საჯარო პოლიტიკა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში:

თეორიები, მეთოდები, პრაქტიკული მიდგომები

რედაქტორები:
მარტინ პოტუჩეკი, ლანს ტ. ლელოუფი,
გეორგი ჯენეი და ლასზლო ვარადი

NISPAcee

ტრენინგებისა და კონსულტაციის ცენტრი (CTC)

NISPAcee
The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe

PUBLIC POLICY IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE: THEORIES, METHODS, PRACTICES

Editors:
Martin Potůček, Lance T. LeLoup, György Jenei, and László Váradi

This book was sponsored by a grant from The Pew Charitable Trusts, and with support from the National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA)

NISPAcee
საჯარო მმართველობის ინსტიტუტებისა და სკოლების ქსელი
ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში

საჯარო პოლიტიკა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში: თეორიები, მეთოდები, პრაქტიკული მიდგომები

რედაქტორები:
მარტინ პოტუჩეკი, ლანს ტ. ლელოუფი, გეორგი ჯენეი, ლასზლო ვარადი

ეს წიგნი დაფინანსდა “წმინდა საქველმოქმედო ორგანიზაციების” გრანტით და საჯარო მმართველობის და ადმინისტრირების სკოლების ეროვნული ასოციაციის მხარდაჭერით (NASPAA)

მთარგმნელი: თამარ ნასყიდაშვილი
რედაქტორი: ანუკი იმნაიშვილი

გამომცემელი: ტრენინგებისა და კონსულტაციის ცენტრი (CTC)

მისამართი: თბილისი, ალ. ყაზბეგის 34ა თბილისი, 0177
ვებ-გვერდი: www.ctc.org.ge

სარჩევი

წინასიტყვაობა
გიორგი ჯენეი, ლანს თ. ლელუპი, და მარტინ პოტუჩეკი 7

თავი 1
საჯარო პოლიტიკის მიდგომები ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში
მარტინ პოტუჩეკი და ლანს თ. ლე ლოუპი 11

თავი 2
პოლიტიკის შემუშავების პროცესის ეკონომიკური თეორიები
გიულა გულიასი 27

თავი 3
საჯარო პოლიტიკის განზომილებანი: ფასეულობები, პროცესები, განხორციელება და შედეგები
მარტინ პოტუჩეკი და ლაცლო ვასი 55

თავი 4
პოლიტიკის კოორდინაცია: სახელმწიფო, ბაზარი და სამოქალაქო სექტორი
მარტინ პოტუჩეკი 79

თავი 5
საჯარო პოლიტიკის ინსტიტუტები: სახელმწიფო და ბიუროკრატია
იანუს ჰუსი, გიორგი ჯენეი, და ლაცლო ვასი 109

თავი 6
საჯარო ადმინისტრირება და საზოგადოებრივი მართვა: რეფორმები და მიდგომები

იანოს ჰუსი, გიორგი ჯენეი და ლაცლო ვასი 127

თავი 7
არასამთავრებო სექტორის როლი საჯარო პოლიტიკაში
პავოლ ფრიკი და მარტინ ბუტორა 151

თავი 8
ეთიკა და საჯარო პოლიტიკა: ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის დაუსრულებელი გარდაქმნის პროცესი
ბრეკ ბრაუნი 183

თავი 9
საჯარო პროგრამების შეფასება
დავიდ გრინბერგი *215*

თავი 10
ბიუჯეტირება, როგორც პოლიტიკის პროცესი
მიხალ ჰოგი *24 3*

თავი 11
გარდაქმნის შემდგომი სოციალური პოლიტიკა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში
იანოს ჰუუზი *273*

თავი 12
უმაღლესი განათლების ეფექტურობა
დორა ვამოსი *293*

თავი 13
ჯანმრელობის დაცვა ცენტრალურსა და აღმოსავლეთ ევროპაში
ლასზლო გულაქსი *311*

დანართი
საჯარო პოლიტიკაში სოციოლოგიური მეთოდების გამოყენება
მიროსლავ პურკრაბეკი *341*

წინასიტყვაობა

გიორგი ჯენეი, ლანს თ. ლელუპი, და მარტინ პოტუჩეკი

საჯარო პოლიტიკა. სიტყვათა ეს შეთანხმება კომუნისტურ პერიოდში არსებული პოლიტიკური პრაქტიკის ანტითეზად შეიძლება ჩაითვალოს. სულაც არ არის გასაკვირი, რომ 1990-იანი წლების დასაწყისისთვის ეს ტერმინი გამოიყენებოდა, როგორც სპეციფიური სოციალური პარაქტიკის აღსანიშნავად, ასევე სამეცნიერო სფეროსთვის დამახასიათებელი საქმიანობების ასაღწერად.

საჯარო პოლიტიკის, როგორც სოციალური პრაქტიკის დაბადების დრამატული სცენა, სწორედ რომ, ჩვენს თვალწინ თამაშდება. რატომ დრამატული? ავტორიტარული რეჟიმისა და გეგმიური ეკონომიკის ტრანსფორმაცია დემოკრატიულ საზოგადოებად და საბაზრო ეკონომიკად რალფ დარენდორფმა შემდეგნაირად აღწერა: „ჩვენ შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ პოლიტიკური ინსტიტუტების შეცვლას ექვსი თვე შეიძლება დასჭირდეს, ეკონომიკური ურთიერთობების შეცვლას – ექვსი წელი, ხოლო ხალხის ჩვევების, დამოკიდებულებების, ქცევებისა და ფასეულობების ტრანსფორმაციას კი სამოცი წელი სჭირდება. ეს შეუსაბამობა სხვადასხვა მასშტაბის უამრავ სირთულეს ქმნის განვითარების გზაზე. ამ სირთულეთა ხასიათის გასაგებად, სრულებითაც არ იქნება საკმარისი საჯარო პოლიტიკის შესახებ დაგროვილი ის მწირი ინფორმაცია, რომელიც თანამედროვე კაპიტალისტური საზოგადოების, შედარებით მშვიდობიანი ევოლუციის პროცესში დაგროვდა. ჩვენ აუცილებლად უნდა მოვძებნოთ ისეთი განსხვავებული მიდგომები, რომლებიც უფრო მეტად შეესაბამება იმ მდგომარეობას, რომელშიც ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები აღმოჩნდნენ ტრნსფორმაციისაკენ მიმავალ გზაზე.

კომუნისტური რეჟიმისთვის დამახასიათებელია ინდივიდუალურსა და საზოგადოებრივს შორის საზღვრების წაშლა. ამ დროს ძალიან რთულია იმის განსაზღვრა, თუ სად იწყება და სად მთავრდება ზღვარი მშობლებისა და სახელმწიფოს პასუხისმგებლობებს შორის, ბავშვის აღზრდისა და განათლების საკითხებში. სხვადასხვა პოლიტიკური გადადწყვეტილებების, პროცესებისა და პროცედურების მეშვეობით სოციალური და ეკონომიკური კრიტერიუმები ერთმანეთს შეერწყა, რამაც სახელმწიფო აპარატი და პარტიული ორგანოები გადაწყვეტილების მიმღებ, ერთიან ჰიბრიდად აქცია.

საზოგადოებრივ და კერძო სფეროებს შორის საზღვრების წაშლა, თავისთავად უკვე წარმოადგენდა იმის ნათელ დასტურს, თუ რამდენად ბუნდოვანი და გაურკვეველი იყო "სოციალისტური სამყაროს" არსებობის იდეა. მოხდა კერძო საკუთრების ნაციონალიზაცია. სახელმწიფოს საკუთრებაში გადასული ქონება სახელმწიფოს სათავეში მყოფი პირების ნადავლად იქცა. მათ აქტიურად დაიწყეს კერძო ცხოვრებაში ჩარევა, ხოლო საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხები, გენერალური სამდივნოს კარს მიღმა წყდებოდა.

1989 წლიდან მოყოლებული, პოლიტიკის ძირითად ამოცანას წარმოადგენდა საზოგადოებრივი ინსტიტუტების მორგება (და საჭიროების შემთხვევაში ახალი ინსტიტუტების შექმნა) ახალ ეკონომიკურ და საზოგადოებრივ კონტექსტთან, აგრეთვე მათი მარეგულირებელი გავლენის ოპტიმიზირება. ეს ცვლილებები ბუნებრივად მოჰყვა კერძო და საზოგადოებრივ სექტორებს შორის ურთიერთდამოკ-

იდებულებების ახლებურად განსაზღვრას.

აქამდე ჩვენ ვსაუბრობდით, მხოლოდ იმ სიტუაციაზე, რომელიც 1989 წლის შემდეგ ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში შეიქმნა. თუმცა, სოციალურ თეორიაში მსგავსი გამოწვევები ადრეც იყო დაფიქსირებული, რომელიც კაცობრიობის ისტორიის წინა პერიოდებს ასახავდა. ის დაკავშირებულია იმ რამოდენიმე ევოლუციურ ტენდენციასთან, რომელიც მსოფლიოს უფრო განვითარებულმა ნაწილმა მე-20 საუკუნის განმავლობაში განიცადა. ამ ტენდენციათაგან, ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანია საჯარო სექტორის, როგორც აბსოლუტური, ასევე შედარებითი ზრდა. ეს პირველ რიგში გულისხმობდა საჯარო სექტორის შიგნით, საქმიანობათა დიფერენციაციას, აგრეთვე კერძო სექტორთან ურთიერთობის სხვადასხვა მოდელებს; ამის მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ ის გრანდიოზული ცვლილებები, რომლებსაც ადგილი ჰქონდათ განათლებისა და ჯანდაცვის სისტემებში ბოლო ორმოცდაათი წლის განმავლობაში. კიდევ ერთი მახასიათებელი ნიშანი იყო საზოგადოების მხრიდან ექსპერტიზაზე გაზრდილი მოთხოვნა.

საჯარო პოლიტიკა შედარებით ახალი მიმართულებაა და მისი აღწერისთვის რამოდენიმე ტერმინი გამოიყენება: პოლიტიკური მეცნიერებები, პოლიტის კვლევები ან პოლიტიკის ანალიზი. ველა მათგანს ერთი რამ აერთიანებთ – ისინი დაკავშირებულნი არიან ისეთ გამოყენებით მეცნიერებასთან, რომელიც საზოგადოებრივ საქმეებს ეხება. ჯერ კიდევ 1951 წელს, ამერიკელმა პოლიტიკურმა მეცნიერმა ჰაროლდ ლასველმა დაწერა ნაშრომი "პოლიტიკური ორიენტაციის" შესახებ. უკვე 1960-იანი წლებისთვის, საჯარო პოლიტიკა ხელისუფლების პრობლემებისადმი ახლებურ მიდგომებს სწავლობდა. თომას დაის (1976) სიტყვების თანახმად, ეს ახალი მიმართულება, აქცენტს აკეთებს იმის შესწავლაზე, თუ "რას აკეთებს ხელისუფლება, რატომ აკეთებს ამას, და რა ცვლილებები მოყვება ამას". პირველი მეცნიერები, რომლებმაც ხელისუფლების ქმედებების მიზეზებისა და შედეგების დადგენა სცდეს, იყვნენ პოლიტიკური მეცნიერები. ამას მოჰყვა ხელისუფლებაში სოციალურ, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ მეცნიერულ ცოდნაზე მოთხოვნის ზრდა, რომელიც ტრადიციულ სამართლებრივ და მენეჯერულ ცოდნასთან ერთად გამოიყენებოდა, საჯარო სფეროს პრობლემატიკის მოსაგვარებლად.
მეცნიერები იმ დასკვნამდე მივიდნენ, რომ პოლიტკური გადაწყვეტილებების შინაარსსა და დროზე დიდ გავლენას ახდენენ საჯარო მოხელეები. იმისათვის, რომ საჯარო დაწესებულებების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები უკეთ გაეაზრებინათ და ამის შედეგად საჯარო პოლიტიკის ხარისხი გაეუმჯობესებინათ, ყველამ ინტენსიურად დაიწყო საჯარო პოლიტიკის შესწავლა.

სულ მალე, საჯარო პოლიტიკის მიდგომა მრავალდარგოვანი გახდა და თავის თავში მოიცავდა როგორც ეკონომიკასა და სოციოლოგიას, ასევე ფსიქოლოგიას. პოლიტიკურმა მეცნიერმა – აარონ ვილდავსკიმ (1979), პოლიტიკის ანალიტიკოსი იმ ხელოსანს შეადარა, რომელიც თანდათანობით იძენს გამოცდილებას, უმკლავდება რა საჯარო პროგრამების სირთულეებსა და ჩავარდნებს, და რომლის ძირითად მოტივაციას წარმოადგენს "იმის დადგენა, თუ სად იქნა დაშვებული შეცდომები და როგორ შეიძლება გამოსწორდეს ისინი".

ცენტრლური და აღმოსავლეთ ევროპის საჯარო ბიუროკრატიას ბევრ სირთულესთან და გამოწვევასთან უწევს გამკლავება. მოსახლეობის დიდი ნაწილის ნდობა საჯარო დაწესებულებების მიმართ, თანდათანობით მცირდება.

თავის მხრივ, ეს უკანასკნელნიც რესურსებისა და ბიუჯეტის სულ უფრო მწვავე დეფიციტს განიცდიან, რის გამოც მათი ჩვეული საქმიანობები წინააღმდეგობაში მოდიან ახალ მოთხოვნებთან. ამასთანავე, სულ უფრო ხშირად გვესმის მოწოდებები "პირდაპირი დემოკრატიისაკენ" და უფრო მეტი თანამონაწილეობისაკენ, ხოლო "წარმომადგენლობითი დემოკრატიის" ტრადიციული ფორმა თანდათანობით კარგავს ავტორიტეტს.

ტრადიციული საჯარო სამსახური სტაბილურ და შედარებით სტატიკურ გარემოში ფუნქციონირებისთვის იყო შექმნილი. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ის არ იყო მზად მუდმივი ცვლილებებისთვის. მეორეს მხრივ, დღევანდელი საჯარო სამსახური იძულებულია, რომ მოერგოს სწაფ და, ზოგჯერ არაპროგნოზირებად ცვლილებებს. საჯარო მოსამსახურეებს მენეჯერული უნარები სჭირდებათ. ისინი უფრო პროაქტიკულები და რიკსიანები უნდა გახდნენ. მათ მონაწილეობა უნდა მიიღონ არა მარტო პოლიტიკური გადაწყვეტილებების განხორციელებაში, არამედ მათ მიღებაშიც.

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, ეს ცვლილებები დემოკრატიზაციის პროცესის პარალელურად უნდა განხორციელდეს. საჯარო სამსახური უნდა იყოს ექსპერტული და ამავე დროს, გამჭვირვალე და დემოკრატიული თვალსაზრისით ანგარიშვალდებული.

ევროკავშირის წევრობის მიჯნაზე მდგომი ქვეყნებისთვის, საჯარო პოლიტიკის მიმართულება განსაკუთრებულ გამოწვევას წარმოადგენს. ამ ქვეყნებში საჯარო პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების უნარების ამაღლება, მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს მათ ინტეგრაციას ევროსტრუქტურებში.

ეს გამოცემა წარმოადგენს ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მოღვაწე სოციალური მეცნიერების წარმომადგენელთა და რამოდენიმე ამერიკელი კოლეგის თანამშრომლობის შედეგს, რომლებიც შეეცადნენ დაეხატათ ის სურათი, რომელიც წარმოიქმნა ეკონომიკური და პოლიტიკური გარდაქმნების პერიოდში, საჯარო პოლიტიკის განვითარების სფეროში. ნაშრომში სხვადასხვა თემატიკაა განხილული: საჯარო პოლიტიკის მიდგომები და სხვადასხვა თეორიები; სახელმწიფოსა და ბიუროკრატიის როლი; ეთიკა; საჯარო ინტერესი; პოლიკური პროცესი; არამომგებიანი სექტორის წარმომადგენლები; განთლების, ჯანდაცვისა და სოციალური პოლიტიკა. გამოყენებულია როგორც ინტერდისციპლინარული, ასევე მულტიდისციპლინარული მიდგომები. წიგნში დიდი ადგილი უკავია 1990-იანი წლების ბოლოს, ორი ავტორის მიერ, პრაღასა და ბუდაპეშტში გამართული კონფერენციების შედეგებს. იმედია, ამ გამოცემას დიდი მნიშვნელობა ექნება არა მარტო ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისთვის, არამედ მთელი მსოფლიოსთვის.

თავი 1

საჯარო პოლიტიკის მიდგომები ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში

მარტინ პოტუჩეკი და ლანს თ. ლე ლოუპი

1. შესავალი და მიმოხილვა

საჯარო პოლიტიკა, როგორც სწავლების დარგი, შედარებით ახალია და მრავალ დისციპლინას აერთიანებს. პოლიტიკის ანალიზი, მთელს მსოფლიოში კვლავ ეძებს ზუსტ განსაზღვრებას; ასევეა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში. არ არსებობს შეთანხმება საჯარო პოლიტიკისა ან პოლიტიკის სწავლების ზუსტ განსაზღვრებაზე. პიტერსი განსაზღვრავს საჯარო პოლიტიკას, როგორც "მთავრობის მოქმედებების ნაკრებს, რომელიც პირდაპირ თუ არაპირდაპირ მოქმედებს მოქალაქეებზე" და რომელიც ოპერირებს სამ დონეზე: პოლიტიკის შერჩევაზე, პოლიტიკის შედეგზე/პროდუქტზე და პოლიტიკის ზეგავლენაზე (1993:4). დანი გვთავაზობს შემდეგ ვერსიას: პოლიტიკის ანალიზი არის "სოციალური მეცნიერების გამოყენებითი საგანი, რომელიც თავისთავად მოიცავს მრავალი სწავლების კვლევის მეთოდებს და არგუმენტებს, რათა შექმნას და გარდაქმნას პოლიტიკურად მართებული ინფორმაცია, რომელიც შეიძლება იქნას გამოყენებული პოლიტიკურ სფეროში, საჯარო პოლიტიკის პრობლემების გადასაწყვეტად.(1981:35). "პოლიტიკის სწავლების ენციკლოპედიის" შესავალში, ნაგელი პოლიტიკის სწავლებას განსაზღვრავს, როგორც " სწავლებას სხვადასხვა ალტერნატიული საჯარო პოლიტიკის არსის, მიზეზისა და ეფექტების შესახებ." (1994:XI).

ზოგი უფრო თავისუფლად მოქმედებს და არ იზღუდება ხელისუფლების მიერ პრობლემების მოსაგვარებლად გადადგმული ნაბიჯებით. ჩარლზ ლინდბლომი თავის, საკმაოდ ცნობილ ნაშრომებში წერს, რომ მთავრობაში მოქმედი პირები უმეტესად "ფუნქციონირებენ". საჯარო პოლიტიკა იქმნება პოლიტიკური სისტემის კომპლექსურობის შედეგად და არ შეიძლება მისი აღქმა პირდაპირ, უმაღლესი მმართველობის ოფიციალური პირების მოქმედებების საფუძველზე. (993:3). საჯარო პოლიტიკა, გვარწმუნებს ის, უკეთესად ჩანს როგორც ფართო სოციალური ძალების პროდუქტი; ის ასევე გამოყოფს კონფლიქტს, რაციონალურ მსჯელობასა და პოლიტიკურ ძალაუფლებას შორის. გარდა ამისა, ლინდბლომი აკრიტიკებს პოლიტიკური პროცესების სწავლების ტენდენციებს, რომელიც აღწერს პოლიტიკის შექმნას, როგორც თანამიმდევრულ პროცესს, დაწყებული დღის წესრიგის დადგენით, ფორმულირებით, კანონის მიღებით, განხორციელებით, ზემოქმედებით და შეფასებით.

თითქმის არავინ უარყოფს ბიზნესისა და სხვა საზოგადოებრივი ძალების საჭიროებას, და ადამიანური შესაძლებლობების ზღვარს, პოლიტიკის ანალიზში, ლინდბლომის განსაზღვრება იმდენად ფართოა, რომ რთულია გააკეთო კონცეპტუალური არჩევანი, გასაკუთრებით მაშინ, როდესაც ცდილობ რომ განავითარო პოლიტიკის სწავლება ახალ კონტექსში, როგორიც მაგალითად, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაშია. მსგავს ფართო კონცეპტუალიზაციას ვხდებით ჯონ ქინგდონის მიერ, საჯარო პროცესების დახასიათებისას, მისი შეფასებით (1084) ეს არის "პირველყოფილი წვნიანი", რომელსაც არანაირი დასაწყისი და დასასრული

არ გააჩნია. ეს ყოველივე ართულებს ამ საგნის და სფეროს შესწავლის პროცესს.

საჯარო პოლიტიკა წარმოიშვა 1960-იან წლებში, მოიცავდა პოლიტიკურ მეცნიერებას, სოციოლოგიას, ეკონომიკას და სხვა დარგებს. პოლიტიკის სწავლების ორგანიზაცია დაარსდა 1971 წელს შეერთებულ შტატებში და სხვადასხვა ერების მეცნიერებს აერთიანებდა. პოლიტიკის სწავლება აღმოჩნდა უდიდეს კავშირში განსაკუთრებულ პოლიტიკურ პრობლემებთან. პოლიტიკის სწავლება ადგენს, თუ რას აკეთებენ ცალკეული ერები, და არა მარტო იმას თუ როგორ აკეთებენ ამას – ისინი უკავშირებენ პროცესებს შედეგებს და ძირითად, აქცენტს აკეთებენ შედეგზე, შედეგების სისტემატურ შეფასებაზე და მოულოდნელ, გაუთვალისწინებელ შედეგებზე.

ამ განსაზღვრებასთან დაკავშირებული დებატების და ამ სფეროს პარამეტრების განსაზღვრებისდა მიუხედავად, ზოგიერთ მახასიათებლებზე შეიძლება უკვე შევთანხმდეთ. პოლიტიკის სწავლება სხვადასხვა დარგის ელემენტებს იყენებს:

- პოლიტიკური მეცნიერება: ხაზს უსვამს პროცესს, რომლის მეშვეობითაც ხორციელდება პოლიტიკური გადაწყვეტილებები;
- სახელმწიფო მმართველობა: ხაზს უსვამს ბიუროკრატიის როლს, პოლიტიკის ჩამოყალიბებაში და მიღებული გადაწყვეტილებების განხორციელებაში;
- ეკონომიკა: ხაზს უსვამს ისეთ კონცეფციას, როგორიც არის რაციონალურობა, ხარჯთ-ეფექტურობა, მაქსიმიზაცია და სპეციფიკური ეკონომიკური პოლიტიკა;
- სოციოლოგია: ხაზს უსვამს კლასს, სტატუსსა და სოციალურ პრობლემებს.
- ფილოსოფია: ხაზს უსვამს ლოგიკას, ღირებულებებს და ეთიკას;

ზემოთ მოყვანილი ჩამონათვალი შეიძლება გაივრცოს ისტორიის მაგალითებისდა წარსულში პოლიტიკის გაკვეთილების მეშვეობით, ანთროპოლოგიისა და კულტურის გათვალისწინებით, საკანონმდებლო მათემატიკით, გაზომვის და ანალიზის საშუალებებით, აგრეთვე საბუნებისმეტყველო მეცნიერებების გამოყენებით კონკრეტული პოლიტიკის შემუშავებისათვის – მაგალითად, ჯანმრთელობის, ენერგეტიკის ან/და ეკოლოგიის დარგში. იმ ფაქტს, რომ პოლიტიკის სწავლებას აქვს ინტერდისციპლინარული ბუნება, შეიძლება ჰქონდეს როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი მხარეები.

საზოგადოებრივი პოლიტიკის მეორე მთავარ მახასიათებელს წარმოადგენს მისი გამოყენებითი ასპექტი და პირდაპირი თუ ირიბი რელევანტურობა იმ რეალურ პოლიტიკურ პრობლემებთან, რომელიც პირადად ეხება საზოგადოებას. რელევანტურობის ამ სურვილმა, რომელიც მოითხოვს ისეთი ინფორმაციით უზრუნველყოფას, რომელიც რეალურად დაეხმარება უკეთესად გადაწყვიტოს საზოგადოებრივი პრობლემები, გადამწყვეტი როლი შეასრულა საჯარი პოლიტიკის, როგორც ცალკე დარგის განვითარებაში.

ყოველივე ეს რელევანტურია საჯარო პოლიტიკის განვითარების საკითხისთვის, როგორც ერთ-ერთი დარგისთვის ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, პოლიტიკური და ეკონომიკური გარდაქმნის შემდეგ. ამ თავში, ჩვენ უკეთესად გავეცნობით საჯარო პოლიტიკის სწავლებას, დისციპლინარულ საფუძველზე. ოლოს, დასკვნაში, ჩვენ შევადარებთ გამოყენებით კვლევასა და უაღრესად აბსტრაქტულ თეორიას, რაც შეიძლება მოგვეჩვენოს ნაკლებად რელევანტური ყოველდღიური პოლიტიკის პრობლემებთან.

მცდელობა იმისა, რომ დავახასიათოთ მეცნიერული ქმედებების სფერო, არასდორს არის პოპულარული, ამ სფეროში მოღვაწე ექსპერტებისთვის. ამის მიზეზი გასაგებია – უდიდესი ცოდნის დაგროვების გამო, პარადიგმატური და მეთოდოლოგიური ინოვაციები და პრობლემების გადაწყვეტა, მეცნიერულ თემატური ორიენტაცია და ტრადიციული საზღვრები, დისციპლინებს შორის უფრო და უფრო არაზუსტია. ბევრმა, მაგრამ არა ყველამ, შეიძლება იფიქროს, რომ ესეც ისევე ნაკლებად ფუნქციური გახდება, როგორიც სხვა მეცნიერებები. ჩვენ აქედან გამომდინარე შევეცდებით განვსაზღვროთ საჯარო პოლიტიკა, როგორც სამეცნიერო დისციპლინა იმ კონცეფციებიდან, ტერმინებიდან და დისციპლინებიდან გამომდინარე, რომელიც ბედისწერის მსგავსად განაგებს საკუთარ სიცოცხლეს. ჩვენ ასევე განვიხილავთ იმ გაცნობიერებულ პრობლემებს, რასაც საჯარო პოლიტიკა წყვეტს.

თავად ტერმინოლოგია "საჯარო პოლიტიკა" შეიცავს მთელ რიგ გამოთქმებს, რომლის საერთო განმსაზღვრელი ელემენტია სიტყვა "საჯარო". მასში ჩართულები არიან ისეთი ტერმინები, როგორიცაა საჯარო ინტერესი/საზოგადოებრივი, საჯარო სექტორი, საჯარო ფინანსები, საჯარო საკუთრება და საჯარო კანონმდებლობა. საჯარო ინტერესის კონცეფცია განსაკუთრებულად გამოიყენება სოციოლოგიისა და პოლიტიკური მეცნიერების სფეროში. ტერმინი საჯარო სექტორი, საჯარო ფინანსები და საჯარო საკუთრება მიეკუთნება ეკონომიკის სფეროს, მაშინ, როდესაც საჯარო პოლიტიკა გამოიყენება სამართლებლივ მეცნიერებაში.

სოციოლოგია, პოლიტიკური მეცნიერება და საჯარო პოლიტიკა

საჯარო ინტერესი

საჯარო ინტერესის პირველი კონცეფცია, ცოტა არ იყოს, სადაოა. შეიძლება ვთქვათ, რომ ზოგადად მიუღებელია. აქედან გამომდინარე დავიწყებთ კლასიკური განსაზღვრებით, რომელიც ჩამოაყალიბა ამერიკელმა პოლიტიკურმა მეცნიერმა, ლიპმენმა: (1955: 42):

> *არსებობს ერთი სარწმუნო მცნება, რომ მოზრდილები იყოფენ საერთო საზოგადო ინტერესებს. თუმცა ისინი ხშირად ურევენ საზოგადო ინტერესს, კერძო და სპეციფიკურ ინტერესებთან. თუ ეს ასეა, შეიძლება ითქვას, რომ საზოგადო ინტერესი უდაოდ არის ის, რომელიც ხალხმა უნდა აირჩიოს თუ ისინი სადად, რაციონალურად აზროვნებენ, უნდა იმოქმედონ ღირსეულად, ყოველგვარი მიკერძოების გარეშე.*

ტერმინი საჯარო ინტერესი, უდაოდ ფლობს გამოხატულ ძალაუფლებას, მაგრამ ასევე ღირებულებებით გადატვირთულია. როგორც ლაინმა საკუთარი დაკვირვებებით აღმოაჩინა (1993), ჯერ კიდევ არსებობს გარკვეული უთანხმოება ტერმინ "საჯაროს" აღქმაში ინდივიდუალურ და საყოველთაო დონეზე.

საჯარო ინტერესი შეიძლება იყოს ის, რომელსაც უმრავლესობა ისურვებს, დემოკრატიულ საზოგადოებაში. მაგრამ ამით, ჩვენ ხომ არ ვარღვევთ უმცირესობების უფლებებს? ნებისმიერ შემთხვევაში, არსებობს ადამიანთა ჯგუფი, სამოქალაქო საზოგადოება და სახელმწიფო, სადაც, მიუხედავად ამ ინსტიტუტებისა, გვთავაზობენ გამოხატვის, გაერთიანების და კოორდინაციის ინსტიტუციურ მექანიზმებს, ზოგ შემთხვევაში კი, "საჯარო ინტერესებიდან" ცალკეული ინტერესების რეალიზაციას. ხელისუფლებას და სახელმწიფო მოხელეებს, ასევე გააჩნიათ საკუთარი ინტერესები, რომლებსაც ისინი დებენ პოლიტიკურ პროცესების მიზნებში, რათა განსაზღვრონ და დააკმაყოფილონ ის, რაც ცნობილია "საჯარო ინტერესის სახელით".

სპეციფიკური განსაზღვრება იმისა, თუ რა არის (უნდა იყოს) საჯარო ინტერესი ასეთია: ცოცხალი, დაუსრულებელი სოციალური და პოლიტიკური პროცესი, რომელიც დემოკრატიულ საზოგადოებაში შეესაბამება საჯარო ინტერესებებთან დაკავშირებულ მოლაპარაკებების წარმართვის წესებს.

ჩვენ მივისწრაფით იმ მოსაზრებისკენ, რომ საჯარო ინტერესი გამოხატულებას ჰპოვებს განსაკუთრებულ პოლიტიკურ ორიენტაციაში, რომელიც უზრუნველჰყოფს საზოგადოებრივი გაერთიანებების განვითარებას და პრობლემების გადაჭრას. ამ კონტექსტში, ეს არის ცალკეული ინდივიდის ინტერესი, რომლებიც ამ საზოგადოებრივ ჯგუფს განეკუთვნებიან. მით უმეტეს, ეს ინტერესები შეიძლება გამოიყენო იმ ინდივიდების ან ჯგუფის წინააღმდეგ, რომელსაც საწინააღმდეგო ინტერესები გააჩნიათ. საჯარო ინტერესი, ამგვარად ხშირად ხდება მოლაპარაკებების და შემთხვევითი კონფლიქტების ცენტრი. ამ თვალსაზრისით ჩვენ ნაბიჯს ვდგავთ საჯარო პოლიტიკის სფეროში, რომელიც მოიცავს იდენტიფიკაციას, ფორმულირებას, პრეზენტაციას, მიღებას და საჯარო ინტერესების რეალიზაციას.

გასაგებია, რომ არსებობს კონფლიქტი სხვადასხვა "საჯარო ინტერესებს" შორის, იქნება ეს სხვადასხვა საზოგადოებრივ გაერთიანებებს ან სოციალურ ჯგუფებს შორის თუ, მათთან დაკავშირებულ ღირებულებებს შორის კონკურენცია. სწორედ ეს აზრთა სხვაობა განაპირობებს სხვადასხვა საჯარო პოლიტიკის ფორმირებას და განსხვავებებს საჯარო პოლიტიკის ფორმირების თეორიულ მოდელებს შორის.

პოლიტიკური მეცნიერება საჯარო პოლიტიკის წინააღმდეგ

ტრადიციულ პოლიტიკურ მეცნიერებებს, ტენდენცია აქვთ იხილონ აღსრულებული პოლიტიკა, როგორც სპეციალიზირებული საქმიანობა, რომელიც პირდაპირ დაკავშირებულია ინტერესთა კონფლიქტთან და ძალაუფლებისთვის ბრძოლასთან. ამ დონეზე ჩვენ შეგვიძლია ვისაუბროთ ისეთ პოლიტიკაზე, რომელიც დაიცავს და ხელს შეუწყობს დამოუკიდებელ/ავტონომიურად შექმნილ საზოგადოებრივი გაერთიანებების ჩამოყალიბებას და არსებობას. ფაქტიურად ეს მოიცავს არა მარტო ეროვნულ სახელმწიფოებს, არამედ ადგილობრივ საზოგადოებების ჯგუფს და ზენაციონალურ ასოციაციებს.

ქვემოთ მოყვანილი ცხრილი კარგად ასახავს ერთის მხრივ, კლასიკური

პოლიტიკური მეცნიერებების და მეორეს მხრივ საჯარო პოლიტიკის მიერ გამოყენებულ ტერმინთა შორის სხვაობას:

ცხრილი 1-1
სემანტიკური განსხვავებები ტრადიციულ პოლიტიკურ მეცნიერებასა და საჯარო პოლიტიკას შორის[1]

პოლიტიკური მეცნიერება	საჯარო პოლიტიკა
იდეოლოგია	ტექნოლოგია
კონფლიქტი	კონსენსუსი
ძალაუფლების არასწორი განაწილება	მომსახურება
ხელმძღვანელობა	თანამშრომლობა
წარმომადგენლობა	მოთხოვნათა დაკმაყოფილება
გადაწყვეტილების მიღება მოკლევადიან პერსპექტივაში	გადაწყვეტილების მიღება გრძელვადიან პერსპექტივაში

პოლიტიკური მეცნიერებიდან საჯარო პოლიტიკის ანალიზში სხვადასხვა ტერმინის ტრანსფორმაცია რამოდენიმე საინტერესო თეორიულ კომპონენტს გულისხმობს:

რეაქტიურლი საჯარო პოლიტიკა პროაქტიულის წინააღმდეგ

- პროაქტიული საჯარო პოლიტიკა ცდილობს ამოიცნოს როგორც მოსალოდნელი საფრთხეები, აგრეთვე განვითარების შესაძლებლობები, რათა დააკმაყოფილოს საჯარო ინტერესები, ასევე ცდილობს წინასწარ, ადეკვატურად იმოქმედოს მოსალოდნელი განვითარებებისთვის.
- რეაქტიული საჯარო პოლიტიკა მხოლოდ მაშინ იჩენს თავს, როდესაც საზოგადოებრივ ინტერესს საფრთხე ემუქრება.

პატერნალისტიკური საჯარო პოლიტიკა ლიბერალურის წინააღმდეგ

- ლიბერალური საჯარო პოლიტიკის დროს ინდივიდუალური ინტერესი საფრთხეს უქმნის ყველას მიერ აღიარებულ საზოგადოებრივ წესრიგს
- პატერნალისტიკური საჯარო პოლიტიკა ცდილობს დაცვას საყოველთაოდ მიღებული საზოგადოებრივი ინტერესი (ავტორიტარულ სახელმწიფოში, ის რაც საჯარო პოლიტიკის სახელით მოიხსენიება, შეიძლება ძალით იყოს თავსმოხვეული) და ამ დროს არ ითვალისწინებს არც ინდივიდუალურ საჭიროებებს და არც ადამიანური მოთხოვნილებებისა და მოლოდინების ცვლად ბუნებას.

1 სემანტიკური განსხვავების მეთოდი აქცენტს უფრო აკეთებს ტიპიური თვისებების აღწერაზე, ვიდრე ამ ორ დისციპლინას შორის არსებული საზღვრების დადგენაზე.

ეკონომიკა და საჯარო პოლიტიკა

საჯარო პოლიტიკის ძირითადი მახასიათებელი, რომელსაც მოგვიანებით, უფრო დეტალურად აღვწერთ – კონცენტრირებულია საჯარო სექტორის ფუნქციონირების ანალიზზე. საჯარო სექტორი შეიძლება განვიხილოთ, როგორც კერძო სექტორის ანტითეზა, სადაც ინდივიდი (ან კომპანია) თვითონ წყვეტს, თუ რა არის მათთვის კერძო ინტერესი. საჯარო სექტორში გადაწყვეტილების მიღება თავისთავად განაპირობებს მრავალი პირის ან ინსტიტუტის ჩართვას და გავლენას. სწორედ ამ გზით ხდება საჯარო ინტერესების, მათ შორის წარმოებისა და საჯარო ქონების დისტრიბუციის მექანიზმების ფორმულირება და დეკლარირება. საჯარო ეკონომიკა მიმართულია მისი ფუნქციონირების ეკონომიკურ ასპექტზე, მაშინ როცა საჯარო ფინანსები ფოკუსირდება საჯარო ბიუჯეტის მოხმარებისა და წარმოშობის მექანიზმების პრინციპებზე.

რა განსხვავებაა საჯარო და კერძო სფეროებს შორის, საჯარო და კერძო სექტორს შორის? ეს განსხვავება თავისთავად ვლინდება ინსტიტუტებში, იმ ინტერესებსა და ინდივიდუალურ პრიორიტეტებში, რომელსაც ისინი მისდევენ. კერძო სექტორის საფუძველს წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ ინდივიდები (ან ფირმები) თავად იღებენ გადაწყვეტილებებს კერძო ინტერესებიდან გამომდინარე. შედარებისთვის, საჯარო სექტორში გადაწყვეტილებების მიღებისთვის, საჭიროა მრავალი პირის ან ინსტიტუტის ჩართვა, მათი გავლენების გათვალისწინება – სწორედ ამ გზით ხდება საჯარო ინტერესის განსაკუთებული ფორმულირება და შემდეგ რეალიზაცია. ჩვენ შეგვიძლია საჯარო სექტორი შევადაროთ ოჯახს, სადაც თითოეული წევრის მიერ წარმოებული პროდუქცია ერთად აკუმილირდება. თავად ოჯახშიც მიღებულ გადაწყვეტილებებს განაპირობებს ის, თუ როგორ მოიხმარება საწარმოო რესურსი.

მოქალაქეები, პოლიტიკური ინსტიტუტები, მთავრობა და ბიუროკრატია – ყოველივე ეს მოიცავს საჯარო სექტორს, მაშინ, როდესაც ინტერაქტიული ინდივიდები, მწარმოებლები და მომხმარებლები, სხვადასხვა არასამთავრებო და კომერციული ინსტიტუტები მოიცავენ კერძო სექტორს. ინდივიდები, ჯგუფები და ელიტა ხშირად იყენებენ საჯარო ინტერესის კრიტერიუმებს საჯარო სექტორში პრობლემების გადაწყვეტის მიზნით, მაშინ როცა კერძო ინტერესები არსებობს მხოლოდ კერძო სექტორში.

ზოგადად მიღებულია, რომ საჯარო ინსტიტუტების სისტემა არსებობს საზოგადო სიკეთისთვის. კარგად მომუშავე საჯარო ინსტიტუტები, ეჭვგარეშეა, რომ აუცილებელია სახელმწიფოს განვითარებისთვის. პრობლემები წარმოიქმნება მაშინ, როდესაც გვინდა გავარგკვიოთ, თუ რას ნიშნავს კარგად მომუშავე სახელმწიფო ინსტიტუტები, ან რა კონკრეტული კრიტერიუმებით განსხვავდებიან ისინი კერძო ინსტიტუტებისგან. ერთი შესაძლო პასუხი შეიძლება უყოს ასეთი – საჯარო სექტორი ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

თუმცა, ეს კრიტერიუმი კანონმდებლობის მარეგულირებელ როლს თამაშობს. ჩვენ ასევე შეგვიძლია საჯარო სექტორი გავაიგივოთ მთავრობასთან (სახელმწიფოს) და მის გადაწყვეტილებებთან, და ასევე მთავრობის მიერ მოქალაქეების უზრუნველყოფასთან (მაგ. სხვადასხვა პრესრილიზებით/ თეზისებით და მომსახურებით, სამსახურით, სახელმწიფო კუთვნილებით). ამ სქემამ შესაძლოა შეამციროს საჯარო სექტორი უბრალოდ სახელმწიფო ადმინისტრაციის რაღაც ნაწილამდე.

ადგილობრივი მმართველობა და სამოქალაქო ასოციაციების საქმიანობები, რომლებიც საჯარო სექტორს ემსახურებიან უნდა გამოვრიცხოთ. ქვემოთ მოცემულ ცხრილში აღწერილია ის კრიტერიუმები, რომლებიც უნდა მივიღოთ მხედველობაში აღნიშნულ საკითხზე მსჯელობისას:

ცხრილი 1-2
საზოგადო და კერძო სექტორის განმასხვავებელი კრიტერიუმები

სექტორი / კრიტერიუმი	საჯარო სექტორი (საჯარო ინტერესები)	კერძო სექტორი (კერძო ინტერესები)
ძალაუფლების გამოყენება	ხელისუფლება	ინდივიდუალები (ადამიანები, ინსტიტუტები)
მოხმარება და ინვესტიცია	საჯარო მოხმარება და ინვესტირება	კერძო მოხმარება და ინვესტირება
გადაწყვეტილების მიღების ბუნება	პოლიტიკური ან ადმინისტრაციული გადაწყვეტილება	კერძო (პერსონალური ან ინსტიტუციონალური) გადაწყვეტილება
საქონლის მიწოდება (ფულადი და არაფულადი)	საჯარო საქონელი	კერძო საქონელი
მფლობელობა	საზოგადოებრივი მფლობელობა	კერძო მფლობელობა
დასაქმება	საჯარო სექტორში	კერძო სექტორში

შემოთავაზებული კრიტერიუმები, რასაკვირველია არ ნიშნავს, რომ თითოეულ სექტორის ძირითადიარსი ორმხრივად ექსკლიუზიურია. საჯარო სექტორმა, მაგალითად შეიძლება თავისუფალი არჩევანისა და კონკურენციის ელემენტები შეითავსოს, ან საჯარო ინტერესების დასაკმაყოფილებლად, კერძო სექტორთან ითანამშრომლოს. ქვემოთ მოყვანილია კიდევ მრავალი ასეთი მაგალითი:

- არამომგებიანი ორგანიზაციები, რომლებიც საჯარო ინტერესების დაკმაყოფილებაზეა მომართული, მაგრამ ამავე დროს კერძო სექტორს ეკუთვნიან და ბაზარზე სხვა მოთამაშეების მსგავსად მოქმედებენ. ამგვარი ინსტიტუციონალური წარმონაქმნების დახასიათებას, ჩვენ ამ ტექსტში ცალკე თავი გამოვყავით.
- ე.წ. "კვანგოები" (QUANGOs - quasi non-governmental organizations – ნახევრად არასამთავრობო ორგანიზაციები), ფორმალურად არასამთავრობო, დამოუკიდებელი ინსტიტუტები, რომლებიც ამავე დროს, დიდწილად სამთავრობო პოლიტიკაზე არიან დამოკიდებული.

- სავალდებულო დაზღვევა, რომელიც ახდენს საჯარო და კერძო ინტერესების კომბინირებას.
- სახელმწიფო უნივერსიტეტები, რომლებიც ნაწილობრივ კერძო წყაროებიდან ფინანსდებიან და კერძო უნივერსიტეტები, რომელთა დაფინანსებაში სახელმწიფოც მონაწილეობს (ამჟამად, აშშ-ში სწორედ ამგვარი მდგომარეობაა).
- სოციალური პოლიტიკის მრავალ სფეროში მოქმედი ე.წ. "კეთილდღეობის შერეული სისტემები", სადაც საჯარო და კერძო სექტორები ეფექტურად თანამშრომლობენ და მათ მიერ მიწოდებული სერვისები ერთმანეთს ავსებენ.

საჯარო და კერძო სექტორს შორის საზღვრები მუდამ იცვლება როგორც დროის, ასევე ინდივიდუალური საზოგადოებების (კულტურის) მიხედვით. მაგალითად აშშ-ში კერძო სექტორი უფრო ძლიერია, ვიდრე ევროპაში. ევროპელები, კულტურით და ფსიქოლოგიურად უფრო მზად არიან სხვადასხვა ცხოვრებისეულ სიტუაციებში ელოდონ, საჯარო სექტორის სხვადასხვა ინსტიტუტებისგან დახმარებას. მეორე მხარე კი არის ის, რომ ევროპელებს გააჩნიათ უდიდესი გამოცდილება ისეთი სფეროების პრივატიზაციისა, რომლებიც "ისტორიულად" საჯარო სექტორს მიეკუთვნება, მაგალითად ტრანსპორტი, ტელეკომუნიკაციები, ციხეები...

კანონმდებლობა, ორგანიზაციული მეცნიერება, სახელმწიფო ადმინისტრაცია და საჯარო პოლიტიკა

დემოკრატიულ საზოგადოებებში, ბაზრისა და ხელისუფლების წარმატებული, ერთობლივი ფუნქციონირების ასახსნელად გამოთქმული რამოდენიმე მოსაზრება, ეპისთემოლოგიური თვალსაზრისით, ძალზედ საინტერესოა. ხელისუფლება არ აღიქმება როგორც ბაზარი, არამედ ის არის პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღები და განმახორციელებელი, რომელიც ეყრდნობა კანონებსა და დემოკრატიულ, პოლიტიკურ ინსტიტუტებს. ხელისუფლება, ბაზრის მსგავსად ასრულებს რეგულატორის ფუნქციას, მაგრამ ალტერნატიული მეთოდებით და განსხვავებული მიზნებისთვის.[2]

ჯერ კიდევ რამოდენიმე ათეული წლის წინ, ისეთმა ავტორებმა, როგორებიც არიან ვებერი, უაიტი, დრაკერი და სხვები, შეამჩნიეს ფორმალური ორგანიზაციების მნიშვნელობის ზრდა ადამიანებისა და გლობალური საზოგადოებების ცხოვრებაში. ეს ორგანიზაციები – ანუ იგივე ბიუროკრატიები – წარმოადგენენ ადმინისტრაციული ფუნქციის წინაპირობასაც და შედეგსაც. ამიტომ, საჯარო პოლიტიკამ უნდა ისარგებლოს იმ ტრადიციული ტექნოლოგიებით, რომლებსაც იყენებენ ორგანიზაციულ მეცნიერებაში, ინსტიტუციონალურ სოციოლოგიაში, სახელმწიფო ადმინისტრირებასა და სხვა დისციპლინებში.

> *"ყოველი საზოგადოების ცხოვრება ნებისმიერ მომენტში შეიძლება ორ ასპექტად დაიყოს: პრინციპში ეს არის კომუნალურ მოვლენათა სერია, რომელიც ამა თუ იმ ფორმით ყოველთვის მეორდება; მაგრამ, ამავე დროს შეიძლება შევხვდეთ ახალ მოვლენებს, რომლებთან დაკავშირებითაც გვიხდება ახლებური გადაწყვეტილებების მიღება" (შაფლი 1897, ციტატა მოყვანილია მანჰეიმიდან 1991).*

2 იხილეთ ამ წიგნის მომდევნო თავები და ლეინის (1993), ლინდბლომის (1977) და უაიმერ-ვინინგის (1992) პუბლიკაციები.

საჯარო პოლიტიკასა და სახელმწიფო ადმინისტრირებას (როგორც პრაქტიკული საქმიანობა) შორის განსხვავება შეიძლება შემდეგნაირად ავსახოთ: საჯარო ადმინისტრირება რუტინული, ერთგვაროვანი საქმიანობებისგან შედგება, ხოლო საჯარო პოლიტიკა რაიმე ახლის შექმნას უკავშირდება, რომელიც საჯარო ინტერესების დაკმაყოფილებაზეა მიმართული.[3] მომდევნო თავებში ჩვენ განსაკუთრებულ ყურადღებას დავუთმობთ თეორიულ და პრაქტიკულ გააზრებას იმისა, თუ რა როლი ეკისრება ბაზარს, ხელისუფლებასა და სამოქალაქო საზოგადოებას, მთელი საზოგადოების ურთიერთობათა რეგულირებაში.

საჯარო პოლიტიკა, როგორც სამეცნიერო დისციპლინა

საჯარო პოლიტიკა, როგორც დისციპლინა აქტიურად იყენებს იმ ტერმინებს, რომლებიც დამახასიათებელია სოციოლოგიისთვის, პოლიტიკური მეცნიერებისთვის, ეკონომიკისთვის, იურისპრუდენციისათვის, ორგანიზაციული მეცნიერებისთვის, საჯარო ადმინისტრირებისთვისა და სხვა დისციპლინებისათვის. საჯარო პოლიტიკა აანალიზებს იმ პროცესებს, რომლებიც დაკავშირებულია საჯარო ინტერესის ფორმირებასთან და მისი დაკმაყოფილების მექანიზმების დანერგვასთან. ამიტომ საჯარო პოლიტიკა, როგორც სამეცნიერო დისციპლინა, ბევრ სხვა სამეცნიერო დისციპლინასთან იკვეთება. ის მნიშვნელოვნად სცდება ტრადიციულ, სოციალურ მეცნიერებათა საზღვრებს, როგორც თემატური სტრუქტურით, ასევე გამოყენებული კვლევის მეთოდებით.

ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ელემენტი, რომელიც საჯარო პოლიტიკას, როგორც მეცნიერებას ახასიათებს, არის მცირედი წინააღმდეგობა, თეორიის აბსტრაქტულ განვითარებასა და მის პრაქტიკულ გამოყენებას შორის. არარელევანტურობის გამო, უფრო და უფრო მეტი ახალი და აბსტრაქტული თეორიის უგულვებელყოფა ხდება, გადაწყვეტილებების მიმღებთა მიერ. ამის საწინააღმდეგოდ, ბევრი მეცნიერი უარს ამბობს პრაქტიკული მიდგომების გამოყენებაზე იმ მოტივით, რომ ისინი ხელს არ უწყობენ თეორიების განზოგადებასა და გამოცდას. პრეზიუორსკის აზრით საჯარო პოლიტიკის შედარებითი ანალიზის მიზანი უნდა იყოს ცვლადების სახელების შეცვლა ქვეყნების სახელებით (1971). ამ შემთხვევაში დღის წესრიგში დგება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის (CEE) ქვეყნების უნიკალურობის საკითხი. რამდენად რელევანტურია დასავლეთში წარმოებული კვლევები რეგიონის სპეციფიური ისტორიისა და კულტურისთვის? განზოგადოების მაღალი დონე ასეთ ისტორიულ და კულტურულ განსხვავებებს თითქმის უგულვებელყოფს, მაშინ როცა უფრო გამოყენებადი და პრაქტიკული მიდგომა მათ, უფრო მეტ ყურადღებას ანიჭებს.

თეორიული მიზნებიდან გამომდინარე, აბსტრაქტულად კონცეპტუალიზირებული საჯარო პოლიტიკის მაგალითს წარმოადგენს ლოის (1968) მიერ ჩამოყალიბებული ტიპოლოგია, რომელიც საჯარო პოლიტიკას დისტრიბუციულ,

3 სახელმწიფოს მართვა (როგორც პრაქტიკული საქმიანობა) არის საჯარო ადმინისტრირების ნაწილი, რომელსაც სახელმწიფო და მისი ინსტიტუტები ანხორციელებენ. ამის გარდა საჯარო ადმინისტრირების შეიცავს აგრეთვე თვითმმართველ საჯარო დაწესებულებებს (მუნიციპალიტეტებს და სხვ.).

რედისტრიბუციულ და რეგულაციურ კატეგორიებად ჰყოფს. თუ იმ დრამატულ ცვლილებებს გავითვალისწინებთ, რომლებიც 1990-იანი წლებიდან მოყოლებული, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მოხდა სამართლებრივი ჩარჩოსა და რეგულაციების თვალსაზრისით, და მხედველობაში მივიღებთ ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის ხარვეზებით გამოწვეულ დისტრიბუციულ და რედისტრიბუციულ შედეგებს, მაშინ ადვილი მისახვედრია, რომ ლოუის მიერ მოყვანილი მიდგომა, მხოლოდ მაღალი დონის განზოგადებისთვის თუ იქნება რელევანტური.

კონკრეტულად, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისთვის, ივან გრდეშიჩმა (1994) სხვა მიდგომა შეიმუშავა. მისი აზრით, პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში, საჯარო პოლიტიკის დღის წესრიგს განსაზღვრავს გადაწყვეტილებების დონე (მასშტაბი) და შინაარსი. პირველ დონეზე ვხვდებით ნაცინალურ იდენტურობასა და ეროვნულ კონსტიტუციასთან დაკავშირებულ კითხვებს. ამ დონეზე, დღის წესრიგში დგება ისეთი საკითხები, როგორიცაა, მაგალითად "საზოგადოების არჩევანი" ჩეხეთის ორიენტაციასთან დაკავშირებით, რაც გამოიხატა ვაცლავ ჰაველსა და ვაცლავ კლაუსს შორის გამართულ დისკუსიაში. (პოტუჩეკი 1999). მეორე დონეზე, მისი თვალსაზრისით, არიან წესები, პროცედურები და პოლიტიკური და ეკონომიკური სისტემის სხვა მარეგულირებლები. მესამე დონეზე, უკვე ვხვდებით პოლიტიკურ საქმიანობებსა და ინტერესთა ჯგუფებს. მას სწამს, რომ პირველ დონეზე არსებული განსხვავებები, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, პოლიტიკის დღის წესრიგის განსაზღვრისათვის.

იმისდა მიუხედავად, ასეთ მიდგომებს ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში გამოვიყენებთ, თუ დასავლეთის ქვეყნებში, მაღალი დონის განზოგადოება, უფრო მეცნიერთა ინტერესებს ემსახურება, რომლებიც თეორიის სრულყოფისკენ ისწრაფვიან, ვიდრე პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღებებს, რომელთაც მხოლოდ ის ინფორმაცია აინტერესებთ, რომელიც პრობლემების სწრაფ გადაწყვეტაში დაეხმარებათ. მეორე უკიდურესობაში ვარდებით, როდესაც ვცდილობთ კონკრეტული ქვეყნისთვის შევქმნათ რაიმე პროგრამა, მაგალითად პოლონეთში კეთილდღეობის შეფასების პროგრამა, რადგან ნაშრომს თითქმის არანაირი სამეცნიერო მნიშვნელობა არა ექნება. განზოგადოებული სახით შეიძლება გამოვიყენოთ პოლიტიკის ანალიზის მეთოდები და ტექნიკა. ისეთი მეთოდოლოგიები, როგორიცაა: ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზი, პროგრამების სხვადასხვაგვარი შეფასება, გამოკითხვითი კვლევები და ფოკუს-ჯგუფის ტექნიკა, პროგნოზირება და სტატისტიკური მეთოდები თანაბრად მნიშვნელოვანია როგორც ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისთვის, ასევე სხვებისთვის. ასევე მნიშვნელოვანია სხვადასხვა პოლიტიკის ეფექტებისა და გავლენის კვლევა. თუმცა, სპეციფიური მაგალითები შეიძლება ნაკლებად მნიშვნელოვანი აღმოჩნდეს, მაგრამ სხვების შეიცდომებსა და წარმატებებზე შეიძლება მაინც ბევრი ვისწავლოთ.

პოლიტიკური ალტერნატივების წარმოჩენას, დიდად უწყობს ხელს შედარებითი პოლიტიკური კვლევა, თუმცა დიდი ყურადღებით უნდა მოვეკიდოთ თითოეული ქვეყნის ისტორიულ-კულტურულ კონტექსტს.

საჯარო პოლიტიკის ძირითადი სფეროები

ამა თუ იმ დისციპლინისთვის, მისთვის კუთვნილი თემებისა და ინტერესთა არეალის განსაზღვრისას არსებობს რისკი, რომ მიკერძოებული ვიქნებით და ჩვენს პირად გემოვნებას (შესაძლოა, არც ისე დახვეწილ) დავეყრდნობით. ჩვენც არა ვართ თავისუფალი ამ რისკისგან. მიუხედავად ამისა, ჩვენ მიზანშეწონილად ჩავთვალეთ, რომ სოციალურ პოლიტიკაში არსებული თემები და სფეროები ერთმანეთთან შეგვედარებინა.

ცხრილი 1-3
საჯარო პოლიტიკისა და სოციალური პოლიტიკის, როგორც სამეცნიერო დისციპლინების ინტერესთა სფეროები

საჯარო პოლიტიკა	სოციალური პოლიტიკა
ადამიანის უფლებათა დაცვის პოლიტიკა	
გარემოსდაცვითი პოლიტიკა	
უსაფრთხოების პოლიტიკა (შიდა და გარე)	
მიგრაციის პოლიტიკა	
სატრანსპორტო და სატელეკომუნიკაციო პოლიტიკა	
მედია პოლიტიკა	
ეკონომიკური პოლიტიკა (ფისკალური პოლიტიკა, მონეტარული პოლიტიკა)	
კვლევისა და განვითარების პოლიტიკა	
ინოვაციური პოლიტიკა	
მოსახლეობის პოლიტიკა	
დასაქმების პოლიტიკა	
დასახლების პოლიტიკა	
სოციალური უსაფრთხოების პოლიტიკა	
განათლების პოლიტიკა	
ჯანდაცვის პოლიტიკა	
საოჯახო პოლიტიკა	
სოციალური ინკლუზიისა და ერთობის თეორია	
მარგინალიზირებულ და დაუცველ ჯგუფებსა და ინდივიდებთან დაკავშირებული პოლიტიკა	

ხვადასხვა ტიპის პოლიტიკა შეიძლება კონკრეტულად მივაკუთვნოთ ან საჯარო პოლიტიკას ან სოციალურ პოლიტიკას, თუმცა ზოგიერთი მათგნი ორივეს თანაბრად ეკუთვნის. ბულმერის, ლიუისისა და პიაჩაუდის მიხედვით (1989), სოციალური პოლიტიკა არ შეიძლება მივიჩნიოთ მხოლოდ საჯარო პოლიტიკად, რადგან ის მხოლოდ ზედაპირულად ეხება ისეთ სფეროებს, როგორიცაა უსაფრთხოების, შეიარაღებული ძალებისა და სოფლის მეურნეობის პოლიტიკა. მეორეს მხრივ, სოციალური პოლიტიკა ისეთ საკითხებსაც მოიცავს, რომლებიც საერთოდ არ განეკუთვნებიან საჯარო პოლიტიკის სფეროებს – მაგალითად, მცირე თემებისთვის სოციალური შემწეობისა და დახმარების მიწოდება. აქვე უნდა აღინიშნოს ტერმინოლოგიური აზრთასხვაობა ევროპულ ტრადიციასა (სოციალური პოლიტიკის სამშობლოდ ევროპის კონტინენტი ითვლება) და ჩრდილო ამერიკულ გამოცდილებას შორის. ეს უკანასკნელი უპირატესობას, საჯარო პოლიტიკის კონცეფციას ანიჭებს. ეჭვგარეშეა, რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის მეცნიერებმა, პოლიტიკოსებმა და მთლიანად საზოგადოებამ ორივე ტრადიციიდან უნდა მიიღოს გამოცდილება.

უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო და სოციალური პოლიტიკის სფეროებში ისეთ თემებსაც ვხვდებით, რომლებიც ზემოთ მოყვანილ ცხრილში არ იყო ნახსენები, მაგ.: პოლიტიკური პროცესის ფორმირებისა და განხორციელების პოლიტიკა, რესურსების განაწილება და მასთან დაკავშირებული სამართლებრივი საკითხები, სახელმწიფო მმართველობასთან და ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული პრობლემები, ცენტრისა და რეგიონის ურთიერთობის პრობლემატიკა (ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირება და რეალიზაცია). აგრეთვე, ევროინტეგრაციასთან, გლობალურ მმართველობასთან და ეროვნული სახელმწიფოს ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული საკითხები.

განსაკუთრებული ყურადღების ღირსია ეკონომიკურ, საჯარო და სოციალურ პოლიტიკებს შორის ურთიერთკავშირი. მაგალითად, ფისკალური პოლიტიკა პირდაპირ კავშირშია ცხრილში მოყვანილი პოლიტიკების უმრავლესობასთან. საჯარო პოლიტიკა იმ შემთხვევაში ერევა ეკონომიკურ ცხოვრებაში, როცა საჭიროა მისი წახალისება (ჩამორჩენილ სფეროებში ეკონომიკური აქტივობის სტიმულირება) ან საჯარო ინტერესს საფრთხე ემუქრება (ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა). ეს ეკონომიკური განზომილება კონცეპტუალურად საჯარო და სოციალური პოლიტიკის განუყოფელ ნაწილს წარმოადგენს.

დასკვნა

საჯარო პოლიტიკისადმი მიდგომები, ალბათ ხვდებით, რომ მრავალმხრივია. როგორც ამ თავში ვნახეთ, არსებობს მთელი რიგი საკითხებისა, რომლებიც აუცილებლად უნდა განვიხილოთ, როდესაც ზოგადად, საჯარო პოლიტიკაზე ვსაუბრობთ. ჩვენ კი ამას განვიხილავთ კონკრეტულად, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის მაგალითზე. ეს არის სფერო, რომელიც უამრავ საკითხს მოიცავს, როგორიცაა მაგ.: პოლიტიკური მეცნიერებები, სოციოლოგია, ეკონომიკა და სხვა. ამ უკანასკნელ პერიოდში კი, უკვე საბოლოოდ ჩამოყალიბდა, როგორც სამეცნიერო დარგი. ძალიან მნიშვნელოვანია ისეთი ტიპის მსჯელობები, როგორიცაა მაგალითად რეაქტიული პოლიტიკა პროაქტიული პოლიტიკის წინააღმდეგ და ლიბერალური პოლიტიკა პატერნალისტურის წინააღმდეგ. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო და კერძო სექტორებს შორის ურთიერთობები, და ის ახალი რეფორმები, რამაც შეიძლება მათ შორის სხვაობა შეამციროს. სულ უფრო დიდ მნიშვნელობას იძენს არა-მომგებიანი სექტორი, ენჯეოების, კვანგოებისა და სხვა ჰიბრიდების ჩათვლით. სამართლებრივი და ორგანიზაციული მიდგომები ცდილობენ ტრადიციულ შეხედულებები მიუსადაგონ შედარებით თანამედროვე პოლიტიკურ მეცნიერებებს. და ბოლოს, საჯარო პოლიტიკის ერთ-ერთი დილემად კვლავ რჩება სამეცნიერო ცოდნის შეძენის სურვილი და მისი შესაბამისობა თანამედროვე პრობლემების გადასაჭრელად.

საჯარო პოლიტიკის მიდგომები შეიძლება დავახასიათოთ, როგორც მუდმივი პროცესი, ფუნდამენტური კვლევიდან (შედარებითი და გენერალიზაციის უმაღლეს დონეზე) გამოყენებით კვლევამდე (უფრო ვიწრო, ფოკუსირებული, და ქვეყნისთვის სპეციფიკური). პრაქტიკულად, ამ პროცესის თითოეული ეტაპს გარემოებებიდან გამომდინარე, თავისი ფუნქცია და სარგებელი გააჩნია. ამ წიგნის მომდევნო თავებში განხილულია საჯარო პოლიტიკის მთელი რიგი საკითხები, მიდგომები და მეთოდოლოგიები.

წყაროები:

Bulmer, M. – Lewis, J. – Piachaud, D. (eds.): The Goals of Social Policy. London, Unwin Hyman 1989.
Dunn, William, Public Policy Analysis (Inglewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1981).
Grdesic, Ivan, "Policy Agenda for the New Post-Communist States," in Nagel and Rukavisnikov (eds) 1994: 231 – 240.
Hendrych, D. Základy správní vědy. (Basics of Public Administration) Prague: Aleko, 1992.
Kingdon, John, Agendas, Alternatives, and Public Policy (Boston, Little Brown, 1984).
Lane, J. E.: The Public Sector. Concepts, Models and Approaches. London: Sage, 1993.
Lindblom, C. E. Politics and Markets. New York: Basic Books, 1977.
Lindblom, Charles and Woodhouse, Edward, The Policy-Making Process, (Inglewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1993).
Lippman, W.: Essays in the Public Interest Philosophy. Boston, Little, Brown and Co. 1955.
Lowi, Theodore, "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory" World Politics 16: 677 – 715.
Mannheim, K. Ideologie a utopie. (Ideology and utopia), Bratislava: Archa, 1991.
Nagel, Stuart, The Encyclopedia of Policy Studies (New York: St. Martins, 1994).
Peters, B. Guy, American Public Policy (Chatham, N. J.: Chatham House, 1993).
Prezyworski, A,. and Teune, H. The Logic of Comparative Social Inquiry (New York: Wiley, 1971)
Potůček, M. Havel versus Klaus: Public Policy Making in the Czech Republic. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 1, 1999, No. 2, pp. 163 – 176.
Potůček, M. Not Only the Market. Budapest, CEU Press 1999. 146 p. ISBN 963 – 9116 – 51 – 3
Weimer, D. L. and Vining, A. R. Policy Analysis. Concepts and Practice. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1992.
Wilensky, H. L. and Turner, L. Democratic Corporatism and Policy Linkages. Berkeley: University of California, Institute of International Studies, 1987. Research Series no. 69.

თავი 2

პოლიტიკის შემუშავების პროცესის ეკონომიკური თეორიები

გიული გულიასი

ამ თავში განხილულია ის თეორიები, რომლებიც ხაზს უსვამენ საჯარო პოლიტიკის ყველაზე სწრაფად მზარდ სფეროებს. ეკონომიკური და პოლიტიკური თეორიები, რომლებიც ქვევით არის წარმოდგენილი, თეორიული არსის მიხედვით, შეიძლება დავყოთ ორ ქვესათაურად – დედუქციურად და არადედუქციურად. ისინი შეიძლება ფოკუსირდებოდნენ ინდივიდებზე, ჯგუფებზე ან ინსტუტებზე და ეს შეიძლება იყოს მათი ძირითადი გამასხვავებელი ფაქტორი. დედუქციური თეორიები წარმოდგენილია შედარებით მცირე მოთხოვნებისგან, ან პრეამბულებისგან (წინაპირობისგან,) და ჰარმონიულად არის შერწყმული დედუქციური ლოგიკის კანონებთან; კეთდება შესაბამისი დასკვნები, ხოლო განსაკუთრებული მოვლენის შემთხვევაში, ზოგადი ვარაუდების საშუალებით, ახალ გამოცდილებას და ცოდნას ვიძენთ. არადედუქციური კი პირიქით, წარმოდგენილია ინდივიდუალური და განსაკუთრებული მოვლენების დაკვირვების საფუძველზე და მათი შედარებით, ისინი აღწევენ ემპირიული ცოდნის გენერალიზაციას, ან რაღაც სახის თეორიულ მონახაზს აკეთებენ. თეორიები, რომლებიც წარმოდგენილია ინდივიდუალურად, და რომლებიც ანალიზს უკეთებენ მიმდინარე პოლიტიკურ მოვლენებს, მათი მოქმედების ან ინდივიდუალური ინტერესის საფუძველზე, მიეკუთნება მოქმედების თეორიის კატეგორიას. ჯგუფის თეორიები იკვლევენ და ხსნიან სოციალურ-პოლიტიკურ მოვლენებს ტერმინით – ჯგუფშიდა და ჯგუფგარე მოქმედებები. და ბოლოს, ვხვდებით ისეთ თეორიებსაც, რომლებიც მოელიან პოლიტიკური მოვლენების გაგებას ორგანიზაციებში ან ინსტიტუებში კვლევის საშუალებით, და ამ დროს აქცენტი კეთდება ზოგ შემთხვევაში ინდივიდებზე, და ზოგ შემთხვევაში კი ორგანიზაციებზე.

საჯარო არჩევანის თეორია

საჯარო არჩევანის თეორია ანალიზის ძირითად ერთეულად ინდივიდს განიხილავს. ეს თანამედროვე ეკონომიკური თეორია იმ ინსტიტუტის სახელს ატარებს, სადაც ეს თეორია პირველად შემუშავდა (ვირჯინიის პოლიტექნიკურ უნივერსიტეტთან არსებული საჯარო არჩევანის კვლევის ინსტიტუტი). შაჯარო არჩევანის თეორია ეყრდნობა პოლიტიკური ქცევის სწავლების ნეო-კლასიკურ ეკონომიკურ პრინციპებს. მისი ყველაზე აუცილებელი წინაპირობა მდგომარეობს შემდეგში: პოლიტიკური წარმომადგენლები, მსგავსად საბაზრო წარმომადგენლებისა, ცდილობენ მოგების მაქსიმიზაციას და მათ ქცევას ხარჯთ-ეფექტურობის პრინციპი წარმართავს. ეს პრინციპი მიესადაგება ხმის მიცემის შესწავლას, პოლიტიკური და ეკონომიკური სისტემების ურთიერთდამოკიდებულებას, კოლექტიური გადაწყვეტილებების პროცესს და სამთავრებო ინსტიტუტებს (ბიუროკრატიის, კანონმდებლობის და პოლიტიკური პარტიების ჩათვლით, ასევე კონსტიტუციაც.). გამომდინარე იქიდან, რომ ამ შემთხვევაში ელექტორატიც საკუთარი ინტერესების რაციონალური მიმდევარი აღმოჩნდება, ხმას მისცემს ისეთ პარტიას, ან პოლიტიკურ მოღვაწეს, რომელიც მის ინტერესებს მოემსახურება. ეს თეორია პოლიტიკოსებს განიხილავს, როგორც "საარჩევნო ხმების მაქსიმიზატორებს" (დოუნსი, 1957); ისინი პოლიტიკური ხმებისთვის იმიტომ იბრძვიან, რომ პოლიტიკური თანამდებობის მიერ შემოთავაზებული შემოსავალი, ავტორიტეტი და პრესტიჟი მაქსიმალუ-

რად გაზარდონ, ეს კი იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი, თუ ისინი განმეორებით იქნებიან არჩეულნი. პოლიტიკური პარტიები, ინდივიდუალური პოლიტიკოსების მსგავსად წარმოადგენენ ისეთ საარჩევნო პროგრამებს, რომლებიც მიმზიდველია ამომრჩევლებისთვის და შესაბამისად, ხმების დიდი რაოდენობის მოგროვებით მთავრდება. პიტერ შელფი (1985) საზოგადოებრივი არჩევნების თეორიას შემდეგნაირად აყალიბებს: ხმის მიცემის ტენდენციიდან გამომდინარე, მოქალაქეები შეიძლება დავყოთ მომხმარებლებად, დაინტერესებული ჯგუფები შეიძლება განვიხილოთ, როგორც პოლიტიკური მომხმარებელთა ორგანიზაციები, ან როგორც გაერთიანებები, პოლიტიკური პარტიები შეიძლება მოვიაზროთ, როგორც საწარმო, სადაც მომსახურების კონკურენტუნარიან პაკეტებს და გადასახადებს გთავაზობენ ხმების სანაცვლოდ. პოლიტიკური პროპაგანდა შეიძლება შევადაროთ სარეკლამო განცხადებებს და კომერციულ პრომოუშენს, სადაც სამთავრებო ოფისები მოიაზრება, როგორც სახელმწიფო კომპანიები, რომელთა საქმიანობა დამოკიდებულია იმაზე, მიიღებენ ისინი თუ არა ადეკვატურ პოლიტიკურ დახმარებას, იმისათვის, რომ დაფარონ მათი ხარჯები.

საჯარო არჩევანის თეორია საჯარო პოლიტიკის პროცესს წარმოადგენს, როგორც პოლიტიკური წარმომადგენლების ურთიერთქმედებების მთელ ციკლს, რომლებსაც ეგოისტური მიზნები ამოძრავებთ. ამომრჩევლები მოელიან უფრო მრავალფეროვან საარჩევნო პროგრამებს, ასევე მთავრობისგან გარკვეულ მომსახურებას, თუმცა ამავე დროს "დიდ ენთუზიაზმს არ იჩენენ გადასახადების გადახდაში" და ამით არღვევენ ბაზრის მთავარ პრინციპს, რომლის მიხედვითაც საქონლის გაცვლა თანაბარ ფასეულობებს უნდა ეფუძნებოდეს. პოლიტიკოსები, პოლიტიკური პარტიები და ბიუროკრატია მზად არიან უპასუხონ პროგრამის მოლოდინებს, იმ შემთხვევაში, თუ ეს პროგრამები არჩევნებს მოაგებინებენ, ან ბიუჯეტის გაზრდას გამოიწვევენ.

ურთიერთთანამშრომლობის მთელი ეს ციკლი, სადაც საჯარო პოლიტიკის წარმომადგენლები ერთმანეთს განიხილავენ, როგორც მოგების მაქსიმიზაციისათვის აუცილებელ საშუალებებს, საბოლოოდ სრულდება ორი უარყოფითი შედეგი: (ა) ერთი არის ის, რომ სახელმწიფო გამუდმებით და ღრმად იჭრება ეკონომიკის და საზოგადოების ფუნქციებში, "პოლიტიკური ბიზნს ციკლის ფორმით". სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, დემოკრატიული მმართველობა ფუნქციონირებს "პერმანენტული" საარჩევნო კამპანიის ფორმით, სადაც სამთავრობო გადაწყვეტილებები, რომლებიც "მისაღებია" ან "მიუღებელია" ელექტორატისთვის, იყოფა საარჩევნო ციკლის დროის მიხედვით: პოპულარული გადაწყვეტილებები მიიღება ზუსტად არჩევნების წინ, და არაპოპულარული გადაწყვეტილებები მხოლოდ არჩევნების შემდეგ. (ბ) სხვა არასასურველი სოციალური შედეგი არის ის, რომ საჯარო პოლიტიკის შემქმნელები, მოქალაქეების ჩათვლით, ისეთ სიტუაციაში არიან, თითქოს ჩიხში მოხვდნენ, სახელდობრ, საჯარო პოლიტიკას საზოგადოებისთვის სიკეთე კი არა, არამედ ზიანი მოაქვს.

საჯარო არჩევანის თეორია, საკუთარ როლს საჯარო პოლიტიკაში ზუსტად ისევე მოიაზრებს, როგორც კლასიკური ეკონომიკა მოიაზრებოდა ეკონომიკური აზროვნების ისტორიაში. საზოგადოდ ცნობილია, რომ კლასიკური პოლიტიკური ეკონომიკა გამოჩნდა, როგორც დოქტრინის "მხოლოდ ფასი"-ს კრიტიკა, რომელიც სქოლასტიციზმს განეკუთვნებოდა: მან ეჭვქვეშ დააყენა მისი ნორმატიული და

მორალური ხასიათი და განსაზღვრა საკუთარი თავი როგორც ისეთი მეცნიერება, რომელსაც სურდა აღეწერა და აეხსნა ეკონომიკური სისტემის და ეკონომიკური წარმომადგენლების ქცევა, და არ განესაზღვრა მათი ქცევის 'გარე' ნორმები, როგორც სქოლასტიციზმი აკეთებდა ამას. კლასიკური ბრიტანული ეკონომიკის მსგავსად, საჯარო არჩევანის თეორია (ა) კრიტიკულად არის განწყობილი ტრადიციულ პოლიტიკურ თეორიასთან, რომელიც დაფუძნებულია არა ეკონომიკაზე, არამედ მიიჩნევა "სოციალური ეთიკის" ერთ-ერთ განხრად.„(ბ) და საკუთარ როლს ხედავს თანამედროვე პოლიტიკური მეცნიერების ეკონომიკურ საფუძვლებში. ამ ფუნდამენტის ფორმულირება დაკავშირებულია ჯ. ბუჩანანთან და გ. ტულოკთან (1965), ვინც სხვა "საჯარო არჩევანის" წარმომადგენლებთან ერთად წარმოაჩენდნენ ნეო-კლასიკური ეკონომიკის ორ პრინციპს, კერძოდ: (1) მოტივაციის პრინციპი, რომლის მიხედვითაც ქცევასაც და მოქმედებასაც გააჩნია მხოლოდ ერთი აქსიომა: რაციონალურად მიყვე საკუთარ ინტერესებს და (2) ტრანსაქცია, გაცვლა ტერმინის ეკონომიკური მნიშვნელობით, ორ ეკონომიკურ აქტიორს შორის, მხოლოდ მაშინ ხდება, თუ ამას თან ახლავს ორმხრივი სარგებელი და საერთო უპირატესობების გაზრდა.

იგივეს ვერ ვიტყვით პოლიტიკურ "გაცვლაზე". საჯარო პოლიტიკის წარმომადგენლები არ განსხვავდებიან ეკონომიკური წარმომადგენლებისგან მათი მოტივაციიდან გამომდინარე – როგორც პოლიტიკოსები ასევე ბიუროკრატები საკუთარ ინტერესებს რაციონალურად იცავენ, როგორც მათი ქცევის აქსიომას. თუმცა გაცვლითი ურთიერთობები საჯარო პოლიტიკის აქტიორებს შორის ვერ უზრუნველყოფს ორმხრივ უპირატესობებს (საჯარო კეთილდღეობა), ვინაიდან ერთობლივი მოქმედების ვერანაირი ინსტიტუციური რეგულაცია ვერ მიიღებს მონაწილეობას ისეთი საჯარო პოლიტიკის შექმნაში, რომელიც შეზღუდავდა ერთი სოცილური ჯგუფის მიერ მეორის "ექსპლუატაციას".

საჯარო პოლიტიკაში საჯარო არჩევანის თეორია ბაზრის სარკისებურ ანარეკლს წარმოადგენს, მაგრამ ამას გააჩნია უარყოფითი შედეგებიც, რაც ორი ძირითადი მიზეზიდან გამომდინარეობს: ა) საკუთარი ინტერესების დაკმაყოფილების რაციონალური მცდელობა და ბ) მორალური სისუსტეები (ოპორტუნიზმი) (მ.ფრიდმანი). საჯარო პოლიტიკის წარმომადგენლები იქამდე გააგრძელებენ კანონმდებლობით განსაზღვრული მათი ქცევის ნორმების დარღვევას, ვიდრე ეს მათ აწყობთ. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, მანამ სანამ ნორმების დარღვევით მიღებული სარგებელი უფრო მეტია, ვიდრე ის ზიანი, რომელიც მხილების შემთხვევაში მიადგებათ.

საკითხავია, თუ როგორ ვაიძულოთ ამორალური საჯარო პოლიტიკის წარმომადგენლები, რომლებიც არღვევენ კანონებს და ნორმებს, რომ ვეღარ მოიპოვონ დაუმსახურებელი უპირატესობები, პატიოსან კომპანიონებთან ურთიერთობისას. როგორ შეიძლება შეიქმნას ისეთი "ინსტიტუციონალური რეგულირება" (კანონთა ერთობლიობა), რომელიც ხელს შეუწყობდა საზოგადოებრივი ქონების დაგროვებას და ამავე დროს არ დაარღვევდა იმ მთავარ პრინციპს, რომლის მიხედვითაც საჯარო პოლიტიკის წარმომადგენლები რაციონალურად ცდილობენ საკუთარი ინტერესების დაკმაყოფილებას. საჯარო არჩევანის თეორიის მიხედვით ასეთ მოთხოვნებს მხოლოდ ერთი ინსტიტუტე – ბაზარი აკმაყოფილებს, სადაც ცალკეული ინდივიდების მიერ საკუთარი ინტერესების დაკმაყოფილება წინააღმდეგობაში არ

მოდის საერთო ინტერესებთან. აქედან გამომდინარე, ის უნდა გახდეს მისაბაძი მოდელი საჯარო პოლიტიკის ინსტიტუტებისთვის.

თუ ვაღიარებთ, რომ საბაზრო მექანიზმის დანერგვას ავტომატურად მოჰყვება საზოგადოებრივი სიკეთის შექმნა, მაშინ გამოდის, რომ საჯარო პოლიტიკა ან სრულიად ზედმეტია, ან უარეს შემთხვევაში საზიანოც კი. საჯარო არჩევანის თეორია თავის დასკვნებში ისე შორს არ მიდის, როგორც ლიბერტარიანული თეორია, რომელიც ამტკიცებს, რომ საჯარო პოლიტიკის როლი უნდა შემცირდეს ე.წ. "მინიმალურ სახელმწიფომდე", სადაც სახელმწიფოს როლი ადამიანებისა და მათი საკუთრების უფლების დაცვამდეა დაყვანილი, ასეთი მოდელი თითქმის გამორიცხავს საჯარო პოლიტიკის, როგორც დისციპლინის საჭიროებას. საჯარო არჩევანის თეორიის მიხედვით მთავრობა მხოლოდ ბაზრის "დანამატის" როლით უნდა შემოიფარგლოს.

ამ თეორიის წინააღმდეგ, მთავარი არგუმენტი ის არის, რომ მასში ზედმეტად გამარტივებულია "საბაზრო ლოგიკის" პრინციპები და ასე მექანიკურად მათი მორგება პოლიტიკისთვის არასწორია – ეს უკანასკნელი ბევრად უფრო კომპექსურია ვიდრე ბაზარი. საქმე იმაშია, რომ პოლიტიკური ქმედების მიზანი ყოველთვის არ არის ინდივიდუალური მოგების მაქსიმიზაცია: მათი მოტივები შეიძლება იყოს არა მხოლოდ ეგოისტური, არამედ სიმბოლური, რიტუალური ან და ალტრუისტული. მეორე საწინააღმდეგო არგუმენტი არის ის, რომ ზედმეტი სიმარტივის გამო, მოვლენების ზუსტი პროგნოზირება გართულებულია. მაგალითად, მოსაზრება იმის შესახებ, რომ დემოკრატიის კონკურენტული დინამიკა უცილობლად იწვევს მთავრობის ფუნქციების გაფართოებას და მაშასადამე სახელმწიფო აპარატის გაბერვას, ემპირიულად ყოველთვის არ დასტურდება.

ნეო-ინსტიტუციონალიზმი

ნეო-ინსტიტუციონალიზმის გასაგებად, მნიშვნელოვანია გავიაზროთ ის თეორიული მიდგომები, რომლებიც ემყარებიან ინდივიდს ან ჯგუფს, როგორც კოლექტიურ ერთობას, არიან ცალმხრივი და მათი ვალიდურობა შეზღუდულია. ტერმინი – ნეო-ინსტიტუციონალიზმი ასახავს ამ თეორიის მიმდევართა დამოკიდებულებას, ტრადიციული და ისტორიული ინსტიტუტების მიმართ. რეალურად, ნეო-ინსტიტუციონალიზმის თეორია ეკონომიკური თეორიაა და მას მეორენაირად ახალ ინსტიტუციონალურ ეკონომიკასაც უწოდებენ. ამ თეორიის წარმოშობა განპირობებულია ერთი მარტივი კითხვით, რომელიც შეიძლება ითქვას, კანტის სტილშია დასმული: საიდან არსებობენ ისეთი სოციალური ინსტიტუტები, როგორებიცაა: მთავრობა, კომპანიები, ეკლესიები და როგორ რეგულირდებიან ისინი? ნეო-ინსტიტუციონალიზმის წარმოშობამდე ბევრი ეკონომისტი სვამდა ამ კითხვას.

ვილიამსონის გამოჩენამდე (1975) (ვინც კოასეს "მივიწყებული" თეორიის რეაბილიტაციითა და განვითარებით მიმართულება მისცა ორგანიზაციების ეკონომიკურ ინტერპრეტაციას), ორგანიზაციებისადმი ეკონომიკურ მიდგომაში ორი ძირითადი ტენდენცია დომინირებდა. ერთი მათგანი ორგანიზაციებს განიხილავდა, როგორც ინდივიდუალებსა და "ორგანიზაციებს" შორის ტრანზაქციას, რომელშიც ინდივიდუალები (ორგანიზაციების წევრები) მონაწილეობენ, რადგან

მათ საკუთარი რაციონალური ინტერესების დაკმაყოფილება უკეთ შეუძლიათ ორგანიზაციის შიგნიდან, ვიდრე რომელიმე სხვა ალტერნატიული ფორმით, ორგანიზაციის გარედან. (ინდივიდსა ორგანიზაციას შორის ურთიერთობის ასეთი ინტერპრეტაცია ძალიან წააგავს სისტემასა და გარემოს შორის ურთიერთობას, რომელიც ნ. ლუმენმა (1995. გვ. 212) აღწერა. ორგანიზაციის ალტერნატიული ინტერპრეტაციის მიხედვით, ორგანიზაციის წევრები მის ნაწილს შეადგენენ და ერთმანეთთან თანამშრომლობენ საერთო მიზნის მისაღწევად. (1) ს. ბერნარდი (1968) და მისი მიმდევრები ჰ. საიმონი და ჯ. მარჩი ამტკიცებენ, რომ ორგანიზაციები იქამდე არსებობენ ვიდრე მათ მიერ თანამშრომლებისათვის მიცემული სარგებელი აჭარბებს იმ კონტრიბუციას, რომელსაც თანამშრომლები ორგანიზაციისათვის გასცემენ. ორგანიზაცია მაშინ იქმნება, როდესაც პოტენციური თანამშრომლობა (გაცვლა ინდივიდსა და ორგანიზაციას შორის) უფრო მეტ შესაძლებლობებს იძლევა, ვიდრე თანამშრომლობის ნებისმიერი სხვა ფორმა. (2) სხვები, მაგ. პ. ბლაუ და რ. სკოტი (1962) მიიჩნევენ, რომ ფორმალური ორგანიზაცია არის ინდივიდუალების „მიზანშეწონილი კონგლომერატი“ რომლებიც იყენებენ „კონცენტრირებულ ძალისხმევას“ საერთო და აშკარად აღიარებული მიზნების მისაღწევად.

ორგანიზაციებისადმი მესამე ეკონომიკური მიდგომა უკავშირდება კოასეს (1960) თეორიას ტრანსაქციის ღირებულების შესახებ. კოასე ორგანიზაციას განიხილავს, როგორც ალტერნატივას ბაზრისმიერი კოორდინირებისადმი და როგორც კოორდინაციის ავტონომიური ფორმა (დღეს მას ლიტერატურაში “იერარქიად” მოიხსენიებენ) ის აგვარებს იმ სირთულეებსა და პრობლემებს, რომლებიც დაკავშირებულია საბაზრო გაცვლასთან. საბაზრო ტრანსაქციის ხარჯები დაკავშირებულია კონტრაქტებთან და მათი შესრულებისადმი თვალყურის დევნებასთან. სწორედ ასეთი ტიპის ხარჯები წარმოადგენენ ე.წ. საოპერაციო ხარჯებს.

იმ ორგანიზაციებს შორის, რომლებიც ბაზარზე ან პოლიტიკურ გარემოში მოქმედებენ, იერარქიულობის მიხედვით ეკონომისტები ორი ტიპის ორგანიზაციებს გამოყოფენ: კერძო ორგანიზაციებსა და სახელმწიფო ბიუროკრატიას. სახელმწიფო ბიუროკრატიასთან შედარებით, კერძო ორგანიზაციები უფრო ეფექტურად არის მიჩნეული. ეს აიხსნება შემდეგნაირად – ბაზრისთვის დამახასიათებელი წამახალისებელი მექანიზმები, როგორიცაა ჯილდო ან სასჯელი, სრულიად უცხოა პოლიტიკური გარემოსთვის.

თეორიის წარმომადგენელთა მიხედვით, ეკონომიკურ, სოციალურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში, ინსტიტუტების მთავარი როლი მდგომარეობს შემდეგში – გადაჭრან ინფორმაციის გაცვლასთან დაკავშირებული პრობლემები, აგრეთვე შეამცირონ ტრანსაქციის ხარჯები ეკონომიკურ, სოციალურ და პოლიტიკურ ორგანიზაციებში.

ნეო-ინსტიტუციონალიზმის წარმოშობა დიდად განაპირობა საკუთრების უფლების თეორიამ. საქმე იმაშაია, რომ ტრანსაქციის ხარჯების არსებობა განაპირობებს იმას, რომ საკუთრებაზე უფლებების გადანაწილება გავლენას ახდენს ზოგადად ეფექტურობაზე.

აქვე იბადება კითხვა, თუ როგორ გავზომოთ ინდივიდუალური წვლილი. აქაც იგივე ტიპის მორალურ დილემას ვაწყდებით, როგორც ჯგუფური საქმიანო-

ბის დროს: როგორ უნდა გავანაწილოთ პასუხისმგებლობა ჯგუფის თითოეულ წევრზე, თუ მათ ერთობლივად მიიღეს არასწორი პოლიტიკური გადაწყვეტილება. აქ მთავარი პრობლემა არის კოლექტიური ქმედების დილემა. თუ ჩავთვლით, რომ ისინი ვინც ერთად მოქმედებდნენ რაციონალურად ცდილობენ მოგების მაქსიმიზაციას, მაშინ საქმე გვექნება თავის არიდების პრობლემასთან, რადგან თითოეული შეეცდება, რომ ძალების მინიმალური დახარჯვით იმოქმედოს.

ისმის კითხვა: როგორ მოვახერხოთ რომ ასეთი ინდივიდების ქმედებები აქტიურ თანამშრომლობაში გადავზარდოთ? დემსეტის და ალკიანის აზრით ამ პრობლემას იოლად აგვარებს საკუთრების უფლების თეორია. თეორიის თანახმად, მხარეების გადაწყვეტილების მიღების უფლებას მესამე მხარეს გადასცემენ, რადგან თვითონ ვერ ახერხებენ იმის გარკვევას, თუ თითოეული მათგანი რამდენად უწყობს ხელს საერთო მიზნის მიღწევას.

ორმხრივი შეთანხმების საფუძველზე, მესამე მხარეს (ზედამხედველს) სანქციის უფლება ენიჭება. თუმცა, ჩვენ არანაირი გარანტია არ გვაქვს, რომ მესამე მხარე ანუ გარე დამკვირვებელი, ობიექტური და მიუკერძოებელი იქნება საკუთარ მსჯელობებში. ამიტომ, ჩნდება იმის საჭიროება, რომ ზედამხედველიც გარკვეულწილად რაიმე სახის კონტროლს დაუქვემდებაროთ. დემსეტისა და ალკიანის აზრით, დილემმა ადვილად მოგვარდება თუ მხარეები ფიქსირებულ ჯამაგირს დაინიშნავენ, ხოლო დარჩენილი თანხის (მოგების) განაწილების უფლება ზედამხედველს ექნება. ამ შემთხვევაში, ეს უკანასკნელი პირნათლად შეასრულებს საკუთარ მოვალეობებს. საკუთრებაზე უფლებების გადანაწილება ადვილად წყვეტს კოლექტიური საქმიანობის დილემას. საჯარო პოლიტიკაში ამ თეორიის რელევანტურობა ვლინდება პრივატიზაციაში და ხელისუფლების მიერ კერძო კომპანიებთან დადებულ კონტრაქტებში.

ნეო-ინსტიტუციონალიზმის განსხვავებული ვარიანტია "თეორია აგენტების შესახებ". ის განვითარდა, როგორც სადაზღვევო ეკონომიკის განშტოება. დაზღვევის სფეროშიც ყველაზე მნიშვნელოვან პრობლემებს წარმოადგენს კონტროლი და წახალისება. შესაბამისი ინფორმაციის ნაკლებობის გამო, დამზღვევს უჭირს დაზღვეულის ქცევის გაკონტროლება (ეს ძალიან ძვირიც დაჯდებოდა), რადგან დაზღვეულის ქცევას არ წარმართავს ვთქვათ, კანტისეული (ან რელიგიური) მორალური პრინციპები, არამედ ხშირად ის ხელმძღვანელობს უტილიტარიზმის პრინციპით. მაგალითად, თუ ვინმეს საკუთარი სახლი ათ მილიონ უნგრულ ფორინტად აქვს დაზღვეული, ხოლო სახლის რეალური ღირებულება ამ თანხის ნახევარს შეადგენს, მაშინ ეს ადამიანი დიდად არ იზრუნებს ხანძარსაწინააღმდეგო უსაფრთხოებაზე, რადგან სახლის დაწვის შემთხვევაში სადაზღვევო კომპანიისგან მიღებული თანხა, მას დიდ მოგებას მოუტანს. ამ პრობლემის მოსაგვარებლად, საჭიროა ისეთი კონტრაქტების გაფორმება, რომლებიც გამორიცხავენ ასეთ შემთხვევებს. თანამედროვე პრაქტიკაში, სადაზვევო კომპანიები ცდილობენ, რომ რისკი დაზღვეულთან ერთად გაინაწილონ, და ამისათვის კონტრაქტში დებენ სპეციალურ მუხლს, სახელწოდებით – "დაქვითვები".

ასეთი ტიპის ურთიერთობებში არაკეთილსინდისიერი საქციელი რამოდენიმე მიზეზით არის განპირობებული. ყველაზე გავრცელებული შემთხვევაა, როცა ერთ-ერთ მხარეს აქვს უფრო მეტი ინფორმაცია და ცოდნა ვიდრე მეორეს. ასეთ

ვითარებას ინფორმაციულ ასიმეტრიას უწოდებენ. ამის ანალოგია შეიძლება მოვიყვანოთ პოლიტიკური ცხოვრებიდან, სადაც ამომრჩეველი არ ფლობს სრულ ინფორმაციას პოლიტიკოსებისა და მთლიანად სახელმწიფო აპარატის საქმიანობის შესახებ, რითიც პოლიტიკოსებმა შეიძლება ბოროტად ისარგებლონ.

არანაკლებ საინტერესოა დ.ს. ნორთის თეორია, რომელიც აქცენტს აკეთებს საჯარო პოლიტიკის კუთხით ინსტიტუტების მიღწევებსა და სახეცვლილებებზე. ნორთის აზრით სწორედ ინსტიტუტები განსაზღვრავენ "თამაშის წესებს", რომლებიც იძულებისა და წახალისების მეშვეობით ახდენენ ადამიანთა შორის ურთიერთობის სტრუქტურირებას და გაურკვევლობის შემცირებას. ინსტიტუტების მიერ დადგენილი იძულებისა და წახალისების მექანიზმები შეიძლება იყოს ფორმალური ხასიათის, მაგ., რეგულაციები, ანდა არაფორმალური ხასიათის, მაგ.., კონვენციები და ქცევის კოდექსები. გაურკვევლობის შემცირების გარდა, რეგულაციებსა და კონვენციებში ჩადებული იძულებისა და წახალისების მექანიზმების დანიშნულება ის არის, რომ წესების დარღვევა ფინანსურად არამომგებიანი იყოს, ხოლო მათი დაცვა კი წახალისდეს სხვადასხვა პრემიების მეშვეობით.

ნორთი ხაზს უსვამს ინსტიტუტისა და ორგანიზაციის კონცეფციებს შორის სხვაობას, რომლებიც ხშირად ყოველდღიურ სალაპარაკო ენაში სინონიმებად მიიჩნევა. ინსტიტუტებსა და ორგანიზაციებს შორის განსხვავების საილუსტრაციოდ მას გუნდური სპორტის სახეობის მაგალითი მოჰყავს. ამ მაგალითში ინსტიტუტი წარმოადგენს თამაშის შესახებ წესების ერთობლიობას – როგორ უნდა ვითამაშოთ, რისი უფლება გვაქვს და რისი არა. ხოლო, თვითონ გუნდი კი განასახიერებს ორგანიზაციას.

ორგანიზაციამ უნდა მოახერხოს სხვადსხვა ინდივიდებს შორის გარკვეული წესების ფარგლებში ურთიერთობების სტრუქტურირება. დავუბრუნდეთ გუნდური სპორტის მაგალითს და გავიხსენოთ, რომ ორი გუნდი ერთმანეთს გამარჯვებისთვის ეჯიბრება. გუნდი (ორგანიზაცია) გამარჯვებას იმ შემთხვევაში მიაღწევს, თუ თამაშის წესების დაცვასთან ერთად მოახერხებს გუნდის წევრთა ურთიერთშეთანხმებულ მოქმედებას, რაც გამოიხატება საერთო მიზანში, (შეჯიბრში გამარჯვება) საერთო სტრატეგიაში და ფუნქციების სწორად გადანაწილებაში. ნორთის ინსტიტუციონალური თეორიის თანახმად ჩვენ სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური ორგანიზაციები უნდა განვიხილოთ როგორც სპორტული გუნდები. ამ ორგანიზაციებსაც აქვთ საერთო მიზანი, რომლისკენაც მიდიან შეთანხმებული სტრატეგიით, რესურსების (ადამიანური და სხვ.) სწორად გადანაწილებითა და შიდა კოორდინაციით. ინსტიტუტებსა და ორგანიზაციებს (წესები და სტრატეგია) შორის ურთიერთობაში ურთიერთდამოკიდებულება არსებობს, მაგრამ პრიორიტეტი მაინც ინსტიტუტებს ენიჭებათ. ნორთის მიხედვით ინსტიტუტები წარმოშობენ ორგანიზაციებს და გარკვეული წესების მეშვეობით ინსტიტუციონალური ჩარჩო განსაზღვრავს ორგანიზაციების სამოქმედო არეალს და შესაძლებლობების სფეროს, რომელთა ფარგლებშიც ორგანიზაციებს შეუძლიათ შეიმუშაონ სტრატეგიები, მოახდინონ საკუთარი რესურსების კომბინირება, უზრუნველყონ მათი კოორდინირებული მოქმედება, თუმცა ერთი პირობით - მათ განუხრელად უნდა დაიცვან სამოქმედო წესები. მაგრამ, ორგანიზაციები ფლობენ გარკვეული ტიპის ავტონომიას, რაც იმაში გამოიხატება, რომ მათ შეუძლიათ ინსტიტუციონალურ გარემოზე გარკვეული გავლენა მოახდინონ. ნორთის მიხედვით, სწორედ ამ დიალექტიკურ

ურთიერთმიმართებაში უნდა ვეძებოთ იმის ახსნა, თუ რატომ და როგორ იცვლებიან ინსტიტუტები და ორგანიზაციები. ინსტიტუტები თანდათანობით იცვლება და მათი ცვლილება თითქმის არასდროს ატარებს რევოლუციურ ხასიათს. ეს იმ ფაქტთან არის დაკავშირებული, რომ ინსტიტუციური წესების ორი ტიპი – ფორმალური და არაფორმალური, სხვადასხვანაირად არის დამკვიდრებული საზოგადოებასა და კულტურაში. ფორმალური წესები შეიძლება სამართლებრივი ან პოლიტიკური გადაწყვეტილებით შეიცვალოს, ხოლო არაფორმალური წესები, ანუ კულტურასთან , ტრადიციასთან და სხვ. დაკავშირებული ჩვეულებები "ხელოვნური" მოდიფიცირების მიმართ საკმაოდ მდგრადია. კულტურული ტრადიციის "ინერციით" აიხსნება ის, რომ ინსტიტუციონალური ცვლილებები ევოლუციური ხასიათისაა და რომ სწორედ ინსტიტუტების არსებობა უზრუნველყობს ისტორიულ წარსულსა და ისტორიულ მომავალს შორის უწყვეტობის არსებობას.

საჯარო პოლიტიკის სფეროში ინსტიტუტებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა უნდა მივანიჭოთ, რადგან სწორედ პოლიტიკური ინსტიტუტების მიერ დადგენლი ფორმალური და არაფორმალური წესები ა) განსაზღვრავენ პოლიტიკოსებისა და ბიუროკრატების "საზოგადოებრივ როლებს"; ბ) სამართლებრივ საფუძველს უქმნიან საჯარო პოლიტიკის მოქმედ პირებს; გ) საჯარო პოლიტიკის შემქნელებს სთავაზობენ ქცევის თანმიმდევრულ წესებს, შეფასების ნორმებს, სხვადასხვა ტიპის კონცეფციებს, ემოციურ კავშირებსა და სხვ., რაც მათ ეხმარებათ იმაში, რომ საკუთარი როლები გააზრებულად შეასრულონ; და დ) ქმნიან ნორმატიული პირობების ჩარჩოს, რომლის ფარგლებშიც პოლიტიკური ორგანიზაციები იმუშავებენ სხვადასხვა ტიპის სტრატეგიებსა და თანამშრომლობის შესაძლებლობებს. ნეოინსტიტუციონალიზმამდეც კი, ორგანიზაციების კვლევით დაკავებული მეცნიერები ხაზს უსვამდნენ ინსტიტუციონალური როლების, ინსტიტუციონალური რუტინის, სიმბოლოებისა და ინსტიტუციონალური ვალდებულებების მნიშვნელობას, მაგრამ მაინც ვერ აღიქვამდნენ პრობლემის მთელ სირთულეს.

ნეო-ინსტიტუციონალურ მიმდევრებს შორის არსებობს გარკვეული აზრთასხვაობა, თუმცა ისინი თანხმდებიან ორ მნიშვნელოვან საკითხზე:

1. ისინი თანხმდებიან, რომ სწორედ ინსტიტუტები ახდენენ პოლიტიკისა და საჯარო პოლიტიკის ფორმირებას. ინსტიტუციური წესები და პროცედურები ახდენენ პოლიტიკოსებისა და ბიუროკრატების ქცევის სტრუქტურირებას; ისინი განსაზღვრავენ ბიუროკრატების იდენტურობას; და შედეგად, დიდ გავლენას ახდენენ საჯარო პოლიტიკური პროცესის გადაწყვეტილებებსა და შედეგებზე.
2. მათ მიაღწიეს კონსენსუს აგრეთვე იმ საკითხზე, რომ ორგანიზაციების ფორმირება ისტორიითა და კულტურული ტრადიციით ხდება. და იმის მიუხედავად, თუ რა გავლენას ახდენენ გარე და შიდა ფაქტორები ორგანიზაციის არსებობაზე, ეს გავლენები ინსტიტუციონალურ "ინერციასთან" შეტაკებისას გაქარწყლდება. საჯარო პოლიტიკის შემქმნელებისთვის ხელმისაწვდომი ალტერნატივების რაოდენობასა და რაობას, ნებისმიერ კერძო შემთხვევაში, განსაზღვრავს ორგანიზაციებისა და ინსტიტუტების დინამიური ურთიერთმიმართება. იგივე ფაქტორი ახდენს გავლენას აგრეთვე, პოლიტიკური პრობლემების ინტერპრეტაციაზე, შესაძლო მიზნების არჩევაზე და მათი განხორციელების მექანიზმების განსაზღვრაზე.

ინსტიტუტებსა და ორგანიზაციებს შორის დინამიური ურთიერთქმედება ემპირიულად აღწერა რ. პუტნემმა (1993). პუტნემი ცდილობდა იმის ახსნას, თუ რითი იყო გამოწვეული იტალიის სამხრეთ და ჩრდილოეთ რეგიონების პოლიტიკური სისტემების, ასე განსხვავებული ეფექტურობა. 70-იან წლებამდე, საჯარო პოლიტიკის ისეთი პრობლემები, როგორიცაა საზოგადოებრივი ჯანდაცვა ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოება, იტალიაში ცენტრალური ხელისუფლების მიერ წყდებოდა. ადგილობრივ ხელისუფლებას პრეფექტი აკონტროლებდა, რომელიც რომში არსებულ ცენტრალურ ხელისუფლებასთან იყო ანგარიშვალდებული. 70-იანი წლების შუა პერიოდში გადაწყდა, რომ მომხდარიყო ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია და დემოკრატიზაცია. ამას მოჰყვა რეგიონალური ხელისუფლების დაფუძნება. თანდათანობით, რეგიონის საჯარო პოლიტიკის პრობლემების მოგვარება მათ საქმიანობად იქცა. პუტნემმა აღმოაჩინა, რომ თუმცა ახალი დემოკრატიული ინსტიტუციონალური და ორგანიზაციული სისტემა ერთდროულად და იდენტურ ფორმებში იქნა შემოღებული მთელი ქვეყნის მასშტაბით, ის წარმატებული აღმოჩნდა ჩრდილოეთში და წარუმატებელი სამხრეთში. რა იყო ამის მიზეზი? მან ინტერპრეტაცია გაუკეთა იმ ემპირიული კვლევის მონაცემებს, რომელიც ორ განზომილებაზე დაყრდნობით მთელი ქვეყნის მასშტაბით, ათი წლის განმავლობაში ტარდებოდა. ინსტიტუტებისა და ორგანიზაციების ახალი დემოკრატიული სისტემა მან აიღო, როგორც დამოუკიდებელი ცვლადი. შედეგებმა ნათლად აჩვენა, როგორ გავლენას ახდენდნენ ინსტიტუციონალური ცვლილებები საჯარო პოლიტიკის მოქმედი პირების იდენტურობაზე, ძალაუფლებასა და სტრატეგიებზე. მისი კვლევის პირველ ნაწილში, ახალი, ფორმალური ინსტიტუციონალური წესები პოზიტიურ ზეგავლენას ახდენდნენ საჯარო პოლიტიკის ორგანიზაციული სისტემების ფუნქციონირებაზე ჩრდილოეთის რეგიონებში. ამ რეგიონში, საჯარო პოლიტიკის მოქმედმა პირებმა, საკუთარი თავის იდენტიფიცირება მოახდინეს თამაშის დემოკრატიულ წესებთან. მათი ძალაუფლება დემოკრატიულ პრინციპებსა და სამოქალაქო საზოგადოების თანამონაწილეობას ეფუძნებოდა. ისინი, თავიანთი პოლიტიკური სტრატეგიებით ცდილობდნენ, რომ ეფექტურობისა და სოციალური სამართლიანობის კრიტერიუმები დაეკმაყოფილებინათ. ამის საწინააღმდეგოდ, მონაცემებმა გვიჩვენა, რომ ნაკლებად განვითარებულ სამხრეთში, პოლიტიკოსებმა და ბიუროკრატებმა საკუთარი თავის იდენტიფიცირება არ მოახდინეს დემოკრატიული პოლიტიკის პრინციპებთან, რადგან ისინი ტრადიციული ადგილობრივი ელიტარული წრის წარმომადგენლები იყვნენ. დემოკრატიული პრინციპების მაგივრად, რომლებიც სამოქალაქო საზოგადოების თანამონაწილეობას წაახალისებდა, საჯარო პოლიტიკის სტილი და შინაარსი ვერტიკალური ძალაუფლებით განისაზღვრებოდა და ელიტის ინტერესების დაკმაყოფილებისკენ იყო მიმართული.

ინსტიტუტების ახალი ფორმალური წესების საფუძველზე, ძნელია იმის ახსნა თუ რატომ განსხვავდებიან ასე მკვეთრად ერთმანეთისგან პოლიტიკური ორგანიზაციების სტრატეგიები, აგრეთვე პოლიტიკის მოქმედ პირებს შორის თანამშრომლობისა და კოორდინაციის ფორმები ჩრდილოეთსა და სამხრეთ რეგიონებში. ამ სხვაობის ახსნა შესაძლებელია, თუ ინსტიტუტების ფორმალურ წესებსა და მათზე დაფუძნებულ ორგანიზაციულ სისტემებს განვიხილავთ, როგორც დამოკიდებულ ცვლადებს.

ამის საფუძველზე, პუტნამი შემდეგ დასკვნამდე მივიდა – ინსტიტუტების არაფორმალური წესები, რომლებიც ეფუძნებიან ურთიერთმოქმედებას, იმ კულტურულ ტრადიციებს, რომელსაც საზოგადოების თითოეული წევრი ატარებს,

“სამოქალაქო საზოგადოების” ისეთ ნორმებსა და ფასეულობებს როგორიცაა

- სოლიდარობა, ნდობა, საზოგადოებრივი სულისკვეთება და სხვ., არსებობს ფაქტორები, რომლებიც განსაზღვრავენ: ა) თუ რამდენად შეითვისებენ ინსტიტუტების ფორმალურ წესებს; ბ) რა სტრატეგიებს აირჩევს ორგანიზაცია; და გ) თანამშრომლობისა და კოორდინაციის რა ფორმები იქნება გამოყენებული. პუტნამმა აღნიშნა, რომ ჩრდილოეთში, რომელსაც ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოება ჰქონდა, საჯარო პოლიტიკის მოქმედ პირთა ქცევა ემყარებოდა ისეთ პოლიტიკურ ღირებულებებს, როგორიცაა პატიოსნება, ნდობა, კანონის პატივისცემა, თანამშრომლობისთვის მზაობა, სოლიდარობა, თანამონაწილეობა. თვით კონტროლი და სხვ. პუტნამი შენიშნავს, რომ ზუსტად ამის საწინააღმდეგო გარემოებები გვხვდებოდა სამხრეთში, სადაც, შეიძლება ითქვას, რომ სამოქალაქო კულტურა საერთოდ არ არსებობდა. სამხრეთ რეგიონების დამახასიათებელი თვისებები იყო: კანონისთვის თავის არიდება, სხვის ხარჯზე იოლად გასვლა, კორუფცია, შური, ეგოიზმი, სამოქალაქო საზოგადოებაში ჯგუფების შექმნის უუნარობა, საზოგადოებრივი პრობლემების მიმართ ტოტალური გულგრილობა, ძალადობა და მოსახლეობის ზოგადი უნდობლობა, ერთმანეთისა და საჯარო პოლიტიკის მიმართ.

ნეო-ინსტიტუციონალიზმი ინსტიტუციონალურ სტრუქტურებს განიხილავს როგორც ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური ცხოვრების სამშენებლო ბლოკებს. საჯარო პოლიტიკისადმი მისი მთავარი შეტყობინება იმაში მდგომარეობს, რომ ამა თუ იმ ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებას, პოლიტიკური ორგანიზაციების ფუნქციონირებისა და საჯარო პოლიტიკის მოქმედი პირების ქცევის ჩათვლით, ფუნდამენტურად განსაზღვრავს ისტორიულად განპირობებული მორალური და პოლიტიკური ფასეულობების ერთობლიობა, რომელთა ფესვები კულტურული ტრადიციებიდან მოდის.

კეთილდღეობის პოლიტიკური ეკონომიკა

საჯარო პოლიტიკისადმი ყველაზე გავრცელებული მიდგომა არის კეთილდღეობის ეკონომიკა. რასაც ყოველდღიურ სალაპარაკო ენაში საჯარო პოლიტიკის ანალიზს ვეძახით, სხვა არაფერია თუ არა – გამოყენებადი კეთილდღეობის ეკონომიკა. ეს მიდგომა, ისევე როგორც ზოგადად ეკონომიკა მომდინარეობს იმ მოსაზრებიდან, რომ საბაზრო ეკონომიკა შედგება საზოგადოების მიერ გადაწყვეტილებების მიღების რაციონალური მოდელებისგან. თუმცა, კეთილდღეობის ეკონომიკა აღიარებს იმ ფაქტს, რომ ბაზარს ყოველთვის არ შესწევს რესურსების ეფექტურად გადანაწილების უნარი, ანუ სხვაგვარად რომ ვთქვათ: ბაზარიც კი უძლურია, რომ მოგების მაქსიმიზაციის ინდივიდუალური მცდელობები მთლიანად საზოგადოების ოპტიმალურ კეთილდღეობაში ასახოს. მაგალითად, ლიბერტარიანიზმის მიმდევრებისგან განსხვავებით, კეთილდღეობის ეკონომიკის წარმომადგენლები მიიჩნევენ, რომ ბაზარი ავტომატურად არ იწვევს საზოგადოებრივ ქონების მაქსიმიზაციას. ამის საწინააღმდეგოდ, კეთილდღეობის ეკონომიკა თვლის, რომ პოლიტიკურ ინსტიტუტებს შეუძლიათ ისე იმოქმედონ, რომ გამოასწორონ ე.წ. ბაზრის ჩავარდნები. ამ თვალსაზრისით, ისინი საჯარო პოლიტიკას განმარტავენ ან როგორც ა) ბაზრის დამატებას; ანდა ბ) მის შემცვლელს.

კეთილდღეობის ეკონომიკის პრინციპები პირველად შეიმუშავა და მათი სისტემატიზაცია მოახდინა ბრიტანელმა ეკონომისტმა პიგოუმ, რომელიც იყო ალბათ პირველი ვინც ამოიცნო ურთიერთკავშირი ბაზრის ჩავარდნასა და საჯარო პოლიტიკას შორის, თუმცა ის ბაზრის ჩავარდნების მხოლოდ რამოდენიმე ფორმაზე მიუთითებდა. ბაზრის ჩავარდნის ერთი ფორმა არის ა) მონოპოლია – წარმოიშობა არაჯანსაღი ეკონომიკური კონკურენციის შედეგად და მონოპოლისტებს საშუალება ეძლევათ საკუთარი ფასები ზღვრულ ღირებულებაზე მაღლა ასწიონ. ეს იწვევს მომხმარებლის დაზარალებას, სოციალური ხარჯების სახით. ბაზრის ჩავარდნის შემდეგი ფორმა არის ბ)მწარმოებლებისა და მომხმარებლების მიერ არასრული და ან არასწორი ინფორმაციის ფლობა, რის გამოც ისინი ვერ ახერხებენ მართებული გადაწყვეტილებების მიღებას. მაგალითად, ფარმაცევტული კომპანიები ყოველთვის არ აფრთხილებენ საკუთარ მომხმარებლებს ამა თუ იმ წამლის უარყოფითი ეფექტების შესახებ, ხოლო მომხმარებლებს არ გააჩნიათ საკმარისი პროფესიული ცოდნა ამის გასარკვევად. არასრულყოფილი ინფორმაციის გამო ხდება ისეთი გადაწყვეტილებების მიღება, რომლებიც ემსახურებიან ამა თუ იმ ჯგუფის ან ინსტიტუტის ინტერესებს, მაგრამ იწვევენ სოციალურ დანაკარგებს, რადგან ამგვარი ხარჯები მომხმარებლებსა და გადასახადის გადამხდელებს აწვება. გ) ბაზრის ჩავარდნის მესამე, საყოველთაოდ ცნობილი ფორმაა – ნეგატიური საწარმოო ნარჩენები. ამის ყველაზე გავრცელებული მაგალითია გარემოს დაბინძურება – თუ ვთქვათ, ფაბრიკის გამონაბოლქვი ბუნებისთვის და ადამიანის საცხოვრებელი გარემოსთვის საზიანოა, ხოლო ფაბრიკა არ ფარავს იქ მცხოვრები მოსახლეობის ჯანმრთელობის გაუარესების ხარჯებს, საზოგადოება ზიანდება. დ) ბაზრის ჩავარდნის კიდევ ერთი მაგალითია საერთო საძოვრების გამოყენება.

ასეთი ტიპის ჩავარდნას მაშინ ვხვდებით, როდესაც საერთო მფლობელობაში მყოფი რესურსი მკაცრი რეგულაციების გარეშე გამოიყენება ვინმეს მიერ პირადი მოგების მისაღებად. ამ დროს ხდება რესურსის ინტენსიური უტილიზება, რაც შორეულ პერსპექტივაში ზიანს აყენებს საზოგადოებას. ამის კლასიკური მაგალითია, ფერმერები, რომლებსაც სულ უფრო და უფრო ბევრი საქონელი მიჰყავთ საბალახოდ, რაც იმ ადგილის გაუდაბურებას იწვევს. ე) კომპანიებს შორის დესტრუქციული, ანუ აგრესიული კონკურენცია არის ბაზრის ისეთი ტიპის ჩავარდნა, რომელიც ნეგატიურად აისახება როგორც მშრომელებზე, ასევე მთლიან საზოგადოებაზე. ასეთი ზომაგადასული კონკურენციის შედეგად, სარგებლიანობა შეიძლება შემცირდეს, რასაც სავარაუდოდ მოჰყვება ხელფასების შემცირება (რაც სხვა შემთხვევაში არ მოხდებოდა), სამუშაო პირობების გაუარესება და სხვა, რაც საბოლოო ჯამში უარყოფითად აისახება საზოგადოების კეთილდღეობაზე.

ვინაიდან, კეთილდღეობის ეკონომიკა მიიჩნევს, რომ ბაზრის ჩავარდნები შესაძლებელია და უნდა გამოსწორდეს პოლიტიკური საშუალებებით, ის თვლის, რომ მთავარ პოლიტიკურ პრობლემას სწორედ ასეთი ტიპის ჩავარდნების ეფექტურად გამოსწორება წარმოადგენს. ეკონომიკური თვალსაზრისით, ყველაზე ეფექტურია ის გადაწყვეტილება, რომელიც ყველაზე ნაკლებ ხარჯიანი იქნება. ამის დასადგენად გამოიყენება ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზის ტექნიკა. ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზის პრაქტიკული გამოყენება მდგომარეობს შემდეგში: ან სასურველ შედეგს მივაღწიოთ მინიმალური ინვესტიციით, ან არსებული ინვესტიციის დონით მაქსიმალური შედეგი მივიღოთ.

ასეთი ანალიზი ერთდროულად ორი მიზანს ემსახურება: 1) ალტერნატივებისა და მათი მოსალოდნელი შედეგების შეფასებას, და 2) იმ ალტერნატიული გზის მიგნებას,რომელიც მოგების მაქსიმიზაციას და ინვესტიციების მინიმიზაციას უზრუნველყობს. ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზი პირველ რიგში იმ მიზანს ემსახურება,რომ ხელისუფლების გადაწყვეტილებები მაქსიმალურად დაუახლოვდეს ბაზრის გადაწყვეტილებებს. უფრო ზუსტად, ეკონომიკური ინსტრუმენტები იმისთვის გამოიყენება, რომ მოხდეს პარეტოს ოპტიმალური საჯარო პოლიტიკის ალტერნატივეს რეალიზება.

პარეტო იმ წინაპირობიდან გამოდის, რომ კეთილდრეობას ეფექტურობა განსაზღვრავს, ხოლო ბაზრისმიერი განაწილება ამის საუკეთესო ინსტრუმენტია. მისი ვარაუდის მიხედვით, ბაზრის მოქმედ პირებს შორის ურთიერთობა იქამდე გრძელდება, ვიდრე ყველა მოთამაშე არ დაკმაყოფილდება და ერთი მხარის მდგომარეობის გაუმჯობესება, მხოლოდ სხვა მხარის მდგომარეობის გაუარესების ხარჯზე იქნება შესაძლებელი. ეფექტურობის ასეთ მდგომარეობას პარეტოს ოპტიმუმი ეწოდება. ასეთი ნორმის საფუძველზე უკვე შესაძლებელია სხვადასხვა საბაზრო გადანაწილებების შეფასება. მაგრამ, არ უნდა ვიფიქროთ, რომ ეს ინტერპერსონალური ნორმაა, როგორიცაა ვთქვათ მორალური ნორმები, რომელიც ყველა მოქმედი პირისთვის ვალიდურია. პირიქით, ეს არის კმაყოფილებისა და შეფასების სუბიექტური გამოხატულება და მოქმედი პირის პრეფერენციების გამოხატვას წარმოადგენს.

ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად, ხდება სხვადასხვა სოციალური გარემოებების შეფასება. პარეტოს თანახმად, ბაზარზე რესურსების გადანაწილების დროს არავის მდგომარეობა არ უარესდება, მაშინ როცა სულ მცირე ერთი ადამიანი მაინც მიიჩნევს ახალ სიტუაციას ადრინდელზე უკეთესად. გადანაწილება პარეტოს ოპტიმუმზე (რაციონალური და ეფექტური) იმყოფება, მაშინ როცა შემდეგი ტრანსაქცია შეუძლებელია ისე განხორციელდეს, რომ ახალ პოტენციურ სიტუაციაში არავის მდგომარეობა არ გაუარესდეს. პარეტოს ოპტიმუმთან დაკავშირებული მთავარი სირთულე ის არის, რომ ერთდროულად, რამოდენიმე გარემოება შეიძლება არსებობდეს (დამოკიდებულია მოქმედი პირების საწყის პირობებზე) რომელთა ურთიერთ შედარებაც შეუძლებელი იქნება.

კეთილდღეობის ეკონომიკის ზოგიერთი მიმდევარი პარეტოს თეორიის ერთერთ მთავარ დამსახურებად ეფექტურობისა და პატიოსნების გამიჯვნას მიიჩნევს. თუმცა, ამგვარი გამიჯვნა სერიოზულ მორალურ და პოლიტიკურ პრობლემებს ბადებს. (ზაიაცი, 1995. გვ. 76-77) 1) ზუსტად პარეტოს მიხედვით მოვლენები იშვიათად ვითარდება. 2) რომც დავუშვათ, რომ ასეთი რამ რეალურად ხდება (როდესაც ახალ სიტუაციაში ყველას მდგომარეობა გაუმჯობესდა), მაინც იბადება კითხვა, თუ როგორ უნდა გადანაწილდეს მთლიანი მოგება. თუ წარმოვიდგენთ, რომ ერთმა მხარემ მოგების 99% მიისაკუთრა, ხოლო მეორემ 1%, მაშინ მორალური თვალსაზრისით ძალიან გაგვიჭირდება პირველი მხარის გამართლება.

პარეტოს თეორია მექანიკურად არ უნდა მოვარგოთ საჯარო პოლიტიკას, რადგან ხელისუფლების გადაწყვეტილებებს ყოველთვის ჰყავს გამარჯვებულები და დამარცხებულები, ეს კი ეწინააღმდეგება პარეტოს ოპტიმუმის პრინციპს. მაგალითად, საშემოსავლო გადასახადით დაფინანსებული ღარიბთა სოციალური

დაზღვევა, მდიდარს ცუდ სიტუაციაში ჩააგდებს. ამიტომ, ამას პარეტოს ოპტიმუმს ვერ ვუწოდებთ. თუ კრიმინალს ციხეში მოვათავსებთ, არც ეს იქნება ოპტიმუმი, რადგან მისი მდგომარეობაც გაუარესდა. ნ. კალდორის (1939) თეორია ცდილობს, რომ პარეტოს პრინციპთან დაკავშირებული სირთულეები გადაჭრას. ე.წ. კალდორის კრიტერიუმი, პარეტოს კრიტერიუმთან შედარებით, შერჩეულ საჯარო პოლიტიკის ალტერნატივას მხოლოდ იმ მოთხოვნას უყენებს, რომ მის მიერ მოტანილი სარგებელი უნდა აჭარბებდეს მისივე ხარჯებს. კალდორის კრიტერიუმის გამოყენებით, რესურსების განაწილების ისეთი მექანიზმები შეიძლება ავამოქმედოთ, რომლის შედეგადაც გამარჯვებულები დამარცხებულების კომპენსაციას მოახდენენ. ამ შემთხვევაში, პარეტოს ოპტიმუმის მიღწევაც ასე თუ ისე შესაძლებელი იქნებოდა.

დიდი ხანი არაა, რაც ბაზრის ჩავარდნების თეორიის კვალდაკვალ, ხელისუფლების ჩავარდნების თეორიაც შემუშავდა. მისი ყველაზე მნიშვნელოვანი პოსტულატი ის არის, რომ ბაზრის ჩავარდნების გამოსწორებაზე მიმართული ხელისუფლების ქმედებები მართლაც დიდ გავლენას ახდენენ ბაზრის მოქმედებაზე, მაგრამ ამას ზოგჯერ ისეთი არასასურველი შედეგები შეიძლება მოჰყვეს, რომ საგრძნობლად შემცირდეს ბაზრის მიერ საქონლისა და მომსახურების წარმოების უნარი. სხვაგვარად რომ ვთქვათ: გამორიცხული არ არის, რომ საჯარო პოლიტიკის გადაწყვეტილებამ ნეგატიური გავლენა იქონიოს მთლიან სოციალურ კეთილდღეობაზე. ეს არის გაფრთხილება იმის შესახებ, რომ ვიდრე ბაზრის ჩავარდნების გამოსწორებაზე იფიქრებდნენ, საჯარო პოლიტიკის შემქმნელებმა კარგად უნდა გააანალიზონ აქვთ თუ არა ამისათვის საკმარისი შესაძლებლობა, რესურსები უნარები და სხვ.

ხელისუფლების ჩავარდნებთან დაკავშირებულმა კრიტიკამ კეთილდღეობის ეკონომიკის მიმდევრებს უბიძგა, რომ ბაზრის ჩავარდნების ტრადიციული კონცეფციის რე-კონცეპტუალიზაცია მოეხდინათ. ხელისუფლებისა და ბაზრის როლების უფრო ზუსტი განსაზღვრის მიზნით, მათ შეიმუშავეს საქონლისა და მომსახურების ტიპოლოგია. ეს ტიპოლოგია საზოგადოებაში არსებული საქონლისა და მომსახურების კლასიფიცირებას ოთხ ტიპად ახდენს, ამასთანავე ითვალისწინებს ექსკლუზიურობისა და ამოწურვადობის კრიტერიუმებს. ექკლუზიურობა და ამოწურვადობა შეიძლება მივიჩნიოთ, როგორცორც ცვლადები, რომელებიც მარტივ მატრიცას ქმნიან, ხოლო ამ მატრიცაში საქონელისა და მომსახურების ოთხი ტიპი შეიძლება განვასხვაოთ. ქვემოთ მოცემული ცხრილი სქემატურად წარმოგვიდგენს საქონელისა და მომსახურების ამ მარტივ დაჯგუფებას. ცხრილი აღებულია ს. სავასის (1977) ნაშრომიდან.

საქონლისა და მომსახურების ზოგადი სისტემატიკა

ექსკლუზიურობა	ამოწურვადობა	
	მაღალი	დაბალი
მაღალი	კერძო ქონება	კლუბური ქონება
დაბალი	საერთო ქონება	საზოგადოებრივი ქონება

როგორც, ცხრილიდან ჩანს, კერძო საქონელი წარმოადგენს საზოგადოების მიერ წარმოებული საქონლის უკიდურეს ტიპს. ეს მოიცავს ისეთ საქონელს, როგორიცაა საკვები, თმის შეჭრა და სხვა. ასეთი ტიპის საქონელი და მომსახურება, მათი მოხმარების შემდეგ, სხვებისთვის ხელმისაწვდომი ვეღარ იქნება, ვინაიდან მოხმარებისას თავდება. მათი საერთო თვისება ის არის, რომ შესაძლებელია მათი დისტრიბუცია. მეორე უკიდურესობას წარმოადგენს საზოგადოებრივ საქონელი და მომსახურება. ის მოიცავს ქვეყნის თავდაცვას, ქუჩების განათებას, სამართლებრივ უსაფრთხოებას და სხვ. როდესაც ასეთი ტიპის საქონლის წარმოება ხდება, მათი შემდგომი მოხმარება მათ რაოდენობას არ ამცირებს. კლუბური ქონება და საერთო ქონება ამ ორ უკიდურესობას შორის გვხვდება. საერთო ქონების კატეგორიას მიეკუთვნება ნახევრად საზოგადოებრივი ქონება და მომსახურება (მეტ-ნაკლებად საზოგადოებრივი საქონელი), როგორიცაა ხიდები და მაგისტრალები, რომლებიც მოხმარებისას არ მცირდება, მაგრამ მათი მოხმარებისათვის შესაძლებელია გადასახადის დაწესება. საერთო ქონების კატეგორიას მიეკუთვნება, აგრეთვე ისეთი საქონელი, როგორიცაა ოკეანის თევზი. არ არის აუცილებელი, რომ ინდივიდმა გადაიხადოს ასეთი ტიპის საქონელის მოხმარებისათვის, მაგრამ მათი რაოდენობა მოხმარებაში მცირდება. კეთილდღეობის ეკონომიკის პრინციპებისა და მიზნების მიხედვით, ხელისუფლება არ უნდა ჩაერიოს ისეთ საქმიანობებსა და ტრანსაქციებში, რომლებიც დაკავშირებულია კერძო ქონებასთან. მათი გადანაწილება მთლიანად ბაზაარს უნდა მივანდოთ. ხელისუფლების ამოცანა უნდა იყოს საბაზრო ტრანსაქციების გამართულობის უზრუნველყოფა, საკუთრების უფლების დაცვით, კრიმინალის პრევენციითა (ქურდობა, ძალდატანებით დადებული კონტრაქტები და ა.შ.) და სხვა. ამის საპირისპიროდ, საზოგადოებრივი ქონების მიწოდება უნდა შეადგენდეს ხელისუფლების ამოცანას, რადგან, დაბალი მოგების გამო, ბაზარი არ უზრუნველყობს ასეთი საქონლისა და მომსახურების მიწოდებას. ხელისუფლებამ კლუბური ქონების გამოყენებაზე გარკვეული გადასახადები უნდა დააწესოს და ამ გზით დაიცვას ის ისეთივე გამოყენებისგან, როგორიც საზოგადოებრივ ქონებას აქვს. კლუბური ქონების შემთხვევაში ხელისუფლებამ უნდა შექმნას კუთვნილების გარკვეული სისტემა, რომელიც ლიცენზირებასთან იქნება დაკავშირებული. ეს დაგვიცავს ისეთი შედეგებისგან, როგორიც მაგალითად საზოგადოებრივი საძოვრების შემთხვევაში ხდება. მაგალითად, საჯარო აუქციონზე შეიძლება გაიყიდოს თევზ-ჭერის უფლება გარკვეული კვოტით.

კეთილდღეობის ეკონომიკის კრიტიკოსები ძირითადად აკრიტიკებენ არა ჩვენს მიერ ზემოთ მოცემულ ტიპოლოგიას (საქონლისა და სერვისის), არამედ მის თეორიულ საფუძვლებს. კრიტიკოსების აზრით, ამ თეორიის მთავარი სისუსტე ის არის, რომ მას საჯარო პოლიტიკის კეთება, მხოლოდ ტექნიკურ და მეთოდოლოგიურ პრობლემამდე დაჰყავს. ეს თეორია არ აღიარებს შემდეგს – ხელისუფლების

გადაწყვეტილებებს ყოველთვის არ უდგას უკან მხოლოდ სამეცნიერო ცოდნა, ზოგ შემთხვევებში გადამწყვეტ როლს თამაშობს, მაგალითად ფასეულობათა არჩევანი.

პლურალიზმი

პლურალიზმი, საჯარო პოლიტიკის შექმნის საკმაოდ ცნობილი მიდგომაა და ის აქცენტს ჯგუფზე აკეთებს. საჯარო პოლიტიკისადმი პლურალისტური მიდგომა აშშ-ში განვითარდა და საჯარო პოლიტიკის ინერპრეტაციაში წამყვან ტენდენციეს წარმოადგენდა. მართალია, პრურალისტური მიდგომა ტიპიურ ამერიკულ გამოგონებად არის მიჩნეული, ამერიკასთან ერთად (ჯეიმს მედისონი) მის ფესვებს ევროპაშიც მივყავართ (ალექსის დე ტოკვილი). უფრო მეტიც, ამ დოქტრინას საფუძვლები არტურ ბენტლის ნაშრომებში ჩაეყარა. მართალია, ბენტლის თეორიამ დროსთან ერთად მცირე ცვლილებები განიცადა, მისი ძირითადი პოსტულატები აღიარეს ისეთმა მოღვაწეებმა, როგორიცაა დევიდ ტრუმანი, რობერტ დალი, ან ნელსონ პოლსბი. პლურალისტური თეორია ეფუძნება იმ დაშვებას, რომ საჯარო პოლიტიკურ პროცესში და მთლიანად პოლიტიკის ჩამოყალიბებაში, ყველაზე მნიშვნელოვან როლს ინტერესთა ჯგუფები თამაშობენ. მის ცნობილ წიგნში (ხელისუფლების პროცესი), ბენტლიმ (1908) ჩამოაყალიბა პოსტულატი, რომლის თანახმადაც საზოგადოება სხვა არაფერია, თუ არა მისი შემადგენელი ჯგუფების ერთობლიობა. ისი პოსტულატის თანახმად, ნებისმიერ ინტერესს საზოგადოებაში "მოეძებნება" ჯგუფი (მსგავსი ინტერესების მიმდევარი ინდივიდებისგან შემდგარი), რომელშიც ეს ინტერესი იპოვის გამოხატულებას კონკრეტულ და ადექვატურ ფორმებში. ტრუმანმა (1964) შეარბილა ბენტლის მიდგომა და აქცენტი გააკეთა ფარულ ინტერესებზე, როგორც ჯგუფის ორგანიზების პოტენციურ საფუძველზე. ვიდრე ინტერესი ფარულია, ჯგუფის შექმნაც მხოლოდ შესაძლებლობად რჩება.

პლურალიზმის თეორიის მიხედვით, მსგავსი ინტერესების გარშემო გაერთიანებული ჯგუფები, ინტერესთა მრავალგავარობის გამო თვითონაც განსხვავებულები არიან. ჯგუფები ნებაყოფლობით წარმოიქმნება. ასეთი ჯგუფები მისი წევრებისგან არ მოითხოვენ აბსოლუტურ ერთგულებას, რაც ვთქვათ, გამორიცხავდა იმას, რომ ეს ადამიანები ერთდროულად რამოდენიმე ჯგუფის წევრი ყოფილიყვნენ. ადამიანი, რომელიც საკუთარი ინტერესების დაკმაყოფილებას ცდილობს, ბუნებრივად შეიძლება იყოს რამდენიმე ჯგუფის წევრი. სხვადასხვა ჯგუფის წევრობას დიდი მნიშვნელობა აქვს ჯგუფებს შორის კოფლიქტის შემცირებაში და მათ შორის თანამშრომლობის წახალისებაში. აღსანიშნავია აგრეთვე ის შემთხვევები, როდესაც მსგავსი ინტერესების დაკმაყოფილებას სხვადასხვა ჯგუფები ცდილობენ და ისინი მშვიდობიანად ეჯიბრებიან ერთმანეთს წევრების გადმობირებასა და შენარჩუნებაში.

პლურალისტური თეორია საჯარო პოლიტიკას აღიქვამს როგორც პროცესს, რომლის მთავარ ფუნქციასაც კონკურენტული ინტერესების მშვიდობიანი შეთავსება წარმოადგენს. საბოლოო ჯამში საჯარო პოლიტიკა არის "კოლექტიურ" ინტერესთა გამომხატველი ინტერესთა ჯგუფების კონკურენციისა და თანამშრომლობის შედეგი.

საჯარო პოლიტიკისადმი პლურალისტური მიდგომა სახელმწიფო დაწესებულებებს აღიქვამს, როგორც საჯარო პოლიტიკის შექმნის არენას, სადაც სხვადასხვა ფსეულობების მქონე ადამიანები მონაწილეობენ საჯარო-პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაში. პლურალისტური თეორია სახელისუფლო ბიუროკრატიას "წარმომადგენლობით ინსტიტუტად" მიიჩნევს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ის საჯარო პოლიტიკას ადმინისტრაციასთან აიგივებს – "კარგია ის ადმინისტრაციული გადაწყვეტილება, რომელიც იმ ჯგუფების პრეფერენციების სუმირებას ახდენს, რომელთანაც მას აქვს შეხება. ანალოგიურად კარგია ის არჩევნები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ამრჩეველთა პრეფერენციების სუმირებას (მ. შაპირო, 1988. გვ. 134).

კრიტიკოსები პლურალიზმის თეორიას ზოგჯერ ისეთ პოსტულატებს მიაწერენ (და შემდეგ მკაცრად აკრიტიკებენ), რომლებიც ამ თეორიას არ ეკუთვნის. მაგალითად, ამ თეორიის მომხრეები არასდროს ამტკიცებდნენ, რომ ყოველ ჯგუფს თანაბარი შესაძლებლობა აქვთ ხელისუფლებაზე ზეგავლენის მოსახდენად, ან რომ ყოველ ჯგუფს თანაბარი წარმატებით შეუძლია ხელისუფლების დარწმუნება. თუმცა, ძნელია ეჭვის გაფანტვა იმის შესახებ, რომ ამ თეორიაში მსგავსი მოსაზრებები ნაგულისხმევია.

პლურალიზმის ადრეული წარმომადგენლები ამტკიცებდნენ, რომ ხელისუფლებას გადამცემი ღვედის როლი უნდა ეთამაშა (და მათი აზრით თამაშობდა კიდეც) ინტერესთა ჯგუფების მოთხოვნების დაფიქსირებისა და დაკმაყოფილების გზით. ისინი ხელისუფლებას აღიქვამდნენ მხოლოდ, როგორც "ადგილს" სადაც სხვადასხვა კონკურენტულ ინტერესთა ჯგუფებს შეუძლიათ შეიკრიბონ და ითათბირონ. მოგვიანებით, კრიტიკოსთა გავლენით პლურალიზმის მომხრეებმა ახლებურად შეაფასეს ხელისუფლების როლი. ახალი კონცეფციის მიხედვით, ხელისუფლებას მსაჯის, ან მედიატორის, ანდა ბროკერის როლი ეკუთვნება. კარლ შმიტი, ალბათ სამართლიანად, პლურალისტურ თვალსაზრისს ბრალად სდებს სახელმწიფოს როლის დაკნინებასა და ქვეყნის სუვერენულობისა და ერთიანობის პრინციპის ხელყოფას. პლურალისტებს, სახელმწიფოს, როგორც "პოლიტიკური ასოციაციის" როლი დაჰყავთ რელიგიური, ეკონომიკური და სხვა ტიპის ასოციაციების დონეზე. ამ გზით, ის საერთოდ ეჭვის ქვეშ აყენებს სახელმწიფო პოლიტიკის არსებობას.

კრიტიკოსთა კიდევ ერთი არგუმენტი,ინტერესთა ჯგუფებს შორის კონკურენციასა და ბალანსს ეხება. ჩნდება საკმაოდ საბუძვლიანი კითხვა – რა ხდება მაშინ, როდესაც ინტერესთა ალიანსი ან მონოპოლია წარმოიქმნება ძალაუფლების სხვადასხვა გასშტოებებს შორის? რა მოხდება მაგალითად იმ შემთხვევაში, თუ ბიუროკრატია ალიანსში შევა ერთ ინტერესთა ჯგუფთან მეორის წინააღმდეგ; ან თუ იგივენაირად იმოქმედებს საპარლამენტო კომიტეტის უმრავლესობა? ანდა რა მოხდება, თუ საჯარო პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროებში საქონელი განსხვავებული მოცულობით გადანაწილდება? მაგალითად, დავუშვათ, რომ ინტერესთა ჯგუფების გარკვეული რაოდენობა ეცილება ერთმანეთს (კონკურენციის საფუძველზე) 500 ერთეული საქონლის გადანაწილებაზე საჯარო პოლიტიკის ა სექტორში, ხოლო საჯარო პოლიტიკის ბ სექტორში ერთმანეთს ეცილება ინტერესთა ჯგუფების იგივე რაოდენობა, ოღონდ მხოლოდ საქონლის 50 ერთეულისთვის. ამ

შემთხვევაში გამოვა, რომ ბევრად მეტი საქონელი აღმოჩნდება საჯარო პოლიტიკის ა სექტორში, მაშინ როცა ორივე სექტორში ინტერესთა ჯგუფების რაოდენობა თანაბარი იყო. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, მოლაპარაკებების პროცესსა და კონკურენციას თან ახლავს უთანასწორობის მომენტები.

ნეო-პლურალიზმი, პლურალიზმის კლასიკური ვერსიისგან განსხვავებით, ზოგიერთ საკითხზე შედარები ზომიერ პოზიციას იჭერს, თუმცა ის არ უარყოფს ამ თეორიის ფუნდამენტურ პრინციპებს. მაგალითად, ნეოპლურალისტები კონკურენტული ჯგუფების რესურსებსა და შესაძლებლობებს თანაბრად არ აფასებენ. მაგალითად, ჩარლზ ლინდბლომი თვლის, რომ ბიზნეს ჯგუფებს სხვა ჯგუფებთან შედარებით უფრო მეტი ძალაუფლება აქვთ ორი მიზეზიდან გამომდინარე:

1. ბიზნესი არსებით ფუნქციას ასრულებს საზოგადოების ცხოვრებაში (სახლების აშენება, საკვების დამზადება, ტრანსპორტი და სხვ.), რომელის შეუსრულებლობაც ბუნტსა და ამბოხებაში გადაიზრდება. თუ კერძო ეკონომიკა ვერ შეძლებს ასეთი ამოცანების შესრულებას, ამან შეიძლება ხელისუფლების დაცემაც კი გამოიწვიოს. სწორედ აყვავებული ეკონომიკა უზრუნველყობს ხელისუფლების საქმიანობათა საფუძველს, რადგან სახელისუფლო პროგრამებისთვის რესურსების ყველაზე მნიშვნელოვან წყაროს გადასახადები შეადგენენ. და სწორედ ბიზნესი უზრუნველყობს იმ ფონდების არსებობას, რომლებსაც პოლიტიკოსები მათი ხელახალი არჩევისთვის იყენებენ.
2. ეკონომიკური ზრდა მხოლოდ იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი, თუ ბიზნესის სფეროში ნდობა და თავდაჯერებულობა არსებობს. ამგვარად, ხელისფულებამ ყურადღება უნდა მიაქციოს ბიზნესის მოლოდინებს (მოთხოვნებს), რადგან ბიზნესის ლიდერები თავიანთ ძირითად ფუნქციას, მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეასრულებენ, თუ მათი მოგება და უპირატესობები დამაჯერებელი იქნება.

ინტერესთა ჯგუფების თეორიაზე ყველაზე ძლიერი შეტევა უკავშირდება თეოდორ ლოუისა (1969) და მანკურ ოლსონს (1987. გვ. 122). პლურალიზმის კრიტიკაში ლოუიმ აღნიშნა, რომ ამერიკის ხელისუფლება არც მედიატორი არბიტრის ფუნქციას ასრულებს და არც საბირჟო ბროკერისა, რადგან ის გადაიქცა ინტერესთა ჯგუფების პატიმრად. ინტერესთა ჯგუფების პლურალიზმისა და ლიბერალიზმის კრიტიკისას ლოუი აცხადებს, რომ ხელისუფლების პოლიტიკა და პოლიტიკის შემუშავება ზოგადად ფრაგმენტულია, რაც ნიშნავს, რომ მთლიანად ხელისუფლება სხვადასხვა "ქვე-ხელისუფლებების" ფრაგმენტებისგან შედგება, რომლებსაც თავის მხრივ ინდივიდუალურ ინტერესთა ჯგუფები აკონტროლებენ. ოლსონი, ინტერესთა ორგანიზაციებს "განაწილების კოალიციებს" უწოდებს, რომლებიც ინტერესთა ჯგუფების ვიწრო და ეგოისტურ მიზნებს ემსახურებიან და რითაც ის სოციალური ფენები ზარალდებიან, რომლებსაც ნაკლებად შესწევთ საკუთარი ინტერესების არტიკულირების უნარი. ხელისუფლებასთან გარიგებების შედეგად ინტერესთა ჯგუფებმა შეიძლება მიაღწიონ მათი წევრებისთვის შემოსავლის გაზრდას (ვთქვათ, ხელისუფლების მიერ ფასებისა და ხელფასების დადგენა), მაგრამ ამან შეიძლება გამოიწვიოს საზოგადოებრივი წარმოების ეფექტურობის შემცირება, რადგან ზემოთ ხსენებულ ინტერესთა ჯგუფებს სოციალური ნამცხვრის საკმაოდ დიდი წილი ხვდებათ, ხოლო მის შექმნაში მათი კონტრიბუცია არაპროპორციულად მცირეა.

ამრიგად, ინტერესთა ჯგუფების ეგოიზმი საზოგადოებაში დამატებით ხარჯებს იწვევს და ზრდის პოლიტიკურ დაძაბულობას მის შიგნით. ინტერესთა ჯგუფებმა სოციალური დანახარჯები შეიძლება სამართლებრივი რეგულაციების გართულებითაც გაზარდონ.

თუ, ინტერესთა ჯგუფებს შორის ძალთა არანაირი ბალანსი არ იქნება, ძალაუფლების პლურალისტური გადანაწილება ერის დაკნინებას გამოიწვევს. რამოდენიმე მიზეზის გამო:

1. ის ამცირებს ეკონომიკურ ეფექტურობას, რადგან მწარმოებლები ხელისუფლებისგან მოელიან მათი ეკონომიკური პრობლემების გადაწყვეტას (მათ მოგების მიღება გარიგებების ხარჯზე მოინდებათ და არა ონკურენციაში მონაწილეობით);
2. ის იწვევს სოციალურ უსამართლობას, რადგან პრივილიგირებული ჯგუფები ნაციონალური ნამცხვრი კუთვნილზე უფრო დიდ ნაჭერს იღებენ;
3. პირველი და მეორე პუნქტები ერთობლივად საფუძველს აცლიან სამუშაო მორალს და ზოგადად მორალურ ფასეულობებს.

კორპორატიზმი

მაშინ როცა, პლურალიზმი დომინანტურ პოლიტიკურ თეორიად შეიძლება მივიჩნიოთ აშშ-ში, ევროპაში იგივე როლი კორპორატიზმის განსხვავებულ ვარიანტებს უკავიათ. კორპორატიზმის ფესვებს შუა საუკუნეებამდე მივყავართ, როდესაც განსაკუთრებული ყურადღება ექცეოდა ავტონომიური ასოციაციების, ე.წ. "შუალედური ფენის" დაცვას, რომელსაც სახელმწიფოსა და ოჯახს შორის არსებული სივრცე ეკავა. მათ შემადგენლობაში შედიოდნენ სამოქალაქო საზოგადოების ისეთი გაერთიანებები, როგორიცაა გილდიები, რელიგიური ორგანიზაციები და ეკლესიები, აგრეთვე სხვადასხვა პროფესიული გაერთიანებები. კორპორატიზმის თვალსაზრისით ეს შუალედური ფენა ა)ავტონომიურად არსებობს (ინდივიდებისგან დამოუკიდებლად) და ამის გამო ბ) ინდივიდებთან შედარებით პრიორიტეტით სარგებლობს. ამ თვალსაზრისით, კორპორატიზმი სამართლიანად შეიძლება მინიჩნიოთ პლურალიზმის ანტითეზად. პლურალიზმისგან განსხვავებით, კორპორატიზმი წარმოადგენს ინტერესთა მედიაციის სისტემას, რომლის შემადგენელი ნაწილებიც – სახელმწიფო, სამოქალაქო საზოგადოების სხვადასხვა ორგანიზაციები და ინსტიტუტები, და ოჯახები – ფუნქციონალურად განსხვავებულ, მკაცრად იერარქიული წესით არიან ორგანიზებული. აქ ინტერესთა ჯგუფები (კორპორაციები) თავისუფლად და ნებაყოფლობით არ იქმნება, როგორც ეს პლურალიზმის შემთხვევაში იყო, და მათი ურთიერთობები გამოხატულად არ რეგულირდება კონკურენტული ბაზრის მიერ. შუალედური ფენის ჯგუფებს არა აქვთ მყარი ავტონომია, რადგან მათი არსებობა დამოკიდებულია სახელმწიფოს მიერ მათ აღიარებასა და მხარდაჭერაზე. საჯარო პოლიტიკისადმი კორპორატიული მიდგომა და მისი გამომხატველი კონსერვატიული აზროვნება მიზნად ისახავს საჯარო პოლიტიკის შემდეგი ორი პრობლემის მოგვარებას (რომლებიც პლურალიზმის მიერ იგნორირებული იყო): 1) მთლიანად საზოგადოების რეპროდუქციაში სახელმწიფოს

როლი; და 2) სახელმწიფოსა და ინტერესთა ჯგუფებს შორის ურთიერთობის ფორმები.

კონსერვატიული თეორიის თანახმად, საჯარო პოლიტიკას ქმნიან სახელმწიფო და მის მიერ აღიარებული ინტერესთა ჯგუფები. ჯგუფებს შორის ურთიერთობა ინსტიტუციონალიზირებულია და ამის მედიაციას სახელმწიფო ახდენს. პლურალიზმისა და ლიბერალიზმისგან განსხვავებით, რომლის ამოსავალი წერტილიც ინდივიდია ანდა ჯგუფის მიერ გამოხატული ინდივიდების ინტერესი, კორპორატიზმის აქსიომაა სახელმწიფო, სამოქალაქო და საოჯახო ინსტიტუტების ერთობლიობა და მათი ურთიერთკავშირი, რაც საბოლოო ჯამში წარმოადგენს ინდივიდებს შორის ურთიერთობისა და ინდივიდუალური თავისუფლების წინაპირობას.

კონსერვატიზმის თანახმად, თავისუფლებისა და ავტონომიურობის ღირებულებები, და ის უფლებები და ინსტიტუტები რომლებიც მათგან მომდინარეობს (კონტრაქტი, ბაზარი), არ შეიძლება განვიხილოთ, როგორც საზოგადოების უპირველესი მიზანი, რადგან ეს ეჭვსქვეშ დააყენებდა ადამიანის, როგორც საზოგადოებრივი არსების როლს. კონსერვატიზმს კრიტიკული დამოკიდებულება აქვს ყველა იმ სახელმწიფო პოლიტიკის მიმართ, რომელიც თავისუფლებას (უფლება იყო თავისუფალი) და ინდივიდუალურ ავტონომიას განიხილავს როგორც მიზანს და საკუთარი ლეგიტიმურობის გარანტს. მათი აზრით, ინდივიდის თავისუფლებას საფუძვლად უდევს მისი მოვალეობა და პასუხისმგებლობა ინსტიტუტების მიმართ. ამის გამო, კონსერვატიული საჯარო პოლიტიკის მიზანი მიმართულია ინსტიტუტების განვითარებისა და გაძლიერებისკენ (სკრუტონი. 1995. გვ. 20).

ჰეგელი (1971), რომელიც კონსერვატიზმის თეორიას უჭერდა მხარს, საზოგადოება აღწერა, როგორც დიალექტიკური და დინამიური სისტემა (რომელიც საზოგადოების სამ ძირითად ინსტიტუტს შეესაბამება: სახელმწიფოს, სამოქალაქო საზოგადოებასა და ოჯახს;), რომელიც ერთგვაროვანია და ლეგიტიმაციას განიცდის ინდივიდების მიერ აღებული სამი ძირითადი ვალდებულებით: ოჯახის, კონტრაქტებისა და სახელმწიფოს მიმართ. ინდივიდებს იმიტომ აქვთ ვალდებულება ამ ინსტიტუტების მიმართ, რომ სწორედ ისინი უზრუნველყოფენ მათ გადარჩენასა და კეთილდღეობას (ჰ. მარკუზე, 1982). ლიბერალებისგან განსხვავებით, რომლებიც ვალდებულებებს მხოლოდ ნებაყოფლობითი კონტრაქტების მიმართ აღიარებდნენ, კონსერვატორები ამტკიცებენ, რომ ჩვენ მოქალაქეობრივი, ოჯახური ანდა სახელმწიფოებრივი ვალდებულებები იმიტომ კი არ უნდა შევასრულოთ, რომ ამას კონტრაქტი გვავალდებულებს, არამედ იმიტომ, რომ ეს ინსტიტუტები ჩვენი სოციალური არსებობისა და პირადი კეთილდღეობისა და თვითრეალიზაციის წყაროს წარმოადგენენ. სწორედ იგივე მიზეზის გამო, ინდივიდებს გარკვეული ვალი აქვთ კორპორაციების, ინტერესთა ჯგუფებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ყველა სხვა ინსტიტუტების მიმართ.

ე. დურკჰეიმი, (1992), რომელსაც ჰეგელის მსგავსი შეხედულებები ჰქონდა, თვლიდა, რომ ეპოქის აზროვნებას განსაზღვრავდა ორი ურთიერთსაწინააღმდეგო სოციალური თეორია, ლიბერალიზმი და კომუნიტარიანიზმი, რომელთაგან თითოეული მკვეთრად გამოყოფს ერთმანეთისგან კერძო და საჯარო სფეროებს და თითოეულ მათგანთან დაკავშირებულ ფასეულობებს. ერთ მხარეს არის ინდივიდუალური

უფლებები და პიროვნული ღირსება და მეორე მხარეს ტრადიცია და საჯარო სიკეთე. ჰეგელის მსგავსად, დურკჰეიმმა ამოცანად დაისახა ამ ორის გაერთიანება. მან საკუთარი დაკვირვებებით აღმოაჩინა, რომ ჯერ კიდევ დაწყებული არისტოტელედან, ა) ინდივიდების მორალური საქციელი დამოკიდებული იყო იმ საცხოვრებელ გარემოზე და იმ სოციალურ ქვესისტემებზე, რომლებშიც მას უხდებოდა ცხოვრება და ბ) ქცევის ფორმები სხვადასხვა კონსტიტუციების პირობებში განსხვავებულია. მან სოციალური ცხოვრების ოთხი სფერო აღწერა (ოჯახი, სამოქალაქო სფერო, ეკონომიკა და პოლიტიკური საზოგადოება) რომელთაც სხვადასხვა მორალური არგუმენტები და ტერმინოლოგიები შეიძლება დაუკავშიროთ. მან სფეროების მიხედვით მორალის ამდაგვარ დანაწევრებას მორალური პარტიკულარიზმი, მორალური პლურალიზმი და აგრეთვე, მორალური პოლიმორფიზმი უწოდა.

მორალის ამდაგვარი დანაწევრება საზოგადოების ფუნქციონალური დიფერენციაციის პარალელურად მიმდინარეობს. საზოგადოების ფრაგმენტაცია "სოციალურ შრეებად" და ამავე დროს ამ შრეების კონსოლიდაცია და ავტონომიურად გამოყოფა ქმნის ე.წ. მორალურ შეხედულებებსა და პრაქტიკას. თუმცა, სხვადასხვა "მორალურ სფეროებს" შორის ხშირად ვხვდების კონფლიქტის შემთხვევებს. ამ ფონზე ისმის კითხვა, თუ რა პრიორიტეტებზე შეიძლება შევთანხმდე (თუკი საერთოდ შესაძლებელია შეთანხმება), როდესაც ერთმანეთთან დაპირისპირებულ მორალურ შეხედულებზე ვსაუბრობთ. დურკჰეიმი ამტკიცებს, რომ სხვადასხვა სასიცოცხლო სფეროებს შორის არის ერთი სფერო, რომელიც განსაკუთრებულ გამოყოფას იმსახურებს, და ეს არის პოლიტიკური საზოგადოება. ამ სფეროს მორალს მოქალაქის მორალი შეადგენს და აქედან გამომდინარე ძალიან განსხვავდება სხვა სასიცოცხლო სფეროებისთვის დამახასიათებელი მორალისგან.

პოლიტიკური საზოგადოების გამორჩეულობის დურკჰემისეული კონცეფცია მთლიანად ფარავს "მეორადი ჯგუფების" ფართო სპექტრს (პროფესიული ასოციაციები, სხვადასხვა ინტერესთა დამცველები, ადგილობრივი სათემო კავშირები, ოჯახი) ისე, რომ თვითონ არ ახდენს საკუთარი თავის იდენტიფიკაციას მათთან. ამის საპირისპიროდ, პოლიტიკური საზოგადოების მნიშვნელოვან მახასიათებელს წარმოადგენს მმართველებსა და მართულებს შორის, ხელისუფლების წარმომადგენლებისა და ხელისუფლების მიღმა მდგომ ჯგუფებს შორის უთანხმოება და კამათი. პოლიტიკური საზოგადოება არის მეორადი ჯგუფების გაერთიანება, რომელიც იგივე ხელისუფლებას ემორჩილება. პოლიტიკური საზოგადოების ხელისუფლების იდენტიფიკაციაც არ შეიძლება, ვინაიდან, დურკჰეიმის თანახმად, ხელისუფლება პოლიტიკური საზოგადოების უმაღლეს ორგანოს წარმოადგენს და აქედან გამომდინარე, მხოლოდ ინსტრუმენტია საზოგადოების ხელში.

დურქჰეიმის თეორიის მიხედვით, ხელისუფლება, ინდივიდიები და კორპორაციები (მეორადი ჯგუფები) ქმნიან დიალექტიკურ და დინამიურ ერთობას, რომელიც ძალიან მოგვაგონეს პრობლემის ჰეგელისეულ გადაწყვეტას; მის შიგნით სხვადასხვა ჯგუფები ერთმანეთის მედიაციას ახდენენ და ამავე დროს ურთიერთკონტროლს ახორციელებენ. სახელმწიფო მეორადი ჯგუფებისგან (ოჯახი, პროფესია, ადგილობრივი ჯგუფები, ეკონომიური განშტოება) იცავს ინდივიდების უფლებას კანონიერი სასამართლოების მეშვეობით, რადგან მეორადი ჯგუფები მიდრეკილნი არიან ინდივიდები უფლებებისა და თავისუფლების იგნორირები-

საკენ. ხელისუფლების მორალურ პასუხისმგებლობას წარმოადგენს, იმის "შეხსენება", რომ ისინი ერთი მთლიანის მხოლოდ გარკვეულ ნაწილს წარმოადგენენ და მათი ინტერესი სრულებით არ აროს მათი საზოგადოების ინტერესის იდენტური. ხელისუფლების ეს ფუნქცია გულისხმობს მაგალითად, ბავშვის დაცვას მშობელის ძალადობისგან ან მშრომელის დაცვას კორპორატიული ავტოკრატიისგან. მაგრამ, თავის მხრივ რამ შეიძლება სახელმწიფო შეაჩეროს ინდივიდებზე ძალადობისგან? დურქეიმის პასუხია – მეორადი ჯგუფების გაერთიანება, რომელიც ხელისუფლების საპირწონეს წარმოადგენს და ახორციელებს მასზე კონტროლს. თუ ერთეულ შემთხვევებს არ ჩავთვლით, ხელისუფლებასა და მეორად ჯგუფებს შორის, კონფლიქტის რეალური საფუძველი არ არსებობს.

დურქეიმის მიხედვით, მეორადი ჯგუფები ხელისუფლებასა და ინდივიდებს შორის მედიატორულ ფუნქციას რომ არ ასრულებდეს, მათ შორის ურთიერთობა ცალმხრივად განვითარდებოდა; სახელმწიფო ზედმეტ დისტანცირებას მოახდენდა ინდივიდებისგან, რათა ეფექტურად შეესრულებინა საკუთარი ფუნქციები ან ინდივიდების პირადი ცხოვრების ზედმეტად ბევრი ასპექტის გაკონტროლებას ითავებდა. დურქეიმის თვალსაზრისით, ხელისუფლებას, მეორადი ჯგუფების მცდელობებსა და საზოგადოებრივ სიკეთეს შორის დიალექტიკური ურთიერთობა არსებობს. ხელისუფლება ზღუდავს მეორადი ჯგუფების დომინირებას ინდივიდებზე საზოგადო სიკეთის სასარგებლოდ. და ეს ასპექტი საჯარო სიკეთის კონცეფციის მნიშვნელოვან კომპონენტს შეადგენს. მეორადი ჯგუფები თავიანთი აქტიური ქმედებით არ ხელისუფლებას არ აძლევენ იმის საშუალებას, რომ "ლევიათანში" გადაიზარდოს. ამ გზით მათაც წვლილი შეაქვთ საზოგადოებრივი სიკეთის შექმნაში. და ბოლოს, მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ მეორადი ჯგუფები, საკუთარი აქტიურობით, არა მარტო აბსოლუტური სახელმწიფოს წარმოქმნის პრევენციას ახდენენ, არამედ ზოგჯერ ზედმეტად დასუსტებისგანაც იცავენ მას.

იდეალური კორპორატიული, ასოციაციური წყობის შემთხვევაში, მთავარ როლს ის ორგანიზაციები შეასრულებდნენ, რომლებსაც ზეწოლის მოხდნის უნარი გააჩნიათ. მათ საქმიანობებს სამი საერთო მიზანი განაპირობებს: ა) ასოციაციები იცავენ და მხარს უჭერენ საკუთარ ინტერესებს (გარკვეული სოციალური ჯგუფების, ეკონომიკური სექტორის და ან პროფესიული ჯგუფების ინტერესები), რომლებიც მათივე ფუნქციით არის განპირობებული; ბ) კორპორაციების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას წარმოადგენს საკუთარი წევრების დაცვა და მათი პროფესიული თვითრეალიზაციაში წვლილის შეტანა; და გ) საზოგადოებრივი სიკეთის ზოგადი ინტერესის ხელშეწყობა.

კორპორაციები ზღუდავენ სამოქალაქო საზოგადოების ინდივიდუალიზმს და ინდივიდებს იცავენ გაუცხოებისაგან. საკუთრივ კორპორაციები ცალკეული ინდივიდების ერთგვარ სოციალურ-ეკონომიკურ გაერთიანებას წარმოადგენს, რომელსაც საფუძვლად უდევს საერთო პროფესია და საქმიანობები, რაც სამოქალაქო საზოგადოების განცალკევებულ ინდივიდებს "ერთიანი მორალის გარშემო" აერთიანებს და მათ მეტნაკლებად ერთგვაროვან ეკონომიკურ უსაფრთხოებას უზრუნველყოფს. მ. პროშის მიხედვით, რომელიც ჰეგელის ინტერპრეტაციას ახდენს (1997. გვ. 203), კორპორაციების ეთიკური და ეკონომიკური ფუნქციები პირდაპირ არიან ერთმანეთთან დაკავშირებული: კორპორაციების მორალური ფუნქციები მათი ეკონომიკური და სოციალური ფუნქციების ნაწილს შეადგენს (კორპორაციები

მათი წევრებისთვის "საგანმანათლებლო დაწესებულებების" როლს ასრულებენ: ისინი სწავლობენ მათი პროფესიისა და საქმიანობებისთვის დამახასიათებელი ზოგადი ინტერესების მხარდაჭერას).

კორპორაციების ეს "თვითმარეგულირებელი" უფლებები და ფუნქციები განაპირობებს ინდივიდუალური ეკონომიკური წარმოებების დამოუკიდებლობასა და ინდივიდების მიერ სამუშაოსა და არსებობის ფორმის არჩევის თავისუფლებას. კორპორაციები საკუთარი წევრებისთვის "ნახევრად ოჯახის" როლს ასრულებენ, სადაც ერთმანეთს "კომპანიონებად" აღიქვავენ და არა კონკურენტებად. კორპორაციებში სამოქმედო ლოზუნგს წარმოადგენს არა საკუთარი მოგების მაქსიმიზაცია, არამედ ურთიერთსოლიდარობა. ჰეგელის თქმით, კორპორაციები ქმნიან ე.წ. "ობიექტურ მორალს", ანუ პროფესიულ მორალს სამოქალაქო საზოგადოების შიგნით, რის შექმნასაც პროფესიულ პატიოსნებაზე მოთხოვნა განაპირობებს. ამ თვალსაზრისით, კორპორაციების მორალური როლი განსაკუთრებით თვალსაჩინოა, იმიტომ რომ "პროფესიული პატიოსნება" არის სამოქალაქო საზოგადოების ერთადერთი კონკრეტული და ვალიდური ღირსება. გერმანიაში დღესაც კი, სოფლის მეურნეობაში, ინდუსტრიასა და ვაჭრობაში დასაქმებული კერძო მწარმოებლების დიდი ნაწილი, აგრეთვე კერძო საქმიო ან იურიდიული პრაქტიკის მიმდევარი ადამიანები გაერთიანებული არიან შესაბამის გაერთიანებებში, რომლებიც განსაზღვრავენ მათი პროფესიული საქმიანობის სამოქმედო ნორმებსა და წესებს. ამგვარად, ასეთი გაერთიანებები ერთგვარი "შუალედური მედიატორის" როლს ასრულებენ, ერთის მხრივ სამოქალაქო საზოგადოების ინტერესების ლობირებას ახდენენ სახელმწიფოსთან მიმართებაში, ხოლო მეორეს მხრივ სახელმწიფო ინტერესების მედიაციას ახდენენ სამოქალაქო საზოგადოებაში.

კორპორაციებს შორის ურთიერთობა ხასიათდება იმის ორმხრივი აღიარებით, რომ მათ შორის "სტრატეგიული ურთიერდამოკიდებულება" არსებობს (ლ. ედინგერი, 1993. გვ. 186). კონკურენცია არეგულირებს აგრეთვე ურთიერთობას დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის ისეთი ფაქტორების მეშვეობით, მაგ. როგორცია თანამშრომლების ასაკი ან მათი ხელფასის დაბეგვრა. უთანასწორობის მაღალი დონე ან ინტერესთა წარმომადგენლობის ფრაგმენტაცია გამორიცხავს სტაბილური თანამშრომლობის შესაძლებლობას ურთიერთდამოკიდებულ მხარეებს შორის; პირველ შემთხვევაში იმიტომ, რომ ძლიერი მხარე საერთოდ უარს იტყვის მოლაპარაკებებზე, ხოლო მეორე შემთხვევაში ორგანიზაციების მცდელობები მონოპოლიის მოსაპოვებლად დაასუსტებს მათ პოზიციებს.

კორპორაციები თავადვე ახდენენ საკუთარ წევრებზე იმდაგვარი კონტროლის დაწესებას, რომ თითოეული მათგანის საქმიანობა არ ეწინააღმდეგებოდეს მთლიანი საზოგადოების ინტერესებს. კორპორატიზმის თეორიის მიხედვით, ეს თავად კორპორაციებისთვის არის მნიშვნელოვანი რადგან, თუ მათი საქმიანობა საზოგადო სიკეთის წინააღმდეგ იქნება, ამ შემთხვევაში სახელმწიფო ორგანოები ჩაერევიან და ამ კამათში გადამწყვეტი სიტყვა ყოველთვის არჩეულ ან დანიშნულ სახელმწიფო მოხელეებს ეკუთვნით.

ზემოთ მოყვანილი დისკუსიიდან ის დასკვნა შეიძლება გავაკეთოთ, რომ კორპორატიზმი არ უნდა ავურიოთ სტატიზმში, რადგან კორპორატიზმი ხელისუფლებას მონოლითურ ინსტიტუტად კი არ მოიაზრებს, არამედ როგორც პრივი-

ლეგირებულ მხარეს იმ საჯარო პოლიტიკის პროცესისა, რომელშიც საჯარო პოლიტიკის სხვადასხვა აქტიორები ურთიერთქმედებენ და ურთიერთკონტროლს ანხორციელებენ. კორპორატიზმის სანაქებოდ უნდა ითქვას, რომ მან დამაჯერებლად გამოთქვა ის აზრი, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ინტერესების დაკმაყოფილებას (საზოგადოებრივი სიკეთე) თავისუფალ კავშირებზე და ბაზარზე უკეთესად სახელმწიფო დაწესებულებები შეძლებენ. საზოგადოებრივ სიკეთეს შეადგენენ ის საჯარო ინტერესები (სამართლებრივ სისტემა, თავდაცვა და სხვ.), რომელთა დაკმაყოფილებაც მხოლოდ უნიტარულ სახელმწიფოს შეუძლია. ეს თეორია, აგრეთვე ამტკიცებს, რომ ხელისუფლებას უნდა ჰქონდეს სუვერენული უფლებები როგორც მოქალაქეებზე, ასევე მეორად ჯგუფებზე. რათა შეძლოს ინდივიდებს შორის, აგრეთვე ინდივიდებსა და მეორად ჯგუფებს შორის კონფლიქტების მოგვარება და მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები ყველასთვის მისაღები იყოს. მაგრამ, ამავე დროს, ამ სუვერენულობას აუცილებლად უნდა ჰქონდეს გარკვეული საზღვარი, რადგან საბოლოო ჯამში, ხელისუფლებას, მოქალაქეებსა და მეორად ჯგუფებს შორის მთავარ მედიატორად მაინც კანონი და კონსტიტუცია უნდა იყოს.

კორპორატიზმს ხშირად იმის გამო აკრიტიკებენ, რომ ის არ არის უნივერსალური თეორია და ის მხოლოდ ისეთ ქვეყნებშია გავრცელებული, როგორიცაა შვედეთი, ავსტრია და გერმანია. კორპორატიზმს კიდევ იმის გამო აკრიტიკებენ, რომ ხელისუფლების ურთიერთობა სხვადასხვა სოციალურ ჯგუფებთან და კორპორაციებთან საჯარო პოლიტიკის წარმოების მხოლოდ ერთ ელემენტს წარმოადგენს და ხელისუფლების საქმიანობა და როლი მხოლოდ ამ ურთიერთობამდე არ უნდა დავიყვანოთ. ამ თეორიის კრიტიკის მესამე მიზეზი ის არის, რომ მასში არ არის მკაფიოდ გაწერილი, თუ რა ინტერესების მატარებლები არიან ესა თუ ის ჯგუფები და რის საფუძველზე იღებს სახელმწიფო გადაწყვეტილებას ამა თუ იმ ინტერესის სასარგებლოდ. ამ საკითხებზე კონსერვატორებს ფრიად განსხვავებული პასუხები აქვთ: ზოგიერთის თქმით, კონსერვატიზმი არის ავტონომიური სახელმწიფოს კონცეფციის მანიფესტაცია, რომლის დანიშნულებასაც სოციალური ცვლილებების მხარდაჭერა წარმოადგენს; სხვების აზრით, კი თავად სახელმწიფო წარმოადგენს იმ სასურველ სისტემას, რომლის მედიაციური ჩარევის შედეგადაც სამოქალაქო საქოგადოების გავლენიან კორპორატიულ აქტიორებს შეუძლიათ საკუთარი მიზნების რეალიზება.

წყაროები:

Blchian, A. and Demsetz, H. (1972): Production, Information Cost and Economic Organization. American Economic Review 62.
Bentley, A. F. (1908): The Process of Government. Chicago: University of Chicago Press.
Bernard, Ch. (1968): The Functions of the Executive. Cambridge, MA,
Harvard. Blau, P. and Scott, R. (1962): Formal Organisations. San Francisco: Scott, Foreman
Buchanan, J. M. and Tullock, G. (1965): The Calculus of Consent. Ann Arbor Paperbacks. The University of Michigan Press.
Coase, R. (1960): The Problem of Social Cost. Journal of Law and Economics, 3.
Downs, A. (1957): An Economic Theory of Democracy. Harper Collins Publishers, New York.
Durkheim, E. (1992): Professional Ethics and Civic Morals. Routledge London and New York.
Edinger, L. J. (1993): 'Pressure Group Politics in West Germany'. In: Pressure Groups. Ed. by Jeremy Richardson. Oxford University Press, Oxford – New York.
Friedman, M. (1996): Kapitalizmus és szabadság /Capitalism and Freedom/, Akadémiai Kiadó, Budapest.
Hegel, G. W. F. (1971): A jogfilozófia alapvonalai (Philosophy of Right). Akadémiai Kiadó, Budapest.
Kaldor, N. (1939): Welfare Propositions in Economics and Interpersonal Comparisons of Utility. Economic Journal 49.
Lowi, T. (1969): The End of Liberalism: Ideology, Policy and Crisis of Public Authority. New York: Knopf.
Luhmann, N. (1995): Social Systems. Stanford University Press, Stanford, California.
Marcuse, H. (1982): Ész és forradalom (Reason and Revolution). Gondolat, Budapest.
North, D. C. (1993): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, Cambridge.
Olson, M. (1987): Nemzetek felemelkedése és hanyatlása (The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
Prosch, M. (1997): 'The Corporation in Hegel's Interpretation of Civil Society. ' In: Hegel, History and Interpretation. Ed. by Shaun Gallanger. State University of New York Press.
51
Economic Theories of Policymaking
Putnam, R. (1993): Making Democracy Work. Princeton University Press, New Jersey.
Savas, E. S. (1977): Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance. Boulder: Westview.
Scruton, R. (1995): Mi a konzervativizmus? (What Conservatism Is?) Osiris, Budapest.
Shapiro, M. (1988): Who Guards the Guardians? The University of Georgia Press. Athens and London.
Shelf, P. (1985): Political Theories of Modern Government: Its Role and Reform.

London: Allen and Unwin.
Truman, D. R. (1964): The Government Process: Political Interest and Public Opinion. New York: Knopf.
Williamson, O. E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism. The Free Press. A Division of Macmillan Inc. New York, Collier Macmillan Publishers, London.
Williamson, O. E. (1975): Markets and Hierarchies. The Free Press. A Division of Macmillan Publishing Co. Inc. New York. Collier Macmillan Publishers, London.
Zajac, E. E. (1995): Political Economy and Fairness. The MIT Press: Cambridge, England.

თავი 3

საჯარო პოლიტიკის განზომილებანი: ფასეულობები, პროცესები, განხორციელება და შედეგები

მარტინ პოტუჩეკი და ლაცლო ვასი

საჯარო პოლიტიკა მრავალი კომპონენტისაგან შედგება. ამ თავში განვიხილავთ რამოდენიმე მათგანს. დავიწყოთ საჯარო პოლიტიკის ნორმატიული კომპონენტებით: იმ ღირებულებებით რომლებიც საფუძვლად უდევს საჯარო არჩევანს. ჩვენ ადამიანის უფლებებს, პოლიტიკურ და სოციალურ უფლებებს, და საჯარო პოლიტიკაში იდეოლოგიის როლს განვიხილავთ, როგორც სოციალურ პრაქტიკას. საჭირო საჯარო პოლიტიკის ნორმატიული კომპონენტები, ვიღაცის აზრით გამომდინარეობს ადამიანის ინტელექტუალური შესაძლებლობებიდან. ამ განსხვავებულ ვარაუდებიდან გამომდინარე, ამ თავში განვიხილავთ რამოდენიმე ისეთ ნორმატიულ მოდელს, როგორიცაა უტალიტარიზმი, როულის სამართლიანობის პრინციპები და სხვა. ამავე თავში, ამ საფუძვლებზე დაყრდნობით, განვიხილავთ პოლიტიკის პროცესების საკითხს – როგორ ყალიბდება პოლიტიკა მისი წარმოების სხვადასხვა საფეხურზე. და ბოლოს,ჩვენ ვიმსჯელებთ იმ მოდელზე,რომელიც ფოკუსირდება პოლიტიკის შექმნის ბოლო საფეხურზე – პოლიტიკის დანერგვა, რეალიზაცია და პოლიტიკური შედეგები – წარიმართა თუ არა პოლიტიკა, ისე როგორც იყო დაგეგმილი და ჰქონდა თუ არა მას საზოგადოებაზე ეფექტი?

არსებობს მთელი რიგი სოციალური ფილოსოფიებისა, ამავე დროს არსებობს, უფრო პრაქტიკულად ორიენტირებული საჯარო პოლიტიკის მოდელები. ყველა საზოგადოებას როდი გააჩნია საკუთარი ისტორიული გამოცდილება, კულტურული ტრადიციები, რწმენის სისტემები და ინსტიტუტები, მაგრამ ყოველ საზოგადოებაში მუდამ მიმდინარეობს როგორც ფარული, ისე გაცხადებული ბრძოლები, იდეებსა და აზრებს შორის, საზოგადო სიკეთესა და საჯარო ინტერესებს შორის. კონფლიქტი "საჯარო არჩევანთან" დაკავშირებით, წარმოიშობა ისეთი საკითხებიდან გამომდინარე, როგორიცაა საზოგადოების ძირითადი ორიენტაცია და მიმართულება, რომელმაც, სხვადასხვა ფორმით, შეიძლება ჰპოვოს გამოძახილი კანონმდებლობაში, საჯარო მმართველობაში, ადამიანის უფლებების გაგებასა და მხარდაჭერაში, და ა.შ.

საჯარო პოლიტიკას, როგორც სოციალურ პრაქტიკას, სჭირდება გარკვეული საფუძველი, რაც გაამარტივებს ურთიერთობას არსებულ და უკვე არ არსებულ საზოგადოებრივ სიკეთესა და საჯარო ინტერესებს შორის. არსებობს იმის საჭიროება, რაც მისცემს მნიშვნელობას სხვადასხვა(დიფერენცირებულ) არჩევანს, რომლის წინაშეც აღმოჩნდებიან როგორც მოქალაქეები, ასევე პოლიტიკოსები, და რომელიც მათ უხელმძღვანელებს იმ კრიტიკულ სიტუაციებში, რომელშიც ისინი აღმოჩნდებიან ყოველდღიურად.

თანამედროვე საზოგადოებას ახასიათებს მოსაზრებათა სიმრავლე, რომელიც არის ან არ არის მართებული და სასურველი, და ჩვენ გვაქვს მრავალი მიზეზი, რათა ვირწმუნოთ, რომ სწორედ ეს პლურალიზმი გვაძლევს არჩევანის გაკეთებისა და რთულ სიტუაციებთან ადაპტირების შესაძლებლობებს. მეორე მხრივ, ყოველ საზოგადოებას სჭირდება განსაკუთრებული საერთო დენომინატორი – კოლექტიური კრიტერიუმის/ნორმის მსგავსი, რომელსაც მისი წევრების უმრავლესობა აფასებს და იზიარებს. სხვა შემთხვევაში ის განწირულია დეინტეგრაციისა და განადგურებისათვის.

ღირებულებები

უხსოვარი დროიდან, საერთო ღირებულებები წარმოადგენდა ადამიანური ქცევის ნაწილს. ის მონადირეები და შემგროვებლები, რომლებიც ოცდაათი ათასი წლის წინ ცხოვრობდნენ, აკვირდებოდნენ იმ ქცევის საფუძვლებს, რომელიც არეგულირებდა მათ მეთოდებს, რათა განმკლავდებოდნენ ყოველდღიურ სიტუაციებს: საკვების მოძიება, ინდივიდების გადაადგილება, ბუნების არასასურველი პირობებისგან და გარე საფრთხისგან თავის დაცვა. ასევე, სქესობრივი და საოჯახო ცხოვრება. მოგვიანებით, ამ წესებისა და ღირებულებების წერილობითი კოდიფიკაციები გამოჩნდა: ხამურაფის კანონი, მონუსკრიპტები, თალმუდი და ბიბლია. ევროპამ განიცადა იმ ღირებულებების გავლენა, რომელის დასაბამიც იყო მესოპოტამიურ კულტურაში, და რომელმაც თანმიმდევრობით გამოიარა ანტიკურობის, ქრისტიანობისა და განმანათლებლობის პერიოდები და მოვიდა დღემდე.

როდესაც ვიკვლევთ ადამიანთა ღირებულებების ურთიერთობას ბაზართან, მთავრობასა და სამოქალაქო სექტორთან, ჩვენ ვაკეთებთ აქცენტს რამდენიმე ძირითად ღირებულებაზე. ამ შემთხვევაში ვგულისხმობთ ყველაზე ხშირად განხილვად ღირებულებებს – თავისუფლებას, თანასწორობასა და ადამიანთა უფლებებს – რომელიც, ბოლო პერიოდში განსაკუთრებით აქტუალური გახდა. ისეთი თეორეტიკოსები, როგორიცაა ნოზიკი (1974), ფრიდმანი (1980) და ჰაიეკი (1976) ამტკიცებდნენ, რომ თავისუფლება და თანასწორობა შეუთავსებლები არიან:

"იქამდე ვიდრე პოლიტიკურ ქმედებებს "სოციალური სამართლიანობის" რწმენა განსაზღვრავს, ეს პროცესები აუცილებლად მიგვყვანს ტოტალიტარულ სისტემამდე" (ჰაიეკი, 1976: 68).

ეს თვალსაზრისი ფუნდამენტალურად უარყვეს "ეგალიტარიანელმა თეორეტიკოსებმა", რომლებიც იზიარებდნენ იმ აზრს, რომ თავისუფლების და თანასწორობის ღირებულებები თავსებადია.

ბოლო დროს, პიროვნების განვითარებისთვის სოციალურად შესაფერისი შესაძლებლობების პრობლემა წარმოაჩინა ისეთმა თეორიტიკოსმა, როგორიცაა სენი. იმისათვის, რომ შეძლო ასეთი ადამიანების შესაძლებლობების გაგება, აუცილებებია განასხვავო დადებითი და უარყოფითი თავისუფლების გაგება (ისაია ბერლინი). თავისუფლების უარყოფითი კონცეფცია კოცენტრირდება ისეთი ბარიერების არარსებობაზე, რის საშუალებითაც ერთი პიროვნება (ან ინსტიტუტი) ავიწროებს მეორეს. თავისუფლების პოზიტიური კონცეფცია განსაზღვრავს, თუ კონკრეტულ პიროვნებას რისი მიღწევა შეუძლია და რისი არა:

"თუ ჩვენ ვთვლით, რომ პიროვნებისთვის მნიშვნელოვანია ცხოვრების შესაძლებლობა საკუთარი არჩევანის მიხედვით, მაშინ ზოგადად, ჩვენ უნდა ვაღიაროთ თავისუფლების პოზიტიური კონცეფცია" (სენი 1990: 49).

პოზიტიური თავისუფლება განისაზღვრება როგორც შესაძლო არჩევანის ფართო სპექტრი:

"სავსებით შესაძლებელია, რომ გაუნათლებელმა ადამიანმა, რომელსაც ასწავლეს კითხვა, არასოდეს წაიკითხოს რამე... ფაქტია, რომ ბევრი ადამიანი აკეთებ-

და იმას, რასაც სხვა არ აკეთებდა" (სენი 1984)."

თეორეტიკოსები, რომლებიც იყენებენ ადამიანური რესურსების კონცეფციებს, ცდილობენ აღიქვან ადამიანური, ეკონომიკური და სოციალური განვითარების კომპლექსურობა და ურთიერთგანპირობებულობა:

"ადამიანების განვითარება განათლებულ, მოტივირებულ და ჯანსაღ ინდივიდუალებად, არის არა მხოლოდ საბოლოო მიზანი, არამედ პროდუქტიული მუშაობისა და ეკონომიკური განვითარებისთვის აუცილებელი პირობა" (სტრიტენი 1989: 74).

ადამიანის უფლებები

შუა საუკუნეებთან შედარებით, განმანათლებლობითა და ლიბერალიზმით შთაგონებული თანამედროვე ეპოქა, გამოირჩევა ფუნდამენტური შემობრუნებით ადამიანის უფლებების უნივერსალურობისაკენ. ადამიანის უფლებების კონცეფცია, რომლის გაჟღერებაც განსაკუთრებით ხშირად ხდებოდა მე-20 საუკუნეში, სათავეს იღებს ბუნებრივი უფლებების კონცეფციიდან. ბუნებრივი უფლებების პირველი თეორეტიკოსები, როგორიცაა გროციუსი, ჰობსი და ლოკი, განსაკუთრებულ აქცენტს თავისუფლებასა და საკუთრების უფლებაზე აკეთებდნენ. ბუნებრივი უფლებების კონცეფცია პოლიტიკურ დოკუმენტებში პირველად 1776 წელს იქნა შეტანილი, როდესაც ამერიკის დამოუკიდებლობის დეკლარაციაში იქნა გაცხადებული:

"ჩვენ გვჯერა, რომ ღმერთმა ყველა ადამიანი ერთმანეთის თანასწორად შექმნა და მიანიჭა გარკვეული განუშორებელი უფლებები, რომელთა შორის არის სიცოცხლის, თავისუფლებისა და ბედნიერების ძიების უფლება";

ამასთანავე, ადამიანის უფლებების ფრანგულ დეკლარაციაში (1789) ნათქვამია თანდაყოლილ და განუყრელ უფლებებზე. ჩვენ ერთმანეთს უნდა შევახსენოთ ფრანგული რევოლუციის ლოზუნგი "თავისუფლება, თანასწორობა, ძმობა". სწორედ აქ ვხვდებით პირდაპირ კავშირს "ადამიანის უფლებების საყოველთაო დეკლარაციასთან", რომელიც გაერთიანებული ერების გენერალურმა ასამბლეამ, 1948 წლის დეკემბერში მიიღო.

ეს შემობრუნება, მხოლოდ ინდივიდის სტატუსის შეცვლას არ ნიშნავდა საზოგადოებაში, არამედ ამით ჩაეყარა საფუძველი დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემებისა და საჯარო პოლიტიკის განვითარებას. მან აგრეთვე, გზა გაუნთავისუფლა ბაზარს. ამავე დროს, მან ხელი შეუწყო ტოტალიტარული მოძრაობების წარმოშობას, რომლებსაც თანასწორობის საბაბით მთელი ერი შეცდომაში შეჰყავდათ.

მარშალი (1963) თანამედროვე სახელმწიფოების წარმოშიბის შემდეგ ახსნას გვთავაზობს: არსებობს ადამიანის თანასწორობის, თუნდაც ელემენტარული ფორმა, რომელიც საზოგადოების ცხოვრებაში ინდივიდის აქტიურ თანამონაწილეობასთან არის დაკავშირებული. ეს თანასწორობა ეკონომიკურ უთანასწორობასთან შეუთავსებელი არ არის. ამიტომ, აუცილებელია მოქალაქის უფლებების კონცეფციის ისე განვითარება, რომ იგი შემდეგ სამ კომპონენტს

შეიცავდეს: სამოქალაქო უფლებებს, პოლიტიკურ უფლებებსა და სოციალურ უფლებებს. **სამოქალაქო უფლებები** დაკავშირებულია ინდივიდუალურ თავისუფლებასთან, როგორიცაა: პიროვნების დაცვა, სიტყვის, აზრისა და გამოხატვის თავისუფლება, კერძო საკუთრებისა და ბიზნეს შეთანხმებების დადების უფლება, აგრეთვე დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემის მიერ გარანტირებული სამართლებრივი დაცვა. **პოლიტიკური უფლებები** ინდივიდებს საშუალებას აძლევს, რომ პოლიტიკური ძალაუფლების ფუნქციონირებასა და აღსრულებაში მონაწილეობა მიიღონ, ან საკუთარი წარმომადგენლის არჩევით, ხელისუფლების ორგანოებში ან საკუთარი კანდიდატურის წამოყენებით ასარჩევ კანდიდატურად. **სოციალური უფლებები** მოცემული საზოგადოების, მემკვიდრეობით სარგებლობის საშუალებას იძლევიან, მაგალითად ღირსეულად ცხოვრების უფლება ან ვთქვათ, კონკრეტული საზოგადოებისთვის დამახასიათებელი ცხოვრების სტანდარტებით სარგებლობა. მარშალი ამტკიცებს, რომ სამოქალაქო უფლებები მე-18 საუკუნეში ჩამოყალიბდა, მე19 საუკუნეში ამას დაემატა პოლიტიკური უფლებები, ხოლო მე-20 საუკუნეში მოხდა სოციალური უფლებების ფორმულირება.

იდეოლოგია

საჯარო პოლიტიკა, როგორც სოციალური პრაქტიკა საჭიროებს კრიტერიუმების რაღაც დონეზე ფიქსირებას, რაც გაამარტივებდა ურთიერთობას იმასთან რაც ითვლება ან უკვე აღარ ითვლება საზოგადოებრივ სიკეთედ და საჯარო ინტერესად და რაც უფრო მკაფიოს გახდიდა სხვადასხვა(დიფერენცირებულ) არჩევანს, რომლის წინაშეც დგება როგორც ჩვეულებრივი მოქალაქე, ასევე პოლიტიკოსი და რომელიც დაეხმარებოდა მათ კრიტიკულ სიტუაციებში. ჩვენ შეიძლება ვკითხოთ ჩვენსავე თავს – რა სახის ღირებულებების სისტემა არსებობს ჩვენს გარშემო?

არსებობენ პოლიტიკური იდეოლოგიები, რომლებიც, ადამიანურ ღირებულებებთან ერთად, მნიშვნელოვან გავლენას ახდენენ საჯარო პოლიტიკაზე. არსებობენ, აგრეთვე საზოგადოების პრობლემების საკმაოდ მარტივი და სრული ინტერპრეტაციები და ამ პრობლემების გადაჭრის შესაძლო საშუალებები, რომელიც ფასდება მოქალაქეთა სხვადასხვა ჯგუფების განსხვავებული სოციალური ინტერესების მიხედვით.

იდეოლოგია, პოლიტიკურ დისკურსში წარმოადგენს ურთიერთობისთვის აუცილებელი კომპონენტს. მისი მეშვეობით ხდება პოლიტიკური პრიორიტეტებისა და თვალსაზრისების იდენტიფიკაციის პროცესის ფასილიტაცია. ამავე დროს, ის წარმოადგენს გარკვეულ ჩარჩოს, რომელიც მნიშვნელოვნად ამარტივებს სოციალური რეალობის გაგებასა და ინტერპრეტაციას. ამის გამო, ის წარმოადგენს პოტენციურ ინსტრუმენტს, როგორც გაუგებრობის, ასევე არარაციონალური გადაწყვეტილებების ასახსნელად, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ვაწყდებით პრობლემატურ სიტუაციებს.

აგრეთვე, ჩნდება სივრცე, ცვლილებების გასატარებლად და არსებულ იდეოლოგიებში შესწორებების შესატანად, რომელთა აუცილებლობასაც, ახალი და ადრე უცნობი პრობლემების წარმოშობა განაპირობებს. ასე მაგალითად, ხელისუფლება დადგა სრულიად ახალი ამოცანის, საერთაშორისო ტერორიზმის წინაშე, ხოლო არა-სამთავრობო ორგანიზაციები ცდილობენ ჩვენი გონების გამოფხიზლებას და ჩვენი ძალისხმევის დარაზმვას ისეთი პრობლემის წინააღმდეგ, როგორიცაა,

მაგალითად გარემოზე ადამიანის უარყოფითი გავლენა და სხვ.

საჯარო პოლიტიკის ნორმატიული მოდელები

ლინდბლომი (1977) აყალიბებს საჯარო პოლიტიკაში თანამედროვე სოციალურ აზროვნების ორ მოდელს:

მოდელი 1: საზოგადოებას სადი აზროვნება მართავს. ეს ეფუძნება ოპტიმისტიკურ დაშვებას იმის თაობაზე, რომ ადამიანებს შესწევთ გონივრულად მოქმედების უნარი (ის დიდწილად გამომდინარეობს განმანათლებლობისა და რაციონალიზმის ტრადიციებიდან, აგრეთვე მარქსიზმის რწმენიდან საზოგადოებრივი ძვრების მექანიზმების გაგებისა და ამ ცოდნის გამოყენების შესახებ). ეს მოდელი გონიერი ელიტის მიერ იმართება, ანალიზის, "მეცნიერების", ან თუნდაც, პოლიტბიუროს ან და სახელმწიფო დაგეგმვის კომისიის მიერ. ამგვარად, სოციალური კონფლიქტი შეჩერებულია. ის პასუხობს კითხვას "რა არის საზოგადოებისთვის ყველაზე საუკეთესო?" მთავარი რეგულატორი, რომელსაც ის ეფუძნება, არის (სახელმწიფო) ადმინისტრაცია.

მოდელი 2: ადამიანის ინტელექტი შეზღუდულია, საჭიროა გამოიყენო სხვა მეთოდები, რომ წარუძღვე (მართო) საზოგადოება. (შესაძლებელია, მხოლოდ ნაწილობრივი ახსნის ან საპრეზენტაციო მოდელების გამოყენება – მაგალითად, არასრულწლოვნებში დანაშაულის გახშირების მიზეზები...) ეს მოდელი ეფუძნება ადამიანთა შორის სხვადასხვა პრეფერენციებისა და მიკერძოებების არსებობას, რაც ხშირად მათ გადაწყვეტილებებსა და დასკვნებს განაპირობებს და აისახება მათ სოციალურ ურთიერთობებზე. სწორედ ამიტომაა, რომ ეს მოდელი ასეთ დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს სოციალური ურთიერთქმედების პროცედურებს. ბევრი ურთიერთქმედება აღიქმება, როგორც პიროვნებების დაცვის საშუალება მათივე საკუთარი შეცდომებისგან, ინსტიტუტების მშენებლობისა და პოლიტიკის შექმნის პროცესში. პოლიტიკური და სამოქალაქო უფლებები, სხვა ასპექტებთან ერთად, წარმოადგენს ურთიერთქმედების პროცესში უსაფრთხოების დაცვის ინსტრუმენტებს, რასაც საბოლოო ჯამში პრობლემების გადაჭრისკენ მივყავართ.

პარადოქსია, მაგრამ ეს მოდელი აძლევს მეტ წონას აზროვნებას და ინტელექტს. ის ეფუძნება იმ დებულებას, რომ ანალიზის გაკეთება რთულია, ხშირად შეუძლებელი. იდეათა კონფლიქტი პოზიტიურ ჭრილში არის დანახული: დოქტრინათა ბრძოლა დესტრუქციას კი არ იწვევს, არამედ ფაქტების შემდგომი განმარტების შესაძლებლობას გვაძლევს. საზოგადოებაში პრობლემებს რუტინულად წყვეტენ ამ ურთიერთქმედების პროცესების მეთოდით, თუმცა ამას, პროცესის ვერც ერთი მონაწილე ვერ აცნობიერებს. აქტიორი მონაწილეობს ურთიერთქმედების პროცესში, რომელიც წყვეტს არსებული რესურსების განაწილების პრობლემებს, თუმცა, ამას თან სდევს გვერდითი ეფექტი – საკუთარი პრობლემების გადაჭრა. ინიციატივებს, რომლებიც ხელს უწყობენ პრობლემების გადაჭრას, მხარს უჭეს ეს მოდელი. გადაწყვეტილებების მიღება საკმაოდ პლურალისტურად და დეცენტრლიზებულად ხდება. პიროვნებებისა და ჯგუფების განსხვავებულობა პოზიტიურ მოვლენად არის მიჩნეული. მთავარი მარეგულირებელი, რასაც ის ეფუძნება, არის ბაზარი.

პოპერი პერიოდულად ახასიათებს ამ ფუნდამენტალურ განსხვავებებს როგორც დახურულ (მოდელი 1) და ღია (მოდელი 2) საზოგადოებას. მისი თქმით, მოდელი 1-ის რეალიზება შეუძლებელია, თუ არ მოხდა რევოლუციური ჩარევა სოციალურ ორგანიზმში. მაშინ როდესაც მოდელი 2-ისთვის საკმარისია რეგულარული, თანდათანობითი რეფორმები, ე.წ. სოციალური ინჟინერია.

რასაკვირველია შესაძლებელია განვსაზღვროთ საჯარო პოლიტიკის უფრო მეტი სპეციფიური მოდელი, რომელიც ინსპირირებულია/შთაგონებულია სხვადასხვა გავლენიანი სოციალური ფილოსოფოსების მიერ, ან პირდაპირ ფორმულირებულია სოციალური პრაქტიკიდან (ნახეთ აგრეთვე ვეიმერი და ვინინგი 1992, ლეინი 1993, პოპერყ 1994, 1995).

უტილიტარიზმი

ბენტამმა მიზანი, რომლისკენაც კაცობრიობა უნდა ისწრაფვოდეს შემდეგნაირად განსაზღვრა: ადამიანთა საზოგადოებამ უნდა უზრუნველყოს ბედნიერების მაქსიმუმი, ადამიანთა მაქსიმალური რაოდენობისთვის. მთლიანად, ერთიანი საზოგადოებრივი სიკეთე ან ბედნიერება არის მოცემული საზოგადოების წევრების მიერ მიღებული სარგებლიანობის ჯამური რაოდენობა. ამ მოდელის კრიტიკოსები აღნიშნავენ, რომ ამ სოციალური ბედნიერების ფუნქციის ამუშავება ძალზე რთული იქნება. პრობლემა ჩნდება მაშინ, როდესაც ვინმე ცდილობს გაზომოს ინდივიდუალური სარგებელი – ეს სარგებლიანობა უფრო ინდივიდუალურია/სუბიექტური ხასიათისაა. როგორც ეროუს (1971) დაკვირვებიდან ჩანს, ჩვენ ვაწყდებით უამრავ მეთოდოლოგიურ გართულებას, რაც დაკავშირებულია ინდივიდუალური სარგებლის აგრეგაციასთან საერთო სარგებლად (პრობლემა შეიძლება გადაწყდეს თუ ჩვენ გავზომავთ საზოგადოების თითოეული წევრის მოხმარებას, ან იმ საქონლის რაოდენობას რაც თითოეულმა ინდივიდმა მოიხმარა, ან შემოსავლისა და სიმდიდრის რაოდენობას, რაც თითოეულ ინდივიდს გააჩნია საკუთარ განკარგულებაში მისივე სურვილისამებრ რაიმეს შესაძენად).

ნეოლიბერალიზმი (ლიბერტალიანიზმი)

ზოგიერთი მოაზროვნე (განსაკუთრებით ნოზიკი 1974) ამტკიცებდა, რომ ყველაზე საუკეთესო და ფაქტიურად ექსკლუზიური მეთოდი ბედნიერების მოპოვებისთვის სოციალურ ორგანიზმში არის ის, რომ საბაზრო მექანიზმები თავის ნებაზე მიუშვა. ბაზრის თვითრეგულირებად ძალას შესწევს იმის უნარი, რომ საზოგადოება სასურველ აყვავებამდე მიიყვანოს; მხოლოდ ბაზარს შეუძლია უზრუნველყოს ეკონომიკური ეფექტიანობა. სახელმწიფო, მეორეს მხრივ, ადამიანებს ნაკლებ თავისუფლებას აძლევს, ხელს უშლის ხალხს, სიმდიდრისა და ბედნიერების საკუთარი გზის მოძიებაში. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, საჭიროა სახელმწიფოს ფუნქციების საჭირო მინიმუმამდე დაყვანა.

აბსოლიტური თანასწორუფლებიანობა

წითელი ხმერები (Khmer Rouge) ბოლოს შეეცადნენ სახელმწიფოზე საკუთარი ხედვის რეალიზაციას – ყველა უნდ იყოს აბსოლუტურად თანასწორი და არ უნდა არსებობდეს საბაზრო მექანიზმები. ამ მსოფლმხედველობის რეალიზაციის პროცესში, ისინი უფრო თანმიმდევრულნი იყვნენ, ვიდრე თანამედროვე ტოტალიტარული რეჟიმის წარმომადგენლები. ასობით ათასმა კამბოჯელმა საკუთარი სი-

ცოცხლით გადაიხადა ამ ექსპერიმენტის საფასური.

ინსტიტუციონალური ღირებულებების მხარდაჭერა – კონსერვატიზმი

ტრადიციონალისტები შეთანხმდნენ, რომ ნაცვლად იმისა, რომ ეძებონ, რესურსების ოპტიმალურად განაწილების საშუალებები, ამჯობინებენ ფსონი დადონ ნაცად სოციალურ, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ინსტიტუტებზე, და იმ კანონებზე, რომელთა საშუალებითაც აქამდე ნაწილდებოდა რესურსები. მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია საკონსტიტუციო დაწესებულებები, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებები, ოჯახი, ეკლესია და სახელმწიფო. განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია სოციალური ღირებულებები, ნორმები, ჩვეულებები, სხვა არაფორმალური საშუალებები (მაგ. სოციალური კონტროლი), რომელიც გავლენას ახდენს საზოგადოების წევრების ურთიერთობებზე.

უთანასწორობის შემცირება

ამ მოდელის მხარდამჭერები დიდ ყურადღებას აქცევენ იმ ფაქტს, რომ არსებობს საბაზრო ურთიერთობების ფუნქციონირების ორი არასასურველი ასპექტი: ერთის მხრივ, ბაზარი არანაირ კავშირში არ არის იმ რესურსებთან, რომელიც გამოიყენება ინდივიდების მიერ, რათა უზრუნველყონ საკუთარი თავი (იქნება ეს, მემკვიდრეობითი ფინანსური რესურსები, ინტელექტუალური, თუ ფიზიკური რესურსი, მათი ჯანმრთელობის მდგომარეობა ან სოციალური ფონი), მეორეს მხრივ ის არ არის მგრძნობიარე ინდივიდების განსაკუთრებული მოთხოვნების მიმართ. აქედან გამომდინარე, სხვამხრივ თანაბარ გარემოებებში, ზოგიერთებს აღმოაჩნდებათ საკმაოდ დიდი რესურსი, მაშინ როცა სხვებს არ ყოფნით რესურსები ძირითად საჭიროებების დასაკმაყოფილებლადაც კი. ამიტომაც, ბაზრის ფუნქციონირებასთან ერთად აუცილებელია რესურსების რედისტრიბუცია გადასახადების, სახელმწიფო ბიუჯეტისა და სერვისების მეშვეობით.

ადამიანური ღირსების კრიტერიუმი

პოპერი (1994, 1995) ამ მოდელის ძირითად ჰიპოთეზას ასე აყალიბებს: ადამიანის ბუნებისთვის დამახასიათებელია, ის რომ იგი ვერ უზრუნველყოფს საკუთარ ბედნიერებას, მაგრამ ამავე დროს, შეუძლია ცხოვრების ღირსეული პირობების მოწყობა. ეს კონცეფცია საზოგადოებრივი ევოლუციის მთავარ მიზნად ისახავს ადამიანური უბედურებისა და ტანჯვის მაქსიმალურად შემცირებას და ბედნიერების მაქსიმალურად უზრუნველყოფას რაც შეიძლება მეტი რაოდენობის ადამიანებისთვის. ყოველ პიროვნებას გააჩნია საკუთარი შინაგანი ფასეულებები, რაც ძირითადად გამომდინარეობს იმ ფაქტიდან რომ ის არის ადამიანი, ვიდრე იმ ფაქტიდან რომ მას წვლილი შეაქვს საზოგაოდებრივ კეთილდღეობაში. ამ ღირსების გრძნობის ერთ-ერთი კომპონენტია, საკუთარი ცხოვრების არჩევის შესაძლებლობა (სულ მცირე, მოცემულ საზღვრებში მაინც). ამ მოდელის სხვა მხარდამჭერის, სენის (1984, 1990) თვალთახედვით, ღირსეულად არსებობის კონცეფცია შედარებითია და უკავშირდება მოცემული ქვეყნის კონკრეტულ კულტურულ და ეკონომიკურ რეალიებს.

ადამიანური შესაძლებლობების კულტივირება და უტილიზაცია (განვითარება და მოხმარება)

ამ მოდელის დამცველების მოსაზრება ეყრდნობა შემდეგ წინაპირობას: მიუხედავად იმისა, რომ ხალხი არ არის დაბადებული თანაბარი მდგომარეობით და

მისწრაფებებით, შესაძლებელია ყველას უზრუნველყოფა განვითარებისა და საკუთარი მდგომარეობის გამოყენების თანაბარი შანსებით. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, აუცილებელია თანასწორობის შესაძლებლობის გარანტირება. თავისუფლების ასეთი გაგება არ ეწინააღმდეგება ლიბერალიზმის პრინციპს, რომელიც ამტკიცებს, რომ შეუძლებელია საზოგადოება განვითარდეს, თუ ეს სასარგებლო არ არის ინდივიდისთვის. თუმცა ის აღიარებს, რომ იმ საზოგადოებაში, რომელიც საბაზრო პრინციპებით მოქმედებს, ყველა პიროვნებას როდი აქვს პერსონალური განვითარების თანაბარი შანსი – და სწორედ საზოგადოების ინტერესში შედის ამ ინდივიდებისთვის მისაღები პირობების შექმნა. ამავე დროს, არავის შეუძლია იძულებით ისარგებლოს ამ პირობებით, მაგრამ თითოეულს უნდა მიეცეს თანაბარი შანსი. (მეტი ინფორმაციისთვის, იხ. ადო, 1986, პოტუჩეკი, 1991, 1992, სტრიტენი, 1989)

მდგრადი განვითარება

მაშინ როდესაც, წინა მოდელები ადამიანური არსებობის პირობებს ეფუძნებოდა, ეს მოდელი აქცენტს ცხოვრებაზე აკეთებს, მთელი თავისი კომპლექსურობით. ის არა მარტო ადამიანურ რასაზე კონცენტრირდება, არამედ მოიაზრებს პლანეტა დედამიწაზე არსებულ ყველა ცოცხალ არსებას. ის შვეიცერის სწავლებებიდან იღებს სათავეს, რომელიც აქცენტს სიცოცხლის პატივისცემაზე აკეთებს და აანალიზებს კაცობრიობის პოზიციას ახალი გლობალური საფრთხეების წინაშე.

"მთავარია, ჰარმონია კაცსა და ბუნებას შორის, საზოგადოებასა და მის გარემოს შორის, რათა, რაც შეიძლება მეტად მივუახლოვდეთ ჰუმანიზმის იდეალს და დავაფასოთ სიცოცხლე და ბუნება, როგორც ყველანაირ ფორმაში, ისე სხვადასხვა დროით პერიოდში" (ვავრუცეკი, 1993)

მართალია, ზემოთ აღწერილი მოდელებიდან, მხოლოდ რამოდენიმეზე შეგვიძლია დაბეჯითებით ვთქვათ, რომ მათ პრაქტიკული გამოყენება ჰქონდათ; ამა თუ იმ ფორმით, თითოეული მათგანი გავლენას ახდენდა მოქალაქეებისა და პოლიტიკოსების ცნობიერებაზე იმ გაუთავებელი დისკუსიის მსვლელობისას, რომელიც საზოგადოების განვითარების სასურველი მიზნების გარშემო მიმდინარეობს.

თუმცა, საჯარო პოლიტიკის ცალკეული ნორმატიული მოდელი (აგრეთვე, მათი გამოყენების კრიტერიუმები) საკმაოდ ზოგადი შეიძლება გვეჩვენოს და მათზე მსჯელობა ზედმეტად აკადემიურად მივიჩნიოთ –სინამდვილეში ეს ასე არ არის. ამ მოდელებს შეიძლება ჰქონდეთ და აქვთ კიდევაც დიდი პრაქტიკული გავლენა საჯარო პოლიტიკის ინსტრუმენტების შერჩევაზე, აგრეთვე ცალკეულ სფეროებში, კონკრეტული საჯარო პოლიტიკის შექმნასა და რეალიზაციაზე.

ნორმატიული მოდელები საჯარო პოლიტიკის მხოლოდ ერთ ნაირსახეობას წარმოადგენენ. მნიშვნელოვანია აგრეთვე პოლიტიკის წარმოების პროცესი და ის გარემო, რომელშიც ეს პროცესი მიმდინარეობს.

პოლიტიკური პროცესი და მისი გარემო

საჯარო პოლიტიკის სხვადასხვაგვარი განსაზღვრებები

სახელმწიფო მმართველობაზე, ხელისუფლებაზე და ინტერესებზე საუბრისას, ყვე-

ლაზე ხშირად გამოყენებადი ფრაზაა – საჯარო პოლიტიკა. ამ გამოთქმის პროფესიონალური მნიშვნელობისდა მიუხედავად, ის ჯერ კიდევ არ არის სრულყოფილად განსაზღვრული. ის არის საკმაოდ კომპლექსური და რთული ფენომენი, რომელსაც მრავალმხრივად შეიძლება მივუდგეთ. ჰოგვუდმა და განმა (1984) პოლიტიკურ ლიტერატურაში თავი მოუყარეს პოლიტიკის ლიტერატურაში, ყველაზე გავრცელებულ ინტერპრეტაციებსა და მახასიათებლებს. საჯარო პოლიტიკის განმარტავენ როგორც:

- საქმიანობის სფეროს აღმნიშვნელი სახელს
- ზოგადი მიზნის ან სურვილის გამოხატულებას
- სპეციფიკურ შეთავაზებებს
- ხელისუფლების გადაწყვეტილებებს
- ოფიციალურ ავტორიზაციას
- პროგრამას
- საქმიანობის პროდუქტს
- საქმიანობის შედეგს
- თეორიას ან მოდელს
- პროცესს

საჯარო პოლიტიკის მახასიათებლები:

- პოლიტიკა განსხვავდება "გადაწყვეტილებებისგან"
- პოლიტიკა არც თუ ისე მკვეთრად განსხვავდება "ადმინისტრაციისგან"
- პოლიტიკა მოიცავს როგორც უმოქმედობას, ასევე მოქედებას
- ამა თუ იმ პოლიტიკის შედეგების განჭვრეტა ყოველთვის არ არის შესაძლებელი
- პოლიტიკა მიზანმიმართული ქმედებაა, მაგრამ მიზნები შეიძლება რეტროსპექტიულად იყოს განსაზღვრული
- პოლიტიკა ეტაპობრივად ფორმირდება
- პოლიტიკა მოიცავს შიდაორგანიზაციულ და ორგანიზაციათაშორის ურთიერთობებს
- საჯარო პოლიტიკაში საჯარო დაწესებულებებს აქვთ მნიშვნელოვანი, მაგრამ არა ექსკლუზიური როლი
- პოლიტიკა სუბიექტურად განისაზღვრება

საჯარო პოლიტიკა არის პროცესი, რომელიც შედგება აქტიორებისა და ურთიერთქმედებების კომპლექსური მრავალფეროვნებისგან. ამ პროცესს, როგორც პოლიტიკის ჩარჩოს, მნიშვნელოვანი უპირატესობები გააჩნია. პირველ რიგში ის გვაჩვენებს, რომ საჯარო პოლიტიკა არის დინამიური. მეორეს მხრივ, ასეთი ჩარჩო საკმაოდ მოსახერხებელია და წარმოაჩენს, რომ აქტიორები და სამიანობები დროსა და სივრცეში იცვლებიან. მესამე, ეს არის ხელსაყრელი ინსტუმენტი პოლიტიკის საქმიანობების და ოპერაციების ინტეერაქტიული ბუნების გასაანალიზებლად.

დევიდ ისტონის მიერ მოცემული სისტემური მიდგომა დიდი ხნის განმავლობაში პოლიტიკის ანალიზისთვის საყოველთაოდ მიღებულ მოდელს წარმოადგენდა (1953 წ.). ისტონი ამტკიცებდა, რომ პოლიტიკური საქმიანობა შეიძლება განვიხილოთ, როგორც რიგი პროცესების შემცველ სისტემად, რომელიც ინარჩუნებს ბალანს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ საქმიანობა წარმატებულია. ესტონი ეყრდნობოდა ბიოლოგიური სისტემის პარადიგმას, სადაც სასიცოცხლო პროცეს-

ები ერთმანეთთან ურთიერთქმედებენ ცვალებად, მაგრამ სტაბილურ გარემოში. ისტონის აზრით, პოლიტიკური სისტემები ძალიან ჰგავს ბიოლოგიურ სისტემებს, და არსებობენ ისეთი სხვადასხვა სისტემების შემცველ გარემოში, როგორიცაა ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული სისტემები. (ისტონი, 1953).

პოლიტიკის ფორმირების პროცესი ბევრი ქვეპროცესებისგან შედგება და აუცილებლად დროის გარკვეულ მონაკვეთშია გაწელილი. პოლიტიკის მიზნები, ჩვეულებრივ,პოლიტიკური პროცესის დასაწყისშივე განისაზღვრება,მაგრამ დროთა განმავლობაში ის შეიძლება შეიცვალოს და ზოგიერთ შემთხვევაში, რეტროსპექტიულადაც შეიძლება განისაზღვროს. პოლიტიკის შედეგები და პროდუქტი ყოველთვის არ წარმოადგენს პოლიტიკის პროცესის დასასრულს. ზოგჯერ სწორედ ისინი განაპირობებენ პოლიტიკური პროცესის გაგრძელებას.

პოლიტიკური პროცესის შესასწავლად, პოლიტიკის ანალიტიკოსები სხვადასხვა პოლიტიკურ ჩარჩოებს გვთავაზობენ. არსებობს პოლიტიკური პროცესების სხვადასხვა მიდგომები, დაწყებული ოთხი დონიდან ცხრა დონემდე, რომლებიც მთლიანი პროცესის სხვადასხვა ეტაპებზე აკეთებენ აქცენტს. ჯენკისმა შედარებით ინტეგრირებული მოდელი შემოგვთავაზა, რომელიც შვიდი დონისგან შედგება:

1. ინიცირება
2. ინფორმირება
3. განხილვა
4. გადაწყვეტილება
5. განხორციელება
6. შეფასება
7. დასრულება

ეს მოდელი პოლიტიკურ პროცესს განიხილავს, როგორც პოლიტიკის თანმიმდევრულ აქტუალიზაციას თვალსაჩინო გზით, მაგრამ უმრავლეს შემთხვევაში, ეს ასე არ ხდება. შედარებით "კარგად-მორგებული" ალტერნატიული ვარიანტი შემოგვთავაზა ჰოგვუდმა და განმა (1984):

1. გადაწყვეტილება გადაწყვეტილების მისაღებად (საკითხის მოკვლევა ან დღის წესრიგის განსაზღვრა)
2. შეთანხმება იმაზე,თუ როგორ უნდა იქნეს მიღებული გადაწყვეტილება (საკითხის ფილტრაცია)
3. საკითხის განსაზღვრა
4. პროგნოზირება
5. მიზნებისა და პრიორიტეტების დადგენა
6. ალტერნატივების ანალიზი
7. პოლიტიკის განხორციელება, მონიტორინგი და კონტროლი
8. შეფასება და გადამოწმება
9. პოლიტიკის შენარჩუნება, თანმიმდევრულობა, ან შეწყვეტა

ეს მიდგომა ხაზს უსვამს პროცესის გადაწყვეტილების მიმღებ ელემენტებს, რომელიც პოლიტიკის ფორმირების პროცესის, ყველაზე კრიტიკულ და პოლიტი-

კურ ნაწილს წარმოადგენენ. უფრო დეტალური მოდელი გვთავაზობს თანმიმდევრული და რაციონალური გადაწყვეტილების მიღების შედარებით ღრმა ანალიზს. ცხრასაფეხურიანი ჩარჩო უკეთესად წარმოაჩენს პროცესების კომპექსურობას და საფეხურების უბრალო აღწერის გარდა გვთავაზობს თვითეული მათგანისთვის დამახასიათებელ შესაძლო ქმედებებს. ვინაიდან, საჯარო პოლიტიკა, როგორც პროცესი, ხელსაყრელ ჩარჩოს წარმოადგენს ანალიზისათვის, შემდეგი შენიშვნები აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული:

საფეხურებრივი მოდელის მიხედვით, საჯარო პოლიტიკა წარმოადგენს რაციონალურ და თვალსაჩინო პროცესს, რომელიც მთელი რიგი რაციონალისტური განსაზღვრებებისგან და საჯარო პოლიტიკის თვალსაჩინო ფორმულირებებისგან შედგება (სიმონ, 1947) თუმცა, პოლიტიკის პროცესი უფრო ეტაპობრივ განვითარებას გვაჩვენებს.

- პოლიტიკის პროცესები ხშირ შემთხვევაში წარმოადგენს განვითარების დაუსრულებელ პროცესს, რომელიც წარსულიდან იღებს სათავეს.
- პოლიტიკური ინიციატივა შეიძლება ნებისმიერ პოლიტიკურ სისტემაში დაიწყოს.
- ეს საფეხურები არ ნიშნავს, რომ კონკრეტული პოლიტიკა აუცილებლად ფორმულირდება ერთგვაროვანი, პროგნოზირებადი გზით.
- საფეხურებმა (აქტიორები და საქმიანობები) შეიძლება ერთმანეთი გადაფაროს, ან გარკვეული სივრცე შეიძლება არსებობდეს მათ შორის.

პოლიტიკის პროცესების სწავლების დროს, არ უნდა დავივიწყოთ ზევით მოყვანილი შენიშვნები, და კარგად ჩამოყალიბებული საფეხურებრივი ჩარჩო, შეიძლება საკმაოდ კარგი ინსტრუმენტი გახდეს. პოლიტიკის პროცესის ყველაზე მიღებული მოდელი ოთხსაფეხურიანი მოდელია:

დაგეგმვა	ფორმულირება	განხორციელება	შეფასება

მიუხედავად იმისა, რომ ეს მოდელი ჩამოყალიბდა დასავლეთში, ეს საფეხურები შეიძლება შეგხვდეს როგორც ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, ასევე სხვადასხვა პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში.

პოლიტიკური პროცესის მონაწილეები

პოლიტიკის წარმოება ძირითადად, წარმოადგენს პროცესს, რომელშიც მონაწილეობენ არჩეული პოლიტიკოსები, დანიშნული სამოქალაქო მოხელეები და ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენლები, რომლებსაც პროცესებში მონაწილეობა შეუძლიათ. პოლიტიკის პროცესების შესწავლისას, ყოველთვის მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენდა სხვადასხვა აქტიორებისთვის შესაბამისი როლის დადგენა. პოსტ-კომუნისტურ გარემოში, პოლიტიკური პროცესის ყველაზე მნიშვნელოვან მახასიათებელს მისი ზედმეტად პოლიტიზირებული ბუნება წარმოადგენს. ამის გამო, პილიტიკის პროცესში ხელისუფლებისა და სხვა აქტიორების პოზიციის განსაზღვრაში გადამწყვეტ როლს, პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული ურთიერთობები თამაშობენ.

პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული ურთიერთობები,ერთი მახვილგონივრული შეკითხვით იწყება: "ვინ მართავს?" (რაბრენოვიჩ, 2001). ფორმალური პასუხი საკმაოდ მარტივია: მართავენ როგორც ოფიციალური პირები, ასევე პოლიტიკოსები (პაგე, 1992). თუმცა აბერბახი და როკმენი (1998) განასხვავებენ ფორმალურ და არაფორმალურ მართვას. ოფიციალური თვალსაზრისით სწორი პასუხია "პოლიტიკოსები". თუმცა, თუ ამ პრობლემას არაფორმალურ ჭრილში განვიხილავთ, ვნახავთ, რომ საკითხი არც ისე მარტივია. ბუნებრივია პოლიტიკოსების მოლოდინი, რომ არჩევის შემთხვევაში მათ მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღება მოუწევთ. მაგრამ, სულ მალე, მათ შეიძლება აღმოაჩინონ, რომ ადმინისტრატორების გარეშე საქმიანობა ძალიან გაუჭირდებათ. ამ ურთიერთობაში ბიუროკრატიას ერთმნიშვნელოვნად შეუძლია გავლენა მოახდინოს პოლიტიკურ პროცესებზე. ზემოთ ხსენებული კითხვის "ვინ მართავს?" მიუხედავად, ბევრი თეორეტიკოსი პასუხს, იმ ფორმალურ წესებში ეძებს, რომლებიც პოლიტიკურ პროცესში პოლიტიკოსებისა და ბიუროკრატების ქცევას განსაზღვრავენ. პოლიტიკური პროცესის შესწავლა ქცევის გაგებას მოითხოვს, განსაკუთრებით ისეთი ქცევის, რომელიც ორგანიზაციების წევრებს შორის შიდა და გარე ურთიერთობებს გულისხმობს.

ესა თუ ის პოლიტიკა "საჯარო პოლიტიკად" რომ მივიჩნიოთ, , გარკვეულ წილად, უნდა წარმოიშვას ან სულ მცირე, გადამუშავება მაინც უნდა მოხდეს ხელისუფლების პროცედურების, გავლენებისა და ორგანიზაციების ჩარჩოში.

კომუნისტურ მემკვიდრეობასთან ბრძოლამ, "კანონის უზენაესობის" დამკვიდრებას, განსაკუთრებული მნიშვნელობა მიანიჭა. ეს საკითხი მჭიდროდ არის დაკავშირებული პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის განცალკევებასთან, ისევე როგორც ვილსონის დიქოტომიასთან და ვებერისეული ბიუროკრატიულ კონცეფციასთან.

"პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული დიქოტომიის კონცეფცია სახელმწიფო მმართველობის თეორიის ერთ-ერთ სადაო ცნებას წარმოადგენს. ამ კონცეფციის საფუძვლების პრაქტიკული არსებობა და ზოგადი მიზანშეწონილობა დიდი ხნის განმავლობაში, განხილვის საგანს წარმოადგენდა. მისი ჩასახვიდან დღემდე, პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ დიქოტომიას მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია აკადემიურ ლიტერატურაში, სადაც მის მიმართ სხვადასხვაგვარი დამოკიდებულება არსებობდა. მუდმივი წინააღმდეგობის მიუხედავად, პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული დიქოტომიის თეორიის დამცველებმა მოახერხეს, რომ ეს თეორია საჯარო მმართველობის ერთ-ერთ ძირითად თეორიად ქცეულიყო." (რაბრენოვიჩ 2001.)

"რაციონალური მოდელის" მიხედვით, პოლიტიკოსები ირჩევენ ფასეულებებს, განსაზღვრავენ სამოქმედო გარემოს, სადაც საჯარო მოხელეები იღებენ უფრო კონკრეტულ გადაწყვეტილებებს. ვილსონისეული დიქოტომია, რომელიც შეეცადა მკვეთრად განეცალკევებინა პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის სამოქმედო სფეროები, გარკვეული თვალსაზრისით შეიძლება განვიხილოთ, როგორც "პოლიტიკური გადაწყვეტილებისა" და "მისი განხორციელების ერთმანეთისგან გამიჯვნის მცდელობა." ვილსონის დიქოტომია მკაცრად იქნა გაკრიტიკებული, არა იმდენად პრესკრიპციული მიდრეკილებების გამო, რამდენადაც მისი ზოგადი გავლენის გამო, პოლიტიკური პროცესის მთლიან აღწერაზე. მას მიიჩნევენ,

როგორც წინადობას, წმინდა მეცნიერული მიდგომისადმი. მნიშვნელოვანია იმაზე დაკვირვება, თუ პოლიტიკოსები და ადმინისტრატორები, რამდენად ხშირად ხვდებიან ვილსონისეული დიქოტომიის "არადამახასიათებელ" მხარეს. რეალურად, საჯარო მოხელეები მუდმივად ჩართულნი არიან პოლიტიკის მომზადების პროცესში, მაშინ, როცა პოლიტიკოსები, გრძნობენ რა პასუხისმგებლობას, მათი ამომრჩევლების პრობლემების გადაჭრაზე, ინტენსიურად მონაწილეობენ განხორციელების პროცესში.

პოლიტიკოსებისა და საჯარო მოხელეების გარდა, კორპორაციებსა და სამოქალაქო ორგანიზაციებს მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვთ პოლიტიკის ფორმირების პროცესში. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ზოგიერთ პოლიტიკურ სისტემებში გვხვდება ე.წ. ნეო-კორპორატიზმი, სადაც პროფკავშირებსა და დამსაქმებელთა ჯგუფებს შედარებით განსხვავებული გავლენა აქვთ. (პოტუჩეკ, 1999, კოქს, 2000). პროფესიულ ასოციაციებსაც მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვთ პოლიტიკის ფორმირებაში. მიუხედავად ამისა, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში იშვიათად გვხვდებიან ძლიერი სამოქალაქო ორგანიზაციები, ამიტომ მათ გავლენას პოლიტიკის ფორმირებაზე უფრო შემთხვევითი ხასიათი გააჩნია. შედეგად, პოლიტიკური საზოგადოება ან ინტერესთა ქსელი, მსოფლიოს ამ ნაწილში, ჯერ კიდევ არ არის მომწიფებული.

ძალაუფლების უკეთ დაბალანსებისა და სამოქალაქო საზოგადოების სწრაფი განვითარებისთვის აუცილებელია მთავრობის, საჯარო მოხელეების, მოსახლეობისა და სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტების მდგრადი და დინამიური ურთიერთქმედება." (გროჩოვსკი – ბენ – გერა, 2002 გვ. 24)

საჯარო პოლიტიკის ფორმირება და განხორციელება

კონკრეტული პოლიტიკის განხორციელება, მჭიდროდ არის დაკავშირებული ყველა იმ ფაქტორთან, რომელიც რაიმე როლს თამაშობდა იმ მიზნების აქტუალიზაციაში, რომლებიც ამ კონრეტული პოლიტიკის ფორმირების პროცესში გამოიკვეთა. აქ იგულისხმება ამ მიზნების მაშტაბის შეფასება, მათი აქტუალიზაციისათვის საჭირო საშუალებების, მეთოდებისა და შესაბამისი ინსტრუმენტების შერჩევა. ტერმინი "პოლიტიკის განხორციელება", რა თქმა უნდა შეგვიძლია ვუწოდოთ ისეთ ინდივიდუალურ პროცესს, რომელიც ამა თუ იმ პოლიტიკას ხორცს ასხამს.

აქ, განხორციელებას განვიხილავთ მისი პირველადი მნიშვნელობით, ანუ როგორც ფორმულირებული პოლიტიკის რეალიზაციას, იმ დროსა და სივრცეში, როდესაც განისაზღვრა ის მიზნები, რომელთა ხორცშესხმისთვის საჭირო იყო პოლიტიკის განხორციელება. რა თქმა უნდა, პრაქტიკულად შეუძლებელია პოლიტიკის ფორმირებისა და განხორციელების ეტაპების განცალკევება. ალბათ მხოლოდ დიქტატურის პირობებშია შესაძლებელი ასეთი განცალკევება. სწორედ ამიტომ, განხორციელების პროცესის გამოყოფას პოლიტიკის ფორმირებისა და რეალიზაციის ერთიანი პროცესისგან, მწვავე კრიტიკა მოჰყვა იმ ავტორებისგანაც კი, რომლებიც თავდაპირველად ამ კონცეფციის სათავეებთან იყვნენ. განხორციელების ოთხი თეორიული მოდელი არსებობს:

- **ავტორიტარული მოდელი**, ხაზს უსვამს ისეთ ინსტრუმენტებს, როგორიცაა

პირდაპირი კონსტრუქციები, დაგეგმვა, კონტროლი, იერარქია და ანგარიშვალდებულება.

- **თანამონაწილეობითი მოდელი**, რომელიც ემყარება კონტროლის ისეთ, არაპირდაპირ ინსტრუმენტებს, როგორიცაა მიზნების განსაზღვრა, სპონტანურობა, ტრენინგი, ადაპტაცია, მოლაპარაკება, თანამშრომლობა და ნდობა, როგორც განხორციელებისთვის მოსახერხებელი მეთოდები და პირობები;

- **აქტიორთა კოალიციის მოდელი,** რომელიც გამომდინარეობს იმ დაშვებიდან, რომ აქტიორები არიან პლურალისტურები და მონაწილეობენ კონკრეტული პოლიტიკის აქტუალიზაციის პროცესში, ერთმანეთთან კომუნიკაციის, მოლაპარაკების, კომპრომისების მიღწევის მეშვეობით, მაგრამ, რომლებიც ამავე დროს იზიარებენ მსგავს ფასეულობების სისტემას და იბრძვიან საერთო მიზნების მისაღწევად;

- **უწყვეტი სწავლის მოდელი,** სადაც პოლიტიკის გამტარებლები ცდილობენ რა, თანდათანობით მიიღონ ოპტიმალური გადაწყვეტილებები (ხშირად ცდის მეთოდით, ან ზოგჯერ უბრალო იმიტაციით), ახდენენ საკუთარი მიზნებისა და მათ მისაღწევად საჭირო ტექნიკის ოპტიმიზირებას.

ის ადამიანები, რომლებიც პრაქტიკულად არიან პასუხისმგებლები ამა თუ იმ კონკრეტული პოლიტიკის განხორციელებაში, ხშირად ტენდენციურები არიან, ზედმეტად დიდ მნიშვნელობას ანიჭებენ ინდივიდუალურ გადაწყვეტილებას (იქნება ის საკანონმდებლო, ადმინისტრაციული, თუ ეკონომიკური), რომელიც წინ უსწრებს პოლიტიკის რეალიზაციას.

გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ გადაწყვეტილების მიღებასა და მის რეალიზაციას შორის საკმაოდ დიდი შუალედია, რომლის დროსაც ძალიან ბევრი, ხშირად გაუთვალისწინებელი გართულებები წარმოიქმნება. უფრო მეტიც, იცვლება სასურველი ცვლილების საწყისი კონცეფცია და მასთან ერთად ახალი პოლიტიკის საჭიროებაც.

ვსაუბრობთ რა, მოცემული პოლიტიკის განხორციელებაზე, ამავდროულად შესაძლებელია საჯარო პოლიტიკის იმ ნორმატიული მოდელის არჩევა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს მისი რეალიზაცია. ამავე დროს, ჩვენ ვიღებთ საკმაოდ მძიმე, მაგრამ ძალიან მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებას იმის შესახებ, თუ რომელმა სარეგულაციო ინსტრუმენტმა, ან მათმა რომელმა კომბინაციამ (ბაზარი, ხელისუფლება, სამოქალაქო აქტიორების პასუხისმგებლობა) უნდა უპასუხოს ადეკვატურად, შესაბამისი პოლიტიკის მოთხოვნებს. უნდა შეფასდეს აგრეთვე პოლიტიკის განხორციელებადობა, ანუ არის თუ არა შესაფერისი მომენტი კონკრეტული პოლიტიკის აქტუალიზაციისთვის (შესაძლებლობის ფანჯარის არსებობა ან არარსებობა), რა რეაქცია ექნება საზოგადოებას და რა ეფექტი ექნება არჩეულ მიდგომას სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფებზე და ზოგადად საზოგადოებრივ აზრზე.

ზოგიერთი ავტორი უფრო შორს მიდის და აცხადებს, რომ არანაირ პოლიტიკას არა აქვს განხორციელების შანსი. ამით ისინი ხაზს უსვამენ საზოგადოებაში პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებულ ძირითად პრობლემებს:

საზოგადოების ავტონომიური განვითარება უპირისპირდება ამ განვითარებაზე ზეგავლენის მოხდენის მცდელობებს. საზოგადოების განვითარებამ შესაძლოა განიცადოს გავლენა, მაგრამ ძნელად თუ შეიძლება ითქვას, რომ ის "კონტროლირებადია".

- ჩვენი საცხოვრებელი გარემოს მზარდი კომპექსურობა, რაც საკმაოდ ართულებს იმ საჭირო წინაპირობების დადგენას, რაც პოლიტიკის წარმატებით განხორციელებისათვის არის საჭირო.
- ღირებულებათა ორიენტაციასთან, აგრეთვე ხალხისა და ინსტიტუტების ქცევასთან დაკავშირებული შესაბამისი მომენტი, ინერცია.
- არანაირი პოლიტიკა არ ხორციელდება იზოლირებულად. მასთან ერთად, ათობით და შესაძლოა ასობით სხვა პოლიტიკა რეალიზდება. ამგვარი სიტუაცია, ზოგჯერ განიხილება როგორც პოლიტიკური მიმდინარეობებისა და მათში მონაწილე აქტიორებისგან შექმნილი პარალელოგრამა.
- მომავალი განვითარების წინასწარ განჭვრეტის სირთულე და მათზე რეაგირების შეზღუდული შესაძლებლობები.
- პოლიტიკის სიმულაციის პრობლემა: ზოგჯერ პოლიტიკაში ვხვდებით საერთაშორისო დონის სიყალბეს, რომლის მიხედვითაც ამა თუ იმ პოლიტიკის უკან, მისი განმხორციელებლების სრულიად განსხვავებული ინტერესები იმალება.
- პოლიტიკის არასასურველი შედეგებით გამოწვეული პრობლემა. ამა თუ იმ ინტერესებზე პოლიტიკის გაუთვალისწინებელი ნეგატიური გავლენა ხშირად ხელს უშლის მის განხორციელებას.

ლიპსკი (1980) იყო პირველი, ვინც შენიშნა იმ პირობების მნიშვნელობა, რომელიც პოლიტიკის განხორციელებისთვის არის საჭირო, ანუ მოქალაქეებსა და სერვისის მიმწოდებლებს შორის ურთიერთობა. როდესაც სერვისის მიმწოდებლები გადაწყვეტილების მიღებისას, თავისუფლების მაღალი დონით სარგებლობენ და ამავე დროს პირდაპირ კონტაქტში არიან რიგით მოქალაქეებთან, ეს იმას ნიშნავს, რომ ამა თუ იმ პოლიტიკის რეალიზაციის წარმატებას და წარუმატებლობას სწორედ მათი ინტერესები და დამოკიდებულებები განსაზღვრავენ, თუნდაც ეს პოლიტიკური კურსი "ზემოდან" იყოს ინიცირებული.

განსაკუთრებული ინტერესის საგანს წარმოადგენს ის თუ, განხორციელება უკვე განსაზღვრული პოლიტიკის ჩარჩოებში მიმდინარეობს თუ, ამისთვის ახალი მნიშვნელოვანი ინოვაციები, ფუნდამენტალური რეფორმები ან საფუძვლიანი ცვლილებები უნდა მოხდეს საზოგადოების ცხოვრებაში და საერთოდ შეიცვალოს ის გარემო პირობები, რომელიც დააკმაყოფილებდა, როგორც მოქალაქეების, ასევე კონკრეტული ინსტიტუტების ინტერესებს.

ლიტერატურაში ხშირად გვხვდება განხორციელების დეფიციტი. ამ შეუსაბამობას საფუძვლად უდევს ის რწმენა, რომ ფორმულირებული და ყველასგან აღიარებული პოლიტიკური კურსი ამა თუ იმ ხარისხით, თითქმის ავტომატურად აღწევს დასახულ მიზნებს, ანუ პოლიტიკური კურსი ადვილად რეალიზდება. განხორციელების დეფიციტი შეიძლება განვილიხილოთ, როგორც შეუსაბამობა კონკრეტული პოლიტიკის განხორციელებისათვის არსებულ შესაძლებლობებსა და ამ პოლიტიკის განხორციელებისათვის აუცილებელ საჭიროებებს შორის.

რიგითი მოქალაქეები იშვიათად გვევლინებიან პოლიტიკის ინიციატორების რანგში. ისინი ხშირად ორ, უკიდურესად განსხვავებულ პოზიციას იკავებენ – ერთის მხრივ ისინი უაღრესად ინდიფერენტულები არიან, მეორეს მხრივ კი, პირდაპირ მონაწილეობენ განხორციელების პროცესში. ამა თუ იმ პოლიტიკის წარმატება დამოკიდებულია იმაზე, თუ, ამ ზემოთ ხსენებული პოზიციებიდან რომელს აირჩევენ მოქალაქეები. პოლიტიკის განხორციელება დამოკიდებულია აგრეთვე იმაზე, თუ ვისთვის არის ის მისაღები და როდის.

საკუთარი წევრების გამიზნული ქმედებების გარდა, ამა თუ იმ დაჯგუფებების წარმომადგენლების ქცევა დამოკიდებულია, აგრეთვე მათი თვითორგანიზების უნარზე, ასევე კონკრეტული პოლიტიკური კურსის შემუშავებაში მათ წვლილზე, არსებული რესურსებისა და პასუხისმგებლობების სახით. აქტიორების ჯგუფი მნიშვნელოვნად განაპირობებს აგრეთვე ინდივიდუალურ ქცევას, ქმნის რა მოტივაციას და უზრუნველყოფს მოლოდინების სტაბილურობას. განხორციელების პროცესში დიფერენცირებული აქტიორების როლზე მსჯელობისას, მხედველობაში უნდა მივიღოთ სულ მცირე:

– "მსოფლიოს მათეული აღქმა", მათი იდეოლოგიები, სოციალური რეალობების მათეული ინტერპრეტაცია.
– მათი ქცევა, ფასეულობები, მოტივაციები და ინტერესთა სტრუქტურა.
– მათი რესურსები – ინტელექტუალური, ფინანსური და ორგანიზაციული.

აღნიშვნის ღირსია იმ მოქმედი ინდივიდების რაოდენობა, რომლებიც მონაწილეობას იღებენ კონკრეტული პოლიტიკის განხორციელებაში. მათი რიცხვის ზრდასთან ერთად, გეომეტრიული პროგრესიით იზრდება კონფლიქტის ალბათობაც, მასთან ერთად სტრუქტურირებული მოლაპარაკების და ფუნქციური კოალიციების ფორმირების აუცილებლობაც და სხვ.. სწორედ აქ შეიძლება გამოგვადგეს კონფლიქტების მოგვარების თეორია და მეთოდოლოგია, ახალი, ცოცხალი და განვითარებადი დისციპლინა.

გაცილებით მარტივად არის საქმე, როდესაც პოლიტიკის რეალიზება შესაძლებელია ერთი ინსტიტუტის ჩარჩოებში, ან მისი შუამავლობით, განსხვავებით იმისგან, როცა რეალიზაციაში მთელი სექტორი მონაწილეობს. სიტუაცია ყველაზე უფრო რთულდება მაშინ, როდესაც პოლიტიკა მთლიან ფუნქციურ სფეროს, (მაგალითად, უმუშევრობა), ან მთლიან საზოგადოებას (მაგალითად. ნარკოტიკების მოხმარების პრევენციის პროგრამა) მოიცავს.

პოლიტიკის განხორციელება მეთოდოლოგიურად შეიძლება მომზადდეს, განხორციელების პროცესის სცენარების ფორმულირების მეშვეობით. ეს სცენარები აიგება იმ ჯგუფების მოტივაციების სამოქმედო არეალის და რესურსების აღწერით, რომლებიც პოლიტიკის განხორციელების სამიზნეს წამრმოადგენენ. განხორციელების ხანგრძლივობა შეიძლება დაიყოს ორ განზომილებად:

- პოლიტიკის მოკლევადიანი განხორციელება გრძელვადიანი განხორციელების წინააღმდეგ (ამას ის განაპირობებს, თუ პოლიტიკის რომელ დონესთან არის დაკავშირებული განხორციელება – ოპერაციულ, ტაქტიკურ თუ სტრატეგიულ დონეებთან).
- პოლიტიკური პროცესის განგრძობადობა ან არაგანგრძობადობა. როდესაც

მეორე შემთხვევასთან გვაქვს საქმე, ინდივიდუალური ქმედებების ხანგრძლივობა ორმხრივად მნიშვნელოვანი ხდება, ერთის მხრივ, როგორც მისაღები სასტარტო დრო და მეორეს მხრივ, როგორც თანმდევი შედეგი. პოლიტიკის რეალიზაციის დროში დაგეგმვა განპირობებულია იმით, თუ რამდენად კარგად არიან ინფორმირებულნი პოლიტიკის განმხორციელებლები სამოქმედო პირობების შესახებ. ეს პირობები შეიძლება იყოს როგორც ობიექტური, ასევე სუბიექტური ბუნების.

ნებისმიერი პოლიტიკის ეფექტური განხორციელების აუცილებელი პირობაა განხორციელების პროცესის კოორდინატორის არსებობა. ასეთი კოორდინატორის როლი, პოლიტიკის რეალიზაციის გარდა, მოიცავს ნებისმიერი სახის ინტერესთა კონფლიქტის მოგვარებას, მონაწილე მხარეებს შორის შეთანხმების დადებას, პოლიტიკის შედეგების შეფასებას.

პოლიტიკის პროცესების კოორდინირება

პოლიტიკის წარმოებისა და განხორციელების სტრუქტურებისა და სისტემების რეფორმა, ადმინისტრაციული განვითარების პროცესის ერთ-ერთ ურთულეს ელემენტს წარმოადგენს; ეს უფრო მკვეთრადაა გამოხატული ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ისტორიულ კონტექსტში. პოლიტიკის ფორმირებისა და განხორციელების პროცესებში, ჯერ კიდევ გვხვდება წინამორბედი სისტემებისთვის დამახასიათებელი თვისებები: ზემოდან მკაცრი კოორდინაცია (რომელიც მცირე ან არანაირ სივრცეს არ ტოვებს კონფლიქტების მოსაგვარებლად, ვიდრე ისინი ხელისუფლებამდე მიაღწევდნენ), ფუნქციების დუბლირება (განსაკუთრებით საკანონმდებლო პროცესში) და მკაფიოდ განსაზღვრული ვალდებულებათა სტრუქტურის არარსებობა. ისეთ ახალ სახელმწიფოებშიც კი, როგორებიც არიან ბალტიის ქვეყნები, სამინისტროებსა და ძირითად განმახორციელებელ რგოლებს შორის პოლიტიკის პროცესში შრომის განაწილებისას, ხშირად ვაწყდებით წინა სისტემებისთვის დამახასიათებელ თავისებურებებს (ვერჰეიჯენი, 2000.).

ეროვნული პოლიტიკის წარმოების ფორმალური სურათი სარკისებურად ასახავს პოლიტიკის პროცესების მიმდინარეობის საყოველთაოდ მიღებულ შეხედულებებს. პოლიტიკის მომზადება აღიქმება ზემოდან ქვემოთ მიმავალ მოდელად, რომლის დროსაც, პოლიტიკოსები იღებენ გადაწყვეტილებას, ხოლო საჯარო მოხელეები ახდენენ ამ გადაწყვეტილების დეტალურ დამუშავებას. ადმინისტრაციული საქმიანობა შეესაბამება პოლიტიკურ პრიორიტეტებს. ამ მოდელის მიხედვით, ხელისუფლება არის მონოლითური სისტემა, უნიფიცირებული პოლიტიკური მმართველობით.

“ის მთავარ აქცენტს სტრუქტურის, განსაკუთრებით კი ზედა დონის სტრუქტურის განსაზღვრაზე აკეთებს, უშვებს რა, რომ პოლიტიკის მომზადების პროცესის სამართავად, მათ გააჩნიათ ადეკვატური შესაძლებლობები. ხშირად, როგორც მოგვიანებით იქნება განხილული, ეს დაშვებები არ მართლდება. ზემოდან-ქვემოთ მიმართული მოდელი ხელისუფლების გარკვეულ ნაწილს “კოორდინატორის” ფუნქციას აკისრებს.” (მეტკაფე, 1996, გვ.31).

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კოორდინაციის ცენტრალური კონტროლის მოდელი, ნაკლებ ყურადღებას აქცევს სამინისტროებს

შორის ჰორიზონტალური კოორდინაციის არსებობას. ფუნქციონალურ სამინისტროებს შორის კოორდინაციის სურვილსა და შესაძლებლობას, იმთავითვე ეჭვის თვალით უყურებენ, მაგრამ პრაქტიკულად, საკოორდინაციო სისტემის ეფექტურობა, დიდწილად დამოკიდებულია "კოორდინაციაზე კოორდინატორის გარეშე". ეს არის პირდაპირი, ხშირად არაფორმალური, ჰორიზონტალური კოორდინაცია, ცენტრალური კოორდინატორის გარეშე, რომელიც ზედამხედველობას გაუწევდა საქმის ვითარებას. თუ ეს უნარები საჭირო რაოდენობით არ არსებობს, და ფუნქციონალურ სამინისტროებს არ შეუძლიათ მომზადებისა და კოორდინაციისთვის საჭირო სამუშაო დატვირთვის გადანაწილება,ამ შემთხვევაში ძალიან ბევრი იქნება დამოკიდებული ზედა დონის მაკოორდინირებელ ინსტიტუტებზე, რომლებიც სულ მალე გადაიტვირთებიან ისეთი დონის პრობლემებით, რომლებიც დაკავშირებულია ელემენტარული გადაწყვეტილებების მიღებასთან. ამიტომ, სტრუქტურულ მიდგომას თან სდევს ზედმეტი ცენტრალიზაციისა და მოქმედების შენელების რისკი. ეს ძალიან მნიშვნელოვანი სისუსტეა, ვინაიდან, პოლიტიკის, განსაკუთრებით კი, საერთაშორისო პოლიტიკის წარმოებაში, საჭიროა სწრაფად რეაგირების უნარი. ამ შემთხვევაში ცვლილების ტემპი და გადაწყვეტილებების ქრონოლოგია უფრო ნაკლებად კონტროლდება ნაციონალურ დონეზე, ვიდრე შიდა გადაწყვეტილებების შემთხვევაში.

როგორც მეტკალფი იტყოდა, კიდევ ერთ პრობლემას წარმოადგენს, შეთანხმება იმის თაობაზე, სად უნდა იყოს განლაგებული მაკოორდინირებელი ორგანო. პოლიტიკურ დონეზე, პრეზიდენტები, პრემიერმინისტრები, აგრეთვე ეკონომიკის და ფინანსთა სამინისტროები უეჭველად მონაწილეობენ ამ რგოლში. თუ თითოეული მათგანი კოორდინირების სურვილს გამოთქვამს, ასეთმა ურთიერთობებმა შეიძლება ხელისუფლების შიგნით დაპირისპირება გამოიწვიოს. რეალურად, არც ერთ ცალკე აღებულ სამინისტროს ან რომელიმე სხვა ცენტრალურ ორგანოს არ შეუძლია იტვირთოს მონოპოლია, კოორდინაცია უბრალოდ შეუძლებელია დაემსგავსოს ერთიან ცენტრალურ კონტროლს. ხელისუფლების კარგად აწყობილ სისტემაში მაკოორდინირებელი და საშემსრულებლო სამუშაო ნაწილდება მაკოორდინირებელ და საშემსრულებლო პასუხისმგებლობებად. კოორდინაცია არის თანამშრომლობითი პროცესი, სადაც გვერდი-გვერდ დგანან ფუნქციონალური სამინისტროების ექსპერტიზა და მაკოორდინირებელი ორგანოს საზედამხედველო ფუნქცია. კოორდინაციის შედეგად უნდა მოხდეს სისტემის სხვადასხვა დანაყოფების შეთანხმებული მუშაობა და მათ არ უნდა ეცადონ ერთმანეთზე კონტროლის დამყარება. ამ პერსპექტივაში, უფრო დიდი მნიშვნელობა უნდა მივანიჭოთ კოორდინაციის შესაძლებლობებსა და პროცესებს და შედარებით ნაკლები აქცენტი გავაკეთოთ სტრუქტურაზე. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ინფორმაციის მიმოქცევის სისტემის აწყობა, რაც აუცილებელია მოლაპარაკებათა სტრატეგიის განსაზღვრისათვის, და რაც ძალიან ეხმარება ხელისუფლებას ინფორმაციის საფუძველზე სწორი გადაწყვეტილებების მიღებაში. ძალიან ხშირად საჭირო ინფორმაცია ინფორმაციის განსხვავებული წყაროებიდან უნდა იქნას მოპოვებული, შემდეგ უნდა დამუშავდეს და გავრცელდეს პოლიტიკის სხვადასხვა ასპექტებზე პასუხისმგებელ სამინისტროებს შორის. წარმატებულად პოლიტიკის წარმოება წარმოუდგენელია სწორი კოორდინაციის გარეშე. კოორდინაციის მეშვეობით პოლიტიკა ერთ მთლიანობად გარდაიქმნება, რაც აუცილებელია ეფექტიანი და ეფექტური ხელისუფლების არსებობისათვის.

შედეგების შეფასება და პოლიტიკის ანალიზი

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები ჯერ კიდევ არსებული სტრუქტურების, სისტემებისა და საკანონმდებლო ბაზის მნიშვნელოვან ცვლილებებს განიცდიან. რა მიზნებსაც არ უნდა ისახავდეს მიზნად ეს ცვლილებები, იქნება ეს საბაზრო ეკონომიკაზე ადაპტირება, სოციალურ უსაფრთხოებისა და ჯანდაცვის სისტემების განახლება, თუ ევროკავშირის გაფართოებისთვის მზადება, ხელისუფლებამ და მისმა ადმინისტრაციულმა დანაყოფებმა ყველაფერი უნდა გააკეთონ იმისთვის, რომ მაქსიმალურად გაზარდონ პოლიტიკის წარმოების შესაძლებლობები და ცდა არ დააკლონ, რომ მათ მიერ მიღებული კანონები ეფექტურად და ეფექტიანად იყოს შემუშავებული და ზუსტად პასუხობდეს საზოგადოების მოთხოვნებს.

"პოლიტიკის წარმოების შესაძლებლობების გაზრდისას, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები აწყდებიან განსაკუთრებულ სირთულეს, რაც პოლიტიკური ციკლის თითოეულ ეტაპზე ცვლილებების საჭიროებით არის განპირობებული: პოლიტიკის მიზნების განსაზღვრა; პოლიტიკური ალტერნატივების შემუშავება; პოლიტიკის ინსტრუმენტების შექმნა; განხორციელება და შეფასება." (პოლიტიკის ინსტრუმენტების გაუმჯობესება..., 2001)

პოლიტიკის შეფასება და ანალიზი, მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს წარმოადგენს პოლიტიკის შესაძლებლობების გასაზრდელად და პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ხარისხის გასაუმჯობესებლად. ზოგადად, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები ისტორიულად ყოველთვის ჩამორჩებოდნენ, პოლიტიკის ანალიზის განვითარების მიხედვით. პოლიტიკის შეფასება ყოველთვის წარმოადგენდა პოლიტიკურად კონტროლირებად იარაღს, მმართველი პოლიტიკოსების ხელში და ეს მიდგომა დღემდე დიდად არ შეცვლილა. მმართველ პოლიტიკურ პარტიებს შეუძლიათ პოლიტიკის განხორციელების შესახებ ინფორმაციის მონოპოლიზირება და კლასიფიცირება, ხოლო კარგი ხარისხის, მიუკერძოებელი პოლიტიკის ანალიზისთვის საჭირო შესაძლებლობები დიდი გაჭირვებით ვითარდება. ასეთი პოლიტიკური გარემოს გამო, პროცესის "შიგნით" წარმოებული პოლიტიკის ანალიზი, საბოლოოდ უფრო ადვილად განხორციელებადია, ვიდრე დამოუკიდებელი, პროცესისგან "განყენებული" ანალიზი. პოსტკომუნისტული ქვეყნების ზედმეტმა პოლიტიზირებულობამ გამოიწვია ის, რომ პოლიტიკის შეფასება პოლიტიკის ადვოკატირებად გადაიქცა და – ჰოგვუდისა და განის ტერმინით: მოქმედი პოლიტიკოსები ანალიტიკოსების როლს თამაშობენ, ამავე დროს ანალიტიკოსები მოქმედი პოლიტიკოსების რანგში გვევლინებიან. (ძალიან მნიშვნელოვანია იმის გაცნობიერება, რომ "პოლიტიკის ანალიზი" პოლიტიკის გაგებაში გვეხმარება და ხელს უწყობს უფრო ხარისხიანი პოლიტიკის წარმოებას. ჰილი, 1997).

პოლიტიკური მნიშვნელოვნების გარდა, პოლიტიკის ანალიზი დიდ როლს თამაშობს გავლენის შეფასებაში. ის პირდაპირ უწყობს ხელს პოლიტიკის უკეთ წარმოებას, აგრეთვე სხვადასხვა პოლიტიკურ პროგრამებს შორის უკეთ კოორდინირებასა და ჰარმონიზაციას. პოლიტიკურ ციკლში შეიძლება გამოვყოთ სამი ფაზა, რომლებშიც გავლენის შეფასება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია:

- პოლიტიკის განვითარების ფაზა. როგორც კი მიღებული იქნება პოლიტიკური

გადაწყვეტილება ამა თუ იმ მიზნების მისაღწევად, პოლიტიკის გავლენის შეფასება უნდა იქნეს გამოყენებული პოლიტიკური ალტერნატივების შესამუშავებლად, რათა შეირჩეს იმ მიზნების მისაღწევად ყველაზე შესაბამისი პოლიტიკური ინსტრუმენტი.

- ინსტრუმენტის შერჩევის ფაზა. ინსტრუმენტის შერჩევის შემდეგ გავლენის შეფასება უნდა გამოვიყენოთ ამ ინსტრუმენტის აღწერისთვის, რათა დავრწმუნდეთ, რომ ის სწორად არის შერჩეული და შეძლებს დასახული მიზნების ეფექტურად და ეფექტიანად მიღწევას.
- შეფასების ფაზა (წინასწარი და შემდგომი შეფასება). ინსტრუმენტის რეალიზაციიდან გარკვეული დროის შემდეგ, გავლენის შეფასება გამოიყენება რეალური გავლენის შესაფასებლად; ანუ იმის გასარკვევად, თუ რამდენად მოხერხდა დასახული მიზნის მიღწევა, და საჭიროების შემთხვევაში შესწორებების/კორექტივების შეტანა.

პოლიტიკის ანალიზის შესაძლებლობების განვითარება, უახლოეს მომავალში ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმნიშვნელოვანეს ამოცანას წარმოადგენს. მასთან ერთად წარმოიქმნება ორი პარალელური ამოცანა: განვითარების ხელშეწყობა ტრენინგისა და კვლევის მეშვეობით, რაც საჭირო ექსპერტიზის კულტუვირებას მოახდენდა; და საჯარო ადმინისტრირების სფეროში შეფასების შესაძლებლობების განვითარება და სახელმწიფო ბიუროკრატიისგან დამოუკიდებელი შეფასებების წარმოება.

წყაროები

berbach, J. Putnam, R. Rockman, B.: Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.
Aberbach, J. – Rockman, B.: Image IV Revised: Executive and Political Roles. In: Governance, 1998, 1, pp. 1 – 25.
Addo, H.: Outlines of a Possible Integration Methodology for the Findings of the Goals, Processes, and Indicators of Development Project. St. Augustine, The University of the West Indies 1986.
Arrow, K. J.: Společenský výběr a individuální hodnoty. (Social Choice and Individual Values, in Czech) Praha, Svoboda 1971.
Cox, T. – Vass, L.: Government – Interest Group Relations in Hungarian Politics since 1989. Europe – Asia Studies, Volume 52, No. 6. September 2000. pp. 1095 – 1114.
Easton, David: The Political System. Knopf, New York, 1953. ″
Friedman, M. – Friedman, R.: Free to Choose. London, Secker and Warburg 1980.
Grochowski, Miroslaw – Ben – Gera, Michal: How to be a better Policy Advisor? Manual. UNDP – NISPAcee, 2002.
Hayek, F. A.: Law, Legislation and Liberty. Chicago – London, University of Chicago Press 1976.
Hill, Michael: The Policy Process in the Modern State. Third edition. Prentice Hall, 1997.

Hogwood, Brian W. – Gunn, Lewis A.: Policy Analysis for the Real World. Oxford University Press, 1984.
Improving Policy Instruments through Impact Assessment. SIGMA Papers: No. 31. OECD, Paris, 2001.
Lane, J. – E.: The Public Sector. Concepts, Models and Approaches. London, Sage 1993.
Lindblom, Ch. E.: Politics and Markets. New York, Basic Books 1977.
Lipsky, M.: Street – Level Bureaucracy. Russel Sage, New York, 1980.
Marshall, T. H.: Sociology at the Crossroads. London, Heinemann 1963.
Metcalfe, L.: National Preparation for International Policy Making. In: The Internationalisation of Policy Making. SIGMA Papers: No. 6. OECD, Paris, 1996. pp. 29 – 55.
Nozick, R.: Anarchy, State and Utopia. Oxford, Basil Blackwell 1974.
Page, E. Bureaucratic Elites in Western European States. Oxford University Press, 1999.
Page, E. Political Authority and Bureaucratic Power. Herfordshire, Harvester Wheatsheaf, 1992.
Popper, K. R.: Otevřená společnost a její nepřátelé. (Open Society and its Enemies, in Czech) Praha, ISE 1994.
Popper, K. R.: Věčné hledání. Intelektuální autobiografie. (Never-ending Inquiry. Intellectual Autobiography, in Czech) Praha, Vesmír 1995.
Potůček, M.: Not Only Market, Government and Civic Sector in the Develpment of Post Communist Societies, Budapest, CEU Press 1999.
Potůček, M.: Pojetí lidského potenciálu. (The Concept of Human Potential, in Czech) Psychologie v ekonomické praxi, 1991, Vol. 26, No. 3,. pp. 115 – 124.
Potůček, M.: The Concept of Human Potential and Social Policy. Acta Universitas Carolinae Oeconomica, 1992, No. 1, pp. 51 – 67.
Rabrenovic', Aleksandra: Review of Theory on Politico-Administrative Relations. In: Politico-administrative Relations: Who Rules? Tony Verheijen ed. NISPAcee, 2001. pp. 10 – 25.
Rawls, J.: Teorie spravedlnosti (The Theory of Justice, in Czech) Praha, Victoria Publishing 1995.
Schäffle, A.: Über den wissenschaftlichen Begriff der Politik. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, sv. 53, 1897.
Sen, A.: Individual Freedom as a Social Commitment, New York Review of Books, June 14, 1990.
Sen, A.: Resources, Values and Development. Oxford, Basil Blackwell 1984.
Simon, H. A.: Administrative Behavior. Macmillan, London, 1947.
Streeten, P.: Mobilizing Human Potential. The Challenge of Unemployment. New York, United Nations Development Programme 1989.
Vavroušek, J.: Závod s časem. Hledání lidských hodnot slučitelných s trvale udržitelným způsobem života. (The Competition with Time. Search for the Human Values Compatible with a Sustainable Way of Life, in Czech) Literární noviny, 1993, IV, No. 49 (9. 12.), pp. 1, 3.
Verheijen, A. J. G.: Administrative Capacity Development: A Race against Time? WRR, Working Document 107. The Hague, 2000.
Weimer, D. L. – Vining, A. R.: Policy Analysis. Concepts and Practice. Englewood Cliffs, Prentice Hall 1992.

თავი 4

პოლიტიკის კოორდინაცია: სახელმწიფო, ბაზარი და სამოქალაქო სექტორი
მარტინ პოტუჩეკი

შესავალი

პოლიტეკონომისტი ადამ სმიტი, ინსტიტუტების, ინტერესების, ფასეულობების, ურთიერთგავლენებისა და ბაზრების ანალიზისას, ერთმანეთისგან არ ანსხვავებდა ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ანალიზს. თუმცა, სმიტის ნაშრომის გამოქვეყნებას, საუკუნების განმავლობაში ტრადიციული, ლიბერალური აზროვნების ჰოლასტიკურ მიდგომაზე ბევრი იერიში მოჰყვა. თუმცა, მე-19 და მე-20 საუკუნეები უამრავი განხეთქილების მოწმე გახდა: ეკონომიკური მეცნიერება ეკონომიკურ ურთიერთობებზე აკეთებდა აქცენტს, ხოლო პოლიტიკური მეცნიერება პოლიტიკური პროცესების ანალიზზე კონცენტრირდებოდა. ევოლუციამ, გარკვეულწილად ასახვა ჰპოვა მეცნიერული დისციპლინების დიფერენცირების ტენდენციაზე. ერთის მხრივ, ამ დინებამ ეკონომისტები და პოლიტიკოსები იმ რეალობების უარყოფამდე მიიყვანა, რაც სმიტისთვის რუტინად მიიჩნეოდა: პოლიტიკისა და ეკონომიკის კავშირი და ურთიერთდამოკიდებულება; ბევრი პოლიტიკური მოვლენა თავისი ბუნებით ეკონომიკურ ხასიათს ატარებს და პირიქით. ამავე დროს, ყოველი საზოგადოება მნიშვნელოვნად განსხვავდება ხელისუფლებისა და ბაზრის მარეგულირებელი ფუნქციის კონცეფციის მიხედვით. ჯერჯერობით, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ მეცნიერებებს უპასოხოდ აქვთ დატოვებული ძირითადი შეკითხვა ხელისუფლებისა და ბაზრის როლის შესახებ და მხოლოდ დისციპლინარულ-ანალიტიკური ჩარჩოს ანალიზით შემოიფარგლებიან.

ლინდბლომი (1977) გვირჩევს, რომ გლობალური საზოგადოებების ფუნქციონირების ანალიზისას ვიხელმძღვანელოთ იმ ელემენტარული პოლიტიკურ-ეკონომიკური მექანიზმების (რეგულატორების) განსაზღვრებებით, რომლებიც გავლენას ახდენენ და წარმართავენ ადამიანის ცხოვრებასა და საზოგადოებას:

- ხელისუფლება, პოლიტიკური ძალაუფლების გამოხატვა
- ბაზარი, გაცვლის საშუალება
- განათლება (დამოძღვრა, იდეოლოგიზაცია)[1]

სტრეკი და შმიტერი (1985) მიიჩნევენ, რომ სოციალური მეცნიერებები ტრადიციულად განიხილავენ საზოგადოებას, ბაზარსა და ხელისუფლებას, როგორც ძირითად მექანიზმებს, სოციალური წესრიგის შესანარჩუნებლად. თუმცა, ისინი აღნიშნავენ, რომ ეს ჩამონათვალი სრული არ არის და ამატებენ ახალ წევრს – ასოციაციას.

---

1 იდეოლოგიზაციის ტიპიურ აგენტებს განათლების სისტემა და მასმედია წარმოადგენენ. იდეოლოგიზაციას შეიძლება ჰქონდეს როგორც პოლიტიკური (ამ შემთხვევაში მას საფუძვლად უდევს კონკრეტული იდეოლოგია), ასევე ეკონომიკური (რეკლამირება) მოტივები. მწარმოებლებიცა და რეპორტიორებიც შეიძლება ისეთ სიტუაციაში აღმოჩნდნენ, როდესაც საკუთარი, პირადი ინტერესების სასარგებლოდ შეცვალონ ან დაამახინჯონ ინფორმაცია.

ცხრილი 4-1

სოციალური წესრიგის შესანარჩუნებელი მოდელები

რეგულაციური მოდელი	რეგულაციური პრინციპები	სპეციალიზირებული სამეცნიერო დისციპლინა
საზოგადოება	სპონტანური სოლიდარობა	სოციოლოგია
ბაზარი	კონკურენცია	ეკონომიკური მეცნიერება
ხელისუფლება	იერარქიული კონტროლი	სამართალი, პოლიტიკური მეცნიერება, სახელმწიფო მმართველობა
ასოციაციები	ჰარმონიზაცია ორგანიზების მეშვეობით	ორგანიზაციული თეორია, საზოგადოებრივ მოძრაობათა სოციოლოგია

ვოლფენდენის კომისია (The Future, 1978) რეგულატორების კლასიფიცირებას შემდეგი ცხრილის მეშვეობით გვთავაზობს:

ცხრილი 4-2

ხალხის მოქმედებათა მარეგულირებელ სექტორთა ტიპები

კერძო არაფორმალური სექტორი	კერძო კომერციული სექტორი
ხელისუფლება	სამოქალაქო სექტორი (არა-მომგებიანი ორგანიზაციები)

შემოთავაზებული კლასიფიკაციის უპირატესობა მდგომარეობს იმაში, რომ დიფერენციაცია ხდება კერძო არაფორმალური სექტორისა (ოჯახი, სამეზობლო, არაფორმალური ჯგუფები, თემი) და სამოქალაქო სექტორების (ასოციაციები, არა-მომგებიანი ორგანიზაციები), რომლებიც სხვა კვლევებში გაერთიანებული არიან ერთ ზოგად კატეგორიაში, სამოქალაქო საზოგადოების სახელწოდებით (რცჰერ, 1994). ეს საკმაოდ მნიშვნელოვანი განსხავავებაა, რადგან ორგანიზაციული სტრუქტურის მიხედვით, არამომგებიანი ორგანიზაციები ძალიან განსხვავდება კერძო არაფორმალური სექტორისგან, სულ მცირე ფორმალიზაციის ელემენტარულ დონეზე მაინც.

იმ რეგულატორებთან ერთად, რომლებიც ლინდბლომმა (ინდბლომ), სტრეკმა, შმიტერმა (შტრეეცკ – შცჰმიტტერ) და ვოლფენდენის კომისიამ შემოგვთავაზა, ჩვენ არ უნდა გამოგვრჩეს მოცემული ქვეყნის ის სოციო-კულტურული ფასეულობები, რომლებიც ეთიკისა და სოციალური ფილოსოფიის საფუძვლებს შეადგენენ (ფასეულობებზე ორიენტაცია და თითოეული ინდივიდისთვის და ან მთლიანად საზოგადოებისთვის დამახასიათებელი ქცევის კულტურის გამოვლინებები ანუ ვიწრო განსაზღვრებით – მორალურობა).

საჯარო პოლიტიკის მიხედვით, ზემოთ განხილული რეგულატორებიდან მხოლოდ სამია მნიშვნელოვანი: ბაზარი, ხელისუფლება და სამოქალაქო საზოგადოება. ამიტომ, ეს თავი მიეძღვნება იმ როლის ილუსტრირებას, რომელიც აქვთ ბაზარს, ხელისუფლებასა და სამოქალაქო საზოგადოებას, როგორც იმ ელემენტარულ პოლიტიკურ-ეკონომიკურ მექანიზმებს, რომლებიც აუცილებელია საბაზრო ეკონომიკის პირობებში დემოკრატიული საზოგადოების ფუნქციონირებისათვის. ამასთან ერთად, ჩვენ უნდა ვაღიაროთ, რომ საჯარო პოლიტიკის ფორმირებასა და განხორციელებაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება იმის გაგებას, თუ რა უპი-

რატესობები და ნაკლოვანებები აქვს ბაზარს, ხელისუფლებასა და სამოქალაქო საზოგადოებას, რათა შესაძლებელი გახდეს იმის განჭვრეტა თუ სად შეიძლება ისინი გადაიკვეთოს, რა კონფლიქტები შეიძლება წარმოიშვას და როგორ შიძლება მივაღწიოთ სინერგიას, მათი ურთიერთხელსაყრელი გამოყენების გზით. მოკლედ, საჯარო პოლიტიკის ფორმირების ხელოვნება მდგომარეობს იმაში, რომ მათი, როგორც საზოგადოებრივ საქმეთა მარეგულირებელ წარმომადგენლებს შორის, მოინახოს შესაბამისი ბალანსი.

ამ პრობლემატიკის გააზრება ძალზედ მნიშვნელოვანია იმ თანამედროვე პროცესების აღსაქმელად, რომლებსაც ადგილი აქვს ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში 1989 წლიდან დღემდე. ის ისეთ მგრძნობიარე პოლიტიკურ საკითხებს ეხება, როგორიცაა პოლიტიკური სისტემის დემოკრატიზაცია, საჯარო სამსახურის რეფორმა, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა (პრივატიზაციის ჩათვლით), კორუფციული და მაფიური საქმიანობებისთვის ნოყიერი ნიადაგის შექმნა, და ქმედითი სამოქალაქო საზოგადოების დაბადება. ნაშრომში, "არა მხოლოდ ბაზარი" (პოტუჩეკი 1999) (ოტ ნლყ ტჰე არკეტ (ოტ ეკ 1999) თეორიული ჩარჩო გამოყენებულია იმ პროცესების ასახსნელად, რომლებსაც ადგილი ჰქონდათ ჩეხეთის რესპუბლიკაში (პარალელები გავლებულია აგრეთვე სხვა პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებთან).

მომდევნო ანალიზი შეეხება იმ უპირატესობებისა და ნაკლოვანებების განხილვას, რომელიც გააჩნია ბაზარს, ხელისუფლებასა და არა-მომგებიან ორგანიზაციებს. დასკვნაში ჩვენ შევახებით, ამ რეგულატორების ურთიერთშეთანხმებულად გამოყენებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

ბაზრის უპირატესობები და ნაკლოვანებები

"ბაზარი ცეცხლს ჰგავს: კარგი მსახურია, მაგრამ სასტიკი ბატონი"

ბაზარი არის თვითრეგულაციური სისტემა, რომელშიც მიწოდება და მოთხოვნა, მოგება და წაგება, ანაწილებს შეზღუდულ რესურსებს (საქონელს) უფრო ეფექტურად, ვიდრე აქამდე ცნობილი სხვა რომელიმე მარეგულირებელი მექანიზმი. საბაზრო მექანიზმი გამყიდველსა და მყიდველს შორის მწირი რესურსების გაცვლის თაობაზე ნებაყოფლობით შეთანხმებას ეფუძნება. ფასების დაბალანსებული სისტემები, რომლებიც წარმოებასა და მოხმარებას არეგულირებს, მილიონობით ასეთი გაცვლის შედეგად იქმნება.

ბაზრის მიერ ნაკარნახევი ფასები, ადამიანებს მათ განკარგულებაში არსებული რესურსების მინიმალური დანახარჯით, მაქსიმალური ინდივიდუალური მოგების მიღებაში ეხმარება. ბაზრის მიერ რეგულირებული ურთიერთობები ეფუძნება შემდეგს – თითოეული ადამიანი ცდილობს საკუთარი მოგების მაქსიმიზაციას იმდენად, რამდენადაც ამის საშუალებას ბაზარი მისცემს. ყოველი ადამიანი (ინსტიტუტი) მისი საკუთარი, ეგოცენტრული ინტერესების დაკმაყოფილებას ცდილობს. ადამ სმიტის თეორიის მიხედვით, ბაზრის "უხილავი ხელის" ჯადოსნობა იმის რწმენას ეფუძნება, რომ კოლექტიური კმაყოფილების მისაღწევად საჭიროა კერძო ინტერესების დაკმაყოფილება და რომ საზოგადოებისთვის სასარგებლოა როცა საბაზრო ურთიერთობებში ჩართული ადამიანები ეგოისტურად იქცევიან.

პოლიტიკური მეცნიერების გადმოსახედიდან, ბაზარში საქონლის გაცვლა შეიძლება განვიხილოთ, როგორც რეგულაციის დამოუკიდებელი ფორმა, ქცევითი კონტროლი და ხალხთა შორის თანამშრომლობა. ეკონომიკური მეცნიერების გადმოსახედიდან, არანაირ ეჭვს არ იწვევს, რომ მიწოდება და მოთხოვნა, მოგებასა და წაგებასთან ერთად უზრუნველყოფს შეზღუდული რაოდენობის რესურსების უფრო ეფექტურად გადანაწილებას, ვიდრე ამას სხვა ნებისმიერი მარეგულირებელი მექანიზმი მოახერხებდა (არრო, 1987). ამიტომ, ბაზარი არის ეკონომიკური ზრდის საუკეთესო გამწევი ძალა და მაპროვოცირებელი აგენტი.

ბაზრის ფუნქციონირება ემყარება გაცვლის ნებაყოფლობით შეთანხმებებს მყიდველსა და გამყიდველს შორის. საბაზრო ეკონომიკის იდეალური მოდელი არის დაბალანსებული მოდელი. ასეთ შემთხვევაში, როდესაც საქმე გვაქვს წმინდა კონკურენტულ გარემოსთან, წარმოიქმნება ფასები, რომლებიც ანაწილებენ წარმოების შენატანსა და წარმოებულ საქონელს ისე, რომ შეუძლებელია შენატანისა და გამოსავლის სხვა ისეთი კომბინაციის ნახვა, რომელშიც საბაზრო გაცვლის, თუნდაც ერთი მონაწილის მოგება გაიზრდებოდა ისე, რომ არ შემცირებულიყო სხვისი მოგება. ეს წონასწორობა უზრუნველყობს მაქსიმალური საზოგადოებრივი სიმდიდრის შექმნას. ამავე დროს, წარმოებისა და მოხმარების შენატანებისა და გამოსავლის ფასები ისეთია, რომ საქონლის მიწოდების მთლიანი მოცულობა, უტოლდება მასზე მოთხოვნას. ეკონომისტებში ასეთი განაწილება პარეტოს ეფექტურობის სახელითაა ცნობილი.

თუმცა, ასეთი სახის განაწილება, არანაირ გავლენას არ ახდენს ზოგადად, სიმდიდრის გადანაწილებაზე საბაზრო გაცვლის მონაწილე პირებს შორის და მაშასადამე მოცემული საზოგადოების წევრებს შორის. ამიტომ, იქ სადაც გამეფებულია საბაზრო ურთიერთობები, გამუდმებული მიწოდება და მოთხოვნა იწვევს ციკლურ და კუმულატიურ პროცესებს, რომლებიც ჭარბი რესურსების მქონე ადამიანებს უფრო მდიდარს ხდის, ხოლო ღარიბები იმ მცირედსაც კარგავენ, რითაც საბაზრო ურთიერთობებში შეაბიჯეს (Myrdal, 1968). Barry (ibid.)[2]-ის დაკვირვებით, ყოველგვარი გარე რეგულირების გარეშე ხანგრძლივად მოქმედებაში მყოფი თავისუფალი ბაზრის სხვადასხვა შედეგს შორის, აღსანიშნავია უმუშევრობა და ჭარბი მოხმარება.

ბაზარი, ხელისუფლებასა და პოლიტიკურ ძალაუფლებაზეა დამოკიდებული: კანონები, პიროვნების თავისუფლების გარანტიას იძლევიან (საბაზრო ურთიერთობებში თავისუფლად მონაწილეობის უფლების ჩათვლით) და იცავენ კერძო საკუთრებას. ამიტომ, სახალმწიფოს მიერ გამყარებული კანონის უზენაესობა, არის ეფექტური საბაზრო ურთიერთობების წინაპირობა. ბაზრის ეფექტურად ფუნქციონირებისათვის საჭიროა, რომ მისი ყოველი მონაწილე იზიარებდეს გარკვეულ ფასეულობებსა და ქცევის ნორმებს, აგრეთვე გააჩნდეთ ურთიერთ ნდობა. ზემოთ ჩამოთვლილთა კომბინაცია ქმნის ე.წ. სოციალურ "კაპსულას", "რომელიც არის (. . .) აღქმული როგორც ნორმატიული, სოციალური და სახელისუფლო მექნიზმების ურთიერთდაკავშირებული წყება, სადაც თითოეულს აქვს განსაკუთრებული ფუნქცია, მაგრამ გარკვეული პირობების შემთხვევაში ერთმანეთსაც შეიძლება ჩაენაცვლოს" (ეტზიონი 1988).

2 თავისუფალი ბაზრის ამ თვისებას, ხშირად ბაზრის ცენტრიფუგალ ეფექტსაც უწოდებენ: მდიდრები ცენტრისკენ, ხოლო ღარიბები პერიფერიისკენ განიდევნებიან

ბაზრის, როგორც სოციალურ ურთიერთქმედებათა რეგულატორის უპირატესობები და ნაკლოვანებები ახლა უფრო დეტალურად იქნება გაანალიზებული.

ბაზრის უპირატესობები

"ბაზარი (. . .) არის თავისუფალ და თანაბარ ინდივიდებს შორის არსებული ჰორიზონტალურ ურთიერთობათა ზოგადი სისტემა. ის წარმოადგენს ასპარეზს, სადაც ხალხი თავისუფლად ირჩევს, ნებაყოფლობით ამყარებს კონტრაქტებს ერთმანეთთან და ამის წყალობით ახდენს საკუთარი ნატვრის, სურვილების, საჭიროებებისა და მიდრეკილებების რეალიზებას" (ლაუს, 1996: 304).

ბაზარში თავს იყრის უდიდესი ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ რა სურს ხალხს და რას სთავაზობენ მას. ხოლო, ბაზრის ფასების მეშვეობით ხდება საქონლის მიწოდებასა და მოთხოვნას შორის კოორდინირება.

ხელისუფლებასთან შედარებით ბაზარს შემდეგი უპირატესობები გააჩნია:
- ეკონომიკური ეფექტურობის მაქსიმიზაციის შესაძლებლობა
- ინოვაციების ტენდენცია
- სწრაფი ადაპტაცია ცვლად პირობებთან
- წარმატებული ექსპერიმენტების სწრაფი გამეორება
- დროგადასული საქმიანობების მიტოვების უნარყ
- კომპლექსური ამოცანების უფრო ეფექტური შესრულება
- ადამიანების გამომგონებლობისა და სამეწარმეო უნარის უფრო პროდუქტიულად გამოყენების შესაძლებლობების შექმნა.

ბაზრის ნაკლოვანებები

გლობალური ეკონომიკური ეფექტურობის მაქსიმიზაციის გარდა, სხვა კრიტერიუმები რომ არ არსებობდეს, და არსებობდეს იდეალური საბაზრო გარემო, მაშინ გონივრული იქნებოდა, რომ პარეტოს ეფექტურობის მიღწევაზე გვეფიქრა, რაც იმას ნიშნავს, რომ გაგვენთავისუფლებინა ბაზარი ნებისმიერი სახის კონტროლისგან.

მიუხედავად ამისა:
- პოლიტიკაში, ეკონომიკური ეფექტიანობა არ არის ერთადერთი გამოყენებადი კრიტერიუმი.
- ეკონომიკური რეალობა თითქმის ყოველთვის განსხვავდება წმინდა კონკურენტული ბაზრის იდეალისგან.

ბაზრის ჩავარდნა იმ შემთხვევაში, თუ ის არ იყენებს ეკონომიკური ეფექტურობის კრიტერიუმს

ხუთი განსხვავებული კრიტერიუმი, რომლებიც საზოგადოების სხვადასხვა ნორმატიული მოდელებისგან წარმოიშვება და დღესაც ძალაშია:
- სიმდიდრის განაწილების პროცესში, ბაზრის ძალებით გამოწვეული უთანასწორობის შემცირება
- ინსტიტუციონალურ ფასეულობათა შენარჩუნება

– ადამიანური ღირსების შენარჩუნება
– ადამიანური რესურსების განვითარება და გამოყენება
– მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფა.

ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი კრიტერიუმის გამოყენების შემთხვევაში, ბაზარი ვერ შესძლებს არა თუ მთლიანად, არამედ თუნდაც ნაწილობრივ საზოგადოებრივი პროცესების მართვას.

ბაზრის, როგორც რეგულატორის ჩავარდნები, ძირითადად გამოწვეულია იმით, რომ არსებული რეალობა განსხვავდება საბაზრო ეკონომიკის იდეალური მოდელისგან; ასე რომ, ეკონომიკური ეფექტიანობის, როგორც კრიტერიუმის არსებობის შემთხვევაშიც, ის ვერ შესძლებს სრულ რეგულირებას. სწორედ ამ ჩავარდნებზე გვექნება ახლა საუბარი. პირველად ამ ჩავარდნებს ყურადღება ერომ (რროწ) მიაქცია, 1960-იანების ბოლოს.

ეკონომიკური თეორია აანალიზებს რამოდენიმე გავრცელებულ სიტუაციას, როდესაც იდეალური საბაზრო გარემოს ჰიპოთეზა არ არის რეალიზებული:

საზოგადოებრივი ქონების არსებობა[3]

კერძო ქონება არის ის, რის მოხმარებაზეც არის ე.წ. აბსოლუტური მეტოქეობა (ანუ იმას, რასაც ერთი მოიხმარს, ვეღარ მოიხმარს მეორე) და ყოველ კონკრეტულ ნივთს ექსკლუზიურად ფლობს კონკრეტული პიროვნება. [4]

ამის საპირისპიროდ, საზოგადოებრივი ქონების მოხმარებაზე არ არის მეტოქეობა (ის ხმარებაში არ ილევა) და არც კონკრეტულ მომხმარებელს ან მფლობელს არ გადაეცემა. ამიტომ, შეუძლებელია მათი ოპტიმალური განაწილება საბაზრო პრინციპების გამოყენებით. საზოგადოებრივი ქონების მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ ეროვნული თავდაცვა.

გარე, გაუთვალისწინებელი შედეგების არსებობა

გარე, გაუთვალისწინებელი შედეგებია ისეთი ნეგატიური ან პოზიტიური შედეგები (დანახარჯები ან მოგება), რომლებიც საბაზრო ურთიერთგაცვლის შედეგად წარმოიშვება (წარმოებასთან ან მოხმარებასთან დაკავშირებით).

მიწოდებისა და მოთხოვნის ბუნებრივი მონოპოლია

მწარმოებლის მხრიდან მონოპოლიას აქვს ადგილი, როდესაც წარმოების ფიქსირებული ხარჯები უფრო მაღალია ცვლად ხარჯებთან შედარებით, ამ დროს საშუალო ფასი მცირდება პროდუქციაზე მოთხოვნის ზრდასთან ერთად. საბაზრო ურთიერთობები არაჯანსაღი ხდება აგრეთვე, როცა მხოლოდ ერთი მყიდველი (მონოპსონია) არსებობს.

3 საზოგადოებრივ და კერძო ქონებას შორის საზღვარი მკვეთრად გამიჯნული არ არის, დროთა განმავლობაში ის შეიძლება შეიცვალოს. მასზე გავლენას ახდენენ ახალი ტექნოლოგიები, სოციალური მოვლენები, გაბატონებული ფასეულობები და აგრეთვე, პოლიტიკური გადაწყვეტილებები (მიშანი 1981).

4 რაიმეს მოხმარებაზე სამართლებრივ უფლებას საკუთრების უფლებას უწოდებენ.

ინფორმაციული ასიმეტრია გამყიდველსა და მყიდველს შორის

გამყიდველსა და მყიდველს შორის ინფორმაციულ ასიმეტრიას ადგილი აქვს, მაშინ როდესაც გარიგების საგნის ან მომსახურების ხარისხი გასაგები ხდება მხოლოდ მისი მოხმარების შემდეგ.

ჩვენ შეგვიძლია სამი ტიპის საქონელი განვასხვაოთ:

- ისინი, რომელთა ხარისხიც მოხმარებამდეა ცნობილი (სამომხმარებლო საქონლის უმრავლესობა)
- ისინი, რომელთა ხარისხიც მოხმარების დროს ხდება ცნობილი (ადამიანის მიერ გაწეული მომსახურებების უმრავლესობა)
- ისინი, რომელთა ხარისხიც, მხოლოდ მოხმარების შემდეგ ხდება ცნობილი (სამედიცინო მომსახურების უმრავლესობა)

მეორე და მესამე ტიპის საქონელთან დაკავშირებით, არსებობს იმის საფრთხე, რომ გამყიდველმა გამოიყენოს საკუთარი ინფორმირებულობის უპირატესობა და მიიღოს დაუმსახურებელი მოგება; იგივე ტიპის საქონელთან მიმართებაში, გამყიდველისადმი მყიდველის ნდობის ფასი უფრო იზრდება (რროწ 1974).

ბაზრის კონტრაქტორების მიერ საკუთარი პრეფერენციების ცვლა

იდეალური საბაზრო ეკონომიკის მოდელი, მონაწილე მხარეებისგან მუდმივ პრეფერენციებს მოითხოვს, რომელიც გამოიხატება მოხმარების შესაძლებლობასა და მოსალოდნელ მოგებაში. თუმცა, უამრავი მაგალითით დასტურდება, რომ ეს პრეფერენციები შეიძლება შეიცვალოს (მაგ. წამლის მოთხოვნაზე გავლენის მოხდენა). ასეთ მცდელობებს მეტწილად საფუძვლად უდევს გაუთვალისწინებელი უარყოფითი შედეგების მინიმუმამდე დაყვანა.

მომავლის იგნორირება

ბაზარი მხოლოდ მიმდინარე ინტერესების დაკმაყოფილებაზე რეაგირებს და "ახლომხედველობას" იჩენს. ხშირად აქვს ადგილი მოკლევადიან პერსპექტივაში მოგების მაქსიმიზაციას, თუნდაც გრძელვადიან პერსპექტივაში დანაკარგები სერიოზული იყოს. მწარმოებლები ინვესტირებული კაპიტალის სანაცვლოდ სწრაფი მოგების მიღებას ცდილობენ, ხოლო ზოგიერთი საქონლის მოხმარების გრძელვადიანი შედეგები ნაკლებად არის გათვალისწინებული.

ზემოთხსენებული ხარვეზების გარდა, სხვადასხვა ლიტერატურაში ბაზრის კიდევ ბევრი შესაძლო ნეგატიური ნიშანთვისება არის განხილული. ზოგადად, ბაზარი დაუცველობითა და არასტაბილურობით ხასიათდება, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს უარყოფითი სოციალური და ეკონომიკური ეფექტები, როგორც ადგილობრივ, ასევე გლობალურ დონეზე. მაგ. სამსახურებიდან მასობრივი დათხოვნა, გაკოტრება, ეკონომიკური და ეკოლოგიური კრიზისები და სხვ.

ხელისუფლების უპირატესობები და ნაკლოვანებები

პოლიტიკური ძალაუფლება, ბაზართან და იდეოლოგიურ დამუშავებასთან შედარებით, რეგულირების შედარებით უფრო ადვილი საშუალებაა. რაიმე სასურველის მისაღებად – ბაზრის მიერ რეგულაცია, ყოველთვის რაღაცის დათმობას გულისხმობს. იდეოლოგიის მეშვეობით რეგულირებისთვის, საჭიროა დრო და სისტემატური მცდელობები. ხელისუფლების მიერ კონტროლის განხორციელება კი ყველაზე ნაკლებ დანახარჯებთან არის დაკავშირებული. გასაგებია, რომ პოლიტიკური ძალაუფლების მოპოვება თავისთავად საკმაოდ ძვირი ჯდება. ძალაუფლების მეშვეობით კონტროლი ან პირდაპირი ძალის მეშვეობით ხორციელდება, ან კანონების განხორციელებით.

ძალაუფლების ფაქტორი ხელისუფლებისთვის, ძალზედ მნიშვნელოვანია. კანონმდებლობის მეშვეობით, ძალაუფლება გადანაწილებულია ხელისუფლების სხვადასხვა დანაყოფებს შორის, თუმცა მისი არასწორად ან ბოროტად გამოყენების საფრთხე მაინც არსებობს. ვემოთ, დეტალურად იქნება გაანალიზებული ყველა ის უპირატესობები და ნაკლოვანებები, რომლებიც ხელისუფლებას გააჩნია, როდესაც ადამიანებისა და ინსტიტუტების საქმიანობების რეგულირებას ცდილობს.

ხელისუფლების უპირატესობები

ბაზართან შედარებით სახელმწიფო ხელისუფლება უფრო ეფექტურია:
- პოლიტიკის მართვაში
- ადმინისტრაციულ რეგულირებაში
- რესურსების სწრაფ მობილიზებასა და გამოყენებაში
- მომსახურების უწყვეტობისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფაში
- ექსპლუატაციისა და დისკრიმინაციის პრევენციაში
- საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში
- თანასწორობის უზრუნველყოფაში
- საზოგადოებრივი ერთიანობის შენარჩუნებაში

ძალაუფლებისა და პასუხისმგებლობის დეცენტრალიზაციას, ბევრი უპირატესობა შეიძლება ჰქონდეს, რომლებიც იმ ნაკლოვანებების სარკისებური გამოსახულებებია, რაც ზედმეტად ცენტრალიზებულ სახელისუფლებო სისტემებს ახასიათებს. დეცენტრალიზაციის ზოგადი უპირატესობა იმაში მდგომაეობს, რომ მოქალაქე უფრო აქტიურად არის ჩართული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ცენტრალიზებული სისტემისგან განსხვავებით, დეცენტრალიზებული სახელმწიფო ადმინისტრაცია უფრო ახერხებს სხვადასხვა პირობებთან ადაპტირებასა და მოქალაქეთა კონკრეტული სურვილების დაკმაყოფილებას; ამასთანავე, ადვილდება ექსპერიმენტების ჩატარება და პრობლემების გადასაწყვეტად ახალი ალტერნატიული მეთოდების მოძიება.

ხელისუფლების ნაკლოვანებები

ხელისუფლების ნაკლოვანებათა თეორიები ძირითადად დაკავშირებულია საარჩევნო სისტემის ხარვეზებთან; საუბარია, საზოგადოების მიერ არჩეული ლიდ-

ერის გაუცხოებაზე საკუთარი ამომრჩევლებისგან; პრობლემები შეიძლება დაკავშირებული იყოს აგრეთვე ბიუროკრატიულ აპარატთან, მასმედიის როლთან და ან მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებზე გავლენის მოხდენის მიზნით უკანონო პოლიტიკურ ლობირებასთან; ორგანიზებული და საერთო ინტერესების მქონე უმცირესობის კონტროლი გაფანტულ უმრავლესობაზე (ან პირიქით); მათში გაანალიზებულია აგრეთვე ის სირთულეები, რომლებიც დაკავშირებულია ხელისუფლების დეცენტრალიზებულ სისტემაში კოლექტიური გადაწყვეტილებების განხორციელებასთან.[5]

თუმცა, რამდენადაც ჩვენთვის ცნობილია, დღემდე ჯერ არავის უცდია ამ მონაცემთა ერთიან თეორიულ სისტემაში სისტემატიზაცია, თუნდაც როგორც ეს ბაზრის ნაკლოვანებების შემთხვევაშია გაკეთებული.

თუ ტერმინ "ხელისუფლებას" უფრო ფართო გაგებით განვიხილავთ და მასში ვიგულისხმებთ პოლიტიკური ძალაუფლების წარმოქმნისა და გამოყენების პროცესებს (Weimer – Vining 1992), მაშინ ხელისუფლების ნაკლოვანებები ხუთ სხვადა-სხვა ფაქტორთან შეიძლება იყოს დაკავშირებული. ესენია: ტოტალიტარული პოლიტიკური სისტემები, პირდაპირი დემოკრატიები, წარმომადგენლობითი დემოკრატიები, დეცენტრალიზებული სისტემები, და თავისთავად მმართველობის აქტი.

ტოტალიტარული პოლიტიკური სისტემის ნაკლოვანებები

არასაკმარისი შიდა რეგულაცია. ტოტალიტარულ სისტემებში უკუკავშირის შესუსტება ან არარსებობა ასეთ სისტემებს უუნაროს ხდის გარე და შიდა პრობლემებთან ადექვატურ გამკლავებაში. ამის გამო პრობლემებზე პასუხი ან არაადექვატურია, ან დაგვიანებული. ეს ძირითადად გამოწვეულია პოლიტიკურ სისტემაში უკუკავშირის არარსებობასთან, აგრეთვე ეკონომიკის ცენტრალურ დაგეგმვასთან (ameníček– Kouba 1992).

შემოქმედებითი პოტენციალის დათრგუნვა. ტოტალიტარულ სისტემაში ხალხი ვერ ახერხებს საკუთარი უნარ-ჩვევების საკმარისად გამოვლენას, რაც ხელს უშლის ასეთი სისტემების სრულყოფილად და ეფექტურად ფუნქციონირებას და საბოლოოდ მოსახლეობის ფრუსტრაციას იწვევს.

პირდაპირი დემოკრატიის ნაკლოვანებები

რეფერენდუმთან დაკავშირებული პრობლემა. ხმის მიცემის შედეგზე შეიძლება დიდი ზეგავლენა მოახდინოს კითხვის ფორმამ (მაგ. როდესაც კითხვა ნეგატიურად არის ფორმულირებული, როგორც რაღაცის უარყოფა, ან როცა დადებითად არის ფორმულირებული, როგორც რაიმეზე თანხმობა). ძალიან რთულია ისეთი კითხვის შემუშავება, რომელიც შეიცავს გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებულ ყველა მნიშვნელოვან ინფორმაციას და ამვე დროს მკაფიოდ არის

5 ჯერ კიდევ 1930 წელს, ჩესტერ ბერნარდმა დაბეჭდა ნაშრომი, რომელშიც მან ორგანიზაციების შესაძლო ჩავარდნები გაანალიზა. მას შემდეგ, ისეთ დისციპლინებში, როგორიცაა ორგანიზაციული სოციოლოგია, ინსტიტუციონალური ეკონომიკა, საჯარო არჩევანის თეორია, საჯარო ადმინისტრირება და საჯარო პოლიტიკა შეიქმნა ბევრი ნაშრომი, რომლებშიც ნაჩვენები იყო ხელისუფლების ნაკლოვანებების თეორიული მოდელები და ემპირიული ანალიზი.

ფორმულირებული. რეფერენდუმის შედეგები შეიძლება ძალიან განსხვავდებოდეს ამომრჩეველთა უმრავლესობის ჭეშმარიტი სურვილებისგან.

არაერთგვაროვანი უმრავლესობა ამარცხებს ერთგვაროვან უმცირესობას. როდესაც მცირე ჯგუფი რაიმე საკითხთან დაკავშირებით პრინციპულ პოზიციას იკავს, ხოლო უმრავლესობას საწინააღმდეგო აზრი აქვს, თუნდაც ეს უკანასკნელი მყარად არ იდგეს თავის აზრზე, მაინც მისი ნება იმარჯვებს.

წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ნაკლოვანებები

ხმის მიცემის პარადოქსი. ხმის მიცემის პარადოქსი პირველად კონდორცეტმა აღწერა, მოგვიანებით კეროლმა, ხოლო მისი ფორმალიზება მოახდინა ეროუმ (1966). ისინი, ვინც არჩევნების ჩატარების პირობებს განსაზღვრავენ, რეალური შესაძლებლობა აქვთ შედეგებზე გავლენის მოსახდენად.

პრეფერენციების ინტენსიურობა და შეკავშირება. ამომრჩევლის გადაწყვეტილებაზე რამოდენიმე პოლიტიკური ასპექტი ახდენს გავლენას. არჩევნების მიმდინარეობისას, ისეთმა კანდიდატმა შეიძლება მოიგოს, რომლის საარჩევნო პროგრამაც, არც თანმიმდევრულია და არც ყოვლისმომცველი, მაგრამ მან შეძლო ამომრჩეველთა ინდივიდუალური ჯგუფების ინტერესთა დაკმაყოფილება იმ პრობლემატიკის წინ წამოწევით, რაც კონკრეტულად მათ აწუხებდათ.

არჩეული წარმომადგენლის ამომრჩევლისგან გაუცხოება. ამორჩეულმა წარმომადგენელმა შეიძლება ოპორტუნისტული მიდრეკილებები გამოავლინოს და სრულებითაც ვერ გაამართლოს ის ნდობა, რომელიც მას ამომრჩეველმა გამოუცხადა. ამ შემთხვევაში, ამომრჩეველს ძალიან სუსტი ბერკეტები აქვს, თავისი რჩეულის მოქმედებების საკონტროლებლად.

ორგანიზებული ჯგუფების გავლენა (ლობირება). ისეთი პოლიტიკური მიმართულებები, რომლებსაც ფართო საზოგადოებისთვის მცირე სარგებელი მოაქვთ, დიდი პოლიტიკური მხარდაჭერით ვერ სარგებლობენ, რადგან ასეთი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების განხორციელებაზე გაწეული ძალისხმევა ბევრად აღემატება მათგან მოტანილ სარგებელს. ხშირად ხდება, რომ ამა თუ იმ პოლიტიკით მცირე ინტერესთა ჯგუფები სარგებლობენ, ხოლო ხარჯები კი მთელ საზოგადოებაზე ნაწილდება. ლინდბლუმი აღნიშნავს, რომ ამ ფენომენით დემოკრატიულ პოლიტიკურ სისტემებში ხშირად ბოროტად სარგებლობენ შედარებით კარგად ორგანიზებული, ეკონომიკურ ინტერესთა ჯგუფები.

შეზღუდული დროითი ჩარჩოები. ჩვეულებრივ, პოლიტიკოსებმა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღება პირველივე ვადაში უნდა მოასწრონ. ეს იმას ნიშნავს, რომ მიოპიის საფრთხე ემუქრება არა მხოლოდ ბაზარს, არამედ ხელისუფლებასაც. სხვა სიტყვებით, ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილებების მიღებისას, მოკლევადიანი სარგებლის არგუმენტმა შეიძლება გადაწონოს გრძელვადიანი დანაკარგის საფრთხე. ამ მოვლენის პერიფრაზირება ასე შეიძლება: ბავშვებსა და ჯერ არ დაბადებულ მოქალაქეებს ხმის მიცემის უფლება არა აქვთ.

მასმედიის გავლენა. მასმედიის გავლენა საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებაში

საყოველთაოდ აღიარებული და გაანალიზირებულია. მრავალჯერადად მოწოდებული ინფორმაციის ფორმატსა და შინაარსს დიდი გავლენა აქვს საზოგადოებრივი საქმეების შესახებ საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებაში.

ხელისუფლების ტიპიური ნაკლოვანებები

ბიუროკრატიული აპარატის არაეფექტიანობა და ადაპტირების დაბალი უნარი. ხელისუფლების ეს ნაკლოვანება რამოდენიმე ურთიერთგამომწვევი მიზეზით არის განპირობებული:

- ხელისუფლების საქმიანობების შედეგად მიღებული სარგებლის შეფასების სირთულე. სხვადასხვა დეპარტამენტების წარმატებულობის შესაფასებლად იშვიათად არის შესაძლებელი ზუსტი კრიტერიუმების დადგენა
- არასაკმარისი კონკურენცია
- საბიუჯეტო პროცესის შეზღუდვები, გარემო პირობების ცვლილებებზე მოქნილი რეაგირების შესაძლებლობას არ იძლევა.

სახელისუფლო ბიუროკრატიის გაუცხოება საკუთარი მიზნებისგან. ხელისუფლების ეს ნაკლოვანება გამოწვეულია იმით, რომ ძალიან რთულია სახელმწიფო ადმინისტრაციის ანგარიშვალდებულების შენარჩუნება. კერძოდ, შემდეგი ტიპის ურთიერთობების დროს:

- პოლიტიკოსებსა და მის აპარატს შორის
- ბიუროკრატიაში, ხელმძღვანელებსა და მათ დაქვემდებარებულებს შორის
- მოქალაქეებსა და საჯარო მოსამსახურებს შორის

ყველა ზემოთ აღწერილ სიტუაციაში ბიუროკრატიული აპარატის გაუცხოება საკუთარი მისიიდან, ძირითადად გამოწვეულია ინფორმაციული ასიმეტრიით. აქედან გამომდინარე არსებობს იმის საფრთხე, რომ ინფორმაციის მფლობელი, ინფორმაციას საზოგადოების ინტერესის საწინააღმდეგოდ და საკუთარი ინტერესების სასარგებლოდ გამოიყენებს. [6]

დეცენტრალიზებული სისტემების ნაკლოვანებები

დეცენტრალიზებულ სისტემებში მმართველობის სირთულეები. მმართველობის დეცენტრალიზებულ სისტემებში სხვადასხვა დანაყოფების კომპეტენციებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღება განსაკუთრებით რთულდება, რადგან მმართველობის კომპლექსურობა უამრავ ბარიერს ქმნის. ყოვნდება გადაწყვეტილების მიღება და იზრდება სხვადასხვა პოლიტიკური გადაწყვეტილებების განხორციელების ხარჯები, რადგან საჭიროა მოლაპარაკებები და კოორდინაცია უამრავ ჩართულ მხარესთან. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ: რაც უფრო მეტი დანაყოფია ჩართული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ხელისუფლების ქვედა დონეზე, მით უფრო რთულდება გადაწყვეტილების განხორციელება და კონტროლი ხელისუფლების უმაღლეს დონეზე.

---

6 საჯარო არჩევანის თეორიის მომხრეები ისე შორს მიდიან, რომ პოლიტიკოსებისა და სახელმწიფო მოხელეების მთავარ მოტივაციად მათი საკუთარი პერსონალური მოგების მაქსიმიზაციას ასახელებენ.

ინტერესთა ჯგუფების საქმიანობით გამოწვეული საფრთხეები. დეცენტრალიზაცია მრავალფეროვანი ადგილობრივი და ინტერესთა ჯგუფების დაკმაყოფილებას უწყობს ხელს, რომლებიც თავის მხრივ ცდილობენ სახელმწიფო აპარატის დეცენტრალიზებული დანაყოფების საკუთარი ინტერესებისათვის გამოყენებას. ეს კი, ასუსტებს ცენტრალური ხელისუფლების უნარს, მიიღოს და განახორციელოს სტრატეგიული პოლიტიკური გადაწყვეტილებები და შეასრულოს თავისი უპირველესი ფუნქცია, საზოგადოებრივი ინტერესების გარანტორის ფუნქცია.

ფისკალური ზიანი. როდესაც ბიუჯეტისა და გადასახადების შემადგენლობისა და ოდენობის განსაზღვრა დეცენტრალიზებულად ხდება, ამით ადგილობრივმა ხელისუფლებამ შეიძლება ბოროტად ისარგებლოს, რამაც შეიძლება ზიანი მოუტანოს ფართო საზოგადოებას.

დეცენტრალიზებული ხელისუფლების ზემოთმოყვანილი ხარვეზები კონკრეტული შემთხვევების ანალიზს ეყრდნობა. სამწუხაროდ, არ არსებობს საკმარისი თეორიული მასალა იმის დასადგენად თუ როდის, სად და რატომ აქვთ ადგილი ამ ხარვეზებს.

ხელისუფლების წინაშე არსებული გამოწვევები

ხელისუფლება ხშირად დგას რაციონალური არჩევანის წინაშე: შეზღუდული ინტელექტუალური და მენეჯერული რესურსების პირობებში, ხელისუფლებას თანამედროვე ცივილიზაციის კომპლექსურ პრობლემატიკასთან უწევს გამკლავება. მათ მოსაგვარებლად ყველაზე აპრობირებული მეთოდია დიდი პრობლემების დაყოფა უფრო პატარა მასშტაბის პრობლემებად და მათთან გამკლავება რუტინული მექანიზმების მეშვეობით. თუმცა, ამ მიდგომას სხვა სირთულეები ახლავს: კორდინაციის სირთულე, ინფორმაციის მიმოქცევის დარღვევები, გადაწყვეტილების მიმღების გადატვირთვა ზედმეტი ინფორმაციით და სწრაფად ცვლადი გარემო.

თვით ხელისუფლების შიგნით, ხშირად ვხვდებით ურთიერთსაწინააღმდეგო მოტივაციებს: ითვლება, რომ პოლიტიკურ ძალაუფლებას მოაქვს უსაფრთხოება, სხვადასხვა სახის ჯილდოები, მაგრამ არც უსიამოვნებებისგან არ არის დაზღვეული. სასჯელის მუდმივი მოლოდინი სახელმწიფო მოხელეებს აიძულებთ, რომ საქმეზე ფიქრის მაგივრად მოსალოდნელი საფრთხის აცილებაზე იფიქრონ (სკინერი).

დრაკერის თანახმად, ორგანიზაციებში და ორგანიაციებთან ერთად არსებობა, თანამედროვე ადამიანების ბედისწერაა. ეს ასეც რომ იყოს, ამის მიუხედავად, ჩვენ მაინც არ უნდა გავხდეთ ფატალისტები. ჩვენ სწორედ ახლა გვჭირდება ძლიერი, საკუთარ თავში დარწმუნებული და აქტიური ხელისუფლება. ჩვენ არჩევანი უნდა გავაკეთოთ ორი ტიპის ხელისუფლებას შორის, ერთ მხარეზეა მრავალრიცხოვანი მაგრამ არაეფექტური, უმოქმედო ხელისუფლება, ხოლო მეორეზე – მცირერიცხოვანი მაგრამ ეფექტური, რომელიც გადაწყვეტილებების მიღებაზე იქნება კონცენტრირებული და ადმინისტრირების დელეგირებას სხვაზე მოახდენს. ჩვენ გვჭირდება ისეთი ხელისუფლება, რომელიც რეალურად მართავს და არ ის, რომელიც მხოლოდ ადმინისტრირებით იქნება დაკავებული. 1996 წლის აპრილში, ნიუ-ორკში გაიმართა სახელმწიფო მმართველობისა და განვითარებისადმი მიძღვ-

ნილი გაეროს კონფერენცია. კონფერენციის დასკვნა ასეთია: "თანამედროვეობის არსებული პრობლემების გადასაჭრელად ხელისუფლება კი არ უნდა შევზღუდოდ, არამედ ფუნქციურად გავაძლიეროდ" (Public Administration 1996).

სამოქალაქო სექტორის უპირატესობები და ნაკლოვანებები

სამოქალაქო სექტორის განსაზღვრება[7]

სამოქალაქო სექტორი სამოქალაქო საზოგადოებიდან მომდინარეობს, რომლის არსებობაც თავის მხრივ, სამოქალაქო პასუხისმგებლობის განცდას ემყარება. ეტზიონი (ტზიონი) მოქალქეობას განსაზღვრავს, როგორც ადამიანების მორალურ პასუხისმგებლობას იმ საზოგადოების მიმართ, რომელშიც ცხოვრობენ. ამ პასუხისმგებლობის კარნახით, ადამიანები ერთმანეთის ხელშეწყობას ცდილობენ.

". . .თუ მოქალაქეობის კონცეფციის გაცნობა სახლშივე მოხდება, წავახალისებთ სკოლებში, მედიაში, მის პროპაგანდას გაწევენ მოხალისეობრივი ორგანიზაციები, ხოლო პრეზიდენტებისა და სხვა სამოქალაქო ლიდერების გამოსვლებში მასზე იქნება საუბარი, მთელი ქვეყანა განიმსჭვალება საკუთარი საზოგადოების აყვავების სურვილით" (Etzioni, 1988).

სამოქალაქო საზოგადოება შეიძლება გავიგოთ, როგორც

". . .დამოუკიდებელი, თვითორგანიზებული საზოგადოება, რომლიც თითოეული წევრიც ნებაყოფლობით მონაწილეობს საზოგადოებრივ საკითხებში, რათა დააკმაყოფილოს ინდივიდუალური, ჯგუფური და საჯარო ინტერესები იმ სამართლებრივი ჩარჩოს ფარგლებში, რომელიც სახელმწიფოსა და საზოგადოების ურთიერთობით არის განსაზღვრული" (Weigle – Butterfield, 1993).

სამოქალაქო საზოგადოება იმის ხარჯზე არსებობს, რომ მოქალაქეთა შორის მუდმივად ხდება სოციალური პრობლემატიკის წამოჭრა და დაკმაყოფილება. სამოქალაქო საზოგადოება მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს, რომ კოლექტიურად გამოხატონ საკუთარი ფასეულობები, შეხედულებები და შესაბამისად იმოქმედონ.

სამოქალაქო საზოგადოება ორი ძირითადი კომპონენტისგან შედგება:
- სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც ხელისუფლებასა და თვითმმართველ ორგანიზაციებს შორის ურთიერთობას განსაზღვრავს
- სოციალური აგენტები, რომლებსაც საზოგადოებრივი პრობლემატიკის მიმართ განსაკუთრებული დამოკიდებულება აქვთ, რასაც ზემოთ სამოქალაქო ცნობიერება ვუწოდეთ.

---

7 ტერმინ - სამოქალაქო სექტორთან ერთად, გვხვდება სხვა გამოთქმებიც, რომლებიც მეტნაკლებად სინონიმებად არის მიჩნეული, მაგ. არაკომერციული სექტორი, არასამთავრობო სექტორი, სამოქალაქო ასოციაციები და ინიციატივები. ის ავტორები, რომლებიც სამოქალაქო სექტორის პოზიციას ბაზართან და ხელისუფლებასთან მიმართებაში განიხილავენ, უპირატესობას ანიჭებენ ტერმინ - მესამე სექტრი (შტრეეტენ, 1993: 1288). ჩვენ გავაგრძელებთ ტერმინ - სამოქალაქო სექტორის გამოყენებას.

ხშირად ხდება, რომ საზოგადოებაში საკმრისად არის სამოქალაქო აქტივობის პოტენციალი, მაგრამ ხელისუფლება არ აძლევს მას რეალიზების საშუალებას. ამ დროს მოქალაქეები თვითგამოხატვისათვის ეძებენ ალტერნატიულ (ზოგჯერ, არალეგალურ) საშუალებებს. ასე ხდებოდა, მაგალითად კომუნისტების მმართველობის დროს.

სამოქალაქო სექტორი, სამოქალაქო საზოგადოების არსებობის ინსტიტუციონალურ მანიფესტაციას წარმოადგენს. ის შედგება არამომგებიანი ორგანიზაციებისგან, რომლებიც თავის მხრივ მოქალაქეთა ნებაყოფლობით გაერთიანებებს წარმოადგენს, სადაც მოქალაქეები იღწვიან საერთო პრობლემების გადასაწყვეტად. ქვემოთ მოყვანილი ცხრილი აჩვენებს სამოქალაქო სექტორის ადგილს საჯარო და კერძო სექტორებს შორის.

ცხრილი 4-3:
სამოქალაქო სექტორის სამფლობელო

განაწილების მექანიზმი » **საქმიანობის კრიტერიუმი**	სახელმწიფო ბიუჯეტი	ბაზარი
საჯარო ინტერესი	ხელისუფლება	**სამოქალაქო სექტორი**
მოგება	- - - - -	კომერციული სექტორი

საჯარო სექტორი პოლიტიკურ პროცესებზე, კანონმდებლობასა და სახელმწიფო ბიუჯეტზეა დამოკიდებული, ხოლო კომერციული სექტორი ბაზრის მეშვეობით ახდენს საქონლის წარმოებასა და გაცვლასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების ოპტიმიზირებას. ამის საწინააღმდეგოდ, სამოქალაქო სექტორს, ყველაზე მეტად ესაჭიროება საიმედო ინფორმაცია ადამიანების საჭიროებების შესახებ, რათა შეძლოს მათი დაკმაყოფილება იმ სფეროებში, რომლებშიც საჯარო და კომერციული სექტორები ნაკლებეფექტურია. სამოქალაქო სექტორი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებელია და ამ მხრივ კერძო სექტორს ჰგავს. ის მოგების ნაცვლად, საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფების ინტერესების დაკმაყოფილებაზეა ორიენტირებული და ამ მხრივ, საჯარო სექტორს მოგვაგონებს. ამ მიზეზთა გამო, ბევრი ავტორი გვირჩევს, რომ სამოქალაქო სექტორი მოვიხსენიოთ, როგორც მესამე სექტორი, რომლიც ფუნქციონირების მარეგულირებელი კანონები სრულიად განსხვავდება იმ კანონებისგან, რომლებიც ბაზრის ან საჯარო დაწესებულებების ფუნქციონირებას არეგულირებენ.

არამომგებიანი ორგანიზაციების ეფექტურობას, დიდად განსაზღვრავენ ის პირობები, რომლებშიც მათ უწევთ მოქმედება. ზოგი ნჯო საკუთარი წევრების ინტერესების დაკმაყოფილებაზეა ორიენტირებული, ზოგი კი ზოგადად ფართო საზოგადოების. ნჯო-ები ძირეულ ინსტიტუციონალურ ჩარჩოს ქმნიან და საზოგადოებრივი პრობლემების გადაწყვეტას საჯარო და კერძო სექტორის მხარდამხარ ცდილობენ.

იმ განუსაზღვრელად დიდი როლის გათვალისწინებით, რომელიც სამოქალაქო სექტორს ენიჭება პოსტ-კომუნისტური ქვეყნების ტრანსფორმაციაში, ამ საკითხებს სპეციალურად, ცალკე თავი ეძღვნება (იხილეთ მე-7 თავი: საჯარო პოლიტიკაში არამომგებიანი სექტორის როლი). ამ ეტაპზე ჩვენ მხოლოდ გავაანალიზებთ იმ რეგულაციურ ფუნქციას, რომელიც ამ სექტორს ბაზართან და ხელისუფლებასთან მიმართებაში აკისრია.

სამოქალაქო სექტორის უპირატესობანი

სამოქალაქო სექტორი ბაზარზე და ხელისუფლებაზე უფრო ეფექტურია ისეთი საქმიანობების დროს, რომლებიც:

- მინიმალურ ან არანაირ მოგებას არ მოიტანს
- საჭიროებენ სხვათა საჭიროებებისადმი თანაგრძნობასა და დახმარებისთვის მზადყოფნას
- საჭიროებენ ერთიან მიდგომას
- უზრუნველყოფენ ადამიანებისთვის პირდაპირ და უშუალო დახმარებას (ყოველდღიური მოვლა, კონსულტაციები, ავადმყოფების ან ინვალიდების დახმარება)
- კლიენტებისგან ნდობის მნიშვნელოვან ხარისხს გულისხმობენ
- მოითხოვენ მოხალისეობრივ ჩართულობას
- ფინანსურ დახმარებას გრანტების მეშვეობით იღებენ
- გარკვეულ მორალურ კრიტერიუმებსა და ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას შეიცავს

მაკნაითი წარმოგვიდგენს იმ განსხვავებებს, რომლებიც არსებობს ერთის მხრივ პროფესიონალებისა და მეორეს მხრივ სამოქალაქო ასოციაციების მიერ მოწოდებულ მომსახურებებს შორის:

- ასოციაციებს საკუთარი წევრების მიმართ უფრო მეტი ვალდებულების გრძნობა აქვთ, ვიდრე სერვისების მიმწოდებლებს საკუთარი კლიენტების მიმართ
- ასოციაციებს კლიენტების პრობლემები უკეთ ესმით, ვიდრე სერვისების პროფესიონალ მიმწოდებლებს
- ინსტიტუტები და პროფესიონალები უზრუნველყოფენ „სერვისს“, ხოლო ასოციაციები „მოვლას“
- ასოციაციები სერვისების მიმწოდებელ დიდ ბიუროკრატიებთან შედარებით უფრო მოქნილი და კრეატიულები არიან
- ასოციაციები უფრო იაფი ჯდება, ვიდრე სერვისების პროფესიონალები
- ასოციაციები სტიმულს აძლევენ კლიენტებს პრობლემების გადასაჭრელად, ხოლო სერვისების მომწოდებლები ხელს არ უწყობენ კლიენტების მოტივაციის გაღვივებას

ეკონომიკის ენაზე რომ ვთქვათ, სამოქალაქო სექტორი ყველაზე მეტად იმ საქმიანობების შესასრულებლად არის საჭირო, რომელთა საოპერაციო ხარჯებიც ძალიან მაღალია.

სამოქალაქო სექტორის ნაკლოვანებები

სამოქალაქო სექტორის ნაკლოვანებები ისე საყოველთაოდ ცნობილი არ არის, როგორც ხელისუფლების შემთხვევაში. ამის მიუხედავად, ჩვენ შეგვიძლია ჩამოვთ-

ვალოთ ის ტიპიური ნაკლოვანებები, რომლებიც დამახასიათებელია სამოქალაქო სექტორისთვის.

არასაკმარისი შესაძლებლობები რთული ამოცანების შესასრულებლად. სამოქალაქო სექტორის არაფორმალური ასპექტები ამ სექტორის მნიშვნელოვნებას ზრდის, მაგრამ რთული და კომპლექსური ამოცანების შესასრულებლად სწორედ ეს თვისება იქცევა მის ნაკლოვანებად, რადგან აკლია დისციპლინა, პროფესიონალიზმი და მოგებისკენ სწრაფვა. თუმცა, ასეთი ჩავარდნები ძირითადად დამახასიათებელია პატარა და არაფორმალური ორგანიზაციებისთვის, ხოლო ტრადიციული, კარგად ორგანიზებული ორგანიზაციები, რომლებიც ნაკლებად არიან დამოკიდებული მოხალისეობრივ შრომაზე, (სკოლები, ჰოსპიტლები და სხვ.) ადვილად ართმევენ თავს ამ სირთულეებს.

სამოქალაქო ინიციატივის ნაკლებობა იქ, სადაც ეს განსაკუთრებით საჭიროა. სამოქალაქო სექტორი, მოქალაქეებს იმით იზიდავს, რომ მათ საშუალება ეძლევათ სწორედ იმ საქმეებით დაკავდნენ, რაც მათთვის მნიშვნელოვანია. თუმცა, ზოგჯერ მათი ინტერესი მთელი საზოგადოების ინტერესებისგან განსხვავებულია.

მონაწილეთა პერსონალური თავისებურებების მიმართ მაღალი მგრძნობელობა. ორმხრივი ნდობა სამოქალაქო ასოციაციებსა და ინიციატივების გარშემო მომუშავე მოქალაქების შესაკავშირებლად აუცილებელი პირობაა. ამიტომ შიდა კონფლიქტი ასეთი ორგანიზაციებისთვის სავალალო შეიძლება აღმოჩნდეს. ლიდერთა პიროვნულ თვისებებს განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. ნჯო-ები არც ოლიგარქიისაგან არიან დაცულები.

არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობებისთვის ბიუროკრატიად ქცევის საფრთხე. ნჯო-ების მიერ პროგრამების განხორციელება და ადმინისტრირება შეიძლება თვითმიზნად გადაიქცეს.

უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის პრობლემები სამოქალაქო სექტორში. თუმცა, ბევრმა მათგანმა მნიშვნელოვან და გრძელვადიან შედეგებს მიაღწია, ნჯო-ების უმრავლესობა სიმყიფით გამოირჩევა და თითქმის არც ერთ მათგანს არანაირი გარანტია არ აქვს, რომ გადარჩება და ძველებურად შესძლებს სოციალური მოთხოვნების დაკმაყოფილებას.

მოგების მიღების შეფარული მოტივები. როდესაც ნჯო-ები სამართლებრივ ვაკუუმში არიან, ანუ მათი საქმიანობებისთვის არ არის შექმნილი სათანადო სამართლებრივი გარემო, შეიძლება ადგილი ჰქონდეს არაკეთილსინდისიერ მოქმედებას. საზოგადოებრივი კეთილდღეობისთვის სამსახური შეიძლება აღმოჩნდეს უბრალო შირმა, რომლის უკანაც არალეგალური ეკონომიკური მოგება დაიმალება (მაგ. გადასახადებისთვის თავის არიდება, არარეალურად მაღალი ჰონორარები), რომელიც თავისი სიდიდით შეიძლება ბიზნეს საქმიანობიდან მიღებულ მოგებასაც შევადაროთ.

დასკვნა

აქამდე, ჩვენ გავაანალიზეთ ბაზარი, ხელისუფლება და სამოქალაქო სექტორი, მხოლოდ ინდივიდუალურ დონეზე. ახლა კი შევეცდებით მათი ურთიერთთანამშრომლობით ფუნქციონირებაზე გავაკეთოთ აქცენტი. ამ საკითხთან დაკავშირებით, ბევრი ურთიერთსაწინააღმდეგო მოსაზრება არსებობს და ერთადერთი ჭეშმარიტება, რაც ურყევად უნდა დავიცვათ არის ის, რომ ჩვენ არ უნდა მოვტყუვდეთ მარტივი თეორიებით, რომლებიც მხოლოდ და მხოლოდ თავისი სიმარტივით გვიზიდავენ.

ცვლილებები ბაზარსა და ხელისუფლებას შორის ურთიერთობებში

წარსულსა და აწმყოში ხელისუფლების, ბაზრისა და სამოქალაქო სექტორის ურთიერთობა არამდგრადი ხასიათით გამოირჩევა. ეკონომიკური თვალსაზრისით მონობა საკმაოდ სასურველი ინსტიტუციონალური წყობა იყო, რადგან სამუშაოს ხარჯები მინიმუმამდე დაჰყავდა. მონეტის მეორე მხარე იყო მონების გაუსაძლისი საცხოვრებელი პირობები. მათსა და თავისუფალ მოქალაქეებს შორის უთანასწორობა მეფობდა და საყოველთაო თანასწორობის გრძნობას კლავდა. სახელმწიფოს მიერ უნივერსალური ადამიანური უფლებების აღიარებამ მონობის გაუქმება გამოიწვია, რამაც მომენტალურად შეცვალა ბაზარზე შრომის პირობები. შრომითი ხარჯების გაზრდამ დააზარალა ის ფირმები, რომლებიც მონებს ამუშავებდნენ და ამით, დიდ მოგებას ღებულობდნენ.

თუ განვითარებულ ქვეყნებში ბოლო 100 – 150 წლის განმავლობაში მომხდარ ინდუსტრიულ რევოლუციას დავაკვირდებით, დავინახავთ, რომ ადამიანების ცხოვრებაში ხელისუფლების როლი გაცილებით უფრო გაიზარდა, ვიდრე ბაზრისა.

"განვითარების წამყვან ტენდენციას საჯარო პროექტების გაფართოება წარმოადგენს. ბევრმა პროექტმა თანდათანობით კონკრეტული საზოგადოების ან ნაციის კუთვნილება შეიძინა, რადგან მათი განხორციელება შეუძლებელი იქნებოდა კერძო პირების მცადინეობით" (Hendrych, 1992: 14).

მეოცე საუკუნის განმავლობაში, განვითარებული ქვეყნების მთლიან შიდა პროდუქტში, საზოგადოებრივი მოხმარების წილი საგრძნობლად გაიზარდა, დღესდღეობით კი 30-დან 50 პროცენტამდე მერყეობს. მიუხედავად ამისა, ძალიან რთულია იმის თქმა, რომ ეს განვითარება სუბიექტური პოლიტიკური სურვილის შედეგია, ეს არის, პირველ რიგში მიზანმიმართული განვითარებადი პროცესი, გამოწვეული საზოგადოების კომპლექსურობის გაზრდით. ხალხის უზრუნველყოფის საჭიროება სხვადასხვა საქონლით (საზოგადო, არასაზოგადო, შერეული), არ შეიძლება საბაზრო ძალების თავისუფალი თამაშების იმედად დავტოვოთ. ინდუსტრიალიზაციის და ურბანიზაციის პროცესმა, თანდათანობით გამოიწვია მთავრობის მხრიდან ორგანიზებულობა, ფინანსებით უზრუნველყოფა, და ზოგ შემთხვევაში პროექტების განხორციელება ისეთ სფეროში, სადაც მთავრობა მანამდე არ მოქმედებდა.
ლინდბლომის აზრით, შესაძლებელია ინდივიდებს შორის შემოსავლების უფრო თანაბრად გადანაწილების მიზნით ბაზრისა და სახელმწიფოს როლი მნიშვნელოვნად შეიცვალოს. ეჭვსგარეშეა, რომ ჰიპოტეტიური თავისუფალი ბაზარი უფრო გააღრმავებს/გაამწვავებს ხელფასიდან, გაქირავებიდან და სხვა მოგები-

დან შემოსავლების უთანასწორობას, რადგან ინდივიდები მხოლოდ იმის იმედად იქნებიან, რაც მათ შეუძლიათ, რომ ბაზარს შესთავაზონ. მიუხედავად იმისა, რომ თანამედროვე ბაზრის ეფექტები მოდიფიცირებას განიცდიან გადასახადების, საჯარო ხარჯებისა და სხვა მარეგულირებელი მექანიზმების მეშვეობით, მაინც ადვილად წარმოსადგენია ისე ბაზრების არსებობა, რომლებშიც სიმდიდრე უფრო თანაბრად ნაწილდება, ვიდრე დღეს. დასავლეთისა და "ახალი" დემოკრატიის ქვეყნების მაცხოვრებელთა უმრავლესობის აზრით, თანამედროვე კაპიტალისტურ საზოგადოებებში მდიდრებსა და ღარიბებს შორის სხვაობა არანორმალურად დიდია. ზოგიერთის მტკიცებით, შემოსავლებს შორის განსხვავების შემცირებამ, შეიძლება პროდუქტიული მუსაობის მოტივაცია შეამციროს.

როგორც წესი, სიმართლე ამის საპირისპირო მხარეს არის: თუ დამატებითი შემოსავლის მიღება გართულებულია, ხალხი უფრო ბეჯითად მუშაობს. კონკრეტული ინდივიდის საქციელი დამოკიდებულია მუშაობასა და თავისუფალ დროს შორის მის არჩევანზე, რასაც თავის მხრივ განსაზღვრავს კულტურა, პიროვნული თვისებები და აგრეთვე, საზოგადოებისა და შრომის ორგანიზების ბევრი მახასიათებელი, რომლებიც ან ასტიმულირებენ ან ახშობენ შრომის მოტივაციას. ბარიერი შემოსავლებისა და სიმდიდრის უფრო მეტი თანასწორობისკენ, ბაზრის შიდა ლოგიკაში სულაც არ უნდა ვეძებოთ. სხვაობა შემოსავლებს, ხელფასებს, კერძო საკუთრებასა და საზოგადოებრივ მდგომარეობებს შორის ისტორიული მემკვიდრეობით არის განპირობებული და ხშირად, პოლიტიკური გარემო, ამის შენარჩუნებას ხელს უწყობს. პრინციპში, ხელისუფლებას შეუძლია შემოსავლები და სიმდიდრე იმგვარად და იმდენჯერ გადაანაწილოს, როგორც ამას თვითონ ინებებს და ხელისუფლება ამგვარად არ იქცევა უნდა აიხსნას პოლიტიკური მოტივებით და არა თვით ბაზრის "ბუნებით".

ბაზარი და მთავრობა – უხერხული ალიანსი

ლინდბლომი გვიჩვენებს, რომ სხვადასხვა სოციალური მოწყობის/შეთანხმების დროს, პოლიტიკა და ეკონომიკა ერთმანეთზეა დამოკიდებული.

ცხრილი 4-4
სხვადასხვა ტიპის პოლიტიკურ-ეკონომიკური სისტემები

პოლიტიკური სისტემა **ეკონომიკური სისტემა**	დემოკრატიული	ავტორიტარული
ბაზარზე ორიენტირებული	დემოკრატიული კაპიტალიზმი	ბაზარზე ორიენტირებული, მაგრამ ადამიანისა და სამოქალაქო უფლებების გარანტირების გარეშე
ცენტრიდან დაგეგმილი	- - - - -	სოციალისტური ქვეყნები

წყარო: ლინდბლომი 1977: 161;

ღირსშესანიშნავი აღმოჩენა! იმ დროს, როდესაც საბაზრო საზოგადოების დემოკრატიული მართვა შესაძლებელია ან არ არის შესაძლებელი, ნებისმიერ შემთხვევაში, დემოკრატია ბაზრის გარეშე ვერ არსებობს. ის ქვეყნები, (ფაქტიურად, მსოფლი-

ოში არსებული ქვეყნების უმეტესობა), სადაც არსებობს ბაზარი, მაგრამ მათთვის უცხოა დემოკრატიული მთავრობა და ფუნქციონირებადი სამოქალაქო სექტორი, გვაჩვენებს, რომ ბაზარი, ეს არ არის დემოკრატიის ავტომატური გარანტი:

"საბაზრო ეკონომიკა შეიძლება თანაარსებობდეს ერთპარტიული მმართველობის პირობებში. და თუმცა, რეფორმებმა, რომლებიც წინ უსწრებს საბაზრო ეკონომიკის განხორციელებას, შეიძლება უზრუნველყონ სპეციფიკური ჯგუფებისა და ინდივიდუალური ინტერესების არსებობა, ისინი ხელს ვერ შეუწყობენ დემოკრატიის განვითარებას" (ატტ, 1991: 33).

არსებობს კი რაიმე მიზეზი, რის გამოც მთავრობას გააჩნია კონკრეტული ფუნქცია და როლი ბაზრის რეგულირებისთვის? ერნსტ კელნერის თქმით:

"შეუზღუდავი ეკონომიკური აქტიურობების გვერდითმა ეფექტებმა, შეიძლება ყველაფრის განადგურება გამოიწვიოს, მაგალითად, გარემო, კულტურული მემკვიდრეობა, და ადამიანური ურთიერთობები. მსგავსი ძალების შეზღუდვა აუცილებლად უნდა მოხდეს პოლიტიკური ბერკეტების მეშვეობით, რომლებიც იქნებიან არაძალისმიერი, კარგად შენიღბული და კონსენსუსზე ორიენტირებული. ეკონომიკა უნდა იყოს საკმარისად ძლიერი იმისთვის, რომ პლურალისტური ინსტიტუტების შექმნა შესაძლებელი გახდეს, მაგრამ არა იმდენად ძლიერი რომ მთელი ჩვენი სამყარი დაანგრიოს".

დემოკრატიულ, ბაზარზე ორიენტირებულ საზოგადოებებში, ხელისუფლების მარეგულირებელი ფუნქცია სრულებით არ არის მარტივი. ხელისუფლება დიდწილად არის დამოკიდებული კერძო სექტორზე. იმის გამო, რომ ბიზნეს ფუნქციებს (დასაქმება, ფასები, წარმოება, ცხოვრების სტანდარტები და ინდივიდების ეკონომიკური დაზღვევა) ძირითადად კერძო ბიზნესმენები ასრულებენ, ხელისუფლება ინდიფერენტული რჩება იმ მეთოდების მიმართ, რომლემსაც ეს ბიზნესმენები იყენებენ თავიანთი მიზნების მისაღწევად. ამიტომ, ზოგადად ბიზნესმენები და კერძოდ კორპორატიული მმართველობა ხელისუფლებასთან მიმართებაში დაწინაურებულ პოზიციას იკავებს, და სავარაუდოდ, ამ მხრივ ისინი მხოლოდ სახელმწიფო მოხელეებს თუ ჩამორჩებიან.

მმართველობის ეს თანამედროვე დუალიზმი ძალიან წააგავს შუა საუკუნეებში ეკლესიასა და სახელმწიფოს შორის არსებულ დუალიზმს. ურთიერთობები ხელისუფლებასა და ბიზნესს შორის არა ნაკლებად გართულებულია. ხელისუფლებასა და ბიზნესს შორის ორმხრივი ურთიერთმიმართება შესაძლებელია შემდეგ სფეროებში აღმოვაჩინოთ:

- სახელმწიფო ახდენს სამეწარმეო საქმიანობების ზედამხედველობასა და რეგულირებას
- ეს რეგულაციები ლიმიტირებულია იმ საფრთხით, რომელმაც შეიძლება ბიზნესის საზოგადოებრივი ფუნქციების მოშლა გამოიწვიოს
- ბიზნეს წრეების წარმომადგენლები სახელმწიფოს წარმომადგენლებთან მოლაპარაკებების დროს აქტიურად ცდილობენ საკუთარი ინტერესების დაცვას, ხოლო მათი მოთხოვნების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ზოგჯერ ეკონომიკური საქმიანობების შემცირებითაც კი იმუქრებიან
- ბიზნესმენებს პრივილიგირებული პოზიცია უკავიათ, რადგან ერთის მხრივ პა-

სიური მონაწილეები არიან, ხოლო მეორეს მხრივ დიდი გავლენა აქვთ ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე
- სახელმწიფოს აქვს იმის ჰიპოთეტური შესაძლებლობა, რომ კომერციულ სექტორს ზოგიერთი პრივილეგია ჩამოართვას, ანდა ზოგიერთი ფირმის ან მთლიანად ბიზნეს სექტორის ლიკვიდაცია მოახდინოს.

ამგვარად, ბიზნესსა და ხელისუფლებას შორის წარმოიქმნება ერთგვარი სიმბიოზი, და ამ ურთიერთობის ფუნდამენტურად შეცვლა არცერთი მხარის ინტერესში არ შედის. ბიზნესმენები ყველა ინტერესის თუ არა, უმრავლესობის დაკმაყოფილებას მაინც ახერხებენ. კონკურენციის გარეშე ბაზარი ვერ იფუნქციონირებს. თუმცა, კონკურენციას ზოგჯერ კონფლიქტის ფორმა აქვს. ხელისუფლების გარდა, სხვა არცერთ ინსტიტუციას არა აქვს იმის შესაძლებლობა, რომ ეს კონფლიქტი გარკვეულ საზღვრებში მოაქციოს. თუ სახელმწიფო ამ ფუნქციას წარმატებით ვერ შეასრულებს, მაშინ, ამ ერთი შეხედვით პროდუქტიულმა და კონსტრუქციულმა კონფლიქტმა, შეიძლება იმ სოციალური კავშირების რღვევა გამოიწვიოს, რაც ბაზრის ფუნქციონირებისთვის აუცილებელ პირობას წარმოადგენს (მაგ. მონაწილეთა შორის ურთიერთნდობა) (ეთზიონი, 1988). პოსტ-კომუნისტური ქვეყნები ამგვარი საფრთხის მრავალ მაგალითს გვთავაზობენ.

ხელისუფლება და სამოქალაქო სექტორი

სამოქალაქო სექტორთან მიმართებაში, ხელისუფლებამ 3 ძირითადი პოზიცია შეიძლება დაიკავოს:
- ხელი შეუშალოს მის წარმოქმნას, უკვე არსებობის შემთხვევაში ეცადოს მიც გაქრობას, ან დაიქვემდებაროს იგი
- იგნორირება გაუკეთოს მას
- მოახდინოს მისი განვითარებისა და ფუნქციონირების სტიმულირება.

პირველი პოზიცია, ტოტალიტარული რეჟიმებისთვის არის დამახასიათებელი, რომელიც ცდილობს დამოუკიდებელი სამოქალაქო ცხოვრების არეალის შეზღუდვას. ნჯო-ები კი, ამ დამოუკიდებლობის ინსტიტუციონალურ ქვაკუთხედს წარმოადგენენ. მესამე პოზიცია იმ ქვეყნებშია გაბატონებული (მაგ. ჰოლანდია), სადაც დამოუკიდებელ და პასუხისმგებლობის მქონე მოქალაქეებს არანაირი პრობლემები არ ექმნებათ, ხოლო ნჯო-ებმა უკვე დიდი ხანია რაც თავიანთი ნიშა აღმოაჩინეს.

კანონმდებლობა, რომელიც ნჯო-ების შექმნასა და საქმიანობებს განაგებს, სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულია. თუ ამ დაწესებულებების წარმოშობას გავითვალისწინებთ, კანონმდებლობა შეიძლება საკმაოდ ხელსაყრელი აღმოჩნდეს. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან წამოსული პირდაპირი დახმარების გარდა, საგადასახადო შეღავათების მეშვეობით სახელმწიფო ეხმარება ან პირდაპირ ნჯო-ებს ან მათ სპონსორებს. ცალკეული სახელმწიფოების დამოკიდებულების განსაზღვრაში ისტორიული კონტექსტი საკმაოდ დიდ როლს თამაშობს. ევროპა, რომელსაც ძლიერი, ცენტრალიზებული სახელმწიფოებრიობის ასწლოვანი ტრადიცია აქვს, ნაკლებ მნიშვნელობას ანიჭებს სამოქალაქო სექტორს, ხოლო აშშ-ში, სამოქალაქო თანამშრომლობისა და ფილანტროპიის ხანგრძლივი ისტორიის გამო, ხელისუფლება შედარებით სუსტია. თუმცა, ევროპაში, სამოქალაქო სექტორის დაფინანსებაში

სახელმწიფო უფრო დიდ როლს ასრულებს, მაშინ როცა ამერიკაში კერძო სპონსორების არსებობის უფრო დიდი ტრადიცია არსებობს.

სამოქალაქო სექტორში აქტიურობის მეშვეობით, საჯარო პრობლემების გადასაწყვეტად მოსახლეობის მზადყოფნა, აგრეთვე ძალიან მნიშვნელოვანია. ამით ისინი ხელისუფლებას ტვირთს უმსუბუქებენ. ამიტომ, შეიძლება ითქვას, რომ კონკრეტულ ქვეყნებში სამოქალაქო აქტიურობას კონკრეტული და მნიშვნელოვანი "შედეგები" მოაქვს. ამით არა მარტო ხარჯები მცირდება, არამედ ეს მიდგომა გაცილებით ეფექტიანია და მიზანზე ორიენტირებული.

ბაზარი და სამოქალაქო სექტორი

კომერციულ და სამოქალაქო სექტორებს შორის ურთიერთობაში, ჩვენ გაცილებით ნაკლებ დაძაბულობასა და წინააღმდეგობრიობას ვაწყდებით, ვიდრე ამ ორის ურთიერთმიმართებაში საჯარო სექტორთან. ეს იმიტომ, რომ ისინი, გარკვეულ წილად, ხელისუფლების მიერ შექმნილ კანონმდებლობასა და სამოქმედო პირობებზე არიან დამოკიდებული; კერძო ფირმებიცა და ნჯო-ებიც კერძო და ჯგუფური ინიციატივების ხარჯზე ვითარდებიან და ამის გამო, მსგავს წინააღმდეგობებსა და პრობლემებს აწყდებიან.

სპონსორობის ინსტიტუტე ძალიან მნიშვნელოვანია. კომერციულ სექტორს, ნებაყოფლობითი კონტრიბუციების მეშვეობით შეუძლია მხარი დაუჭიროს სამოქალაქო სექტორის საქმიანობებს და გრანტის მიმღების არჩევით, ფაქტიურად ისინი პრიორიტეტს ანიჭებენ ამა თუ იმ საქმიანობას. ამავე დროს, კომერციულ სექტორს შეუძლია ეს დახმარება საკუთარი საზოგადოებრივი იმიჯის გამოსასწორებლად გამოიყენოს.

როდესაც სამოქალაქო სექტორის საქმიანობებს კანონი კარგად ვერ არეგულირებს და ამავე დროს, მორალური ნორმები დასუსტებულია, შესაძლებელია ადგილი ჰქონდეს ამ ინსტიტუტების არაკეთილსინდისიერ გამოყენებას. ცნობილია, რომ კომერციული საქმიანობა, ზოგადად მომგებიანია და ამ შემთხვევაში, ნჯო-ები შეიძლება გამოყენებული იქნეს არალეგალური შემოსავლების გასაზრდელად.

ბაზრის, საჯარო და სამოქალაქო სექტორების ერთდროული გამოყენება

მათი ურთიერთობების მიმოხილვა აჩვენებს, რომ მათ შორის ხშირად წარმოიქმნება პრობლემები. თუმცა, ჩვენ გვაქვს საკმარისი არგუმენტაცია იმისათვის, რომ შემდეგი სახის შეჯამება გავაკეთოთ:

- თითოეულ სექტორს ახასიათებს გარკვეული სარგებელი და ნაკლოვანებები
- თითოეულ სექტორს აქვს გარკვეული სფეროები, რომლებშიც მათი საქმიანობები განსაკუთრებით ეფექტურია
- თითოეული სექტორის ეფექტურობა დამოკიდებულია მათი საქმიანობების მიზანშეწონილობაზე და ურთიერთმიმართებაზე.

მოდით ერთად განვიხილოთ თითოეული სექტორისთვის დამახასიათებელი მარეგულირებელი მექანიზმები, მათი პლიუსები და მინუსები. ეს ჩვენ დაგვეხმარება იმის გარკვევაში, თუ როგორ შეუძლიათ ამ სექტორებს ერთმანეთის გაძლიერება

და შევსება ანდა პირიქით, დასუსტება და დაჩაგვრა (იხილეთ ცხრილები 4-5, 4-6 და 4-7).

ცხრილი 4-5

საჯარო, კომერციული და სამოქალაქო სექტორების ძირითადი მახასიათებლები

მახასიათებლები	საჯარო სექტორი	კომერციული სექტორი	სამოქალაქო სექტორი
ფუნქციონირების ძირითადი მექანიზმი	ხელისუფლება	საბაზრო გაცვლა	ნებაყოფლობითი გაერთიანებები
გადაწყვეტილებების მიმღებნი	ადმინისტრატორები, ექსპერტები, მოქალაქეები	ინდივიდუალური მწარმოებლები, მომხმარებლები და ინვესტორები	ორგანიზაციების ლიდერები და წევრები
საქმიანობის რეგულატორი	კანონმდებლობა	ფასების მინიშნება და მოცულობის მოდიფიცირება	შეთანხმებები
გადაწყვეტილების კრიტერიუმები	პოლიტიკური მიზნები და მათი რეალიზაციისათვის საჭირო ყველაზე საუკეთესო საშუალებები	ეფექტურობა - მოგების ან/და სარგებლის მაქსიმიზაცია	წევრთა ინტერესები/ საჯარო ინტერესები
სანქციები	სახელმწიფო ძალაუფლება და მისი განხორციელების მუქარა/ შესაძლებლობა	ფინანსური დანაკარგი	სოციალური წნეხი
ოპერაციის მიმართულება	ზემოდან ქვემოთ	ჰორიზონტალური კონტრაქტები	ქვემოდან ზევით

წყარო: აფჰოფი, 1993 - მოდიფიცირებული

ცხრილი 4-6

სხვადასხვა სექტორის ხარისხობრივი მახასიათებლები სერვისების მიწოდებისას

კრიტერიუმები:	საჯარო სექტორი	კომერციული სექტორი	სამოქალაქო სექტორი
საჯარო სექტორის ძლიერი მხარეები			
სტაბილურობა	კარგი	ცუდი	საშუალო
ცენტრალური მისიის მიღმა მდგარი პრობლემების გამკლავების უნარი	კარგი	ცუდი	საშუალო
ფავორიტიზმისადმი იმუნიტეტი	კარგი	საშუალო	ცუდი
კომერციული სექტორის ძლიერი მხარეები			
სწრაფ გარემოზე სწრაფი რეაგირების უნარი	ცუდი	კარგი	საშუალო
ინოვაციის უნარი	საშუალო	კარგი	საშუალო
წარმატების გამეორების ტენდენცია	ცუდი	კარგი	საშუალო
მოძველებულ ან წარუმატებელ საქმიანობებზე უარის თქმის უნარი	ცუდი	კარგი	საშუალო
მზაობა რისკების გასაწევად	ცუდი	კარგი	საშუალო
ქონების გენერირების უნარი	საშუალო	კარგი	ცუდი
პროფესიონალური მიდგომა	საშუალო	კარგი	საშუალო
ეკონომიკური უპირატესობების გამოყენების უნარი	საშუალო	კარგი	საშუალო
სამოქალაქო სექტორის ძლიერი მხარეები			
მრავალფეროვან მოსახლეობასთან ხელმისაწვდომობის უნარი	ცუდი	საშუალო	კარგი
თანაგრძნობა და საქმისადმი ერთგულება	საშუალო	ცუდი	კარგი
პრობლემების გადაწყვეტისადმი ჰოლასტიკური მიდგომა	ცუდი	ცუდი	კარგი
ნდობის აღძრის უნარი	საშუალო	ცუდი	კარგი

წყარო: ოსბორნი-გებლერი, 1993

როგორ მოვახდინოთ ბაზრის, ხელისუფლებისა და სამოქალაქო სექტორების მეშვეობით რეგულაციების ოპტიმიზირება

გასულ წლებში, სხვადასხვა სფეროს ექსპერტებს შორის შეინიშნებოდა მზარდი კონსენსუსი იმის თაობაზე, რომ სოციალური წარმომადგენლების საქმიანობების რეგულაციაში ბაზარიც, ხელისუფლებაცა და სამოქალაქო სექტორიც შეუცვლელ როლს თამაშობენ.

ცხრილი 4-7
თითოეული სექტორისთვის ყველაზე შესაფერისი ამოცანები

ფუნქციები:	საჯარო სექტორი	კომერციული სექტორი	სამოქალაქო სექტორი
საჯარო სექტორთან ყველაზე მეტად შესაბამისი:			
ზოგადი რეგულირება	შესაბამისი	შეუსაბამო	კონტექსტზეა დამოკიდებული
პოლიტიკის მართვა	შესაბამისი	შეუსაბამო	კონტექსტზეა დამოკიდებული
თანასწორობის გარანტია	შესაბამისი	შეუსაბამო	შესაბამისი
დისკრიმინაციის პრევენცია	შესაბამისი	კონტექსტზეა დამოკიდებული	კონტექსტზეა დამოკიდებული
ექსპლუატაციის პრევენცია	შესაბამისი	შეუსაბამო	შესაბამისი
სოციალური ერთობის მხარდაჭერა	შესაბამისი	შეუსაბამო	შესაბამისი
კომერციულ სექტორთან ყველაზე მეტად შესაბამისი:			
ეკონომიკური ამოცანები	შეუსაბამო	შესაბამისი	კონტექსტზეა დამოკიდებული
საინვესტიციო ამოცანები	შეუსაბამო	შესაბამისი	კონტექსტზეა დამოკიდებული
მოგების გენერირება	შეუსაბამო	შესაბამისი	შეუსაბამო
თვითეფექტურობის ამაღლება	შეუსაბამო	შესაბამისი	კონტექსტზეა დამოკიდებული
სამოქალაქო სექტორთან ყველაზე მეტად შესაბამისი:			
სოციალური დახმარება	კონტექსტზეა დამოკიდებული	შეუსაბამო	შესაბამისი
ამოცანები, რომლებიც მოხალისეობრივ ძალისხმევას საჭიროებენ	კონტექსტზეა დამოკიდებული	შეუსაბამო	შესაბამისი
ამოცანები, რომლებსაც მცირე მოგება მოაქვთ	კონტექსტზეა დამოკიდებული	შეუსაბამო	შესაბამისი
ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის მხარდაჭერა	შეუსაბამო	კონტექსტზეა დამოკიდებული	შესაბამისი
საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობა	კონტექსტზეა დამოკიდებული	შეუსაბამო	შესაბამისი

წყარო: ოსბორნი-გებლერი, 1993

საჭიროა, აგრეთვე იმ მეთოდების უფრო ახლოს გაცნობა, რომელთა მეშვეობითაც მოხდებოდა თითოეული სექტორის ეფექტურობის ოპტიმიზაცია, რათა მოხერხდეს საზოგადოებისათვის და მთლიანად ქვეყნისთვის აქტუალური პრობლემების გადაწყვეტა (ბრაუნი 1994). წარსულ გამოცდილებაზე დაყრდნობით, ავტორები შემდეგ დასკვნებს აკეთებენ:

- **სოციალიზმის** ბევრი მიმდევარი, კოლექტიური/საყოველთაო კეთილდღეობის რწმენას მთავრობის, როგორც სოციალური სამართლიანობის გარანტორის რო-

ლის, ზედმეტად გადაფასებამდე მიჰყავს - ამას კი, ადამიანის უფლებების მხრივ ნეგატიური შედეგები მოაქვს.

- **ნეოლიბერალიზმი (ლიბერტარიანიზმი)** წარმოადგენს აზროვნების სკოლას, რომელიც ბაზაარს, როგორც ერთადერთ რეგულატორს, აშკარა უპირატესობას ანიჭებს. ამით, საფრთხის ქვეშ დგება თანამედროვე, სტაბილური საზოგადოებების ძირითადი წინაპირობა, ანუ, საერთო ფასეულობების შექმნა და გაცვლა, აგრეთვე, სოციალური წესრიგისა და ერთობის შენარჩუნება.
- **ანარქიზმი,** სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და ბაზრის მიმართ ზიზღით გამოირჩევა და საზოგადოების ორგანიზების საკითხებში წმინდა სპონტანურობასა და ვოლუნტარიზმს ანიჭებს უპირატესობას. საზოგადოების მოწყობაზე ასეთ თვალსაზრისს ყველაზე მეტად რომელი ინსტიტუტი შეესაბამება თუ არა სამოქალაქო სექტორი? თუმცა, პრობლემას ის ქმნის, რომ მისი არსებობა დამოკიდებულია, როგორც ბაზრის, ასევე სახელმწიფოს არსებობაზე.

ისტორიული განვითარება იშვიათად არის სწორხაზოვანი, თუნდაც მასზე, ზემოთ ნახსენები დოქტრინებიდან, რომელიმე ნაწილობრივ გავლენას ახდენდეს; საბოლოო ჯამში უნდა ითქვას, რომ სხვადასხვა სექტორებს შორის ურთიერთმიმართების იდეალური მოდელი არ არსებობს და არც შეიძლება რომ არსებობდეს.

აფჰოფი (1993) არის ერთერთი ავტორი, რომელიც დარწმუნებულია, რომ ბაზრის, ხელისუფლებისა და სამოქალაქო სექტორების ფუნქციონირებაში შესაძლებელია პოზიტიური სინერგიის მიღწევა. იმისათვის, რომ ეს ჰიპოთეზა დამაჯერებელ თეორიად ვაქციოთ, საჭიროა ჩვენი ცოდნის სისტემატურად გაუმჯობესება იმის თაობაზე, თუ როგორ უნდა გამოვიყენოთ ეს ხშირად ალტერნატიული, ერთმანეთის შემავსებელი და ზოგჯერ ურთიერთდამოკიდებული ინსტრუმენტები. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ყურადღების მიქცევა კულტურალური ატმოსფეროსთვის, საკანონმდებლო და ინსტიტუციონალური გარემოსთვის, და ადამიანური რესურსების ხარისხისთვის, ხოლო ეს ყველაფერი, გლობალური განვითარების ტენდენციების, საფრთხეებისა და განვითარების შესაძლებლობების კონტექსტში უნდა იყოს განხილული.

წყაროები

Archer, R. Markets and Good Government. Geneva: United Nations Non-Governmental Liaison Service, 1994.
Arrow, K. J. Social Choice and Individual Values. New York: Wiley 1966.
Arrow, K. J. The Limits of Organization. New York: W. W. Norton, 1974.
Barry, N. "Understanding the Market." In Loney, M. ed. The State or the Market. London: Sage, 1987.
Batt, J. Economic Reform & Political Change in Eastern Europe: A Comparison of the Czech and Hungarian Experience. New York: Council of Foreign Relations Press, 1991.
Brown, B. Unbalanced Sectoral Development in the Czech Republic: Democracy and the Civic, Market, & State Sectors. Prague: Charles University, 1994. Unpublished text.
Drucker, P. Věk diskontinuity. (The age of discontinuity) Prague: Management Press, 1994.
Etzioni, A. The Moral Dimension: Towards a New Economics. New York: The Free Press, 1988.
Hendrych, D. Základy správní vědy. (Basics of public administration) Prague: Aleko, 1992.
Kameníček, J. and Kouba, K. eds. Trh versus plán – půl století sporů. (The market versus the plan? – a half century of contention) Prague: Karolinum, 1992.
Klaus, V. Mezi minulostí a budoucností. (Between the past and the future) Brno and Prague: Jan Masaryk Foundation, Publisher Georgetown and Svoboda, 1996
Lindblom, C. E. Politics and Markets. New York: Basic Books, 1977.
Mishan, E. J. Introduction to Normative Economics. Oxford: Oxford University Press, 1981.
Mlčoch, L. Institucionální ekonomie. (Institutional economics) Prague: Karolinum, 1997.
Musil, J. "Nový pohled na občanskou společnost." (A new view on civil society) The New Presence 2, no. 1, 1996: 31.
Myrdal, G. Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. Harmondsworth: Pelican Books, 1968.
Osborne, D. and Gaebler, T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading: Addison – Wesley Publishing Co,. 1993.
Potůček, M.: Not Only the Market. The Role of the Market, Government, and Civic Sector in the Development of Post-Communist societies. Budapest: CEU Press 1999.
Potůček, M.: The Uneasy Birth of Czech Civil Society. Voluntas, Vol. 11, No. 2, June 2000, pp. 107 – 121. ISSN 0957 – 8765
Public Administration and Development. Resumed Fiftieth General Assembly Session. New York, United Nations, 1996.
Streeck, W. and Schmitter, P. C. Private Interest Government. Beyond Market and State. London: Sage, 1985.
Streeten, P. "Markets and States." World Development 21, no. 8, 1993: 1281 – 1298.
The Future of Voluntary Organizations. Report of the Wolfenden Committee. London: Croom Helm, 1978.
Uphoff, N. "Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities

with Diminishing States and Expanding Markets." World Development
21, no. 4, 1993: 607 – 622.
Weigle, M. A. and Butterfield, J. "Civil Society in Reforming Communist Regimes."
Comparative Politics 25, no. 2, 1993: 1 – 23.
Weimer, D. L. and Vining, A. R. Policy Analysis. Concepts and Practice. Englewood
Cliffs: Prentice Hall, 1992.

თავი 5

საჯარო პოლიტიკის ინსტიტუტები: სახელმწიფო და ბიუროკრატია

იანუს ჰუსი, გიორგი ჯენეი, და ლაცლო ვასი

შესავალი

საჯარო პოლიტიკის ინსტიტუტები გაუღენთილია ხალხის ყოველდღიური ცხოვრებით. ეს ინსტიტუტები არეგულირებს და აკონტროლებს მათ ცხოვრებას სამუშაო ადგილებზე და მის გარშემო. მართლაც, საზოგადოებრივ ორგანოებს აბსოლუტური გავლენა აქვს ჩვენს ცხოვრებაზე, დაბადების წუთიდან გარდაცვალების წუთამდე, ბავშობის წლებით დაწყებული სიბერის ჩათვლით. მეოცე საუკუნეში, საჯარო პოლიტიკის ინსტიტუტების ინტერვენციას მზარდი, პოზიტიური და წარმმართველი ხასიათი ჰქონდა. მათი ინტერვენციის არეალი გაფართოვდა და დღესდღეობით მოიცავს ეკონომიკურ სფეროს, რაც ტრადიციულად კერძო საკუთრებად მოიაზრებოდა. დღეს, საჯარო პოლიტიკის ინსტიტუტები საკუთარ პოლიტიკას უფრო ფართო მასშტაბით ატარებენ და მოიცავენ განათლებას, ჯანდაცვას, დასაქმების სფეროს, სოციალურ კეთილდღეობას, ტრანსპორტირებას, თავდაცვას, ეკონომიკას და ბევრ სხვა სფეროს.

საჯარო პოლიტიკის შექმნის პროცესში ბევრი წევრია ჩართული, მათ შორის კანონმდებლები, პოლიტიკური პარტიები, მთავრობები, ლობისტები და დაინტერესებული ჯგუფები, პროფკავშირები, ეკლესიები და სხვა ინტეგრირებული ორგანიზაციები. მუდმივ წევრებთან ერთად ამ პროცესებში ასევე შემთხვევითი წევრებიც გვხვდებიან. მაგალითად, საკონსტიტუციო სასამართლო საჯარო პოლიტიკის პროცესების ნაწილი ხდება, როდესაც პარლამენტში წარმოდგენილი რომელიმე აქტი არაკონსტიტუციურია. სხვა შემთხვევითი მონაწილეები შეიძლება იყვნენ დროებითი, ან მიზანზე ორიენტირებული ორგანიზაციები, სპონტანურად ფორმირებული ჯგუფები, და სხვა მსგავსი გაერთიანებები. ასეთ განსხვავებულ წევრებს შორის, ყველაზე გადამწყვეტი და არსებითი როლი საჯარო პოლიტიკის ინსტიტუტებს აკისრიათ.

ეს თავი განიხილავს საჯარო პოლიტიკის ორ კრიტიკულ ელემენტს – საკუთრივ სახელმწიფოსა და სახელმწიფო ბიუროკრატიას. ჩვენ შევადარებთ სახელმწიფო ინსტიტუტებს, სახელმწიფოს როლის თეორიის ახსნის ჩათვლით. ამ თავში ბიუროკრატიის განხილვის დროს, ახსნილია თანამედროვე ბიუროკრატიის განვითარება, ბიუროკრატიის თეორიები, და ბიუროკრატიის მახასიათებლები. დასკვნაში, ჩვენ განვიხილავთ პრობლემებსა და არახელსაყრელ მომენტებს ბიუროკრატიასთან მიმართებაში. ეს თავი დაწყვილებულია შემდეგ თავთან, სადაც ჩვენ გავაგრძელებთ ამ თემას, განვიხილავთ რა საზოგადოებრივი მართვის სფეროს განვითარებას და სახელმწიფოში და ბიუროკრატიაში მის ანალიზს. მომდევნო თავი ასევე განიხილავს ისეთ ახალ გამოხმაურებებს/ვალდებულებებს, როგორიცაა ახალი საზოგადოებრივი მენეჯმენტი და იმას თუ, ეს ახალი ფორმა რამდენად მოიცავს ეფექტურობას და ვალდებულებას.

საჯარო პოლიტიკის ინსტიტუტები და სახელმწიფოს ფუნქციები

საჯარო პოლიტიკის ინსტიტუტები, თანამედროვე საზოგადოებაში ორგანიზებულ პოლიტიკურ ძალაუფლებაზე სერიოზულ გავლენას ახდენენ. სახელმწი-

ფოს გააჩნია სხვადასხვა ინსტიტუტები, მათ შორის საკანონმდებლო ორგანოები, (საპარლამენტო ასამბლეები და დაქვემდებარებული საკანონმდებლო ინსტიტუტები), აღმასრულებელი ორგანოები, და იურიდიული ორგანოები. პოლიტიკური სისტემები ერთმანეთისგან განსხვავდება – საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და იურიდიული ინსტიტუტები ერთმანეთისგან მთლიანად ან ნაწილობრივ არის განცალკევებული. დასავლეთ ევროპაში, საპარლამენტო ინსტიტუტებში აშკარა გადაფარვას აქვს ადგილი, მაშინ როცა, შეერთებულ შტატებში, სახელმწიფოს სამი განშტოება შედგება მკვეთრად განსხვავებული ინსტიტუტებისგან.

არსებობს სახელმწიფო ინსტიტუტების სამი დონე: ეროვნული, რეგიონალური და ადგილობრივი. რეგიონალურ და ადგილობრივ დონეზე ავტონომიის ხარისხი, განხორციელების პროცესებზე გავლენის თვალსაზრისით, ფრიად კრიტიკულია. დემოკრატიულ პოლიტიკურ სისტემაში, ადგილობრივ ინსტიტუტებს მნიშვნელოვანი ავტონომია აქვთ, და შესაბამისად, განსხვავებული პოლიტიკური გავლენის სფეროს წარმოადგენენ. დაინტერესებულ ჯგუფებს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე ზეგავლენის რეალური შესაძლებლობები აქვთ, და პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე მნიშვნელოვანი ცვლილებების გამოწვევა შეუძლიათ. ტრადიციულად, სახელმწიფო ასრულებს მნიშვნელოვან ფუნდამენტურ ფუნქციებს. მათ შორის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანია კანონის დაცვა, წესრიგი და მშვიდობა – სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, შიდა და გარე უსაფრთხოების უზრუნველყოფა. ყველა პოლიტიკურ სისტემას ემსახურება პოლიცია და შეიარაღებული ძალები, რათა უზრუნველყოს შიდა და გარე უსაფრთხოება. სახელმწიფოს, ასევე გააჩნია საკუთრების უფლების დაცვისა და მოქალაქეებს შორის მართლმსაჯულების აღმასრულებელი სისტემის შექმნის უმთავრესი როლი.

მეოცე საუკუნის განმავლობაში, სახელმწიფოს როლი გაიზარდა. მეტიც, სახელმწიფოსთვის ტრადიციული, მაკონტროლებელი, მარეგულირებელი და იურიდიული საქმიანობები, მომსახურების მიწოდება და ეკონომიკური ოპერაციები, მთავარ ფუნქციად იქცა. სახელმწიფო ინტერვენციის არეალი განსაკუთრებული მნიშვნელობის მატარებელია. სამიდან ერთ-ერთი პირველია – კეთილდღეობის ფუნქცია, რომელიც მოიცავს ისეთი მომსახურების მიწოდებას, როგორიცაა განათლება, ჯანდაცვა, პენსიები, საარსებო შემოსავლის წყაროს გაუმჯობესება, და თავშესაფარით/ბინით უზრუნველყოფა. მეორე სფერო, ეს არის ეკონომიკურ საქმიანობებში ინტერვენცია, რაც გულისხმობს წარმოების განვითარებაში ფასილიტაციას, სუბსიდირებისა და საგადასახადო შეღავათების სახით, პროდუქციის პროცესში პირდაპირი ჩარევით და სავალუტო და ფისკალური პოლიტიკის მეშვეობით, ეკონომიკის რეგულირებას. მესამე სფერო მოიცავს ინდივიდუალურ ქცევაზე არასასურველი გავლენის შემცირებას, მარეგულირებელი ქმედებების მეშვეობით – მაგალითად, გარემოსდაცვა, მომხმარებლის დაცვა, მონოპოლიებისა და კარტელების ექსპლუატატორული პოტენციალის შესუსტება.

90-იან წლებში, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპა დაემშვიდობა ძველ წყობას. დიდი ხნის განმავლობაში მოქმედი სტრუქტურები და მექანიზმები დაინგრა. ისინი საჯარო პოლიტიკის ინსტიტუტების სრულიად ახალმა ფორმებმა ჩაანაცვლა. ახალ დემოკრატიულ პოლიტიკურ სისტემებს ორგანიზაციული ცვლილებები სამ განზომილებაში უნდა განეხორციელებინათ:

- ტოტალიტარიზმიდან დემოკრატიისკენ

- საერთო ეკონომიკიდან საბაზრო ეკონომიკისკენ
- ერთიანი ბლოკიდან ეროვნულ დამოუკიდებლობისაკენ

ისტორიულად, საბაზრო ეკონომიკაზე სისტემატიური გადასვლის ორი ტიპი არსებობს. პირველი არის, ბაზარზე ორიენტირებული ევოლუციური ტიპი – ჩვენ შეგვიძლია ვუწოდოთ "ორგანული" ტიპი. ეს არის გზა, რომელიც გაიარა დიდმა ბრიტანეთმა, პირველმა ინდუსტრიულმა ერმა, და მოგვიანებით ამერიკის შეერთებულმა შტატებმა, საფრანგეთმა, ნიდერლანდებმა, ბელგიამ, სკანდინავიურმა ქვეყნებმა. ასეთი ტიპის გარდამავალ პერიოდში, სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი როლი არ გააჩნია, ის უფრო ხელს უწყობს განვითარებას. მეორე ტიპი უფრო ფუნქციონალურია, როდესაც სახელმწიფოს როლი იყო გადამწყვეტი, განსაკუთრებით დასაწყისში. ამ ტიპის გარდამავალ პერიოდში, სახელმწიფო კერძო სექტორს მრავალმხრივ ეხმარებოდა. ამ გარდამავალი პერიოდისთვის შეიქმნა მთელი რიგი ეკონომიკური და საკანონმდებლო სტრუქტურა: სახელმწიფო ბიუროკრატია მუშაობდა, როგორც მთავარი ეკონომიკური აგენტი. თუმცა, მაშინაც კი, როდესაც სახელმწიფოს როლი ფუნქციონალურ გარდამავალ პერიოდში კრიტიკულია, სახელმწიფომ უნდა შეინარჩუნოს კერძო ეკონომიკა. საზოგადოების როლი გარდამავალ პერიოდში, ხანგრძლივი დროის განმავლობაში გადამწყვეტი იყო.

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, მიმდინარე გარდამავალი პერიოდი არ არის ორგანული ტიპის. თუმცა, გადასვლის ასეთი ტიპი საკმაოდ მომხიბვლელია, მაგრამ ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში არ არსებობს შესაფერისი პირობები. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებმა უფრო არახელსაყრელი მდგომარეობიდან დაიწყეს. უფრო მეტიც, არსებობს სერიოზული პოლიტიკური ზეწოლა, ერთის მხრივ, გარედან დასავლეთ მსოფლიოში ცხოვრების სტანდარტების დემონსტრაციული გავლენის გამო და მეორეს მხრივ, მოსახლეობის ილუზიებისა და მოლოდინების გამო, შიგნიდან. ამგვარად, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის მოსახლეობას არ სურს კიდევ დიდხანს ელოდოს ორგანულ გარდამავალ პერიოდს. სწორედ ამიტომ, ეს ქვეყნები იძულებულნი არიან მისდიონ გარდამავალი პერიოდის ფუნქციონალურ გზას. სწორედ ამიტომ, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებმა უნდა განახორციელონ მთელი რიგი სხვადასხვა ტიპის საკითხები:

- ფისკალურ და სავალუტო პოლიტიკაში, სახელმწიფომ უნდა გააკონტროლოს ფულის მოწოდება და იკისროს პასუხისმგებლობა სამთავრებო ბიუჯეტზე.
- სახელმწიფომ უნდა განავითაროს აუცილებელი ინფრასტრუქტურა (რკინიგზა, ტელეგრაფი, ელექტროენერგია და ა.შ)
- სახელმწიფო ფართოდ უნდა დაეხმაროს და წაახალისოს კერძო სექტორი საგადასახადო შეღავათებით, დაბალპროცენტიანი სესხებით, გრანტებით და სუბსიდიებით და კონკურენციისა პრაქტიკის შეზღუდვის საშუალებით, შეიმუშავოს საწარმოო განვითარების სტრატეგია, ხელი შეუწყოს უცხოური ტექნოლოგიების იმპორტირებასა და დანგრეული წარმოების აღდგენას.
- სახელმწიფომ უნდა შეიმუშავოს იმიგრაციის პოლიტიკა, დასაქმების პოლიტიკა, დასაქმებულთა თანამშრომლობის პოლიტიკა, კეთილდღეობის პოლიტიკა, განათლებისა და ტრენინგის პოლიტიკა, კვლევებისა და განვითარების ხელშემწყობი პოლიტიკა, მეცნიერებისა და ტექნოლოგიების სტანდარტების გასაუმჯობესებელი პოლიტიკა.

აშკარაა, რომ გეგმიური ეკონომიკიდან საბაზრო ეკონომიკაზე და ტოტალიტარული სახელმწიფოდან პლურალისტურ, მრავალპარტიულ დემოკრატიაზე გადასვლა გარდაუვალ რეფორმებს მოითხოვს სახელმწიფოს უმთავრესი ფუნქციებსა და ინსტიტუტებში.

ახალმა სახელწმიფომ, იმისათვის რომ უზრუნველყოს ეკონომიკური განვითარება, უნდა შექმნას შესაბამისი საკანონმდებლო სისტემა.

საჯარო სექტორის ყველაზე მნიშვნელოვანი ელემენტებია:

- პრივატიზაციის პროგრამები საკონტრაქტო პროცესების მეშვეობით;
- გადაწყვეტილების მიღების პროცესების დეცენტრალიზაცია რეგიონალურ და ადგილობრივ დონეზე, ადგილობრივი ინსტიტუტებისთვის ლეგალური და ფინანსური ავტონომიის უზრუნველყოფა;
- რთული კანონების დერეგულაცია და ხალხისთვის მისაღები კანონმდებლობის შემუშავება;
- საჯარო ორგანიზაციებში შესყიდვების პროცედურების, ფინანსური, ადამიანური რესურსებისა და საინფორმაციო სისტემების შეცვლა, რათა საჯარო დაწესებულებებმა არასამტავრობო და კერძო სექტორთან თანამშრომლობის უფრო ეფექტური ფორმები შეიმუშავონ და ამგვარად, იმ მოქალაქეებზე რომელთაც ისინი ემსახურებიან, უფრო მეტად იზრუნონ;
- საჯარო სექტორის საქმიანობებისა და შედეგების გაზომვა გადახედვისა და მონიტორინგის და არა მკაცრი კონტროლის მეშვეობით. აშკარაა, რომ ყველა საჯარო დაწესებულება უნდა მოერგოს ცვლად გარემოს. ხშირად ეს ცვლილებები არაპროგნოზირებადია. ამიტომ, საჯარო დაწესებულებებმა ერთდროულად სტაბილურობაც უნდა გამოავლინონ და ადაპტირების უნარიც.

თეორიები სახელმწიფოს როლის შესახებ

სახელმწიფოს როლთან დაკავშირებით ოთხი ძირითადი თეორია არსებობს: პლურალიზმი, ელიტიზმი, მარქსიზმი და კორპორატიზმი.

პლურალიზმი

პლურალიზმი ხაზს უსვამს იმ შეზღუდვებსა და ზეწოლებს, რომლებიც საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფებიდან მომდინარეობს. ამ თეორიის მიხედვით, საჯარო პოლიტიკა ძირითადად ასახავს ამ ჯგუფების პრეფერენციებს. კლასიკური ლიბერალური თეორია (ჯონ სტუარტ მილი, ჟან-ჟაკ რუსო), რომელიც პლურალიზმის ერთ-ერთ მიმდინარეობას ემყარება, განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს ქვეყნის მოქალაქეთა პირდაპირ და აქტიურ ჩართვაზე ქვეყნის მართვაში. პლურალიზმის შედარებით ბოლო მოდელები – მაგ. შუმპეტერის მოდელი – აღნიშნავს რეგულარული კონკურენტული არჩევნების მნიშვნელოვან როლს. მათი აზრების მიხედვით, საჯარო პოლიტიკა "ინსტიტუციურ დონეზე ანიჭებს მოსახლეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის მიღების უფლებას, რამეთუ პოლიტიკოსები კონკურენციის პირობებში იბრძვიან მოსახლეობის ხმებისთვის". (Sumpeter, 1974.p. 269).

პლურალიზმის ერთ-ერთი განმარტების თანახმად, პოლიტიკურ ინტერესთა ჯგუფების როლი რეგულარულ არჩევნებზე უფრო მნიშვნელოვანი გახდა. რიჩარდსონისა და ჯორდანის მტკიცებით, კეთილდღეობის სახელმწიფომ უკვე მიაღწია "პოსტ-პარლამენტარული დემოკრატიის დონეს" (Richardson – Jordan, 1987) და ამ დონეზე ხდება სხვადასხვა საჯარო პოლიტიკის შემუშავება სახელმწიფო სააგენტოებსა და ინტერესთა ჯგუფებს შორის მოლაპარაკების გზით.

პლურალიზმის თეორიის ამერიკული ვერსიის უკანასკნელი ვარიანტი ეკუთვნის რობერტ დალს. იმ თეორიის მიხედვით, რომელსაც ის "პოლიარქიულს" (poliarchic) უწოდებს, ძალაუფლება ფართოდ არის განაწილებული სხვადასხვა პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის. არც ერთი ჯგუფი არ არის ძალაუფლების გარეშე და არც ერთი მათგანი არ არის დომინანტური. თუმცა ყველა ჯგუფი ერთნაირად გავლენიანი არ არის. ამას პლურალისტური დაშვება იმით ხსნის, რომ ძალაუფლების წყაროები (ფული, ინფორმაცია, ექსპერტიზა) სხვადასხვანაირად ნაწილდება და არც ერთი წყარო არ არის დომინანტური. (აჰლ, 1975)

"საზოგადოებრივი არჩევანის" თეორიები პლურალიზმის ჩამოყალიბებასთან ერთად ყალიბდებოდა. ამ თეორიის ბირთვს წარმოადგენს მოსაზრება, რომლის მიხედვითაც პოლიტიკა იგივეა რაც ბაზარი, რომელშიც სხვადასხვა პარტიები კონკურენციის საფუძველზე, ცდილობენ უკეთ დააკმაყოფილონ ინტერესთა ჯგუფების მოთხოვნები და ამ გზით მოიპოვონ ძალაუფლება (Tullock, 1976.). ამ მიდგომის თანახმად, ეკონომიკური თეორიის ელემენტები გამოყენებულია პოლიტიკური ქცევის გასაანალიზებლად(იხ. დაუნს, 1976).

"ხელისუფლების ბიზნეს ციკლის" (government business cycle) თეორია, რომელიც საზოგადოებრივი არჩევანის თეორიებთან ერთად განვითარდა, ორი ძირითადი კომპონენტისგან შედგება. ამ თეორიის მიხედვით, საყოველთაო არჩევნებამდე გარკვეული პერიოდით ადრე, ხელისუფლება ბევრად უფრო მეტ ფულს ხარჯავს, რათა დააკმაყოფილოს ამომრჩევლები და შეამციროს უმუშევრობა. ამის შედეგად, არჩევნების შემდგომი პერიოდის ყველაზე დამახასიათებელი ნიშნებია იმფლაცია და სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი. (Nordhaus, 1975

ელიტიზმი

ელიტიზმის თეორია მიიჩნევს, რომ საჯარო პოლიტიკის ფორმირებაში, დომინანტურ როლს ასრულებენ კარგად ორგანიზებული მცირერიცხოვანი ინტერესთა ჯგუფები. პარეტოსა და მოსკას მიხედვით, ძალაუფლება უმცირესობის ხელში აკუმულირდება. ელიტიზმის კლასიკური ფორმით, პოლიტიკური ელიტის ძალაუფლება ეფუძნება სამხედრო ძალას და/ან ეკონომიკური რესურსების კონტროლს. თანამედროვე კეთილდღეობის სახელმწიფოში, არსებობს სხვადასხვა ტიპის ელიტა, და მათი ძალაუფლება ეფუძნება საჯარო სამსახურებში და ორგანიზაციებში დაკავებულ თანამდებობებს. არსებობს განსხვავება პოლიტიკურ ელიტასა და პოლიტიკურ კლასს შორის. პოლიტიკურ ელიტას წარმოადგენენ "ის ინდივიდები, რომლებიც საზოგადოებაში საკუთარ ძალაუფლებას ნებისმიერ მოცემულ მომენტში ფაქტიურად იყენებენ,"... [ასევე] ხელისუფლებისა და მთავრობის

უმაღლესი წარმომადგენლები, სამხედრო მეთაურები, და ზოგ შემთხვევაში, სამეფო, არისტოკრატიული, პოლიტიკურად გავლენიანი ოჯახები და ეკონომიკური საწარმოების ძლიერი მმართველები. ამასთანავე, პოლიტიკური კლასი შედგება ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების ლიდერებისგან, პროფკაშირების ლიდერებისგან, ბიზნესმენებისგან და პოლიტიკურად აქტიური ინტელექტუალებისგან. (Bottomore, 1996. pp. 14 – 15).

ელიტიზმის ამერიკულ ვარიანტში, მილსი აღნიშნავს, რომ ინსტიტუციონალური პოზიცია ეს არის ძალაუფლების წყარო, და ამიტომ ძალაუფლების გადანაწილება არ არის პლურალისტური (ჩ. ჭრიგჰტ ილლს, 1956). ამას ეთანხმება შეერთებული შტატების ადგილობრივი პოლიტიკის სწავლებებიც. მათ შორის, ყველაზე ცნობილია ჰანთერის სწავლება (ატლანტა, ჯორჯიის შტ.), სადაც ის ხაზს უსვამს იმ მოსაზრებას, რომ ადგილობრივი ძალაუფლების უკან დგანს ელიტა, რომელიც შედგება ბიზნესმენებისგან, ბანკირებისგან და მეწარმეებისგან.

მარქსიზმი

მარქსიზმის თეორია ფოკუსირებულია ეკონომიკის გავლენაზე პოლიტიკაში. მილიბანდის (ილიბანდ) მიხედვით, სახელმწიფო არ არის ნეიტრალური ერთეული. ეს არის ინსტრუმენტი კლასებზე ბატონობისათვის და კაპიტალისტური სახელმწიფოს ძირითადი ფუნქციაა ხელი შეუწყოს კაპიტალის აკუმილაციის პროცესს (ილიბანდ, 1969). მილბანდის მთავარი ოპონენტია პოულანცასი (ოულანტზას 1973), რომელიც ამტკიცებს, რომ სახელმწიფო პირების წარმომავლობა არ არის იმდენად მნიშვნელოვანი, როგორც მილიბანდი წარმოადგენს, ვინაიდან სახელმწიფოზე სტრუქტურულ ზეგავლენას ახდენს კაპიტალის ძალაუფლება.

კორპორატიზმი

კორპორატიული თეორიები ინდუსტრიულ საზოგადოებაში ეკონომიკური ცვლილებების შედეგებს ეყრდნობა. ამ თეორიების მიხედვით, სახელმწიფოს მიერ კორპორატიული ჩარევა ვრცელდება ფასების პოლიტიკაზე, შემოსავლებსა და წარმოებებში დადებულ ხელშეკრულებებზე. ამ თეორიის მიხედვით სოციალური კლასი ან ჯგუფები არ კონტროლდება სახელმწიფოს მიერ. პირიქით, ისინი დამოუკიდებელ და მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ კაპიტალსა და მუშათა კლასის ურთიერთობაში. უფრო მეტიც, კავშირები და დამქირვებელთა ორგანიზაციები მჭიდროდ თანამშრომლობენ სახელმწიფო სისტემებთან. კორპორატიზმის ყველაზე ცნობილი წარმომადგენელი შმიტერი (Schmitter), ანსხვავებს სახელმწიფო და სოციალურ კორპორატიზმს. სახელმწიფო კორპორატიზმი ავტორიტარული და ანტილიბერალურია (მაგ., ფაშისტური იტალიის პოლიტიკური სისტემა). სოციალური კორპორატიზმი პირიქით, არსებობს პლურალისტურ პოლიტიკურ სისტემებში.

ბიუროკრატია და საჯარო პოლიტიკის ინსტიტუტები

ბიუროკრატიის გაზრდილი საჭიროება გამოიწვია თანამედროვე საზოგადოებაში კომპლექსური ეკონომიკური და პოლიტიკური სისტემების განვითარებამ. ეს ტენდენცია ცხადი იყო ჯერ კიდევ წინა საუკუნეში, და მას შემდეგ ჩვენ

შესაძლებლობა გვაქვს საჯარო პოლიტიკაში ბიუროკრატიულ პროცესებს დავაკვირდეთ.

ვებერის ბიუროკრატიის თეორია, ხელისუფალთა ტიპების შესახებ მის ანალიზში არის გატარებული. მისი აზრით არსებობს ხელისუფალთა სამი ტიპი: ქარიზმატული, ტრადიციული და რაციონალურ-ლეგიტიმური. ქარიზმატული ხელისუფალი ეყრდნობა "სპეციფიკურ და არაჩვეულებრივ თავდადებას, გმირობას და პიროვნების სანიმუშო/სამაგალითო ხასიათს"(Max Weber, p. 328. 1947.). ქარიზმატული ხელისუფალის სისუსტეა მისი არასტაბილურობა, ლიდერის ურთიერთობა მის მიმდევრებთან განპირობებულია პიროვნული ბუნებით. ეს არასტაბილურობა პრობლემას უქმნის მყარი/მუდმივი ინსტიტუტების განვითარებას. ტრადიციული ხელისუფალი შეიძლება დავახასიათოთ, როგორც ადამიანი, რომელსაც "სწამს უხსოვარი ტრადიციების". ტრადიციული ხელისუფალის სისუსტეს წარმოადგენს მისი სტატიკური ბუნება. ქარიზმატულ და ტრადიციულ ხელისუფალთან შედარებით, რაციონალურ-ლეგალური ტიპის ხელისუფალი იდეალურია, ვინაიდან ეყრდნობა "ნორმატიულ წესებზე დაფუძნებულ ლეგიტიმურობას" (Max Weber, p. 329, 1947.). რაციონალურ-ლეგალური ხელისუფლების განვითარება დაკავშირებულია თანამედროვე ინდუსტრიული საზოგადოების განვითარებასთან. ზოგადად ცნობილია, რომ ამ ტიპის ხელისუფალი საუკეთესოა სხვა ორ ტიპთან შედარებით, ვინაიდან აკმაყოფილებს უმაღლეს სტანდარტებს.

ვებერის მიხედვით, თანამედროვე პოლიტიკა ფორმირდებოდა, პირველი, თანამედროვე ბიუროკრატიის საშუალებით – უმეტესად მზარდი სახელმწიფო აპარატის, ტექნიკურად დატრენინგებული პროფესიული კადრების საშუალებით. მეორე მიმართულება, რაც ვებერმა დაინახა, პირველთან შედარებით გასხვავებული იყო და წარმოადგენდა პროფესიონალი პოლიტიკოსების ახალი კლასის ზრდას, რომელთა ძალაუფლება ეყრდნობა არა მემკვიდრეობით მიღებულ სოციალურ სტატუსს, არამედ წევრობაზე დაფუძნებულ მთელ რიგ პარტიებს და ხმის უფლების მქონე მილიონობით მოქალაქეს. მხოლოდ ერთი საუკუნით უკან რომ მოვიხედოთ, ჩვენ დავინახავთ, რომ ვებერი საკმაოდ შორსმჭვრეტელი აღმოჩნდა. ნებისმიერი ზომის ნებისმიერ საზოგადოებას სჭირდება ბიუროკრატია. ყველანაირი სოციალური ურთიერთმოქმედება არ შეიძლება იყოს მართული ალტრუიზმის, ანარქიის ან ბაზრის მეირ.

სამართლებრივი მოთხოვნებისა და პრობლემების საპასუხოდ, საჯარო სექტორმა მოქალაქეები საზოგადოებრივი სიკეთითა და მომსახურებით უნდა უზრუნველყოს. ეს ნორმატიული იმპერატივი ერთ-ერთი ყველაზე მიღებული საფუძვლებია თანამედროვე საზოგადოებაში. საჯარო სექტორის განვითარება შეიძლება განვიხილოთ როგორც ბიუროკრატიზაციის პროცესი. საჯარო სექტორის სამთავრებო ოფისების თანამშრომლები, და აღმასრულებელი ორგანოები უმთავრეს როლს თამაშობენ, საჯარო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ისინი ბიუროკრატები არიან. ეს ტერმინი საზოგადოდ გამოიყენება ხელისუფლების წარმომადგენლებისა და სამთავრებო თანამშრომლების მოსახსენებლად. ეს არის ჯგუფი, რომელიც ადრეულ სოციალურ კლიმატში, თავაზიანად მოიხსენიებოდა როგორც "სამოქალაქო მოხელე".

ბიუროკრატია და ბიუროკრატები ამზადებენ ინფორმაციას პოლიტიკოსების გადაწყვეტილებებისთვის და ასრულებენ პოლიტიკოსების მიერ მიღებულ

გადაწყვეტილებებს (პარლამენტი, მთავრობა). თანამედროვე საზოგადოებაში, რაციონალურ-ბიუროკრატიულ ხელისუფალთან დაკავშირებით დადებითი ტენდენცია არსებობს; ამის გარეშე საზოგადოება ვერ გაართმევს თავს მთელ რიგ ადმინისტრაციულ საკითხებს, რომლითაც ხასიათდება თავად თანამედროვე საზოგადოება.

რა არის ბიუროკრატიის მთავარი მახასიათებლები? ბიუროკრატები:
- მოქმედებენ ან მუშაობენ ლეგალურ საფუძველზე, მათი როლი და ფუნქციები რეგულირდება კანონით, და მათი სამსახური მუშაობს კანონით დადგენილი წესებით;
- დაწესებულებებში იცავენ თანამდებობის პირთა იერარქიულ პირამიდას;
- თანამედროვე დაწესებულებებს, წერილობითი დოკუმენტების – "საქაღალდეების" მეშვეობით მართავენ; სახელმწიფო მოხელეები სპეციალურად ტრენინგდებიან და მუშაობენ სრულ განაკვეთზე.

თეორიები ბიუროკრატიის როლის შესახებ

ამ საუკუნეში, ბიუროკრატები უფრო და უფრო მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ მთავრობაში და პოსტ-ინდუსტრიულ საზოგადოებებში. პოლიტიკის ადმინისტრირება და ხშირ შემთხვევაში კონტროლიც ხორციელდება სხვადასხვა სამინისტროების, საჯარო სააგენტოების, ბიუროებისა და დაწესებულებების, ასევე სხვა სამთავრებო ერთეულების მიერ.

პლურალისტული დამოკიდებულება გულისხმობს, რომ ეს ტენდენცია, შესაძლებელია დემოკრატიისთვის საფრთხეს წარმოადგენდეს. თავდაპირველად, მიჩელსი (Michels) აღნიშნავდა, რომ ასეთი ბიუროკრატიული ტენდენცია დამახასიათებელი გახდა მთელი რიგი დემოკრატიული პარტიებისთვის, და მოიხსენიებდა მას როგორც "ოლიგარქიის რკინის კანონი" (Roberto Michels, 1915). ყოველივე ამან, მიიყვანა იმ დასკვნამდე, რომ ძალაუფლება გადანაწილებულია ბიუროკრატებისა და პოლიტიკოსების ზედა დონეებს შორის. ამგვარად, პოლიტიკოსები უფრო ბიუროკრატები არიან, ვიდრე ხალხის მსახურები. ჩნდება კითხვა, შესაძლებელია თუ არა დემოკრატიული ძალები მართავდნენ ბიუროკრატიას? მოსკას (Mosca) მიხედვით, პასუხი მდგომარეობს შემდეგში: საჭიროა პლურალიზმის მდგრადობის უზრუნველყოფა, რათა დავიცვათ დემოკრატია ბიუროკრატიისგან.

ამ თეორიულ მიმდინარეობას აგრეთვე ეთანხმებიან საჯარო არჩევანის თეორიტიკოსები, რომლებიც ხაზს უსვამენ იმას, რომ საჯარო პოლიტიკის საკითხები – განსაკუთრებით გადანაწილების პრობლემატიკა – თანამედროვე საზოგადოებაშო უკეთესად გვარდება ბაზრის მიერ, ვიდრე ბიუროკრატიის მიერ. მათი არგუმენტების მიხედვით, საჯარო ბიუროკრატია საქონლის და მომსახურების მონოპოლიური მოწოდებისკენ არის მიდრეკილი და საბაზრო შეზღუდვების არარსებობის შემთხვევაში, საქონლის ჭარბ მომწოდებლად გადაიქცევა. ეს ტენდენციაა მიმართულია იმისკენ, რომ გააფართოვონ საკუთარი წარმოება: "როგორც წესი, ბიუროკრატი ხვდება, რომ მისი დაწინაურების შესაძლებლობა, მისი ძალაუფლება, გავლენა და საზოგადოებრივი იმიჯი უმჯობესდება, თუ განვითარდა და გაფართოვდა ის ბიუროკრატია, რომელშიც ის მუშაობს" (Tullock, p. 29, 1976).

მარქსისტული თვალსაზრისით, განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია ბიუროკრატიის დამოუკიდებლობა. მათი მთავარი არგუმენტი ის არის, რომ ბიუროკრატიის ნეიტრალურობა სტატუს-კვოსადმი ერთგულებას გულისხმობს. ამიტომ ბიუროკრატი, როგორც წესი ინოვაციების წინააღმდეგია და კაპიტალის აკუმულირების მეშვეობით მხარს უჭერს მიმდინარე პროცესებს. ამ მოსაზრებიდან გამომდინარე, ბიუროკრატები შეიძლება მივიჩნიოთ როგორც ახალი სოციალური კლასი.

მილსი (C. Wright Mills) განიხილავდა დემოკრატიული კონტროლის შესაძლებლობებს. ის იკვლევდა ბიუროკრატიის გაზრდილ როლს, და იმას, რომ ხშირ შემთხვევაში ისინი საკუთარ ინტერესებს ემსახურებიან. მისი აზრით, ბიუროკრატიის განვითარების ეტაპზე, ცენტრალიზებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესი უფრო და უფრო აუცილებელი ხდება. "ჩვენი დროის პოლარიზებულ მსოფლიოში, ისტორიის შექმნის როგორც საერთაშორისო, ასევე ეროვნული საშუალებები ცენტრალიზებულია". ამიტომ, მილსი ინტელექტუალებსა და მეცნიერებს მოუწოდებს, რომ ბიუროკრატიის კონტროლზე პოლიტიკური პასუხისმგებლობა იკისრონ.

ბიუროკრატების დამახასიათებელი თვისებები

როდესაც ჩვენ, თანამედროვე საზოგადოებაში ბიუროკრატიის როლს განვიხილავთ, აუცილებელია ვიცოდეთ რა ტიპის ადამიანებს აქვთ ძალაუფლება და ვის შეუძლია მათზე გავლენის მოხდენა. ლიპსეტის მიხედვით: "საზოგადოებაში არსებობს საფუძვლიანი შიში როგორც ოლიგარქების, ასევე ბიუროკრატების დომინანტობის გამო... ბევრი ადამიანი იგნორირებას უკეთებს იმ მნიშვნელოვან განსხვავებას, რომელიც სხვადასხვა ტიპის ბიუროკრატიებს შორის არსებობს"(Lipset, p. 271, 1950).

უმაღლესი და დაბალი დონის სახელმწიფო მოხელეები რეგულარულად ახდენენ გავლენას პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე და ასევე, ხშირად შეაქვთ ცვლილებები განხორციელების პროცესში. ოთხმოციან წლებში, ლიპსკის თეორიით, ადგილობრივი დონის ბიუროკრატია (რომელსაც ის ქუჩის დონის ბიუროკრატიას უწოდებს) გახდა უფრო გავლენიანი. ადგილობრივი დონის ბიუროკრატებს ცვლილებები შეაქვთ პოლიტიკაში. ის ამტკიცებს, "რომ ქუჩის დონის ბიუროკრატები, ყოველდღიური რუტინა, რომელსაც ისინი ამკვიდრებენ, და მექანიზმები, რომელსაც ისინი იყენებენ, გაუთვალისწინებელ გარემოებებთან და მძიმე სამუშაო მდგომარეობის დროს, საბოლოო ჯამში აისახება მათ მიერ გატარებულ საჯარო პოლიტიკაზე" (Lipsky, p. xii, 1980).

ფაქტიურად, ბიუროკრატიები წარმოადგენენ ერთობლივ სტრუქტურებს, და მათ, ინდივიდუალ ბიუროკრატებზე, სხვადასხვა მოთხოვნები გააჩნიათ. საზოგადოება ბიუროკრატიას ხშირად ნეგატიურად მოიაზრებს, ვინაიდან სჯერა, რომ ის არის ხისტი, ნელი და გამაღიზიანებელი. არსებობს ასევე ბიუროკრატიის განსხვავებული სურათი, რომელიც ჩვეულებრივია – ისინი არიან ინდივიდები, რომელთა ცხოვრება ემყარება რაღაც კონკრეტულ წესებს, რომლებიც უნდა დაიცვან. ხალხი ხშირად

შედის საჯარო სამსახურში ვალდებულების გრძნობით, ემსახურონ ხალხს, მაგრამ ეს ვალდებულების გრძნობა იმ პირობებიდან გამომდინარე, რომელშიც უწევთ მათ მუშაობა, და იმ ხალხის მოლოდინების გავლენით, ვისაც ისინი ემსახურებიან, ნელ-ნელა უნელდებათ. როგორც ლიპსკი ასაბუთებს: "სწორედ ამ სამუშაოს ხასიათი აბრკოლებთ მათ სამუშაოს იდეალური შესრულებისგან" (Lipsky, p. xii, 1980).

ბიუროკრატების სასურველი მახასიათებლები

ცრნტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, საჯარო სექტორის რეფორმის აუცილებელი კომპონენტებია, საჯარო პირთა შორის, ახალი ფასეულობების, დამოკიდებულებებისა და უნარების დანერგვა. საჭიროა საჯარო მოხელის ახალი ტიპი, რომელსაც საჭიროების შემთხვევაში შეეძლება იყოს პარტნიორი და ამავე დროს მენეჯერი. ასეთი საჯარო მოხელის იდეალური პერსონალური პროფილი მოიცავს ქვემოთ ჩამოთვლილ მახასიათებლებს:

- პროდუქტიული და ეფექტური
- ემფატიური
- ტოლერანტული
- საიმედო
- პასუხისმგებელი
- ლოიალური (მაგრამ არა დამყოლი)
- ხალხისა და პრობლემების მიმართ პოზიტიური
- პოლიტიკური პარტიებთან დამოკიდებულებაში ნეიტრალური
- კრეატიული და მოხერხებული
- კონსტრუქციულად კრიტიკული
- თავაზიანი
- ზრდილობიანი
- მოქნილი
- მეგობრული

რამდენი სამოქალაქო მოხელე მუშაობს ახლა ამ სტანდარტების მიხედვით? რამდენი მათგანია მოტივირებული ამ ფასეულობებზე? ნათელია, რომ საჯარო მოხელეების უმეტესობა ვერ ჯდება ამ სტანდარტებში. საჯარო სექტორის კარგად მუშაობისთვის საჭიროა ქვემოთ ჩამოთვლილი ტექნიკური უნარები:

-სტრატეგიული აზროვნება
- ინიციატივის აღება
- რთულ სიტუაციებში მუშაობის უნარი
- რისკიანი
- რესურსების და ხალხის მართვა
- აღებული ვალდებულებებისა და პრობლემების ეფექტური დელეგირება
- პრიორიტეტების სწორად დალაგება
- სხვადასხვა კულტურების ცოდნა
- ახალ ტექნოლოგიებთან მუშაობის უნარი
- კომუნიკაციის უნარები
- უცხო ენებზე საუბარი

ეს თვისებები განსაზღვრავს საჯარო მოხელის იდეალურ სახეს/ტიპს. იმისათვის, რომ საჯარო მოხელეებმა ეს თვისებები გამოავლინონ, საჭიროა შემდეგი პირობების უზრუნველყოფა:

- ისეთი სამუშაო, რომელთანაც საჯარო მოხელე იდენტიფიცირებას მოახდენს
- შესაბამისი სამუშაო პირობები
- კომპეტენციების რაციონალური გადანაწილება
- ანაზღაურება, რომელიც ღირსეული ცხოვრების საშუალებას იძლევა
- სოციალური დახმარება (მაგ. საცხოვრებლით უზრუნველყოფა)
- კარიერაში დაწინაურების შესაძლებლობები

ჯგუფურ დონეზე:

- ორგანიზაციაში მომუშავე ჯგუფებისთვის სასურველი ფსიქოლოგიური ატმოსფერო
- ლიდერები, რომლებიც ნათელი და თანამშრომლური სტილით ხასიათდებიან

ორგანიზაციულ დონეზე:

- ნათლად განსაზღვრული და დადგენილი ორგანიზაციული მიზნები
- პრაქტიკული თანამშრომლობა ორგანიზაციის დეპარტამენტებს შორის
- თანამედროვე საინფორმაციო სისტემა
- პრაქტიკული შედეგები.

ცხადია, რომ ბაზრის მხარდამჭერი ინსტიტუტები და საბაზრო უნარების მქონე ხალხი მთავრობაში ცოტა თუ მოიძებნება. ამიტომ, მთავარია ტექნიკური, ეკონომიკური და მმართველობითი გამოცდილების მქონე კრიტიკული მასის შექმნა, რომელიც შეძლებს მოთხოვნების დადგენას, პროექტების შემუშავებასა და შესაბამისი ტექნიკური დახმარების გაწევას.

ბიუროკრატიული ორგანიზაციების უპირატესობები და ლოგიკური არსი

ბიუროკრატიული ორგანიზაციები, ყველა მოქმედებებში იდეალურნი ვერ იქნებიან. მაგრამ, ისეთ საქმიანობებში, სადაც ფუნქციონალური საკითხების შესრულება მოითხოვს მუდმივ რუტინას, ბიუროკრატები ვალდებულნი არიან მუდამ მობილიზებულნი იყვნენ. საქმიანობების სპეციალიზაციისა და ექსპერტიზის დაგროვების მეშვეობით, აგრეთვე კომპეტენციებზე დაფუძნებული დანიშნვა-დაწინაურების სისტემის დახმარებით ბიუროკრატები ეფექტურ შედეგებს აღწევენ. ეს, ასევე ითვალისწინებს რესურსების ეფექტურ გამოყენებასა და სამუშაოს დროულად შესრულებას. ზოგადად, გაწერილი პროცედურების ზედმიწევნით შესრულებასთან ერთად,ბიუროკრატებმა უნდა შეძლონ ასევე,მაღალი ხარისხის პროდუქტისა და სერვისის წარმოება.

ბიუროკრატიული ქმედებების შედეგები უნდა აკმაყოფილებდეს მაღალ სტანდარტებს. სტანდარტული სამოქმედო პროცედურები განსაზღვრავს შესასრულებელი საქმიანობების თანმიმდევრობას, მეთოდებს, მასალებს, და ხშირად ხარისხს, და ამ პროდუქციისა და სერვისის შემოწმება ხდება სხვების მიერ. თეო-

რიულად, ეს ნიშნავს წინასწარ განსაზღვრულ, მდგრად შედეგს. წარუმატებლობის შემთხვევაში, იერარქიულმა სტრუქტურამ და სპეციფიკური დავალებების კონკრეტულმა გადანაწილებამ უნდა გამოავლინოს კონკრეტული პასუხისმგებელი პირი.

ბიუროკრატია, ასევე ხაზს უსვამს და აფასებს ექსპერტიზისა და კვალიფიკაციის განვითარებას, თუმცა, არიან ადამიანები, რომლებიც ამტკიცებენ, რომ კვალიფიკაციის ასეთი განვითარება/ამაღლება, პირველ რიგში, სრულდება მიცემული დავალებების უფრო დაკონკრეტებით, ეს კი აფერხებს ზოგად განვითარებას, რომელიც აუცილებელია ორგანიზაციისთვის. არ შეიძლება ადამ სმიტის "ლურსმნის მკეთებლის" (Adam Smith's pinmaker) ლოგიკის, ან ფედერიკ ტეილორის "metal cutter"-ის ან სხვადასხვა სფეროს სპეციალისტების მიღწევების იგნორირება.

თუმცა, მრავალ კრეატიულ და ინოვატორულ საქმიანობებში, აშკარად არსებობს ბიუროკრატიის უარყოფითი მხარეებიც. იმ სისტემებთან შედარებით, სადაც ხალხის ორგანიზება ისეთ არაფუნქციურ მახასიათებლებს ეფუძნება, როგორიცაა სქესი, ან თუნდაც შემთხვევითი დაწინაურება, ბიუროკრატია შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ცოდნისა და კვალიფიკაციის სფეროში დიდი უპირატესობების შემქმნელი.

ბიუროკრატიას ხშირად განიხილავენ, როგორც ინდივიდუალიზმის მტერ დაწესებულებას, სადაც ხალხი თამაშობს ორგანიზაციულ როლს, და ამის შედეგად ხდებიან უსახო, ჩანაცვლებადი "ბიუროკრატები". თუმცა, სისტემა გასაგებად ხსნის, რას მოელის მოსამსახურეებისგან, და თეორია თანაბარ შესაძლებლობებს აძლევს დასაქმებისა და დაწინაურების მომლოდინე კონკურენტებს. ის, ასევე აწინაურებს მოსამსახურეებს მათი მიღწევების ობიექტური შეფასების საფუძველზე და არა ნაცნობობის, პატრონაჟის და სხვა მსგავსი საშუალებებით.

და ბოლოს, ბიუროკრატიის კლიენტებს შეუძლიათ ჰქონდეთ იმის მოლოდინი, რომ მათ თანასწორად მოექცევიან, გამომდინარე იმ სტანდარტული სამუშაო პროცედურებიდან, რომელიც საზოგადოდ ცნობილია. ისინი ასევე ისარგებლებენ პროდუქტისა და სერვისის ხარისხით და ეფექტურობით, რომელიც მათთვის შეიქმნა. ამგვარად, ბიუროკრატიული სისტემები ასე თუ ისე ეფექტურია, წინასწარ განსაზღვრული, სტაბილური და მუდამ აქვთ ცნობილი და მოსალოდნელი შედეგები.

ბიუროკრატიის ნაკლოვანებები და პრაქტიკაში გამოვლენილი ხარვეზები

ბიუროკრატიული თეორიები მთელი ათწლეულების განმავლობაში დავის საგანი იყო. მეტიც, უამრავი კვლევა ეძღვნებოდა იმას თუ, როგორ მოქმედებენ თანამედროვე ორგანიზაციები, და ეს ქცევის მანერები ხშირად თეორიებს გვერდს უხვევდნენ. დაწყებული ისეთი კლასიკური სწავლებებიდან, როგორიცაა 1920-იან წლებში ჰაუტორნის სწავლებები, რომელიც აღწერდა თუ როგორ უვლიან გვერდს მოხელეები ბიუროკრატიულ ბარიერებს, და დამთავრებული მართვის ისეთი თანამედროვე თეორიებით, რომლებიც მხარს უჭერენ ჰორიზონტალურ ორგანიზაციულ სტრუქტურას (ღოტჰლისბერგერ ანდ იცკსონ, 1939; სბორნე ანდ აებლერ, 1922).

ბიუროკრატიის წარუმატებლობები და ნაკლოვანებები სწავლულებს შორის მრავალჯერადი განხილვის საგანია (იხ. ოოდსელლ, 1983 ფორ ა სუმმარყ). აშკარაა, რომ ბიუროკრატია ადამიანთა საქმიანობების ბევრ ფორმას, არც ისე კარგად შეესაბამება. მაგალითად, ძალიან ცოტა თუ ფიქრობს, რომ ბიუროკრატიაში კრეატიულობისთვის დიდი სივრცეა დარჩენილი. მუსიკა, ლიტერატურა, მეცნიერული მიღწევები, პერსონალური კომპიუტერის შექმნა (და არა წარმოება), ზოგიერთი გამოგონებები და ინოვაციური სამხედრო სტრატეგიები მხოლოდ მცირე ჩამონათვალია იმ სფეროებისა, სადაც ბიუროკრატიას არა თუ მაქსიმალური შედეგის მიღწევა არ შეუძლია, არამედ თრგუნავს კრეატიულობას.

ბევრ ორგანიზაციას აწუხებს ჭარბი ბიუროკრატია. ბიუროკრატიამ შეიძლება შეუქმნას სერიოზული პრობლემები ორგანიზაციებს, რომლებშიც წამყვან ფაქტორად გვევლინება გამოხატვისა და რწმენის ინდივიდუალური თავისუფლება. საუნივერსიტეტო ფაკულტეტები, ქალაქის ბანდიტური დაჯგუფებები, საშემსრულებლო ჯგუფები, სპორტული კლუბები, რელიგიური ჯგუფები შეიძლება ამ კატეგორიებში მოვიაზროთ. მიუხედავად ამისა, საინტერესოა აღვნიშნოთ, რომ თითოეულ ამ შემთხვევაში, ხანდახან ყველაზე ბიუროკრატიული ორგანიზაციებიც კი ვითარდებიან ან ამ ჯგუფებში ან ამ ჯგუფების გარშემო.

ბიუროკრატიის წარუმატებელმა და შეუსაბამო გამოყენებამ ანომალიური ბიუროკრატიული ორგანიზაციების არსებობა განაპირობა (erton, 1940; Thompson, 1961; Crozier, 1964). ეს ანომალიები მაგალითია იმ ახლად დამოუკიდებლობა მიღებული ერებისთვის, რომლებიც საკუთარ საჯარო ბიუროკრატიაში რეფორმების გატარებას ცდილობენ.

კრეატიულობის პრობლემა, ერთერთია იმ ზოგად ბიუროკრატიული სირთულეებთაგან, რაც ცვლილებებთან ადაპტირებასთან არის დაკავშირებული. უნარები, ექსპერტიზა, პროცედურები, მეთოდები, ოფიციალური წესები და ნორმები – ყოველივე ეს წარმოადგენს ბიუროკრატიული ორგანიზაციების საფუძვლებს. ამგვარად, სხვა ორგანიზაციული ტიპები აშკარად, უფრო მეტ მოქნილობას გამოავლენენ, ვიდრე ფორმალური ბიუროკრატია.

მიუხედავად იმისა, რომ ფუნქციები და როლები ინდივიდებზე ნაწილდება, ინდივიდუალები ხშირად როგორც ჯგუფის წევრები ისე მოქმედებენ.

შიდა ანგარიშვალდებულებები, ასევე შესაძლებელია არ შეესაბამებოდეს თეორიულ უპირატესობებს. ეს დამოკიდებულია მონიტორინგზე და ანგარიშგებაზე. მიუხედავად იმისა, რომ ბიუროკრატიულ სისტემაში არაფორმალური, კოლექტიური საქმიანობები სხვა ტიპის ორგანიზაციებთან შედარებით ადვილია და ნორმას წარმოადგენს, ის მაინც დაკავშირებულია გარკვეულ სირთულეებთან. ბევრ ინსტანციებში, "პროდუქტიულობის" ან ხარისხის შესაბამისი ინდიკატორი ცოტა თუ არსებობს. სხვაგან, ამ წარმოების შედეგებს აუცილებელი მონაცემები აკონტროლებენ. ამან შეიძლება მიგვიყვანოს მონაცემთა შერჩევით გამოყენებაზე, და საშუალება მოგვცემს, რომ თავიდან ავიცილოთ დანაშაული და გავზარდოთ სარგებელი.

და ბოლოს, მაშინ როცა ბიუროკრატიას კლიენტებისთვისა აშკარა სარგე-

ბელი/უპირატესობა მოაქვს, მისი ნაკლოვანებები ხშირად, მაშინვე საქვეყნოდ ცნობილი ხდება და შეიძლება დიდი ლიტერატურის წყაროც კი შეიქმნას, როგორიცაა ფრანც კაფკას "ციხესიმაგრე"(რანზ აფკა'ს თჰე ჩასტლე (Kafka, 1998)).

ბიუროკრატია სხვადასხვანაირად გახდა სწავლულებისა და პოპულარული კრიტიკოსების კრიტიკის საგანი. მიუხედავად იმისა, რომ მათი აზრებიდან ბევრს ვიზიარებთ, ჩვენ ასევე შევნიშნავთ, რომ მეოცე საუკუნე – ბიუროკრატიისა და ბიუროკრატების არსებობის ხანაა.

ბიუროკრატია არ აპირებს ბეთხოვენის ახალი სიმფონიის შექმნას. მიუხედავად ამისა, როდესაც ვისკონსინელ მერძევე ფერმერს ახალი სატუმბი სჭირდება, ის უდაოდ მიაკითხავს ორგანიზაციას (კერძოს ან კორპორატიულს), რომელიც ორგანიზებულია ბიუროკრატიულად; იქ მოხდება ამ სატუმბის შეკვეთა, ტრანსპორტირება, ფულის გადახდა და დამონტაჟება ბიუროკრატიული პროცედურებისა და წესების დაცვით. ასევე ხდება, როდესაც უნგრეთის ფინანსთა სამინისტრო და ეროვნული საგადასახადო ოფისი ადგენს ახლად შემოღებულ საშემოსავლო გადასახადებს, მათ უნდა გამოაცხადონ ახალი წესები, რომელსაც უნდა დაემორჩილონ "კლიენტები", და რომლებმაც მეტ-ნაკლებად უნდა გაიაროონ ესა თუ ის დადგენილი პროცედურები. ამგვარად, ბიუროკრატია აუცილებლობას წარმოადგენს არა მარტო დამწყები დემოკრატიისთვის, არამედ უკვე დიდი ხნის დემოკრატიული ერებისთვისაც და ყველა საჯარო თუ კერძო ორგანიზაციებისთვის. მომდევნო თავში ჩვენ განვიხილავთ საჯარო ადმინისტაციულ განვითარებას, და ისეთ ახალ განვითარებებს, როგორიცაა "ახალი საზოგადოებრივი მართვა".

წყაროები:

Bottomore, T. B. Elites and Society. (Pengwin, Harmondsworth, 1996).
Dahl, R. A. The Concept of Power, Behavioral Science, 2 (1975)
Dahl, R. A. (1993), Democracy and Its Critics, New Haven: Yale University Press,
Downs, A. Inside Bureaucracy (Little Brown, Boston, 1967)
Hunter, F. Community Power Structure (University of North Caroline Press,
Chapal Hill, 1953)
Lipset, S. M. Agrarian Socialism (University of California Press, Berkeley, 1950)
Lipsky, M. Street – Level Bureaucracy (Russel Sage, New York, 1980)
Crozier, M. (1964), The Bureaucratic Phenomenon, Chicago: The University of
Chicago Press.
Goodsell, C. T. (1983), The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic,
Chatham, NJ: Chatham House.
Heady, F. (1991), Public Administration: A comprehensive Perspective, fourth
edition, New York: Marcel Dekker, Inc.
Jordan, A. G. and J. J. Richardson. British Politics and the Policy Process. (Unwin
Hyman, London, 1987).
Kafka, F. (1998), The Castle, translated by M. Herman, New York:
Schocken Books.
Michels, R. Political Parties, trans. E. and C. Paul (Constable, London, 1915).
Mills, C. W. Culture and Politics. In C. W. Mills. Power, Politics and People. (Oxford
University Press, New York, 1963).
Mills, C. W. The Power Elite. (Oxford University Press, New York, 1956).
Miliband, R. The State in Capitalist Society. (Weidenfeld & Nicolson, London,
1969).
Mosca, C. The Ruling Class, trans. H. D. Kahn. (McGraw Hill, London, 1939).
Niskanen, W. A. (1971), Bureaucracy and Representative Government, Chicago:
Aldine Atherton.
Nordhaus, W. The Political Business Cycle, Review of Economic Studies,
42 (1975)
Osborne, D. and Gaebler (1992), Reinventing Government, Reading MA:
Addison – Wesley.
Perrow, C. (1972), Complex Organizations: A Critical Essay, Glenview, IL:
Scott Foresman
Poulantzas, N,. The Problem of the Capitalist State.” in J. Urry and J. Wakeford
(eds.) Power in Britain (Heinemann, London, 1973).
119
Public Policy Institutions: The State and Bureaucracy
Roethlisberger, F. J. and Dickson, W. J. (1939), Management and Worker, Cambridge,
MA: Harvard University Press.
Ross, S. A. (1973), “The Economic Theory of Agency: The Principal‘s Problem”,
American Economic Review, 63, pp 134 – 39.
Schmitter, P. Still the Century of Corporatism (Review of Politics, 36, 1974).
Schumpeter, J. Capitalism, Socialism and Democracy. (Allen & Unwin, London,
1947).
Smith, A. (1776), An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations,
New York: Modern Library.
Taylor, F. (1911), The Principles of Scientific Management, New York: Norton.

Thompson, J. (1967), Organizations in Action, New York: McGraw – Hill.
Tullock, G. The Vote Motive. (Institute of Economic Affairs, London, 1976)
Weber, M. (1947), The Theory of Social and Economic Organization, New York: Oxford University Press. (1968), Economy and Society, G. Roth and L. Wittich (eds.), New York: Beminister Press. ″
Weber, M. The Theory of Social and Economic Organization, trans. A. M. Henderson and T. Parsons (Free Press, Glencoe Ill,. 1947).

თავი 6

საჯარო ადმინისტრირება და საზოგადოებრივი მართვა: რეფორმები და მიდგომები

იანოს ჰუსი, გიორგი ჯენეი და ლაცლო გასი

შესავალი და მიმოხილვა

საჯარო პოლიტიკის გაგებაში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფოსა და ბიუროკრატიას და შესაბამისად, საუკუნეზე მეტია, რაც მეცნიერებმა ყურადღება მიაქციეს ამ საგნების შესწავლას. ეს თავი აგრძელებს მეხუთე თავში დაწყებულ საკითხს – საჯარო მართვის განხილვა, ბიუროკრატიის შესწავლა. თავდაპირველად განვიხილეთ განვითარების ეტაპები, აგერთვე, ვუდროუ ვილსონის მიერ შემოთავაზებული დიქოტომია - პოლიტიკა ადმინისტრაციის წინააღმდეგ. შემდეგი განხილვის საგანი იყო საჯარო ადმინისტრირების ახალი, თანამედროვე მოდელები, მათ შორის - ახალი სახელმწიფო მართვა. ეს ახალი მიდგომები აქ იმისთვის მოვიყვანეთ, რომ ეხებოდა მეხუთე თავში წამოჭრილ საკითხს – ბიუროკრატიის უნაყოფობასა და ზიანს. ამ თავის უკანასკნელი ნაწილი განიხილავს ახალ მიმართულებებს ანგარიშვალდებულებისა და მოქალაქეთა მონაწილეობების შესახებ.

საჯარო მართვის ტრადიციული მოდელი შეიძლება დავახასიათოთ,როგორც "პოლიტიკურ ლიდერთა ფორმალურ კონტროლს დაქვემდებარებული ადმინისტრირება, დაფუძნებული ბიუროკრატიის მკაცრ იერარქიულ მოდელზე, რომელიც დაკომპლექტებულია მუდმივი და ნეიტრალური მოხელეებით; ისინი, მხოლოდ საზოგადო ინტერესებით არიან მოტივირებულნი, ნებისმიერ სამთავრებო პარტიას თანაბრად ემსახურებიან და ასრულებენ პოლიტიკოსთა მიერ შემუშავებულ პროგრამებს, ხოლო თვითონ, არანაირი წვლილი არ შეაქვთ პოლიტიკის შემუშავებაში." (ჰუგესი, 1994. 23 გვ.). საფრანგეთსა და გერმანიაში ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ევოლუციის შედეგად შეიქმნა კონცეფცია, რომელიც თავის ნაშრომში შეაჯამა მაქს ვებერმა.

ეს მოდელი და განსაზღვრება, ფართოდ მიღებული იყო და გამოიყენებოდა მეცხრამეტე საუკუნიდან მოყოლებული 1980-იან წლებამდე,მთელ დასავლეთ მსოფლიოში, უმეტესად კი ევროპის კონტინენტზე. ამ მოდელის არსი მდგომარეობს შემდეგში: თანამედროვე სამთავრებო სისტემების პროფესიონალური ბიუროკრატია ასრულებს საჯარო ადმინისტრირების მოთხოვნებს, მაშინ როცა გამოყოფილია პოლიტიკური პროცესებიდან, ისევე როგორც კერძო სფეროდან. ასეთი ადმინისტრაციული სისტემები დამახასიათებელია ისეთი უაღრესად ცენტრალიზირებული ბიუროკრატიისთვის, როგორიც იყო მაგალითად, ფეოდალური და აბსოლუტური მონარქია ცენტრალურ ევროპაში, მეთვრამეტე საუკუნის დასასრულს. ბრიტანეთში და შეერთებულ შტატებში, ეს პროცესები მოგვიანებით დაიწყო: გასული საუკუნის ბოლოს ვებერისეული საჯარო ადმინისტრირების მოდელის არარსებობამ ხელი შეუშალა ეფექტურ მმართველობას. ამოცანა მდგომარეობდა შემდეგში: უნდა შექმნილიყო ხარისხიანი, მაღალ მორალზე დაფუძნებული პროფესიული ადმინისტრაცია.

მიუხედავად ბრიტანული და ამერიკული საჯარო ადმინისტრირების განსხვავებული ისტორიული განვითარებისა, ვებერისეული მიდგომათა გავრცობა მხ-

ოლოდ გასული საუკუნის ბოლოს მოხდა. ევროპულ ქვეყნებსა და შეერთებულ შტატებში პატრონაჟისა და ნეპოტიზმის დასასრულმა, დღის წესრიგში დააყენა მთავრობის ადმინისტრაციის დაკომპლექტება პოლიტიკურად ნეიტრალური ადამიანებით.

მაქს ვებერმა ჩამოაყალიბა თანამედროვე ბიუროკრატიის კრიტერიუმები:

- პიროვნებებისგან დამოუკიდებელი სახელისუფლებო სტრუქტურა;
- კარიერულ სისტემაში იერარქიის შექმნა სპეციფიური სფეროებისა და კომპეტენციის მიხედვით;
- მიღწევებზე დაფუძნებული თავისუფალი არჩევანი;
- ანაზღაურება კონტრაქტის მიხედვით;
- საჯარო დაწესებულებაში დისციპლინა და კონტროლი. (იხ. ლეინი, 1993, გვ.49)

უფრო ადრე, ადმინისტრირების პრე-მოდერნისტული მოდელი, ეფუძნებოდა პირად ურთიერთობებს: ფეოდალი მეპატრონის ან მონარქის, ლიდერის ან პარტიის ლოიალურობას, და არა თავად სისტემას. ეს მოდელი პოლიტიკურად უფრო ეფექტური იყო, მაგრამ აშკარად ჩანდა პოლიტიკური ლიდერის ხელი ან დომინანტური ელიტა. ის ასევე, ხშირად იყო თვითნებური. ფორმალურმა რეგულაციებმა ეს თვითნებობა ისე გარდაქმნეს, რომ ერთი და იგივე გადაწყვეტილებების მიღება შესაძლებელი ყოფილიყო ერთი და იმავე გარემოებებში. ეს არის არა მხოლოდ ეფექტური გზა, არამედ მეტი პასუხიმგებლობის მატარებელიც. მიუხედავად ამისა, ადმინისტრირების ფორმალური მოდელი "გამოსაყენებელია როგორც კერძო, ასევე საჯარო სექტორისთვის; მაგრამ არსებობს ვარაუდი, რომ ის, უფრო ძალდატანებლად, საჯარო ადმინისტრირებაში გამოიყენება." (Huges, ibid, 32).

ვებერის *იდეალური-ტიპის* (Ideal-type) ანალიზის მიხედვით, უნდა გავითვალისწინოთ ბიუროკრატიული ორგანიზაციის "ნამდვილი სამყარო", რომელიც საზოგადოებაში მნიშვნელოვან კულტურულ განსხვავების სახით აისახება.

"ზოგ ნაციონალურ ბიუროკრატიაში გვხვდება მომსახურების განვითარებული ეთიკა და უმაღლესი ხარისხის ფორმალიზმი და ობიექტუროობა. სხვაგან, ეს მახასიათებლები უფრო სუსტია და ბიუროკრატიულ სისტემაში ხშირად ადგილი აქვს პერსონალიზაციის მაღალ დონეს, შუამდგომლობებსა და გარიგებებს. მიუხედავად ამისა, თუ გავითვალისწინებთ, რომ ბიუროკრატიის ძალაუფლება და ლეგიტიმურობა გერმანიაში, საფრანგეთში, ან ავსტრიაში მაღალი სოციალური სტატუსის გამო შეიძლება გაძლიერდეს, სხვა ქვეყნებში, მაგალითად აშშ-ში, ბიუროკრატია შეიძლება დაცინვის საგანი გახდეს." (როსენბლუმი, 1992, გვ.144 .)

ბიუროკრატიის ვებერისეული მოდელი ძალიან ზუსტია ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის საზოგადოებებში, რაც განაპირობა კარგად განვითარებულმა ავსრიულ-უნგრულმა და გერმანულმა ადმინისტრაციულმა ტრადიციებმა.

პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული დიქოტომია

ვოდროუ ვილსონმა მნიშვნელოვანი დამატებები შეიტანა საჯარო ადმინისტრირების ვებერისეულ მოდელში. ის 1886 წელს ამტკიცებდა:

”ადმინისტრაცია პოლიტიკის მიღმა არსებობს. ადმინისტრირების საკითხები არ არის პოლიტიკური საკითხები. ასევე პოლიტიკა ადმინისტრაციას უსახავს ამოცანებს, ის არ უნდა შეეხებოდეს მისი სამმართველოების მანიპულირებით... სახელმწიფო მმართვა ეს არის საჯარო კანონმდებლობის დეტალური და სისტემატური აღსრულება. საჯარო კანონმდებლობის ყოველი კონკრეტული აღსრულება, წარმოადგენს ადმინისტაციულ აქტს. შეფასება და გადასახადების მომატება, მაგალითად კრიმინალის ჩამოხრჩობა, საკვების ტრანსპორტირება და მიღება, სახმელეთო და საზღვაო ჯარის მომარაგება, და ა.შ. აშკარად ადმინისტრირების აქტია. მაგრამ საზოგადოებრივი სამართალი, რომელიც უზრუნველყოფს ამ მოქმედებების შესრულებას, აღემატება ადმინისტრირების ფუნქციებს. ფართო სამთავრებო გეგმები არ არის ადმინისტრირება; ასეთი გეგმების დეტალური აღსრულება, კი არის სწორედ ადმინისტრირება.” (როზენბლუმი, გვ.33)

ვილსონს სჯეროდა, რომ პოლიტიკის მკვეთრი დიფერენცირება (იგულისხმება პოლიტიკის წარმოება) – ადმინისტრირებისგან (პოლიტიკის განხორციელებისგან) – თავიდან აგვაცილებს თვითნებობასა და კორუფციას ადმინისტრაციაში. ამ გამიჯვნას შეიძლება უდიდესი ეფექტი ჰქონდეს. სტილმენი ამტკიცებს, რომ დიქოტომია პოლიტიკასა და ადმინისტრირებას შორის:

”გამართლებული იყო ადმინისტრირების სხვადასხვა სფეროების განვითარებისთვის და დისკრეციისთვის (ხშირად საკმაოდ ფართო), პოლიტიკის ჩარევისგან მეტი თავისუფლების მისაღწევად. დიქოტომია, რომელიც გახდა პროგრესული რეფორმებისთვის აუცილებელი ინსტრუმენტი, საფუძველი ჩაუყარა საზოგადოებრივი მოქმედებების ახალი კრიტერიუმების ჩამოყალიბებას, რომლებიც დაფუძნებული იყო პროფესიონალიზმზე, ექსპერტიზასა და ფასეულობებზე”(სტილმენი, 1991, გვ107)

ამასთანავე, ამ განცალკევებამ განაპირობა სწავლების აუცილებლობა, რომელიც ინტელექტუალურად და ინსტიტუციონალურად განსხვავდება პოლიტიკისგან. დიქოტომიის ჩარჩოში გვხვდება პოლიტიკის მიერ, ადმინისტრაციის კონტროლის სამი ძირითადი ასპექტი: (ჰაგეს, იბიდ..გვ 34)

- ადმინისტრატორებს გააჩნიათ მკვეთრად განსაზღვრული ვალდებულებები და პასუხისმგებლობები: ისინი პოლიტიკური ლიდერების მრჩევლები არიან და ამით ეხმარებიან პოლიტიკის განვითარებაში, განხილვასა და განხორციელებაში; ადმინისტრატორები იერარქიის მიხედვით პირადად არიან ანგარიშვალდებულნი მთავრობასთან და ხალხთან.
- არსებობს ვარაუდი, რომ პოლიტიკის არსი –კერძოდ პოლიტიკოსების მოვალეობები და პასუხისმგებლობები – მკვეთრად ემიჯნება ადმინისტრირების არსს, რომელიც გულისხმობს საზოგადოების სამსახურს.
- ადმინისტრაცია არის პოლიტიკურად ნეიტრალური და მიუკერძოებელი პარტიულ-პოლიტიკური არსით და შეუძლია განურჩევლად ერთნაირად ემსახ-

უროს ნებისმიერ პოლიტიკურ ლიდერს.

თეორიულად, განცალკევების შედეგები ძალიან მარტივი ჩანს. მაგრამ რეალურად, პოლიტიკა და ადმინისტრაცია არასდროს ყოფილა სრულად და მკვეთრად განცალკევებული. ვალდებულებები ხშირად ირეოდა, როდესაც პოლიტიკოსი ადმინისტრაციულ ვალდებულებს ასრულებდა და ადმინისტრატორები პოლიტიკას აწარმოებდნენ. დიქოტომიის რეალიზაცია, ჯერ კიდევ რჩება საპარლამენტო დემოკრატიების მიზნად, მათი კონსტიტუციისა და სამთავრობო სტრუქტურების გათვალისწინებით.

საჯარო ადმინისტრაციის ოქროს ხანა

მაშინ, როცა თანამედროვე (ვებერისეული) საჯარო ადმინისტრირება კონტინენტულ ევროპაში უფრო ადრე ჩამოყალიბდა, ვიდრე ეს შეერთებულ შტატებში (და ბრიტანეთში), ამერიკულმა საჯარო ადმინისტრირებამ განვითარების განსხვავებული გზა განვლო.
ორივე მიმდინარეობა ხაზს უსვამდა არაპიროვნულ, ფორმალურად რეგულირებად და იერარქიულ მექამიზმებს. საჯარო ადმინისტრირებაში, ანონიმური ბიუროკრატია არეგულირებს "პროცესს" და უშუალოდ საქმე აქვს "შემთხვევასთან" და არა პიროვნებასთან. ჩვეულებრივი მოვლენაა, როდესაც თანამედროვე ორგანიზაციები იგივე პრინციპით მოქმედებენ: მუშა უნდა ადაპტირდეს მანქანაზე და ტექნოლოგიაზე.

ეფექტური მენეჯერული მეთოდების გამოყენება დიდ, კერძო და საჯარო ორგანიზაციებში, უფრო თვალსაჩინო იყო ამერიკაში, სადაც განვითარდა და ჩამოყალიბდა ძლიერი ბიზნეს კულტურა. "მიუხედავად იმისა, რომ ბიუროკრატიის თეორიული საფუძვლები და პოლიტიკური კონტროლი მტკიცედ ჩამოყალიბდა და არსებითად არ შეცვლილა, საჯარო სექტორში მოხდა მენეჯმენტის თეორიების ადაპტაცია." (Hughes, Ibid,. p. 35). ვილსონი ყურადღებას ამახვილებდა შემდეგზე: "ადმინისტრაციული სწავლების მიზანია გამოიკვლიოს პირველი, რა შეუძლია მთავრობას გააკეთოს სათანადოდ და წარმატებით, და მეორე, როგორ შეიძლება ამის გაკეთება მაქსიმალური ეფექტით და არსებული რესურსებით." (ვილსონ, 1941, გვ.494). ამერიკული ადმინისტრაცია, კერძო სექტორიდან მენეჯერული ინოვაციების შემოღებით ხასიათდება. პირველი და ყველაზე მნიშვნელოვანი თეორია, რომელიც კერძო სექტორიდან დაინერგა იყო მეცნიერული მენეჯმენტი.

ფრედერიკ ვინსლოუ ტეილორმა, 1911 წელს გამოაქვეყნა მისი ძირითადი ნაშრომი "მეცნიერული მენეჯმენტის პრინციპები და მეთოდები". მას სწამდა, რომ "მუშაობის ყველაზე საუკეთესო გზა" შეიძლება ვიპოვოთ მეცნიერული მეთოდებით და რომ, მუშაობის სტანდარტიზაცია ხელს უწყობს ეფექტური საკონტროლო მექანიზმის დანერგვას სტანდარტიზაციისთვის. როგორც ფრაი ამბობს (ფრაი, 1989, გვ. 60):

"სამი კომპონენტი – დროისა და მოძრაობის სწავლება, ხელფასი-მოტივაციის სისტემა და ფუნქციონალური ორგანიზაცია – ეს არის ტეილორის სამეცნიერო მენეჯმენტის საფუძვლები. მაგრამ ტეილორი, იმ ცნების წინააღმდეგ წავიდოდა, რომ ეს, ან ნებისმიერი სხვა პროცედურებისა და ტექნოლოგიების ჩამონათვალი სრულად ასახავდა მეცნიერული მენეჯმენტის არსს. ტეილორისთვის, მეცნიერ-

ული მენეჯმენტი უფრო მეტია, ვიდრე "შედეგის გასაზრდელი მექანიზმების მთელი სია". ნაცვლად ამისა, სამეცნიერო მენეჯმენტს სჭირდება "მენტალური რევოლუცია" როგორც მენეჯმენტის ასევე მუშების მხრიდან, ვინაიდან მეცნიერება განაპირობებს მეტ სიზუსტეს, ხოლო ორმხრივი ნდობა ცვლის საეჭვო ზედამხედველობას".

"*ყველაზე საუკეთესო გზის*" იდეა შემდეგში მდგომარეობს – მუშაობის სტანდარტიზაცია, სისტემატური კონტროლი და ორგანიზაციის იერარქიული წყობა ესადაგება საჯარო ადმინისტრაციას. ნაცვლად ზოგიერთი საწინააღმდეგო ელემენტებისა (დროისა და მოძრაობის სწავლება, პერსონალური მოტივაციის გამარტივება), მეცნიერული მენეჯმენტი იყო ყველაზე გავლენიანი თეორია საჯარო სექტორში 1940 წლამდე. როგორც სტილმენი ამტკიცებს "ეს ყველას ერთდროულად კარგად ერგება: ძლიერი, ეფექტური ადმინისტრაციული სისტემა შესაძლებელია აყვავდეს, თუ პოლიტიკა თავის სფეროებს შეზღუდავს, თუ მეცნიერულ მეთოდებს გამოვიყენებთ, და თუ ეკონომიკა და შედეგი იქნება საზოგადოებრივი მიზანი." (სტილმენი, იბიდ, გვ.110)

პრინციპების სკოლა

ვებერისა და ტეილორის "კლასიკური" მიდგომები განეკუთვნებოდა საჯარო ადმინისტრირების "ორთოდოქსულობას". ბევრი მიმდევარი აფიშირებას უკეთებდა ამ კლასიკური თეორიის პრინციპებს. 1937 წელს გამოქვეყნდა სერია – "ნაშრომები სამეცნიერო ადმინისტრირებაზე", სადაც მეტნაკლებად კოდირებული იყო ორთოდოქსალურობის ყველაზე მნიშვნელოვანი პრინციპები. გამომცემლები იყვნენ ლუთერ გულიკი და ლინდოლ ურვიკი, მეცნიერული მენეჯმენტის ცნობილი წარმომადგენლები.

სტრაუსმენის მიხედვით, პრინციპთა სკოლა 1930-იან წლებში განვითარდა. "სჯეროდათ, რომ ადმინისტრაციული მენეჯმენტი ჩამორჩა სამთავრებო საქმიანობების არეალს. შესაძლებელი, რომ იყოს მენეჯმენტის ძირითადი შემადგენელი ინგრედიენტების აღმოჩენა, საჯარო მენეჯერები შეიარაღდებოდნენ ამ ცოდნით და ყველა პრობლემას აღმოფხვრიდნენ. ლუთერ გულიკმა, რომელსაც "საჯარო ადმინისტრირების მამასაც უწოდებენ", კარიერა დაიწყო ვოდროუ ვილსონთან ერთად, პროფესიონალურ, ნეიტრალურ და რაციონალურ საჯარო ადმინისტრირების რეფორმატორულ მოძრაობების დროს. ის, ზოგადი წესების ჩამოყალიბებაში, საზოგადოებრივი მენეჯერების სახელმძღვანელოდ მაქს ვებერის და ფრედერი ტეილორის ხაზს მიჰყვებოდა. გულიკი ფოქრობდა, რომ კონკრეტული სახის ორგანიზაცია, უზრუნველყოფს ადმინისტრატორებს ეფექტური მართვისთვის საჭირო საშუალებებით. ის ამტკიცებდა, რომ შრომის განაწილების პრინციპით, სამუშაოს შესრულება უნდა დაევალოს ტექნიკურად ნასწავლ ადამიანებს. კოორდინაციის პრინციპის მიხედვით, საბოლოო მიზნების მისაღწევად სპეციფიკური ამოცანები უნდა დავსახოთ. მან, აგრეთვე შეიმუშავა რამოდენიმე წესი, რომლებიც განსაზღვრავდნენ იერარქიულ ორგანიზაციებში კონტროლის შესაძლებლობას: (შტრაუსსმან, Iბიდ. პ. 69.)

- ლიმიტი ინფორმაციის იმ რაოდენობაზე, რომელიც მენეჯერს შეუძლია აითვისოს;
- მენეჯერის დაქვემდებარებაში მყოფ პირთა რაოდენობა, რომლებიც მას ანგა-

რიშს აბარებენ;
–ამოცანების სირთულე ან სიმარტივე;
–შესასრულებენ ამოცანათა სიცხადე ან ბუნდოვანება.

გულიკი ასევე აცხადებს, რომ ბრძანებების ერთიანობა ძალიან მნიშვნელოვანია ორგანიზაციაში, დარგოვრივი მიმართულებებისთვის. ეს, მენეჯერების პასუხისმგებლობის სიცხადეს განაპირობებს. ბრძანებების ერთიანობის გარეშე, ვერც აღსრულება და ვერც ზედამხედველობა ეფექტური ვერ იქნება. გულიკი ასევე აღნიშნავს, რომ მენეჯერის ძალაუფლება მის პასუხისმგებლობას უნდა შეესაბამებოდეს. ზრუნვის საგანია, აგრეთვე სამუშაოს ჰომოგენურობა, რაც იმას ნიშნავს, რომ ერთ კონკრეტულ საჯარო დაწესებულებაში განსხვავებული საქმიანობების კომბინაცია საფრთხის ქვეშ აყენებს ეფექტურობასა და ეფექტიანობას.

გულიკმა გააგრძელა ადმინისტრაციული პრინციპების ძიება და შემოგვთავაზა რეკომენდაციები ორგანიზაციის იმ ტიპებთან დაკავშირებით, რომლებიც მოახდენენ ამ პრინციპების რეალიზებას. ამ კუთხით, ის რეკომენდაციას იძლევა, რომ სააგენტოების შექმნა და განთავსება მოხდეს შემდეგი კრიტერიუმების მიხედვით: ადგილები, სადაც ხდება მომსახურების მიწოდება (მაგ. უბანი, რეგიონი); მომსახურების მიზანი (მაგ. პოლიციეს დეპარტამენტი, სოფლის მეურნეობის დეპარტამენტი); პროცესი ან აუცილებელი ტრენინგის ტიპი (მაგ. ბუღალტერია, დაგეგმვა); კლიენტურა ან ხალხის კატეგორია, რომელსაც მომსახურება მიეწოდება (მაგ. ფერმერები, უმცირესობები)" (Morrow, 1980. p. 59 – 60).

გულიკის მიერ ჩამოყალიბებულ პრინციპებს შორის, ყველაზე ცნობილი და მნიშვნელოვანი პრინციპი წარმოადგენს ორგანიზაციებში ხელმძღვანელის ერთერთ მთავარ სახელმძღვანელოს. ეს არის ფუნქციების ე.წ. " OSDCOR " ჩამონათვალი:

–დაგეგმარება - მიზნების დაგეგმვის მეთოდი, გამოიყენება აღმასრულებლების მიერ, როგორც ორგანიზაციის სამომავლო გეგმის განხორციელების საშუალებად;
–ორგანიზება - მიზნის მისაღწევად ორგანიზაციული სტრუქტურის და პროცესების შესაბამისი წესებით მოწყობა;
–შტატის შერჩევა - პერსონალის მოზიდვა და დაქირავება ორგანიზაციული სამუშაოს შესასრულებლად;
–ხელმძღვანელობა - მიმდინარე პროცესების ზედამხედველობა;
–კოორდინირება – ხელისუფლების სხვა დანაყოფებსა და ადამიანებთან თანამშრომლობის გზით, დასახული ამოცანების სხვადასხვა დეტალების ინტეგრირება;
–ანგარიშგება - ორგანიზაციაში გაწეული მუშაობის აღწერა და მოხსენება;
–ბიუჯეტირება – ფისკალური და ფინანსური საქმიანობები, რომლებიც საჭიროა პროგრამების, მომსახურებებისა და საქმიანობების ეკონომიკური მხარდაჭერისთვის.

გულიკის POSDCORB, იყო საუკეთესო მეთოდოლოგიის ნიმუში, რომლის მეშვეობითაც, ნებისმიერი სიტუაციისათვის შეიქმნა რამოდენიმე მარტივი დირექტივა. ეს კონცეპცია დიდი მოწონებით სარგებლობდა 30-იან და 40-იან წლებში. საჯარო და კერძო სექტორის მენეჯერები სწავლობდნენ და პრაქტიკაში იყენებდ-

ნენ POSDCORB -ს, როგორც წარმატებული ადმინისტრირებისთვის აუცილებელ ინსტრუმენტს.

ჰაუტორნის ეფექტი

გვიან 20-იან წლებში, მკვლევარებმა, ილინოისის ჰაუზორნ პლანტის ვესტერნ ელექტრონიკში, აწარმოეს ექსპერიმენტები მეცნიერულ მენეჯმენტის პრინციპზე დაყრდნობით. მათ სურდათ შეესწავლათ, თუ სამუშაო შეხვედრებზე განათების პირობების შეცვლა როგორ მოქმედებს დაქირავებულების პროდუქტიულობაზე. მომუშავეთა ორი ჯგუფი შეირჩა: ექსპერიმენტული ჯგუფი, რომელიც ექსპერიმენტის დროს მუშაობდა უკეთესად განათებულ პირობებში და საკონტროლო ჯგუფი, რომელიც მუშაობდა ჩვეულებრივ, უცვლელ გარემოში. აღმოჩენა იყო გასაოცარი: ორივე ჯგუფის პროდუქტიულობა გაზრდილი იყო. ექსპერიმენტის ლიდერმა–ელტონ მაიომ საბოლოოდ ახსნა ეს მოვლენა და მას მოგვიანებით ჰაუტორნის ეფექტი ეწოდა. ორივე ჯგუფში, მომუშავეებს სპეციფიკური მოტივაცია ამოძრავებდათ. ფსიქოლოგიურ კონტექსტს ყველაზე დიდი გავლენა აქვს, ვიდრე მოტივაციის სხვა ფაქტორებს. ეს აღმოჩენა მოგვიანებით განავითარა აბრაჰამ მასლოუმ ადამიანური მოთხოვნილებების იერარქიაში. (მასლოუ, 1954). ამ თეორიით, თვით-რეალიზაცია, როგორც ადამიანური მოტივაცია უფრო მაღალ დონეზეა, ვიდრე მატერიალური მოთხოვნილებები. მაიოს აშკარა გავლენა ჰქონდა საჯარო სექტორის მენეჯმენტზე. კერძო სექტორი უფრო სხვანაირად უყურებდა ამ საკითხს. ისინი სიფრთხილით უდგებოდნენ ადამიანური ურთიერთობის საკითხს ორგანიზაციაში, მაგრამ ჰაუტორნის გაკვეთილების ზოგი ელემენტები მენეჯერულ აზროვნებაში აითვისეს და გაიზიარეს.

სტრაუსმენის მტკიცებით, ეს გაგებული იქნაშემდეგნაირად – მოტივაციის ერთადერთი შედეგი არ არის მხოლოდ პროდუქტიულობა, ეს ასევე გულისხმობს მოსამსახურის დაკმაყოფილებას. დაკმაყოფილება შედეგია მომუშავის წარმატებული ძალისხმევისა.

"პრინციპული სკოლის" გამოწვევები

მეცნიერული მენეჯმენტის საფუძვლების საკითხი, მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ განიხილებოდა, როგორც თეურიულად, ასევე პრაქტიკულად. ყველაზე ძლიერი კრიტიკა წამოვიდა ეკონომიკაში ნობელის პრემიის მფლობელისგან – ჰერბერტ საიმონისგან. ის ამბობდა, რომ ადამიაური ქცევა ორგანიზაციებში შეიძლება აღვწეროთ, როგორც "გამიზნულად რაციონალური" (სიმონი, 1957, გვ.196). არასრული ცოდნა და ინფორმაცია აფერხებს რაციონალიზმს. ორგანიზაციაში გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს და ინდივიდებს არ გააჩნიათ შესაბამისი პრეფერენციები, და არც მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების თანამდევი შედეგები იციან. მათ არ იციან თუ რომელ მოქმედებას შეესაბამება მათი მიზნები. საიმონის კონცეფცია "შეზღუდული რაციონალიზმის" შესახებ, ორგანიზაციაში ადამიანური ქცევისა და გადაწყვეტილების მიღების ძალზედ მნიშვნელოვანი ასპექტია. მისი ცნობილი დასკვნა დრამატულია:

"დღეს არსებული სახელმწიფო მართვის თეორიების უმრავლესობა შეიცავს,

სულ მცირე ერთ პრინციპს მაინც, რომელიც მისივე პრინციპებს ეწინააღმდეგება. თუმცა, საპირისპირო პრინციპები განსხვავებული რეკომენდაციების საფუძველი ხდება, ამა თუ იმ კონკრეტულ სიტუაციაში არავინ იცის, თუ რომელი პრინციპია უფრო მისაღები" (Laimon 1946)

მკაცრი კრიტიკის მიუხედავად, OSDCORB გადარჩა და მენეჯერულ აზროვნებაზე გავლენას, თითქმის ბოლო ათწლეულებამდე ინარჩუნებდა.

კლასიკური ადმინისტრირების ვებერისეულ მოდელს, მთელი ისტორიის მანძილზე გარკვეული უპირატესობები გააჩნდა. იერარქიულ სისტემაში ყველამ იცოდა თავისი ადგილი და ძალაუფლების მასშტაბი. ორგანიზაციის საქმიანობებზე ანგარიშვალდებულებები, აბსოლუტურად ყველა დონეზე, წინასწარ, მკვეთრად იყო განსაზღვრული.

"სისტემა, ვიწრო გაგებით, საკმაოდ ეფექტური და ეფექტიანი იყო და წარმატებულად ასრულებდა ინსტრუქციებს, განსაკუთრებით, თუ ეს ინსტრუქციები მკაფიოდ იყო განსაზღვრული. იგი ასევე მნიშვნელოვნად თავისუფალი იყო ბიუროკრატების ცდუნებისაგან, რათა საზოგადოებრივი ქონება პირადი მიზნებისთვის გამოეყენებინათ. ადმინისტრაციული და შედარებით მარტივი ამოცანების შემთხვევაში, განსაკუთრებით კი სტაბილური გარემოს პირობებში, სისტემა უხარვეზოდ მუშაობდა" (ჰუჯესი, იბიდა, გვ. 42).

ტრადიციული ბიუროკრატიული მოდელი იდეალური იყო კონტროლის თვალსაზრისით. ის იძლეოდა განსაზღვრულობისა და სტანდარტიზაციის საშუალებას, მაგრამ იყო ნელი და ძვირადღირებული. მაგრამ, დღეისათვის, ტრადიციული მოდელი თავისი თეორიებითა და პრაქტიკით აღარ ითვლება სახელმწიფო სექტორის მართვისათვის ადექვატურ მიდგომად. როგორც ერთმა კრიტიკოსმა აღნიშნა:

"1970-იანი წლებიდან მოყოლებული, თითქმის ყველა განვითარებულ ქვეყანაში საჯარო სამსახური მზარდ კრიტიკას აწყდებოდა. საქმე გვქონდა სამ ძირითად პრობლემასთან. პირველი, პოლიტიკური კონტროლის მოდელი იყო არაადექვატური და ალოგიკური. მეორე, ბიუროკრატიის თეორია აღარ ითვლება ეფექტური მართვის ისეთ უნივერსალურ საშუალებად, როგორც ამას ვებერი ამტკიცებდა. ბიუროკრატიასაც შეიძლება ახასიათებდეს სხვადასხვა სოციალური პრობლემები, მაგალითად ტენდენცია არადემოკრატიულობისაკენ. მესამე, კრიტიკა მოდიოდა მემარჯვენეების მხრიდან, რომლებიც თვლიდნენ, რომ ბიუროკრატიის პირობებში, ბაზრის პრინციპებთან შედარებით თავისუფლება ბევრად შეზღუდულია" (ჰუჯესი, იბიდა, გვ. 43).

ბიუროკრატიული გაფლანგვა და არაეფექტურობა

როგორ მოქმედებენ ბიუროს ხელმძღვანელები და თანამშრომლები? თავდაპირველად, ძალზედ მოსახერხებელია, მათ შევხედოთ, როგორც ადამიანებს, რომლებიც ცდილობენ საკუთარი ბიუროს ბიუჯეტის მაქსიმიზაციას. დიდი ბიუჯეტი უფრო მეტ შესაძლებლობებს იძლევა. ბიუროს მენეჯერების ძალაუფლება, პრესტიჟი, ხელფასი და კიდევ სხვა პრივილეგიები დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენს ხარ-

ჯავს ბიურო. რაც შეეხება, საშუალო და დაბალ დონეების თანამშრომლებს, დიდი ბიუჯეტი მათთვის დამატებითი სამსახურებრივი უსაფრთხოების გარანტი და თავის უკეთესად წარმოჩენის საშუალებაა. დიდი ბიუჯეტი ასევე მეტ საშუალებებს იძლევა გქონდეს დიდი, კეთილმოწყობილი ოფისი, მოგზაურობების საშუალება და ის სხვა რესურსები, რომელიც ბიუროკრატების სამუშაო მდგომარეობის გაუმჯობესებას შეუწყობდა ხელს. აბსოლიტურად ყველა ბიუროკრატს შეუძლია რამე სარგებელი ჰპოვოს, ბიუროს გაზრდის შემთხვევაში; ძალზედ იშვიათია შემთხვევები, როდესაც ბიუროკრატი ზარალდება ბიუროკრატიული გაფართოების დროს.

სწორედ ამიტომ, ის ადამიანები, რომლებიც მუშაობენ ბიუროში, უნდა მოელოდნენ განვითარებას და გაერთიანებას იმ სტრატეგიის გარშემო, რომელიც ითვალისწინებს ბიუროს ბიუჯეტის გაზრდას. საინტერესოა ის ფაქტი, რომ ხშირ შემთხვევაში ბიუროკრატებს ამოძრავებთ უდიდესი სურვილი, ემსახურონ ბიუროს მისიას. თანამშრომლები, უმეტესად მოხიბლულები არიან სწორედ ბიუროთი, ვინაიდან სურვილი აქვთ წარმოაჩინონ ბიუროს მთავარი კლიენტების ინტერესები. დამატებით შეიძლება ითქვას, რომ ბიუროს ამოძრავებს ძლიერი მოტივაცია, რათა დააკმაყოფილოს მისი კლიენტები, ვინაიდან ისინი ხშირად წარმოადგენენ პოლიტიკური ძალის მნიშვნელოვან ნაწილს. სწორედ ამიტომ, გასაკვირი არ არის, რომ ბიურო, ზოგჯერ ფაქტიურად, გადაიქცევა იმ ინტერესების ლობისტ სააგენტოდ, რომელსაც ის ემსახურება.

პოლიტიკურმა კონკურენციამ შეიძლება განაპირობოს კანონმდებლებისთვის სტიმულის ფაქტორი, მკაცრად დაუპირისპირდნენ საჯარო სექტორის არაეფექტურ საქმიანობას. ალბათ, უნდა შემცირდეს პოტენციური კონკურენტებისგან ზეწოლა იმ კანონმდებლებზე, რომლებიც წარმოაჩენენ ეფექტურ სამთავრებო ბიუროების ეფექტურ მოქმედებას. თუმცა არსებობს ოთხი ძირითადი მიზეზი, რის გამოც ძალზედ რთული იქნება საკანონმდებლო ორგანოების მიერ, ბიუროს ბიუჯეტის გაკონტროლება და მისი მოქმედების ეფექტურობის მხარდაჭერა, განსაკუთრებით მაშინ როცა ბიურო, წარმოადგენს მონოპოლიურ მომწოდებელს.

- *პირველი მიზეზი არის ის, რომ ბიუროებს არ გააჩნიათ ადვილად ამოსაცნობი "ძირითადი ხაზი", რომელიც იქნება კორპორატიული წმინდა მოგების ანალოგი, რისი მეშვეობითაც ადვილად შევაფასებდით ბიუროს მოქმედებას.* მათ ასევე არ გააჩნიათ ადვილად დათვლადი შედეგი, რაც კონკრეტული შედეგის ღირებულების დათვლის საშუალებას მოგვცემდა. მოქმედების კარგად განმსაზღვრავი ინდექსის არარსებობა, საჯარო სექტორის მენეჯერებს, ბიზნეს სექტორში მოღვაწე კოლეგებთან შედარებით მოქმედების მეტ თავისუფლებას აძლევს, რათა თავი იმართლონ არაეფექტურობის გამო და იზრუნონ პირადი მიზნების დაკმაყოფილებაზე.
- *მეორე, ბიუროს საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის ძირითადი წყარო მიკერძოებულია, ეს არის თვითონ ბიურო.* თუმცა, ბიუროს მენეჯერებმა სხვაზე უკეთ იციან ალტერნატიული შედეგების ფასი, მათ სხვა მიზნების მისაღწევად უფრო დიდი სტიმული აქვთ, ვიდრე დნახარჯების შემცირება. ჰოსპიტლის მმართველს უნდა ყველაზე თანამედროვე აღჭურვილობა. უნივერსიტეტს უნდა ბოლო მოდელის კომპიუტერები. ბუნებრივია, რომ ბიურო კანონმდებლებს ისეთ ინფორმაციას მიაწვდის, რომლის მიხედვითაც ის მინიმალურ ფასად ახერხებს უკიდურესად მნიშვნელოვანი მომსახურების მიწოდებას. იმ

შემთხვევაში თუ ბიუროს ბიუჯეტი არ გაიზრდება, შეიძლება გაჩნდეს შიშის მომგვრელი პროგნოზები, როგორც ბიუროს პირდაპირი კლიენტებისთვის, ასევე მთლიანად საზოგადოებისთვის. რასაკვირველია, კანონმდებლებმა იციან, რომ ბიუროს ხელმძღვანელები ამ სტრატეგიით ხელმძღვანელობენ, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, სოლიდური კონტრარგუმენტების არქონის გამო, კანონმდებლებს ძალიან უჭირთ ბიუროსთვის უარის თქმა.

– *მესამე, საკანონმდებლო კონტროლი გართულებულია იმით, რომ ბიუროს არაეფექტური მოქმედება არ იწვევს საჯარო სექტორის საქმიანობის შეჩერებას.* თუ რომელიმე კერძო ბიზნესს, მომსახურების გაწევა ზეტმეტად ძვირი უჯდება, ეს აუცილებლად გამოიწვევს მის გაბანკროტებას და შედეგად, აღნიშნული მომსახურების შეწყვეტას. საჯარო სექტორში არ არსებობს პარალელური პროცესი, რომელიც არაეფექტურ ქმედებას გააკონტროლებდა და წარუმატებელ ექსპერიმენტს შეწყვეტდა. სინამდვილეში, შედეგების მიუღწევლობა, ხშირ შემთხვევაში, საჯარო სექტორისთვის გაზრდილი დაფინანსების წინაპირობა ხდება. თუ, კრიმალურ შემთხვევათა რაოდენობა იზრდება, მის წინააღმდეგ მებრძოლი ორგანოები აუცილებლად მოითხოვენ დაფინანსების გაზრდას. თუ, უთანასწორობის ხარისხი იზრდება, აშშ-ის სოციალური მომსახურების სააგენტო აუცილებლად მოითხოვს ამერიკელი დაუცველი ბავშვებისთვის დაფინანსების გაზრდას.

– *მეოთხე, ბიუროკრატები და მათი კლიენტები, ბიუჯეტის გასაზრდელად ხშირად ქმნიან გაერთიანებებს.* იმის გამო, რომ ბიუროს თანამშრომლები და მათი კლიენტები კარგად ორგანიზებულნი არიან, მათ ინტერესებს უფრო მეტი პოლიტიკური ეფექტი აქვთ, ვიდრე გაფანტული და არაორგანიზებული გადასახადის გადამხდელების ინტერესებს. ამის გამო, გასაკვირი არ არის, რომ ბიუროს კლიენტები ძალიან ცდილობენ ბიუროს ბიუჯეტის გაზრდას. ამასთანავე, თვითონ ბიუროკრატებიც საკმაოდ ანგარიშგასაწევ პოლიტიკურ ძალას წარმოადგენენ. შეიძლება ითქვას, რომ ბიუროს თანამშრომლებისა და მათი მომსახურების მიმღებთა მოთხოვნები ერთმანეთს ავსებენ. ამ ორის ძალის გაერთიანება, ბიუროს მიერ წარმოებულ პროდუქციას ბევრად უფრო ეფექტიანს ხდის.

საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, ბიუროს ეფექტურობის მონიტორინგთან დაკავშირებული, უკვე ნახსენები მიზეზების გარდა, საკითხავია თუ რამდენად არიან კანონმდებლები დაინტერესებული საჯარო დაწესებულების ეფექტურობაში. ხშირ შემთხვევაში, საზედამხედველო-საკანონმდებლო კომიტეტში მუშაობენ ის ადამიანები, რომლებიც დამოკიდებული არიან იმ ბიუროს მიერ მოწოდებულ მმომსახურეობაზე, რომლის კონტროლსაც ახორციელებენ. მაგალითად, სასოფლო-სამეურნეო კომიტეტების შემადგენლობაში სასოფლო რეგიონების წარმომადგენლები შედიან. შედეგად, საზედამხედველო კომიტეტები, დაინტერესებულნი არიან, რომ უფრო დიდი ბიუჯეტი გამოიყოს სწორე დიმ ფუნქციების შესასრულებლად, რომლის ზედამხედველობასაც ისინი ახორციელებენ.

ხელისუფლება და მისი ბიუროკრატები, ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) დიდ ნაწილს აკონტროლებენ და ძალიან ბევრი ხალხი არის დასაქმებული ხელისუფლებაში (ცხრილი 6.1 აჩვენებს უნგრეთში სოციალური დანახარჯების განაწილებას).

ცხრილი 6.1
უნგრეთში სოციალური დანახარჯები 1991 - 1999 წლებში
(მშპ-ის პროცენტი)

	1991	1995	1998	1999 (შესწ. მონაც.)
განათლება	5.6	5.2	4.8	4.4
ჯანდაცვა	5.5	4.4	4.6	4.3
სოციალური დაზღვევა, სოციალური მომსახურება	20.7	17.4	15.2	14.9
ბინათმშენებლობა, საცხოვრებლად გადანაწილება და რეგიონები	4.0	1.9	1.4	1.1
დასვენება, კულტურა	1.7	1.7	1.2	1.2
გარემოს დაცვა	0.7	0.8	1.0	1.0
მთლიანი სოციალური დანახარჯები	38.2	31.2	28.1	27.0

წყარო: უნგრეთის ფინანსთა სამინისტრო

ასე რომ, ბიუროკრატიის ეფექტურობის გაძლიერებით, შესაძლებელია ეროვნული სიმდიდრის დიდი ნაწილი დავზოგოთ და დაზოგილი თანხა სხვა, ახალი ეროვნული მიზნებისკენ წარვმართოთ. ამიტომ, უნგრეთის ხელისუფლებამ საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის ფუნდამენტურ მიზნებად დაისახა:

- ადმინისტრაციული სამსახურის მუშაობის ეფექტურობისა და ხარისხის გაზრდა, და აქცენტის გაკეთება მომასხურების მიწოდებაზე;
- მრავალრიცხოვანი და რთული ბიუროკრატიული საჯარო სამსახურის შეცვლა უფრო მცირე, მარტივი, სწრაფი და უფრო ხარჯთ-ეფექტური ადმინისტრირებით, რომელიც საჭირო ამოცანებს ასრულებს უფრო მაღალკვალიფიციური და სტაბილური პერსონალის მეშვეობით (უნგრეთის ხელისუფლების საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის პროგრამა, 1996).

ბიუროკრატიის არაეფექტურობას, საფუძვლად უდევს მონოპოლია. იმის გამო, რომ საკანონმდებლო ორგანოს არ ჰყავს ბიუროს მიერ მოწოდებული მომსახურების ალტერნატიული მომწოდებელი, მას ძალიან უჭირს ბიუროს საქმიანობის ხარჯთ-ეფექტურობის შეფასება.

ტრადიციული საჯარო ადმინისტრირებისა და ბიუროკრატიის არაეფექტორობასთან დაკავშირებული პრობლემები,სამასუხოდ რამოდენიმე მიმართულებით განვითარდა. პირველი, დაახლოებით ათწლეულის უკან დაიწყო – საჯარო ადმინისტრირებაში ახალი მოდელებისა და მიდგომების ძიება. სულ ცოტა ხნის წინ, ალტერნატივის სახით გაჩნდა დეცენტრალიზაცია და საკონტრაქტო სისტემა.

მოდით ვნახოთ ეს ახალი მიდგომები და რეფორმები.

საჯარო ადმინისტრირების ახალი მიდგომები

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, დვაიტ ვალდოს მტკიცებით – "ორთოდოქსალიზმმა ჩაანაცვლა ჰეტეროდოქსალიზმი". განსხვავებულმა თეორიულმა მიდგომებმა და პრაქტიკულმა გამოცდილებებმა, გავლენა იქონიეს ადმინისტრაციულ ორგანიზაციებზე. საზოგადოებრივი მართვა, ეს არის სწორედ ის არენა, სადაც ყველაზე მნიშვნელოვანი პოლიტიკური საკითხები წყდება. თანამედროვე პოლიტიკის ფორმირებაში ვხვდებით საზოგადოებრივი მართვის ახალ და ბევრად უფრო კომპლექსურ მიდგომებს. ორგანიზაციული თეორიები ვერ წარმოაჩენენ მთავრობის ადმინისტრირებისთვის საჭირო, სოციალურ და პოლიტიკურ განსაზღვრებებს.

არსებობს საჯარო ადმინისტრირების საჯარო პოლიტიკასთან დამაკავშირებელი ოთხი მოდელი:

- ***ჯგუფური მოდელი:*** საჯარო პოლიტიკა საუკეთესოდ წარმოჩინდება ინტერესთა ჯგუფების კონკურენციის პირობებში; მაშინ, როცა ჯგუფებსა და კანონმდებლებს შორის მიმდინარეობს მორიგებები და ადმინისტრატორებიც ჩართულნი არიან ამ პროცესში (ამას უწოდებენ "რკინის სამკუთხედს"); მოლაპარაკებების შედეგი ხშირად მიიღწევა ინტერესებს შორის კომპრომისის საფუძველზე; და მსგავსი კომპრომისები წარმოადგენენ "საზოგადო სიკეთის" ან "საზოგადო ინტერესის" ყველაზე პრაქტიკულ ხედვას.
- ***ელიტური მოდელი:*** საჯარო პოლიტიკა, არსებითად წარმოადგენს ელიტის ღირებულებებსა და სტრატეგიულ უნარებს, რომელიც განაპირობებს ლიდერების ჩართვას საჯარო და კერძო ორგანიზაციებში. ეს ამტკიცებს, რომ ხალხს არ გაჩნია არც მოტივაცია და არც შესაძლებლობა, იყვნენ ეფექტური პოლიტიკური ლიდერები.
- ***მზარდი მოდელი:*** პოლიტიკის მწარმოებლებს ამ შემთხვევაში ურჩევნიათ წინა პროგრამა მცირედ შეცვალონ. ამ მოდელში, ადმინისტრატორები, პროგრამების უმეტესობას, ვერ განიხილავენ რაციონალურად, და შესაბამისად ვერც მიზნების განსაზღვრას ეთმობა დიდი ყურადღება, რადგან არ ხდება ალტერნატიული გზების მოძიება და მათ შორის საუკეთესოს შერჩევა. ამის ნაცვლად, როგორც ჩარლზ ლინდბლომი იტყოდა: "ისინი გაჭირვებით გადიან ფონს" (ლინდბლომი, 1959).
- ***სისტემათა მოდელი:*** იყენებს სისტემური ანალიზის ტერმინოლოგიასა და მიდგომებს, და პოლიტიკური სისტემის პოლიტიკურ რეაქციებს აკავშირებს მის გარემო ფაქტორებთან. გარემო ფაქტორები წარმოადგენს იმ გარე პირობებს, როგორიცაა კულტურა, განათლება, სოციოლოგიური ასპექტები, და ეკონომიკური ფაქტორები. სისტემური მოდელი ასევე მოიცავს პოლიტიკური პროცესების შიდა ელემენტებს და უკუკავშირის ციკლს. ეს მიდგომა ასევე წარმოადგენს ტრადიციული "რკინის სამკუთხედის" ჩანაცვლებას, უფრო რთული ტერმინით "პოლიტიკის ქვესისტემა".

ახალი საჯარო ადმინისტრირება

დუაით ვალდომ, ომის შემდგომი პერიოდის საჯარო ადმინისტირების შესახებ ბრწყინვალე მოაზროვნემ, შეცვალა ადმინისტრირებისა და პოლიტიკის დიქოტო-

მია. დუაით ვალდოს მიხედვით, საჯარო ადმინისტრირების თეორია შეუძლებელია იყოს ღირებულებების გარეშე, ორი მიზეზის გამო. პირველ მიზეზს წარმოადგენს ადმინისტრირების სისტემის კულტურული განსაზღვრება. შედარებითი საჯარო ადმინისტრირება, ეს არის სწავლების დამაიმედებელი სფერო, რაც განპირობებულია სხვადასხვა სისტემებში განსხვავებული კულტურების არსებობით. "შედარებითი საჯარო ადმინისტრირება, ვალდოს მიხედვით, ბევრს გვასწავლის ადმინისტრირებისა და სოციალური საკითხების ურთიერთკავშირებზე, ცივილიზაციის აშკარა დამოკიდებულებაზე სხვა კულტურების მიმართ ეფექტურ სამთავრებო ადმინისტრირებაზე." **(Fry, Ibid,. p. 232.)**.

ამავე დროს, ვალდო აკრიტიკებდა შედარებით საჯარო ადმინისტრირებას, ვინაიდან ვერაფერი ხელშესახები ვერ განხორციელდა ამ თეორიის მიხედვით." (ვალდო, 1980, გვ.127.) ფრაი შემდეგ ინტერპრეტაციას უკეთებს ვალდოს, "პრაქტიკულ შედეგებზე დიდმა მოთხოვნილებამ, უზრუნველყო გადასვლა შედარებითიდან "განვითარებად" ადმინისტრირებაზე... შედეგები არც თუ ისე დამაიმედებელი იყო. ჩვენ უბრალოდ ვისწავლეთ ის, თუ რისი გაკეთება არ შეიძლება და არავითარი "მეცნიერება განვითარების შესახებ" არ აღმოგვიჩენია. ვალდოს მიხედვით, განვითარების პერსპექტივის მიხედვით, იყო განვითარებული, ნიშნავს იყო "დასავლური" (Fry, Ibid,. p. 233.).

საკითხთა მეორე წყება ეხებოდა თანამედროვე საჯარო ადმინისტრირების დემოკრატიულ, სოციალურ და პოლიტიკურ ასპექტებს. ვალდომ აღიარა საკუთარი სიმპათია 1960-იანი წლების ბოლოსა და ადრეული 1970-იანების ახალი საჯარო ადმინისტრირების (ასა) მოძრაობის მიმართ. ასა-მ გააკრიტიკა საჯარო ადმინისტრირება მკაფიო იდეოლოგიური ჩარჩოს არქონის გამო და მხარი დაუჭირა საჯარო მოხელის როლის გააქტიურებას, სოციალური თანასწორობის ძიებაში. ახალი საჯარო ადმინისტრირების ძირითადი პრინციპები იყო: თანამონაწილეობა, დეცენტრალიზაცია და წარმომადგენლობითი ბიუროკრატია. თანამონაწილეობა უნდა ყოფილიყო ცვლილებების ხელშემწყობი და ორგანიზაციის შიგნით ძალაუფლების გამანაწილებელი საშუალება.

დეცენტრალიზაცია მიზნად ისახავდა მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდას სახელისუფლო და ორგანიზაციულ პროცესებში. წარმომადგენლობით ბიუროკრატიას უნდა უზრუნველყო კლიენტზე ორიენტირებული ადმინისტრაციის შექმნა და ადმინისტრაციის მიერ კლიენტთა ინტერესების დაცვა.

ახალი საჯარო მართვა

80-იან წლებში და 90-იანი წლების დასაწყისში, საჯარო სექტორში გაჩნდა ძველი ადმინისტრირების მოდელის ახალი მენეჯერული მიდგომებით ჩანაცვლების აუცილებლობა. ე.წ "ახალი საჯარო მენეჯმენტი" (ასმ), რომელიც საკმაოდ განსხვავდება ადრეული საჯარო მართვისაგან, წარმოადგენდა საჯარო ადმინისტრირების ტექნიკურ ქვე-განყოფილებას. ახალი საჯარო მენეჯმენტი უფრო მეტ აქცენტს აკეთებს ეკონომიკაზე, სამთავრებო ორგანიზაციების ეფექტურობასა და ეფექტიანობაზე, პროგრამებსა და ინსტრუმენტებზე და მომსახურების მაღალ ხარისხზე. ნაკლები ყურადღება ექცევა გართულებულ და ფორმალურად გაწერილი პროცესებს, წესებსა და პროცედურებს. "ახალი საჯარო მენეჯმენტის" არსი

მდგომარეობს მართვის სადავეების ოპერაციების მენეჯერზე გადასვლაში, რათა შექმნან დამატებითი "მოხერხებული" პირობები ან ავტონომია მენეჯერებისთვის, რათა საჯარო სექტორის მენეჯერებმა უკეთ შეძლონ მუშაობა, აქცენტი გააკეთონ რისკის მენეჯმენტზე და შედეგების გაზომვადობაზე. (OECD, PUMA, 1996. p. 106) სამთავრებო ფუნქციები უფრო მეტად უნდა ეხებოდეს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა მაგ, კონტრაქტით დაქირავება.
"ახალი საჯარო მენეჯმენტის" მიხედვით, მთავრობის ჩარევა ყოველთვის არ ნიშნავს სამთავრობო ბიუროკრატიის მონაწილეობას. სახეზეა, ასევე ხელისუფლების შემცირების ტენდენცია პრივატიზაციის გზით. ახალი საჯარო მენეჯმენტი, ეს არ არის ტრადიციული საჯარო ადმინისტრირების რეფორმა, არამედ საჯარო სექტორის ტრანსფორმაცია და მისი მთავრობასთან და საზოგადოებასთან ურთიერთობა.

ჰუგესის მიხედვით, ძველი ადმინისტრირების ტრადიციული მოდელის წარუმატებლობის მთავარი მიზეზი ის არის, რომ უკვე ვეღარ მუშაობს; თითქმის ყველა სფეროში ჩავარდნებს ჰქონდა ადგილი. მთავრობამ ეკონომისტების ან მენეჯმენტში დატრენინგებული კადრების დაქირავება დაიწყო, ნაცვლად უნივერსალური ადმინისტრატორებისა, ისინი მენეჯერულ ტექნიკას უნარებს კერძო სექტორიდან იღებდნენ, უკან წევდნენ საჯარო სექტორის საქმიანობებისა და კერძო სექტორის საქმიანობებს შორის გამყოფ ხაზს, იმ მიზნით, რომ ფასები შეემცირებინათ, და ცვლიდნენ სამუშაო პირობებს სისტემის შიგნით. შედეგად, მთავრობა იღებდა შემცირებულ შემოსავალს, მაგრამ ითვალისწინებდა პოლიტიკური მოთხოვნებს მომსახურების იგივე დონეზე შენარჩუნების შესახებ.

ბიუროკრატიის პასუხისმგებლობისა და გლისხმიერების გაზრდის მცდელობა

არსებობს დემოკრატიული საზოგადოების მთელი რიგი მოთხოვნები და საჭიროებები, რაც მოითხოვს ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის არსებობას, ბიუროკრატიულ მოქმედებებისა და ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებების დროს. მრავალი მცდელობა არსებობს განისაზღვროს ამ პასუხისმგებლობის და ანგარიშვალდებულების არსი. შემუშავდა თეორიული მიდგომები, რომელთაგან ერთ-ერთია ეთზიონი (ტზიონი (1995)); ის განასხვავებს:

- პასუხისმგებლობის სიმბოლიკურ გამოყენებას, როდესაც ის გამოიყენება როგორც მხოლოდ და მხოლოდ ჟესტი;
- პასუხისმგებლობის პოლიტიკური გამოყენება, როდესაც ადმინისტრატორები რეაგირებენ კონკრეტული ინტერესთა ჯგუფების ზეწოლის მიხედვით;
- პასუხისმგებლობის ფორმალური გამოყენება, როდესაც შემოწმებისა და ბალანსირების სისტემას უკეთდება ანალიზი,;
- და პასუხისმგებლობის გამოყენება, მისი "სახელმძღვანელო მიდგომების" მიხედვით, რომელშიც ინტეგრირდება ზემოთ მოყვანილი ფაქტორები და ამასთან ერთად მორალური ბაზა ინტერაქტიული პერსპექტივით (Etzioni (1995);

შესაძლოა, რომ ბიუროკრატიის წარმომადგენლები პასუხისმგებელნი იყვნენ კონკრეტული საჯარო საკითხების აღსრულებაში. მაგრამ მათი შესრულება საპასუხისმგებლოა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ, და მხოლოდ თუ პასუხისმგებელია მმართველობის ლეგიტიმური წყაროების და გავლენის მიმართ. შესაბამის ლიტერატურაში, როგორც საჯარო ინტერესი, ასევე ჯგუფების და ინდივიდების ინტერესი,

ფორმირდება როგორც ლიგიტიმური მოთხოვნა, რომლის მიხედვითაც ბიუროკრატია ვალდებულია უპასუხოს. სწორედ ეს არის მიზეზი ბევრი საზოგადო საქონლის წარმოებისა და სერვისისთვის დამახასიათებელი ამბივალენტურობისა: ლეგიტიმაცია ხდება აღიარებული მიზნობრივი ჯგუფების კონკრეტული ინტერესების მეშვეობით, მაგრამ ამავე დროს, ეფუძნება ზოგი კოლექტიური მნიშვნელობას, ან სარგებელს, რომელიც არც ისე საჭიროდ არის განაწილებული ყველა მონაწილე ან გავლენის ქვეშ მყოფი აქტიორების მიერ.

შედეგად, საჯარო ბიუროკრატიის წინაშე დგას ხელისუფლების მრავალი ლეგიტიმური წყარო და გავლენა, და ამდენად, სხვადასხვა ინტერესები, რომლებიც ერთმანეთს ვერ ემთხვევა. საჯარო ადმინისტრატორების პასუხისმგებლობა, შემდგომში წარმოჩინდება იმდენნაირად, რამდენი გასხვავებული ინტერესიც არსებობს საჯარო სექტორში და თავისთავად აისახება მის პოლიცენტრულ სტრუქტურაში. არსებობს, მაგალითად ეროვნული ფედერალური ინტერესები; არსებობს ასევე სათემო ან კონკრეტული ჯგუფური ინტერესები, როგორც ორგანიზებული, ისევე კერძო. პოლიტიკური ზეწოლის სახეობები რომელიც მოდის ამ ინტერესების მიერ, დიდ პრობლემებს უქმნის საჯარო ადმინისტრატორებს. ამას ხშირად უწოდებენ "მრავალმხრივ დილემას," ვინაიდან არსებობს საზოგადოდ მიღებული ბიუროკრატიული საქმიანობის შედეგები, რომლებიც შესაძლებელია იყოს კონფლიქტური, მაგრამ ამავე დროს ლეგიტიმური, და განაპირობებდეს მათი, ბიუროკრატების წარმატებას, ან წარუმატებლობას. ეს დაძაბულება, რომელიც წარმოჩინდება ამ პრობლემიდან, ბოლოს და ბოლოს ნაწილობრივ მაინც რეაგირებს ზოგ პოლიტიკურად დადგენილ სტანდარტებზე, რომელიც ემსახურება ადმინისტრაციულ საქმიანობას როგორც ოპერაციული საზომი.

პირველი, არსებობს კანონიერების ძირითადი პრინციპი (კანონთან თანხმობა). ბიუროკრატი აქტიორები ელიან მუდმივად გამოიყენონ ადმინისტრაციული წესებისა და რეგულირების ანალოგები. ეს ლეგალური პასუხისმგებლობა მიმართულია ბიუროკრატიული საქმიანობებისთვის, და ამავე დროს მისი ერთგვაროვნებისთვის და საიმედოობისთვის. მიუხედავად ამისა, ფორმალური კანონების და წესების ხარისხი და რაოდენობა ხშირად ადმინისტრაციული განყოფილებების, მეტ ან ნაკლებ ოთახს ტოვებს, რაც საჭიროა იმისათვის რომ გადაჭრილ იქნას მთელი რიგი პრობლემები, მაგრამ, ხშირად შედეგი არასწორად მართული, არაცენზურული, და უფრო მეტიც, არალეგალურია. იმისათვის, რომ გამოვასწოროთ ამ სფეროში სიტუაცია, უნგრეთის მთავრობამ განიზრახა:

> შეამციროს, ან უბრალოდ გაამარტივოს სახელმწიფო საქმიანობები სახელმწიფო ლიცენზირების პროცედურების ყოველიმხრივი განხილვის მეშვეობით; განიხილოს სახელმწიფო ადმინისტრირების პროცედურული სამართალი (რომელიც მიღებულ იქნა 1957 წელს და შესწორებები რამდენჯერმე იქნა შეტანილი) და მრავალი კონკრეტული პროცედურული კანონები და გაითვალისწინოს რჩევები, რაც გამოიწვევს მსგავსი კანონების ჰარმონიზაციას. (უნგრეთის მთავრობის საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის პროგრამა. 1996)

მეორე, საჯარო ბიუროკრატია, განსაზღვრების მიხედვით, არ მუშაობს იმ პრინციპით, რომელიც ითვალისწინებს მოგების მაქსიმალურ გაზრდას, არამედ

მათი მიზანია ღირებულებების გაზრდა და არსებული რესურსების ფრთხილად გამოყენება. ჰენსი, ეკონომია (ფულის დაზოგვა) და – ზოგჯერ –ეფექტურობა (ამონაგები) კიდევ ერთი ინდიკატორია ფისკალური პასუხისმგებლობის გაგებით. მიუხედავად ამისა, არასაკმარისი პროდუქტიულობისა და გაფლანგვის მაფალითები საჯარო ბიუროკრატიაში ძალზედ ხშირად გვხვდება ყოველდღიურ ცხოვრებაში. თუმცა, საჯარო ბიუროკრატია ყოველთვის უნდა უსვამდეს კითხვას საკუთარ თავს "მიღწეულ იქნა თუ არა დასახული მიზნები?" და "რენტაბელურია თუ არა შედეგი? დანახარჯი ამართლებს ამონაგებს?" უნგრეთის შემთხვევაში, იმისათვის რომ გავზარდოთ საჯარო ადმინისტრირების ორგანოების ეფექტურობა და ფასის ეფექტიანობა, მთავრობამ და მენეჯმენტმა უფრო მეტი ყურადღება უნდა მიექციოს ორგანიზაციულ პასუხისმგებლობას, რომელიც შესაძლებელია ხაზგასმული იყოს თანამედროვე ორგანიზაციების მეთოდებისა და მენეჯმენტის ფართოდ გავრცელებით. ფასეულობების და საჯარო შესყიდვების სისტემები (ორივე შეიქმნა საჯარო ფინანსური რეფორმის დროს) უფრო გაფართოვდება; და საზოგადოებისა და ბაზრის თვით-რეგულაცია ჩაანაცვლებს სახელმწიფო რეგულაციას, თუ შესაბამისი პირობები არსებობს, ან შეიქმნება. (უნგრეთის მთავრობის საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის პროგრამა. 1996)

მესამე სტანდარტს წარმოადგენს ეფექტიანობა, რომელიც დაკავშირებულია პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პრობლემებთან ან პროგრამის ანგარიშვალდებულებასთან. უნგრეთში, მაგალითად, ჯანდაცვის სისტემაში არსებული ჭარბი რესურსები, და განსაკუთრების ჰოსპიტალიზაციის სისტემა, კვლავ რჩება ფინანსური არაეფექტურობის ძირითადი გამომწვევი მიზეზი, და ამავე დროს განაპირობებს მომსახურების დაბალ ხარისხს. 1993 წელს, უნგრეთში 101 ჰოსპიტალის საწოლი მოდიოდა 10 000 მოსახლეზე; მაშინ როცა, ევროპის ქვეყნებში, უნგრეთთან შედარებით ბევრად მეტს ხარჯავდა ჯანდაცვაზე, ვიდრე უნგრეთი, ამავე წლის მონაცემებით, ევროპის სხვა ქვეყნებში საშუალოდ 90 საწოლზე 10 000 ადამიანი მოდიოდა. ამ ჭარბი რესურსების შემცირება არის განმსაზღვრელი ფაქტორია წარმატებული ჯანდაცვის რეფორმისა და სამთავრებო პროგრამამ აღიარა ეს.

პასუხისმგებლობის მეოთხე სტანდარტად ითვლება მოქალაქეების, როგორც საჯარო სერვისების აქტიური კლიენტების და ინტერესთა ჯგუფების საჭიროებების, პრობლემებისა და საქმიანობების პასუხისმგებლობა. ეს კრიტერიუმი მნიშვნელოვანი გახდა, უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში გაიზარდა. მიუხედავად ამისა, ჯერ კიდევ არსებობს საკმარისზე მეტი საჩივრები არარელევანტურობასთან, არაადეკვატურობასთან და ბიუროკრატიული საქმიანობების წარუმატებლობებთან დაკავშირებით, ამ თანამედროვე სტანდარტების "საზოგადოებრივი ურთიერთობის" ფონზე. ჯერ კიდევ არსებობს ბევრი სამხილი, რომელიც უნივერსალურ მომსახურებებსაც კი ირჩევენ, და ზოგჯერ დისკრიმინაციასაც კი აქვს ადგილი. მაგრამ სხვა მხრივ, არსებობს ასევე საშიშროება რომ, პასუხისმგებლობის, სამართლიანობისა და თანასწორობის სტანდარტები და ეფექტურობა და ეფექტიანობა შეიძლება კონფლიქტში მოვიდეს, თუ ერთი ეცდება პერსონალური მომსახურება სტანდარტული გახადოს, და მოემსახუროს, პერსონალური მომხმარებლის ხასიათის გაუთვალისწინებლად.

ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი სტანდარტები, საქმიანობების განსხვავებულ ასპექტებს ეხება. ისინი წარმოადგენენ დასახულ მიზნებს, რომლებიც იერარქიის

მიხედვით არ არიან დალაგებულნი; ამრიგად, ვერც ერთი მათგანის მაქსიმიზაცია ვერ მოხდება სხვების შეზღუდულად, შესრულების შემთხვევაში. იდეალურ შემთხვევაში, უნდა არსებობდეს სტანდარტების ბალანსირებული წონასწორობა, რათა დარწმუნებულნი ვიყოთ,თითოეულის კომპენსირება შესაძლებელია,სხვების ნაკლებობის შემთხვევაში, მაგრამ ზოგი სტანდარტი ყოველთვის წარმოდგენილია სხვა სტანდარტების ხარჯზე. *ამ ა ზრიდან გამომდინარე, ჩვენ უნდა ვისაუბროთ საჯარო ადმინისტრირებაში სტანდარტების კონკურენტუნარიანობაზე, რომელიც აისახება საჯარო სექტორის კონფლიქტურ ინტერესებში, ფორმულირებულ, აბსტრაქტულ დონეზე.* რაც შეეხება გვერდით მოთხოვნებს და მათ ადეკვატურ მოთხოვნად გადაქცევას ადექვატური გამოხმაურების შემთხვევაში, ნიშნავს მისი ადმინისტრაციისთვის პოლიტიკური და სოციალური კონფლიქტების ტრანსფორმირებას და ალბათ ეჭვგარეშეა, რომ ადმინისტრატორები პირდაპირ, ამ ინტერესების გავლენის ქვეშ იქნებიან და დააკმაყოფილებენ იმ აქტიორების მოთხოვნებს, რომლებიც ფლობენ უფრო მეტ პოლიტიკურ და სოციალურ ძალაუფლებას.

ბიუროკრატიულ საქმიანობებზე ეფექტური გავლენა უნდა იყოს და არის, ხშირ შემთხვევაში ლეგიტიმური ჩეკების და ბალანსების ფორმალური სისტემა. ეს არის კანონიერების მთავარი კრიტერიუმი. ეს მოითხოვს მოქალაქეთა მოთხოვნებზე პასუხისმგებლობას. ეს დაკავშირებულია უფრო მეტი მოქალაქის მონაწილეობაზე საზოგადო საქონლის და მომსახურების შექმნის მოთხოვნაზე.

მოქალაქეობრივი მონაწილეობა

ბიუროკრატიული პასუხისმგებლობა, განსაკუთრებით კი მოქალაქეთა კავშირის ანგარიშვალდებულება, შეიძლება მხოლოდ მაშინ, როდესაც არსებობს საზოგადოებრივი მოთხოვნისა და საჭიროებების შესაბამისი აღქმა (პრობლემის გამოვლენა და განსაზღვრა),მკაფიო მოთხოვნების პოლიტიკურ მიზნებად და პროგრამებად შესაბამისი ფორმირება (პოლიტიკური ფორმულირება და განხორციელება,) და პროგრამის ჩავარდნის ან გარემოს შეცვლის შემთხვევაში, მომსახურების მიწოდებაზე შესწორებების ეფექტურად შეტანა. (ვსავლობთ და ვრეაგირებთ უკუკავშირის საფუძველზე).

ამისთვის საჭიროა საჯარო ბიუროკრატიასა და საზოგადოებას შორის შესაბამისი კავშირი: საკომუნიკაციო არხების გახსნა, რაც მოქალაქეებს საშუალებას მისცემს საკუთარი ინტერესი გაატარონ პოლიტიკურ სისტემასთან ერთად და ეფექტური კონტროლის მექანიზმები, რომელიც გარანტია იქნება იმისა, რომ მისი ინტერესი არ დაიკარგება პოლიტიკური და ადმინისტრაციული პროცესების რომელიმე ფაზაში ან საფეხურზე. უნგრეთში რამდენიმე ნაბიჯი გადაიდგა ამ მიმართულებით:

- საჯარო მიზნების განსახორციელებლად, საჯარო ადმინისტრირების ორგანოები ძალისხმევას არ იშურებენ, ურთიერთობა დაამყარონ და ითანამშრომლონ შესაბამის ორგანოებთან და პიროვნებებთან, საკუთარი საჯარო მთავრობის ან სამთავრებო კომპეტენციის ფარგლებში (საჯარო და კერძო სექტორის შეთანხმება კერძო სექტორის მიერ მოხალისეობრივი მხარდაჭერის გამოყენებისთვის);
- ჯონკრეტულ შემთხვევაში, საჯარო ფუნქციები სრულდება საზოგადოებრივი

ფონდებით ან საზოგადო ინტერესთა კამპანიების მიერ, ან არამომგებიანი კერძო ორგანიზაციების მეშვეობით. (უნგრეთის მთავრობის საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის პროგრამა, ბუდაპეშტი, სექტემბერი, ა996);

კითხვა, თუ მოქალაქეებს რა შესაძლებლობები აქვთ, აკონტროლონ ბიუროკრატიული საქმიანობები, უნდა განვიხილოთ სამ განსხვავებულ დონეზე, თუ რომელ დონეზე, მოქალაქემ რა როლი უნდა შეასრულოს?

მათ შეუძლიათ:
- იყვნენ როგორც სახელმწიფოს წევრები ან ზოგადად მოქალაქეები (კონსტიტუციურ დონეზე);
- იყვნენ პოლიტიკური ზეწოლი ან მიზნობრივი ჯგუფის წევრები (პოლიტიკურ დონეზე);
- იყვნენ პოლიტიკური სააგენტოს კლიენტები (რეალური ადმინისტრირების ქუჩის დონე)

კონსტიტუციურ და პოლიტიკურ დონეზე, მოქალაქეებს აქვთ ხმის მიცემის შესაძლებლობა, რაც თანამედროვე, დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის, აუცილებელი შემადგენელი კომპონენტია. მოქალაქეთა აქტიურობის შედეგად შესაძლებელია წესების ლეგიტიმიზაცია; მაგრამ არსებობს შეზღუდვები. მაგალითად, პერიოდული საპარლამენტო არჩევნები, პოლიტიკის ფორმულირების, ბიუროკრატიის მიწოდების ეფექტური საჯარო კონტროლის შეზღუდული ღირებულებაა. ეს ადგილები უფრო აშკარაა ქუჩის დონეზე, სადაც ინდივიდუალური წარმომადგენლობა, პოლიტიკის ფორმირებისა და პოლიტიკის განხორციელების პროცესებში მონაწილეობს.

მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმა და შინაარსი მრავალმხრივია, მაგრამ ძირითადი ორი ტიპი შეიძლება გამოვყოთ:

- მოქალაქეთა მიზნობრივი ჯგუფები, რომლებზეც პირდაპირ ზემოქმედებენ ადმინისტრაციული საქმიანობები და მეტ-ნაკლებად *ორგანიზებული ინტერესთა ჯგუფები*, ორივე მათგანი ფიქრობს გამოიყენოს არაფორმალური პოლიტიკური გარე ზეწოლა მთავრობაზე და ადმინისტრაციაზე;
- *მოქალაქეები, როგორც მრჩეველთა კომიტეტის წევრები* სახელმწიფოს, ან ადგილობრივ დონეზე, როგორც *საჯარო ორგანიზაციების მმართველი საბჭოს წევრები,* აკონტროლებენ და ანხორციელებენ შიგნიდან, ან ტოპ ადმინისტრაციული სააგენტოები.

პოლიტიკის წარმოების და პოლიტიკის განხორციელების პრობლემები, რაც დაკავშირებულია მოქალაქეთა მონაწილეობასთან, არ შეიძლება განვიხილოთ იმ მნიშვნელოვანი ფუნქციის და როლის გარეშე, რაც ქუჩის-დონის ბიუროკრატიას და მოქალაქეებს გააჩნიათ, როგორც საზოგადო საქონლის და მომსახურების მწარმოებლებს და თანამწარმოებლებს. ერთ-ერთი ამის გამოვლინების ფორმა, გვხვდება თანაწარმოების დროს, რაც შეიძლება აღვწეროთ, როგორც *ინდივიდუალური თანაწარმოების სამი სხვადასხვა განზომილება:*

პირველი, მოქალაქეები აკონტროლებენ მომსახურების მიწოდების მნიშვნელოვან

შენატანს. (ისეთი მომსახურება, როგორიცაა მაგალითად სახანძრო მომსახურება, პოლიცია, სამედიცინო მომსახურება, ხშირად განპირობებულია მოქალაქეების მოთხოვნისდა შესაბამისად). მოქალაქეთა მოთხოვნების არარსებობის გარეშე, ამ მომსახურებათა უმეტესობა არ იქნებოდა.

მეორე, მოქალაქეებს უმთავრესი ფუნქცია აქვთ ბიუროკრატიის ადმინისტრაციაში, სადაც სპეციფიკური რესურსები, მოტივაცია და მოქალაქეთა და ბიუროკრატთა უნარები გარდაიქმნება ერთ მთლიან შედეგად. მასწავლებლები ვერ ასწავლიან, თუ არ იქნება მოსწავლეთა კოლაბორაცია. პოლიციის ოფიცრებისთვის ძალზედ მნიშვნელოვანია მოქალაქეთა მხარდაჭერა, რათა წარმატებით აწარმოონ გამოძიება და სოცუზრუნველყოფის ოფიცრებს სჭირდებათ ინდივიდუალური მოთხოვნების დეტალური აღწერა, რათა უზრუნველყონ შესაბამისი დახმარება.

მესამე, მოქალაქეთა თანამეწარმოება – თანამონაწილეობა, პერსონალურ სოციალურ გარემოში, რაც ნიშნავს, აწარმოონ საჯარო მომსახურების მიწოდების თანმიმდევრულ შედეგები;

შეიძლება დავასკვნათ, რომ საჯარო სექტორისთვის აუცილებელია თანამშრომლობა, ვინაიდან შეგვიძლია შევთავაზო როგორც მომსახურებაზე პასუხისმგებლობის გაზრდა, და ბიუროკრატიულ საქმიანობებზე პასუხისმგებლობის გაუმჯობესება, რაც გარკვეულწილად შედეგად მოგვცემს უფრო ეფექტურ საჯარო მომსახურებას. მაგალითად უნგრეთში, მცირე დამოუკიდებელი ადგილობრივი თვით-მართველობები შესაძლოა უზრუნველყოფილნი იყვნენ სხვადასხვა ასოციაციების მიერ, რაც განაპირობებს საჯარო საკითხების წარმატებით გადაწყვერტას. სხვა ტიპის მოხალისეობაც შესაძლებელია, მაგ. სპეციპიკურ მიზნიანი ასოციაციები, თანამშრომლობის სხვადასხვა ფორმები (მაგალითად, პროფესიული სამუშაო ჯგუფები, სპეციალური მიზნის ქვეშ გაერთიანებული გაერთიანებები, ჯანდაცვაში, განათლებაში ინფრასტრუქტურაში და სხვა დარგებში გაერთიანებული სხვადასხვა კავშირები) (უნგრეთის მთავრობის საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის პროგრამა. 1996)

წყაროები:

politika, mint kihívás. Medvetánc füzetek. KK. Bp. 1989.
Aberbach, J. D,. R. D. Putman and B. A. Rockman, Bureaucrats and Politicians is Western Democraties (Harvard University Press, Cambbridge Mass,. 1981)
Albrow, M,. Max Weber‘s Construction of Social Theory (Basingstoke, Macmillan, 1990).
Aldrich, H. E,. Organizations and Environments (Prentice Hall, Englewood Cliffs N. J,. 1979).
Argyris, C,. “Individual Actualization in Complex Organization” Mental Hygiene (1960).
Bachrach, P. and M. S. Baratz, Power and Poverty (Oxford University Press, New York, 1970).
Balzac, M,. Les Employees (Paris, 1836).
Bendix, R,. Max Weber, an Intellectual Portrait (Heinemann, London, 1960).
Blau, P. M,. The Dynamics of Bureaucracy (University of Chicago Press, Chicago, 1955).
Bottomore, T. B,. Elites and Society (Penguin, Harmondsworth, 1966)
Burnham, J,. The Managerial Revolution (Putman, London, 1942).
Chandler, A. D, The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business (Harvard University Press, Cambridge Mass,. 1977).
Crozier, M,. The Bureaucratic Phenomenon (University of Chicago Press, Chicago, 1964).
Djilas, M,. The New Class (Thames&Hudson, London, 1957).
Dunleavy, P,. “Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model”, British Journal of Political Science, 15 (1985).
Dunlevy, P,. Democracy, Bureaucracy and Punlic Choice (Harvester Wheataheaf, Hemel Hempstead, 1991).
Etzioni, A. (1995): Alternative Conceptions of Accountability. The Example of Health Administration” Public Administration Review 35. (May/June: 279 – 286).
Fry, Brian R. ‘Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo’ Chatham, Chatham House Publishers, 1989.
Gulick, Luther and Urwick, Lyndall (eds) ‘Papers on the Science of Administration’ New York, Institute of Public Administration, 1937.
Gerth, H. H. and C. W. Mills, From Max Weber: Essays in Sociology (Routledge&Kegan Paul, London, 1948).
Gouldner, A. W,.Patterns of Industrial Bureaucracy (Free Press, Glencoe III, 1954).
141
Public Administration and Public Management: Approaches and Reforms
Hogwood, Brian W. and Gunn, Lewis A. ‘Policy Analysis for the Real World’ Oxford, Oxford University Press, 1984.
Hughes, Owen E. ‘Public Management and Administration’ New York, St. Martin’s Press, 1994.
Hudson, B. ”Michael Lipsky and Street-Level Bureaucracy: A Neglected Perspective” in L. Barton (ed.), Disability and Dependency (Falmer Press, Lewes, 1989).
Kingsley, J. D., Representative Bureaucracy (Antioch Press, Yellow Springs Ohio, 1944).

Lane, Jan-Eric ‘The Public Sector’ London, Sage, 1993.
Maslow, A. H,. Motivation and Personality (Harper, New York, 1954).
Mills, C. W,. The Power Elite (Oxford University Press, New York, 1956).
Minzberg, H,. Power in and Around Organizations (Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J,. 1983).
Niskanen, W. A,. Bureaucracy and Representative Government (Aldine-Atherton, New York, 1971).
Nordlinger, E. A,. On the autonomy of the Democratic State (Harvard University Press, Cambridge Mass,. 1981).
Olsen, M,. The Logic of Collective Action (Harvard University Press, Cambridge Mass,. 1965).
Polsby, N. W. Community Power and Political Theory (Yale University Press, New Haven, 1963).
Poppe, K. R,. The Open Society and its Enemies (Routledge&Kegan Paul, London, 1996, 5th ed.)
Public Administration Reform Program of the Hungarian Government. Budapest. September 1996.
Rosenbloom, David H. ‘Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector’ New York, McGraw – Hill, 1993.
Straussman, Jeffrey D. ‘Public Administration’ New York – London, Longman, 1990.
Smith, B. C. Bureaucracy and Political Power (Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1988).
Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert c. (eds) ‘Classics of Public Administration’ Pacific Grove, Brooks/Cole, 1992.
Simon, Herbert ‘Administrative Behaviour’, London, Macmillan, 1957.
Stillman, Richard J. ‘Preface to Public Administration: A Search for Themes and Directions’ Administration’ New York, St. Martin’s Press, 1991.
Taylor, Frederick Winslow ‘Principles and Methods of Scientific Management’ New York, Harper, 1911.
Tullock, G,. The Politics of Bureaucracy (Public Affairs Press, New York, 1967).
Williamson, O. E,. Markets and Hierarchies (Free Press, New York, 1975).
Wittfogel, K. A,. Oriental Despotism (Yale University Press, New Haven, 1963)
Waldo, Dwight ‘The Enterprise of Public Administration’ Novato, Chandler and Sharp Publishers, 1992.
Wilson, Woodrow ‘The Study of Administration’, American Political Science Quarterly, 56. 1941.
Wirth, W. (1991): Compliance or Cooperation: the Ambivalence of Coproductive Service Relationships in Correctional Institutions. Paper presented at the conference “A guoi servent les usagers?”, January 16 – 19 at Paris.

თავი 7

არასამთავრებო სექტორის როლი საჯარო პოლიტიკაში

პაველ ფრიკი და მარტინ ბუტორა

შესავალი

უკანასკნელ ათწლეულში, არამომგებიანი ორგანიზაციების – ე.წ. "მესამე სექტორი" – გავლენა მნიშვნელოვნად მნიშვნელოვნად გაიზარდა მთელს მსოფლიოში, დაწყებული ისეთი განვითარებული ქვეყნებიდან, როგორიც არის დასავლეთ ევროპაში, ჩრდილოეთ ამერიკასა და აზიაში და დამთავრებული ყოფილი საბჭოთა კავშირის ბლოკისა და აგრეთვე, აფრიკის, აზიისა და ლათინური ამერიკის განვითარებადი ქვეყნებით.

მეოცე საუნის დასასრულის უდიდეს სოციალურ ინოვაციას წარმოადგენს არამომგებიანი ორგანიზაციების რაოდენობის უსასრულო ზრდა, რასაც საფუძვლად უდევს ასოციაციების შექმნასა და მოახალისეობასთან დაკავშირებული საქმიანობები. ამ ტიპის ორგანიზაციბი უკანსაკნელი ათწლულის განმავლობაში მსოფლიოს ყველა კუთხეში აღმოცენდა. ორი წამყვანი თეორიტიკოსი ლესტერ სალამოვი და ჰელმუტ ანჰეიერი (1996) მესამე სექტორს მოიხსენიებენ როგორც "ახალი გლობალური ძალა". არავინ იცის ამჟამად მსოფლიოში ზუსტად რადენი არამომგებიანი ორგანიზაცია არსებობს სამთავრებო ორგანიზაციების მიღმა – წერს ჯესიკა მათეუსი (1997).

ეს სწრაფად მზარდი სამყარო საკმაოდ განსხვავებულ ადამიანთა ჯგუფებს აერთიანებს: სამეზობლოებს, ინტერესთა ჯგუფებს, პროფესიურ ჯგუფებს, სერვისების მიმწოდებელ ორგანიზაციებს, გარკვეული პრინციპებისა და მოქალაქეთა უფლებების დასაცავად მოქმედ ორგანიზაციებს, რელიგიურ და აგრეთვე სეკულარულ ჯგუფებს. ისინი დახმარებას იღებენ დონორებისგან, სახელმწიფოსგან, საერთაშორისო ორგანიზაციებისგან, ზოგჯერ კი ისინი თავად ეწევიან საკუთარი პროდუქციისა და მომსახურების მარკეტინგს. მათ შორის ვხვდებით,როგორც მცირე სასოფლო გაერთიანებებს, ასევე გავლენიან საერთასშორისო ჯგუფებს, როგორიცაა მაგალითად, "ამნესტი ინტენეშენელ" (მნესტყ Iნტერნატიონალ), "გრნფისის" (რეენპეაცე) ტიპის გლობალური ორგანიზაციები ან მომსახურების ისეთი გიგანტური მომწოდებლები, როგორიც არის ჩ ღ , რომლის წლიური ბიუჯეტია ოთხასი მილიონი დოლარი. ასეთი ორგანიზაციები არ გვხვდება მხოლოდ ჩინეთში, ახლო აღმოსავლეთსა და ზოგიერთ ქვეყანაში, სადაც კულტურული ფაქტორები ან ავტოკრატიული მთავრობები ზღუდავენ სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებას. ბრიტანელი ავტორები – ჯეფ ვულგანი და ჩარლზ რენდლი წერენ: მაშინ როცა გაერთიანებულ სამეფოში ტრადიციული ჯგუფების (სკაუტები, ზოგიერთი საეკლესიო ორგანიზაციები) წევრთა რაოდენობა მკვეთრად მცირდება, ახალი ტიპის ორგანიზაიების ძალაუფლებისა და რიცხვის ზრდა გაოცებას იწვევს. ისინი მესამე სექტორს კიდევ ერთ "უხილავ ხელს" უწოდებენ (იგულისხმება, რომ არსებობს კიდევ ერთი უხილავი ხელი – "ბაზრის უხილავი ხელი"). აქ ვხვდებით ქველმოქმედების იმპულსებს, თუმცა ფორმები განსხვავებულია. აშკარად გამოხატულია "მკვეთრი მოთხოვნა, რომ ვიღაცას ეკუთვნოდე, რაღაცის ნაწილს წარმოადგენდე, რაიმე შეცვალო"; შედარებითი კეთილდღეობა ადამიანებს სტიმულს აძლევს, იფიქრონ საკუთარი ფასეულობების უფრო აქტიურად დამკვიდრებაზე (მულგან – ლანდრი, 1995).

სამი სხვადასხვა კვლევის სათაური – ახალი გლობალური ძალა, ძალაუ-

ფლების ცვლილიება, სხვა უხილავი ხელი – ასახავს იმ დიდ მასშტაბს, რამაც აღფრთოვანებაში მოიყვანა სოციალურ საკითხებზე მომუშავე მეცნიერები, თავსატეხი გაუჩინა პოლიტიკოსებს და უამრავი მოქალაქისთვის დასაქმების ასპარეზად იქცა.

არამომგებიანი ორგანიზაციის როლი და მასშტაბი

არამომგებიანი ორგანიზაციები მკვეთრად განსხვავდება ერთმანეთისგან მათი საქმიანობების ზომის და საქმიანობების მასშტაბებით, დაწყებული სათემო და სამეზობლო ორგანიზაციებიდან, რომლებსაც არანაირი საკუთრება არ გააჩნია და არც თანამშრომლები ჰყავთ, დამთავრებული მილიარდების მქონე ფონდებით, უნივერსიტეტებითა და ჯანდაცვითი კომპლექსებით, რომლებშიც ათასობით თანამშრომელი მუშაობს (ალლ, 1995). ისინი მკვეთრად განსხვავდებიან საქმიანობების მიხედვვით – ზოგიერთი სოციალურად გაჭირვებულთათვის ტრადიციულ ქველმოქმედებას ეწევა, ზოგიერთი სხვადასხვა პროდუქციის წარმოებით არის დაკავებული, ზოგი კი მაღალხარისხიან კვლევებს აწარმოებს.

სექტორის მრავალფეროვნება აისახება ამ სექტორების ასაღწერ სხვადასხვა ტერმინებში. თითოეული ფართოდ გავრცელებული ტერმინი, მისი ხასიათის კონკრეტულ ასპექტს გადმოგვცემს: „მესამე სექტორი“ (სახელმწიფოსა და ბაზარს შორის მოქმედი სექტორი,) „არამომგებიანი სექტორი“,„მოხალისეთა სექტორი“,„საჯარო-მომსახურების სექტორი“,„არასამთავრებო ორგანიზაციები“ (საერთაშორისოდ აღიარებული როგორc NGO), „საქველმოქმედო (ჰუმანიტარული, ფილანტროპული) ორგანიზაციები“, „თვითდახმარების ჯგუფები, კლუბები, ორგანიზაციები“, ბრიტანული ტერმინი „არა-რეგისტრირებული სექტორი“ (კანონით განუსაზღვრელი, არა სავალდებულო), ან „არაფორმალური სექტორი“, ამერიკული ტემინი „გადასახადებისგან განთავისუფლებული სექტორი“, ფრანგული ტერმინი “ ცონომიე სოციალე”, (რომლიც აქტიურად გამოიყენება საფრანგეთსა და ბელგიაში, აგრეთვე ევროკავშირის ინსტიტუტებში), ან გერმანული ტერმინი „გემეინნ ტზიგე რგანიზატიონენ“ და “გემეინწირტსცჰაფტლიცჰე ნტერნერნეჰმენ.”(ნჰეიერ – შეიბელ, 1990)

”სამოქალაქო” განზომილება – სამოქალაქო საზოგადოებასთან მჭიდრო კავშირი – განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. მსოფლიოს სხვადასხვა კუთხის თეორიტიკოსების, პრაქტიკოსებისა და ამ სფეროს ექსპერტების საჯარო გამოცხადება: ქმედითუნარიანი მოხალისეობრივი სექტორისაკენ, გვეუბნება: “მოხალისეობრივი სექტორი ეფუძნება დამოუკიდებლობის ფასეულობებს, პირად ინიციატივას, პლურალიზმს და სოლიდარობას”. ისინი აღნიშნავენ, რომ მოხალისეობრივი ორგანიზაციების დახმარებით შესაძლებელია ისეთი მატერიალური, სოციალური, ფსიქოლოგიური, სულიერი და სხვა საჭიროებებისა და სურვილბის დაკმაყოფილება, რასაც ვერ ახერხებს ხელისუფლება და ბაზარი. ეს ორგანიზაციები ადამიანებს გაერთიანების საშუალებას აძლევენ, რათა მათ შეძლონ საერთო ინტერესების წინ წამოწევა, ჯგუფებისა და სხვადასხვა ინდივიდების უფლებების დაცვა და სხვადასხვა პროექტების მხარდაჭერა, რომელთა მიზანია ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესება.

ტერმინ “სამოქალაქო საზოგადოებას” სხვადასხვა მნიშვნელობით გამოიყენებენ – “სახელმწიფოსგან დამოუკიდებელი ასპარეზი, სადაც ავტონომიური სამოქალაქო ინიციატივები შეიძლება წარმოიშვას”, “არალიბერალური სახელმ-

წიფოს წინააღმდეგ მოქმედი განმათავისუფლებელი ძალა" "სივრცე კრიტიკული დისკურსისთვის, სადაც მოქალაქეთა დამოკიდებულებები და ღირსებები აშკარად ვლინდება". (ოზ კი – შ კოსდ, 1993) კომუნიზმის დაცემის შემდეგ სიტუაცია ყოფილ სოციალისტურ ქვეყნებში შეიცვალა: სხვადასხვა სახალხო მოძრაობები პოლიტიკურ პარტიებში ტრანსფორმირდა. ბოზოკის მიხედვით, სამოქალაქო საზოგადოების მნიშვნელობის ჩამოყალიბებას რამდენიმე წელი დასჭირდა: "ის არ აღიქმება როგორც აჯანყება არალიბერალური სახელმწიფოს წინააღმდეგ, არამედ, როგორც დემოკრატიული სახელმწიფოს პარალელურად არსებული თვითორგანიზებული საზოგადოება, რომლის საქმიანობებიც ხორციელდება არასამთავრებო ორგანიზაციებისა და მთლიანად არამომგებიანი სექტორის მიერ". (Bozóki – Sükosd, 1993)

მიშელ ფოლი და ბობ ედვარდი "სამოქალაქო საზოგადოების ცნებისადმი ორ განსხვავებულ მიდგომას გვთავაზობს. პირველი აღწერილია ალექსის დე ტოქუევილის (ლეხის დე თოცქუევილლე) ცნობილ ნაშრომში "დემოკრატია ამერიკაში", სადაც განსაკუთრებული აქცენტია გაკეთებული ასოციაციების როლზე სოციალიზაციაში და ასოციაციების ზოგად გავლენაზე მთლიანად სახელმწიფოში სამოქალაქო კულტურის დამკვიდრებაში. მეორე არტიკულირებულია ჯესიკ კურონისა და ადამ მიჩნიკის მიერ პოლონეთის კომუნისტური რეჟიმის მიმართ წინააღმდეგობის სტრატეგიის ფორმულირების დროს. და აქცენტს აკეთებს სამოქალაქო საზოგადოებაზე, როგორც სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებელ სამოქმედო სფეროზე, რომელსაც ამ მიზეზის გამო შესწევს უნარი წინააღმდეგობა გაუწიოს ტირანულ სახელმწიფოს. პირველი კონცეფცია "ასახავს პოზიტიურ როლს დემოკრატიული ხელისუფლების განვითარებაში, მეორე კი ხაზს უსვამს სამოქალაქო გაერთიანებების მნიშვნელობას, როგორც ხელისუფლების გამაწონასწორებელ ძალას". არადემოკრატიულ რეჟიმებში, ყოველთვის შეინიშნება ტენდენცია "პარალელური სტრუქტურების შექმნისაკენ" (განათლების, კულტურის პარალელური ფორმები, პარალელური პროფკავშირები, საინფორმაციო ქსელი და ა.შ. ეს ყოველივე წარმოადგენს "პარალელური პოლიტიკის"(parallel polis) საფუძველს – ტერმინი გამოყენა ვალავ ბენდამ). განვითარებად დემოკრატიებში არამომგებიანი ორგანიზაციები დიდ როლს თამაშობენ კანონის უზენაესობის დამკვიდრებაში, ადამიანის უფლებების დაცვაში, კონფლიქტების პრევენციაში, თანამონაწილეობის მეშვეობით, დემოკრატიულ პროცესებში მოქალაქეების ჩართვაში და ა.შ. (Foley – Edwards, 1996, and also Coble, 1995)

არამომგებიან სექტორთან და სამოქალაქო საზოგადოებასთან დაკავშირებული საკითხებით კვლავ ინტერესდება ბევრი პოლიტიკოსი და თეორიტიკოსი პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში. მაგალითად, ვასლავ ჰაველი მესამე სექტორს ხედავს როგორც საზოგადოების განსაკუთრებულ ფენას, რომელიც "ძირითადად არ არის კერძო, მაგრამ არც სამთავრებო ხასიათს არ უნდა ატარებდეს, რომელიც არ არის მოგებაზე ორიენტირებული, მაგრამ საზოგადოებისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია". ის სრულფასოვნად განვითარებულ მესამე სექტორს მიიჩნევს როგორც "სამოქალაქო საზოგადოების სიმწიფის განუშორებელ ნაწილს, მისი სიმწიფის ინდიკატორს"(აველ, 1994). ამ მხრივ ის აღნიშნავს, რომ დემოკრატიის განვითარებას ხელს უწყობს მოქალაქეთა ინტერესების მხარდაჭერა არა მხოლოდ პოლიტიკური პარტიების მიერ, არამედ სამოქალაქო საზოგადოების არაპოლიტი-

კური გაერთიანებების მიერაც.

ამის საწინააღმდეგოდ, დემოკრატიის ლიბერალურ-დემოკრატიული მოდელის მხარდამჭერები არ იზიარებენ არაპოლიტიკური გაერთიანებების პოლიტიკაში აქტიურ ჩართვას – ასეთი გაერთიანებები ასუსტებენ პოლიტიკურ პარტიებს, ხოლო თავის მხრივ, ეს უკანასკნელნი ყველაზე უკეთ ახერხებენ საჯარო ინტერესების არტიკულირებას, გამოხატვას, გაერთიანებას, წარმოდგენასა და მხარდაჭერას" (Brokl, 1996 ab). თუ მესამე სექტორს განვიხილავთ, როგორც სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის არსებულ ბუფერულ ზონას, რომელიც საჭიროა სოციალური დაძაბულობისა და პოლიტიკური კონფლიქტების შესამცირებლად, მაშინ ზემოთ ხსენებული ტრადიციული პოლიტიკური მედიატორების, ან პოლიტიკური პარტიების როლი მცირდება. ასეთი "გადაფარვის დროს" თავდაპირველმა ლიბერალურ-დემოკრატიულმა სისტემამ მოქნილობა დაკარგოს, და შედეგად "ძალთა პლურალიზმით გამოწვეულ შემოქმედებითი ჰარმონიის" შეზღუდვას მივიღებთ.

მანკურ ოლსონის მსგავსად, ზოგერთი ლიბერალურ-დემოკრატიული მოდელის მიმდევარი აღნიშნავს, რომ "ასოციაციების მჭიდრო ქსელმა" შეიძლება მნიშვნელოვანი საფრთხე შეუქმნას, როგორც სახელმწიფოს, ასევე ბაზრის სტაბილურ ფუნქციონირებას (Foley – Edwards, 1996, and also Coble, 1995). ამ თვალსაზრისით, ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოება ლიბერალურ-დემოკრატიულ სახელმწიფოს შეიძლება მძიმე ტვირთად დააწვეს და იგივე საფრთხე შეუქმნას, რასაც ავტორიტარულ სახელმწიფოს შეუქმნიდა (Foley – Edwards, 1996, and also Coble, 1995); ასოციაციები, ზოგადად საფრთხეს უქმნიან დემოკრატიას, რადგან ისინი წარმოადგენენ არა ზოგადად, ერთიან პოლიტიკურ ინტერესებს, არამედ ცალკეულ ინტერესთა ჯგუფების (მაგ. პროფესიონალური ჯგუფები) ინტერესებს. საკმაოდ ძნელია, ამ ცალკეული ინტერესების შერწყმა მთლიანად საზოგადო ინტერესებთან. ამ შემთხვევაში გამჭვირვალობაც ნაკლებია, რადგან ფართო საზოგადოებას უჭირს ასეთ ინტერესთა ჯგუფების გაკონტროლება (Brokl, 1996 ab).

თუ ჩვენ დავუბრუნდებით ჩვენს მოსაზრებას სამოქალაქო საზოგადოების ორი "ძირითადი ტიპის" შესახებ, შეგვიძლია ჩამოვაყალიბოთ ჰიპოთეზა, რომ CEE-ის ქვეყნებში, რომლებიც ტრანსფორმაციის პროცესში არიან, სამოქალაქო საზოგადოების პირველი ტიპის ფორმირება (ანუ, დემოკრატიულ სახელმწიფოსთან ჰარმონიაში მყოფი თვითორგანიზებული საზოგადოება, რომელიც მოქალაქეებისათვის სივრცეს ქმნის "დემოკრატიული სახელმწიფოს შენების" პროცესში მონაწილეობის მისაღებად) განპირობებული იქნება ქვეყანაში არსებული დემოკრატიულობის ხარისხით. ამის საწინააღმდეგოდ, არსებული რეჟიმის აუტოკრატიული, ავტორიტარული და არადემოკრატიული მახასიათებლების გაძლიერება სამოქალაქო საზოგადოებას უბიძგებს, რომ იყოს უფრო დამოუკიდებელი და წინ აღუდგეს სახელმწიფოს მხრიდან ძალადობის ნებისმიერ გამოვლინებას.

სამართლებრივი საკითხები

სამოქალაქო ასოციაცია შეიძლება განისაზღვროს, როგორც საერთო ინტერესების გარშემო გაერთიანებულ ადამიანთა ორგანიზაცია, რომლებმაც საკუთარი ინტერესების დასაკმაყოფილებლად საჭიროდ და უფრო პრაქტიკულად

მიიჩნიეს, რომ გაეერთიანებინათ საკუთარი საქმიანობები და შეიძლება (თუმცა, სავალდებულო არ არის) საკუთარი ქონებაც (Frič, Deverová, Pajas and Šilhánová, 1998). –ის ქვეყნებში არამომგებიანი ორგანიზაციების უმრავლესობას შეადგენენ ე.წ. ალიანსები, საზოგადოებები და კლუბები და შეკრებისა და გაერთიანების კონსტიტუციური უფლების განსახორციელებლად ძირითად საფუძველს წარმოადგენენ. სამოქალაქო ასოციაციებში გადაწყვეტილებების მიღება ჩვეულებრივ ხმის მიცემით ხდება, რომელშიც მონაწილეობენ ან ორგანიზაციის თანამშრომლები ან არჩეული კომიტეტის წევრები.

სამოქალაქო ასოციაციებისგან განსხვავებით, რომლებიც წევრობის პრონციპს ეფუძნებიან, ფონდები წარმოადგენენ ასოციაციებს, რომელთა ქონებაც საჯარო მიზნებს ემსახურება. ზოგადად, ფონდებს მოეთხოვებათ სპეციალურ საბანკო ანგარიშებზე გარკვეული თანხის ქონა, ან უძრავი ქონების ან სხვა სახის აქტივების ქონა. თანამპონაწილეობითი აქტივები უნდა იყოს რეგისტრირებული და არ შეიძლება მათი გაყიდვა. ფონდის მიზნებს შეიძლება ემსახურებოდეს მხოლოდ შემოსავალი და არა აქტივები. ძირითადი განსხვავება ფონდს, როგორც ორგანიზაციასა და ფონდს, როგორც კაპიტალს შორის არის ის, რომ ფონდს, როგორც კაპიტალს არ გააჩნია რეგისტრირებული თანამონაწილეობა. (ფრიც დევეროვა, პაიასი და სილჰანოვა, 1998)

ეკლესიებისა და რელიგიური ერთობების მიმართ სამართლებრივ დამოკიდებულებას განსაზღვრავს სიტყვისა და რელიგიური რწმენის გავრცელების თავისუფლება. ასეთი ორგანიზაციების რეგისტრაციისთვის საჭირო წევრთა რაოდენობა შეიძლება მინიმალური იყოს. მაგალითად, ჩეხეთის რესპუბლიკაში, ეკლესია შეიძლება დარეგისტრირდეს, თუ მასში გაწევრიანებულია ჩეხეთის მუდმივ მაცხოვრებელთა 10 000 მოქალაქე, ან თუე ს ეკლესია მსოფლიო საბჭოს წევრია, და მასში გაწევრიანებულია ჩეხეთის 500 მუდმივი მკვიდრი, რომლებიც მას მხარდაჭერას აღუთქვამენ. (ფრიც დევეროვა, პაიასი და სილჰანოვა, 1998)

კერძო არამომგებიანი ორგანიზაციები/საზოგადოებრივი სარგებლიანობის კორპორაციები ძირითადად საზოგადოებისთვის სერვისების გაწევის მიზნით არიან დაფუძნებულები. ასეთი ორგანიზაციებს შეუძლიათ აწარმოონ ბიზნეს საქმიანობა მხოლოდ იმ პირობით, თუ მოგება მოხმარდება იმ სერვისების მოცულობის გაზრდას, რომელთა მისაწოდებლადაც ისინი შეიქმნენ. ისინი ფუძნდება გარკვეული წესდების საფუძველზე. დამფუძნებელი შეიძლება იყოს ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, სახემწიფო ორგანოების ჩათვლით.

სამთავრებო არამომგებიანი სექტორი

მაშინ როცა, ადრე არსებული ორგანიზაციების ტიპი ერთმნიშვნელოვნად განეკუთნოდა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების არამომგენიან სექტორს, მათ შორის არის რამოდენიმე, რომელთა "არამომგებიანი ბუნება" კითხვებს ბადებს. ეს მოიცავს კოოპერატივებს, საერთო ინტერესების ქვეშ გაერთიანებულ იურიდიული პირების, კომპანიებს, საბიუჯეტო და კონტრიბუციულ ორგანიზაციებს, პოლიტიკურ პარტიებს და პროფკავშირებს.

მეორე მსოფლიო ომის დამთავრების შემდეგ, ცენტრალურ და აღმოსავ-

ლეთ ევროპის ქვეყნებში ძალაუფლება კომუნისტურმა პარტიებმა აიღეს. ამ დროს, საბჭოთა კავშირის მაგალითზე დამოუკიდებელი არამომგებიანი ორგანიზაციების უდიდესი უმრავლესობა ან დახურეს, ანდა მათი ცენტრალიზების გზით მთლიანად დაუქვემდებარეს კომნუნისტური პარტიის კონტროლს, ანუ მოხდა მათი ნაციონალიზაცია. ნაციონალიზაცია განიცადეს იმ ორგანიზაციებმა, რომლებიც კომუნისტური მთავრობების თვალსაზრისით, აუცილებელად უნდა შენარჩუნებულიყო, რათა "მუშათა კლასს" გარკვეული სერვისები მიეღო (მათ შორის, სოციალური ან ჯანდაცვის), აგრეთვე იმ ორგანიზაციებმა, რომელთა გამოყენებაც საკუთარი პოლიტიკური მიზნებისთვის შეიძლებოდა (ძირითადად სასკოლო სფეროში). სოციალური, ჯანდაცვითი და საგანმანათლებლო სერვისების მიმწოდებელი ნაციონალიზებული ორგანიზაციები სამართლებრივი ფორმით გახდნენ საბიუჯეტო ორგანიზაციები, რომლებიც ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში დღემდე არსებობენ, თავიანთი საქმიანობებით კონკურენციას უწევენ არამომგებიან ორგანიზაციებს. იმ სფეროებში, რომლებშიც ისინი საქმიანობენ, დღემდე მოქალაქეთათვის სერვისების მიწოდებისა და მათი პრობლემების გადაწყვეტის ერთ-ერთ მთავარ საშუალებას წარმოადგენენ. იმის გამო, რომ ისინი სახელმწიფოს მიერ არიან დაფუძნებულნი, სახელმწიფო მათ ყოველწლიურად უხვად აფინანსებს.

"საბიუჯეტო ორგანიზაციები წარმოადგენენ სახელმწიფო ორგანოებს, რომელთა შემოსავალი და ხარჯები ზუსტად აღწერილია სახელმწიფო ბიუჯეტის კონკრეტულ პუნქტში. მაგალითებად შეიძლება მოვიყვანოთ ინდივიდუალური სამინისტროები, ჩეხეთის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო, მეცნიერებათა აკადემია, საავადმყოფოები, საჯარო სკოლები, მუზეუმები და კვლევითი ინსტიტუტები. საბიუჯეტო ორგანიზაციები მთლიანად სახელმწიფოს მიერ ფინანსდება და მათ გამოუყენებელი თანხები ან მათი საქმიანობის შედეგად მიღებული შემოსავალი წლის ბოლოსათვის სახელმწიფო ბიუჯეტში უნდა დააბრუნონ... თანამონაწილეობითი ორგანიზაციები (ზოგჯერ მათ "სუბსიდირებად" ორგანიზაციებად მოიხსენიებენ) საბიუჯეტო ორგანიზაციებს მსგავს ელემენტებს შეიცავს. თუმცა, სახელმწიფოს თანამონაწილეობა შეიძლება მისი ბიუჯეტის უდიდეს ნაწილს წარმოადგენდეს, მისი ყველა ხარჯი სახელმწიფოს მიერ სრულად ვერ იფარება. ასეთ ორგანიზაციებს ძირითადად სახელმწიფო სააგენტოები აფუძნებენ კულტურული და საგანმანათლებო ფუნქციების შესასრულებლად. " "სახელმწიფო სუფსიდიებთან ერთად საკუთარი ხარჯების დასაფარავად თანამონაწილეობით ორგანიზაციებს შეიძლება ჰქონდეთ საკუთარი დამატებითი შემოსავალი, მაგრამ ფისკალური წლის განმავლობაში მიღებული ნებისმიერი წმინდა შემოსავალი შეიძლება მთლიანად და ნაწილობრივ წაღებულ იქნას დამფინანსებელი სახელმწიფო დანაყოფის მიერ ან დარჩეს ორგანიზაციის სარეზერვო ფონდში. ამ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ დამფუძნებელს შეუძლია და ორგანიზაცია მასზე ვერანაირ გავლენას ვერ ახდენს. დამფუძნებელთან კონფრონტაციის შემთხვევაში თანამონაწილეობითი ორგანიზაციის დირექტორის პოზიცია იქნება ძალიან სუსტი, ვინაიდან დამფუძნებელს შეუძლია დირექტორის გადაყენება, ყოველგვარი მიზეზის ახსნის გარეშე. საბიუჯეტო და თანამონაწილეობითი ორგანიზაციები შეიძლება დაფუძნებული იქნას ცენტრალური ორგანოების, რეგიონალურ საბჭოებისა და მინიციპალიტეტების მიერ. საბიუჯეტო და თანამონაწილეობით ორგანიზაციებს შორის ძირითადი განსხვავება აისახება დაფინანსების იმ ხარისხში, რომელსაც ისინი იღებენ სახელმწიფოს, რეგიონის ან მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან" (fric

deverova, paiasi da silhanova, 1998)

სამართლებრივი ტრადიციები

ჰრუბალას მიხედვით (1998, გვ. 174), ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში სამი სამართლებრივი ტრადიცია არსებობს, რაც საფუძვლად დაედო ამ რეგიონში არამომგებიანი ორგანიზაციების არსებობას. მათ შორის ერთ-ერთი უპირველესია კონტინენტური ევროპის სამართალი (სამოქალაქო სამართალი). ამ ტრადიციის თანახმად, ის, თუ როგორ სამართლებრივ ფორმას მიიღებს მოქალაქეთა ინიციატივა დიდად განსაზღვრავს მათ პასუხისმგებლობასა და სარგებელს. ასევე ამ ტრადიციიდან გამომდინარე, გარვეული სამართლებრივი ფორმის სახით სამოქალაქო აქტივობის დარეგისტრირება გვევლინება სწორედ გადამწყვეტ მომენტად. მეორე, ე.წ. ანგლო-ამერიკული საკანონმდებლო ტრადიცია, პრეცენდენტის პრინციპს ეფუძნება. ამ შემთხვევაში, ორგანიზაციული მიზნების შესახებ გადაწყვეტილება ბევრად უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე რეგისტრაციის აქტი. მესამე ტრადიცია, რომელიც გამოცდილების ძალით ჯერ კიდევ ახდენს გავლენას არამომგებიანი ორგანიზაციების სრულ ქმედებაზე, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში არის საბჭოთა კანონი. საბჭოთა ტრადიციის სულისკვეთება იმაში გამოიხატება, რომ ამ ქვეყნებში შეინიშნება ტენდენცია, ესა თუ ის კანონი მოარგონ მხოლოდ რამოდენიმე ორგანიზაციას, ან სულაც ერთ ინდივიდუალურ ორგანიზაციას.

საგადასახადო სისტემა

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში სამართლებრივი სისტემები ითვალისწინებენ იმ ფაქტს, რომ არამომგებიანი ორგანიზაციები მათი სოციალური მისიისდა გამო იმსახურებენ უკეთეს საგადასახადო პირობებს, ვიდრე კომერციული და მოგებაზე ორიენტირებული ორგანიზაციები. საგადასახადო შეღავათები შეიძლება შეეხოს არა მარტო არამომგებიან ორგანიზაციებს, არამედ იმ დონორებსაც, რომლებიც საზოგადოებრივ კეთილდღეობას ემსახურებიან. არამომგებიანი ორგანიზაციებისთვის საგადასახადო შეღავათები შეიძლება იყოს საშემოსავლო გადასახადებისგან გათავისუფლება. საგადასახადო შეღავათები შეიძლება ვრცელდებოდეს აგრეთვე ქონების გადასახადზე, ტრანსფერის გადასახადზე, არაპირდაპირ გადასახადზე, დამატებითი ღირებულების გადასახადზე, იმპორტის ან გაყიდვის გადასახადზე. ბევრ ქვეყანაში, იმ დონორებს, რომლებიც მიზნად საზოგადოებრივ კეთილდღეობას ისახავენ, მრავალგვარი საგადასახადო შეღავათები ენიჭებათ. ამის კარგ მაგალითს წარმოადგნს უნგრეთი, და ამის შესახებ ინფორმაცია ქვემოთ არის მოცემული:

შეზღუდვები და ანგარიშვალდებულება

სამართლებრივი თეორიის მიხედვით, არამომგებიანი ორგანიზაციების დაფუძნების ძირითადი მიზანი არ შეიძლება იყოს ბიზნესის წარმოება და მოგება არ შეიძლება განაწილდეს არც დამფუძნებლებზე და არც ორგანიზაციის რომელიმე სხვა წევრზე, არამედ უნდა მოხმარდეს ორგანიზაციის შემდგომ განვითარებას. ეს გარემოება წარმოადგენს ძირითად განმასხვავებელს არამომგებიან და მომგებიან ორგანიზაციებს შორის და მას "არ-განაწილების შეზღუდვას" უწოდებენ (hansman, 1980, 838). ხელსაყრელ საგადასახადო კანონმდებლობას თან რამოდენიმე შეზღუდვა ახლავს. სალამონისა და ფლაჰერტის თანახმად, ეს შეზღუდვე-

ბი ინტერესთა კონფლიქტს ეხება. არამომგებიანი ორგანიზაციების წევრებსა და თანამშრომლებს ჩვეულებრივ ეკრძალებათ შემდეგი ტრანსაქციების წარმოება:

- ორგანიზაციის ფულის სესხება კერძო პირებისთვის;
- ორგანიზაციის მიერ ინდივიდის დავალიანებაზე პასუხისმგებლობის აღება;
- კერძო ინდივიდის ან ბიზნესისთვის იმაზე მეტის გადახდა, რაც მას ეკუთვნის მის მიერ გაწეული საქმიანობისთვის;
- კერძო პირისთვის საოფისე ინვენტარის გამოყენების ან დაბალ ფასში შესყიდვის უფლების მიცემა და
- არამომგებიანი იურიდიული სტატუსის გამოყენება ბიზნეს ინტერესების დასაკმაყოფილებლად (მაგ., ფონდის ქონების დაბანდება გამგეობის მიერ კონტროლირებად ბიზნესში)." (სალამონი და ფლაჰერტი, 1996).

მაშასადამე, არამომგებიანი ორგანიზაციების საკანონმდებლო სისტემა ითხოვს ასეთი ორგანიზაციებისთვის გარკვეული ხარისხის გამჭვირვალობას. "ასეთი მოთხოვნები პერიოდული ანგარიშების წარდგენის მეშვეობით უზრუნველყოფს იმის გადამოწმებას, რომ არამომგებიანი ორგანიზაციები ხელსაყრელ საგადასახადო სისტემას და საკუთარ რესურსებს მართლა საკუთარი მიზნების შესაბამისად იყენებენ" (სალამონი და ფლაჰერტი, 1996).

არამომგებიანი ორგანიზაციების მახასიათებლები

არამომგებიანი ორგანიზაციების "სტრუქტურულ/ოპერაციული განსაზღვრების" მიხედვით, რომელსაც სალამონი და ანჰეიერი გვთავაზობს (1992), ის ორგანიზაციები, რომლებიც არამომგებიანი სექტორის შემადგენლობაში შედიან, შემდეგი ატრიბუტებით ხასიათდებიან:

ორგანიზაცია

ორგანიზაციები გარკვეული ხარისხით ინსტიტუციონალიზირებული უნდა იყოს, პირველ რიგში გარკვეული წერილობითი დოკუმენტების მეშვეობით (შიდა განაწესი ან ორგანიზაციული კოდექსი). თუმცა, ინსტიტუციონალიზირება სხვაგვარად შეიძლება გამოიხატოს – წევრების ან წარმომადგენლების რეგულარული შეხვედრების მოწყობა, ანდა პროცედურითა და სტრუქტურით განსაზღვრული წესების შესრულება. ეს კრიტერიუმი მიესადაგება ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის არამომგებიანი სექტორის თითქმის ყველა ორგანიზაციას.

კერძო

კერძო ორგანიზაციები ინსტიტუციონალურად სახელმწიფო აპარატისა და საჯარო ადმინისტრაციისაგან განცალკევებული არიან. არამომგებიანი ორგანიზაციები არც საჯარო ადმინისტრაციის წევრები არიან და არც სახელმწიფო ჩინოვნიკების მიერ იმართებიან. ეს კრიტერიუმი გამორიცხავს იმ ორგანიზაციებს, რომლებიც დაფინანსებას ან რაიმე კონტრიბუციას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იღებენ და სახელმწიფო ან მუნიციპალურ ორგანიზაციებს წარმოადგენენ. თუმცა, სავარაუდოა, რომ მომდევნო რამოდენიმე წლის განმავლობაში ეს ორგანიზაციები არამომგებიან ორგანიზაციებად ტრანსფორმირდებიან, საზოგადოებრივი სერვისების მიწოდებას დაიწყებენ და საზოგადოებრივი კორპორაციების ფორმას მიიღებენ.

მოგება არ ნაწილდება

არამომგებიანი ორგანიზაციის მიერ მიღებული მოგების გადანაწილება დამფუძნებლებზე, მმართველებსა და წევრებზე დაუშვებელია. ორგანიზაციის მიერ დაგროვილი შემოსავალი აუცილებლად მისივე მიზნებს უნდა მოხმარდეს. პოტენციური პრობლემები არსებობს იურიდიული პირებისა და კოოპერატივების გაერთიანების შემთხვევაში, რადგან ორივე მათგანი შეიძლება ემსახუროს, როგორც არამომგებიან, ასევე ბიზნეს ინტერესებს.

თვითმმართველობა

ეს კრიტერიუმი ორგანიზაციებისგან საკუთარი თავის მართვის უნარს მოითხოვს. არასამთავრობო ორგანიზაციებს აქვთ საკუთარი შიდა მართვის პროცედურები და გარედან არ იმართებიან. ეს კრიტერიუმი მიესადაგება ეკლესიებისა და რელიგიური გაერთიანებების მიერ დაფუძნებულ ბევრ ორგანიზაციას. ასეთი ორგანიზაციების მიერ გაწეული სამუშაო, რომელიც დიდ წილად მოხალისეობრივი ხასიათისაა, უზრუნველყობს მათთვის ღირსეული ადგილის დაკავებას არამომგებიანი ორგანიზაციების სექტორში და სამოქალაქო საზოგადოების განუშორებელ ნაწილად აქცევს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში.

მოხალისეობრივი

არამომგებიანი ორგანიზაციები თავიანთ საქმიანობაში გარკვეული ინტენსივობით მოხალისეობრივ თანამონაწილეობას იყენებენ, როგორც ორგანაციის საქმიანობების შესრულებაში, ასევე მის მართვაში. თუმცა, ეს არ ნიშნავს, რომ ორგანიზაციების შემოსავლის უდიდესი ნაწილი მოხალისეობრივი შემოწირულობებიდან მოდის, ან რომ თანამშრომლების უმეტესობა მოხალისეები არიან. ეს კრიტერიუმი გამორიცხავს ისეთ პროფესიულ გაერთიანებებს, რომელთა წევრობაც სავალდებულოა გარკვეული პროფესიული საქმიანობის საწარმოებლად. ასეთი გაერთიანებები ბიზნეს ინტერესებს არ ემსახურებიან და თავიანთი ფორმით ძალიან გვანან არამომგებიან ორგანიზაციებს.

ფაქტია, რომ ბევრი ის ორგანიზაცია, რომელიც არამომგებიანი სექტორის ნაწილად ითვლება, ვერ აკმაყოფილებს ყველა ზემოთ ჩამოთვლილ მახასიათებელს. ისინი მოსაზღვრე ორგანიზაციები არიან და არასამთავრობო სექტორში მათი სახელის აღსანიშნავად რამოდენიმე აბრევიატურა არსებობს, რომელთაგან თითოეულს საფუძვლად სამი ასო დაეოდო (რაც არასამთავრობო ორგანიზაციას ნიშნავს). ეს აბრევიატურები ხშირად მიგვანიშნებს დაფინანსების ძირითად წყაროზე, ან იმაზე თუ რამდენად არის ორგანიზაცია დამოკიდებული დამფუძნებელზე. მაგალითისთვის, ჩვენ შეგვიძლია ზოგიერთი მათგანი დავასახელოთ:

QUANGO (ნახევრად კერძო, ნახევრად საჯარო), და მათ შორის ჩვენ კიდე შეგვიძლია გამოვყოთ:
GONGO (ხელისუფლების მიერ შექმნილი), რომელსაც, მაგ., სამხრეთ ამერიკულ კონტექსტში ეწოდება:
GRINGO (ხელისუფლების მიერ შექმნილი/წახალისებული და მართული), აგრეთვე, გამოიყენება აბრევიატურა:
BONGO (ბიზნესის მიერ შექმნილი NGO), ზოგჯერ ასე იმ არამომგებიან ორგანიზაციებს ეძახიან, რომლებიც დიდი ბიზნეს კორპორაციების მიერ არიან დაფუძნებული.

არამომგებიანი ორგანიზაციების თეორიები

სალამონი და ანჰეიერი აერთიანებენ და განიხილავენ არამომგებიანი ორგანიზაციების 6 ძირითად თეორიას (სალამონი და ანჰეიერი, 1996ბ).

1. *ჰეტეროგენულობის თეორია* (ბაზრის ჩავარდნა/ხელისუფლების ჩავარდნა). ამ თეორიის საფუძველს წარმოადგენს იმის ცოდნა, რომ თავისუფალ ბაზარს არ ძალუძს მოქალაქეთათვის საზოგადოებრივი სიკეთის საჭირო ოდენობით მიწოდება. ასეთი საზოგადოებრივი სიკეთის ტიპიურ მაგალითს წარმოადგენს, მაგ., მოქალაქეთა უსაფრთხოება. კლასიკური ეკონომიკური თეორიის მიხედვით, სწორედ ბაზრის ეს ჩავარდნა განაპირობებს ხელისუფლების არსებობის აუცილებლობას. მნიშვნელოვანი აზრთა სხვაობა არსებობს იმის თაობაზე, თუ რომელი სერვისები და პროდუქცია უნდა იქნეს მიწოდებული ხელისუფლების მიერ. აშკარაა, რომ ასეთი აზრთა სხვაობა უფრო მწვავე იქნება ისეთ ჰეტეროგენულ საზოგადოებაში, რომელიც ბევრი განსხვავებული სოციალური, რელიგიური, ეთნიკური და სხვა ჯგუფებისგან შედგება. ასეთ შემთხვევაში, ვეისბროდის მიხედვით, საზოგადოება დაიწყებს არამომგებიანი ორგანიზაციების დაფუძნებას, რომლებიც ისეთი სერვისებისა და პროდუქციის მიწოდებას შეძლებს, რაც ვერც ბაზარმა და ვერც ხელისუფლებამ ვერ შეძლო. ამ თეორიის მიხედვით, არამომგებიანი ორგანიზაციების წარმოშობას საზოგადოების ჰეტეროგენულობა განაპირობებს.

2. *მიწოდების თეორია* (საზოგადოებრივი მეწარმეები)მ მიწოდების თეორია უარყოფს, რომ ბაზრისა და სახელმწიფოს ჩავარდნამ შეიძლება ნჯო-ების განვითარება გამოიწვიოს. ამ თეორიის მთავარი წარმომადგენლის, ესტელ ჯეიმსის აზრით, სხვადასხვა ქვეყნებში ნჯო-ების განსხვავებული განვითარება სრულფასოვნად რომ ავხსნათ, ამისათვის აუცილებლად უნდა გავითვალისწინოთ კიდევ ერთი ფაქტორის, "საზოგადოებრივი მეწარმეების" არსებობა. ეს ის ხალხია, რომლებსაც აქვთ განსაკუთრებული მოტივაცია და წახალისება, რათა შექმნან ისეთი ნჯო-ები, რომლებიც მოქალაქეთა საჭიროებების აკუმულირებას მოახდენენ (ჯეიმსი, 1978). თუმცა, ამგვარი საზოგადოებრივი მეწარმეების არსებობა შემთხვევითი არ არის. ისინი გაცილებით ხშირად გვხვდებიან ისეთ ქვეყნებში, სადაც დაშვებულია რელიგიური შემწყნარებლობა.

3. *ნდობის თეორიები (კონტრაქტის დარღვევა)* ნდობის თეორია, ნჯო-ების წარმოქმნას ბაზრის ჩავარდნას უკავშირებს, ოღონდ ცოტათი განსხვავებული ინტერპრეტაციით. ბაზრის ჩავარდნას იწვევს არა იმდენად მის მიერ მოსახლეობის სხვადასხვა საჭიროებების აკუმულირების შეუძლებლობა, არამედ ბიზნეს გარიგებებისთვის, ზოგოერთ შემთხვევაში არასაკმარისად საიმედო გარემოს შექმნა. მომხმარებლის არასაკმარისი ინფორმირებულობა საქონლისა და მომსახურების ხარისხის შესახებ იწვევს, ე.წ. "კონტრაქტის დარღვევას". იმის გამო, რომ საქონლისა და მომსახურების მწარმოებელი უფრო მეტად ინფორმირებულია, ეს იწვევს "ინფორმაციულ ასიმეტრიას", რაც, მომხმარებლის თვალსაზრისით, მხოლოდ მწარმოებლის სანდოობის ხარჯზე შეიძლება გადაილახოს. ამის გამო, მომხმარებლებს საქონლისა და მომსახურების მიღება ნჯო-ებისგან ურჩევნიათ, რადგან ფიქრობენ, რომ ნჯო-ებისთვის მოგების მაქსიმალიზაცია მთავარი მამოძრავებელი არ არის.

4. *კეთილდღეობის სახელმწიფოს თეორია* (არამომგებიანი სექტორი, როგორც ნარჩენი კატეგორია) იმის მიუხედავად, რომ კეთილდღეობის სახელმწიფოს თეორიის მთავარი მიზანი არ ხსნის ნჯო-ების წარმოშობას, ამ თეორიამ უდიდესი გავლენა მოახდინა სოციალურ მეცნიერთა მთელი თაობის აზროვნებაზე, რათა მათ საზოგადოებაში ნჯო-ების მნიშვნელოვანი როლი ეღიარებინათ. ამ თეორიის მიხედვით, ნჯო-ები განიხილებოდა, როგორც სოციალური პრობლემების მოგვარების პრე-მოდერნისტული მექანიზმი. თუმცა, ინდუსტრიალიზაციისა და სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკის აღმოცენებასთან ერთად, მან დაკარგა მნიშვნელობა და დღეს უკვე შემოგვრჩა, როგორც ძველი დროის გადმონაშთი. ჯილ ქვადაგნოს აზრით: "ინდუსტრიალიზაციის ზრდასთან ერთად, იზრდება მოთხოვნა სახელმწიფო დანახარჯებზე, რაც ამცირებს ტრადიციული ოჯახების ფუნქციებს. იმის გამო, რომ ტრადიციულ საზოგადოებრივ ინსტიტუტებს არ შეუძლიათ ისეთი დაუცველი ჯგუფების საჭიროებების დაკმაყოფილება, როგორიცაა მაგ. ბავშვები, მოხუცები, ავადმყოფები, სახელმწიფოს დანახარჯები მეტ-ნაკლებად ავტომატურად იზრდება..." (1987,გვ. 112, სალამონი და ანჰეიერი, 1998ბ, გვ. 16). თანამედროვე მსოფლიოში, ნჯო-ების არსებობის ერთადერთი მიზეზი არის სახელმწიფოს მიერ ამგვარი ფუნქციების არასაკმარისად ეფექტურად შესრულება.

5. *ურთიერთდამოკიდებულების თეორია* (შემთხვევითი ჩავარდნა)
ურთიერთდამოკიდებულების თეორია ნჯო-ების წარმოქმნასა და ფუნქციონირებას არც სახელმწიფოს ჩავარდნით ხსნის და არც ბაზრის, და ამასთანავე უარყოფს თანდაყოლილი კონფლიქტის არსებობას სახელმწიფოსა და ნჯო-ებს შორის. ეს თეორია უფრო შორს მიდის და აღნიშნავს, რომ სახელმწიფოსა და ნჯო-ებს შორის თანამშრომლობა გარდაუვალია და წინასწარ არის განპირობებული. უფრო მარტივად რომ ვთქვათ, ისინი ერთმანეთის ნაკლოვანებების კომპენსირებას ახდენენ და ამიტომ ურთიერთდამოკიდებულნი არიან.
"ხშირად, არამომგებიანი ორგანიზაციები იმ სფეროებში აქტიურობენ, სადაც ხელისუფლების ჩართულობა მცირეა. ხშირად, ისინი ანვითარებენ გარკვეულ ექსპერტიზას, სტრუქტურასა და გამოცდილებას, რაც ხშირად საფუძვლად ედება სახელმწიფოს საქმიანობებს. გარდა ამისა, არამომგებიანი ორგანიზაციები, ხშირად ახერხებენ გარკვეული პოლიტიკური მხარდაჭერის მობილიზებას, რომლის დახმარებითაც ისინი სახელმწიფოს ამა თუ იმ გადაწყვეტილებაზე ზეგავლენას ახდენენ. და ბოლოს, ყველა უპირატესობის მიუხედავად, არამომგებიან ორგანიზაციებს აქვთ მნიშვნელოვანი შეზღუდვები, რაც მათ ხელს უშლის საჯარო პრობლემებთან გამკლავებაში" (სალამონი და ანჰეიერი, 1996ბ, გვ. 17).

6. *სოციალური წარმოშობის თეორია* (ლიბერალური, სოციალ-დემოკრატიული, კორპორატიული და სტატიკური მოდელი)
როდესაც ნჯო-ების წარმოშობის სხვადასხვა ვერსიებზე ვმსჯელობთ, სოციალური წარმოშობის თეორია გვირჩევს, რომ ყურადღება მივაქციოთ ნჯო-ებსა და სხვადასხვა სოციალურ კლასებს შორის არსებულ ურთიერთკავშირს, განსაკუთრებით კი სხვადასხვა სოციალური კლასების ისტორიული როლის ჭრილში. როგორც ვოლფგან სეიბელი ამბობს: "ნჯო-ები მხოლოდ საქონლისა და მომსახურების მომწოდებლები კი არ არიან, არამედ სო-

ციალური და პოლიტიკური კოორდინაციის მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენენ" (სეიბელი, 1990, გვ. 46). მის თანახმად, ნჯო-ები გარკვეულწილად ელიტის ბირთვს ქმნიან, სარგებლობენ კარგი რეპუტაციით და აქვთ ფული და ძალა. ნჯო-ები საკმაოდ მყარად არიან დაკავშირებული სოციალურ და ეკონომიკურ სტრუქტურებთან. სალამონი და ანჰეიერი (1996ბ) აღიარებენ ოთხი მოდელის ან როგორც ისინი უწოდებენ: საზოგადოებაში ნჯო-ების არსებობის "არამომგებიანი რეჟიმების" არსებობას.

პირველი არის ლიბერალური მოდელი, სოციალურ საქმიანობებში სახელმწიფოს ფართო ჩარევის ტიპიური მოწინააღმდეგე, რომელიც უპირატესობას კერძო ინიციატივასა და მოხალისეობრივ მუშაობას ანიჭებს.

მეორე მოდელს წარმოადგენს სოციალურ-დემოკრატიული მოდელი, იგი ეწინააღმდეგება ლიბერალურ მოდელს, მომსახურების მიწოდებაში უპირატესობას სახელმწიფოს ანიჭებს და მომსახურების მოხოლოდ შეზღუდულ სფეროს უტევებს ნჯო-ებს. ასეთ ფორმას ადგილი აქვს მხოლოდ იმ შემთხვევებში, როდესაც მუშათა კლასი (სხვა კლასების წარმომადგენელთა მხარდაჭერით) ეფექტურად ახდენს გავლენას სახელმწიფო ძალაუფლების განხორციელებაზე.

მესამე არის კორპორატიული მოდელი, სადაც ძლიერი სახელმწიფო ახდენს ნჯო-ების კულტივირებას, რომლებიც თავის მხრივ წამყვანი საზოგადოებრივი ელიტის რეზერვუარის ფუნქციას ასრულებენ და გარკვეულწილად მედიატორების როლში გვევლინებიან, რათა მოახდინონ უფრო რადიკალური სოციალური მოთხოვნების პრევენცია. შედეგად ვიღებთ კარგად განვითარებულ არამომგებიან სექტორს, რომელსაც დიდსულოვნად უჭერს მხარს სახელმწიფო, თავისი სოციალური პროგრამების მეშვეობით.

მეოთხე არის სტატიკური მოდელი, რომელიც სოციალ-დემოკრატიული მოდელისგან განსხვავებით მუშათა კლასთან არ არის დაკავშირებული. ამ შემთხვევაში, სახელმწიფო უფრო მეტად თავისი ან ეკონომიკური ელიტის ინტერესებით არის დაკავებული და ავტონომიურობის დიდ ხარისხს ინარჩუნებს. ნჯო-ები კი, როგორც რადიკალურ ინტერესთა წარმომადგენლები, საზოგადოებრივი მოვლენების მხოლოდ პერიფერიაზე ყოფნით კმაყოფილდებიან.

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში არამომგებიანი სექტორის განვითარება

სოციალური კეთილდღეობის სისტემისთვის დახმარების გაწევა

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში არამომგებიანი სექტორის თვალსაჩინო განვითარება (რომელიც ამ ქვეყნებში, სულ რაღაც რამოდენიმე წლის წინ, ფაქტიურად საერთოდ არ არსებობდა) რამოდენიმე ფაქტორმა გამოიწვია. ევროკომისიის ევროპული ფონდის მიერ 1996 წლის მაისში მომზადებულ შემაჯამებელ მასალებში ნათქვამია, რომ ბოლო რამოდენიმე ათწლეულის განმავლობაში, მთელ მსოფლიოში მესამე სექტორის ზრდამ ფენომენალურ მასშტაბებს მიაღწია. ფონდები და ასოციაციები მოქალაქეებს საშუალებას აძლევენ, რომ

“სულ უფრო და უფრო აქტიური როლი ითამაშონ საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში, და ამგვარად, სახელმწიფოსა და ბიზნესთან ერთად სამოქალაქო საზოგადოების მშენებლობის ფუნქციები გაინაწილონ”. ეს ნათლად დასტურდება სტატისტიკურ მონაცემთა მეშვეობით. ევროკავშირში, “ეს სექტორი გავლენიან ეკონომიკურ ძალას წარმოადგენს და მისი წვლილი მშპ-ში 4-5 პროცენტს შეადგენს. მესამე სექტორის სოციალურ-ეკონომიკურ მიმართულებაში დახლოებით 10 მილიონი პროფესიონალი არის დასაქმებული, რომლებიც თავის მხრივ 80 მილიონამდე მოხალისის გააქტიურებას ახდენენ. საფრანგეთში, გერმანიასა და გაერთიანებულ სამეფოში, ყოველი რვა ახალი ვაკანსიიდან ერთი სოციალურ ეკონომიკაზე მოდის; პროფკავშირების წევრთა რაოდენობის შემცირების პარალელურად, ფონდები და ასოციაციები სულ უფრო და უფრო დიდ როლს ასრულებენ სოციალური დიალოგის წარმართვაში სახელმწიფოსა და ბიზნეს სექტორებთან” (გალოპი-კემპი, 1996).

წამყვანი თეორეტიკოსი ლესტერ სალამონი “ასოციაციური რევოლუციის” შესახებ საუბრობს. (სალამონი და ანჰეიერი და თანამოაზრეები 1998). ამის ერთი მიზეზი არის კეთილდღეობის სახელმწიფოს ზოგადი კრიზისი. დასავლეთში მისთვის დამახასიათებელია ბიუროკრატიული მექანიზმები და საბიუჯეტო დეფიციტები. კეთილდღეობის სახელმწიფოს პრობლემას არ წარმოადგენს მხოლოდ ფინანსური რესურსების ნაკლებობა სოციალური პროგრამების განსახორციელებლად, რადგან აშკარად გამოიკვეთა პოლიტიკური კონსესუსის ნაკლებობა, რესურსების ეფექტურად და გამჭვირვალედ გამოყენებასთან დაკავშირებით. ყოფილი საბჭოთა ბლოკის ქვეყნების შემთხვევაში, “რეალური სოციალიზმის” რეჟიმის პირობებში ადგილი ჰქონდა სოციალისტური კეთილდღეობის კრიზისს, რის გამოც მოსახლეობა სულ უფრო და უფრო ნაკლებად იყო სოციალურად უზრუნველყოფილი. პოლონეთისგან, რუმინეთისა და უნგრეთისგან განსხვავებით, ჩეხოსლოვაკიაში ეს კრიზისი მხოლოდ კომუნისტური რეჟიმის დამხობის შემდეგ გამოააშკარავდა, მაგრამ უფრო თვალსაჩინო გახდა სოციალური ტრანსფორმაციის პროცესში.

საშუალო კლასის აღმოცენება

აქტიური საშუალო კლასის აღმოცენება წარმოადგენს კიდევ ერთ ფაქტორს, იმისდა მიუხედავად, მათ ჩვენ არამომგებიანი მომსახურების პოტენციურ მომწოდებლებად მივიჩნევთ თუ კლიენტებად. პირველ ჯგუფს შეადგენენ უფრო აქტიური და წარმოსახვის უნარის მქონე მწარმოებლები, ხოლო მეორეს, შედარებით უფრო გამოცდილი და მომთხოვნი მომხმარებლები.

თანამონაწილეობითი სულისკვეთება

ეს შეიძლება დავაკავშიროთ სამოციანი წლებისთვის დამახასიათებელ “თანამონაწილეობითი სულისკვეთების” აღორძინებასთან. ამ თვალსაზრისის ძირითად თეზისს წარმომადგენს ის, რომ საზოგადოებრივი ცხოვრების ბევრ სფეროში არსებული პრობლემების ნებისმიერი სახით მოგვარება წარმოუდგენელია იმ ხალხის მონაწილეობის გარეშე ვისაც ეს პრობლემა აწუხებს. თანამონაწილეობითი სულისკვეთება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისთვის ძირითადად თავს იჩენდა გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებით. ამგვარი მოძრაობები უფრო თვალსაჩინო გახდა 80-იანი წლების მეორე ნახევარში და ცოტა მოგვიანებით (1989) რეჟიმის წინააღმდეგ ბრძოლის ძირითადი ქვაკუთხედი შეადგინა.

მოთხოვნა სპეციალიზირებულ მომსახურეობაზე

საზოგადოებისა და მთლიანად ცხოვრების მრავალფეროვნებამ სპეციალიზირებულ საქმიანობებზე მოთხოვნა განაპირობა. ასე მაგალითად,ჰუმანიტარული მომსახურეობის სფეროში, თვითდახმარების ახალმა ფორმებმა დიდი მნიშვნელობა შეიძინეს. სოციალური და ჯანდაცვითი მომსახურების არსებული სისტემების არაეფექტურობამ თვითდახმარების ახალი ფორმების წარმოქმნა განაპირობა. ისინი წარმოადგენენ " სოციალური განსწავლისა და სხვადასხვა ცხოვრებისეულ გარემოებებთან გამკლავების ახალ ფორმებს".

რევოლუცია კომუნიკაციების სფეროში

კიდევ ერთ უნივერსალურ მასტიმულირებელ ფაქტორს წარმოადგენს რევოლუცია კომუნიკაციების სფეროში, რის შედეგადაც არამომგებიან სექტორში აპრობირებული იდეები, ცოდნა და გამოცდილება დიდი სისწრაფით გავრცელდა მთელ მსოფლიოში და უფრო და უფრო მეტი ხალხი მიიზიდა. ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მასმედიაც და მოსახლეობაც უფრო გაიხსნა დანარჩენი მსოფლიოს წინაშე და ბუნებრივია, რომ ამან განაპირობა არამომგებიანი სექტორის მრავალფეროვანი გამოცდილების უფრო ინტენსიური დანერგვა ამ ქვეყნებში.

კოლექტიური იდენტურობის თეორია

განსხვავებულ განმარტებას გვთავაზობს კოლექტიური იდენტურობის თეორია (მელუკი, 1988, 1989). ამ თეორიის მიხედვით, ინდივიდებისთვის კოლექტიური იდენტურობა თავისთავად ფასეულობას წარმოადგენს. კოლექტიური იდენტურობის შესაქმნელად თითოეული ინდივიდი მზად არის საკუთარი წვლილი/მსხვერპლი გაიღოს. ამის გამო, ის მონაწილეობას ღებულობს კოლექტიურ ღონისძიებებსა და ორგანიზაციული სტრუქტურების შექმნაში.

კომუნისტური რეჟიმის დამხობის შემდეგ, კოლექტიური იდენტურობის შეგრძნებამ მნიშვნელოვნად დაიკლო. თუმცა, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ტრადიციულად არსებული კოლექტიური იდენტურობის სოციალურ ფონზე, ინდივიდუალური ფასეულობები და მათთან დაკავშირებული ქცევის ნორმები შედარებით ნელა ვრცელდება. მათთვის, ვინც კომუნისტურ რეჟიმს (თუნდაც ფარულად) ებრძოდა, რეჟიმის დანგრევის შემდეგ გაუჭირდათ საზოგადოებაში თავისი ფუნქციის პოვნა. იმავდროულად, რეჟიმის მომხრეებმა, მისი დაცემის შემდეგ, დაკარგეს რწმენა მარქსისტ-ლენინიზმის იდეოლოგიაში.

კოლექტიური იდენტურობის საჭიროება ხშირად არ არის დამოკიდებული არც სახელმწიფო და არც ბაზრის ინსტიტუტებზე, და არც მათ წინააღმდეგ არის მიმართული. უბრალოდ, ბევრი ნჯო იკავებს იმ გამონთავისუფლებულ სივრცეს, რომელიც ადრე სახელმწიფო აპარატის ნაკლებად მოქნილ ბიუროკრატიას ან მკაცრ და დაუნდობელ ბაზარს ეკავა. ამგვარად, კოლექტიური იდენტურობის თეორია მკაფიოდ განმარტავს სუბ-კულტურული და არსებული კულტურული ტრადიციების საწინააღმდეგო ნჯო-ების წარმოშობას.

საზოგადოებაში არამომგებიანი სექტორის როლი

ნჯო-ების ფუნქციები

საზოგადოებაში არამომგებიანი სექტორის მნიშვნელობა მხოლოდ მის ხარისხობრივ მახასიათებლებზე კი არ არის დამოკიდებული, არამედ მათ პრაქტიკულ გამოყენებაზე. სექტორის მისიაზე ჩვენი კონცეფცია ეფუძნება ზოგადად გაზიარებულ შეხედულებას არამომგებიანი სექტორის, როგორც თანამედროვე საზოგადოების ერთერთი ძირითადი ქვაკუთხედის შესახებ, რომელსაც საკუთარი იდენტობა და სოციალური ფუნქცია აქვს და არ არის დამოკიდებული არც საჯარო და არც კომერციულ სექტორზე. ამგვარად, მისი როლი შეუცვლელია. არამომგებიანი სექტორის შესახებ არსებული ლიტერატურის (შალამონ ეტ ალ, 1999) დეტალური ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ნჯო-ები საზოგადოებაში 5 ძირითად ფუნქციას ასრულებს.

მომსახურების ფუნქცია

არამომგებიანი ორგანიზაციები მომსახურების ფართო სპექტრს უზრუნველყოფენ არა მხოლოდ საკუთარი წევრებისთვის ან სამიზნე ჯგუფისთვის, არამედ ზოგადად მოსახლეობისთვისაც. ისინი ბევრ ფუნქციაში სახელმწიფოს ენაცვლებიან. აგრეთვე, ასრულებენ ისეთ ფუნქციებს, რომელთა შესრულებაც კერძო კომპანიებისთვის არამომგებიანია.

ინოვაციური ფუნქცია

ნჯო-ები ხშირად ატარებენ ექსპერიმენტებს და დიდ რისკებსაც კი არ ერიდებიან ახალი და უცნობი პროცედურების დანერგვისას. ისინი, გარკვეულწილად, ახალი იდეების ინკუბატორების როლს ასრულებენ. ახალი პრობლემების აღმოჩენითა და მათ გადასაჭრელად ახალი მიდგომების ძიებით, ისინი ბევრ სფეროში პიონერებად გვევლინებიან. ისინი ინოვაციებს ნერგავენ როგორც მომსახურების, ასევე სამოქალაქო აქტივობის სფეროში.

ადვოკატირების ან სოციალური ცვლილების ფუნქცია

ნჯო-ები ვალდებულნი არიან, რომ საკუთარი წევრები და ზოგადად საზოგადოება დაიცვან ძლიერი სახელმწიფო აპარატისგან, კერძო ორგანიზაციებისგან, გავლენიანი ჯგუფებისგან და აგრეთვე ნებისმიერი ინდივიდისგან, რომელიც კანონიერ წესრიგს არღვევს. ამასთანავე, ნჯო-ები ასრულებენ ხალხის მობილიზებისა და სოციალური ცვლილებების ხელშეწყობის ფუნქციას, რაც მათი და მთლიანად საზოგადოების საერთო ინტერესებში შედის. ისინი ცალკეულ მოქალაქეებსა და "პოლიტიკურ ისტებლიშმენტს" შორის მედიატორის ფუნქციას ასრულებენ.

გამოხატვისა და ლიდერობის ფუნქცია

ნჯო-ები საკუთარ წევრებს თვითგამოხატვის საშუალებას აძლევენ როგორც ინდივიდუალურ, ასევე ჯგუფურ დონეზე. ისინი გამოხატავენ რელიგიურ, ეთნოკულტურალურ, იდეოლოგიურ, პროფესიულ და სხვა ინტერესებს. ადამიანები სწავლობენ ორგანიზაციულ დონეზე ამ ინტერესების დაცვას. ამგვარად, ნჯო-ები წარმოადგენენ "დემოკრატიისა და ლიდერობის" სკოლას.

სათემო განვითარებისა და დემოკრატიზაციის ფუნქცია

ნჯო-ები მხარს უჭერენ აზრთა, ინტერესთა და ტრადიციათა მრავალფერ-

ოვნებას. ისინი აგრეთვე, აძლიერებენ საზოგადოებაში ერთობისა და სოლიდარობის შეგრძნებას. ისინი ხალხს ეხმარებიან საკუთარი "სოციალური კაპიტალის" შექმნაში, ხელს უწყობენ ორმხრივი ურთიერთობების პროცესს და მხარს უჭერენ ნდობის ატმოსფეროს შექმნას, რაც ძალიან მნიშვნელოვანია თავისუფალი ბაზრისა და ზოგადად დემოკრატიის ფუნქციონირებისათვის. ნჯო-ები უზრუნველყოფენ მოსახლეობის აქტიურ მონაწილეობას საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ პროცესებში.

საჯარო და ორმხრივი სარგებლობის ნჯო-ები

ნჯო-ები იმის და მიხედვით დავყოთ, ძირითადად ზოგადი მოსახლეობისთვის მოაქვთ სარგებელი თუ საკუთარი წევრებისთვის. პირველს ეწოდება საზოგადოებისთვის სასარგებლო ორგანიზაციები (public benefit organizations (PBOs)), ხოლო მეორეს - ორმხრივი სარგებლობის ორგანიზაციები (mutual benefit organizations (MBOs)). PBO-ების მიერ მიწოდებული მომსახურება ყველა მსურველისთვის ხელმისაწვდომია. MBO-ების მიერ მიწოდებული მომსახურება შეზღუდულია სხვადასხვა ნიშნით, მაგალითად ამა თუ იმ ორგანიზაციის წევრობა.

მომსახურებისა და ადვოკატირების ნჯო-ები

ნჯო-ების შიდა კლასიფიკაციის კიდევ ერთ საშუალებას წარმოადგენს მათი დაყოფა მომსახურებისა და ადვოკატირების მომწოდებელ ნჯო-ებად. მათი სახელებიდან ჩანს, რომ პირველი ტიპის ნჯო-ები აქცენტს სხვადასხვა ტიპის მომსახურების მიწოდებაზე აკეთებენ და უფრო ეფექტური და ხარისხიანი მომსახურების შეთავაზების ხარჯზე კონკურენციას უწევენ საჯარო და კომერციულ ორგანიზაციებს. მეორე ტიპის ნჯო-ები აქცენტს სხვადასხვა ჯგუფის წევრების (ან ზოგადად საზოგადოების) უფლებათა და ინტერესთა დაცვაზე აკეთებენ, ახდენენ რა გავლენას საჯარო ორგანიზაციების გადაწყვეტილებებზე.

იმის მიხედვით, თუ ნჯო-ები რა ინტერესებს იცავენ და როგორია მათი ზოგადი ხაზი, საჯარო სექტორი 4 ძირითად ნაწილად შეიძლება დავყოთ:

ზოგადი ხაზი	ზოგადი	ჯგუფი
მომსახურება	მომსახურების PBO-ები	მომსახურების MBO-ები
ადვოკატირება	ადვოკატირების PBO-ები	ადვოკატირების MBO-ები

რასაკვირველია, ზემოთ ნახსენები ოთხი ტიპის ნჯო-დან, რეალურ ცხოვრებაში ასეთი კრისტალური ფორმით არ გვხვდება. მოერეს მხრივ, ასეთი დანაწილება ჩვენ გვეხმარება იმის გააზრებაში, თუ როგორ წარმოიშვნენ ნჯო-ები და რა არის მათი როლი საზოგადოებაში.

ნჯო-ები და სამოქალაქო უიმედობა

სოციალისტური მენტალიტეტის მიერ დატოვებული მემკვიდრეობის ნაწილს წარმოადგენს ცნობილი დიქოტომია: "ჩვენ აქ" და "ისინი იქ". პოლიტიკასთან, პოლი-

ტიკოსებსა და დემოკრატიასთან დაკავშირებული დღეს არსებული სტერეოტიპები დიდად არ განსხვავდება 1989 წლამდე არსებულისგან. მარტივად რომ ვთქვათ, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მოსახლეობის უმრავლესობა პოლიტიკოსების მოღვაწეობას, საერთო, საზოგადოებრივი სიკეთისთვის სამსახურად კი არ აღიქვამს, არამედ როგორც ეგოისტური და ამორალური ადამიანების მცდელობას, რომ რაც შეიძლება დიდი პოლიტიკური ძალაუფლება მოიპოვოს. ხალხის ძირითად განწყობებს შეადგენს სამოქალაქო უიმედობისა და ზოგადად პოლიტიკის უგულვებელყოფის კომბინაცია.

ასეთ სიტუაციაში, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია ისეთი გარემოს შექმნა, სადაც ამგვარი დიქოტომია აღმოიფხვრებოდა. ჩვეულებრივ, იმ მოქალაქეებს, რომლებიც ნჯო-ებში არიან, არა აქვთ სამოქალაქო უიმედობის განცდა. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი მათგანი, "დიდი პოლიტიკის" მიმართ უნდობლობას ინარჩუნებს, ისინი სწავლობენ სახელმწიფო ინსტიტუტებთან თანამშრომლობას, საკუთარი მოთხოვნების მკაფიოდ დაყენებას და ზოგადად, პოლიტიკურ პროცესებში აქტიურად მონაწილეობას.

სამოქალაქო უიმედობის აღმოფხვრაში განსაკუთრებული წვლილი შეაქვთ ადამიანის უფლებათა დამცველ ნჯო-ებს. ერთის მხრივ, ისინი დახმარებას უწევენ იმათ, ვინც თამაშის დემოკრატიული წესების დასაცავად იბრძვის, მეორეს მხრივ კი, ისინი ასეთი ადამიანების "შექმნას" უწყობენ ხელს. ამგვარი ნჯო-ების მეშვეობით ყალიბდება "მდგრადი სამოქალაქო-დემოკრატიული კულტურა", რომელიც მუდმივად წინ აღუდგება ავტორიტარული რეჟიმის აღდგენის მცდელობას. ასეთი გარემო უზრუნველყოფს დემოკრატიისათვის გრძელვადიან ბრძოლას.

ნჯო-ები და სოციალური ნდობის გაძლიერება

როგორც წინა გამოკითხვებმა აჩვენა, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მოსახლეობა ხასიათდება განსაკუთრებული უნდობლობით სხვადასხვა ინსტიტუციების მიმართ. იქ შეინიშნება გარკვეული სტერეოტიპი, რომლის მიხედვითაც ადამიანი მხოლოდ ნათესავს ანდა ახლო მეგობარს შეიძლება ენდოს, ხოლო სხვა ადამიანების მიმართ სიფრთხილე უნდა გამოიჩინოს.

ნჯო-ები, გარკვეულწილად ხიდის ფუნქციას ასრულებენ ერთის მხრივ ანონიმურ ინსტიტუტებს შორის, რომლებიც მკაცრი კონტრაქტული ურთიერთობებით იმართება და მეორეს მხრივ, პერსონალურ სამყაროს შორის, რომელიც ოჯახისა და მეგობრებისგან შედგება. ხშირად, ნჯო-ები არ აღიქმებიან, როგორც ანონიმური წარმონაქმნები; თუმცა, იმავდროულად ისინი როგორც ინტიტუტები ისე ფუნქციონირებენ. მათი ფუნქციონირებისთვის დამახასიათებელია სამოქალაქო ჩართულობის ბევრი ელემენტი, აგრეთვე ერთობისა და ნდობის განცდა. ამიტომ, ნჯო-ების არსებობა და განვითარება ხელს უწყობს მთლიანად საზოგადოებაში ნდობის ატმოსფეროს შექმნას.

არამომგებიანი სექტორის მიმართ სახელმწიფოს პოლიტიკა

სახელმწიფოსა და არამომგებიანი სექტორის ურთიერთობები

სახელმწიფოსა და არამომგებიან სექტორს შორის ურთიერთობები ძირითადად შეიძლება იყოს თანამშრომლობითი ან კონფლიქტური. თანამშრომლობითი მოდ-

ელები ურთიერთდამოკიდებულების თეორიას ეფუძნება, რომლის მიხედვითაც ორივე მხარე აღიარებს, რომ ურთიერთობის გაცილებით ეფექტური ფორმაა ერთმანეთის ნაკლოვანებებისა და ხარვეზების შევსება. ურთიერთთანამშრომლობის შემთხვევაში ძირითადად ოთხი ტიპის სცენარი შეიძლება განვითარდეს:

თანამშრომლობის სცენარები

ნჯო-ები საზოგადოებაში პრობლემების მონიტორინგს აკეთებენ, ახდენენ ყველაზე სერიოზული პრობლემების იდენტიფიცირებას და აიძულებენ სახელმწიფოს (მთავრობას), რომ პრობლემით დაინტერესდეს. სახელმწიფო პოზიტიურად რეაგირებს და პრობლემების გადასაჭრელად ქმნის პროგრამებს (ნჯო-ებმა ამ ეტაპზეც შეიძლება შეიტანონ წვლილი), ახდენს მათ განსახორციელებლად საჭირო რესურსების მობილიზებას და აგრეთვე მიმართავს ნჯო-ებსა და კომერციულ ორგანიზაციებს შესაბამისი მომსახურების მისაწოდებლად.

როდესაც სახელმწიფო არ ცდილობს პრობლემის გადაჭრას, მაშინ ნჯო-ები ცდილობენ დამოუკიდებლად ამის გაკეთებას. გარკვეული დროის შემდეგ (თავისით ან საზოგადოებრივი ზეწოლის შედეგად) სახელმწიფო ხვდება, რომ მოცემული პრობლემის გადაჭრა საზოგადოების ინტერესებს ემსახურება. ამის შემდეგ, ბუნებრივია, სახელმწიფო პოზიტიურად აფასებს ნჯო-ების დამოუკიდებელ მცდელობებს და ცდილობს მათ მიერ აპრობირებული გამოცდილებისა და საკუთარი რესურსების კომბინაციით პრობლემის ერთობლივად გადაჭრას.

ჩვენ დაბეჯითებით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ სახელმწიფოსა და არამომგებიან სექტორს შორის თანამშრომლობითი ურთიერთობები დომინირებს (გამონაკლისს წარმოადგენდა სლოვაკეთში მეკიარის მთავრობის პერიოდი). ქვემოთ მოცემულ ცხრილში განხილულია ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში არამომგებიანი სექტორის განკარგულებაში არსებული რესურსები. ცხრილი აჩვენებს, რომ ამ ქვეყნებში, ნჯო-ების დაფინანსებაში სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს, რაც სახელმწიფოსა და არამომგებიან სექტორს შორის თანამშრომლობის უტყუარი ნიშანია.

ცხრილი 7-1
ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყანაში არამომგებიანი ორგანიზაციების შემოსავლები მონეტარულ რესურსებში (ჯონს ჰოპკინსის უნივერსიტეტის შედარებითი პროექტის მეთოდოლოგიის მიხედვით)

1995 წლის მონაცემები, %-ში	შემოსავლები დონაციებიდან	შემოსავლები სახელმწიფოსგან	შემოსავლები საქმიანობებიდან
ჩეხეთის რესპუბლიკა	14	39	47
უნგრეთი	18	27	55
სლოვაკეთი	23	22	55

წყარო: გლობალური სამოქალაქო საზოგადოება, 1999, გვ. 25.

თუმცა, ამ ქვეყნებში სახელმწიფოსა და არამომგებიან სექტორს შორის ურთიერთობა არც იდილიურია და არც უკონფლიქტო. ამ მხრივ მთავარ პრობლე-

მას წარმოადგენს არამომგებიანი სახელმწიფო სექტორის (საბიუჯეტო და კონტრიბუციული ორგანიზაციები) არსებობა, რომელიც ფაქტიურად კონკურენციას უწევს ნჯო-ებს. იმ სფეროებში, სადაც სახელმწიფო არამომგებიანი ორგანიზაციები და ნჯო-ები პარალელურად საქმიანობენ, სახელმწიფო პოლიტიკამ მუდმივად უნდა გააკეთოს არჩევანი სახელმწიფო ორგანიზაციების დაცვასა და საბაზრო ურთიერთობებს შორის.

კონფლიქტის სცენარები

ნჯო-ები ახდენენ ახალი პრობლემების იდენტიფიცირებას და გვთავაზობენ მათი გადაჭრის ახალ მეთოდებს. თუმცა, სახელმწიფო არ ცნობს მათ, იგნორირებას უკეთებს ახალ მეთოდებს და აგრძელებს საკუთარი საბიუჯეტო და კონტრიბუციული ორგანიზაციების აქტიურ დაფინანსებას, რომლებიც თავისმხრივ, ზოგჯერ უარს არ ამბობენ ნჯო-ების მიერ შემოთავაზებული ახალი მეთოდოლოგიის გამოყენებაზე. ნჯო-ები ამას აპროტესტებენ და მიუთითებენ სახელმწიფო ორგანიზაციების დაბალ ეფექტურობაზე, მათ ძველმოდურობაზე და მოუქნელობაზე და ამით გამოწვეულ უუნარობაზე ახალი მეთოდებისა და პროცედურების გამოსაყენებლად.

შედეგად ვიღებთ საჯარო პოლიტიკის შეუსაბამობას. თანამშრომლობითი სცენარები ჩვეულებრივ, დიდ მხარდაჭერას ვერ პოულობენ კანონმდებლობაში, ამიტომ ურთიერთობის წარმატებულობა დიდწილად დამოკიდებულია ცალკეული თანამდებობის პირების გონებაგახსნილობასა და პროგრესულ აზროვნებაზე, აგრეთვე მათ კარგ ურთიერთობაზე ნჯო-ების წარმომადგენლებთან. ამასთანავე, ნჯო-ების მიმართ საჯარო პოლიტიკა ბევრი ინსტიტუტის (მთავრობა, პრეზიდენტი, სამინისტროები, პარლამენტი, სახელმწიფო მართველობის რეგიონალური ორგანოები, ადგილობრივი ხელისუფლება) მონაწილეობით იქმნება და მათი პოზიციები ხშირ შემთხვევაში განსხვავებულია. უნგრელი ავტორის, ევა კუტის მიხედვით: "აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმეტესობაში, ნჯო-ების მიმართ შეინიშნება სხვადასხვაგვარი ღია და ფარული სახელმწიფო პოლიტიკა და ხშირად მათ თანმიმდევრულობა აკლია... არამომგებიანი სექტორის მიმართ საჯარო პოლიტიკა ხშირად ურთიერთსაწინააღმდეგო პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ერთობლიობას შეადგენს, რომელის სხვადასხვა საკანონმდებლო და სამთავრობო ორგანოების მიერ არის შემუშავებული" (კუტი, 1999, გვ. 52-3).

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის მთავრობებს ჯერჯერობით არ შეუქმნიათ გამორჩეული პოლიტიკა ნჯო-ებთან მიმართებაში (მაგ., გადასახადების მხრივ არანაირი განსხვავება არ არის PBO–ებსა და MBO–ებს შორის). მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო ათწლეულის განმავლობაში ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სხვადასხვა ქვეყანაში მთავრობების პოლიტკური შეფერილობა იცვლებოდა, არ შეცვლილა მათი დამოკიდებულება არამომგებიანი სექტორის მიმართ. ცენტრალიზმი ჯერ კიდევ დომინირებს, ისევე როგორც ნჯო-ების გაძევება ტრანსფორმაციის პროცესის მიღმა. ცენტრალიზმი ძირითადად ვლინდება ნჯო-ების დაფინანსების ცენტრალური სისტემის შენარჩუნებითა და "სახელმწიფოს მონოპოლისტური პოზიციით ისეთ სფეროებში, როგორიცაა სოციალური დახმარება, განათლება და ჯანდაცვა" (les, 1999). ასეთი ანომალიები უფრო მკაფიოდ ჩანს, როდესაც ერთმანეთთან ვადარებთ არამომგებიან სექტორების შიდა სტრუქტურებს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებსა და განვითარებული

დემოკრატიის ქვეყნებს შორის. ამ ქვეყნებში, ისეთი სფეროები, როგორიცაა სოციალური დახმარებები, განათლება და ჯანდაცვა შედარებით მცირე ზომისაა, ხოლო ისეთ სფეროები, სადაც ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში კომუნისტური რეჟიმები იდეოლოგიური მოსაზრებების გამო აქტიურად ერეოდნენ, მაგალითად კულტურა და გართობა, გაცილებით უფრო მასშტაბურად არის წარმოდგენილი.

ცხრილი 7-2
მთლიანად არამომგებიან სექტორში დასაქმებულთა პროპორციული გადანაწილება ცენტრალური ევროპის, დასავლეთ ევროპისა და სხვა განვითარებულ ქვეყნებში (აშშ, იაპონია, ავსტრალია და ისრაელი)

რ=1052, 1995 წლის პროცენტული მონაცემები	ცენტრალური ევროპა	დასავლეთ ევროპა	სხვა განვითარებული ქვეყნები
სხვა	4	1	2
გარემოს დაცვა და ადვოკატირება	6	3	2
სათემო განვითარება	6	6	5
პროფესიული კავშირები	11	3	4
კულტურა და დასვენება	35	10	8
სოციალური მომსახურება	12	27	15
ჯანდაცვა	8	22	35
განათლება	18	28	29

წყარო: გლობალური სამოქალაქო საზოგადოება, 1999.

პოლიტიკოსები, საჯარო ადმინისტრაცია, კორპორატიული სფერო და მთლიანად საზოგადოება, ძალიან ნელა ეჩვევა ნჯო-ების საქმიანობებს და არამომგებიან სექტორში ძალისხმევის გაერთიანებას ძალიან მცირე ყურადღებას უთმობს. მაშინ როცა, ტრანსფორმაციის წლებში კომერციულ და საჯარო სექტორებს საზოგადოების სხვადასხვა წარმომადგენლებისგან, დიდი ყურადღება, ზრუნვა და დიდსულოვანი ფინანსური დახმარება ეთმობა, არამომგებიანი სექტორი, ამ მხრივ, აშკარა იგნორირებას განიცდის.

"აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მიმდინარე პოლიტიკური ცვლილებების ადრეულ ეტაპებზე, ყველა ერთხმად მიიჩნევდა, რომ მოქალაქეთა მოხალისეობრივ გაერთიანებებს წამყვანი როლი უნდა ეთამაშათ პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური რეფორმების გატარებაში და სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირებაში. მას შემდეგ, მოქალაქეთა მოხალისეობრივ გაერთიანებების როლზე, პოლიტიკური ელიტის აზრი ამ ქვეყნებში შეიცვალა. მაგალითად პოლონეთში, პოლიტიკური,

ეკონომიკური და სოციალური ცვლილებების რამოდენიმე წლის შემდეგ, სამოქალაქო საზოგადოების იდეამ აშკარად დაკარგა პოლიტიკური ელიტის კეთილგანწყობა და შესაბამისად, მხარდაჭერა" (ლესი, 1994, გვ.16).

იგივე შეიძლება ითქვას ჩეხეთის რესპუბლიკასა და უნგრეთზე. დღეს შეუძლებელია იმის თქმა, თუ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების არამომგებიანი სექტორის წარმომადგენლები თანამშრომლობის რომელ მოდელზე შეთანხმდებოდნენ. მაკოორდინირებელი ორგანოს შექმნის მათეული მცდელობა სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებული წარმატებით მიმდინარეობს. როგორც ჩანს, ამ მხრივ, ყველაზე დიდ წარმატებას სლოვაკეთში მიაღწიეს. იქ შეიქმნა "მესამე სექტორის კომიტეტი", რომელსაც ღირსეული პოზიცია უკავია მთავრობასა და პარლამენტთან მიმართებაში. პარადოქცია, მაგრამ ამ პროცესში მთავარი წვლილი სახელმწიფომ შეიტანა და ისე გამოვიდა, რომ სახელმწიფომ ნჯო-ები საკუთარი თავის წინააღმდეგ გააერთიანა. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებში, ნჯო-ები უფრო დაქსაქსული და ნაკლებად მიზანმიმართულნი არიან, მიუხედავად ინტეგრაციის იმ პროცესებისა, რომელიც არამომგებიანი სექტორის სხვადასხვა სფეროებსა და დონეებზე (ადგილობრივი, რეგიონალური, ნაციონალური) მიმდინარეობს; ალბათ, ოლიგარქიზაციის შიში და აგრეთვე, შეფარული საქმიანობებისადმი ეჭვი და უნდობლობა (კომუნისტური მემკვიდრეობა), აქ, ჯერ კიდევ მძლავრობს.

ძველი და ახალი ნჯო-ები

მთავარი შემაფერხებელი ფაქტორი, რომელიც საერთო კოორდინირებული სტრუქტურების შექმნას უშლის ხელს, არის ის რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში არამომგებიანი სექტორი გაყოფილია ორ ნაწილად, ძველ და ახალ ნჯო-ებად (ფრიკი, 1998; კუტი, 1999). კომუნისტური ხელისუფლების დროს მოქმედ ძველ ნჯო-ებს (მაგ. სპორტული კლუბები, მონადირეთა, მებაღეთა, მეფუტკრეთა და სხვათა კლუბები), მყარი, რუტინული ურთიერთობები ჰქონდათ სახელმწიფო ორგანოებთან და ამ რუტინული პრობლემების გადაწყვეტისას, როგორც წესი, არასოდეს უპირის[ირდებოდნენ ხელისუფლების მიერ დადგენილ წესებს. ადრინდელმა ადვოკატირების ორგანიზაციებმაც კი, როგორიცაა მაგ. პროფესიული კავშირები და ორგანიზაციები, სწრაფად მოახერხეს ახალ ხელისუფლებასთან ურთიერთობების ფორმალიზება და განსახილველი საკითხების ინსტიტუციონალიზირება. ახალ ნჯო-ებს (1989 წლის შემდეგ დაფუძნებული), სულ თავიდან მოუხდათ ურთიერთობების აწყობა სახელმწიფო ადმინისტრაციასთან და ახალი პრობლემების წამოჭრით, აგრეთვე სოციალური პრობლემების მოგვარების არსებული მეთოდებისა და მიდგომების კრიტიკით, მათ სიმშვიდე დაუკარგეს სახელმწიფო ორგანოებს. დროთა განმავლობაში, განსაკუთრებით "დასავლეთში" არსებული საერთაშორისო კონტაქტების წყალობით, მათ გააუმჯობესეს საკუთარი პოზიციები სახელმწიფოსთან მოლაპარაკებების დროს, მაგრამ, მაინც, საკმაოდ ხშირად, ისინი კედელს აწყდებიან, რადგან სახელმწიფო ხელისუფლებას ბევრად ურჩევნია ურთიერთობა ისევ ძველ ნჯო-ებთან.

ახალი ნჯო-ები ბრალს დებენ ძველ ნჯო-ებს იმაში, რომ სახელმწიფოს ფავორიტებად ყოფნას ისინი თავიანთ სასარგებლოდ იყენებენ, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც სახელმიფოს მიერ ხდება რესურსების განაწილება. აგრეთვე, მათ გამო, არამომგებიან სექტორში პატერნალისტური ურთიერთობები ვითარდება.

ბუნებრივია, რომ ასეთი ბრალდებების წამოყენებასთან ერთად, ისინი ეჭვქვეშ აყენებენ ძველი ნჯო-ების სამოქალაქო სტატუსს, რამეთუ, ის ორგანიზაციები, რომლებიც პატივს არ სცემენ სამოქალაქო საზოგადოების ფუნქციონირების ძირითად პრინციპებს, ახდენენ არამომგებიანი სექტორის კომპრომეტირებას და შესაბამისად, მათი ადგილი იქ არ არის.

ძველი ნჯო-ების უმრავლესობის (სპორტული კლუბები, სხვადასხვა კულტურული თუ მონადირეთა ასოციაციები) არამომგებიან სექტორში ინკლუზია ახალი ნჯო-ების წარმომადგენლების უკმაყოფილებას იწვევს. ხშირად, არამომგებიან სექტორზე საუბრისას, ძველ ნჯო-ებს მასში არც კი მოიაზრებენ. არც თუ იშვიათად, ახალი ნჯო-ები ძველ ნჯო-ებს ზემოდან უყურებენ და ეს უპირატესობის განცდა იქიდან მომდინარეობს, რომ მათ, ძველი ნჯო-ებისგან განსხვავებით არასდროს "გაუზიარებიათ სარეცელი" კომუნისტურ რეჟიმთან. გადამეტებული არ იქნება თუ ვიტყვით, რომ სექტორის შიგნით, რესურსებისა და გავლენის გამო ძველ და ახალ ნჯო-ებს შორის "ცივი ომია" გაჩაღებული. ძველი ნჯო-ები მიმდინარე სიტუაციასთან დაკავშირებით არანაირ საჯარო კომენტარს არ აკეთებენ, კომუნისტური პერიოდისგან საკუთარი იდენტურობის დისტანცირებას ახდენენ და არც კი ცდილობენ საზოგადოების წინაშე არამომგებიანი სექტორის რეპრეზენტირებას. ამის ნაცვლად, ისინი აქცენტს სახელმწიფო მმართველობის, პარლამენტისა და ხელისუფლების ლობირებაზე აკეთებენ. ისინი საკმად კარგად არიან ინტეგრირებული სხვადასხვა სფეროებში, ამიტომ ავტონომიურად მოქმედებენ და არანაირ საჭიროებას არ გრძნობენ სხვადასხვა დაწესებულებებთან (მაგ. ეკლესიები ან პროფკავშირები) კოალიციების შესაქმნელად.

ალტერნატიული მსოფლმხედველობები და ნჯო-ების ინფრასტრუქტურა

არამომგებიანი სექტორი ტრანსფორმაციის მიმდინარე პროცესის განუყოფელ ნაწილს წარმოადგენს, არა მარტო მისი ეკონომიკური მნიშვნელოვნებისა და მის მიერ მოწოდებული მომსახურების გამო, არამედ იმ წვლილის გამო, რაც მას სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებაში შეაქვს. ამის გამო, ამ სექტორის როლი, ზედმეტად არ უნდა გავამარტივოთ და არ უნდა წარმოვიდგინოთ, თითქოს ის მხოლოდ ტვირთს უმსუბუქებს სახელმწიფოს, იმით რომ საკუთარ თავზე იღებს მომსახურებისა და ხარჯების ნაწილს. არამომგებიანი სექტორის როლის შესახებ ასეთი თვალსაზრისი შეიძლება ლეგიტიმურია, მაგრამ არც თუ მთლად ადექვატური. ამის ორი ძირითადი მიზეზი არსებობს:

პირველი მიზეზი ის არის, რომ ამჟამინდელ სიტუაციაში ასეთი თვალსაზრისი მეტისმეტად გამარტივებულია, რადგან მისი მიხედვით არამომგებიანი სექტორი სახელმწიფოს ერთგვარ "დამატებად" გვევლინება სერვისების მიწოდებაში. აგრეთვე, შეცდომაა არამომგებიანი სექტორის განხილვა გადაუდებელი დახმარების მომწოდებლად, მაშინ როდესაც სახელმწიფო ვერ უმკლავდება პრობლემებს. იმისათვის, რომ ამგვარი მცდარი შეხედულებები თავიდან იქნას აცილებული, არამომგებიანი სექტორი უნდა განვიხილოთ, როგორც სახელმწიფოს პარტნიორი, რომელიც ავტონომიური უფლებებით სარგებლობს, და რომლის მიერაც მიწოდებული მომსახურების მიდგომები და მეთოდები გვესახება როგორც სახელმწიფო ორგანიზაციების სამართლებრივი ალტერნატივეა. პრაქტიკაში ეს ნიშნავს, რომ სახელმწიფოს მფლობელობაში მყოფ მომსახურების მიმწოდებლებს, არ უნდა ეშ-

ინოდეთ ნჯო-ებთან კონკურენციის.

მეორე მიზეზი, რის გამოც არამომგებიანი სექტორის განხილვა, როგორც მხოლოდ დამხმარე საშუალებისა პრობლემების გადაწყვეტაში, არის არაადექვატური არის ის, რომ ამ შემთხვევაში ხდება საზოგადოებისათვის მისი მადემოკრატიზირებელი და მიუკერძოებელი როლის იგნორირება. სამოქალაქო საზოგადოების შექმნა, საჯარო საკითხებით მოქალაქეთა დაინტერესება, დემოკრატიული პოლიტიკური კლიმატის მხარდაჭერა და ერთგვარი ბუფერული ზონის შექმნა მოქალაქეებსა და სახელმწიფოს შორის, არის სწორედ ის ფუნქციები რასაც არამომგებიანი სექტორი უნდა ასრულებდეს.

ეს ფუნქციები სცილდება, მხოლოდ მომსახურების მიმწოდებლის როლს, რაც ამ სექტორს სახელმწიფომ განუსაზღვრა, როგორც ერთადერთი მისაღები და შესაბამისი როლი. ამიტომ, როდესაც არამომგებიანი სექტორის განვითარების კონცეფციებზე ვსაუბრობთ, არამომგებიანი სექტორი უნდა განვიხილოთ, როგორც სოციალური აქტორი, რომელიც აქტიური იქნება ყველა დონეზე, შეძლებს მოქალაქეების რეალური ინტერესების წარმოდგენას და საკუთარი საქმიანობების მეშვეობით გახდება ქვეყნის დემოკრატიული განვითარებისა და სტაბილურობის გარანტია. ეს უნდა იყოს ორგანიზაციული ქსელი, რომელიც პოლიტიკურად მიუკერძოებელ მხარეს წარმოადგენს, ახდენს სამოქალაქო ურთიერთობების სტაბილიზირებას, ასტიმულირებს არაფორმალურ სამოქალაქო ინიციატივებს და მოქალაქეებს საზოგადოებრივ საქმეებში მონაწილეობის შესაძლებლობას აძლევს, თუნდაც სახელისუფლო ან პოლიტიკური კრიზისების დროს. ეს ხედვა ძალიან გავს "უსაფრთხოების ქსელს" სამოქალაქო ცხოვრებაში, რაც შეიძლება შევადაროთ კეთილდღეობის სახელმწიფოში არსებულ ანალოგიურ ქსელს (ცეპელკა, 1999). ეს ხედვა, აგრეთვე გულისხმობს არამომგებიანი სექტორის აქტიურ როლს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, მჭიდრო კავშირებს საერთაშორისო სტრუქტურებთან და საზოგადოების მობილიზების უნარს, რათა შეძლოს ზეწოლა საზოგადოების სხვა ელემენტებზე და იმოქმედოს, როგორც საჯარო და კომერციული სექტორის პარტნიორი. სხვა სიტყვებით, რომ ვთქვათ, ამ ხედვის თანახმად, არამომგებიანი სექტორი საჯარო და კომერციული სექტორების დამატება კი არ არის, არამედ, წარმოადგენს მათ ალტერნატივას და შეუძლია მათი დაბალანსება.

არამომგებიანი სექტორის ინფრასტრუქტურა

არამომგებიანი სექტორის უნარი იმოქმედოს როგორც სოციალურმა აქტორმა და სახელმწიფოს პარტნიორმა დიდ წილად მის შინაგან თვისებებზეა დამოკიდებული, მაგ. ურთიერთდაკავშირებული ცალკეული ნჯო-ების შიდა ქსელის ხასიათსა და სიმჭიდროვეზე. ფაქტიურად, ჩვენ შეგვიძლია ცხრა შიდა ქსელის იდენტიფიცირება მოვახდინოთ, რომლებისგანაც შედგება არამომგებიანი სექტორის ინფრასტურქტურა.

1. **კონცეპტუალური ქსელი** შედგება ორგანიზაციებისგან (მაგ. აკადემიური, ფილანტროპული), არაფორმალური საკონსულტაციო ცენტრებისგან (ტჰინქ ტანკს) და წალკეული ინდივიდებისგან, რომლებიც სამოქალაქო საზოგადოების პრობლემებითა და მთლიანად სამოქალაქო სექტორთან დაკავშირებული კონცეპტუალური კითხვებით არიან დაკავებული. ეს ქსელი აგროვებს საიმედო და სანდო ინფორმაციას სექტორის სხვადასხვა პარამეტრების შესახებ, ამუშავებს სხვადასხვა იდეებს მთლიანად სექტორის ან მისი ცალკეული შემადგენელი ნაწილების როლის შესახებ საზოგადოებაში. მისი მთავარი დანიშნულებაა სადისკუსიო სივრცის შექმნა იდეათა და თვალსაზრისთა დაპირისპირებისთვის. აგრეთვე, პრობლემების გადასაწყვეტად სხვადასხვა კონცეფციების შემუშავება და სამოქალაქო საზოგადოების იდეატე ფონდის შექმნა რათა, ადექვატური პასუხი გაეცეს უცრად წამოჭრილ პრობლემებს.

2. **მაკოორდინირებელი ქსელი** - მისი წევრები არიან ნჯო-თა სხვადასხვაგვარი ასოციაციები, ქოლგა ორგანიზაციები, რეგიონალური ან თემატურ ნჯო-თა ჯგუფები, ადგილობრივი კოალიციები და სხვ. მისი მიზანია ნჯო-ების ინტეგრაცია, სხვადსხვა ქსელებს შორის კომუნიკაცია და კოორდინაცია საერთო მიზნების მისაღწევად, რაც გაზრდის არამომგებიანი სექტორის მნიშვნელობას სამოქალაქო საზოგადოებაში და უზრუნველყოფს ნჯო-ების აქტიურ ჩართვას საჯარო პოლიტიკის შემუშავების პროცესში.

3. **ფასილიტატორული ქსელი** - მისი მიზანია ნჯო-ებს შორის კავშირის გაძლიერება და ნჯო-ების თანამშრომლობის წახალისება სახელმწიფო მმართველობასა და კომერციულ სექტორთან, აგრეთვე სხვა პოტენციურ პარტნიორებს შორის ნდობის კლიმატის შექმნა. ეს ქსელი ფასილიტატორული ცენტრებისა და ცალკეული პროფესიონალი ფასილიტატორებისგან შედგება, რომელთა მიზანია იმ პრობლემების დაძლევა, რაც ხელს უშლის ურთიერთკოორდინაციას და იწვევს ნჯო-ების ურთიერდაპირისპირებას.

4. **ადვოკატირების ქსელი** - ადვოკატირების ცენტრების მეშვეობით ნჯო-ები სხვადასხვა სახის პროფესიონალურ ლობირებასა და ადვოკატირებას ეწევიან, მათ შორის საკანონმდებლო პროცესის მონიტორინგის სახით, ანდა საჭირო კავშირების შექმნით, წერილობითი დოკუმენტაციისა და მასალების მომზადებით, საკომუნიკაციო არხების უზრუნველყოფით, აგრეთვე, ინფორმაციის (ტრენინგების) მიწოდებით ლობირებისა და ადვოკატირების სხვადასხვა ტექნიკების შესახებ.

5. **შეფასების ქსელი** - აერთიანებს სააკრედიტაციო კომიტეტებს, სახელმწიფო სტრუქტურებში არსებულ მრჩეველთა ჯგუფებს, აგრეთვე დახმარებისა და მონიტორინგის ცენტრებს. არამომგებიანი სექტორის ამგვარი შეფასების ქსელის დანიშნულება იმაში მდგომარეობს, რომ ნჯო-ების მიერ მოწოდებული მომსახურებისთვის შეიმუშავოს სტანდარტები და გააკონტროლოს ისინი ამ სტანდარტების მიხედვით, მოახდინოს ნჯო-ების რანგირება მათ მიერ მოწოდებული მომსახურების ხარისხის მიხედვით და შეაფასოს დაფინანსებული პროექტების პრაქტიკული განხორციელება.

6. **საინფორმაციო ქსელი** - არ ნიშნავს ნჯო-ების მხოლოდ ტექნიკურ აღჭურვას. ამ ქსელში შედის ნჯო-ების სხვადასხვა საინფორმაციო ცენტრები (ცენტრალური, რეგიონალური, ფილიალი და სხვ.) და მონაცემთა ბაზები.
საინფორმაციო ქსელი ფუნქციონირების მიზანი არის საჭირო/სასურველი ინფორმოციის ფართოდ გავრცელება (მათ შორის კვლევებისთვის), თანამშრომლობის გაღრმავება, კონტაქტების გაძლიერება, ორმხრივი ნდობის ატმოსფეროს შექმნა, ნჯო-ების მოტივირება, რათა მათ შეძლონ იზოლირებისგან თავის დაღწევა და იმ საერთო ფერხულში ჩაბმა, რაც მათ ხელს შეუწყობს ერთიანი პოზიციის განსაზღვრაში.

7. **საგანმანათლებლო ქსელი** - მის მიზანს წარმოადგენს ნჯო-ების თანამშრომლებისა და მოხალისეების პროფესიონალიზმის გაზრდა; საზოგადოებაში მათი კოლექტიური იდენტურობის გავრცელება და გაძლიერება, როგორც ერთი - არამომგებიანი - სექტორის წევრებისა; "განათლებულ მოქალაქეთა" გაერთიანების შექმნა, რომელიც ყველგან გააგრცელებს სამოქალაქო საზოგადოების იდეებს. მისი სტრუქტურა შედგება საგანმანათლებლო და ტრენინგ ცენტრებისგან, აგრეთვე საკონსულტაციო და აკადემიური ორგანიზაციებისგან.

8. **საზოგადოებასთან ურთიერთობის (საზოგადებრივი განათლების) ქსელი** ძირითადად დაკავებულია ცალკეული ნჯო-ების ყოველდღიური საქმიანობებით, მაგრამ მის მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენენ ის სპეციალიზირებული ნჯო-ები, რომლებიც საზოგადოებასთან ურთიერთობაზე ფოკუსირდებიან. ამ ქსელის დანიშნულება იმაშია, რომ - პროფესიონალურ დონეზე - შეძლოს იმ პრობლემების დაძლევა, რომლებიც წარმოიშვება როგორც ნჯო-ებს შორის, ასევე მათსა და სახელმწიფო და კომერციულ სექტორებს შორის ურთიერთობისას. ასეთი ორგანიზაციების ძირითად საქმიანობას შეადგენს საინფორმაციო კამპანიების წარმოება, ასეთ კამპანიებზე უკუკავშირის უზრუნველყოფა, საზოგადოებასთან ურთიერთობის სფეროში ტრენინგების ჩატარება, კონტაქტების დამყარება ბიზნესთან და სახელმწიფო სტრუქტურებთან, მედიასთან თანამშრომლობა, ამ საგნის სწავლების სტიმულირება დაწყებით, მეორად და დამამთავრებელ სკოლის კლასებში, და სხვ.

9**. თვითმარეგულირებელი ქსელი** აქცენტს აკეთებს ქცევის სასურველი და არაფორმალური ნორმების შექმნასა და დამკვიდრებაზე (აგრეთვე, კონტროლი). ამ პროცესში ერთერთ მთავარ როლს თამაშობენ ნჯო-თა გაერთიანებები, ქოლგა ორგანიზაციები და აგრეთვე ნჯო-თა არაფორმალური ჯგუფები, რომლებიც საჭირო გარემოს ქმნიან ეთიკური პრობლემების განსახილველად. ქცევის ეთიკური კოდექსის შესამუშავებლად, ყოველწლიური ანგარიშების მნიშვნელობის გაცნობიერებაში ხელშესაწყობად, სამეთვალყურეო საბჭოების როლის უფრო გასააქტიურებლად. ამიტომ, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ნჯო-ების გამჭვირვალობას. სხვა სიტყვებით, რომ ეთქვათ თვითმარეგულირებელი ქსელი ხელს უწყობს პოზიტიურ ასპექტებს და ამავე, დროს ეწინააღმდეგება იმ უარყოფით მომენტებს, რომლებიც ზოგადად, ნჯო-ების და კონკრეტულად მათი წევრების საქმიანობებში ელინდება. ამასთანავე, ქსელი ცდილობს საზოგადოებაში არამომგებიანი სექტორის სამართლებრივი სტატუსის გამყარებას.

ეჭვსგარეშეა, რომ განვითარების შეფერხების მრავალი წლის შემდეგ, არამომგებიან სექტორს საზოგადოებაში საკუთარი პოზიციის კონსოლიდირება ესაჭიროება. არავითარ ეჭვს არ იწვევს აგრეთვე ის ფაქტი, რომ არამომგებიანი სექტორის კონსოლიდაციაში შეფერხება დიდ წილად განპირობებულია "პოლიტიკური ნების უკმარისობით. ჩნდება კითხვა, თუ სად მოვძებნოთ საკმარისი პოლიტიკური ნება იმისათვის, რომ გადავჭრათ არამომგებიანი სექტორის წინაშე მდგარი პრობლემები. ძალიან გულუბრყვილო იქნებოდა იმის მოლოდინი, რომ პოლიტიკური პარტიები თვითონ, დამოუკიდებლად გააცნობიერებენ არამომგებიანი სექტორის კონსოლიდირებისა და განვითარების საჭიროებას ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში.

ამის მიღწევა, მხოლოდ შიდა რესურსების გამოყენების შედეგად შეიძლება, რაც უზრუნველყოფს არამომგებიანი სექტორის "იდენტურობის კრიზისის" დაძლევას და მოახდენს იმ ხედვის მატერიალიზირებას, რომლის მიხედვითაც ის წარმოადგენს საზოგადოებრივ აქტიორს, რომელსაც შესწევს ძალა საკუთარი ინტერესების დასაცავად. ეს ნიშნავს, რომ არამომგებიან სექტორს უნდა შეეძლოს მის შიგნით ცვლილებების მომზადება, ორგანიზება, ფასილიტირება, კოორდინირება და მოდერაცია. ამასთანავე, აუცილებელია ბევრი ცალკეული ნჯო-ს, მათი ფილიალებისა და რეგიონალური ჯგუფების, კოალიციების, ასოციაციებისა და ქოლგა ორგანიზაციების მცდელობების გაერთიანება, რათა მათ შეძლონ ერთობლივი მუშაობა და მოახდინონ სინერგია. სოციალურ აგენტად ყოფნა გულისხმობს, მრავალი ნჯო-ს ერთობლივი მოქმედების მეშვეობით საკუთარი ინტერესების ჩამოყალიბებასა და დაცვას. თუ არამომგებიანი სექტორი ვერ მახდენს ამგვარ იდენტურობას, მას ძალიან გაუჭირდება ღირსეული პარტნიორის როლის თამაში, არა მხოლოდ ცენტრალურ დონეზე (მთავრობასთან, სამინისტროებთან და პარლამენტთან ურთიერთობისას), არამედ რეგიონალურ და ადგილობრივ დონეზეც კი.

დასკვნა

სალამონისა და ანჰეიერის მიხედვით, სახელმწიფოსა და ნჯო-ებს შორის პარტნიორობის 3 ფუნქციური მოდელი არსებობს. პირველს ისინი "გერმანულ კორპორატიულ მოდელს" ეძახიან, რომელშიც რამოდენიმე ნჯო ქმნის ფორმალურ გაერთიანებას, ხოლო ხელისუფლება ვალდებულია, რომ მნიშვნელოვან საკითხებთან დაკავშირებით მათ მიმართოს კონსულტაციისათვის. მეორე ცნობილია, როგორც "ინტერესთა ჯგუფების ამერიკული მოდელი", რომელიც ლობირების მეშვეობით საშუალებას აძლევს ინდივიდუალურ ნჯო-ებს, რომ საკანონმდებლო პროცესის შედეგებზე ზეგავლენა მოახდინონ. მესამეს, რომელიც დიდ ბრიტანეთშია აპრობირებული, შეგვიძლია "პროგრამული თანამშრომლობის მოდელი" ვუწოდოთ (სალამონი - ანჰეიერი 1994, 104). ჩვენ შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ძველი ნჯო-ები უპირატესობას კორპორატიულ მოდელ ანიჭებენ, ხოლო ახალი ნჯო-ები ჯერაც ვერ შეთანხმებულან, ინტერესთა ჯგუფების მოდელი ჯობია თუ პროგრამული თანამშრომლობის მოდელი (რომელიც საერთო, ქოლგა ორგანიზაციის ფორმირებას მოითხოვს, რომელიც მოლაპარაკებებს გამართავდა სახელმწიფოსთან პროგრამით გათვალისწინებულ მიზნებთან დაკავშირებით).

აშკარაა, რომ ნჯო-ების წარმომადგენლები უპირატესობას თანამშრომლობით მოდელს ანიჭებენ, რომელსაც არც მკაცრად განსაზღვრული წესები აქვს,

არც თუ ისე ობიექტურია და ამავე დროს, არ აძლევს ნჯო-ებს იმის საშუალებას, რომ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში რეალურად ჩაერიონ. აქამდე, ნჯო-ებს მაინცდამაინც დიდი ძალისხმევა არ გამოუჩენიათ ამ მოდელის შესაცვლელად. ჯერჯერობით, ნჯო-ებს ისიც კი არა აქვთ მკაფიოდ გარკვეული, თუ საჯარო ინსტიტუტებთან ურთიერთობის რომელი მოდელი იქნებოდა მათთვის საუკეთესო. მცირე გამონაკლისების გარდა, დღევანდელო სიტუაცია ხელს აძლევს იმ პოლიტიკოსებსა და საჯარო მოხელეებს, რომლებსაც ურჩევნიათ, რომ ნჯო-ები საქმიანობდნენ, მაგრამ ამავე დროს იყვნენ დამორჩილებული და სუსტი. ნჯო-ები ხშირად, ასეთი ტიპის ასიმეტრიული დამოკიდებულებითაც კმაყოფილდებიან, რადგან სახელმწიფოს მხრიდან თანამშრომლობის მინიმალური გამოვლენაც კი, უზრუნველყოფს იმას, რომ ნჯო-ები აღარ განიხილებიან როგორც გაუგებარი (ექსცენტრული) წარმონაქმნება, რომელსაც არც ფასეულობები აქვს და არც საზოგადოებრივი მნიშვნელობა.

წყაროები

Bozoki, A. – Sükosd, M. 1993: Civil Society and Populism in the Eastern European Democratic Transitions. Praxis International
Bútora M. (1995): Spoločenské pozadie rozvoja tretieho sektora. (Societal Background of Third Sector Development) In: Bútora M,. Fialová Z. Neziskový sektor a dobrovolníctvo na Slovensku. (Nonprofit Sector and Volunteering in Slovakia) Bratislava: SAIA – SCTS a FOCUS.
Bútora M. et al (1996): Tretí sektor, dobrovoľníctvo a mimovládne organzácie na Slovensku (1995 – jar 1996). (Third Sector, Volunteering and Non-governmental Organizations in Slovakia) In: Bútora M. a Hunčík P. Slovensko 1995. Bratislava: Nadácia Sándora Máraiho.
Brokl, L. 1996: Neokorporativismus: Sen o novém sociálním řádu překonávajícím nedostatky liberální demokracie (Neocorporatism: A Dream of a New Social Order Overcoming Liberal Democracy's Shortcomings). Lidové noviny, May 24.
Brokl, L, 1996: Naši neokorporativisté a volby (Our Neocorporatists and the Elections). Lidové noviny, May 29.
Coble, R. 1995: Comparing the Roles of Nonprofits in the United States with the Roles of Nonprofits in Emerging Democracies. "Building and Sustaining Democracies: The Role of the NGOs. Material provided for the Salzburg Seminar, July 1995.
Čepelka, O. 1999: Suggestions and comments on a development strategy for the Czech nonprofit sector, Liberec.
Fisher, D. 1992: The Environmental Movement in Central and Eastern Europe: The Emergence and Role in the Political Changes of 1989. In: Fisher, D. – Davis, C. – Juras, A. – Pavlovic, V: Civil Society and the Environment in Central and Eastern Europe. London: Ecological Studies Institute, p. 182 – 207.
Foley, M. W. – Edwards, B. 1996: The Paradox of Civil Society. Journal of Democracy, 7, No 3 (July 1996), pp. 39 – 52.
Frič, P. et al. 1996: "The nonprofit sector in the Czech Republic – the Socio-Political Context." In: Krčová, B. (ed.), Effective Democratic Development Through Cross-Sectorial Cooperation: The Case of the Czech Republic, Prague: Institute for East – West Studies, pp. 5 – 29.
Frič, P. 1996: "Neziskový sektor" [The Nonprofit Sector]. In: Purkrábek, M. et al,. Veřejná politica a její aktéři [Public Policy and its Actors]. Prague: Interní sborník Katedry veřejné a sociální politiky ISS, FSV UK.
Frič, P. and Šilhánová, H. 1997: Rozhovory o nonprofitm sectoru [Interviews on the Nonprofit Sector]. Prague: Nadace rozvoje ob_anské spole_nosti (NROS).
171
The Role of the Nonprofit Sector in Public Policy
Frič, Deverová, Pajas and Šilhánová, 1998: Defining the Nonprofit Sector: The Czech Republic. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Institute for Policy Studies, JHU, Baltimore, Working Paper No. 27.
Frič P. 1998: Activities and Needs of Nonprofit Organizations in the Czech republic (The Results of Quantitative Sociological Research), Agnes and ICN, Prague.
Frič P. (2000): Neziskové organizace a ovlivňování veřejné politiky: Rozhovory o nonprofitm sectoru II. (Nonprofit organizations and their Influence on Public Policy: Interviews on Nonprofit Sector II.) Praha: AGNES.

Gallop, B. – Kemp, E. 1996: Review and Recommendations on the Proposed Slovak Law on Foundations. Prepared for the European Commission by European Foundation Centre and Loeff Claeys Verbreke, Brussels, May.
Hall P. D. 1995: Historical Perspectives on Nonprofit Organizations. In: Herman, R. D. (ed): The Jossey – Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management. Jossey – Bass, San Francisco.
Hansman H. 1980: The Role of Nonprofit Enterprise. 89 Yale Law Journal. Quoted by Salamon L. M. and Flaherty S. L. Q., Nonprofit Law, Ten Issues in Search of Resolution, Institute for Policy Studies, JHU, Working Paper No 20, July 1996, p. 23.
Hansman H. 1987: Economic Theories of Nonprofit Organizations, in Powell W. W. (ed), 1987, The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven: Yale University Press.
Havel V. 1994: New Year's address of, January 1,
James E. 1978: The Nonprofit sector in Comparative Perspective. In. W. W. Powell (ed), 1987, The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven: Yale University Press.
Leś E. 1994: The Voluntary Sector in Post-Communist East Central Europe. Civicus, Washington.
Leś E. 1999: Is the Principle of Subsidiarity Suitable for Central Europe? Paper prepared for Prague Voluntas Conference "Ten Years After".
Kranshinsky M. 1986: Transaction Costs and a Theory of the Nonprofi Organizationa, in Rose Ackerman S. (ed) 1986, The Economics of Nonprofit Institutions. Oxford and New York: Oxford University Press.
Kuti E. 1999: Different eastern European Countries at Different Crossroads. Voluntas Vol 10, No 1. March 1999.
Melucci A. 1988: Getting Involved: Identity and mobilization in social movements. International Social Movement Research, Vol. 1, str. 329 – 348.
Melucci A. 1989: Nomads of the Present. Hutchinson Radius, London.
Mulgan G. – Landry Ch. 1995: The Other Invisible Hand: Remaking Charity for the 21st Century. Demos, London.

Ondrušek D. 1998: Úvod (Introduction). In. Čitanka pre nonprofit organizácie (Nonprofit Organizations Reading-Book), Partners for Democratic Change, Bratislava.
Průvodce … 1997: Průvodce třetím sektorem (Third Sector Guide), Salzburg Seminar Publication.
Putnam R. 1993: Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press,
Quandagno J. 1987: Theories of the Wlfare State. Annual Review of Sociology, 13, 109 – 128.
Salamon L. M. and Flaherty S. L. Q,. 1996: Nonprofit Law: Ten Issues in Search of Resolution. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Institute for Policy Studies, JHU, Baltimore, Working Paper No. 20.
Salamon L. M. and Anheier H. K,. 1992: In Search for Nonprofit Sector I: The Question of Definitions. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Institute for Policy Studies, JHU, Baltimore, Working Paper No. 2.
Salamon L. M. and Anheier H. K,. 1994: The Emerging sector: The Nonprofit Sector in Comparative Perspective – An Overview. The Johns Hopkins Comparative

Nonprofit Sector Project, Institute for Policy Studies, JHU, Baltimore.
Salamon L. M. and Anheier H. K,. 1996: The Nonprofit Sector: A New Global Force. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Institute for Policy Studies, JHU, Baltimore, Working Paper No. 21.
Salamon L. M,. Anheier H. K. and Associates, 1996: Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Institute for Policy Studies, JHU, Baltimore, Working Paper No. 22.
Salamon L. M,. Anheier H. K. and Associates, 1998: The Emerging Sector Revisited: A Summary. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II., Institute for Policy Studies, JHU, Baltimore.
Salamon L. M. et. Al,. 1999: So What? The Impact of the Nonprofir Sector in Comparative Perspective. Paper prepared for presentation at the 28 th Annual Conference of the Association fo Research on Nonprofit organizations and voluntary Action (ARNOVA), Arlington, VA, November 4 – 6.
Sebestény I. 1999: The Nonprofit Sector and Local Government: The Hungarian Experience. Paper prepared for Prague Voluntas Conference “Ten Years After”.
Seibel W. 1990 Government/Third Sector Relationship in a Comparative perspective: The Cases of France and West Germany, Voluntas, 1, 42 – 61.
Stein R. 1994: The Not-for-Profit Sector in the Czech Republic. ICN, Praha.
Weisbrod, B. 1977: The Voluntary Nonprofit Sector. Lexington, MA: Lexington Books.

თავი 8

ეთიკა და საჯარო პოლიტიკა: ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის დაუსრულებელი გარდაქმნის პროცესი

ბრექ ბრაუნი

შესავალი

ეს თავი ეხება პოლიტიკის წარმოებაში არსებულ ეთიკას.

აქ წარმოდგენილია მაგალითები და კომენტარები ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპიდან (CEE) და ამერიკიდან. წინა თავებში გულიაში და პოტუჩეკი ადგენდენ ამ მასალისათვის ფილოსოფიურ და იდეოლოგიურ კონტექსტს. დავიწყებ იმის აღნიშვნით, რომ არსებობს მრავალი სახის "ფასეულობა", რომლებსაც საჯარო პოლიტიკური პროცესის სხვადასხვა მონაწილე განიხილავს იმის მიხედვით, პოლიტიკის ჩამოყალიბება მიყვება თუ არა ფორმლურ მეთოდს, როგორც ამას ბევრი აღნიშნავს ამ ნაწილში, თუ პოლიტიკა ყალიბდება ძალიან სპეციფიური და უსისტემო გზით. განსაკუთრებული ფასეულობა, რომელზეც აქ ყურადღებას გავამახვილებთ, არის "ეთიკა". ეთიკურ ფასეულობათა როლი სახელმწიფოების, მთავრობების და ოფიციალური პირების მიერ პოლიტიკის დადგენისა და დამტკიცების საქმეში დასავლეთის სოციალური მეცნიერების, ჰუმანისტების და საჯარო ფიგურების გამუდმებული მსჯელობის საგანია. სამწუხაროდ, ამ საკითხს ათწლეულების განმავლობაში საერთოდ არ აქცევდნენ ყურადღებას ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, რადგან მარქსიზმი უდიდეს მნიშვნელობას ანიჭებდა იმ დასავლური ფასეულობების სისტემებისა და პრინციპების დაკნინებას, რომლებიც 2500 წლიანი კვლევებიდან მომდინარეობდა.

იმისათვის, რომ მოხდეს ეთიკის ჯანსაღი და მნიშვნელოვანი გააზრება და მისადაგება საბჭოთა კონტროლის ქვეშ დიდხანს მყოფი ქვეყნების საჯარო ქმედებებისათვის, საჭიროა შეგნებული მცდელობების გატარება ხელისუფლების, ბიზნესის და არამომგებიან სექტორებში, აგრეთვე, ინტელექტუალურ წრეებში. შევეცდები გიჩვენოთ, რომ ეს პროექტი საწყის ეტაპზე ზედმიწევნით მნიშვნელოვანია დემოკრატიული რეჟიმისათვის, თანამედროვე ბაზრის ეკონომიკისთვის და ჯანსაღი სამოქალაქო კულტურისათვის. ზოგ მკითხველს ეთიკის განხილვა წარუმატებელი მითის შესახებ უბრალო მსჯელობად შეიძლება მოეჩვენოს. ისინი, ვინც ეთიკას აერთიანებს იდეოლოგიის, რელიგიის, პოლიტიკისა და კანონის სკეპტიციზმში, სინამდვილეში აცხადებენ, რომ არ არსებობს კარგი პოლიტიკის, კარგი მთავრობისა თუ კარგი საზოგადოებების შექმნის გამიზნული სტანდარტი. ისინი ამტკიცებენ, რომ ჩვენ არ შეგვიძლია წარმატებით შევქმნათ ან დავამტკიცოთ მორალურად სასურველი ხარისხი მშვიდობის, წესრიგის, წესიერების და ბედნიერების საკითხში. მათ ავიწყდებათ, რომ სურვილი, გააერთიანო და გააუმჯობესო ადამიანთა პირობები ყოველთვის განპირობებულია ადამიანების ეგოისტური იმპულსებით. მხოლოდ იმ ხალხს, ვისაც სურს შეუკავებელ იმპულსებსა და სოციალური სარგებლიანობის იმპულსებს შორის ბრძოლაში ოპტიმისტურად ჩაბმა, აქვს კარგი წარმოდგენა მშვიდობის, წესრიგის, წესიერების და ბედნიერების შესახებ, რაც თავისთავად თანამედროვე საზოგადოებაში პირველ ადგილს იკავებს. იქ, სადაც არ არის ადგილი ამგვარი ბრძოლისათვის, ასეთი მნიშვნელოვანი სოციალური და მორალური პროდუქტი ხელშესახები ვერ გახდება.

ისევე, როგორც შეუძლებელია ქონების დაგროვება მუყაითი მუშაობისა

და განვითარების გარეშე, შეუძლებელია ეთიკის დამკვიდრებაც დიდი შრომის გარეშე. როგორც ქვემოთ ვნახავთ, ეთიკის არსებობა დამოკიდებულია მიზნობრივ არჩევანზე, პატივისცემაზე, კარგ სურვილზე და სხვათა შედეგების გაანალიზებაზე.

მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენ შეგვიძლია ამ ზეიდეების მიხედვით ვიმოქმედოთ, შესაძლებელია ასევე, რომ ეს ზეიდეები მივუსადაგოთ მხოლოდ ჩვენს კერძო ჯგუფებს, კერძო ინტერესებს ან მხოლოდ ჩვენს თავს, იმის მაგივრად, რომ იმ ფართო საზოგადოებრივ სამყაროს მივუსადაგოთ, რომელშიც ჩვენ ვცხოვრობთ. ეთიკა, როგორც მისი ყველაზე საშინელი ფორმა, შეიძლება გადაიქცეს დესპოტიზმად, ნაციონალიზმად, ნეპოტიზმად, ტრაიბალიზმად, ქრონიზმად და ეგოიზმად, რომელთა მიხედვითაც ადამიანური სარგებლიანობის მისაღწევად მიმართული ჩვენი ქმედებები, მოვალეობები ან შედეგები მიიჩნევა ნაკლებ მნიშვნელოვნად. თუ ეთიკური დამოკიდებულების არსი, ასეთ ვიწრო სახეს მიიღებს, ის დაემსგავსება დეპრესიას, კონფლიქტს, გაუცხოებას და უბედურებას. ადამიანებს არ ექნებათ არანაირი შანსი ან სტიმული, რომ იბრძოლონ პოლიტიკური და ეკონომიკური სარგებელისათვის. ეს უფრო გაართულებს ეთიკის სტანდარტების დანერგვას ბიუროკრატიულ, პოლიტიკურ და ინტელექტუალურ სფეროებში. ვერც ერთი საზოგადოება ვერ აღწევს ეთიკურ სრულყოფილებას, მაგრამ შეიძლება შევისწავლოთ და პრაქტიკაში გავაძლიეროთ ეთიკური პრინციპები. ეს თავი დაწერილია იმ იმედით, რომ ის დაეხმარება პოლიტიკურ საქმიანობაში ჩაბმულ ადამიანებს, აღიქვან და გააძლიერონ ეთიკური კომპონენტები საჯარო პოლიტიკის ჩამოყალიბება-განხორციელების საქმეში. პოლიტიკური საქმიანობის შესახებ ჩნდება ასეთი ეთიკური შეკითხვები: როგორ უნდა მოიქცნენ კეთილმოსურნე ადამიანები პოლიტიკურ პროცესში? რომელი კარგი და რომელი ცუდი მცდელობა გამოსჭვივის პოლიტიკურ გადაწყვეტილებაში, ან პოლიტიკის დანერგვის პროცესსა და სტრუქტურაში? როგორია პოლიტიკის ნამდვილი შედეგის ზარალი და სარგებლიანობა? პირველ თავში ამ შეკითხვების განხილვისას გათვალისწინებული იქნა გარდაქმნის განსაკუთრებული გარემოებანი, რომელსაც თან ახლდა ეთიკური პოლიტიკის ჩამოყალიბების შეზღუდულობა და შესაძლებლობა CEE-ში. რაც შეეხება იმას, თუ როგორაა ეთიკა განხილული აქ, მკითხველმა უნდა იცოდეს, რომ არსებობს განსხვავება საზოგადოებრივი მეცნიერებების მიერ, საჯარო პოლიტიკური ეთიკის "ცოდნასა" (ე.ი რომელია ყველაზე მნიშვნელოვანი შეკითხვები) და პოლიტიკის მწარმოებლების საგნის შიდა "ცოდნას" შორის (ე.ი რა შეიძლება და რა უნდა გაკეთდეს). სრულყოფილი ეთიკური შეფასება ორივე მათგანს უნდა ითვალისწინებდეს.

სახელმწიფო და საჯარო პოლიტიკის ზოგი მნიშვნელოვანი კონცეპტი ა.შ.შ-ს მზარდსა და დიდ ლიტერატურულ მასალაზეა დაფუძნებული. ჩვენ განვიხილავთ ეთიკის საერთო დამოკიდებულებას დემოკრატიის, კანონის, სამოქალაქო ცხოვრებისა და საბაზრო ეკონომიკის ქმედებებთან. ცნობილია რამდენიმე სტრუქტურა, რომელიც პოლიტიკის ჩამოყალიბების სხვადასხვა ეთიკური განზომილების შესაფასებლად შეიძლება გამოიყენონ როგორც მათ, ვინც დაინტერესებულნი არიან, რომ საჯარო პოლიტიკა შეისწავლონ ეთიკური თვალთახედვით, ასევე მათ, ვინც პასუხისმგებელნი არიან საჯარო პოლიტიკის განვითარებაზე, გადაწყვეტაზე, დანერგვასა და შეფასებაზე. ამ განვითარებას მიმართულებას აძლევს ვილდავსკის მიერ მის წიგნში - "სიმართლის თქმა მმართველებისათვის: პოლიტიკური

ანალიზის ხელოვნება და საზრიანობა", გამოთქმული აზრი, რომ "მორალური ანალიზი ინიციატივისათვის არსებითია და ეს მაღალი სტანდარტები დემონურობის წინააღმდეგაა მიმართული" (გვ.14).

ეთიკის პრობლემები ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში (ექს-საბჭოურ ქვეყნებში) სიტყვა ეთიკა მწვავე რეაქციას იწვევს. ასეთ "კარგ" რამეს ცუდი სახელი აქვს. ამას თავისი მიზეზები აქვს. ერთერთი მათგანი ისაა, რომ მაგალითად, ცენტრალურ ევროპაში, მორწმუნეებს მათი ეკლესიის, იმპერიის თუ პარტიის სრული მორალურობიდან გამომდინარე ზედმეტი გავლენა ჰქონდათ იდეოლოგიაზე, პოლიტიკაზე და რელიგიაზე. მაგრამ იმპერიის, კლასის თუ მარქსისტული დოქტრინის სისწორის დამტკიცება სულაც არაა ეთიკა. მეორე მიზეზი ისაა, რომ წარმოდგენილმა კომუნისტურმა თვითშეგნების სისტემამ შექმნა მემკვიდრეობა, რომელმაც დაამკვიდრა ისეთი ჩვეულებები, რომლებიც დღესაც განაგრძობს ხალხში არსებობას. ასეთმა ჩვეულებებმა ბოლო მოუღო პატიოსნებას და ინდივიდუალურ პირდაპირობას. ეთიკის ცუდი სახელის მიზეზი ისიცაა, რომ ამ რეგიონში ბევრი არ იცნობს წარმატებული დემოკრატიული სისტემისათვის საჭირო მორალურ მოთხოვნებს. მოთხოვნათა უცოდინრობა გართულებულია იმით, რომ მრავალი საჯარო და ბიზნეს ლიდერი დაკავებულია მხოლოდ ეკონომიკური საქმიანობით – სიმდიდრის მოპოვებითა და მატერიალური წარმატებით. პრეზიდენტ ჰაველის პარლამენტისადმი მიმართულ წლიურ მოხსენებაში ამ ფაქტმა ცინიზმის სახე მიიღო: ბევრს ჰგონია, რომ დემოკრატიით, თუ მის გარეშე, ძალაუფლება კვლავ არასანდო პირების ხელშია, ისეთების ხელში, რომლებისთვისაც ხალხის ინტერესების მაგივრად პირველ ადგილზე საკუთარი წინსვლაა. ბევრი დარწმუნებულია, რომ პატიოსანი საქმიანობა ხალხისთვის მიუწვდომელია, რადგან გზა ცბიერი მდიდრებისათვისაა ხსნილი. გავრცელებულია მოსაზრება, რომ ამ ქვეყანაში ტყუილისა და ქურდობის მოსყიდვა შეიძლება, ანუ ბევრი პოლიტიკოსი და საერო მოღვაწე კორუმპირებულია, რომ პოლიტიკურ პარტიებს – მიუხედავად იმისა, რომ ისინი პათეტიურად მოუწოდებენ პატიოსნებისაკენ, ფარულად მართავენ საეჭვო ფინანსური დაჯგუფებები (სახელმწიფო მოხსენება პარლამენტისადმი, 1997 წლის დეკემბერი, გვ. 1).

ჰაველი სწორად აღნიშნავს, რომ საერო საზოგადოების, მორალური პოზიციის და მთავრობის გამჭვირვალობის ჩამოყალიბებას, უფრო მეტი ყურადღება უნდა დაეთმოს. რეგიონისათვის ცუდია, რომ პოლიტიკის მაღალი სტანდარტების, საჯარო ადმინისტრაციის, კანონისა და ბიზნესის ასეთი ლეგიტიმური გამოძახილი, როგორც წესი, დაცინვას იმსახურებს, რადგან მას არასერიოზულად უდგებიან. არც თუ ისე დიდი ხნის წინ, ჩეხმა მომხსენებელმა, რომელიც კარგად იცნობდა ჩეხურსა და ამერიკულ პოლიტიკურ სისტემებს, ჩემს ამერიკელ ასპირანტთა ჯგუფს წაუკითხა მოხსენება თემაზე "ეთიკური განზომილებანი საჯარო მომსახურებაში". მან მოხსენება არაკეთილგანწყობილი შენიშვნით დაიწყო: "თქვენ შეიძლება გაგიკვირდეთ, რომ ჩემს ქვეყანაში ჩვენ არანაირი ეთიკა არ გვაქვს". ის ცდილობდა, ხაზი გაესვა იმ ფენომენისათვის, რომ ჩეხურ პოლიტიკას, ერთ დროს ჰქონდა "ველური დასავლური კაპიტალიზმის სახელი" და კომენტარი გაეკეთებინა ისეთი სახის პრობლემებზე, რომლებიც არსებობდა დემოკრატიისა და თავისუფალი ბაზრისაკენ გარდამავალი გზის ადრეულ ფაზაში. გარდამავალ ფაზაში განსაკუთრებით ძნელია ეთიკური საზღვრების გავლება, რის გამოც მათ ხშირად

არღვევდნენ, როგორც ეს ხდებოდა უკანონო, თავისუფალი ნების ამერიკულ "ველურ დასავლეთში".

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ჩვეულებრივი მოქალაქეებისა და ლიდერებისთვისაც დამახასიათებელია ცინიზმი მათ მიმართ, ვისაც კარგ განზრახვაზე აქვს პრეტენზია. სხვანაირად ვერც იქნებოდა, რადგან ორი თაობა ხედავდა სისტემატურ (ოფიციალურ) ტყუილს, მოვალეობების შეუსრულებლობას, ყველა ინდივიდუალურ და ორგანიზაციულ საქმიანობაში მთავრობის ჩარევას. ეთიკის პრაქტიკა (ამ მომენტისათვის განსაზღვრული, როგორც კარგი განზრახვის ქონა და მორალურად გამართლებული ქმედებების განხორციელება) ასეთ გარემოებებში შესაძლებელი იყო მხოლოდ ხალხის – ოჯახების, მეზობლების, თანამშრომლების კერძო ურთიერთობებში. ამ დონეზეც კი, ის ზეგავლენის ქვეშ ექცეოდა, ასე, რომ ეთიკისა და პოლიტიკის ხსენება ხშირად მოჩვენებითი იყო.

დღესაც კი, ბევრი მოქალაქე მიიჩნევს, რომ მმართველის გადაწყვეტილებებზე, ქცევის მართვასა და ნორმებზე, ეთიკას ნაკლები გავლენა აქვს. წინა რეჟიმის მიერ დანერგილი ორიენტაცია კვლავ არსებობს. ბევრი ოფიციალური პირის განზრახვას ცინიზმით ეკიდებიან და გავრცელებულია აზრი, რომ პოლიტიკის დადგენა ეთიკური შეხედულებებიდან მოდის. მიუხედავად იმისა, რომ ოფიციალური კომუნისტური კონტროლი აღარ არსებობს, ფართოდაა გავრცელებული აზრი, რომ ახალი თავისუფალი სახელმწიფოები გათავისუფლდნენ მხოლოდ საკუთარი ბაზრის მანიპულირებისა და პოლიტიკური კორუფციისაგან და რომ ეთიკა ყოველთვის მეორე ადგილს დაიკავებს.

სამწუხაროა, რომ პატიოსნების, პირდაპირობის, სიმართლის ან სახალხო კეთილდღეობის ფასეულობათა მზარდი ეთიკური შედეგი აღიქმება, როგორც "ნაივური", ან სულელური, განსაკუთრებით მთავრობის, საჯარო პოლიტიკის, პოლიტიკის ან სახელმწიფოს სფეროში. მაგრამ რატომაა ცენრეალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ცინიზმი და უნდობლობა ასე ღრმა, კომუნიზმის დაცემის 10 წლის შემდეგაც. მე უკვე აღვნიშნე, რომ კომუნიზმის პერიოდში მცხოვრები ადამიანები, სისტემატურად და მთლიანად იყვნენ დემორალიზებულნი. ზოგი ანალიტიკოსი მიიჩნევს, რომ ერთის მხრივ მთავრობის (პარტიის) გამუდმებულმა კონტროლმა, ხოლო მეორის მხრივ მოქალაქეთა მიერ თაღლითობის ხელოვნების დახვეწამ, ცბიერებამ და შემოქმედებითმა ტყუილმა, სერიოზულად დააზიანა მოქალაქეთა და მათი ლიდერების მიერ სამოქალაქო ვალდებულების შეგნებისა ან ვალდებულების საკუთარ თავზე აღების შესაძლებლობა. ოფიციალურმა უსამართლობამ და არჩევანის კონტროლმა ეს დაამტკიცა. ამას კარგად მიმოიხილავს სლავენა დრაკულიჩი თავის წიგნში "კაფე ევროპა: ცხოვრება კომუნიზმის შემდეგ":

". . . კომუნიზმის მიერ შექმნილი თუ გაღრმავებული ზოგიერთი ტენდენცია მოიცავს: სიყალბესა და სიმრუდეს, როგორც გადარჩენის საშუალებას, უკეთესი მომავლის ურწმუნობას (ადამიანებისათვის ხელის შეწყობა იმაში, რომ მიიღონ ყველაფერი, რაც შეუძლიათ, დღეს საჭიროა ეს, თუ არა) სარისკო პოზიციისადმი შიშს, გამჯდარ საჭიროებას, რომ წარუმატებლობა ვინმე სხვას გადააბრალო და განადგურების საშიშ სურვილს, იმის მაგივრად, რომ აღიარო და გაანალიზო წარსული შეცდომები" (ეშლი, 1997, წიგნი 4).

ტიმოთი გარტონ ეშის ახალ წიგნში ეს თემები უჩვეულო დეტალებშია განხილული. წიგნს "ფაილი" (არქივი, თჰე ილე) ეწოდება და განიხილავს იმ შედეგებს, პოლიციის საიდუმლო დამსმენებს რომ ჰქონდათ ხალხის ცხოვრებაზე და ასევე შედეგებს, თვით ამ დამსმენთა ცხოვრებაზე, ყოფილ აღმოსავლეთ გერმანიაში (ეში, 1997). ზოგი დამკვირვებელი მიიჩნევს, რომ ერთ თაობაზე მეტი სჭირდება ძველი ფასეულობების გადაფასებას და დამკვიდრებას.

კომუნისტური მთავრობა აქტიურად და სისტემატურად ამტკიცებდა, რომ კაპიტალიზმი მორალურად გატეხილი, ხოლო დასავლური დემოკრატია კი თაღლითობა იყო. დასავლურობის ეგოიზმისა და ექსპლუატირების ყველაზე ცუდ მაგალითებს რეგულარულად აქვეყნებდნენ. ამან, ადამიანთა გონებაში ორგანიზაციების, ინსტიტუტების, პოლიტიკოსების და თვით კანონის უნდობლობაც კი დანერგა. მოქალაქის ცნებას მნიშვნელობა ჰქონდა დაკარგული. მხოლოდ მცირე ოჯახური ცხოვრების სფეროში შეეძლო ადამიანს სიმართლის, ლოიალურობისა და პატიოსნების სტანდარტების დაცვა. მაგრამ ამ დონეზეც კი, ადამიანური ურთიერთობები კვლავ ექსპლუატაციის ქვეშ ექცეოდა.

ადამიანთა შეხედულება პოსტ-კომუნისტურ ეთიკაზე სამწუხაროდ, გამყარებული იყო ნამდვილი კორუფციის მრავალი ინსტანციით. ფართოდ გავრცელებული მაფიის ტიპის ქმედებებს, ადგილი ჰქონდა რეგიონის მთლიან კერძო სექტორში, ხოლო, ყოფილი "ნომენკლატურის" წარმატება ამ მხრივ, თვალსაჩინო იყო. გამოუცდელი, არაპროფესიონალი კანონმდებლები, ვისაც კერძო კომპანიების მართვის სადავეები უპყრია, ხალხის მხარდაჭერის მოსაპოვებლად არწმუნებს ბევრ ამომრჩეველს, რომ ინტერესების კონფლიქტი და საიდუმლო მოლაპარაკებები ნორმაა. კლაუსის მთავრობის დაცემა ჩეხეთის რესპუბლიკაში 1997 წელს პირდაპირ მიაწერეს ამ მიზეზს. ტელეკომისა და მედიის გარშემო ატეხილი სკანდალიც მიემატა ეჭვის გარემოებას. ამ რეგიონის ყველა ქვეყანაში ცნობილი იყო ისეთი ოფიციალური პირების არსებობა, ვინც მიიღო და შეინარჩუნა მაღალი ადმინისტრაციული პოსტები ძველი ურთიერთობების ხარჯზე. ბევრი მოქალაქე მათ საკუთარი ინტერესების დამცველ კარიერისტებად აღიქვამდა. ისინი პენსიამდე პოსტებზე რჩებოდნენ და ეწინააღმდეგებოდნენ ყველა სასურველ ცვლილებას. გააზრებული შეფერხება და გასაიდუმლოება კვლავ გავრცელებულია. ინიციატივა, ენთუზიაზმი, სამსახურებრივი სიამაყე და "საჯარო ინტერესების" გათვალისწინება კი არაა ძალიან გავრცელებული. ამ საკითხში ერთადერთი გამონაკლისი ის მიზანდასახული, რეფორმისტი ოფიციალური პირები არიან, ვისაც ბევრი ჯაფა ადგება, მაგრამ ვინც მცირე შანსის მიუხედავად, ცდილობს სწორი კურსის გატარებას. ამრიგად, ბევრი მოქალაქე ცვლილებების შემდეგ თავს მოტყუებულად გრძნობს.

დასავლეთ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მიიღეს მრავალი პოლიტიკური ინიციატივა იმის საჩვენებლად, რომ თითოეული ქვეყნისათვის ღირს დასავლეთში "ხელმეორედ შესვლა".

აზრი ის იყო, რომ ესა თუ ის პოლიტიკური კურსი მათ უფრო მისაღებს გახდიდა ევროგართიანებისა და/ან ნატოს წევრებისა და პარტნიორებისათვის. მაგრამ ამ პოლიტიკური კურსების ბოლო დროინდელი წარმატებები დამოკიდებულია ისეთ არახელშესახებ საგნებზე, როგორიცაა ადამიანთა უფლებების სტანდარ-

ტზე დაკვირვება, კანონის სიძლიერე და შიდა პოლიტიკა, რომელიც სოციალურად იგივეა, რაც მთავრობის სიტყვა საერთაშორისო ასოციაციების წესების მიღების შესახებ, რაც გამოიწვევს კომპეტენტური, მომსახურებაზე ორიენტირებული საჯარო ადმინისტრაციის ჩამოყალიბებას. ამ არა "ხელშესახებ" საგანთა შორის ერთ-ერთი ნდობაა. ის ეთიკის მნიშვნელოვანი კომპონენტია.

ფრანსის ფუკუიამას მიხედვით, "ნდობა" აუცილებელი ფაქტორია ფართო ეკონომიკური და პოლიტიკური ორგანიზაციების ჩამოყალიბებასა და გაძღოლის საქმეში წარმატების მისაღწევად, ასევე შიდა და საერთაშორისო თანაქმედების უზრუნველსაყოფად (ფუკუიამა, 1996, გვ. 151). ეს შეხედულებები მართებულია, როცა არსებობს პოლიტიკური დემოკრატიის საბაზისო ფორმები, მაგრამ განსაკუთრებით მაშინ, როცა ყველა პარტია იცავს ისეთ ეთიკურ სტანდარტებს, როგორიცაა ღია მოქმედება, დაპირებების შესრულება, სამართლიანად მოქცევა. მერი კალდორიც საკმაოდ დიდ ადგილს უთმობს ამ საკითხს მის ნაშრომში "დემოკრატიზაცია ცენტრალურსა და აღმოსავლეთ ევროპაში", სადაც იგი განიხილავს ეთიკის როლს დემოკრატიული პოლიტიკის კულტურაში (1998). თუმცა საკითხავია, შესაძლებელია თუ არა, ველოდოთ მაღალი ეთიკური სტანდარტების სრულ დაცვას, თუ უარყოფითი დამოკიდებულება, რომელზეც ვისაუბრეთ, მართლაც ჩვეულებრივია ჩვენს სინამდვილეში. ამ შეკითხაზე შესაძლო პასუხების ვარიანტებს განვიხილავთ ქვემორე თავში, მაგრამ მანამდე განვიხილავთ, როგორ ეხმარება აშკარად გამოხატული ეთიკური მიდგომა სახელმწიფოსა და მთავრობას დემოკრატიული შედეგების მიღწევაში.

საჯარო და კერძო დაწესებულებების ეთიკური საფუძვლები

გასული ათწლეულის გარდამავლობის ღონისძიებებმა გვიჩვენა, რომ დემოკრატიისა და ბაზრის სტრუქტურა და პროცედურები ძალიან მგრძნობიარეა და მათი დაშავება ადვილად შეიძლება. სახელმწიფოს ფუნქციონირებისა და პოლიტიკური კურსის შემუშავების დემოკრატიული მეთოდების განხორციელებისას, კორუფციამ ძალიან ადვილად შეიძლება მოიკიდოს ფეხი, თუ არ არსებობს მათი დაცვისა და გაძლიერების გააზრებული გეგმა. საჭიროა რამდენიმე პირობის არსებობა, რომ ეს დაწესებულებები ისევე გაძლიერდნენ, როგორც დასავლეთში. ახალი სტრუქტურებისა და პროცედურების ფორმალური ჩამოყალიბების უბრალო აქტი სულაც არ ნიშნავს, რომ ისინი ჩამოყალიბებისთანავე ძლიერნი არიან, ისინი შედარებით სუსტი და დაუსრულებელია მრავალი წლის განმავლობაში. უნდა მოიძიოს მრავალი ხაზგასასმელი ფასეულობა და შუამავალი დაწესებულებები (პროფესიული საზოგადოებები, სამოქალაქო ორგანიზაციები და სხვა.), რათა ამ დაწესებულებებმა ბოლომდე ჩამოყალიბებული სახე მიიღონ.

რადი აღნიშნავს, რომ ყოფილ ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს უჭირთ ეთიკური რჩევებისა და კრიტიკის მიღება, იმ შუამავალი დაწესებულებებისგან, რომლებიც, როგორც იგი აღნიშნავს, თვითონ არაა ბოლომდე ჩამოყალიბებული. რადი ამბობს, "იმ ქვეყნებში, სადაც ისინი არსებობენ, შუამავალი დაწესებულებანი შეიძლება გამოვიყენოთ როგორც შუამავალი, მთავრობასა და ხალხს შორის. ეს არასამთავრობო დაწესებულებები სარგებლობენ ნდობით და უფლებამოსილნი არიან ძალაუფლებით, რომელიც კონტრაქტისა და შეთანხმების

იდეიდან მომდინარეობს (დუნკანი და რადი, 1993). სუსტი შუამავალი დაწესებულებები მთავრობებს არასახარბიელო მდგომარეობას უქმნიან, რადგან მათ არ ხელეწიფებათ საკანონმდებლო პოლიტიკის წარმოების წყაროებთან შეხება და კრიტიკა. სინამდვილეში, სახელმწიფო პირები და პოლიტიკოსები ადგილობრივ და რეგიონალურ მმართველობებს, არასამთავრობო ორგანიზაციებს, პროფესიულ, სავაჭრო და შრომით ასოციაციებს უფრო ხშირად მიიჩნევენ უპასუხისმგებლოდ და რადიკარულად, ვიდრე თანამშრომლად და შემავსებლად. ასე, რომ ყოფილი საბჭოთა ქვეყნები დემოკრატიულად რომ ჩამოყალიბდნენ, ბაზარი და სამოქალაქო საზოგადოებები უნდა განვითარდნენ, ეთიკური სტანდარტებითა და იმ საზოგადოებათა მეშვეობით, რომლებიც მათ ეხმარება. ეთიკა, პოლიტიკური რეჟიმის ფასეულობათა, ბიუროკრატული პროცედურების, სამოქალაქო კულტურის, პროფესიული კოდექსის, საბაზრო კულტურის ნაწილი უნდა გახდეს.

ამ ეთიკური საფუძვლების განვითარებას დიდი მნიშვნელობა მიენიჭა ჩეხი პრეზიდენტის, ვაკლავ ჰაველის 1997 წლის დადგენილებაში: "პრეზიდენტმა ჰაველმა განაცხადა, რომ კანონმდებლობა არ იქნება შედეგიანი, თუ საზოგადოება გაზრდილი არაა ეთიკურ საფუძველზე. შეხვედრაზე შვეიცარიის იუსტიციის მინისტრთან საუბრისას ბატონმა ჰაველმა განაცხადა: მიუხედავად იმისა, რომ ჩეხეთის რესპუბლიკაში დაარსებულია დემოკრატიული ორგანიზაციები, მათ ხშირად აკლიათ საჭირო დემოკრატიული შინაარსი და სული" (რადიო პრაღა -ნეწს, 1997, 23 ოქტომბერი). პაველ კამპენუც საინტერესო აზრს გამოთქვამს საჯარო პოლიტიკისა და ეთიკის განვითარების თანაქმედებაზე, რადგან ეთიკა პოლიტიკის მნიშვნელობას უსვამს ხაზს. სტატიაში "დემოკრატიასა და დემოკრატიზაციას შორის" (1993, ოქტომბერი, გვ.3) ის აცხადებს, რომ თუ ქვეყანაში ძლიერი ეთიკური გარემოა, ის ხელს შეუწყობს ისეთი მნიშვნელოვანი სამოქალაქო და პოლიტიკური ფასეულობების გამოვლენას, როგორებიცაა ნდობა, საქმეში მონაწილეობის მიღება, ლოიალურობა და რწმენა. მაგრამ აღნიშნავს, რომ ასეთი გარემო ყალიბდება იმის მიხედვით, თუ როგორია პოლიტიკის დადგენის, დამტკიცებისა და განხორციელების გზები. სადაც ასეთი ორმხრივი ურთიერთობაა, იქ დემოკრატიაც არ დააყოვნებს.

დანერგილ ეთიკაზე დაყრდნობა

გარდამავალ საზოგადოებებში ეთიკური ბაზისის გაძლიერებაზე ქვემოთ გვექნება საუბარი, მაგრამ პირველ რიგში, უნდა აღვნიშნოთ, რომ არსებობდა სხვა ფაქტორიც, რომელიც განსაზღვრავდა, თუ რა როლს თამაშობდნენ ახალი დაწესებულებები და მიმართულებები ჩ -ს ქვეყნების ეთიკურ ლეგიტიმურობაში. საბედნიეროდ, ეთიკის ზოგიერთი კომპონენტი მყარად არის ფესვგადგმული დემოკრატიულ ინსტიტუტებსა და მეთოდებში (და ბევრ ლიბერალურ-კაპიტალისტურ ინსტიტუტშიც). გარდა ამისა, დემოკრატიისა და კონსტიტუციური სტრუქტურის წარმოდგენის სერიოზული გადაწყვეტილება გულისხმობს ადამიანთა თანასწორობის, ღირსების და არჩევნის მოთხოვნების მინიმალურ აღქმას მაინც. ამგვარად, ზოგი ეთიკური პოზიცია გამიზნულადაა დამოკიდებული, დანერგილი და ასახული კანონთა კრებულებში, პროცესებსა და სტრუქტურებში ჯერ კიდევ მათი დადგენისა და ფორმირების სტადიაში. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, დემოკრატიული სტრუქტურები, პროცესები და დემოკრატიული სახელმწიფოს კანონები გარკვეულწილად, შეფარულად იქმნება ეთიკური პრინციპების ჩამოყალიბების მიზნით. მსგავსია სამართლიანობა, წარმომადგენლობა, ღია დებატები, საქმის განხილვა სასამართლოში, შეკავებისა და დაბალანსების მოდელი (checks and balances), სამოქალაქო სერვისის დამსახურების

სისტემა – მათ გარეშე სახელმწიფოს, ეკონომიკის თუ სამოქალაქო სექტორებს სამართლიანად, უსაფრთხოდ, გამიზნულად და მშვიდობიანად ქმედება არ შეუძლიათ. ამასთანავე ისინი პატიოსანი გზით უნდა მოქმედებდნენ და ადგილი არ უნდა ჰქონდეს ცინიკურ ქმედებებს.

ეს დასაშვები და დანერგილი ეთიკა შეიძლება აღმოჩნდეს ნებისმიერ ადგილას, სადაც მიღებული სტანდარტები დადგენილ იქნება კარგი განზრახვით და იმ აზრით, რომ ყველა პარტიას ეთიკამ უნდა დაუდგინოს ჩარჩო. ეს ნამდვილად ასეა, თუ ჩვენ ვსაუბრობთ ქვეყნის სხვადასხვა მახასიათებლებზე, ვალუტის კურსზე, კონსტიტუციაზე, კანონზე, ლიცენზიაზე და განათლების ხარისხებზე. ამ შემთხვევაში, საზოგადოებას შეუძლია იფიქროს, რომ სტანდარტი სრულყოფილია, აღმსრულებლები კომპეტენტურნი არიან და რომ ისინი მოტყუებული არ დარჩებიან. მეორეს მხრივ, მათი კანონიერი დადგენილებები და მექანიზმები შეიძლება სრულად არ აღსრულდეს, ამიტომ საჭიროა, რომ მოხდეს შესაბამისი ფასეულობის შეთვისება, როგორიცაა მაგ. პატიოსნება, და ის გახდეს ბიუროკრატიის, პოლიტიკის დადგენის და მოქალაქეთა დამახასიათებელი თვისება. დანერგილი ეთიკა შეიძლება ეკონომიკურ სექტორშიც შეგვხვდეს, მაგალითად, ფინანსური და საბუღალტრო სტანდარტების, ფინანსური ანგარიშსწორების, სააქციო ვაჭრობის წესების და ბიზნეს კონტრაქტების სახით. ძირითადად ისინი გამოიყენება აღიარებული და სტანდარტად ქცეული სოციალური ვალდებულების ამოქმედებისა და პოლიტიკის ბაზისის გასაუმჯობესებლად. ამაში დიდ მონაწილეობას იღებს მთავრობა (მაგალითად განათლებაში), ეკონომიკის მესვეურნი (მაგალითად, პროფესიული კოდექსის განხილვა) და სხვადასხვა საჯარო ორგანიზაცია (მაგალითად, ბოისკაუტის ორგანიზაციები). ოჯახი და რელიგია, რა თქმა უნდა, იძლევა განსაზღვრული სახის ეთიკურ ცოდნას, მაგრამ ეს არაა საკმარისი, რომ გზის გაკვლევა შეიძლებოდეს უფრო რთულ ორგანიზაციულ და დაწესებულებათა არენაზე. საბოლოოდ, დანერგილი თუ შეფარვითი ეთიკა შეიძლება აღმოვაჩინოთ საჯარო პოლიტიკის ანალიზში, მაგრამ ამას ქვემოთ დაწვრილებით განვიხილავთ. ამერიკაში, პოლიტიკის პროფესიონალი ანალიტიკოსები ხშირად მიიჩნევენ, რომ საჯარო პოლიტიკის საკითხებთან სამეცნიერო, ობიექტური და რაოდენობრივი მიდგომა (მაგალითად, სტატისტიკურად ვარგისი კითხვარების გამოყენება, საჯარო აზრის ან ხარჯისა და სარგებლიანობის მაგალითები და ა.შ) უფრო სრულყოფილ შეფასებებს მოგვცემს. ეს ნაწილობრივ სიმართლეა. ამ "მეცნიერული" ანალიზის საშუალებით შეიძლება გაკეთდეს კარგი და თავიდან ავიცილოთ ცუდი, მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ მეცნიერება ადექვატურია, ხოლო ეთიკა კი ზედმეტი. უფრო მეტიც, ეს იმიტომ ხდება, რომ ეთიკა უკვე წინა პოლიტიკური კურსების, სავალდებულო საპროცესო ნორმებისა და საკონსტიტუციო და საკანონმდებლო მუშაობის ნაწილია. ამ შემთხვევაში ეთიკა ფორმალური ანალიზის გარეშე მოიაზრება.

ეთიკის მორალი და სხვა ფასეულობანი: ეთიკა

ეთიკის ამ ფორმალურ მნიშვნელობაში მოიაზრება ფილოსოფიის შტო, რომელიც მიძღვნილია სისტემური ანალიზისა და მორალის პრობლემების გაგებისადმი, ასევე შეისწავლის, თუ რა განაპირობებს კარგსა და ცუდს (ფრანკენა, გვ. 3). ფრანკენა გვეუბნება, რომ ეთიკა არის საზოგადოებრივი ინსტრუმენტი, რომელიც გვაძლევს მიმართულებას ჩვენი მორალის დებულებების რაციონალურად შეფასების მეთოდების შესახებ და გვეუბნება, როგორ უნდა ვიცხოვროთ (გვ. 5). უკავშირებს რა ამას პრაქტიკულ საკითხებს, ის ამბობს: " განსაკუთრებულ სიტუაციე-

ბში ვალდებულების (ეთიკის) ნორმატიული თეორიის უკანასკნელი მიდგომა ჩვენ მოგვიწოდებს სამოქმედოდ, გადაწყვეტილების მისაღებად და შესაფასებლად" (გვ. 11). ყოველდღიურობაში ადამიანების უმეტესობა ეთიკას აღიქვამს, როგორც მხოლოდ წესიერების, პატიოსანი ადამიანის მიმართ ნდობის გამოვლენას. გულისხმობენ ადამიანს, ვინც ფიქრობს სხვათა კეთილდღეობაზე და ვინც სწორ შედეგს იღებს. მაგრამ ეთიკა არის სტანდარტიც, რომელიც განსაზღვრავს იმ ჩარჩოებს, რომლებშიც ჩვენ ვაქცევთ ადამიანთა წესიერებას და არაწესიერებას, ჩარჩოებს, რომელშიც მოქცეულია ადამიანების ძირითადი მოთხოვნილებებისა და რესურსების განაწილების სამართლიანობა და ჩარჩოები, რომლითაც ყველა ადამიანი პატივისცემას იმსახურებს. ეთიკური სტანდარტები ასევე გამოიყენება ჩვენს საერთო, ჯგუფურ, საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში. ის ჩვენ გვაძლევს კრიტერიუმს, რომ განვსაზღვროთ, ჩვენი ქმედებები სწორია თუ არა, იმასთან მიმართებაში, თუ, პირველი, რას ვაკეთებთ, მეორე, როგორ ვაკეთებთ, მესამე, რატომ ვაკეთებთ, მეოთხე, რაც გაკეთდა, იმის შედეგი. ამის გამო, ეთიკა ბევრად უფრო მეტია, ვიდრე უბრალოდ პერსონალური ქცევა. ეთიკის უმრავლესი სისტემისათვის დამახასიათებელია ზოგიერთი სპეციფიკური კონცეპტი, როგორიცაა სამართლიანობა, თანასწორობა, სრულყოფილება, სიმართლე და სხვათა ძირითადი მოთხოვნილებების გათვალისწინება (საკვები, თავშესაფარი, უსაფრთხოება, პიროვნულობა, ინდივიდუალური ავტონომია და ღირსება). ეთიკა ასევე მოიცავს თანაგრძნობის გამოხატვას, სიბრალულს, კეთილშობილებას, კეთილგანწყობილებას, პირდაპირობას, პასუხისმგებლობას (განსაკუთრებით, სხვებისათვის მიყენებული ზარალისას), საერთო კეთილდღეობას, პატივისცემას (ან დაპირების შესრულებას), სიმამაცეს, პატიოსნებას და ნდობის ფაქტორს. მრავალ კულტურაში ამ ყველაფერს საერთო ღირსებებად თვლიან. ამ ღირსებების დაცვაში კანონს შეუძლია ხელი შეგვიწყოს, მაგრამ კანონები მათი ბუნებით ხაზს უსვამს იმას, რისი გაკეთებაც არ შეიძლება, რაც თავისთავად უარყოფითი მიდგომაა. ეთიკა ირჩევს დადებით და ანალიტიკურ გააზრებას, იმისას თუ რატომ უნდა ჩავიდინოთ ან რატომ არ უნდა ჩავიდინოთ ესა თუ ის ქმედება. კანონი შეიძლება იყოს ცუდი და არასწორი (მაგალითად, ენის, სიტყვისა და რელიგიის შეზღუდვა და დამონება). ამის გამო, კანონს მხოლოდ ხანდახან შეუძლია ეთიკის შეცვლა. კანონისა და ეთიკის შესახებ განხილვას ქვემოთ შემოგთავაზებთ.

პოლიტიკის ეთიკური ანალიზის შესასრულებლად ჩვენ არამხოლოდ იმის ცოდნა გვჭირდება, რა არის მიჩნეული სწორ ქმედებად, არამედ იმის ცოდნაც საჭიროა, რა არის არასწორი. არსებობს კარგად ნაცნობი სიტყვები, რომლებიც განსაზღვრავს არაეთიკურ ქცევასა და განზრახვას. მათი ჩამოთვლისას მნიშვნელოვანია გავათვითცნობიეროთ და გავიმეოროთ, რომ შეიძლება ისინი იყვნენ ან არც იყვნენ "კანონის წინააღმდეგ". ისინი მოიცავენ ბოროტულ განზრახვებს, მკვლელობას, ძუნწობას, ეგოისტობას, ტყუილს, ძალადობას, წამებას, მოტყუებას, ქრთამის აღებას, ქურდობას, არალოიალურობას, გამცემლობას, უპატიოსნობას, უპატივისცემლობასა და ზეწოლას. ქრისტიანული რელიგიის ლექსიკონში ამათ ცოდვებს ეძახიან. პოლიტიკურ სარბიელზეც ჩვენ ამას ვუწოდებთ კანონდარღვევის ცოდვასა (გამიზნული ცუდი საქციელი) და მოვალეობათა შეუსრულებლობის ცოდვას (როცა კარგს არ აკეთებ და ცუდის გაკეთებასაც თავს არ არიდებ, მიუხედავად იმისა, რომ იცი, ეს რა არის). ეთიკურ ანალიზს თან ახლავს სირთულეები გამონაკლისი სიტუაციების გამო, რომლებშიც ხანდახან ცუდის გაკეთებაც საჭიროა (თუმცა კარგი არაა), მაგალითად ომში. ამის მაგალითი იყო უინსტონ

ჩერჩილი, როდესაც მან განაცხადა მეორე მსოფლიო ომის დროს, რომ ჰიტლერის დასამარცხებლად ზავსაც კი დადებდა ეშმაკთან. ეთიკური პრინციპების ძალადობრივი თუ კომპრომისული ხასიათი შესაბამისად ემსახურება უფრო მაღალსა და უფრო გრძელვადიან არაეთიკურ კეთილდღეობას, თუმცა ის წინააღმდეგობრივი და გამართლებული მხოლოდ განსაკუთრებულ გარემოებებში იქნება (ვილბერნი, გვ. 107).

არის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი რამ, რაც უნდა ვიცოდეთ ეთიკის შესახებ. ესაა ეთიკის სხვადასხვა "დონე". კოლბერგსა და სხვა მრავალ მწერალზე დაყრდნობით, არსებობს ეთიკური აზროვნების დონეები და ტიპები, რომლებიც ჩვეულებრივ ყალიბდებიან, როცა ჩვენ ზრდასრულ ასაკს ვაღწევთ. ზრდასრულობა ნაწილობრივ ეხება მზარდ შესაძლებლობებს, რომელიც ჩვენ გვჭირდება საფუძვლიანი არგუმენტების მოსაპოვებლად (ჩვენთვის და სხვებისთვის) იმის შასახებ, თუ რა არის სწორი და განსაკუთრებით, რატომაა სწორი. კოლბერგი ხსნის, თუ როგორ იცვლება ჩვენი კარგი ქცევისა და კარგი გადაწყვეტილებების მიზეზები ჩვენს მიერ ეთიკის შესახებ უფრო მეტის სწავლის შემდეგ. ბავშვობაში კარგად მოქცევის მიზეზებში დასჯის თავიდან აცილება, უკეთესობისაკენ სწრაფვა, ან საკუთარი ნებით წესებისადმი დამორჩილებით მოპოვებული უპირატესობაც ერთიანდება. კოლბერგზე დაყრდნობით, ეთიკის სრულად ჩამოყალიბებული დონე მიიღწევა მაშინ, როცა ჩვენი ეთიკა დაფუძნებულია ჩვენს სურვილზე ვიმოქმედოთ იმის მიხედვით, თუ რაციონალური შეფასებით რა არის სწორი, სხვანაირად რომ ვთქვათ, იმის ცოდნით, რატომაა ეს სწორი და სამართლიანი. თუ ეთიკური პირი ვერ შეძლებს ამ საფუძვლიანი დასკვნების მიხედვით ქმედებას, მას ჩამოუყალიბდება თვითკრიტიკა, სინდისის ქენჯნა და კარგის დაბრუნების სურვილი. ჩვენ ამას ვუწოდებთ სინდისის ქონასა და სამართლიანობას (კოლბერგი, 1968 და კოლბერგი 1981). საჯარო პოლიტიკაში სინდისიერი მოხელეების არსებობა არც ისე დაფარულია, როგორც ეს შეიძლება მოგვეჩვენოს. პოლიტიკის დადგენაში სინდისიერების ჩართვა არის ეთიკური ანალიზის მოთხოვნა და არამხოლოდ აზრთა გამოხატვა. ეს ყველაფერი შეიძლება უფრო ნათელი გახდეს, როცა ჩვენ განვიხილავთ "მორალის" ხასიათს.

ეთიკის წინაღობები – რელატივიზმი და ნეიტრალურობა

ცენტრალურ და აღ,მოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გარდამავლობის პირობებისათვის დამახასიათებელი ეთიკის შესახებ, სერიოზული დიალოგის წარმოების მთავარი წინაღობა, ფართოდ გავრცელებული ნეიტრალურობა და რელატივიზმზე ხშირი დაყრდნობაა. ნეიტრალურობა ნაწილობრივ მოდის იმ ჩვეულებებიდან, რომლებიც თვითგადარჩენის საჭიროებიდან გამომდინარე კვლავ შემორჩენილია კომუნისტური დროიდან. ნეიტრალურობა არის პოზიცია, რომელიც დაფუძნებულია რწმენაზე, რომლის მიხედვითაც, არ აქვს მნიშვნელობა, ეთიკური დისკუსია და ანალიზი მიმდინარეობს მაშინ, როცა „არავინ შავდება", თუ მაშინ, როცა ყველაფერი კარგად მთავრდება. პოლიტიკა მნიშვნელოვანი არაა, რადგან ეს უბრალოდ თამაშია მცირე სარგებლის მისაღებად. იმისთვის, რომ ვერ დაგიჭირონ, გარკვეული ოინია საჭირო. თუ ეთიკას ამ პერსპექტივაში განვიხილავთ, მასში ბაზრის მსგავსად, მონაწილეობას იღებს უხილავი ხელი, იღბალი ან ბედი. ნეიტრალურობა ეთიკისადმი ზარმაცი მიდგომაა, ხოლო დემოკრატიისათვის კი საშიშია. რელატივიზმთან ერთად, ნეიტრალურობა ამძიმებს და არღვევს როგორც თანდაყოლილ ეთიკას,

ასევე აშკარად გამოხატულ და გამომჟღავნებულ ეთიკას.

რელატივიზმი არის ყველაზე მიღებული, თუმცა არასწორი, არგუმენტი პოლიტიკურ (ან სოციალურ) ცხოვრებაში ეთიკის სისტემატური გამოყენების წინააღმდეგ. რელატივისტისათვის ერთი ადამიანის ფასეულობები იგივეა, რაც მეორე ადამიანის ფასეულობები. რელატივისტები ამბობენ, ვინ ვართ ჩვენ, რომ სხვებისათვის განვსაჯოთ რა არის სწორი და რა არა. ეს განსაკუთრებით გასაოცარია ყოფილ საბჭოთა ქვეყნებში, სადაც კომუნისტური წყობა უნივერსალურ განსჯას აწარმოებდა. რელატივისტური პოზიცია ისაა, რომ ის უარყოფს ყველანაირ განსაკუთრებულ ეთიკურ დასკვნას, რომელიც სხვაზე მაღლა დგას. რელატივისტები ამბობენ, რომ თუ მათ სჯერათ, რომ უმცირესობა არ უნდა იღებდეს სარგებელს საგანმანათლებლო და კეთილდღეობის პროგრამებიდან, მათი "ეთიკა" ისეთივე ვარგისი იქნება, როგორც სხვა ადამიანის რწმენა, რომ ყველა მოქალაქეს თანასწორი უფლება და შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს ყველა საჯარო მომსახურების მისაღებად.

რელატივისტებზე დაყრდნობით, არ არსებობს გზა იმის დასამტკიცებლად, რომ დირექტივების ერთი ნაწილი, რომელიც გვიჩვენებს, რა არის სწორი, მეორეზე უკეთესია, თუმცა ისინი დაჟინებით ითხოვენ, რომ სხვებმა პატივი სცენ მათ პოზიციას (რომელიც თავის მხრივ, ეწინააღმდეგება მათსავე მოთხოვნებს, მას შემდეგ, რაც ისინი იგებენ სიტყვა – პატივისცემის მნიშვნელობას ისე, როგორც ეს საერთოდაა მიღებული). რელატივისტებმა შეიძლება მოითხოვონ, რომ თითოეულ ადამიანს მისი "პერსონალური ეთიკა" უნდა ჰქონდეს. ადამიანებს შეიძლება არჩევანისა და საკუთარი "შეხედულების" თავისუფლება ჰქონდეთ, მაგრამ მათ არ შეუძლიათ უბრალოდ იგნორირება გაუწიონ დადგენილი ეთიკის ენასა და გააზრებას, რომელიც მათ წინ უსწრებდათ. ეს ენა ადგენს სწორსა და არასწორს და აფასებს და ააშკარავებს მათ, ასობით წლების მანძილზე. იმისათვის, რომ ვთქვათ მე უნდა ან მე არ უნდა, საჭიროა გავათვითცნობიეროთ, რომ არსებობს "უნდა", რომელსაც აქვს გარკვეული აზრი, მნიშვნელობა, იმისდა მიუხედავად, რა მნიშვნელობას ანიჭებს მას თავად მოსაუბრე.. ჩვენ ამას ჩვენებურად ვერ ჩამოვაყალიბებთ. რ. მ. ჰეარი, მის "მორალური თეორიის ესეებში" ასეთ განსხვავებებს უფრო ღრმად განიხილავს (1998, გვ. 179-190). ესაა სიხშირე, რომლის მეშვეობითაც რელატივიზმის ეს არასწორი მოთხოვნები და პერსონალური ეთიკა ყალიბდება, რაც ხშირად პოლიტიკის ანალიტიკოსებს ათქმევინებს, რომ ფასეულობანი პოლიტიკის დადგენის კრიტერიუმად გამოყენებისათვის ძალიან ურთიერთსაწინააღმდეგო და ორაზროვანია. ისინი მართლები არიან იმაში, რომ პოლიტიკის ბევრი გამტარებელი სადისკუსიოდ ხდის საეჭვო მოთხოვნებს იმის შესახებ, თუ რა არის სწორი და რა არა. თუმცა ისინი არ არიან მართლები, როცა სჯერათ, რომ შეუძლებელია რაციონალურად შეაფასო თუ რა არის სწორი, რა არა და რატომ. ისინი ვერ ხედავენ, რომ უბრალო დაჟინებით რაღაც, რაც მორალურია ეთიკურად ვერ იქცევა.

ამასთან დაკავშირებულია კიდევ ერთი საკითხი და მას შესაძლებელია, ეთიკის მესამე წინაღობაც დავარქვათ, რომელიც იწვევს სახელმწიფო ლიდერების თავდაჯერებულობას, რომ დემოკრატიული არჩევნების მანდატი ამართლებს ყველა მათ ფასეულობას „როგორც საშუალებებს პოლიტიკის ჩამოსაყალიბებლად და მთავრობის სამართავად" – სხვა კონსულტაციები კი საჭირო აღარაა. საჯარო პოლიტიკის პერსპექტივიდან ჩვენ უნდა ვიცოდეთ, რომ ერთხელ დადგენილ პოლი-

ტიკურ რეჟიმებსა და კანონებს, სჭირდებათ მოახდინონ ეთიკური მიზანდასახულობის დემონსტრაცია ყველა გადაწყვეტილებაში. ეთიკური ფასეულობა უფრო საბაზისოა, ვიდრე საპროცედურო დემოკრატია, თუმცა დემოკრატია არის პოლიტიკური ბრძანება, რომელიც ყველაზე მეტად ჰგავს ეთიკას. ეთიკა გამოყოფს ცალკეულ და ლეგიტიმურ ჯგუფებს მთავრობის, კანონის, პარტიების და პოლიტიკის საკრიტიკებლად.

ამ მხრივ არსებობს მანიფესტაცია, რომლის მიხედვითაც ადამიანთა ბუნება ინდივიდუალურ ავტონომიასთან უნდა იყოს კავშირში, ხოლო გაჭირვებისას სხვებზე ზრუნვისა და ჩვენი შანსების გამართლებისათვის, ჩვენ, ჩვენი ნებით, ჩვენს მცდელობებს ვაერთიანებთ სხვების მცდელობებთან ნებისმიერ დონეზე – ჯგუფებში, სათემო, პოლიტიკურ და საერთაშორისო ასოციაციებში. ეთიკის საჯარო მოთხოვნილებებთან მისადაგების საქმეში ჩვენი წარმატება თუ წარუმატებლობა პირდაპირ მოქმედებს პოლიტიკის ლეგიტიმაციაზე, სამოქალაქო კონსენსუსზე და თანამშრომლობაზე, მთავრობის ნდობაზე და დემოკრატიული მთავრობის სიძლიერეზე. ეთიკური პრინციპების პატივისცემა ყოველთვის ადვილი და უბრალო არაა, თუმცა წარუმატებლობაა იმის მიჩნევა, რომ ეთიკას ყოველთვის შედეგი მოჰყვება. ეთიკური ნორმების დაცვას, ზოგჯერ შეიძლება არასასურველი შედეგი ჰქონდეს. შეიძლება იმის შეწირვა გახდეს საჭირო, რასაც ჩვენ პიროვნულად ვაფასებთ, მაგრამ ამ შესაწირს ვაკეთებთ ისე (აუცილებელი არაა, მოგვწონდეს ამის გაკეთება), როგორც ეთიკურ მოვალეობას საზოგადოებისადმი. ამ შემთხვევაში, საზოგადოებისათვის სასარგებლო შედეგი გაიმარჯვებს და საზიანო შედეგი თავიდან იქნება აცილებული. ეთიკა არ ეხება ჩვენს პერსონალურ სურვილებს.

ეთიკა და მორალი

ხალხი ხშირად ამბობს, რომ იმის განსასაზღვრავად, თუ რა უნდა გაკეთდეს და რა არა, კრიტერიუმი არის "მორალი". ტერმინი მორალი ხშირად ენაცვლება სიტყვას "ეთიკა", მაგრამ ტექნიკურად ისინი ერთი და იგივე არაა. საფუძვლიანი დასკვნები იმის შესახებ, თუ რა არის ეთიკური, მომდინარეობს მორალის დადგენილებათა ანალიზიდან, მაგალითად ის, რომ არ უნდა მოიტყუო ან არ მოიპარო, ან არასდროს ენდო ბოშას. მორალი გულისხმობს კონკრეტულ იდეას იმის შესახებ, თუ რა არის სწორი და რა არის არასწორი, რასაც ჩვენ მშობლებისაგან, სკოლიდან, შესაბამისი გამოცდილებიდან ვსწავლობთ. ისინი ცდილობენ აღჭურვონ ყველა ულმობელი იარაღით, რომ განსაჯონ ხასიათის, ქმედების, თუ ქმედების ნაყოფის (ვინმეს საკუთარი, თუ სხვისი) სისწორე და არასწორობა. მაგრამ ყველა მორალი აუცილებლად ეთიკური არაა. მორალი არის ქცევის ინტუიტიური და ცვლადი წესები. ესაა საწყისი წერტილი ეთიკური ანალიზისათვის და შეუძლია გაგვიძღვეს სწორი არჩევნისაკენ. მაგრამ ხანდახან ის შეიძლება საშიში იყოს. ჰიტლერი და ბევრი მისი მიმდევარი ფიქრობდა, რომ მორალურად სწორი იყო იმ ადამიანების მოკვლა, რომლებსაც ისინი მიიჩნევდნენ დაბალ ფენად ან სამედიცინო ექსპერიმენტის ჩატარება პოლიტიკურ ტუსაღებზე. ჰიტლერის მორალი საშინელი იყო – არ მართლდება ეთიკურ დონეზე. ადამიანთა მორალური პოზიცია შეიძლება ეთიკურად დაწუნებული იყოს, მაგალითად რასიზმი, ადამიანთა ორგანოების გაყიდვა, ან ცენტრალურ ევროპაში გავრცელებული ტენდენცია, რომ ყველა ბოშა დაბალი ფენაა და მათ ვერ ვენდობით. ასე, რომ ჩვენ ვხედავთ, მორალის ყველა პოზიცია ვერ ამაღლდება ეთიკურ ანალიზამდე, მაგალითად, ფანატიზმი და დამონება. ეთიკა

არის მთავარი იარაღი ჩვენი ბოროტი იმპულსების შესაჩერებლად, რომლებსაც შეუძლიათ იგნორირება გაუკეთონ ადამიანთა საჭიროებებს და ზიანი მივაყენონ მათ.

უფრო რაციონალური ანალიზი და კრიტიკა განსაკუთრებით მაშინ არის საჭირო, როცა სწრაფი მორალური განსჯა კვლავ ტოვებს ადამიანს ეჭვში იმის შესახებ, თუ რა არის სწორი და ან მაშინ, როცა მორალის ერთი შეხედულება კონფლიქტში მოდის მეორესთან. ეს ეთიკური დილემის არსებობაა და საკმაოდ გავრცელებულია პოლიტიკურ საქმიანობაში. როცა სხვების კეთილდღეობა კითხვის წინაშე დგას, როგორც ეს ხშირად ხდება საჯარო პოლიტიკის დადგენისას, უბრალო და სწრაფი მორალური დასკვნები შეიძლება საკმარისი არ იყოს. იმის გამო, რომ სხვადასხვა სიტუაციაში საჯარო პოლიტიკა ხალხზე მოქმედებს, შეიძლება წამოიჭრას მრავალი წინააღმდეგობრივი ვერსია იმის შესახებ, თუ რა არის სწორი (და რა არასწორი). გუთმანი და ტომპსონი ამ განსხვავებას შემდეგნაირად ხსნიან:

> (ეთიკური) პრინციპები გამოხატავს უფლებებსა და ვალდებულებებს, რომლებიც *ინდივიდებმა უნდა დააფასონ, როცა მათი ქმედება სერიოზულად ეხება სხვათა კეთილდღეობას და ასევე დააფასონ სტანდარტები, რომლებიც უნდა დააკმაყოფილონ კოლექტივებმა და პოლიტიკამ, როდესაც ისინიც სხვათა კეთილდღეობას ეხება. რა განარჩევს ეთიკურ პრინციპებს სუფთა გონივრული პრინციპებისაგან, რომელიც გავრცელებულია პოლიტიკაში. მათი განმასხვავებელი მათი უინტერესო პერსპექტივაა. გონივრულობის პრინციპი იმის გარკვევაა, ქმედება ან პოლიტიკა ემსახურება თუ არა განსაზღვრული ინდივიდების, ჯგუფისა თუ ერის ინტერესებს. ეთიკა კი არკვევს, ქმედება და პოლიტიკა შეიძლება თუ არა მიიღოს ყველამ მათი სოციალური კლასის, რასის და ეროვნების მიუხედავად (1997, პ. ხიი).*

გოთმანისა და ტომპსონის წიგნი შეიცავს ეთიკურად გაანალიზებულ მრავალი შემთხვევის კვლევას, მათში შედის ენერგორესურსების, დაზღვევის პოლისების გამოყენების, ჯანმრთელობის დაცვისა და კეთილდღეობის რეფორმის შემთხვევები. ამ ბოლო ათწლეულებში ამერიკის შეერთებულ შტატებში, ისეთი ინციდენტების საპასუხოდ, როგორიც იყო ვოტერგეიტის, ვიეტნამის ინციდენტი და ირან-კონტრას საწინააღმდეგო სკანდალი, საგრძნობლად გაიზარდა პრაქტიკული ეთიკის არსებობის მოთხოვნა როგორც ბიზნესში, ასევე საჯარო ადმინისტარციაში და საჯარო პოლიტიკის სკოლებში, ისევე როგორც, ეროვნული, სახელმწიფო და ადგილობრივი მმართველობების სამოქალაქო სერვისში. დაიწერა ეთიკის მრავალი კოდექსი, ჩამოყალიბდა ეთიკის სადამკვირვებლო ოფისები და განსახილველად გავიდა ეთიკის უფრო მეტი კანონი. გაიზარდა ეთიკის შესწავლის კვლევითი და საგანმანათლებლო ინსტიტუტები. ამ მცდელობებიდან ვისწავლეთ ბევრი რამ არაეთიკური ტენდენციების საკონტროლებელი ინსტიტუციური (ან გარე) გზების შესახებ, მაგრამ ამ შემთხვევაში ღია რჩება საკითხი, თუ როგორ უნდა გავაძლიეროთ ეთიკა შიგნიდან თვითკონტროლის საშუალებით. ამ საკითხზე დებატები მიმდინარეობდა ორ პოლიტიკურ მეცნიერს შორის – ფრიდრიხსა და ფაინერს შორის 1950 წელს. ფაინერი მიიჩნევდა, რომ გარე კონტროლი (ფორმალური ლეგალიზმი) არაეთიკური ქმედებისაგან თავდაცვის საუკეთესო საშუალებაა. ფრიდრიხი მიიჩნევდა, რომ თავდაცვის მთავარი ხაზი იყო შიდა ეთიკური ფასეულობების (პროფესიონალიზმის)

გაუმჯობესება მათთვის, ვისაც კოლბერგის საფუძვლიანი ეთიკის განხორციელებისას საჯარო ვალდებულებები ეკისრებოდათ (როურკი, 1978). მიუხედავად იმისა, ეთიკური სტანდარტების სისწორე უკეთესად შიდა თუ გარე კონტროლით მიიღწეოდა, პოლიტიკის გამტარებელმა პირველად უნდა გაიგოს განსხვავება ეთიკურ საკითხებსა და სხვა სახის საკითხებს შორის. ზოგიერთი ეს განსხვავება ქვემოთ განიხილება.

ეთიკა და ფასეულობათა საკითხი

ჩვენ ეს-ესაა განვიხილეთ ფასეულობათა ნაირსახეობის ერთი მნიშვნელოვანი მაგალითი – ეთიკისა და მორალის განსხვავება. მაგრამ ეთიკასა და სხვა "კარგ" რამეებს შორის არსებობს სხვა სახესხვაობანი, რომელთა აღნიშვნაც მიზანშეწონილია. ამ სხვა ფასეულობებს აქვთ ლეგიტიმური წონა სხვა სფეროებში და აუცილებელი არაა კონფლიქტში მოვიდნენ ეთიკასთან. მათ შორისაა კანონიერი ფასეულობანი (მაგალითად, კანონები), რელიგიური ფასეულობანი (ღვთის რწმენა), პოლიტიკური ფასეულობანი (უმრავლესობის სურვილი), დემოკრატიული ფასეულობანი (პლურალიზმი), ეკონომიკური ფასეულობანი (ეფექტურობა და კონკურენცია) და მეცნიერული ფასეულობანი (ანაზღაურებადი შედეგის მიღება). სხვა მნიშვნელოვანი ფასეულობანი მოიცავს ესთეტიკურ ფასეულობებს (სილამაზე), საინჟინრო ფასეულობებს (საქმის კეთება), მათემატიკურ ფასეულობებს (რიცხვი 7-ის ფასეულობა). პრაქტიკულად, საჯარო პოლიტიკა მოითხოვს ბალანსს ყველა სახის ფასეულობათა შორის და შეიძლება საჭირო იყოს კომპრომისი, ეთიკურსა და სხვა ფასეულობათა შორის. ზოგი მიიჩნევს, რომ ხალხის კეთილდღეობა ან სხვა შედეგები უფრო მეტ ზარალს იწვევს, ვიდრე სარგებელს, მაშინ პოლიტიკის დამდგენნი, მათი მეთოდები და თავად პოლიტიკა შეიძლება არასწორად მიიჩნიონ. კერძო მოგების მსგავსად, რომელიც კარგი ეკონომიკური გადაწყვეტის შედეგად მიიღება, არსებობს კარგი ეთიკური გადაწყვეტილებიდან მიღებული სოციალური მოგება. უმთავრესად, მაგრამ არა ყოველთვის, როდესაც ითვალისწინებენ სხვადასხვა სახის ფასეულობებს, ეთიკური ფასეულობანი პირველ ადგილზე უნდა იდგეს. სხვადასხვა სახის ფასეულობათა შორის ყველაზე ურთიერთსაწინააღმდეგო კონფლიქტი ეთიკურსა და კანონიერ ფასეულობებს შორისაა. ამა საკითხს ახლა განვიხილავთ.

ეთიკა და კანონი

უკვე არსებობს ეთიკისა და კანონის სხვაობის რამდენიმე დახასიათება. მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს დიდი მსგავსება ამ ორს შორის, ისინი იდენტურნი არ არიან. საჯარო პოლიტიკის დამფუძნებლებმა და საჯარო მოხელეებმა ყველაზე კარგად უნდა იცოდნენ, სადაა ეს დამთხვევა და სად არა. კანონიერი საშუალებებით შეიძლება აშკარად დაწინაურდეს არაეთიკური მიზნები და კანონი შეიძლება გამოყენებულ იქნას როგორც ეთიკური ვალდებულებების შეუსრულებლობის გასასამართლებელი საბუთი. განსაკუთრებით მგრძნობიარე ამ საკითხში ჩ -ს ქვეყნებში მოქალაქეობის, უმცირესობის, რელიგიის, განათლების და პოლიტიკური ძალაუფლების კანონები იყო. ეს არგუმენტი არაა კანონის უპატივისცემლობის დამცველი – ზოგი იტყვის, კანონის პატივისცემა (კანონების) ეთიკური პრინციპიაო. როგორც არ უნდა იყოს, კანონის პატივისცემის, რომელიც გამიზნულად უსვამს ხაზს ეთიკურ ვალდებულებებს და შედეგებს, გამართლება რთულია და ასეთი კანონებისადმი მშვიდობიანი ოპოზიცია ეთიკურია.

საჯარო მოხელეებისა და პოლიტიკის დამდგენთა შესახებ პროფესიულ წრეებში არსებობს დებატები კანონიერსა და ეთიკურ ვალდებულებებზე. შარლენ მარტენასი (1991, გვ.1-8) აცხადებს, რომ სხვაობათა გამოვლენის ერთი საშუალებაა, რომ კანონი აღვიქვათ, როგორც "საჯარო ინტერესების" პრობლემათა (მაგალითად, კერძო ინტერესებისათვის ბრძოლის განსაკუთრებული მოთხოვნები) მოგვარების იარაღი, ხოლო ეთიკა, როგორც სხვა იარაღი, "საჯარო კეთილდღეობის" პრობლემების გადასაჭრელად, რაც კეთილდღეობას მოიაზრებს, როგორც მატერიალურ სარგებელსა და კერძო ინტერესებზე მაღლა მდგომად.

ეთიკური მიდგომაა, შეიქმნას მორალურად კარგი საზოგადოება, რომელიც ზრუნავს და უზრუნველყოფს ყველა მისი წევრის კეთილდღეობას, ბედნიერებას, ადამიანურ ღირსებას. მარტენასის აზრით, კანონიერი მიდგომა დაფუძნებულია ადამიანური ბუნების პესიმისტურ ხედვაზე. კანონებისა და წესებისადმი გადამეტებული ორიენტირებულობა მოადუნებს პოლიტიკის დამდგენთა პირდაპირობას, რაც გამოიწვევს ინდივიდუალური მოხელეებისაგან მორალის საზღვრის მოხსნას, სანამ ისინი აკეთებენ იმას, რასაც მათ კანონები კარნახობთ. თუ ისინი იცავენ კანონს, "უსაფრთხოდ" არიან. კანონიერება, ამბობს ის, ცდილობს შეამციროს ან აღკვეთოს ადმინისტრაციული თავისუფლება და ეთიკური ვალდებულებანი. მაგრამ საჭიროა წესების ინტერპრეტირების პასუხისმგებლობიანი თავისუფლება, განსაკუთრებით საჯარო პოლიტიკის აღსრულების ფაზაში (მარტენასი, 1991). გრეგორი ფოსტერი ამ არგუმენტის სხვა ასპექტებს აყალიბებს. ფოსტერის პოზიცია იწყება შეკითხვით, კანონიერი სისტემა თავისთავად მორალურობას გულისხმობს, ამორალობა ყოველთვის უნდა დაისაჯოს კანონით და კანონი მზადაა მორალური კრიტიკისათვის? (1981, გვ.29). მერტენასის მსგავსად, იგი აცხადებს, რომ ის ადმინისტარციული და პოლიტიკური მოხელეები, ვინც არ იყენებენ ეთიკურ თავისუფლებას, დაკარგავენ მას და უფრო მეტად მიუახლოვდებიან წესებს, კოდექსს და კანონს, რომელიც კიდევ უფრო მეტ კანონს ჰბადებს. ფოსტერისათვის ამ კრიტერიუმის ზედმეტ ნდობას ნამდვილი შედეგებისადმი და მაღალი პრინციპებისადმი სიმორცხვე, კონსერვატიზმი, ტექნიკურობა, თანხმობა (ადექვატურობა) და ნეიტრალური დამოკიდებულება მოაქვს. "წესის კანონიერება", - აღნიშნავს იგი, "მოდის არა მისი შინაარსიდან, მისი სისწორიდან თუ არასწორობიდან, არამედ მისი წყაროდან, ფორმიდან, ან მისი ადაპტაციის პროცედურიდან". ამგვარად, "კანონები იღებენ ფარის ფორმას, რომლის უკანაც ოფიციალურ პირებს დამალვა შეეძლებათ" (გვ. 31). "საჯარო პოლიტიკის ეთიკის შესახებ საკმაოდ დიდი ლიტერატურა არსებობს, სადაც მოცემულია გაფრთხილება ეთიკასა და კანონს შორის განსხვავების დადგენის მნიშვნელობის შესახებ. ა.შ.შ-ში ერთ დროს დამონება, ბავშვების მუშაობა და ნარკოტიკები ლეგალური იყო. ეს კანონი მხოლოდ კეთილმოსურნე (ეთიკური) კამპანიების (და პოლიტიკის) საშუალებით შეიცვალა. ცენტრალურსა და აღმოსავლეთ ევროპაში, სადაც კანონი და ხელისუფლება განსაკუთრებული წონით სარგებლობს, ეს პრობლემები შეიძლება მტკივნეული იყოს.

ეთიკა და ეკონომიკური ფასეულობანი

რაიმეს უბრალოდ დავარქვათ "ფასეულობა", როგორც ზემოთ განვიხილავდით, ყოველთვის არ ნიშნავს, რომ ეს ეთიკურად კარგია. ეკონომიკური ფასეულობანი, როგორებიცაა კონკურენცია, ფასი, მოგება და საკუთრება, კარგია როგორც ინსტუმენტები, და მათგან ზოგი კერძო, ხოლო ზოგიერთი კი, საჯარო სარგებლისათვის გამოიყენება. ეთიკა, მისი განსაზღვრებით, ყოველთვის საჯარო სარგებელს

უკავშირდება. ისეთი განსაკუთრებული მორალური ფასეულობანი, როგორებიცაა ნდობა და სამართლიანობა სანდო და სრულყოფილი ეკონომიკური გაცვლისათვის არის საჭირო. ამგვარად, ვინმემ შეიძლება მიიღოს ეკონომიკური სარგებელი ეთიკური სარგებლის შეწირვის გარეშეც. ზოგიერთი კვლევის მიხედვით, ყოფილ საბჭოთა ქვეყნებში შეიმჩნეოდა ეკონომიკური ფასეულობებისადმი გადამეტებული ყურადღება, რაც გვაფიქრებინებს, რომ ხელისუფლების პოლიტიკაში მხოლოდ ბაზარი არ უნდა იყოს გათვალისწინებული და ყურადღება უნდა მიექცეს სოციალურ ფასეულობებსაც (პოტუჩეკი, 1997). ლეგიტიმური და აუცილებელია, მივეხმაროთ ხალხს საჯარო პოლიტიკიდან ეკონომიკური სარგებლის მიღებაში, მაგრამ ამასთანავე ეკონომიკური მოგების ძიებაში უარი არ უნდა ვთქვათ და იგნორირება არ უნდა გავუწიოთ ეთიკურ ფასეულობებს. ცენტრალურსა და აღმოსავლეთ ევროპაში 90-იანი წლების დასაწყისში მმართველები ეჩეხებოდნენ დილემმას, თუ რა ფასი და მისი რა სახის ლიბერალიზაცია დააბალანსებდა ერის საერთო ეკონომიკურ სიტუაციას, რადგან ეს პოლიტიკა დანამდვილებით მიაყენებდა ზიანს მოხუცებულ, ღარიბ და უმუშევარ მოსახლეობას. მოკლედ, მხოლოდ ეკონომიკურ საფუძვლებზე დაყრდნობა ეთიკურ მოთხოვნებს ვერ პასუხობს. ეკონომიკური და ეთიკური ფასეულობების ეს ურთიერთობა ძალიან აქტუალური იყო, რადგან ყოფილ საბჭოთა ხელისუფლებას შესამჩნევი ადგილი ეკავა ეკონიმიკის რესტრუქტურიზაციაში. საგანმანათლებლო გადასახადების გაზრდამ შეიძლება უნივერსიტეტს ფინანსური გადამხდელუნარიანობა შეუნარჩუნოს, მაგრამ შეიძლება ბევრ მოწადინებულ სტუდენტს განათლების მიღების საშუალება დუკარგოს. ბევრი ეკონომისტი მიიჩნევს, რომ მხოლოდ ადამ სმიტის უხილავი ხელი უზრუნველყოფს საჯარო კეთილდღეობას. ზოგი ეთიკური ფასეულობა საბაზრო დაწესებულებებსა და გაერთიანებებზეა დამოკიდებული, მაგრამ ისინი ვერანაირად ვერ დააკმაყოფილებენ საზოგადოების სამართლიანობასა და სრულყოფილებას.

ეკონომიკური პოლიტიკის ამ ეთიკური გააზრების განხილვას დავამთავრებ საგნების ფასის შესახებ ფილოსოფიური შეკითხვების დასმით. მაგალითად, არის თუ არა საჯარო ან კერძო საქონლის ფასი ყოველთვის ბაზრის ფასი, თუ არსებობს სხვა სახის ფასებიც? ამერიკელი მკვლევარი ჯეიმს მედისონი მიიჩნევდა, რომ ჩვენ არა მხოლოდ მატერიალურ ქონებას ვფლობთ, არამედ ჩვენ გვაქვს განსაზღვრული ქონება ჩვენს უფლებებშიც. თუ მას წაგვართმევენ, ჩვენ დიდ ფასეულობას ვკარგავთ. ჩვენ ხომ "ვფლობთ" ჩვენს თვითშეგნებას, რეპუტაციას, პირდაპირობას, პატიოსნებას და მსგავსი სახის ქონებას? არსებობს თუ არა მათზე საბაზრო ფასი? რობერტ პუტმანი, მეცნიერი, რომელიც ცნობილი გახდა მისი "სოციალური კაპიტალით", წარმოგვიდგენს სოციალურ კაპიტალს როგორც მატერიალური კაპიტალის ტრადიციული გაგების ალტერნატივას და დამატებას. ამასთანავე, მან წარმოადგინა სხვა სიცოცხლისუნარიანი არგუმენტი, ეთიკის გამოყენების შესახებ (პუტმანი, 1993, 1995).

ეთიკა და ეთიკის კოდექსი

ამერიკაში ჩვენ ვხვდებით მრავალ ეთიკის კოდექსს (არა კანონებს), რომელიც დაწერილია ხელისუფლებისათვის, როგორც მთლიანისათვის, საჯარო მოხელეებისათვის და უმრავლესი პროფესიული დაჯგუფებებისათვის. არსებობს რევიზორების, ბუღალტრების, ბიუჯეტის ანალიტიკოსებისთვის, ექიმების, მოსამართლეებისა

და დამგეგმარებელთა ეთიკური კოდექსები. ძირითადად ეს კოდექსები გვეუბნებიან, თუ რა არის ეთიკურად მისაღები და რა არა. პროფესიულ საზოგადოებებში კოდექსის ჩამოყალიბების პროცესში, სახელმწიფო აზრის გამტარებლები შეიძლება მონაწილეობდნენ, შეიძლება არა. მაგრამ ამ კოდექსების მიზანი ისაა, რომ სახელმწიფო ოგანიზაციებსა და მთლიანად, პოლიტიკურ პროცესში ჩამოაყალიბონ ეთიკური შეგნების დადებითი "კლიმატი" (მერტინს უმცროსი და სხვანი, სტანდარტებისა და ეთიკის დადგენა 90-იან წლებში, 1995).

დაკვირვების, ზეწოლისა და დახელოვნების დონე, ამ კოდექსის დამტკიცებისას ძალიან ცვალებადია. ეთიკური მიმართულებების ქმედითობისა და გადაწყვეტილებების დონე განისაზღვრება ლიდერობის, კანონების, დახელოვნებისა და თვითდისციპლინის ერთობლიობით. თვითზეწოლაზე დაფუძნებულ კოდექსში შეინიშნება გარკვეული წინააღმდეგობები, თუმცა ისინი ხაზს უსვამენ პროფესიონალთა შეგნებას, რომ ეთიკა არსებითია მათი სფეროსათვის. ექსპერტები, რომლებიც მუშაობენ ხელისუფლებისათვის, ხშირად ნახულობენ სარგებელს მთავრობაში კონცენტრირებული ძალაუფლებითა და სიმდიდრით. სხვადასხვა სახის გარანტია, ეთიკური კოდექსის ჩათვლით, საჭიროა ამ იმპულსების შესაჩერებლად. ასეთი კოდექსის შექმნის მომხრეთა და მოწინააღმდეგეთა დისკუსია წარმოდგენილია ბენვენისტის მიერ მის ნაშრომში "ეთიკისა და პოლიტიკის ექსპერტები: პოლიტიკის ექსპერტთა ეთიკის კოდექსის შესახებ" (1984, გვ. 563). ის აღნიშნავს, რომ ზოგ ამერიკელ პოლიტიკის ექსპერტს ურჩევნია, არ იყოს შეზღუდული ეთიკური კოდექსით, რადგან არ სურს კლიენტის მომსახურებისას ჰქონდეს გარე ზეწოლა და დადგენილი წესები და სურს დატოვოს ისეთი შთაბეჭდილება, რომ მუშაობს მხოლოდ ფაქტებით და არა ფასეულობებით. იგი წერს: " ისინი, ვინც მუშაობენ ხელისუფლების მაღალ ეშელონებში, იღწვიან კომპლექსური, პრესტიჟული კარიერისათვის. მაღალი დონის დისკუსიებში მონაწილეობამ შეიძლება მიჩქმალოს მათი ეთიკური ეჭვები" (გვ. 564). ცენტრალურსა და აღმოსავლეთ ევროპაში კონტროლის ასეთი აცილება, შეიძლება ადვილად დავინახოთ მათში, ვინც ახლა იღებს მონაწილეობას პოლიტიკურ დებატებში.

საჯარო პოლიტიკის დამტკიცების სხვადასხვა ეტაპის ეთიკა

ამ თავში არსებული მასალა გვიჩვენებს, რომ დასავლური პოლიტიკის სპეციალისტები არ იღებენ მხოლოდ ერთ პარადიგმასა და მოდელს პოლიტიკის დადგენისათვის. მაგალითად ჯონსონი, გვიჩვენებს საჯარო პოლიტიკის 8 საფეხურს: დღის წესრიგის დადგენა, პრობლემის განსაზღვრა, ალტერნატივების იდენტიფიცირება, ალტერნატივების შეფასება, ალტერნატივების შერჩევა, განხორციელება, მონიტორინგი და შეფასება (1996, თავი 5). ფაზების ეტაპების, მთავარი ქმედებების, მთავარი მოქმედი პირებისა და მათი როლების შესახებ, სხვა მრავალი ვერსიაც არსებობს. ამერიკაში პოლიტიკის არჩეული მიდგომა თუ ჩარჩოები ერთი პოლიტიკის არეში სხვაა და მეორეში სხვა. ასე, რომ მიდგომათა სუბსტანციური სხვაობა შეგვიძლია დავინახოთ სამხედრო, ჯანმრთელობის, ბიზნესის ან საგარეო პოლიტიკის არენებზე. მიუხედავად ამისა, პოლიტიკურმა კვლევებმა გვიჩვენა, რომ პოლიტიკის სხვადასხვა ეტაპსა და მეთოდებს შორის არსებობს გარკვეული თანმიმდევრობა, რამაც საფუძველი მისცა პოლიტიკის მოდელების გამოკვლევას, რის შედეგადაც შეიძლება, პოლიტიკის უფრო რაციონალური სტრატეგიები მივიღოთ. ასევე ვიცით, რომ არსებობს განსაკუთრებული საბაზისო ეთიკური შეკითხვები, რომლებიც

გამუდმებით ჩნდება, როცა მთავრობა ცდილობს პოლიტიკის განვითარებასა და განხორციელებას. ზოგიერთზე ყურადღებას ქვემოთ გავამახვილებთ.

ეთიკა შეიძლება მივუსადაგოთ პოლიტიკური პრობლემების იდენტიფიკაციას: - რაიმე უნდა გამოსწორდეს თუ ლეგიტიმური და დამსახურებული სარგებელი უნდა გახდეს ხელმისაწვდომი? ასეთია ეთიკური შეკითხვები. ეთიკა მიესადაგება პოლიტიკის შინაარსს. პოლიტიკის შინაარსი და განსახორციელებელი მიზნები ადამიანთა უმეტესობისათვის აუცილებელ საჭიროებებს პატივისცემით ეპყრობა – ადამიანებს როგორც მიზანს, ისე ეპყრობა, თუ როგორც საშუალებას რაიმე მიზნისათვის? პოტენციური ზარალი ეთიკურად დაცული შეიძლება იყოს? ეთიკა მიესადაგება მეთოდებს (და მის უკან რაიმეს დაშვება) რომლებიც გამოიყენება პოლიტიკის ალტერნატივების რეკომენდირებისა და შერჩევისათვის. აღრიცხავს თუ არა მეთოდი საფუძვლიან სახესხვაობებს, არის სწორი, მათი დაშვებისა და აღსრულების უკან არსებული განზრახვები ყველასათვის სრულყოფილია (ვისაც კი ის შეეხაბა), თუ ისინი მხოლოდ განსაკუთრებული ჯგუფისათვისაა განსაზღვრული? ეთიკა შეიძლება მივუსადაგოთ იმ აქტორთა ქცევას, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან პოლიტიკის ყველა დონეზე. ისინი დაუმსახურებელ პიროვნულ ან ჯგუფურ მიზანს (პარტიის, სააგენტოს ან სპეციალური ჯგუფის) ემსახურებიან საჯარო ხარჯებით? პოლიტიკის აღსრულებისა თუ განხორციელების ეთიკა. პოლიტიკის განხორციელების მეთოდები დისკრიმინაციას ან ზარალს ხომ არ აყენებს მათ, ვინც ამ პოლიტიკიდან სარგებელი უნდა ნახოს, ან ისინი ვინც სარგებელი ვერ ნახა დროულად იყვნენ ინფორმირებული ან მიიღეს თუ არა კომპენსაცია? პოლიტიკის შეფასების ეთიკა. როცა დაკვირვება გვიჩვენებს, რომ ესა თუ ის პოლიტიკა შედეგს ვერ იძლევა ან ზიანის მომტანია, ის მაინც გრძელდება, იცვლება, თუ წყდება? ის იმიტომ წყდება, რომ სპეციალური ჯგუფი მისი წინააღმდეგია, მიუხედავად იმისა, რომ ის კარგად მუშაობს? კიდევ ერთხელ ვრწმუნდებით, რომ ეთიკა ბევრად უფრო მეტია, ვიდრე პერსონალური ქმედება.

საჯარო პოლიტიკის დადგენის უმეტეს შემთხვევაში ადვილია „კარგის“ პრინციპების დადგენა, რაც მაქსიმალიზირებული ან აღიარებული მაინც უნდა იქნას. ზოგ შემთხვევაში, ეს შეიძლება ძალიან რთული, წინააღმდეგობრივი და საოცრად მნიშვნელოვანი იყოს ალტერნატივებს შორის არჩევანის გაკეთებაში (მოქალაქეთა კეთილდღეობისათვის, ხელისუფლების სტაბილურობისათვის, ან სოციალური ინტეგრაციის უფრო ფართო პრობლემებისათვის). როდესაც ასე რთულია პოლიტიკის განვითარების ნებისმიერ ნაწილში კარგსა და ცუდს შორის არჩევანის გაკეთება, ჩვენ ეთიკური დილემის წინაშე ვდგებით. ეთიკურ დილემებს მათი საკუთარი სისწორის სფეროში ძალიან ფრთხილი დასაბუთება და ანალიზი სჭირდებათ. დილემა უბრალოდ ეთიკის დასარეგულირებელი რამ არაა, ესაა მორალისა და ეთიკური პრინციპების ფუნდამენტური შეჯახება, როგორც ეს სიკვდილით დასჯის შემთხვევაში ხდება, სადაც ჩვენ ვეჩეხებით შეკითხვას, შეუძლია თუ არა მთავრობას სიცოცხლის წართმევა ომისა და კანონის ზეწოლის შემთხვევების გარდა. დილემები ჩნდება, როცა აღმოვაჩენთ განსხვავებას მორალის სხვადასხვა მიზნებს შორის, მაგალითად, სარგებლიანობაში, კომპენსირებაში, ვალდებულებაში, სამართლიანობაში ან პატივისცემაში. ასეთი დილემების მოგვარება შეიძლება რთული იყოს, მაგრამ გამიზნული ძალადობის შედეგების მოგვარება უფრო რთული იქნება.

პოლიტიკის ნებისმიერ ნაწილს შეიძლება კორუფცია შეეხოს. საჭიროა გამუდმე-

ბული ყურადღება მისი თავიდან ასაცილებლად. ინტერესების კონფლიქტმა, ქრთამმა, სიძუნწემ და ფავორიტიზმმა შეიძლება კეთილშობილი მიზნების მიღწევა ჩაშალოს. ქვეყნებში, რომლებშიც მიმდინარეობს დემოკრატიისკენ სახიფათო გარდამავლობის პროცესი, მოქალაქეები და ლიბერალური ბაზარი დგანან დიდი რისკის წინაშე, რომ ეთიკის საკითხები და კლიმატი, რომელიც საჭიროა მათი ნორმალურად და ჩვევითად ჩამოყალიბებისათვის, შეიძლება არასასურველი ფორმით წარიმართოს. ეს განსაკუთრებით რთულია ჩ -ს ქვეყნებში, სადაც ახალმა ქმედებებმა, პროცედურებმა და სტრუქტურებმა უნდა აჯობონ არასწორი ქმედების ლეგალიზაციასა და პოლიტიკური პროცესების ბოროტად გამოყენებას, სადაც მმართველები, ანალიტიკოსები, ლობისტები ან პოლიტიკოსები მიიჩნევენ, რომ მოქალაქეებს ხელი არ უნდა მიუწვდებოდეთ ყველაფერზე, არ უნდა ჰქონდეთ ინფორმაცია ან მონაწილეობას არ უნდა იღებდნენ ამა თუ იმ საკითხებში, ან სადაც ისინი მიიჩნევენ, რომ ხელისუფლებამ ავტომატურად იცის, რა არის საუკეთესო. ამ შემთხვევებში ეთიკაცა და დემოკრატიაც შენელდება და საფრთხის წინაშე დადგება. საჯარო პოლიტიკის პროცესის პროფესიონალური დონე ჯერ კიდევ სუსტია. სუფთა პოლიტიკური პროცესებისა და შინაარსის ჩამოყალიბების მცდელობა მოითხოვს მონაწილეთა მიერ ეთიკური დილემების გაანალიზებასა და ალტერნატიული ეთიკური დასკვნების დაფასებას.

საჯარო პოლიტიკაში გადაწყვეტილებების მიღების სხვადასხვა ეტაპისთვის დამახასიათებელი ეთიკური მოთხოვნები

ახლა ჩვენ ახლოს გავეცნობით რამდენიმე სპეციფიკურსა და მნიშვნელოვან ეთიკურ საკითხს, რომელიც ამერიკულ ლიტერატურაში პოლიტიკური პროცესის მხოლოდ ერთ ნაწილს შეეხო. ჩვენ უკვე შევეხეთ ბენვენისტის შეხედულებას, იმის შესახებ, თუ როგორ შეიძლება ანალიტიკოსის პატიოსნებაზე გავლენა მოახდინოს მმართველი პირების დასაჩუქრებებმა, რაც მათ აიძულებს იგნორირება გაუკეთონ საკუთარ სინდისსა და გარე კონტროლს. ანალიტიკოსები ხშირად აცხადებენ ან ამტკიცებენ, რომ ეთიკა არც ისე მეცნიერულია. დუგლას ემი ითვალისწინებს ამ საკითხს ნაშრომში "რატომაა პოლიტიკის ანალიზი და ეთიკა შეუთავსებელი" და იგი წერს, რომ:

> *პოლიტიკის ანალიზის სფეროს კომენტატორები დამაჯერებლად აცხადებდნენ, რომ ანალიტიკურ პროცესში ჩართული უნდა იყოს ეთიკური შეფასება, მაგრამ პოლიტიკის სფეროს უმეტესი მოღვაწე თავს არიდებს მორალური საკითხების ანალიზს. ეთიკის ამ უგულებელყოფის სტანდარტული ახსნა არაადექვატურია – მტკიცება იმისა, რომ მორალური ანალიზი არაა საჭირო, არაპრაქტიკულია, შეუძლებელია ან არასასურველია, საკმაოდ სუსტია. მეორეს მხრივ, პოლიტიკური ფაქტორები უფრო ნათელ სურათს გვაძლევს ეთიკის უგულებელყოფის შესახებ. ეთიკას გაურბიან, რადგან ის ხშირად ემუქრება ანალიტიკოსებისა და პოლიტიკის დამდგენთა პოლიტიკურ ინტერესებს. მმართველი, საკანონმდებლო, ბიუროკრატიული და პროფესიული პოლიტიკის ანალიტიკოსი თავად ეწინააღმდეგება მორალური შეფასების პოტენციურ მოთხოვნებს (ემი, გვ. 577).*

ემი არ ეთანხმება შეხედულებას, რომ აშკარა ეთიკური ანალიზი არაა საჭირო,

რადგან გასავლისა და სარგებლიანობის ანალიზი აფასებს ნორმატიულ (საჭირო) საკითხებს და ფიქრობს, რომ ფასეულობათა მაღალ პოლიტიკურ დონეზე მიმოხილვასთან ერთად, ის ერთერთი საუკეთესო ხელმისაწვდომი საშუალებაა პოლიტიკის დადგენის უმრავლესი მიზნებისათვის. ამი ჩამოთვლის სხვადასხვა ექსპერტებს, ვინც ამბობს, რომ გასავლისა და სარგებლიანობის ანალიზი სავსეა მეთოდოლოგიური პრობლემებით და შეფასების სფეროში ის მკაცრად შეზღუდულია. ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზის შემთხვევაში, სურს მხოლოდ მაქსიმალურად წარმოაჩინოს ერთი ფასეულობა – ეფექტურობა, მაგრამ ხშირად სხვა ფასეულობები მას კონკურენციას უწევენ და კონფლიქტში მოდიან მასთან, თუმცა ანალიზისას ამ საკითხებს ყურადღებას არ აქცევენ. თვით ეკონომისტები, გასავლისა და სარგებლიანობის ანალიზის ჩემპიონები, აღიარებენ, რომ ერთი სხვა ფასეულობა მაინც — ობიექტურობა, უნდა იყოს გათვალისწინებული პოლიტიკური არჩევანის გაკეთებისას. სინამდვილეში, არსებობს სხვა ეთიკური საკითხებიც, გარდა ობიექტურობისა, რომლებიც უნდა გავითვალისწინოთ პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას: კანონიერება, სამართლიანობა, ნდობა (ემი, გვ, 387).

ემი აგრძელებს და აღრმავებს მის კრიტიკას და ამბობს:

> *ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზის შემთხვევაში, ეთიკური საკითხები უბრალოდ დაყვანილია კალკულაციამდე. რთული ფილოსოფიური პროცედურის მაგივრად, რომელიც აფასებს მორალური არგუმენტების შეჯახებას, ანალიზი იღებს ტექნიკური ქმედების სახეს, რომელიც ძირითადად ეხება ფასების დადგენას. სწორედ ამ მიზეზის გამო, ანალიტიკოსთა და მმართველთა გადაწყვეტილების მიღების საშუალებათა შორის ამ სახის ანალიზი ყველაზე მნიშვნელოვანი გახდა. პარადოქსია და ირონიას იწვევს, მაგრამ ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზი პოპულარულია არა მისი ეთიკური და ინტელექტუალური ნაკლოვანებების მიუხედავად, არამედ ამ ნაკლოვანებათა გამო, ვინაიდან მეთოდი პოლიტიკურად და პროფესიონალურად მისაღები ხდება.*

ასე, რომ ანალიტიკოსების ტენდენციაა, თავი აარიდონ ეთიკის რთულ საკითხებს. მაგრამ როგორც ბრეგერი და დელეონი ამბობენ, "იმის ცოდნა, თუ რითი ანგარიშობენ, ისეთივე მნიშვნელოვანია, როგორც იმის ცოდნა, თუ როგორ ანგარიშობენ" (1983, გვ. 381).

> *ზოგი ანალიტიკოსი ეთიკურ საკითხებს თავს არიდებს სხვა სახის გონივრული ახსნით, ისინი უნდა დარჩნენ ნეიტრალურნი და არ განიხილონ გადაწყვეტილების მიღების იმ სტრუქტურის საკითხი, რომელსაც მათი უფროსები ახორციელებენ. აქ პრობლემა ისაა, რომ ამან შეიძლება გამოიწვიოს იერარქიის უადგილო ნდობა და ზედმეტი რწმენა იმისა, რომ ეთიკის ყველა საჭირო საკითხს მაღალ დონეზე დააყენებენ. ქოქსი, ბაკი და მორგანი ამ საკითხებს ასე აყალიბებენ:*
> *განმხორციელებლები შეეცადნენ მათი სამსახურების მორალური სპექტრების იგნორირებას ნეიტრალობის ეთიკის გამოძახილით, რაც გულისხმობს, რომ მმართველებმა გავლენა უნდა მოახდინონ ყველა პრინციპზე, რომელიც ასახული იქნება მათ მიერ განსახორციელებელ კანონებსა და პოლიტიკაში. ბიუროკრატიის სტრუქტურისა და ორგანიზაციის თეორიის კლასიკური გაგება წარმოადგენს ადმინისტრაციული ქმედებისათვის მცირე ეთიკურ სა-*

ფუძველს. ბიუროკრატიის ცნობილ (ვებერის) კონცეფციაში ინდივიდუალურ მორალურობას არანაირი როლი არ ეკისრებოდა. პოლიტიკის დადგენის მორალურობა პოლიტიკოსების პრობლემა იყო და არა ხელმძღვანელების. ნეიტრალურობის საშინელი მაგალითი არის (იყო) ადოლფ აიხმანის მიერ, ნაცისტების დაცვა ებრაელთა ხოცვის საკითხში: ის მხოლოდ ბრძანებებს ემორჩილებოდა და ამგვარად თავისუფალი იყო მკვლელობებით გამოწვეული მორალური პასუხისმგებლობისაგან (1994, გვ. 17).

მის წიგნში "ეთიკისა და პოლიტიკის ანალიზი", როზმარი ტონგი ცდილობს დაადგინოს, რა შეიძლება გააკეთოს ეთიკამ და რა შეუძლიათ გააკეთონ საჯარო პოლიტიკის ანალიტიკოსებმა ეთიკისათვის. მას ამ თავის მომდევნო ნაწილზე გადავყავართ და გვიხსნის, თუ რა მიაჩნია ეთიკის კვლევის დარგში, განსაკუთრებული სარგებლის მომტანად: პოლიტიკის მომავალმა ანალიტიკოსმა ან ხელმძღვანელმა, ვინც სწავლობს საჯარო პოლიტიკის ეთიკას, შეუძლია იმედოვნოს, რომ კეთილსინდისიერად განახორციელებს მორალურ საკითხებს, გაგებით მოეკიდება და ღირსეულ პატივს მიაგებს ფასეულობებს, რომლებიც პოლიტიკურ არჩევანს ეხება, გამოიყენებს ეთიკური გადაწყვეტილების მიღების რაციონალურ მეთოდს და არ დაეყრდნობა ეჭვებსა და ინტუიციას. ამ საკითხების სწავლა მოქალაქეს, პოლიტიკის ანალიტიკოსს, ხელმძღვანელს ან კანონმდებელს პროფესიონალ ეთიკათმცოდნედ ვერ აქცევს. ეს უბრალოდ, მუშაობის პროცესში ადამიანს ეხმარება, მოიქცეს როგორც ეთიკურად მგრძნობიარე და მორალურად ინფორმირებული პირი (1986, გვ. 86).

პოლიტიკურ საკითხებზე მომუშავე პროფესიონალთა ეთიკური განათლება, დახელოვნება და კვლევა

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების საკანონმდებლო და ადმინისტრაციულ ორგანოების უმრავლესობას, არ გააჩნდათ პოლიტიკის საფუძვლიანი, მოტივირებული, ინსტრუქციების მიმცემი ცენტრი, რომელიც პოლიტიკური კანონპროექტის ეთიკური ანალიზით დაკავდებოდა. გარე კონსულტანტთა უმრავლესობასაც, ასეთი სახის მომზადება აკლდა. უნივერსიტეტის სოციალურ მეცნიერებათა პროგრამები (სამეცნიერო აკადემიები), რომლებსაც შეეძლოთ ყურადღება მიექციათ ამგვარი პრობლემებისათვის, მხოლოდ ახლა იწყებენ ხალხის მომზადებას, რათა, მათ უფრო დიდი როლი ითამაშონ პოლიტიკის არჩევისა და მათი ეთიკური ანალიზის მომზადების საკითხში. ეს არ ნიშნავს, რომ არ არსებობდა ხალხი, ვინც ამ საკითხებში ერკვეოდა, მაგრამ ისინი, პრაქტიკაში ნაკლებად იყენებდნენ ეთიკის საკითხებში მიღებულ ცოდნას. ამის მიზეზი ისიც არის, რომ ყოფილი საბჭოთა კავშირის ენებზე ეთიკის შესახებ საკმარისი ლიტერატურა არ არსებობდა, რითიც გაანათლებდნენ ან დაახელოვნებდნენ სტუდენტებსა და მონაწილეებს. მიუხედავად იმისა, რომ ყველა აქ მოყვანილი ციტატა ინგლისურადაა, იქმნება სასარგებლო მასალის ფართო არჩევანი, რომელიც შეიძლება ითარგმნოს და გამოქვეყნდეს ადგილობრივ ენებზე. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების შედარებით მცირე ძალისხმევა, პროფესიონალური საჯარო პოლიტიკის ეთიკის სფეროში კვლევების საპოვნელად, სათარგმნათა და გამოსაყენებლად, იმის მაჩვენებელია, რომ საჯარო პოლიტიკის ანალიზს საერთოდ არასრული სტატუსით აფასებენ.

რას შეუძლია აგვიხსნას დემოკრატიისათვის მზადების პროცესში, ასეთი საკითხის გამორჩენა? საბჭოთა ხელისუფლების მიერ კონტროლირებად ქვეყნებში, ათწლეულების მანძილზე არ ისწავლებოდა რელიგიური და ფილოსოფიური ეთიკა. მარქსისტებმა, მიუხედავად იმისა, რომ აღიარეს ეთიკის სწავლების 2000 წლიანი ტრადიცია, ეჭვის ქვეშ დააყენეს იგი. მაგრამ დასავლეთში, იმავე პერიოდში, ეთიკური განათლების სფერო მსურველთათვის სულ ღია იყო. ამან გამოიწვია ახალგაზრდულ და სპორტულ ორგანიზაციებში ეთიკური სწავლების განვითარება, პროფესიული ტრენინგები, ფილანტროპული ფონდებისა და საადვოკატო ჯგუფების, ეთნიკური, გენდერული და სხვადასხვა სოციალური ორგანოების ამუშავება. საჯარო სკანდალებისა და კორუფციის ცნობილი შემთხვევების დროს, ისინი უბრალოდ აცნობდნენ საზოგადოებას იმ ფაქტებს, რათა უფრო მეტად დაენერგათ ეთიკური კანონი, ეთიკის კოდექსი და ეთიკის ტრენინგის პროგრამები საჯარო დაწესებულებებში. ამის გაკეთება საჭირო არ იქნებოდა, ეთიკის გაგება და განხორციელება ადვილი რომ ყოფილიყო. ჩ -ს ქვეყნებმა უნდა განახორციელონ ასეთი პროექტები, თუ სურთ, დაასრულონ მათი ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური ტრანსფორმაცია და შექმნან სრულიად დემოკრატიული პოლიტიკური გარემო.

ეთიკის შემეცნებაში დახელოვნების (ამაზე ტონგიც აკეთებს აქცენტს) მთავარი მიზანია დაეხმაროს ანალიტიკოსებს, კონსულტანტებს, მენეჯერებს ან პოლიტიკოსებს უკეთ გაიგონ, თუ რას შეიძლება ელოდონ პატიოსანი და ქმედითი ადამიანისაგან. ამერიკაში კვლევითი ცენტრები, საჯარო პოლიტიკის ინსტიტუტები და უნივერსიტეტის კონსულტანტები გვთავაზობენ ეთიკის მრავალ ტრენინგსა თუ რჩევებს. ზოგიერთ საავადმყოფოში ქირაობენ ეთიკის "ექსპერტებს", რომ ისინი დაეხმარონ ხელმძღვანელებს, ექიმებსა და ექთნებს ჯანმრთელობის დაცვის რთული დილემების მოგვარებაში. ამერიკის უნივერსიტეტებში საჯარო ადმინისტრაციის მრავალ პროგრამაში ჩართულია კურსები ადმინისტრაციულ ეთიკაში. სახელისუფლებო ეთიკა ხშირად განიხილება პროფესიულ ჟურნალებში, ყოველკვირეული ახალი ამბების ჟურნალებში, საგაზეთო ამბებში და სატელევიზიო დოკუმენტურ ფილმებში.

როცა ორიგონის შტატმა (State of Origon) განავითარა ჯანმრთელობის რეგულირებული დაცვის პოლიტიკა, ხელისუფლებამ მოაწყო ეთიკური დებატების ფორუმები მოქალაქეებისათვის მრავალ დონეზე და ამ ყველაფერმა დიდი შედეგი გამოიღო. ყოფილ საბჭოთა ქვეყნებში მცირეა საჯარო დაწესებულებები, უნივერსიტეტები, ინსტიტუტები, სადაც ტარდება ტრენინგი ეთიკის თემაზე. ჯერ კიდევ ძალიან სუსტ პროფესიულ ასოციაციებს (თუ საერთოდ არსებობენ) არც დაუდგენიათ ეთიკის კოდექსი და ასოციაციის წევრებისათვის არც სემინარები არ ჩაუტარებიათ. ძალიან ხშირად, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ეთიკას აღიქვამენ, როგორც იდეოლოგიას, მარქსიზმის მსგავსად, ან როგორც რელიგიას, რასაც ხშირად ჰქონდა ადგილი ავსტრო-უნგრულ იმპერიაში. დღესდღეობით მას ხშირად აიგივებენ კანონისა და ეკონომიკური კანონების დაცვასთან. ეს პერსპექტივები, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, დაუსრულებელია და საჯარო პოლიტიკას კარგად ვერ გამოადგება. ყოფილ საბჭოთა ქვეყნებში ეთიკისადმი ზოგადად და მისი შესწავლის დაბალ დონეზე ყურადღების გამახვილება არ ნიშნავს, რომ დასავლეთ ევროპა და ამერიკა სრულყოფილი მოდელია ყოფილი საბჭოთა ქვეყნებისათვის. ამერიკული დემოკრატიის სისტემის პირდაპირი კოპირების შესახებ კამპენუ გვაფრთხილებს,

". . . ჩვენს თავს უნდა ვაცნობოთ უფრო სრულად და ნაკლებ მიკერძოებულად ამერიკის შეერთებული შტატების სინამდვილის შესახებ. მეორე, რაც უნდა გავიგოთ, ისაა, რომ არ არსებობს სრულყოფილი დემოკრატია, რომელიც შეიძლება ზედმიწევნით გადმოვიღოთ" (1993, გვ. 3). ამ პერსპექტივაში ყველა ერი უსასრულოდ სწავლობს ეთიკის რომელი პრინციპია დასანერგად მნიშვნელოვანი და როდის უნდა დაინერგოს, ან რა უნდა გაკეთდეს მის გასაძლიერებლად. მრავალ ქვეყანაში ეთიკის შესწავლა გვეხმარება დავადგინოთ, რა არის სწორი (და კარგად მუშაობს) და რა არის არასწორი (და არ უნდა გაგრძელდეს).

მრავალმა ავტორმა ჩამოაყალიბა საჯარო ოფიციალური პირებისა და ანალიტიკოსებისათვის ეთიკური გადაწყვეტილების მიღებაში დამხმარე სტრუქტურა (კუპერი, 1990, რორი 1978). ძირითადად ამ ნაშრომებში გატარებულია აზრი, რომ ეთიკურ ფასეულობებს დაბალანსებული ურთიერთობა უნდა ჰქონდეთ სხვა ფასეულობებთან: კანონთან, ეკონომიკასთან, ტექნიკასთან, პოლიტიკასთან და ცდილობდნენ გვიჩვენონ, როგორ შეიძლება ამის განხორციელება. ვან ვარტი, მის ნაშრომში "საჯარო სექტორის ფასეულობათა ცვლა", საჯარო სექტორის მენეჯერებისათვის აქვეყნებს ეთიკური გადაწყვეტილების მიღების პარადიგმას. წიგნს აქვს რამდენიმე შესანიშნავი თავი სამეცნიერო ფასეულობებზე, რომლებიც უნდა გამოაშკარავდეს ეთიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას (1998). გაი პიტერსი წარმოგვიდგენს სტრუქტურის ჩამოყალიბების ახალ მცდელობას თავში "საჯარო პოლიტიკის ეთიკური ანალიზი" მის წიგნში "ამერიკის საჯარო პოლიტიკა: დაპირება და ქმედება", სადაც მას მოჰყავს გასათვალისწინებელი ეთიკური საკითხები, პოლიტიკის განზრახვებიდან დაწყებული პოლიტიკის შედეგების შეფასებით დამთავრებული (1996). ყველა ეს წყარო შეიძლება სასარგებლო იყოს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპისათვის.

გამეორება: ძირითადი კონცეპტების მიმოხილვა

ჩვენი მიმოხილვა შეეხო არა მხოლოდ დანერგილი და ადმინისტარციული პოლიტიკის შემქმნელებს, არამედ მათ, ვინც ანალიზს უკეთებს, რჩევას აძლევს, ახორციელებს, აკრიტიკებს და აფასებს პოლიტიკას. მიმოხილული კონცეპტებიდან 10 არის ყველაზე მთავარი და მათ კიდევ ერთხელ მოკლედ შევეხებით, რათა შევახსენოთ მკითხველს ეთიკის დისკუსიაში მათი გამორჩეულობა:

1. *პირველი,* ამ თავის თემატური აზრია, ვაღიაროთ რომ თეორიისა და პრაქტიკის სტანდარტების მიხედვით ეთიკა "არასრულია", ან ჯერ კიდევ არაა ბოლომდე ჩამოყალიბებული ყოფილ საბჭოთა რეგიონში. საჯარო პოლიტიკაში მოაზრებული და გატარებული ეთიკა ფაქტიურად განუვითარებელია, (არაა აუცილებელი, მთლიანად იგნორირებული იყოს) ათწლეულების მანძილზე კომუნიზმის მხრიდან ძალადობის გამო. საჭიროა კარგად გააზრებული თანმიმდევრული მცდელობები.
2. *ეთიკა ემსახურება ადამიანთა პრაქტიკულ მიზნებს.* ეს მიზნები არაა ფუფუნების საგანი, არც განუხორციელებადი და არ შეიძლება იქცეს საშუალებად, თუ ხელისუფლებას მოუნდება მისი ლეგიტიმურობის შენარჩუნება ან პოლიტიკის შედეგებით ტკბობა და ამის გასაღება ისე, თითქოს ეს ხალხისთვის კეთდება. მიზანშეწონილი ურთიერთობა ეთიკური შედეგების მისაღებად საჭიროა სტა-

ბილურობისათვისა და თანამედროვე საზოგადოებაში სხვადასხვა ჯგუფებს შორის თანამშრომლობისათვის.

3. *ეთიკა ფასეულობების იდენტური არაა.* ეთიკა ფასეულობის ერთი სახეა. ეთიკა ფაქტიურად ეხმარება პოლიტიკის დამდგენს, არჩევანი გააკეთოს სხვა ფასეულობათა შორის, მაგალითად, ეკონომიკაში, პოლიტიკაში ან ტექნიკურ საკითხებში. როდესაც ეთიკური ანალიზი აღმოაჩენს განსხვავებებს სწორსა და არასწორს შორის ან მათ შორის - რა უნდა გაკეთდეს და რა არ უნდა გაკეთდეს, არჩევანი უნდა შეჩერდეს სწორსა და სრულზე. ეთიკურის განსაზღვრისას ყველაზე დიდი შეცდომაა, როცა ხალხი ეთიკას "პერსონალურ ეთიკასთან" აიგივებს ან ავითარებს იდეას, რომ ყველანაირი სახის ეთიკა შედარებითია. სინამდვილეში ეს ასე არაა.
4. ყოფილ საბჭოთა ქვეყნებში და ევროპის დიდ ნაწილში (ა.შ.შ-სგან განსხვავებით) საჯარო პოლიტიკის მთავარ ინიციატორად ძირითადად ხელისუფლება გვევლინება, რის გამოც არსებობს სპეციალური ვალდებულებანი მორალური ლიდერობის შესახებ. სანამ სამოქალაქო ცხოვრება, ეკონომიკური და არასამთავრობო ორგანიზაციები მიაღწევენ და გააცოცხლებენ საკუთარ მორალურ შეხედულებებს, ამ ქვეყნებსა და მათ მთავრობებს მორალური მმართველობის სპეციალური ტვირთი დაეკისრებათ – კარგი მაგალითის მიცემა მორალური ქცევისათვის და გადაწყვეტილების მისაღებად.
5. ყოფილი ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების პოლიტიკური დემოკრატიის სისუსტე ნაწილობრივ დაკავშირებულია სამოქალაქო საზოგადოებისა და ეკონომიკის მორალურ სისუსტესთან. ეს მეოთხე ქვედანაყოფის გაგრძელებაა. სახელისუფლებო პირები არ მოიქცევიან ეთიკურად და არ მიიღებენ ეთიკურ გადაწყვეტილებებს თუ სამოქალაქო პირები მათგან ამას არ ელიან. ამ ურთიერთდამოკიდებულებამ შეიძლება სრულყოფილებისა და აყვავებისაკენ მიმართოს ეთიკური კლიმატი. მედიას განსაკუთრებული როლი უკავია, როგორც "შუამავალს", ამ სექტორების ურთიერთობაში. თუ მედია დამოუკიდებელია, მას შეუძლია წვლილი შეიტანოს ეთიკური კლიმატის აღდგენაში.
6. ეთიკა გარკვეულწილად დამოკიდებულია მრავალ დემოკრატიულ, ეკონომიკურ და სამოქალაქო ორგანიზაციებსა და პროცესებზე. როდესაც ყალიბდება დასავლური სტილის სასამართლო, არჩეული კანონმდებლობა, საფონდო ბაზარი, ფონდები და სოციალური კლუბები, მათ ჩვეულებრივ თან ახლავთ რიტუალები, წესები და მოთხოვნები, რაც მათ თითქოს აიძულებს დაეთანხმონ ქცევის მიღებულ მინიმალურ სტანდარტებს მაინც. მთავარი საკითხი აქ ისაა, თუ რაოდენ ღრმადაა მათში ჩაქსოვილი ეთიკა. ის შეიძლება ღრმა ან ზედაპირული იყოს. შეიძლება მათი ქმედებებიდან მოველოდეთ სისრულისა და პატიოსნების მინიმუმს, მიუხედავად იმისა, ინდივიდები ცდილობენ თუ არა მათ გამოყენებას. მაგრამ ის ფაქტი, რომ ეთიკური მახასიათებლები შეიძლება მათი ნაწილი გახდეს, არ ნიშნავს იმას, რომ ავტომატურად ვიფიქროთ, ეთიკა ან დემოკრატია სრულყოფილია იქ, სადაც ეს ორაგნიზაციები არსებობენ. დიდ და ძველ ორგანიზაციებშიც კი შეიძლება განვითარდეს სისტემური კორუფცია. ლეგიტიმური დაწესებულებები შეიძლება მანიპულირებული და წარმართულნი იყვნენ ცინიკური და უპრინციპო ლიდერების მიერ.
7. საჯარო პოლიტიკის ეთიკა ბევრად უფრო მეტია, ვიდრე პოლიტიკოსების საბოლოო გადაწყვეტილება, რომელიც დაფუძნებულია ეთიკურ შეხედულებებზე. საჯარო პოლიტიკის ნებისმიერი ასპექტი და ეტაპი შეიძლება მოიცავდეს ეთი-

კას და ყველა მონაწილე ვალდებულია შეეხოს ეთიკურ საკითხებს. მრჩევლები, ანალიტიკოსები მმართველი პირები, ხელმძღვანელნი და შემფასებლები ეთიკურად პასუხისმგებელნი არიან. ისინი, როგორც საჯარო აგენტები, პასუხს აგებენ საკუთარ ქცევაზე, იმ მეთოდებზე, რომლებსაც გამოიყენებენ, საკითხებზე, რომელზეც ფოკუსირებას ახდენენ და აგრეთვე, ზოგადად პოლიტიკის შედეგებზე.

8. საჯარო პოლიტიკაში ეთიკის პრობლემატიკასთან დაკავშირებით ამერიკისა და დასავლეთ ევროპის, როგორც მოდელად გამოყენება, არ გულისხმობს, რომ ისინი ამ მხრივ უზადონი არიან. ისინი ეტალონები ნამდვილად არ არიან, მაგრამ ყოფილ საბჭოთა ქვეყნებში გავრცელებული ფრაზები (სლოგანები) "დასავლეთთან დაბრუნება" ან "ევროპასთან დაბრუნება" გულისხმობენ, რომ დასავლური ტრადიციის მრავალი ორგანიზაცია და პროცესი მიჩნეულია ცნობილ ალტერნატივებზე უკეთესად და წინ გადადგმულ ნაბიჯად. პოლიტიკის დადგენის ზოგ დასავლურ ხერხსა და ზოგი პოლიტიკის შინაარსში კორუფცია და სიყალბე შეიმჩნევა. თუმცა, ვხვდებით კარგ გაკვეთილებსაც ღია, დემოკრატიულ საზოგადოებებში ეთიკის როლისა და არაეთიკური გადაწყვეტილებების ფასის შესახებ. მრავალ შემთხვევაში ეთიკური შეხედულებები თანაარსებობს ისეთი პოლიტიკური პრინციპების გვერდით, როგორიცაა პლურალიზმი, საბაზისო უფლებანი, კანონის ძალა, უმცირესობათა პატივისცემა. ეთიკურ გარანტიას შეიძლება შევხვდეთ უფრო კონკრეტულ მექანიზმებშიც, მაგალითად ისეთებში, როგორიცაა ომბუცმენის ოფისი, კამპანიის ხარჯების შეზღუდვა და პროფესიული ეთიკის კოდექსი. წინა პლანზე ეთიკის წამოწევა, მნიშვნელოვნად ზღუდავს კერძო ინტერესების გატარებისა და სხვების ექსპლუატირების პრაქტიკას.

9. ეთიკა შეიძლება შეისწავლონ პოლიტიკის ანალიტიკოსებმა და მათ, ვინც გამუდმებით მონაწილეობს ამ პოლიტიკურ პროცესში. ადამიანები ხშირად იცვლიან კარიერას და უერთდებიან ახალ ორგანიზაციებს, სადაც ისინი სწავლობენ ახალ კულტურას, ახალ წესებს და ახალ მორალს. თუკი ცენტრალურმა ევროპელებმა ისწავლეს კომუნისტების ფასეულობათა ათვისება თავდაცვის მიზნით, შეძლებენ ისწავლონ ღია საზოგადოების, დემოკრატიისა და თანამედროვე საბაზრო ეკონომიკის ფასეულობებიც. საჯარო მოხელეები შეიძლება დახელოვნდნენ ახალ მსოფლმხედველობაში. პროფესიონალებს შეეძლებათ შეითვისონ ახალი კოდექსი და პრაქტიკა.

10. ეთიკური გადაწყვეტილებების მიღების სტრუქტურა იმისთვის არსებობს, რომ პოლიტიკოსებსა და პოლიტიკის საკითხებით დაინტერესებულ სტუდენტებს ეთიკური ანალიზის გაკეთებასა და ეთიკური გადაწყვეტილებების მიღებაში დაეხმაროს. არსებობს უამრავი წიგნი და სახელმძღვანელო, რომელთა აშკარა მიზანია, დაეხმაროს გადაწყვეტილებების მიმღებთ, მრჩევლებს და განმხორციელებლებს სიტუაციის ეთიკური ასპექტების დადგენაში, ეთიკური ალტერნატივების შეფასებასა და რაციონარული, ეთიკური არჩევანის გაკეთებაში. იშვიათად თუ ნახავთ პრაქტიკული ეთიკის კურსებს ყოფილი საბჭოთა ქვეყნების უნივერსიტეტებში. იშვიათად თუ შეხვდებით ეთიკური პრაქტიკის სტრუქტურას სამოქალაქო მომსახურების დახელოვნების სფეროში. მაგრამ თუ არსებობს სურვილი, შეიძლება ამ სახელმძღვანელო საშუალებების უნივერსიტეტებში, პოლიტიკურ ინსტიტუტებში, დახელოვნების ცენტრსა და თვით საჯარო სააგენტოებში დანერგვაც.

დასკვნები

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმეტესობაში აღდგა პიროვნული თავისუფლება, პარტიებმა შეიძლება იბრძოლონ ხმებისათვის, შესაძლებელი გახდა სამართლიანი არჩევნების ჩატარება და საპარლამენტო დაწესებულებების ამოქმედება. მყარი და გამართული დემოკრატია არ მიიღწევა, ვიდრე სამოქალაქო მზადყოფნა და ეთიკური სტანდარტები არ გაძლიერდება და გაიზრდება. ამ მხრივ, ყოფილი საბჭოთა კავშირის ყველა ქვეყანაში კვლავ რჩება დიდი უფსკრული სასურველ და რეალურ მდგომარეობას შორის. ამ სახელმწიფოებს ჯერ სრულად არ განუხორციელებიათ ის პოლიტიკა და პროგრამები, რაც ბიძგს მისცემდა ეთიკურ მოქალაქეობრიობას, ეთიკურ ხელისუფლებას და ხელისუფლების ეთიკურ ხედვას. გარდამავლობის ამ მნიშვნელოვან ეტაპზე მათ სრული უპირატესობისათვის არ მიუღწევიათ აგრეთვე, ეთიკის მიმართულებისა და საშუალებების საკითხში. საჯარო პოლიტიკის წარმოების არსებული პრაქტიკა ჯერ კიდევ არაა მიმართული მთავრობის მიერ ეთიკური პროცედურების სრულყოფისაკენ. პირიქით, აქცენტი კეთდება კანონის უზენაესობაზე და დასავლური ტიპის დაწესებულებებში დანერგილ ეთიკაზე, რაც მოსახერხებელი, მაგრამ არასაკმარისია.

სტივ ქეთლი სტატიაში გარდამავლობის შესახებ, სათაურით "ფული და მორალურობა" აღნიშნავს, რომ ყოფილი საბჭოთა ქვეყნების გარდამავლობა ვერ გამოცხადდება დასრულებულად, ვერ შემოიფარგლება მხოლოდ წვრილმანი დაწესებულებებისა და პროცედურების რეგულირებათ, თუ ეთიკას უფრო ფართო გზა არ მიეცემა და მას შესაფერისად არ აღიარებენ (15 მარტი, 1995, გვ. 39). იქაც კი, სადაც დადებითი პოლიტიკური და ეკონომიკური ქმედებები ხორციელდება, შესაძლებელია კვლავ გაჩნდეს ეთიკის პრინციპებზე მზარდი და გაუაზრებელი ზეწოლა. კანონებსა და ოფიციალურ პროცედურებს (განსაკუთრებით თუ თანამშრომლები და სხვა რესურსები არასაკმარისია, რაც ხშირად ხდება) თავად არ შეუძლიათ გაუმკლავდნენ მექრთამეობას, სიყალბეს, კლანების არსებობას, უკანონო ვაჭრობას, მცირე ვაჭრობაზე ზეგავლენას და სხვა უსამართლობების გრძელ სიას. ასევე საჭიროა პროფესიული კოდექსი, ეთიკური განათლება, ეთიკური ლიდერობა და არასამთავრობო ორგანიზაციების ძლიერი კოალიცია, რომელიც თვალყურს ადევნებს, აკრიტიკებს და მონაწილეობს საერთო კეთილდღეობისათვის გამართულ პოლიტიკურ დისკუსიებში. ინსტიტუციური, პოლიტიკური და სოციალური სფეროები კვლავ სუსტი და პრობლემურია, როგორც ეკონომიკური, ასევე იდეოლოგიური და სამხედრო თვალსაზრისით. რთული, გარდაუვალი ამოცანების მოგვარებაში ერების დასახმარებლად ეთიკური, ფხიზელი საჯარო პოლიტიკის შემუშავება ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორია. ჩ -ს ქვეყნებისათვის ხელმისაწვდომია ეთიკური ინფორმაციის, მიმართულების, სტრუქტურის და გამოცდილების კარგად განვითარებული და პრაქტიკული წყაროები. ისინი უნდა გაითვალისწინონ, როგორც ტექნიკური დახმარებისა და პირდაპირი ინვესტიციის მნიშვნელოვანი ტიპი – საჭირო სოციალური კაპიტალის სახე. ხელისუფლებას კანონი, ეთიკა და საჯარო ინტერესები ავალდებულებს, დაიცვას ხალხი და შეიმუშავოს გეგმა, რომელიც დააკმაყოფილებს ხალხის ძირითად მოთხოვნილებებს. ამის მიღწევას საჯარო პოლიტიკა უზრუნველყოფს. თუ ავი სურვილი, ეგოისტობა და უნდობლობა დიდ ადგილს დაიკავებს კულტურაში, ან თუ აისახება საჯარო პოლიტიკურ პროცესებში, ხალხი და მთავრობა საფრთხის წინაშე აღმოჩნდება. კვლევის ბოლოს, რომელიც ეხება ეთიკის როლს საჯარო პოლიტიკის დადგენაში, ჩვენს წინაშე ჩნდება დიდი ამოცანა. დღესდღეობით, პროცესების მთავარი მოქ-

მედი პირები არაინფორმირებულნი არიან საჯარო პოლიტიკის ანალიზისა და განვითარების თანამედროვე მეთოდების (და თეორიების) შესახებ, მაგრამ ქმედება აუცილებელი და გარდაუვალია. ოფიციალური პირებისა და ექსპერტების ახალი თაობა ჯერ არ ჩამოყალიბებულად და გარდამავლობის ამ მეორე ათწლეულში მოქმედი მმართველები ამკვიდრებენ პოლიტიკას და იყენებენ მეთოდებს, რომლებსაც დიდი დრო დასჭირდებათ შედეგის მისაღწევად. ამასობაში, ეთიკა, როგორც ხელისუფლებაში ასევე საზოგადოებაში ნაკლებად ვითარდება და არაა ჩამოყალიბებული სისტემური გეგმა ან პროგრამა ამ სტანდარტების გასაუმჯობესებლად, მიუხედავად იმისა, რომ ეს ძალიან მნიშვნელოვანია როგორც მთავრობის ლეგიტიმურობისათვის ასევე ზოგადად პოლიტიკისათვის. ეს ნიშნავს, რომ პოლიტიკური პროცესის გაუმჯობესების მიმართულებით, რა ნაბიჯიც არ უნდა გადავდგათ, მას თან უნდა ახლდეს ეთიკის როლის ამაღლების ენერგიული მცდელობები.

წყაროები

Amy, Douglas J. "Why Policy Analysis and Ethics Are Incompatible,"Journal of Policy Analysis and Management, v. 3, No. 4, Summer 1994, (573 – 591).
Ash, Timothy Garton. The File, N. Y.: Random House, 1997.
Ashley, P. Book Review of Slavenka Drakulic's, Cafe Europa: Life After Communism, (Abacus, 1996 – US edition, N. Y.: Norton, 1977) The Washington Post, 14 January, 1997; B – 4).
Benveniste, Guy. "Ethics and Policy Experts: On a Code of Ethics for Policy Experts," in Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 3, No. 4, Summer 1984, pp. 561 – 572.
Brewer, Gary D. and Peter deLeon. Foundations of Policy Analysis, Homewood IL: The Dorsey Press, 1983.
Campeanu, Pavel "Between Democracy and Democratization," The East & Central Europe Program Bulletin, N. Y.: New School of Social Research, vol. 41, No. 12, October 1993.
Cooper, Terry L. The Responsible Administrator, 3rd ed,. San Francisco: Jossey – Bass, 1990.
Cox III, Raymond W,. Susan J. Buck, Betty N. Morgan, Public Administration in Theory and Practice, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1994, Ch. 2 "Ethics in Public Administration."
Foster, Gregory D,. "Law, Morality, and the Public Servant," Public Administration Review, January/February 1981.
Frankenna, William K. Ethics, Englewood Cliffs, NJ: Prentice – Hall, Inc,. 1963.
Friedrich, Carl J."Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility," in $
Rourke, Francis E,. ed,. Bureaucratic Power in National Politics, 2nd ed. Little Brown, 1972.
Gutmann, Amy and Dennis Thompson, eds,. Ethics & Politics: Cases and comments, 3rd ed,. Chicago: Nelson – Hall, 1997.
Hare, R. M. "The Structure of Ethics and Morals," Essays in Moral Theory, Oxford: Oxford University Press, 1989, 179 – 90.
Havel, Václav. Radio Prague Enews, Overseas Service of Radio Prague, October 13, 1997.
Havel, Václav. State of the State Speech to the Czech Parliament by the Czech President, Prague, 9 December 1997.
ICMA, Ethical Insight Ethical Action: Perspectives for the Local Government Manager, (Edited by Elizabeth K. Kellar), Washington, D. C.: International City/County Management Association, 1988.
Johnson, William C. Public Administration: Policy, Politics, and Practice, 2nd ed,. Madison WI: Brown & Benchmark, 1996.
Kaldor, Mary. Democratization in Central and Eastern Europe, London: Cassell, 1998.
Kettle, Steve,"Of Money and Morality," Transition, v. 1, no. 3, March 15,"1995, pp. 37 – 39.
Kohlberg, Lawrence, "Moral Development," Encyclopedia of Social Sciences. 1968.
Kohlberg, Lawrence, The Philosophy of Moral Development: Moral Stages and the Idea of Justice, (San Francisco: Harper and Row, 1981).
Martenas, Sharleen J. Beyond Scandals & Statutes: Ethics in Public Administration,"

University of Virginia News Letter, Vol. 67, No. 9, July – August 1991.
Mertins, Jr,. et. al,. eds,. Applying Standards and Ethics in the Nineties: A Workbook and Study Guide with Cases for Public Administration, American Society for Public Administration, 1995.
Peters, Guy. American Public Policy: Promise and Performance, 4th ed,. Chatham, NJ: Chatham House, 1996.
Potůček, Martin. Nejen Trh (Not Only the Market), Praha: Sociologické Nakladatelství, 1997.
Putnam, Robert D.”Bowling Alone: America’s Declining Social Capital,” Journal of Democracy, 6, (1995) and Making Democracy Work, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
Rady, Martyn, “Introduction” in, Towards a New Community: Culture and Politics in Post-Totalitarian Europe, Peter Duncan and Martyn Rady (eds), London: School of Slovannic and E. European Studies, 1993.
Rohr, John. Ethics for Bureaucrats, NY: Marcel Dekker, Inc,. 1978.
Tong, Rosemarie. Ethics in Policy Analysis, Englewood Cliffs, NJ: Prentice – Hall, 1986.
Van Wart, Montgomery. Changing Public Sector Values, N. Y.: Garland Publ. Co 1998.
Willbern, York.“Types and Levels of Public Morality,” Public Administration Review, vol. 42, 2, March/April 1984.
Wildavsky, Aaron. Speaking Truth to Power, The Art and Craft of Policy Analysis, Boston: Little, Brown and Company, 1979.

თავი 9

საჯარო პროგრამების შეფასება

დავიდ გრინბერგი

შეფასების მიზნები

ამ თავში აქცენტი კეთდება სახელმწიფო პოლიტიკის, რეგულაციების, პროექტებისა და პროგრამების შეფასებაზე. გამოყენებული ტერმინი "შეფასება" აღნიშნავს იმ ინსტრუმენტს, რომელიც გამოიყენება იმის შესაფასებლად, თუ რამდენად წარმატებით ხორციელდება არსებული პროგრამები და ახლად შემუშავებული პროგრამები უკეთესია თუ არა უკვე არსებულ პროგრამებზე. ამრიგად, შეფასების მიზანს წარმოადგენს ის, რომ დაეხმაროს პოლიტიკის მწარმოებლებს, უპასუხონ შემდეგ კითხვებს:

- განხორციელდეს თუ არა ახალი სამთავრებო პროექტი (ვთქვათ, კაშხალის მშენებლობა), რომელსაც ინტერესთა ჯგუფები უწევენ ადვოკატირებას?
- მუშაობს თუ არა არსებული პროგრამა? შეიძლება მისი გაუმჯობესება? უნდა შეჩერდეს თუ არა ის?
- რამოდენიმე პოლიტიკური ალტერნატივეს არსებობის შემთხვევაში, რომელი უნდა შეირჩეს?

ამ თავში განხილულ მიზეზთა გამო, შეფასებები ასეთ კითხვებზე, იშვიათად იძლევიან განსაზღვრულ პასუხებს. მათ რომ ეს შეეძლოთ, პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღება ნაკლებად წინააღმდეგობრივი და საინტერესო იქნებოდა, რაც მათ შეუძლიათ, ეს არის გარკვეული მიმართულების მიცემა პოლიტიკის მწარმოებელთათვის, გადაწყვეტილებების მიღების დროს. წინა შეფასებები, თითქმის ყოველთვის დაფინანსებული იყო სახელმწიფო სააგენტოების მიერ. შეფასებებს ზოგჯერ ატარებდნენ სახელმწიფო სააგენტოების შტატიანი თანამშრომლები, ზოგჯერ კი გარე კონსულტანტებისა და მეცნიერების მოწვევა ხდებოდა საჭირო. ხშირ შემთხვევაში შეფასებები არც ისე ძვირი ჯდებოდა, მაგრამ იყო შემთხვევებიც, როდესაც ასეთი შეფასებები დიდ ხარჯებს მოითხოვდა. უკანასკნელის შემთხვევაში, გასასამართლებელი არგუმენტი იყო ის, რომ ასეთი შეფასებები გვეხმარებიან, თავიდან ავიცილოთ ისეთი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები, რომელიც უფრო ძვირი დაგვიჯდებოდა.

იმ სახის შეფასებათა კვლევა, როგორიც აღწერილია ამ თავში, ჯერ-ჯერობით, შედარებით იშვიათია ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში. თვალსაჩინოებისათვის, მთავრობისაგან დაფინანსებული ტრეინინგები თუ სხვა შრომითი ბაზრის პროგრამები შეფასების შესახებ ხშირ საგანს წარმოადგენს, ჩრდილოეთ ამერიკასა და დასავლეთ ევროპაში, რასაც ვერ ვიტყვით ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაზე. მაგალითისათვის მოვიყვანთ კლუვისა და შმიდტის (2002) მიერ ჩამოთვლილ 14 კვლევას, აქტიური შრომითი ბაზრის შეფასებათა შესახებ, რომლებიც გატარებულია 1999-2001 წლებში (ცხრილი 2). ამათგან ერთი შეეხება პოლონეთის პროგრამებს, მეორე ჩეხეთის რესპუბლიკის, დანარჩენი 12 კი დასავლეთ ევროპას. ამის მსგავსად ჰეკმანი, ლალონდი და შმიდტი (1999) აღრიცხავენ 36 ევროპული შრომითი ტრეინინგების პროგრამას, რომლებიც ჩატარდა 1978-1997 წლებში (ცხრილი 25). არც ერთი მათგანი არაა განკუთვნილი ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისათვის. მიუხედავად ამისა, ეს ისე ჩანს, თითქოს ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, შეფასების ასეთი სისტემის დამკვიდრება ახლო მომავალში შესაძლებელია. ასეთი ზრდა ახლახანს შეინიშნა დასავლეთ

ევროპაში. მაგალითად, ჰეკმანის, ლალოუნდისა და შმიდტის (1999) აღწერილი 36 კვლევიდან მხოლოდ 1990 წელს, განხორციელდა 8.

ამ თავის დანარჩენი ნაწილი შედგება 6 ქვეთავისაგან. შემდეგ ქვეთავში, რომელიც საკმაოდ მოკლეა, განხილულია, თუ რატომ მოიცავს სტრატეგიის შეფასება, გარკვეული სახის აუცილებელ შედარებებს. მესამე ქვეთავი კონტრასტულად გვიხატავს არსებულ შეფასებებს თავდაპირველი სახით, მას შემდეგ, რაც ეს პროგრამა წარმოდგენილ იქნა. მეოთხე ქვეთავი აღწერს ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზს, რაც, როგორც შემდგომში ვნახავთ, შეფასების ყველაზე სრულ სახეს წარმოადგენს, მაგრამ ამასთანავე რომლის წარმატებით დასრულებაც ურთულესია. ასე, რომ ორი კარგად ცნობილი, ხარჯთ-ეფექტურობის ალტერნატიული ფორმა – ხარჯების ეფექტურობისა და მიღწეული შედეგის ანალიზი, მოკლედაა განხილული მეხუთე ქვეთავში. მეექვსე ქვეთავი აღწერს საწყისისა და განვითარების ანალიზს. როგორც ვნახავთ, საწყისისა და განვითარების ანალიზი არა მხოლოდ ხარჯთ-ეფექტურობის, ხარჯების ეფექტურობისა, თუ მიღწეული შედეგების ანალიზისათვის არის არსებითი, არამედ ისინი თავადაც ძალიან ღირებულნი არიან. და მართლაც, ხშირად ერთი ან ორივე მათგანი არის ის, რაც კეთდება პროგრამის შეფასებისას, ხანდახან მხოლოდ ის ხორციელდება, ან მხოლოდ ისაა საჭირო. დასკვნითი ქვეთავი მოკლედ განიხილავს, თუ როგორ გამოვიყენოთ შეფასებათა აღმოჩენები სტრატეგიულ პროცესებში. ამ თავში განხილული ზოგიერთი საკითხის თვალსაჩინოდ წარმოჩინებისათვის მოკლედ აღვწერთ შეფასებათა კვლევისა და მოქმედი შროითი ბაზრის პოლიტიკას, პოლონეთსა და უნგრეთში (ო'ლეირი, 1997).

ეს თავი წარმოგვიდგენს მხოლოდ მთავარ მიდგომას მთავრობის პროგრამების შეფასებებთან და მოკლედ განიხილავს ზოგიერთ შედარებით მნიშვნელოვან საკითხს, რომელიც ეხება ასეთი შეფასებების განვითარებას. მაშინ, როცა ეს თავი უნდა დაეხმაროს მკითხველებს გაიგონ სხვათა მიერ გატარებული შეფასების სისტემის არსი, იგი ვერ დაეხმარება მათ, ჩამოაყალიბონ საკუთარი შეფასების სისტემა. ასე, რომ მკითხველმა, რომელიც დაინტერესდება დაწვრილებითი ინფორმაციით, უნდა მიმართოს იმ სასარგებლო წიგნებს, რომლებიც ხელმისაწვდომია. განსაკუთრებით, 3 წიგნია, რომელიც გვაძლევს წარმოდგენას შეფასებათა ძირითად საკითხებზე. ესენია: პოსავაკისა და ქარის (2003), ვაისის (1998), ფრიმანისა და როსის (1999) სახელმძღვანელოები. იქმანისა და როგის მიერ რედაქტირებული წიგნი (1998) შეიცავს ცალკეულ თავებს, რომლებიც განიხილავს იმ ძირითად საშუალებებს, რომლებსაც გამოიყენებენ შეფასებისას. ბორდმანის ახლად გამოცემული წიგნი ძირითადად, სპეციალიზირებულია ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზზე (2001), ხოლო საუკეთესო წიგნი, რომელიც ცნობილია ხარჯების ეფექტურობის ანალიზის შესახებ, ლევინსა და მაკევანს ეკუთნის (2001).

შედარებითი სტრატეგიის როლი შეფასებათა სისტემაში

შეფასების მნიშვნელოვანი მახასიათებელი გახლავთ ის, რომ იგი ყოველთვის მოიცავს ალტერნატივათა რაიმე სახის შედარებას მაინც. მაგალითად, როდესაც ვაფასებთ შემოთავაზებას ახალი სახელმწიფო პროექტის შესახებ (მაგალითად, ახალი საფეხბურთო მოედნის აშენება) ადამიანი თითქმის ავტომატურად სვამს კითხვას, რა მოხდება იმ შემთხვევაში, თუ ძველი პროექტი (ძველი მოედანი)

განაგრძობს არსებობას. ამის მსგავსად, ადამიანი ცდილობს გაიგოს, რა მოხდება მაშინ, თუ არსებული სახელმწიფო პროგრამა არ განხორციელდება.

ამ დასაშვებ ალტერნატივებს, რომლებსაც ადარებენ არსებულ პროგრამებს, ხშირად აკუთვნებენ ეგრეთწოდებულ "კონტრ-ფაქტს". "კონტრ-ფაქტები" საჭიროა იმისათვის, რომ უპასუხონ შეფასებისათვის აუცილებელ კითხვას "რა მოხდება, თუ. . .". მაგალითად: რა მოხდება, თუ გავაუქმებთ პროგრამა X, ან მის ნაცვლად განვახორციელებთ პროგრამა YY-ს? ავაშენოთ ახალი საფეხბურთო მოედანი იმის ნაცვლად, რომ ძველის გამოყენება გავაგრძელოთ? ასეთი კითხვის პასუხი მოითხოვს სხვაობათა განსაზღვრას იმაში, რაც სინამდვილეში უნდა განხორციელდეს. ეს განსხვავებები ხშირად აღიქმება როგორც "სტრატეგიის საწყისი". მაგალითად, თუ ძველი სტადიონი საშუალოდ 30 000 მაყურებელს იტევდა, ხოლო ახალ სტადიონზე სავარაუდოდ 35 000 მაყურებელი დაეტევა, სტრატეგიის ერთ-ერთი ამოსავალი წერტილი იქნება ის, რომ მაყურებელთა რიცხვი 5000-ით გაიზრდება.

წინამდებარე (Ex Ante) და შემდგომი (Ex Post) შეფასებების შედარება
შეფასება შეიძლება დავყოთ ორ ნაწილად: პროგრამის დაწყებამდე და მის შემდეგ. ეს დანაწევრება მნიშვნელოვანია, რადგან განსაზღვრავს, თუ რა გზით მიმდინარეობს შეფასება და რა მეთოდით ეხმარება იგი სტრატეგიის ჩამოყალიბებას.

წინამდებარე (Ex Ante) შეფასებას ადგილი აქვს წინასწარ, რომ გადაწყდეს თუ რა გზით განხორციელდება ესა თუ ის სპეციფიკური პროგრამა. ის გვაძლევს საშუალებას, გადავწყვიტოთ უნდა გამოყოს თუ არა სახელმწიფომ მცირე სოციალური რესურსები. ეს არის გასათვალისწინებელი ვარაუდის ტიპიური საგანი, რომელიც აუცილებლი შემადგენელი ნაწილია სტრატეგიის შედეგების წინასწარი განსაზღვრისას.

შემდგომი (Ex Post) შეფასება კი პირიქით სრულდება პროგრამის დასრულების შემდეგ. მაგალითად, მას შემდეგ, რაც აშენდება საფეხბურთო მოედანი. იმის გამო, რომ შემდგომი (Ex Post) შეფასება ხდება პროგრამის ბოლოს, განსაზრვრების მიხედვით, არ არსებობს არანაირი ეჭვი, იმაზე თუ რა არის ამ კერძო პროგრამის რეალური იმპულსი (გარდა გარკვეული ეჭვებისა). მაგრამ ამ სახის შეფასებით ვერ განვსაზღვრავთ, პროგრამისათვის თავიდანვე უნდა გამოგვეყო რაიმე სახის რესურსები თუ არა.

წინამდებარე (Ex Ante) შეფასება ძალიან სასარგებლოა ამა თუ იმ პროგრამის დასაწყისში, რათა გადავწყვიტოთ, საჭიროა თუ არა რესურსები, ხოლო შემდგომი (Ex Post) შეფასება კი გვაძლევს ძვირფას ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ როგორ დავგეგმოთ მომავალი შედეგების წინამდებარე (Ex Ante) შეფასებანი. მაგალითად, ერთ ქალაქში მოედნის აშენების იმპულსის განსაზღვრა შეიძლება გამოვიყენოთ წინასწარ განვსაზღვრისთვის – რა შეიძლება იყოს იმპულსი სხვა მსგავს ქალაქში მოედნის აშენებისა. გარდა ამისა, შემდგომი (Ex Post) შეფასება გვაძლევს ინფორმაციას არა მხოლოდ სახელმწიფოს განსაკუთრებულ ჩარევაზე, რომელიც აღირიცხა, არამედ ამ ჩარევის ხარისხზეც ("class"). სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ასეთი სახის ანალიზი ემსახურება იმას, რომ სახელმწიფო მოხელეები, პოლიტიკოსები და მეცნიერები გაერკვნენ, არის თუ არა რაიმე კონკრეტული სახის და ხარისხის სტრატეგიები შესაბამისი შედეგის მომცემი, მაგალითად სასოფლო

სუბსიდიისა და ფასის დარეგულირებისთვის. საბოლოოდ,ასეთი შეფასებების მიერ მოცემულმა მტკიცებულებათა ერთობლიობამ შეიძლება გამოიწვიოს სტრატეგიის შეცვლა.

პრაქტიკულად, შეფასება ხორციელდება პროექტის მსვლელობისას, რასაც "ინ მედიას რეს" უწოდებენ. ასეთი კვლევა გვაძლევს ინფორმაციას, რომელიც შეიძლება ხანდახან გამოყენებულ იქნას მიმდინარე პროგრამის ხარისხის გასაუმჯობესებლად. ხშირად, განსაკუთრებით სასარგებლოა ისეთი პროგრამების შემთხვევაში, რომლებშიც დაბრუნებადი ხარჯები (variable cost) მთლიანი ხარჯის დიდ ნაწილს შეადგენს. მაგალითად, პროგრამები, რომლებიც ხალხს მომსახურებას სთავაზობს და აქედან გამომდინარე, რესურსები შეიძლება სწრაფად იქნეს გამოყენებული სხვა რამეში. ამ შემთხვევებში, ინ მედიას რეს სახის შეფასება განსაზღვრავს, ესა თუ ის პროგრამა უნდა გაგრძელდეს, თუ არა. როცა დაუბრუნებადი ხარჯები (სუნკ ცოსტ), საკმაოდ მაღალია, ხოლო დაბრუნებადი ხარჯები (ვარიაბლე ცოსტ) დაბალი, პროგრამის გაგრძელების შემთხვევაში, -სარგებლიანობა ხშირად აჭარბებს ხარჯებს. შედეგად, ნაკლებად შესაძლებელია, რომ შეფასებამ გირჩიოს პროგრამის შეჩერება. მაგალითად, შეფასება არ გირჩევს, დაიხუროს მიმდინარე პროგრამა, მაგრამ შეიძლება გირჩიოს უმუშევართა მიმდინარე ტრეინინგის შეჩერება.

ხარჯთ-სარგებლიანობის შეფასება

შეფასებას მრავალი სახე აქვს. ეს ქვეთავი შეეხება ხარჯთ-ეფექტურობის შეფასებას, რომელიც შეიძლება მიჩნეულ იქნეს შეფასების უმაღლეს წერტილად. ხარჯთ-ეფექტურობის შეფასება ხშირად შეფასების უფრო დამუშავებული და ძვირი ფორმაა, ვიდრე საჭიროა. სხვა შემთხვევებში, როგორც ამ ქვეთავში განვიხილავთ, ხარჯთ-ეფექტურობის შეფასება, ან თუნდაც მისი სრული ვარიანტი, არის უბრალოდ განუხორციელებელი და არაპრაქტიკული. ამის გამო, შემდეგი ქვეთავი მოიცავს ხარჯთ-ეფექტურობის (ჩოსტ-ბენეფიტ) ნაცვლად მის 2 ალტერნატიულ ფორმას: ხარჯების ეფექტურობის ანალიზსა და მიღწეული შედეგების ანალიზს. VI ქვეთავი აღწერს იმპულსისა და განვითარების ანალიზს. როგორც ვნახავთ, ეს არა მხოლოდ ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზის (ან ხარჯების ეფექტურობისა და მიღწეული შედეგების ანალიზის) არსებითი შემადგენელი ნაწილია, არამედ ზოგ შემთხვევაში მხოლოდ ამ სახის ანალიზია საჭირო.

რა არის ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზი?

მარტივად რომ ვთქვათ, ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზის მთავარი თემაა, განასაზღვროს არსებული ან სახელმწიფოს მიერ შემოთავაზებული პროგრამის ხარჯთ-სარგებლიანობა დადებითია, თუ უარყოფითი. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, სახელმწიფო პროგრამის ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზის განხორციელებისას პროგრამის ყველანაირი ხარჯთ-სარგებლიანობა ჯამდება და მთლიან სარგებელს ადარებენ მთლიან ხარჯს, რომ ნახონ, საბოლოო ჯამში, პროგრამა საზოგადოებისთვის მომგებიანი იყო თუ წამგებიანი:

საერთო სოციალური სარგებელი – საერთო სოციალური ხარჯი = წმინდა სოციალურ სარგებელს

აქ აქცენტი კეთდება პროგრამის საზოგადოებრივ იმპულსზე, მთლიანად;

შესაფასებელი პროგრამის მიერ მიღებული პროდუქციის საერთო საზოგადოებრივი ფასეულობა უნდა შედარდეს იმ რესურსებს, რომელიც საჭიროა ამ პროდუქციის მისაღებად და სტრატეგიული გადაწყვეტილებები უნდა დაეფუძნოს იმას, განსხვავება ამ ორს შორის დადებითია, თუ უარყოფითი. დადებითი შეფასება ნიშნავს, რომ პროგრამა ზრდის ეფექტურობას, საერთო ეკონომიკურ მდგომარეობაში, ხოლო უარყოფითი შეფასება გვიჩვენებს, რომ ეფექტურობა იკლებს.

შესაბამისად, თუ ეფექტურობა ერთადერთი კრიტერიუმია გადაწყვეტილების მიღებისას, ამოსავალი წერტილი – ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზი, რომელიც ზუსტად აღრიცხავს სუფთა (net) სოციალურ სარგებლიანობას, შეიძლება გამოვიყენოთ, იმისათვის, რომ ვუპასუხოთ აქამდე ჩამოყალიბებულ შეკითხვებს. მაგალითად, სუფთა (net) სოციალური -სარგებლიანობის წარმოჩენა, გამოიწვევს შემოთავაზებული პროექტის განხორციელებას. ამის მსგავსად, სახალხო პროექტების შედეგიანობისათვის, დადგენილი მთლიანი (net) უარყოფითი 207 შეფასება გამოიწვევს არსებული პროგრამის შეცვლას ისე, რომ მიღწეულ იქნას მთლიანად (net) დადებითი შეფასება. ეს თუ არ მოხდება, პროგრამა უნდა შეწყდეს. საბოლოოდ, თუ არსებობს კონკურენტი სტრატეგიები, ამორჩეული უნდა იყოს ის, რომელიც ყველაზე დიდ დადებით შედეგს მოიტანს, რადგან ეს არის სტრატეგია, რომელიც საზოგადოებისათვის მაქსიმალურად მომგებიანია. სხვანაირად რომ ვთქვათ, ის გააკეთებს ყველაფერს, რომ გაზარდოს სოციალური ეფექტურობა აღმოჩენებზე დაყრდნობით (საერთო -სარგებლიანობის დაპირისპირება ხარჯებისა და შემოსავლების შედარებასთან (Net Benefits Versus Benefit-Cost Ratios).

ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზის (cost-benefit analyses) აღმოჩენები ჯამდება ორნაირად: როგორც სუფთა შემოსავლის ან როგორც ხარჯთ-სარგებლიანობის შედარება. სუფთა (net) -სარგებლიანობა აღირიცხება ისე, როგორც წინა ქვეთავში აღვნიშნეთ, ხოლო ხარჯთ-სარგებლიანობის შედარება აღირიცხება საერთო სოციალური -სარგებლიანობისა და საერთო სოციალური ხარჯების დაყოფით. საერთოდ, ამჯობინებენ პირველ ვარიანტს. თვალსაჩინოებისათვის, წარმოვიდგინოთ, რომ ერთმანეთს ადარებენ ორ პროექტს, რომლისგანაც ერთი უნდა ამოვირჩიოთ. პირველის საერთო სოციალური -სარგებლიანობა შეადგენს 500 (ნებისმიერი ფულის ერთეულით), ხოლო საერთო სოციალური დანახარჯი 300-ია. მეორის საერთო სოციალური სარგებელი შეადგენს 225-ს, ხოლო საერთო სოციალური დანახარჯი 100-ია. ასე რომ, საერთო სოციალური სარგებელი მეორე პროექტიდან არის 200 და 125, შესაბამისად ხარჯთ-სარგებლიანობის შედარება (ბენეფიტცოსტ რატიოს) ასეთია 1.67-2.25. მიუხედავად იმისა, რომ მეორე პროექტს პროცენტულად მეტი -სარგებლიანობა მოაქვს, ის უკარგავს საზოგადოებას 75 ერთეულს (200-125).

რატომ განსხვავდება ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზი საჯარო და კერძო სექტორებში?

ნათელია, რომ ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზი შეიძლება გამოვიყენოთ გადაწყვეტილების მიღებისას, როგორც კერძო, ასევე საჯარო სექტორებშიც. მაგალითად, თუ კერძო ფირმა აპირებს ახალი აღჭურვილობების შეძენას, შესაბამისად ის ფიქრობს, -სარგებლიანობა ამ აღჭურვილობიდან (მაგალითად, მუშახელის შემცირება) გადააჭარბებს, თუ არა გაწეულ ხარჯებს. არის მინიმუმ 2 მიზეზი, თუ რატომაა საჯარო სექტორის ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზი განსხვავებული და უფრო რთული, ვიდრე კერძო სექტორის ანალიზი. პირველყოვლისა, კერძო სექტორში

სტრატეგიას ცვლიან, ძირითადად, მხოლოდ ფირმის მფლობელები, რომლებიც აქცენტს აკეთებენ იმაზე,თუ რა ეფექტს მოახდენს ეს -სარგებლიანობაზე. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საჯარო სექტორების სტრატეგიის ცვლილება ძირითადად უნდა იქნას შეფასებული მთლიანი საზოგადოებისათვის, ეფექტურობიდან გამომდინარე. მაგალითად, წარმოიდგინეთ ტრანსპორტის სიმრავლე, რომელსაც ადგილი აქვს კერძო თანხებით აგებულ სტადიონთან და იმავე სახის გადატვირთულობა იმ სტადიონთან, რომელიც აშენდა სახალხო ხარჯებით. ორივე შემთხვევაში იმ მძღოლებისათვის, რომლებიც არ ესწრებიან თამაშს, დაკარგული დრო ნიშნავს დაკარგულ სარგებელს. ამასთანავე, ისინი იყოფენ გზას მათთან, ვინც თამაშზე მიდის. ეს დაკარგული სარგებელი არ იქნება მსჯელობის საგანი, თუ მოედანი აშენდება კერძო ხარჯებით, მაგრამ ამას ყურადღება უნდა მიექცეს, თუკი მოედანი სახელმწიფო ხარჯებით შენდება. ეს ხარჯი გავლენას არ უნდა ახდენდეს კერძო სტადიონის -სარგებლიანობაზე, ეს ხარჯი მხოლოდ საზოგადოებას აქვს, მაგრამ ეს ხარჯები ერთმნიშვნელოვნად გათვალისწინებული უნდა იყოს სახელმწიფო ხარჯებით დაფინანსებულ სტადიონზე.

ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზის განხორციელების ამოსავალი

წინა ნაწილი ეხება ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზის განხორციელების ზოგიერთ ამოსავალ წერტილს, მაგრამ არსებობს სხვა ფაქტებიც. ამ თავში განხილულია უფრო მნიშვნელოვანი პუნქტები და მიდგომები ამ საკითხთან დაკავშირებით.

რეპუტაცია- ვისი შემოსავალი და გასავალი უნდა დაითვალოს?

ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზისას, შემფასებელმა პირველყოვლისა უნდა გადაწყვიტოს, ვის აქვს ფასი საზოგადოების თვალში ("სტანდინგ"), ანუ ვისი ხარჯები და შემოსავალი უნდა აღირიცხოს. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საჯარო სექტორის ანალიზისას, ძირითადად, უნდა აღირიცხოს საზოგადოების ყველა წევრის შემოსავალ-გასავალი. ეს სიტუაცია მოითხოვს განმარტებას – უნდა განისაზღვროს, რა იგულისხმება საზოგადოებაში. შეფასებისას, ხშირად ამას გეოგრაფიული ან თაობათა საფუძველი უდევს. მაგალითად, თუ ერთ ქალაქში ხორციელდება პროგრამა და ნაწილობრივ ეს პროგრამა დაფინანსებულია ადგილობრივი მმართველობის მიერ, ჩნდება კითხვა, რომ ქვეყნის სხვა მხარის გადამხდელებზე დაკისრებული თანხები უნდა იყოს თუ არა გათვალისწინებული პროგრამის შეფასებისას. ამის მსგავსია ეს შემთხვევაც – თუ მიღებულია ზომები მდინარეში დაბინძურების შემცირებაზე, ხოლო ეს მდინარე მიედინება სხვა ქვეყანაში. გადაწყვეტილება უნდა იქნას მიღებული იმის მიხედვით, ჩავთვლით თუ არა ჩვენ ამ ფაქტს, როგორც შედეგს სხვა ქვეყნის მოქალაქეთა სასარგებლოდ, თუ არა. უფრო მეტიც, თვით ამავე ქვეყანაში მდინარის წყლის ხარისხი მნიშვნელოვანია მომავალი თაობების კეთილდღეობისათვის. უნდა ჩაითვალოს თუ არა ეს ზემოქმედება?

რეპუტაციასთან დაკავშირებით არ არსებობს რაიმე კონკრეტული პასუხი. ფაქტიურად, რეპუტაციასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები დამოკიდებული უნდა იყოს რიგ შეფასებებზე. მაგალითად, იმ ხარჯებისა და შემოსავლების ანალიზში, რომელიც მოიაზრება გეოგრაფიულ პლანში, საზოგადოებაში იგულისხმება ყველა იმ ქვეყნის მოქალაქე, რომლისთვისაც ხორიელდება შესაფასებელი

პროგრამა. მაგრამ მათში არ მოიაზრებიან სხვა ქვეყნები. როგორც შემდგომი განხილვისას ვნახავთ, ხარჯებისა და შემოსავლების ანალიზში ხშირად, ძალიან მცირე წონა აქვს სახელმწიფო პოლიტიკის მიერ წამოწყებულ საქმიანობას მომავალი თაობებისათვის.

რაოდენობრიობა, მონეტიზაცია და ჩრდილოვანი ფასების როლი

წარმატებული ხარჯებისა და შემოსავლის ანალიზის გასაღები მდგომარეობს ყველა შემოსავლისა და ხარჯის "პროპორციულობაში"- რაც გულისხმობს მათ გამოხატვას ერთსა და იმავე დანაყოფებში ისე, რომ მთლიანი -სარგებლიანობა ითვლება მათი დაჯამებით. ეს იმას ნიშნავს, რომ თავდაპირველად სახელმწიფო პროექტების რაოდენობა უნდა იყოს დათვლილი, ხოლო შემდეგ კი უნდა მოხდეს მათი განაღდება, რაც ნიშნავს მათ დანაწილებას ფულად ერთეულებად. მოგვიანებით სხვა თავში აღწერილია შედეგების სიდიდის განსაზღვრის ტექნიკა.

სახელმწიფო პროგრამების სხვადასხვა ხარჯთ-სარგებლიანობის განაღდება შეიძლება განხილულ-გადახედულ იქნას, როგორც არსებული კონტინუუმი. ამ კონტინუუმის ერთ მხარეს არის შედეგები და ხარჯები, რომლებიც შეიძლება შეფასებულ იქნას ძლიერი, კომპეტენტური ბაზრის ფასებზე დაყრდნობით. მეორის მხრივ, საერთოდ არ იგულისხმება ბაზარი, რომელშიც სახელმწიფო პროგრამის მომგებიანობის ინტერესებია. ახლა ჩამოვთვლით კონტინუუმის 3 შემთხვევას:

I – ეს არის შემთხვევა, როცა ბაზრის ფასები არსებობს და ზუსტადაც ასახავს სოციალურ ფასეულობებს. ამ შემთხვევაში, განაღდება იშვიათი ფაქტია. მაგალითად, თუ შრომითი ბაზარი მუშაობს სრულყოფილი კონკურენციისა და სრული დასაქმების ფონზე, სოციალური საფასური იმ მუშის დაქირავებისა, რომელსაც დღესდღეობით აქვს 20 000 ევრო წელიწადში, სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებულ კაშხლის მშენებლობის პროექტში იქნება 20 000 ევრო. ეს ხდება იმიტომ, რომ მუშის დღევანდელი პროდუქციის სოციალური ფასეულობა შეადგენს 20 000 ევროს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, თუ მუშას მოაცილებენ იმ სამსახურს, რასაც ის დღესდღეობით აკეთებს და წაიყვანენ მშენებლობაზე, საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი იქნება იმ 20 000 ევროს ღირებულების პროდუქცია, რომელიც მუშამ აქამდე შექმნა.

II – ეს არის კონტინუუმის შემთხვევა, რომელიც მოიცავს მნიშვნელოვან საბაზრო ჩავარდნებს, როგორიცაა მონოპოლია, სახელმწიფო პროდუქტები. შედეგად, საბაზრო ფასები გვაწვდის სახელმწიფო პროგრამის ხარჯთ-სარგებლიანობის სოციალური ფასეულობების მწირ აღრიცხვას. მაგალითად, ქაღალდის წარმოება იწვევს ჰაერის დაბინძურებას. ამგვარად, თუ სახელმწიფო შეიძენს ქაღალდის დიდ რაოდენობას და თუ ამ დამატებითი ქაღალდის წარმოება გამოიწვევს ჰაერის დაბინძურებას, ეს აისახება საოციალურ შედეგებზე (უარყოფითად) და შეიძლება სრულად არც აისახოს ქაღალდის ფასზე. თუ ფასი არ აიწევს, ქაღალდის საბაზრო ფასი დაექვემდებარება ქაღალდის წარმოების ნამდვილ ფასს.

III – კონტინუუმის ამ შემთხვევაში არ არსებობს ბაზარი. შესაბამისად, არ არსებობს ფასები, რომლებსაც შეუძლია ფასი დაადოს ხარჯებსა და შემოსავლებს. ამის ერთერთი მაგალითია სახელმწიფო პროგრამა, რომელიც აუმჯობესებს მო-

ქალაქთა გარკვეული ჯგუფის ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებას, მაგალითად, მანქანებს უნდა ჰქონდეს უსაფრთხოების ქამრები და მძღოლებს და მგზავრებს აუცილებლად უნდა ეკეთოთ ეს ქამრები. მეორე მაგალითი არის კაშხალი, რომელიც აფუჭებს მშვენიერ ხედს. სიცოცხლე და მომხიბლავი ხედები იშვითად იცვლება ბაზარზე.

იმის გამო, რომ მესამე სიტუაციაში ფასები საერთოდ არ არსებობს, ხოლო მეორე შემთხვევაში არაიდეალურად ასახავს სოციალურ ფასეულობებს, ხშირად იყენებენ "ჩრდილოვანი ფასების" ვარიანტს, რაც წარმოადგენს შემფასებლების მცდელობას, განსაზღვროს შემოსავლებისა და ხარჯების ფასეულობა, რომელიც შესაძლებლობის ფარგლებში, უახლოვდება სოციალური ფასეულობის ზუსტ ასახვას. მაგალითად, როგორც ზემოთ ვისაუბრეთ, ქაღალდის ქარხნების მიერ შემოთავაზებული ქაღალდის ფასი ექვემდებარება ქაღალდის წარმოების საზოგადოებისათვის მისაღებ ფასს, რადგან წარმოების პროცესი აჭუჭყიანებს ჰაერს. აქედან გამომდინარე, შემფასებელმა შეიძლება განსაზღვროს ქაღალდის საბაზრო ფასი იმ უარყოფითი ფაქტორის მიხედვით, რომ ის აბინძურებს გარემოს. ეს მისადაგებული ფასი არის ერთ-ერთი სახე "ჩრდილოვანი ფასისა". ამ სახის მეორე მნიშვნელოვანი მაგალითი გახლავთ ეკონომისტების გასათვალისწინებელი მცდელობა, შესაბამისი ფასი დაადონ ადამიანის სიცოცხლეს. მეორე მსგავსი მაგალითია ასევე ის, რომ ეკონომისტები ცდილობენ განსაზღვრონ გასართობი ადგილების (საჯარო პარკები) სოციალური ღირებულება.

რეალური შეფასების შემთხვევაში, ხშირად შეუძლებელია გაანაღდო ზოგი შემოსავალი და ხარჯი. ეს შესაძლებელიც რომ იყოს, შემფასებლებს შეიძლება არ ჰქონდეთ დამაკმაყოფილებელი რესურსები ამის გასაკეთებლად, ან შეიძლება არ ჰქონდეთ ღირებულებების შესაბამისი შედეგიანობის მოლოდინი (მაგალითად, სიცოცხლის საფასურის განსაზღვრა). ასეთ შემთხვევებში, თავისთავად, ვერ გაკეთდება პროგრამის საერთო სოციალური -სარგებლიანობის მთლიანი აღწერა. შეფასება კვლავ რჩება შესაძლებლად. ერთი მიდგომაა, რომ ამოვარჩიოთ ხარჯებისა და შემოსავლების ალტერნატივებიდან (აღწერილია V ქვეთავში) ერთერთი. მეორე მიდგომა მდგომარეობს იმაში, რომ მივიღოთ ხარჯებისა და შემოსავლების იმდენი ფულადი აღწერები, რამდენიც შესაძლებელია.

სხვა შემოსავლები და ხარჯები შეიძლება უბრალოდ არაორაზროვნად აღვწეროთ და როცა შესაძლებელია, წარმოვადგინოთ რაოდენობრივი ღირებულებები, რომლებიც გვიჩვენებენ მათ მნიშვნელობას.

მიუხედავად იმისა, რომ ეს მიდგომა არაა ისეთი დამაკმაყოფილებელი, როგორიც ხარჯებისა და შემოსავლების ანალიზი, რომელშიც ყველანაირი სტრატეგიული იმპულსია დათვლილი და განაღდებულია, ის შეიძლება სასარგებლო იყოს, განსაკუთრებით მაშინ თუ მოცემულია ნაწილობრივი აღწერა პროგრამის სრული სოციალური ღირებულებისა და სხვა შემოსავლებისა და ხარჯებისა, ამასთანავე თუ მათ ერთიდაიგივე მიმართულება აქვთ. მაგალითად, გონებრივად დაავადებული პაციენტების ალტერნატიული მკურნალობის შეფასებისას, რეალური იყო, რომ ახალი სტრატეგიის ბევრ იმპულსზე დაგვედო ფულადი ღირებულება, მაგრამ ამის გაკეთება არ მოხერხდებოდა პაციენტის გონებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესების სტატუსით (ჭეისბროდ, 1981). შესაბამისად, ამის მაგივრად, შემფასებლებმა წარ-

მოადგინეს გონებრივი ჯანმრთელობის სტატუსის რამდენიმე ინდექსი – მაგალითად, თვითმკვლელობის მცდელობის სიხშირე, სოციალურ შეხვედრებზე დასწრება, სიბრაზის გამოხატვა და პაციენტების მიერ წარმოდგენილი რეპორტი ცხოვრებით კმაყოფილების შესახებ. როგორც გამოაშკარავდა, ამ ინდექსებმა გააუმჯობესეს გონებრივი ჯანმრთელობის სტატუსი. ასე, რომ მათ გააძლიერეს მთლიანი (ნეტ) სოციალური შედეგის დადებითი აღწერა.

ხარჯთ-სარგებლიანობის შედარება დროში: ფასდაკლება

იმის გამო, რომ ადამიანების უმეტესობას ურჩევნია შედეგი სახეზე ჰქონდეს ახლავე, ხოლო თანხები იხადოს მომავალში, ვიდრე პირიქით, შემოსავლები და ხარჯები, რომლებიც აშკარავდება სხვადასხვა დროს პირდაპირ პროპორციული არაა, თუნდაც სულ განაღდებული იყოს. ეს ყველაფერი პროპორციულად რომ იქცეს, ინტერესის სიძლიერე, ფასდაკლების განსახორციელება გამოიყენება მომავალი შემოსავლებისა და ხარჯების გასათანაბრებლად ახლანდელ შემოსავლებსა და ხარჯებთან, რომ მივიღოთ მათი "დღევანდელი ღირებულება". ფასდაკლების საჭიროება ჩნდება იმის გამო, რომ უმეტესად ხალხს ურჩევნია დანახარჯი გაკეთდეს ახლა, ვიდრე მოგვიანებით. ფასდაკლებით შემოსავლები და ხარჯები, რომლებიც სხვადასხვა დროს გვაქვს ერთმანეთისთვის პროპორციულნი ხდებიან. როდესაც ფასდაკლება ხდება გარკვეული დროის შემდეგ, იმისათვის, რომ გავარკვიოთ სრული სოციალური -სარგებლიანობის დღევანდელი ღირებულება, ან მოკლედ რომ ვთქვათ, არსებული სუფთა ღირებულება (დსღ) შეგვიძლია გამოვიყენოთ შემდეგი ფორმულა:

$$NPV = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t}$$

სადაც:
B = სარგებელი დროთა განმავლობაში
C = ღირებულება დროთა განმავლობაში
r = ფასდაკლების რაციო
NPV = არსებული წმინდა ღირებულება

ეს თანასწორობა გულისხმობს, რომ ანალისტი ითვლის წლიური შედეგების სრულ ღირებულებას (ტ – ჩტ), შემდეგ იყენებს ფასდაკლებას, რომ შეკრიბოს ყოველი წლიური სოციალური -სარგებლიანობა ამ პროდუქტიდან და ბოლოს ახორციელებს NPV-ს, აჯამებს რა დღევანდელ ღირებულებას, სხვა წლებისაგან განსხვავებით. მიუხედავად იმისა, რომ აქ ამას ვერ განვიხილავთ, მკითხველმა უნდა იცოდეს, რომ არსებობს სხვა შესაბამისი ფასები NPV ფორმულის ასამოქმედებლად. იმის გამო, რომ ყოველი წარმატებული წლის შემდეგ NPV ფორმულა უფრო იზრდება, შორეული წლების გავლენა უფრო ნაკლებია პროდუქტის ღირებულებაზე, ვიდრე ახლო მომავლისა. ნამდვილად, 30 ან 40 წლის შემდეგ დომინატორი არის საკმაოდ მსგავსი ნუმერატორისა, ამიტომ შესაბამისად შემოსავლები და ხარჯები, რომლებიც გვაქვს ამ წლებში, მცირედ ცვლის უკვე დამკვიდრებულ ღირებულებას. ასე, რომ როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სახელმწიფო პროგრამებს, რომელიც გათვალისწინებულია მომავალი თაობებისათვის, აქვთ მცირე გავლენა შემოსავალ-გასავლის უმრავლეს ანალიზზე.

სარგებელისა და ღირებულების შედარება შემოსავლის ჯგუფობრივ ფონზე: დანაწილების როლი

თუნდაც ყველა ხარჯი და სარგებელი გამოხატული იყოს ფულადად და ფასიც, შესაბამისად დაკლებული ჰქონდეთ, პროპორციულობა შეიძლება მაინც არ არსებობდეს. ამას ადგილი ექნება, მაგალითად მაშინ, როცა სტრატეგიის შემდგენები ითვალისწინებდნენ არა მხოლოდ, შესაფასებელი პროგრამის ეკონომიკურ ეფექტურობას, არამედ მათი შემოსავლების დანაწილების ეფექტურობასაც. ისინი მიიჩნევენ, რომ ადამიანთა ერთი ჯგუფის მიერ განხორციელებული შემოსავალ-გასავლის საქმიანობა არაა პროპორციული მეორე ჯგუფის მიერ განხორციელებული ქმედებისა. მაგალითად, ხანდახან მიიჩნევენ, რომ ღარიბის მიერ მიღებული ან გაცემული თანხა უნდა შეფასდეს მეტად, ვიდრე მდიდრის მიერ. საერთოდ, ამ გადასახედიდან ჯობს ავწონოთ ხარჯები და შემოსავლები სხვადასხვა ჯგუფებისათვის ცალ-ცალკე. მაგალითად, ღარიბების მიერ გაღებულმა ხარჯებმა და მიღებულმა შემოსავლებმა შეიძლება მიიღოს მეტი წონა შემოსავლ-გასავლის ანალიზის შემთხვევაში, ვიდრე მდიდრების მიერ განხორციელებულმა იმავე ოპერაციებმა. აქ მთავარი იდეა ისაა, რომ გამოვიყენოთ სხვადასხვა საშუალებები პროპორციულობის მისაღწევად. მთავარი სიძნელე, რომელსაც ჯერ არ შევხებივართ შემოსავლ-გასავლის ანალიზში, არის ის, თუ როგორ განვსაზღვროთ ამ წონის სიზუსტე.

შემოსავალ-გასავლის ანალიზის ალტერნატივები

ხარჯების ეფექტურობის ანალიზი

ამ სახის ანალიზი შეიძლება გამოვიყენოთ, როცა ყველანაირი ხარჯთ-ეფექტურობა აღრიცხულია რაოდენობრივად, მაგრამ მხოლოდ მცირე ნაწილია განაღდებული. ეს ძირითადად გამოიყენება მაშინ, როცა მხოლოდ ერთი სახის -სარგებლიანობა ნაღდდება. მაგალითად, შეიძლება ცნობილი იყოს სახელმწიფო უსაფრთხოების პროგრამა, რომელმაც გადაარჩინა ადამიანების სიცოცხლე, მაგრამ არ იყოს მცდელობის სურვილი, რომ გადარჩენილი სიცოცხლეების ღირებულება განაღდდეს. მოცემული გარემოებებით, შეგვიძლია ჩამოვაყალიბოთ შემდეგი შედარება:

ხარჯი/გადარჩენილი სიცოცხლეები= დოლარის ღირებულება თითოეულ გადარჩენილ სიცოცხლეზე

რომ გავიგოთ ხარჯთ-ეფექტურობა, ანალიზის როლი შეფასებაში, მნიშვნელოვანია, გავიგოთ მთავარი სხვაობა მისი და ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზს შორის იმ პროგრამაში, რომელშიც ყველა იმპულსი განაღდებულია. ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზის შედეგები გვიჩვენებენ, პროგრამას შეუძლია თუ არა დადებითი რეზულტატის მოტანა; ამით საზღვრავენ, საჭიროა თუ არა გატარდეს ესა თუ ის პროგრამა. ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზი, რომელშიც ყველა იმპულსი განაღდებულია, შეიძლება გამოვიყენოთ ალტერნატიული პროგრამების შერჩევისას. როგორც წელან აღვნიშნეთ, უნდა ავირჩიოთ სტარტეგია, რომელიც მეტ -სარგებლიანობას მოიტანს. ხარჯების ეფექტურობის ანალიზს კი შეუძლია, შეარჩიოს ერთ-ერთი, რამდენიმე მსგავსი პროგრამიდან. აქ ყველაზე დაბალი საშემოსავლო ეფექტის მქონე პროგრამა (რაც გულისხმობს დანახარჯის უმცირეს მაჩვენებელს) იქნება მიჩნეული საუკეთესოდ. ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზის-

აგან განსხვავებით, ხარჯთ-ეფექტურობის პროგრამას არ შეუძლია განსაზღვროს რაიმე კონკრეტული პროგრამა უნდა განხორციელდეს, თუ არა, რადგან ჩვენ არ გვეცოდინება პროგრამის სუფთა (ნეტ) შემოსავალი დადებითია, თუ უარყოფითი. უკეთეს შემთხვევაში, შეგვიძლია განვსაზღვროთ როგორ შეედრება ესა თუ ის პროგრამა მეორეს.

თუ კატეგორიებად ჩამოვაყალიბებთ ალტერნატიული პროგრამებს, ხარჯებთ-ეფექტურობის ანალიზი არის ყველაზე სასარგებლო, იმ შემთხვევაში, თუ ყველა იმპულსიდან ერთი განაღდდება. მაგალითად, წარმოიდგინეთ უსაფრთხოების ორი ალტერნატიული ფორმა, რომლებიც ემსახურება სიცოცხლის გადარჩენას, ამცირებს სერიოზულ დაშავებათა რიცხვს და არც ერთი შედეგი არაა განაღდებული.

ერთი შესაძლებლობა არსებობს – შევადაროთ ერთმანეთს ხარჯთ- ეფექტურობის ორი სხვადასხვა შეფასება – გადარჩენილი სიცოცხლის ფასი და სერიოზული დაშავებების რიცხვის შემცირება. ამ მიდგომის მთავარი ნაკლი ისაა, რომ ორივე შემთხვევა შეიძლება ჩაითვალოს ორი სხვადასხვა პროგრამის უმთავრეს მიზნად. თუ ასეა, მაშინ ნათელი არაა, რომელი ავირჩიოთ.

როდესაც ვიყენებთ ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზს, რომ კატეგორიებად დავყოთ ერთმანეთის მოპირისპირე პროექტები, მაშინ ჩნდება იმის მსგავსი პრობლემა, რაზეც გვქონდა საუბარი შემოსავალ-გასვლების შედარებებთან დაკავშირებით. წარმოიდგინეთ, მაგალითად უსაფრთხოების 2 ალტერნატიული ზომა: 1 გადაარჩენს 10 სიცოცხლეს, რომელთაგან თითოეულის ღირებულება 100 ევროა, ხოლო მე-2 1 000 სიცოცხლეს, რომელთაგან, თითოეული სიცოცხლის ფასი 100 000-ია. მიუხედავად იმისა, რომ პირველ შემთხვევაში ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზზე დაყრდნობით, უფრო მაღალი მაჩვენებელი გვაქვს, ადამიანთა უმეტესობა აირჩევს მე-2 ვარიანტს. ასე, რომ ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზს მექანიკურად ვერ გამოვიყენებთ გადაწყვეტილებების მისაღებად. ჩვეულებრივ შეფასების პროცესში, ყველაფერი კარგად უნდა აიწონ-დაიწონოს. მაგრამ ამასთანავე, ეს ანალიზები შეიძლება დაგვეხმაროს გადაწყვეტილების მიღების პროცესშიც.

მრავალ-მიზნიანი ანალიზი

მრავალ-მიზნიანი ანალიზი არის შეფასების ისეთი ფორმა, რომელიც შეიძლება გამოვიყენოთ იმ შემთხვევებში, როცა ხარჯთ-სარგებლიანობის, თუ ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზი ვერ განხორციელდება. მრავალ-მიზნიანი ანალიზი განსაკუთრებით შესაფერისია მაშინ, როცა ორი ან მეტი ალტერნატიული პროგრამის შედარება ხდება ერთმანეთთან მათი საბოლოო მიზნისა თუ სხვადასხვა შედეგების მიღწევის ფონზე. მაგალითად შედარებითი გაფართოება, რომელშიც იზრდება ეფექტურობა, შედარებითი ხარისხი, სადაც მცირდება სხვაობა შემოსავლების დანაწილებაში იმის მიხედვით, თუ როგორ ედრება ერთმანეთს მათი სტრატეგიული განხორციელება. იმ შემთხვევაში, თუ რამდენიმე მიზანი და ზრდა, რომლის საშუალებითაც ეს ალტერნატიული პროგრამები აღწევენ მიზანს ვერ განისაზღვრება ფულადი სახით, ან მეორენაირად არაა პროპორციული, მაშინ ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზი ან ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზი ვერ განხორციელდება, ხოლო მრავალ-მიზნიანი ანალიზი კი შესაძლებელი იქნება. მრავალ-მიზნიანი

ანალიზი უბრალოდ აღრიცხავს ალტერნატიულ პროგრამებს და ადარებს მათ მრავალ-მიზნიანობის მიხედვით – შეძლებისდაგვარად ფულადი -სარგებლიანობის მხრივ – ან რაოდენობრივად, ან ხარისხობრივად. მთავარი მიზეზი იმისა, რომ მრავალ-მიზნიანი ანალიზი შეზღუდულია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, არის ის, რომ მისი მეშვეობით რთულია საბოლოო დასკვნის გაკეთება, თუ რომელია საუკეთესო, ალტერნატიულ პროგრამებში და რომელს ექნება უკეთესი შედეგი. ამის საპირისპიროდ, ხარჯთ-სარგებლიანობისა და ხერჯთ-ეფექტურობის ანალიზი, ყოველ შემთხვევაში მათი სრული ფორმები, გვაწვდის უკეთესი შედეგის ამოსავალ ხაზს. ეს არაა მრავალ-მიზნიანი ანალიზის კრიტიკა. ეს არის უბრალოდ იმის აღნიშვნა, რომ სხავასხვა პროგრამას ერთ მიზანზე მეტი აქვს და მათი გაფართოება, რომლის საშუალებითაც მიიღწევა ეს სხვადასხვა მიზნები ვერ განისაზღვრება შედარებითი დანაწევრებებით. ამ გაემოებათა გამო, ერთი საბოლოო შედეგის მიღწევა შეუძლებელია. მიუხედავად ამისა, თუ დავეყრდნობით მრავალმიზნიანი ანალიზს, მეთაურმა პირებმა შეიძლება გამოიყენონ მოწოდებული ინფორმაცია, როგორც დახმარება საუკეთესო მიზნის მისაღწევად აწონ-დაწონვის ფორმულირებისას.

შეფასება

შედეგების ანალიზი

მრავალ-მიზნიანი, და ხარჯთ-ეფექტურობის, თუ ხარჯთ-სარგებლიანობის ანალიზის შემთხვევაში, არსებითია შესაფასებელი პროგრამის შედეგების განსაზღვრა.

ამ შედეგების რაოდენობრივ აღრიცხვას ხშირად აკუთვნებენ „შედეგების ანალიზს“. შემდეგი კვლევების არ არსებობის შემთხვევაშიც, პროგრამის დადგენილი ამოსავალი იმპულსი, განსაკუთრებით მოსალოდნელი შედეგები, არ არის ინტერესს მოკლებული. განსაკუთრებით, თუ არის მოსალოდნელი შესაძლებლობა უმნიშვნელო ან ნეგატიური შედეგისა (მაგალითად, ახალი საფეხბურთო მოედანი, რომელსაც არ ექნება უფრო მეტი ადგილი, უმუშევართა ტრეინინგის პროგრამა, რომლის მონაწილეთა რიცხვი მხოლოდ მცირედ გაიზრდება, ინდუსტრიული რეგულაცია, რომელიც ვერ შველის დაბინძურებას, ან ჯანმრთელობის დაცვის ახალი პროგრამა, რომელიც იწვევს სიკვდილიანობის გაზრდას) მაშინ შემოსავალგასავლის ანალიზი და ხარჯების ეფექტურობის ანალიზი სულაც არაა საჭირო. ცხადია, რომ პროგრამა შედეგებისა და ხარჯების შედარებების გარეშეც უკვე წარუმატებელია.

პროგრამის შედეგების ჩამოყალიბება ძირითადად ყოველთვის მოითხოვს კონტრ-ეფექტების დასახელებასაც. როგორც წეღან განვიხილეთ, არსებული სტრატეგია უდარდება წარმოდგენით სტრატეგიასა და შედეგებს და იკვეთება სხვაობა ამ ორს შორის. ტერმინი „შიდა ფასეულობები“ გვიჩვენებს, ეს დადგენილი სხვაობა შეესაბამება, თუ არა შესაფასებელ პროგრამას. ეს ნაწილობრივ დამოკიდებულია, თუ რა სახით ხორციელდება ეს შედარება. სპეციფიკურ სქემას, რომელიც გამოიყენება განსაკუთრებული იმპულსის ანალიზისას, ხშირად უწოდებენ „შეფასების სახეს“ (“evaluation design”).

იმისათვის, რომ გავიგოთ შედეგების ანალიზისა და შიდა ფასეულობის არსი, უნდა ვნახოთ რამდენიმე სპეციფიკური შეფასების სახის ალტერნატივა. ქვემოთ მოყვანილ დიაგრამაში შეგვიძლია ვნახოთ 5 სახე, რომელიც ფართოდაა გავრცელებული ხალხის მომსახურებისათვის გათვალისწინებული სახალხო სექტორის პროგრამების შეფასებისას (მაგალითად, ჯანმრთელობა, კრიმინალი, სამართლიანობა, სახელმწიფო მშენებლობები, ტრეინინგები, საგანმანათლებლო პროგრამები):

დიზაინი 1	R: 0_1 X 0_2 R: 0_3 0_4
დიზაინი 2	R: X 0_1 R: 0_2
დიზაინი 3	0_1 X 0_2
დიზაინი 4	X 0_1 0_2
დიზაინი 5	0_1 X 0_2 0_3 0_4

დიაგრამირების შეფასებათა სახეების ეს მეთოდი ჩამოაყალიბეს რამდენიმე წლის წინ კამპბელმა და სტენლიმ (1963).

ამ დიაგრამებში, 0 სიმბოლო გამოხატავს პროდუქციის გაზომვას (outcome measurement point) , X გამოხატავს დამუშავებას (treatment point), ხოლო ღ აღნიშნავს იმ შემთხვევით შერჩევას, რომელიც გამოიყენება დამუშავებისათვის და ჯგუფების საკონტროლებლად. ამ სიმბოლოებს მოკლედ კიდევ ავხსნით.

შეფასებათა სახეები, რომლებიც ზემოთ იყო წარმოდგენილი არ არის ერთადერთი, არსებობს სხვა მრავალიც. მაგრამ წარმოდგენილი სახეები კარგ მაგალითსა და უმრავლეს შესაძლებლობებს გვთავაზობს. ჩვენი დისკუსია უფრო კონკრეტული რომ იყოს, ჩვენ შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ყველა ეს დიაგრამა მიეკუთვნება ალტერნატიულ გზებს, რომლებშიც შეიძლება შეფასებულ იქნას სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული ტრეინინგის პროგრამა უმუშევართათვის. ამ კონტექსტში „დამუშავება“ ნიშნავს ტრეინინგის პროგრამაში ჩართვას.

მოგვიანებით, ჩვენ განვიხილავთ, თუ რა მიმართებაშია ეს ალტერნატიული სახეები სხვა სახის პროგრამებთან. თავდაპირველად, მაინც შევაფასებთ რიგრიგობით ყველა იმ სახეს, რომელიც ზემოთ იყო ჩამოთვლილი.

პირველი დიზაინი წარმოადგენს კლასიკურ ექსპერიმენტულ სახეს. სიმბოლოები

აღნიშნავენ, რომ უმუშევარი ადამიანები არიან დანაწილებულნი (ალლოცატედ) გამოსაცდელ და კონტროლის ჯგუფებში. გამოსაცდელი ჯგუფის წევრებს შეუძლიათ მონაწილეობა მიიღონ ტრეინინგის პროგრამაში, რომელიც უნდა შეფასდეს, მაშინ, როცა კონტროლის ჯგუფის წევრებს ეს არ შეუძლიათ. საშუალება, რომლის მიხედვითაც ეს შეიძლება კონკრეტულ პროგრამაში გამოვიყენოთ არის შემდეგი – შევამოწმოთ რაიმე კონკრეტული ტრეინინგის პროგრამა, რომელსაც სახელმწოფო „ნაცადი პროდუქციის პროგრამას“ უწოდებს, შემოთავაზებული პროგრამის მცირე მოდელი. „ნაცადი პროდუქციის პროგრამას“ ხანდახან „სადემონსტრაციო პროექტსაც“ უწოდებენ. მთავარი აზრი არის, რომ ვნახოთ „ნაცადი პროდუქციის პროგრამა“ გაამართლებს, თუ არა სანამ შეერწყმის ფართოდ გავრცელებულ ბაზისს. ნაცადი პროდუქციის პროგრამის შეფასების მნიშვნელოვანი ამოსავალი შეეხება მათ შიდა ფასეულობას, რაც ნიშნავს, რომ გაფართოება, რომლის გამოც შეფასებათა აღმოჩენები არის უფრო ვარგისი სხვა ადგილებში, ვიდრე იქ, სადაც ისინი ჩაატარეს და თანაც სხვა დროს. ამგვარად, ყოველთვის არსებობს გარკვეული სახის დაურწმუნებლობა ნაცადი პროდუქციის ფართო ბაზისზე გატანისას, მიუხედავად იმისა, არის თუ არა ნაცადი პროდუქციის შეფასებების შედეგები ძალიან დადებითი და კონფიდენციალური მათ შიდა ფასეულობაში.

მას შემდეგ, რაც ნაცადი პროდუქციის პროგრამა თავის ადგილს დაიმკვიდრებს, უკვე გამოაშკარავდება უმუშევარი ადამიანის არსებობა. ზოგიერთ პიროვნებას მოუნდება მონაწილეობის მიღება ამ პროგრამაში. კომპიუტერს გამოიყენებენ მონეტის ასაგდებად: თავში - მსურველს ირჩევენ გამოსაცდელი ჯგუფის წევრად, რაც მას საშუალებას მისცემს, მონაწილეობა მიიღოს პროგრამაში. ბოლოში – მსურველი ხდება კონტროლის ჯგუფის წევრი. კონტროლის ჯგუფის წევრებს არ აქვთ უფლება, მონაწილეობა მიიღონ პროგრამაში, მაგრამ შეუძლიათ მიიღონ ყველანაირი სხვა მომსახურება, რაც გათვალისწინებულია უმუშევრებზე. კონტროლის ჯგუფის წევრები წარმოადგენენ კვო-სიტუაციის სტატუსს. გამოსაცდელი ჯგუფის წევრები წარმოადგენენ კონტრ-ეფექტს. იმისათვის, რომ გავთვალოთ ქონების პროგრამის ტრეინინგის შედეგი, ქონების შესახებ მონაცემები შეიკრიბება როგორც გამოსაცდელი, ასევე კონტროლის ჯგუფისათვის ორივე შემთხვევაში – სანამ დამუშავება განხორციელდება და შემდეგაც.

ორივე ჯგუფის სარგებელი ტრეინინგის დასრულებისას შედარდება. პროცედურა, რომელიც ეს-ესაა აღვწერეთ გამოსაცდელი და კონტროლის ჯგუფების ჩამოსაყალიბებლად იწოდება „შემთხვევით შერჩევად“ (“რანდომ ასსიგნმენტ”). „შემთხვევით შერჩევის“ მთავარი უპირატესობა ისაა, რომ არსებობს დიდი შესაძლებლობა შიდა ფასეულობის არსებობისა, რადგან დანიშნულებისა და კონტროლის ჯგუფის მახასიათებლები მსგავსი უნდა იყოს, განსხვავება დასაშვებია მხოლოდ შანსში. როცა შემთხვევით შერჩევის პროგრამა გამოიყენება ნაცადი პროდუქციის პროგრამის შესაფასებლად, ის ამოწმებს სოციალურ პროგრამას, მაგალითად, ტრეინინგი, რომელსაც ეწოდება „სოციალური ექსერიმენტი“. მიუხედავად იმისა, რომ სოციალური ექსპერიმენტები ფართოდ გამოიყენება სოციალური პროგრამების შესაფასებლად აშშ-ში, გამოიყენება ასევე კანადაში, დიდ ბრიტანეთსა და დასავლეთ ევროპაში, მათი გამოყენება ძალიან მცირე ფაქტებია ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში.

მეორე დიზაინი არის მსგავსი სახე, სადაც შემთხვევით შერჩევა ასევე ყოფს

ინდივიდებს გამოსაცდელ და კონტროლის ჯგუფებად და ორივეს მიაკუთვნებენ ექსპერიმენტულ სახეს. განსხვავება ამ ორ სახეს შორის ის არის, რომ მე-2 სახის შეფასების პრეროგატივა არ არის პრე-დამუშავების ბაზური ინფორმაციის მოპოვება გამოსაცდელ და კონტროლის ჯგუფის წევრებზე. ეს თვით ამ ახის ნაწილია. პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ შეიძლება ჩაიშალოს პრე-დამუშავება, რომ მოვიპოვოთ ინფორმაცია, რადგან არ არსებობს არანაირი გზა, განვსაზღვროთ გამოსაცდელი და კონტროლის ჯგუფის წევრები მსგავსნი არიან, თუა არა.

იმისათვის, რომ მივიღოთ ზუსტი შედარებითი მაჩვენებელი ამ ორი ჯგუფის მიერ მიღწეული შედეგებისა (რაც გულისხმობს შიდა ფასეულობის მოპოვებას), რა თქმა უნდა, ჯგუფები შეძლებისამებრ ერთმანეთის მსგავსნი უნდა იყვნენ. რა თქმა უნდა, შემთხვევით შეიძლება აღმოჩნდეს ერთმანეთის არა მსგავსიც., განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ თითოეულ ჯგუფს ჰყავს მხოლოდ რამდენიმე ასეული წევრი, რაც ხანდახან ხდება სოციალური ექსპერიმენტის დროს. ხანდახან ისიც ხდება, რომ ის ვინც ახორციელებს ექსპერიმენტს, ვერ ახორციელებს შემთხვევითი შერჩევის პროცესს სწორად. თუ ინფორმაცია შეგვიძლია მივიღოთ პრე-დამუშავების სტატუსით, მაგალითად, პრე-დამუშავების ქონებაზე (პრე-ტრეატმენტ ეარნინგს) – შეიძლება ჩატარდეს სტატისტიკური გამოკითხვა, რომ უკეთესად შეიძლებოდეს ერთმანეთთან გამოსაცდელი და კონტროლის ჯგუფების შედარება.

მესამე დიზაინი 5-დან ყველაზე სუსტ სახეს წარმოადგენს, რადგან ეყრდნობა უბრალო შედარებებს და ერთმანეთს ადარებს ერთსა და იმავე ინდივიდუალების ჯგუფს. მაგალითად, ინდივიდთა ჯგუფის უნდარების შედარება ხდება იმ უნარებთან, რასაც ისინი ფლობდნენ ტრეინინგის დაწყებისას. პრობლემა იმაში მდგომარეობს, რომ არ არსებობს ინფორმაცია, რა მოხდებოდა, პროგრამა რომ არ გატარებულიყო. მაგალითად, საშუალო უნარები იმ ადამიანებისა, რომლებიც გადიან ტრეინინგის პროგრამას, შეიძლება იყოს ძალიან დაბალი, რადგან ეს ადამიანები უმუშევრები იყვნენ პროგრამის დასაწყისში. იქნებ, ზუსტად ამისთვისაც გადაწყვიტეს პროგრამაში მონაწილეობა. პროგრამის გარეშეც მათ უმრავლესობას შეეძლო ეშოვა სამსახური. თუ ასეა, მათი უნარები განსაზღვრული დროის შემდეგ მაინც გაიზრდებოდა ამ პროგრამის გარეშეც. ეს "მანამდე და შემდეგ" შედარება, უნარების განვითარება შეიძლება არაზუსტად დაუკავშირდეს პროგრამას.

მეოთხე დიზაინი დაფუძნებულია ორი სხვადასხვა ჯგუფის ერთნმანეთთან შედარებაზე. ერთ მათგანს პროგრამა გავლილი აქვს, მეორეს კი არა. ჯგუფის წევრობა არაა დამოკიდებული შემთხვევით შერჩევაზე. მაგალითად, მოხალისეთა პროგრამა, რომელთა მონაწილეებიდანაც შეგვიძლია ავირჩიოთ ის ხალხი, ვინც უარი თქვა პროგრამის მიზნის მისაღწევი ჯგუფის წევრობაზე. ასეთი შედარებითი ჯგუფი არაა შერჩეული შემთხვევით შერჩევის გზით და ხანდახან მას უწოდებენ „ქუასი-ცონტროლ გროუპ" ჯგუფს.

სამწუხაროდ, ამ სახის შეფასებაში კონტროლს აზრი არ აქვს, რადგან შესადარებელი ჯგუფები პროგრამის დაწყებემდეც საკმაოდ განსხვავებული იყო ერთმანეთისაგან. შესაძლებელია, მაგალითად, ტრეინინგის მონაწილეთა მიღების პროცესსში, მათ ვინც გამიზნულად გაიარეს პროგრამა უფრო დიდხანს იყვნენ უმუშევარნი, ვიდრე ისინი, რომლებიც შედარებითი ჯგუფის წევრები არიან, რადგან ისინი შეიძლება უარეს მდგომარეობაში ჩავარდნილიყვნენ სამუშაო ბაზარზე, ეს ტრეინინგი რომ არ არსებულიყო. მაგრამ თუ ტრეინინგის დასრულებისას, დაფიქ-

სირდა, რომ მათ ისეთივე კარგი შედეგი აქვთ, როგორც შესადარებელ ჯგუფს, მაშინ ტრეინინგს აქვს შედეგი: მათ ამოქაჩეს ეს ჯგუფი შესადარებელ ჯგუფზე მაღლა. მე-4 სახის პრობლემა ის არის, რომ არ ვიცით თუ რამდენ ხანს გრძელდებოდა უმუშევრობა ტრეინინგის დაწყებამდე. ბოლოს შედეგად დავინახავთ, რომ ტრეინინგის მონაწილენი უკეთესად ვერ უძღვებიან ამ ყველაფერს, ვიდრე შესადარებელი ჯგუფი. შიდა ფასეულობის არ არსებობამ, ამ შემთხვევაში, შედარებისას შეიძლება მიგვიყვანოს არასწორ დასკვნამდე, რომ ტრეინინგს არავითარი ცვლილება არ გამოუწვევია.

მეხუთე დიზაინი გამოიყენებს ორივე ჯგუფს – გამოსაცდელსაც და კონტროლისასაც. დამატებით, გროვდება ასევე პრე-გამოცდისა და გამოცდის შემდგომი მონაცემებიც. ეს გვაწვდის ინფორმაციას, თუ როგორ განსხვავდებოდა გამოსაცდელი ჯგუფი კონტროლის ჯგუფისაგან ტრეინინგამდე, რაც შეიძლება გამოვიყენოთ სტატისტიკური ანალიზისათვის გამოსაცდელ და შესადარებელ ჯგუფებს შორის, სხვაობების განსაზღვრისათვის. ზუსტად შეფასების ეს სახე გამოვიყენეთ რამდენიმე წლის წინ, უნგრეთისა და პოლონეთის ტრეინინგების შესაფასებლად. ეს შეფასება აღწერილია I ნაწილში.

იმის გამო, რომ მეხუთე დიზაინი გვაძლევს საშუალებას, პრე-გამოცდისას ერთმანეთს შევადაროთ გამოსაცდელი და შედარებითი ჯგუფები ხშირად მას მე-3 და მე-4 სახეზე მაღლა აყენებენ. შემთხვევითი შერჩევა არ გამოიყენება იმისათვის, რომ მიაკუთვნოს ინდივიდუალები გამოსაცდელ და შესადარებელ ჯგუფებს. შესაბამისად, როგორც I ნაწილშია წარმოდგენილი უნგრეთისა და პოლონეთის ტრეინინგების კონტექსტში, საშიშროება შიდა ფასეულობისა შეიძლება გამომჟღავნდეს, თუ შესადარებელი ჯგუფების წევრები ძალიან განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან. ამის გამო, ძალიან რთულდება სტატისტიკის ჩამოყალიბება ორი ჯგუფის განსხვავებებს შორის. შესაძლებელია, რომ უმუშევრები, რომლებიც გადიან ტრეინინგს უფრო მოტივირებულნი არიან, ვიდრე ის უმუშევრები, რომლებიც არ გადიან ტრეინინგს. თუ ეს ასეა, მაშინ მათ შეიძლება მეტი იშოვონ იმ შემთხვევაშიც, თუ ტრეინინგს არ გაივლიან. თუ შემფასებლები მხედველობაში ვერ მიიღებენ მოტივაციათა ამ სხვაობას, პრაქტიკულად, მათ შესაძლებლობა ეძლევთ, ეს დაინახონ, მაგრამ ხშირად ვერ ხედავენ და აკეთებენ არასწორ დასკვნებს, რომ ტრეინინგის მონაწილემ უფრო მეტი იმიტომ იშოვნა, რომ ტრეინინგი გაიარა, რაც სინამდვილეში იმიტომ მოხდა, რომ მონაწილეებს დიდი მოტივაცია ჰქონდათ.

ეს პრობლემა, რომელსაც "შერჩევის პრობლემასაც" უწოდებენ, უნდა შემცირდეს I და II სახის შეფასებების გამოყენებით. მიზეზი იმისა, თუ რატომ გამოიყენება შემთხვევითი განაწილება, ისაა, რომ 2 შესადარებელი ჯგუფის წევრები ერთმანეთისაგან არ უნდა გამოირჩეოდნენ ისეთი მახასიათებლით, როგორიცაა მოტივირებულობა, მხედველობაში არ მიიღება, შანსი. მიუხედავად იმისა, რომ ექსპერიმენტული სახეები გვთავაზობს არჩევის პრობლემის საუკეთესოდ დაცვის სახეს და განაცალკევებს შიდა ფასეულობის გადაცემის უდიდეს საშუალებას, უფრო მეტი შეფასება ჩატარებულა არა-ექსპერიმენტული გზით, მაგალითად ისეთები როგორებიცაა შეფასების III, IV და V სახეები.

ეს ბადებს კითხვას, თუ რატომ არ გამოიყენება ექსპერიმენტული სახე შეფასებისას, მიუხედავად მისი აშკარა უპირატესობისა. პასუხი დამოკიდებულია

იმაზე, თუ რა სახის შეფასება სრულდება – პროგრამის წინ შეფასება, თუ პროგრამის შემდგომი. ექსპერიმენტულ ფორმას ყოველთვის უპირატესობა აქვს ალტერნატიულ ფორმასთან პროგრამის წინა შეფასებისას, რადგან ახალი პროგრამის მონაწილეების შედეგები შეიძლება შემოწმდეს საცდელ. ხანდახან საცდელი კვლევები არაპრაქტიკული და შეუფერებელია. ამის გასაგებად წარმოიდგინეთ ახალი კაშხლის მშენებლობა და დაფიქრდით, როგორ შეიძლება საცდელი პროექტის ჩამოყალიბება და როგორ გამოვიყენოთ შემთხვევითი გადანაწილების წესი შეფასების წარმოებისას. გარდა იმ მომსახურებისა, რომელიც ხალხისთვისაა განკუთვნილი (ჯანმრთელობისა და განათლების პროგრამები) ექსპერიმენტული ფორმა ძალიან იშვიათად გამოიყენება . ზოგიერთი სახის მომსახურებას, მაგალითად ბეჭდვით პროგრამებს, პროფილაქტიკურ მედიცინას და დანაშაულთა შემცირების პროგრამებს, აქვს ისეთი შედეგები, რომლებიც უკეთესად იზომება სამეზობლოებში, სათემოებში, ვიდრე ინდივიდუალურ დონეზე, ამიტომ იშვიათად გამოიყენებენ შემთხვევითი გადანაწილების წესი.

მიუხედავად იმისა, რომ ექსპერიმენტული სახე შიდა ფასეულობას უკეთ განსაზღვრავს პროგრამის შემდგომი და მისი შუალედური შეფასებისას, რიგ შემთხვევებში არა-ექსპერიმენტული ფორმა განსაზღვრავს სხვა მნიშვნელოვან ასპექტებს. მაგალითად, წარმოიდგინეთ, რაიმე ტრეინინგის როგრამა, და რაიმე სახალხო ჯანმრთელობის შესახებ პროგრამა, რომელმაც რაღაც დროის მანძილზე იარსება. შემთხვევითი შერჩევის წესი გულისხმობს, რომ ადამიანები, რომლებიც ამ პროგრამის მეშვეობით იღებდნენ მომსახურებას, ამის შემდეგ მას ვეღარ მიიღებენ. ამას შეიძლება პოლიტიკური სარჩულიც ჰქონდეს. უფრო მეტიც, როგორც I ნაწილშია, არა ექსპერიმენტული ფორმა შეიძლება დაეყრდნოს მონაცემებს, იმ პიროვნების შესახებ, რომლებსაც უკვე მონაწილეობა აქვთ მიღებული პროგრამაში (მე-4 და მე-5 სახეები) და იმ პიროვნებათა შესახებ, რომლებსაც მონაწილეობა არ მიუღიათ პროგრამებში შედეგების მოსაპოვებლად2. იმ ინფორმაციის მოპოვებამ, რომელიც სჭირდება ექსპერიმენტულ სახეს, შეიძლება გამოიწვიოს შეფასების გაფართოება და დაკავშირებული იყოს ხარჯებთან.

პირველ რიგში ის ოჯახები, რომლებსაც უფლება აქვთ მონაწილეობა მიიღონ პროგრამაში, განურჩევლად უნდა დაიყოს გამოსაცდელ და შესადარებელთა ჯგუფებად. შემდეგ მონაცემები უნდა შეგროვდეს ორივე ჯგუფზე. იდეალურია, თუ გამოსაცდელ ჯგუფს ადრე აქვს მონაწილეობა მიღებული პროგრამაში და შემდეგაც მიიღებს. ბოლოს მონაცემები უნდა დამუშავდეს და გაანალიზდეს. მეთაურმა პირებმა უნდა მოიცადონ სანამ ეს პროცესები არ დასრულდება და შემდეგ გაარკვიონ, წარმატებული იქნება თუ არა ესა თუ ის პროგრამა და რა სახეები შეგვიძლია გამოვიყენოთ ექსპერიმენტულის გარდა.

როდესაც ექსპერიმენტული სახე გამოუსადეგარია შეფასებისათვის, მის მაგივრად უნდა გამოვიყენოთ არა ექსპერიმენტული საშუალება. მაგალითად, წარმოიდგინეთ ქალაქი, რომელიც აპირებს საჯარო ტრანსპორტით მომსახურების გაძვირებას, მაგრამ დარწმუნებულია, რომ ეს შეამცირებს ამ სისტემას საგრძნობლად. ამ ცვლილების შესაფასებლად, აუცილებელია დავადგინოთ, თუ რამდენად იმოქმედებს გადასახადების გაძვირება მგზავრთა რაოდენობაზე. განსაკუთრებით, საჭიროა ფასის მოქნილობის განსაზღვრა საჯარო ტრანსპორტის ბრძანებასთან დაკავშირებით. ნდა განისაზღვროს, პროცენტულად მგზავრთა მაჩვენებელი რამ-

დენად შეიცვლება, გადასახადების 1 პროცენტით ცვლილებაზე.

მთავარი ისაა, თუ როგორ მივაღწიოთ ამ მოქნილობას . რთულია განსაზღვრო, თუ როგორ უნდა გაატაროს ქალაქმა განურჩეველი ექსპერიმენტი, რადგან მას მხოლოდ ერთი სატრანსპორტო სისტემა აქვს.
მაგრამ, რა თქმა უნდა, შეიძლება ფასების გაზრდა რამდენიმე თვით, რომ ვნახოთ რა მოხდება. ეს ფაქტიურად, იქნება ნაცადი ხერხი, დამყარებული შეფასების 3 სახეზე. ამ მიდგომის ერთი შეზღუდულობა ისაა, რომ შეიძლება ქალაქმა არ მოისურვოს რამდენიმე თვით მოცდა. შესაძლებელია, საჯარო ტრანსპორტის ფასები წარსულში მერყეობდა. თუ ასეა, შეიძლება მოვსინჯოთ ფასების შეცვალა და ვნახოთ რამდენად იმოქმედებს ეს მგზავრთა რიცხვზე. ეს მიდგომა კვლავ მე-3 სახეს ეყრდნობა.

პოტენციური პრობლემა ამ მიდგომასთან ისაა, რომ ადამიანთა რიცხვის ცვლილება შეიძლება გამოიწვიოს არა მხოლოდ ფასის შეცვლამ, არამედ სხვა ფაქტორებმაც. მაგალითად, შეიძლება ქალაქის მოსახლეობა მზარდია. ეს არის ის პრობლემა, რომლის შესახებაც ვსაუბრობდით მე-3 სახესთან კავშირში. იმისათვის, რომ მოხდეს ზუსტი შეფასება, საქმეში უნდა ჩაერთოს სტატისტიკური კვლევაც, რომ ვიცოდეთ ფასის შეცვლის გარდა კიდევ რა ცვლილებები მოხდა ამ პერიოდში. ეს განსაზღვრები რომ გაადვილდეს, შეგვიძლია დაკვირვება მოვახდინოთ მგზავრთა რაოდენობის ცვლილებაზე, რომელსაც ადგილი ჰქონდა რამდენიმე წლის წინ, ასევე ფასის ცვლილების შემდეგ. ასეთ შაფასებას ხშირად უწოდებენ "წყვეტადი დროის სერიას". გამოვიყენთ , რომ წარმოვადგინოთ ცვლიელება ფასებში და , რომ წარმოვადგინოთ მგზავრთა რაოდენობის ცვლილება. დიაგრამულად ამის გამოსახვა ასე მოხდება:

O 1 F a O 2 F b O 3 F c O 4 F d O 5 F e O6….

ალტერნატიული მიდგომაა, შევადაროთ ერთმანეთს ორი მსგავსი ქალაქი და ვნახოთ, თუ რა განსხვავებაა საჯარო ტრანსპორტის ფასებსა და მგზავრთა რაოდენობას შორის ამ ქალაქებში. ეს სახე მე-4 ხერხის ვარიანტია და შეგვიძლია გამოვსახოთ ასე:

F a O1
F b O2
Fc O3
....
....

ზემოთ მოყვანილი დიაგრამის შეფასებას ხშირად უწოდებენ "ჯვარედინ-გადაკვეთას". სამწუხაროდ "ჯვარედინი-გადაკვეთის" გამოყენებისას, შემფასებელი ეჩეხება იმავე პრობლემას, რომელზეც ჩვენ ვისაუბრეთ მე-4 ფორმასთან დაკავშირებით: ეს ქალაქები შეიძლება განსხვავდებოდეს არა მხოლოდ საჯარო ტრანსპორტის ღირებულების მხრივ, არამედ სხვა მხრივაც, რამაც შეიძლება გავ-

ლენა მოახდინოს მათი საჯარო ტრანსპორტის სისტემაზე. მაგალითად, ქალაქები შეიძლება განსხვავდებოდეს მოსახლეობის რაოდენობით და მათი საჯარო ტრანსპორტის სისტემის ხარისხით. შეიძლება გამოვიყენოთ სტატისტიკა, მაგრამ შეიძლება სტატისტიკური მონაცემები არ იყოს ზუსტი.

ხანდახან შესაძლებელია გავაერთიანოთ ჯვარედინი ნაწილი და წყვეტადი დროის სერია ეგრეთწოდებულ მონაცემთა ბაზის პანელზე (პანელ დატაბასე). ზოგჯერ მონაცემთა პანელზე დაფუძნებული ანალიზი უკეთესია, ვიდრე ანალიზი, რომელიც ემყარება მხოლოდ ჯვარედინი ნაწილს ან წყვეტადი დროის სერიას.

პროცესის ანალიზი

პროცესის ანალიზი, რომალსაც ზოგჯერ უწოდებენ "შესრულების ანალიზს", საჭიროა არსებული ან უკვე ჩატარებული პროგრამის დასრულების შემდეგი ან მსვლელობის შეფასების პროცესი. პროცესის ანალიზი უბრალოდ მოითხოვს იმის შესწავლას, თუ შესაფასებელი პროგრამა როგორ მიმდინარეობს და იმ გარემოს შესწავლას, სადაც ის მომდინარეობს. მაგალითად, ტრეინინგის შეფასებისას, პროცესის ანალიზი მოითხოვს, შევისწავლოთ დადგენილი ბიუროკრატია, როგორ გავატაროთ პროგრამა, რა სახის ხალხი იღებს ტრეინინგს, რამდენ ხანს რჩებიან ტრეინინგის პროგრამაში, რა სახის მომსახურებას იღებენ, რა პროპორციებით მიეწოდებათ ეს მომსახურება, ეკონომიკური გარემო, რომელიც შეექმნებათ ტრეინინგის ჩამტარებლებს პროგრამის შემდეგ, როგორ წყდება, თუ რა სახის ხალხი იქნას შერჩეული და რა სახის მომახურებისათვის და ალტერნატიული ტრეინინგის პროგრამების შესაძლებლობანი.

პროცესის ანალიზს შეიძლება ჰქონდეს რამდენიმე განსხვავებული მიზანი, რადგან ადგილი აქვს განსაკუთრებულ შეფასებას:

1. აღმოჩენების მნიშვნელოვანი ინტერპრეტაცია შედეგებიდან და შემოსავალ-გასავლის ანალიზიდან შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, როცა რაიმეა ცნობილი შასაფასებელი პროგრამის ოპერაციულ მოწყობილობებზე

2. შესაფასებელი პროგრამის ზოგიერთი ოპერაციული პრობლემა შეიძლება აღმოაჩინოს პროცესის ანალიზმა და შემოგვთავაზოს მათი გამოსწორების ხერხები. მაგალითად, ისინი ვინც -სარგებლიანობას ნახულობენ სახელმწიფო ტრეინინგიდან სულაც არ არიან ისინი, ვინც მასში მონაწლეობენ. ასე, რომ თუნდაც არ არსებობდეს შედეგების ანალიზი ან შემოსავალ-გასავლების ანალიზი, პროცესის ანალიზს შეუძლია დაგვეხმაროს აღმოვაჩინოთ შეფასების ერთი მიზანი: გავაუმჯობესოთ არსებული პროგრამის მუშაობა-ოპერაციები.

3. იმისათვის, რომ ჩამოვთვალოთ პროგრამის შედეგები, ჯერ უნდა გავიგოთ დაწვრილებით, თუ როგორ ხორციელდება ეს პროგრამა, თორემ შეიძლება მხედველობიდან გამოგვრჩეს მნიშვნელოვანი პოტენციური შედეგები.

4. თუ იმპულსი ან შემოსავალ-გასავლების ანალიზი ჩნდება, რომ აღნიშნოს პროგრამის ეფექტურობა, სხვა მხარეებმა შეიძლება მოითხოვონ მისი მიღება. პრო-

ცესების ანალიზმა შეიძლება მოგვცეს აღწერითი ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ როგორ სრულდებოდა პროგრამა და როგორ შეიძლება მისი გამეორება სხვაგან.

5. ხანდახან პროგრამებს აქვთ გაუთვალისწინებელი და შესაძლოა არა სასურველი გვერდითი ეფექტები. მაგალითად, ინდივიდები და ფირმები ზოგჯერ ერთვებიან ანტი-სახალხო ქმედებებში, რომ თავიდან აიცილონ სახელმწიფოს დადგენილებები. დადგენილებათა შეფასებისას ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ ანალისტმა იცოდეს ამ სახის გვერდითი ეფექტების შესახებ. პროცესის ანალიზი შეიძლება დაეხმაროს შემფასებლებს, აღმოაჩინონ ეს გვერდითი ეფექტები.

6. შეიძლება ზოგი პროგრამისათვის შესადარებელი ჯგუფები ვერ მოვიპოვოთ სწრაფად, ან ვერ ჩამოვთვალოთ შედეგები (მაგალითად, მიტოვებულ ცოლთა საზოგადოების თავშესაფარი). ამ შემთხვევებში, შედეგების ანალიზი შეიძლება არ იყოს განხორციელებადი. ასე, რომ პროცესის ანალიზი შეიძლება იყოს ერთადერთი შესაძლებელი შეფასების სახე. იმ შემთხვევაში, თუ პროგრამა გვთავაზობს მომსახურებას, მაგალითად, პროცესის ანალიზმა შეიძლება გვაცნობოს ეს მომსახურება გამოიყენება თუ არა სინამდვილეში, გამომყენებელთა აზრის მიხედვით, არის თუ არა ეს მომსახურება სასურველი.

7. ხანდახან პროგრამა არ ხორციელდება დადგენილი წესის თანახმად. შეიძლება საერთოდ ვერ მივიღოთ მოსალოდნელი მომსახურება, შეიძლება საერთოდ არაა საჭირო, ან შეჩერებულ იყოს მათ მიერ, ვისთვისაცაა გამიზნული. შესაბამისად, დადგენილებებიც ვერ განხორციელდება ეფექტურად. თუ ასეა, პროცესის ანალიზიდან ნათელი იქნება, რომ შესაფასებელ პროგრამას არ გააჩნია მოსალოდნელი შედეგები და საჭირო აღარ იქნება არც შედეგებისა და არც შემოსავალ-გასავლის ანალიზის ჩატარება.

ხშირად ერთსადაიმავე დროს შეიძლება გამოვიყენოთ რიგი განსხვავებული მეთოდი და ქმედების სახე, რომელიც დამოკიდებული იქნება შესაფასებელი პროგრამის სახეზე და პროცესის ანალიზის განსაკუთრებულ მიზანზე. ყველაზე თვალშისაცემი ამ მეთოდებიდან, განხილულია ქვემოთ:

წერილობითი მასალის შესწავლა

პროცესის ანალიზი თითქმის ყოველთვის გულისხმობს იმ წერილობითი მასალის შესწავლას, რაც არსებობს შესაფასებელი პროგრამის შესახებ. ეს შეიძლება იყოს: პროგრამის აღწერა, პროგრამის გატარების წესები, შენიშვნები, მოხსენებები, წინა შეფასებები და ა.შ

მენეჯმენტის საინფორმაციო სისტემა

კომპიუტერულ ჩანაწერებში ხშირადაა ინფორმაცია თითოეული მომსახურებული კლიენტის განათლების, ტრეინინგის, ჯანმრთელობის პროგრამების, პიროვნული მახასიათებლების შესახებ, ასევე თითოეული კლიენტის მიერ მიღებული მომსახურებისა და მომსახურების მწარმოებელთა შესახებ. ეს ჩანაწერები შეიძლება გამოვიყენოთ კლიენტის მახასიათებლების შესაჯამებლად, მოცემულ დროში სხვადასხვა მომსახურების პროგრამებში სხვადასხვა სახის კლიენტების რიცხვის

შესახებ ან უფრო ფილოსოფიურად, სხვადასხვა სახის კლიენტების ჩართვა და გამოთიშვა პროგრამებში, ასევე მათი გადანაცვლება მომსახურების ერთი პროგრამიდან მეორეში.

ინტერვიუები

გამოკითხვა შიძლება ჩაუტარდეს პროგრამის თანმშრომლებს და კლიენტებს. გამოკითხვა თანამშრომლებთან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია კლიენტის მომსახურების პროცედურების განსაზღვრისათვის ან წესების დადგენისათვის. გამოკითხვა კლიენტებთან სასარგებლოა იმის განსასაზღვრად, იღებენ თუ არა ამა თუ იმ სახის დადგენილ მომსახურებას, მათი აზრი მომახურების შესახებ, თუ იყენებენ ამ სახის მომსახურებას. გამოკითხვა შეიძლება მოხდეს ტელეფონით ან პირადად. თუ გამოკითხვა სხვადასხვა ხალხთან ეხება მსგავს თემებს, შეიძლება გამოვიყენოთ გამოკითხვის გზამკვლევი ან ფორმულარი. ეს გზამკვლევი შეიძლება მოიცავდეს დახურულ ან ღია შეკითხვებს, რაც ნიშნავს იმას, რომ უნდა იყოს ჩამოწერილი გამოსაკითხი თემები ან უბრალოდ სია, თუ რა საკითხები უნდა განიხილებოდეს გამოკითხვის დროს.

ფოკუს ჯგუფი

ფოკუს ჯგუფები ხშირად ატარებენ მსჯელობებს პატარა ჯგუფებთან. ამ დისკუსიებს ხელმძღვანელობს პროექტის შემსრულებელი. მათი ჩატარების მიზანი იგივეა, რაც ინდივიდებთან. მაგრამ შეიძლება უფრო ნაყოფიერი აღმოჩნდეს, რადგან პასუხებს ვიღებთ რამდენიმე კლიენტისაგან ერთად. უფრო მეტიც, ერთი კლიენტის ქმედებამ შეიძლება გამოიწვიოს სხვების რეაქციაც.

კვლევები

ორივე შემთხვევაში შედეგებისა თუ პროცესის ანალიზისას – საჭიროა კვლევები. ზოგ შემთხვევაში, ისინი ინტერვიუს ფორმისაა, მაგრამ აქ გამოიყენება ოფიციალური სახის სტრუქტურული კითხვარი, როგორც კვლევის ინსტრუმენტი. ეს კვლევის ინსტრუმენტი შეიძლება იყოს პირადი კონტაქტები, ტელეფონი და ელექტრონული ფოსტა. ხოლო მოპოვებული მონაცემები შეიძლება დახარისხდეს ხასიათობრივად. კვლევას აქვს შეზღუდული დრო, ხოლო განხილვებს კი მაღალი სტრუქტურული სახე. გამოკითხვისაგან განსხვავებით, ძირითადად არის დახურული კითხვები და ნაკლებია შესაძლებლობა, რომ რესპოდენტმა რაიმე საკუთარი აზრი გამოხატოს.

მონაწილე და არა მონაწილე დამკვირვებლები

შესაფასებელ პროგრამას შეიძლება დამკვირვებლებმა პირადად ადევნონ თვალ-ყური. მაგალითად, ბავშვთა განათლების პროგრამის შემთხვევაში დამკვირვებლებმა შეიძლება განსაზღვრონ სწავლება მიმდინარეობს, თუ არა პროგრამის შესაბამისად.

განსხვავება მონაწილე და არა მონაწილე დამკვირვებლებს შორის ისაა, რომ პირველს პროგრამაში მიუძღვის წვლილი ან საერთოდ მონაწილეობს მასში, მეორე კი პირდაპირ არაა პროგრამაში ჩართული. ერთი მიზეზი იმისა, რომ გამოვიყენოთ მონაწილე დამკვირვებლები ისაა, რომ არა მონაწილე დამკვირვებლის ყოფნისას შესაფასებელი პროგრამის გამტარებლები შეიძლება გახდნენ მფრთხალნი და შეიცვალონ ქცევის მანერა. პოტენციური საშიშროება მონაწილე დამკვირვებლის გამოყენებისას ისაა, რომ ასეთმა ადამიანებმა შეიძლება მოინდომონ

მხოლოდ დადებითი აღმოჩენების გაკეთება შეფასებისას.

შეფასების სტრატეგიის გამოყენება

გამოიყენება თუ არა საერთოდ შეფასება სტრატეგიის დადგენაში? სხვა სიტყვებით – ღირს თუ არა მათი ჩატარება? როგორც ხვდებით, თვით აშშ-ში, სადაც შეფასებები ძალიან მიღებულია, მათი როლი გადაწყვეტილების მიღებაში იშვიათადაა გადმწყვეტი. ხანდახან ისინი ძლიერად მოქმედებენ სტრატეგიის ჩამოყალიბებაზე, მაგრამ ხშირად არა.

ლიტერატურა შეფასების გამოყენების შესახებ გვთავაზობს გავლენის ფაქტორების ორ ფორმას, რომლებზე დაყრდნობითაც ირჩევა შეფასების ის აღმოჩენები, რომლებსაც იყენებენ სტრატეგიის ჩამოყალიბებისათვის. პირველი ფორმა მიეკუთვნება სტრატეგიის გარემოებების იმ მახასიათებლებს, რომლებშიც შეფასების შედეგებია წარმოდგენილი. როგორც ქვემოთაა აღწერილი ვაისის "იდეოლოგია – ინტერესები – ინფორმაციაში" (Weiss's (1983) I – I – I (Ideology – Interests-Information) ამ ფაქტორების გასარკვევად ფასეულია სტრუქტურის ცოდნა.

ფაქტორების მეორე ფორმა ეკუთვნის თვით შეფასების მახასიათებლებს. გრინბერგი, ლინკსზი და მანდელი ვარაუდობენ, რომ ეს მახასიათებლები ხვდებიან 5 კატეგორიიდან ერთერთში: 1. განსაზღვრულობა, 2. კომინიკაბელურობა და მხედველობა, 3. საერთობრიობა, 4. მნიშვნელოვნება, 5. დროულობა. გამოყენების ეს ორი ფორმა განხილული იქნება შემდეგ. მათ, ვინც ახორციელებენ შაფასებას, შეუძლიათ ოდნავ გაზარდონ შესაძლებლობა, რომ მათ ნამუშევარს გამოიყენებენ.

სტრატეგიის გარემოცვა

მთავარი ამოსავალი წერტილი ვაისის "იდეოლოგია – ინტერესები – ინფორმაციის" მოდელისა არის ის, რომ სტრატეგია შერჩეული მეთაური პირის მიერ არის შედეგის მიმღები... თანაქმედობა იდეოლოგიის, ინტერესებისა და ინფორმაციას შორის (Weiss, 1983, p. 221). იდეოლოგია, როგორც ამას ვაისი უწოდებს, "...ახორციელებს ...იწყებს, აფასებს პოლიტიკურ ორიენტაციას. მის ცენტრშია ეთიკური და მორალური ფასეულობები (გვ. 224). ვაისი განსაზღვრავს ინტერესებს "...თავდაპირველად საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე" (გვ. 224). ინფორმაცია აღწერადია სტრუქტურულად, განსაზღვრული, როგორც სტრატეგიის განმხორციელებელი" ...არსებული ქმედებების აზრი, პრობლემების რელატიური სერიოზულობის აზრი (და) აზრი იმისა, თუ რატომ ხდება ესა თუ ის ისე, როგორც ხდება... (გვ. 225). ვაისი ამბობს, რომ კვლევითი აღმოჩენები (შეფასებები) ძალინ მცირედ (ან საერთოდ არა) მოქმედებს იდეოლოგიასა და ინტერესებზე და რომ კვლევა არის ერთერთი წყარო იმ მრავალი ინფორმაციის წყაროდან, რომელსაც მეთაური პირები იყენებენ. სხვა წყაროები მოიცავს პირდაპირ გამოცდილებას, საქმის პროფესიულ ცოდნას, მედიის მოხსენებებს, ოფიციალურ და არა ოფიციალურ ორგანიზაციულ წყაროებს და ინტერნეტს.

ვაისმა წამოაყენა მნიშვნელოვანი ჰიპოთეზა (1983, პ. 243), რომ რაც უფრო დიდია შიდა თანასწორობა იდეოლოგიას, ინტერესებსა და ინფორმაციას შორის წყაროებიდან და არა კვლევებიდან, მით უფრო ნაკლებად იყენებენ კვლევებს. სხ-

ვანაირად რომ ვთქვათ, ვაისის ჰიპოთეზის მიხედვით შეფასებებს არ აქვთ დიდი გავლენა სტრატეგიულ გადაწყვეტილებებზე, თუ ეს გადაწყვეტილებები სხვამხრივ ძლიერადაა განსაზღვრული არსებული იდეოლოგიით, საკუთარი ინტერესითა და ინფორმაციით კონკურენტი წყაროების მიერ ანუ შეფასება არის სასარგებლოდ განხორციელებული, როცა მეთაური პირები არიან რეცეპტიულნი აღმოჩენების მიმართ, რადგან მათი გონება მომართულია არაა იდეოლოგიის, საკუთარი ინტერესისა, თუ სხვა ინფორმაციის ბაზაზე.

განსაზღვრულობა

განსაზღვრულობა მიეკუთვნება სიზუსტეს, რომელიც დაკავშირებულია შეფასების მთავარ აღმოჩენებთან. მაგალითად, მეთაური პირები აქცევენ თუ არა ყურადღებას, რომ აღმოჩენა არის ორმნიშვნელოვანი, არის თუ არა მკვლევარებს შორის დებატები აღმოჩენების ფასეულობის შესახებ, აღმოჩენები ადასტურებს თუ ეწინააღმდეგება ინფორმაციის სხვა წყაროებს, ესადაგება, თუ არა ფასეულობებს და მეთაური პირის მოლოდინს. მაგალითად, შემთხვევითი შერჩევის შემთხვევაში, შეიძლება იყოს მოლოდინი, რომ თუ უსისტემო შერჩევა კარგად იქნებოდა შესრულებული და გაკონტროლებული, ხოლო შეფასება კარგად ჩატარებული, შედეგები უნდა იყოს შედარებით საბოლოო. და მართლაც, ჯონ ზიმანი, ფიზიკოსი, მიიჩნევდა, რომ კარგი ექსპერიმენტი რიტორიკის ძლიერი ნაწილია, მას აქვს შესაძლებლობა, რომ დაარწმუნოს თვით ყველაზე ჯიუტი და სკეპტიკური გონება, რომ მიიღოს ახალი იდეა". (მაჯონის ციტირება,1989, პპ. 30 – 31).

კომუნიკაცია და მხედველობითობა

ჩანს თითქოს, რაც უფრო მეტი იციან შემფასებლებმა შეფასების აღმოჩენებზე და რაც უფრო უკეთ იგებენ მათ, მით უფრო იზრდება ალბათობა, რომ ისინი გამოყენებული იქნება. აღმოჩენები, რომლებსაც არ აქვთ გამოყენებული მაღალი ტექნიკური სტატისტიკური მეთოდები უფრო იოლად გადაიცემა, ვიდრე ის, რომელსაც ეს მეთოდები გამოყენებული აქვს და დიდი და ძვირიანი შეფასებები უფრო უკეთ ჩანს, ვიდრე პატარები. გავრცელების მცდელობით კომუნიკაცია და მხედველობითობა შეიძლება უფრო გაფართოვდეს შეფასებლის, დამკვეთთა და მწარმოებელთა მხრიდან.

ერთობლიობა

ერთობლიობის შეფასების აღმოჩენები ეკუთვნის სხვადასხვა დროს, ადგილებს, პროგრამებსა თუ სტრატეგიებს, რომლებიც განსხვავდება უკვე შეფასებული პროგრამებისაგან, რაც გულისხმობს გარე ფასეულობას. რაც უფრო მრავლის მომცემია ერთი კონკრეტული კვლევა, სხვა ყველაფერი მისი მსგავსია, მით უფრო მეტია ალბათობა, რომ მას გამოიყენებენ. არანაირი შეფასება არ იქნება ყოვლისმომცველი, მაგრამ ზოგი უფრო მეტ ინფორმაციას მოიცავს, ვიდრე სხვები. ტრეინინგის შეფასებები იმ ადგილებში და იმ დროს, როცა უმუშევრობა მაღალი იყო, შეიძლება მთლად მისაღები არ იყოს იმ ადგილისა და დროისათვის, როცა უმუშევრობა დაბალია. მაგალითად, უნგრეთის ტრეინინგი ჩატარდა 1990 წელს. მაშინ უმუშევრობის დონე მაღალი იყო ამქვეყანაში დღევანდელ მდგომარეობასთან შედარებით. ასე, რომ ახლანდელი შედეგები შეიძლება სხვა იყოს, ძველისგან განსხვავებით.

მნიშვნელოვნება, რელევანტურობა

ეს წყვეტს შეფასება ეხება თუ არა მეთაური პირის ინტერესებს. თუ კვლევა ამას გულისხმობს, მეტია ალბათობა მისი გამოყენებისა. როგორც შემდეგ განვიხილავთ, შეიძლება შევაფასოთ იქნება თუ არა მოკლევადიანი შეფასება მნიშვნელოვანი, რელევანტური, მაგრამ წინასწარ ვერ განვსაზღვრავთ გრძელვადიანი შეფასებების რელევანტურობას.

დროითობა

თითქოს შეფასების აღმოჩენებს იყენებენ მაშინ, თუ ის გადაწყვეტილება უკვე მიღებულია, რომლისთვისაც ისინი რელევანტურნი არიან. მრავალი სახის შეფასება, რომლებზეც ზემოთ ვსაუბრობდით, შეიძლება ჩატარდეს საკმაოდ სწრაფად, წელიწადში ან ნაკლებ დროში. სხვა კვლევების მსგავსად, სოციალურ ექსპერიმენტებს ნაკლები უპირატესობა ექნებათ დროითობის მხრივ. შეიძლება რამდენიმე წელი გავიდეს ექსპერიმენტის ჩემოყალიბების, გატარების, დამუშავების გატარების მონაცემთა ანალიზისას. აშშ-ში გრინბერგის, ლინკსზის, მანდელის (2003) მიერ ჩატარებულ სოციალური ექსპერიმენტის კვლევაზე დაყრდნობით, დაადგინეს, რომ დროითობა ყველაზე მნიშვნელოვანია 5 გამოყენებითი მახასიათებლებიდან. დროითობის სიმცირე ხელს უშლის შეფასების აღმოჩენების გამოყენებას.

წყაროები

NISPAcee Occasional Papers in Public Administration and Public Policy, Winter 2002, Vol. III, No. 1, pp. 3 – 30.
Aigner, Dennis, "The Residential Electricity Time-of-Use Pricing Experiments: What Have We Learned?" In Social Experimentation, J. Hausman and D. Wise, editors. Chicago: University of Chicago Press, 1985.
Bickman, Leonard and Debra J. Rog, editors, Handbook of Applied Social Research Methods, Thousand Oaks, California: SAGE Publications, 1998.
Boardman, Anthony. E. and David H. Greenberg, "Discounting and the Social Discount Rate," in F. Thompson and M. T. Green (eds.) Handbook of Public Finance, N. Y: Marcel Dekker, Inc,. 1998, 269 – 318.
Boardman, Anthony, David Greenberg, Aidan Vining, and David Weimer, Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice, 2 nd edition, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2001.
Campbell, Donald and Julian Stanley, Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research, Chicago: Rand-McNally, 1963.
Corbett, Thomas and M. C. Lennon, Implementation Analysis: An Evaluation Approach Whose Time Has Come, Washington, DC: The Urban Institute Press, 2002.
Greenberg, David, Donna Linksz, and Marvin Mandell, Social Experimentation and Policy Making (Washington, DC: Urban Institute Press, 2003.
Heckman, James J,. Robert J. LaLonde, and Jeffrey A. Smith, "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs," in Orley Ashenfelter and David Card, editors, Handbook of Labor Economics, Amsterdam: Elsevier, 1999.
Kluve, Jochen and Christoph M. Schmidt, "Can Training and Employment Subsidies Combat European Unemployment," Economic Policy, October 2002, pp. 411 – 448.
Levin, Henry M. and Patrick J. McEwan, Cost Effectiveness Analysis: Methods and Applications, Second Edition, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2002.
Majone, Giandomenico, Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process, New Haven: Yale University Press, 1989.
Moore, Mark, Anthony Boardman, and David Greenberg, "The Social Discount Rate in Canada," in Building the Future: Issues in Public Infrastructure in Canada, Aidan Vining and John Richards, editors, Toronto: C. D. Howe Institute, 2001.
O'Leary Christopher J,. Preliminary Evidence on Impacts of Active Labor Programs in Hungary and Poland, Staff Working Paper 98 – 50, Kalamazoo, Michigan: Upjohn Institute, October 1997.
Posavac, Emil and Raymond G. Carey, Program Evaluation: Methods and Case Studies, 6 th edition, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2003.
Rossi, Peter, Howard Freeman, and Mark W. Lipsey, Evaluation: A Systematic Approach, 6 th edition, Thousand Oak, California: Sage Publications, 1999.
Weisbrod, Burton A,. "Benefit-Cost Analysis of a Controlled Experiment: Treating the Mentally Ill," The Journal of Human Resources, Vol. XVI, Fall 1981, pp. 523 – 548.
Weiss, Carol H,. Evaluation, 2 nd edition, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.
Weiss, Carol H,. "Ideology, Interests, and Information," in D. Callahan and B.

თავი 10

ბიუჯეტირება, როგორც პოლიტიკის პროცესი

მიჰალ ჰოგი

საჯარო ბიუჯეტის მახასიათებლები და ფუნქციები

ეკონომისტები, პოლიტიკოსები და საზოგადოება მე-20 საუკუნის ინტელექტუალური ისტორიის განვითარებაში დიდ მნიშვნელობას ანიჭებენ სახელმწიფოს მიერ ეკონომიკური მიდგომების დამტკიცებას. ეროვნული ანუ სახელმწიფო ბიუჯეტი ძირითადად ასახავს სახელმწიფოს პოლიტიკას ეკონომიკის მიმართ. სახელმწიფო ბიუჯეტი[1] სახელმწიფო დანახარჯებისა და შემოსავლების მომავალი ფინანსური წლის მაჩვენებელია. იგი შეიძლება დაემთხვეს კალენდარულ წელს და შეიძლება არა *თუ პრიმიტიულ ეკონომიკურ მოდელებს არ ჩავთვლით, ბიუჯეტი სახელმწიფო ეკონომიკური პოლიტიკის გამოხატვისა და განხორციელების მთავარი ამოსავალია.* სახელმწიფო ბიუჯეტს[2] დიდი წვლილი მიუძღვის ქვეყნის ეკონომიკაში. ბიუჯეტის დახმარებით სახელმწიფო განსაზღვრავს მასზე დაკისრებული სტაბილიზაციისა და დისტრიბუციულ ფუნქციებს. ამის გამო, ესაა *როგორც ეკონომიკური, ასევე პოლიტიკური დოკუმენტი და პოლიტიკური პროცესების შედეგი,* რომლის საშუალებითაც ნებისმიერი ერის ერთმანეთის საწინააღმდეგო ინტერესები შეთანხმებას აღწევს.

მიუხედავად იმისა, რომ უმთავრეს *საბიუჯეტო* გადაწყვეტილებას (რომელიც გავლენას ახდენს ეკონომიკაზე) და ასევე ეროვნულ ვალს იღებს ცენტრალური მმართველობა, უმეტეს ქვეყნებს აქვთ *ადგილობრივი ან შტატის (პერიფერიული) მთავრობები.* მათ პასუხისმგებლობაში შედის სხვადასხვა მომსახურების უზრუნველყოფა და ძალაუფლება, რომ გაზარდონ შემოსავალი გადასახადების გაზრდით ან საკუთარი გათვლებით შემუშავებული სესხით. ძალაუფლების ასეთი სახით გამოყენება ძალიან ეფექტურია ა.შ.შ-ში, სადაც სხვადასხვა საჯარო მომსახურების უზრუნველყოფის უმეტესი ნაწილი შემუშავებულია შტატის ან ადგილობრივ დონეზე და სადაც შტატი არის ინდივიდუალური გადაწყვეტილების მიმღები ერთეული. გაერთიანებულ სამეფოში კი პირიქით, ხარჯებზე ადგილობრივი მთავრობის ძალაუფლება შეზღუდულია ცენტრალური მმართველობის მიერ. ადგილობრივი მთავრობები ასევე შეზღუდულნი არიან სესხის აღებისა და გადასახადების გაზრდაში. ამ სახის გადაწყვეტილებებს იღებს ცენტრალური მთავრობა. ევროგაერთიანების ბიუჯეტი არის მაგალითი იმისა, თუ როგორ გადაეცა ძირითადი ხარჯების განკარგვის უფლება, განსაკუთრებით სასოფლო მეურნეობაში, ტრანსნაციონარულ მხარეს.

სახელმწიფო თუ საჯარო ბიუჯეტი საკმაოდ პოლიტიკურია: ის განსაზღვრავს, ვისი პოლიტიკური უპირატესობა გაიმარჯვებს. ყველა გადაწყვეტილების

1 უნდა განვასხვავოთ ბიუჯეტი და საბიუჯეტო სისტემა. ბიუჯეტი მოიცავს მხოლოდ იმ სახის დოკუმენტებს, რომლებიც შეიცავს ფინანსურ გეგმას. საბიუჯეტო სისტემა მოიცავს საბიუჯეტო დოკუმენტების შედგენის შესახებ ერთმანეთის მომდევნო ფაზებს შორის ურთიერთობას

2 არსებობს სხვადასხვა პრაქტიკული მიდგომა ბიუჯეტთან, ადმინისტრაციული ბიუჯეტის ჩათვლით, რომელიც ხაზს უსვამს მიმდინარე სახელმწიფო ოპერაციების ხარჯებს, კაპიტალურ ბიუჯეტს, რომელიც ანცალკევებს საჯარო მოხელეების პროექტებსა და მათ განსაკუთრებულ ფინანსურ მოთხოვნილებებს, ბიუჯეტის ფულად ნაწილს (რომელიც აადვილებს საბიუჯეტო პროცედურებს), სრული დაფარვის ბიუჯეტს (რომელიც ადგენს ხარჯებისა და შემოსავლების მიხედვით რამდენი იქნება ნაშთი და გადახარჯვა), ხოლო კეინსიანურ თეორიაზე დაყრდნობით, სრული დასაქმებისა და პროგრამის ბიუჯეტს, რომელიც განსაზღვრავს ხარჯებს იმის მიხედვით, თუ რა რაზე უნდა დაიხარჯოს.

მიღება ხარჯებისა და გადასახადების გაზრდისა თუ შემცირების, ყუმბარების საწარმოს აშენებისა თუ ღარიბთა ჯანმრთელობის უზრუნველყოფის, საჯარო თუ სახელმწიფო მოხელეების დაქირავების შესახებ, არის საჯარო ბიუჯეტის პრეროგატივა, ისევე როგორც ყველა სხვა საჯარო სექტორის თანხების შეკრებისა თუ გახარჯვის შესახებ.

ბიუჯეტის, როგორც პოლიტიკური პროცესის განხილვის *სირთულე* ძირითადად მდგომარეობს კერძო სექტორის კომპანიებსა, ინდივიდუალებსა და სახელმწიფო ბიუჯეტებს შორის სხვაობების დადგენაში.

მიუხედავად იმისა, რომ ეროვნული ბიუჯეტის მომზადებამ და განხილვის პროცესმა საგრძნობი პროგრესი განიცადა მე-20 საუკუნეში, ხანდახან ბიუჯეტის დამტკიცება კვლავ დამოკიდებულია იმაზე, მას კერძო სექტორის კომპანიები ამტკიცებენ, თუ მართლაც ინდივიდები. სავაჭრო პრაქტიკას მართავს კარგად განსაზღვრული წესების სერია. ფირმებმა უნდა წარმოადგინონ ბალანსის ფურცელი, მოგებისა და წაგების ანგარიში და მართონ მათი ნაღდი ანგარიშის ბრუნვა. კომპანიის საერთო დავალიანებას მართავენ აქციონერები, რომლებსაც გადამწყვეტი სიტყვა ეთქმით მოგებისა და ზრდის მომავალ პროგმოზირებაზე მსჯელობაში. ინდივიდები, რომლებსაც გარღვევა აქვთ ბიუჯეტში, ადექვატურად იმართებიან ბანკის მენეჯერებისა და საკრედიტო სააგენტოების მიერ, ასევე მათ მიერ, ვისაც პროფესიული დახმარების აღმოჩენა შეუძლია რთულ სიტუაციებში.

სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა,თუნდაც კარგად განვითარებულ დემოკრატიაში, სინამდვილეში ნაკლებად მკაცრია ან ნაკლებად ნათელია, ვიდრე კომპანიის პასუხისმგებლობა მისი აუქციონერების მიმართ ან ინდივიდების პასუხისმგებლობა მათი კრედიტორების მიმართ. შედეგად, სახელმწიფო ბიუჯეტირება ხშირად კერძო სექტორზე ნაკლებ ხარისხიანია. ხშირად შემოსავლებისა და გასავლების პროგნოზირება ძალიან განსხვავდება რეალური სიტუაციისაგან, ზოგჯერ ანგარიშგების პრაქტიკაში ცვლილებები კოსმეტიკური პოლიტიკის მიზნების გამო ხორციელდება. ზოგიერთი სახის სხვაობა, როგორიცაა სხვაობა ქონებასა და მიმდინარე გასავლებს შორის, გამიზნულადაა ბურუსით მოცული. სხვადასხვა ქვეყანაში ეროვნული საბიუჯეტო პროცესების ასეთ კრიტიკას სხვადასხვა ვალიდურობა აქვს.

არონსონსა და შვარცზე (1981) დაყრდნობით ბიუჯეტის ზრდა და მიმდინარე პროგრამები, რომლებზეც ბიუჯეტია დაფუძნებული, გახლავთ კერძო და საჯარო სექტორების გამყოფი ხაზი. ბიუჯეტი განსაზღვრავს, რა სახის საქონელი და მომსახურება უნდა მიაწოდოს საზოგადოებას ხელმძღვანელობამ და რა სახის უნდა მიაწოდოს კერძო სექტორმა. ის განსაზღვრავს, ვინ უნდა იყოს მიმწოდებელი, რა და ვინ უნდა მიიღოს, რა უნდა იყოს საზოგადოებრივი ფასეულობის ამსახველი. ასევე განსაზღვრავს უპირატესსა და პრიორიტეტებს.

ამის გამო, ბიუჯეტი არის პოლიტიკური დოკუმენტი, რომლის საშუალებითაც ხდება ფულის მითვისება ფასეულობაზე დაყრდნობით და საბიუჯეტო პროცესი არის პოლიტიკური პროცესი, რომელიც მიმდინარეობს პოლიტიკურ არენაზე (გილდენჰუისი 1997).

საჯარო ბიუჯეტის ყველაზე მნიშვნელოვანი მახასიათებლები:

- კანონმდებელი პირის მიერ ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ ბიუჯეტი არის განხორციელებადი.
- ბიუჯეტის მიერ განსახორციელებელი მიზნების შედეგები არ არის რაოდენობრივი
- ბიუჯეტი აერთიანებს სხვადასხვა სახის შეხედულებებს
- საჯარო ინსტიტუტების მიერ განხორციელებული ქმედების მიზნები ფართოდ განსხვავდება კერძო ორგანიზაციების მიზნებისაგან, ამის გამო საჯარო ბიუჯეტის შინაარსის განსაზღვრის პროცესი უნიკალურია
- მმართველი პირები გასავლებს ყოველთვის არ არგებენ მათ შესაძლო შემოსავლებს

შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო ბიუჯეტი კანონმდებელი პირის ინსტრუმენტს წარმოადგენს. ის საშუალებას აძლევს კანონმდებელ პირს წარმართოს ეკონომიკური, სოციალური, პოლიტიკური და სხვა საზოგადოებრივი საქმიანობები იმისათვის, რომ განსაზღვროს წინასწარ დადგენილი დავალებები, მიზნები, შედეგები, რომლებიც ყოველთვის თვლადი არაა. ბიუჯეტი ასევე შეიცავს ყველა საჭირო საფუძველს, რომ დაუქვემდებაროს აღმასრულებელი პირი კანონმდებელ პირს, როგორც ხმის მიმცემთა და გადასახადების გადამხდელთა წარმომადგენელს. საჯარო ბიუჯეტის მახასიათებლები უზრუნველყოფენ უნიკალურ საფუძველს, რომელზეც დამყარებულია მისი მომზადება, დამტკიცება და აღსრულება. საჯარო ადმინისტრაციაში ბიუჯეტს აკისრია გადაწყვეტილების მიმღების როლი, მისით ისაზღვრება პრიორიტეტები, დავალებები და მიზნები, დგინდება პროგრამების მსვლელობა, ხორციელდება კონტროლი. საბიუჯეტო პროცესში ბიუჯეტის დოკუმენტი საბოლოო პროდუქტია და ის უნდა იყოს კანონმდებელი პირის შეხედულებათა და აზრთან ნაზავი, მაშინ, როცა მისი შინაარსის აღსრულებამ უნდა განახორციელოს საჯარო მიზნები. ბიუჯეტის ხარისხი დამოკიდებულია დამხმარე მონაცემების სიზუსტეზე, გამოყენებული მეთოდების ხარისხზე და შეფასებაზე, ისევე როგორც ინტეგრაციაზე. როგორც მმართველი პირის მიერ განსახორციელებელი მომსახურების ფართო სპექტრის შედეგი, ბიუჯეტს შეუძლია წარმოადგინოს ფინანსური დასკვნების სინოპტიკური სურათი. ამიტომ საბიუჯეტო დოკუმენტში უნდა არსებობდეს კომპრომისი ადექვატურობის მოთხოვნას, ზუსტ ინფორმაციასა და განხორციელების შესაძლებლობას შორის.

გიდენჰუისი (1997) საჯარო ბიუჯეტის ფუნქციებს შემდეგნაირად განიხილავს:

- ბიუჯეტი არის პოლიტიკის დადგენილება, რომელიც აცხადებს განსაკუთრებულ მიზნებს, რომლების მიღწევაც მმართველებს დანახარჯების მეშვეობით სურთ. ესაა საჯარო პოლიტიკა, თანხაში გამოხატული. ის არის პოლიტიკის ფაქტიური განსახიერება და ნაგულისხმევი პოლიტიკის მიზანი. სტრატეგიის ჩამოყალიბებაში უპირატესობა უნდა მიენიჭოს ყველაზე მნიშვნელოვანი მიზნების რეალიზებას. როგორც პოლიტიკის წარმოების დოკუმენტი, ბიუჯეტი ძირითადად შეიცავს ორივეს – ნაგულისხმევი მომსახურების მიწოდების როგორც ხარისხის, ასევე რაოდენობის განსაზღვრას. მიუხედავად ამისა, არ არსებობს არანაირი ნორმატიული ხაზი, რომლის

მიხედვითაც უპირატესობანი მეცნიერულად განისაზღვრება, ასე, რომ ეს არის პოლიტიკური მიზანშეწონილობის შედეგი

- საჯარო ბიუჯეტის ერთერთი მნიშვნელოვანი ფუნქციაა სიმდიდრის გადანაწილება. სიმდიდრის გადანაწილებისათვის აუცილებელი ფინანსური პოლიტიკის განსახორციელებლად ის მოითხოვს ბიუჯეტის ორივე მხარის ინტეგრირებულ არსებობას – შემოსავლების პოლიტიკას (გადასახადები) და გასავლის პოლიტიკას.
- საჯარო ბიუჯეტი არის მნიშვნელოვანი მარეგულირებელი ინსტრუმენტი, რომელიც შეიძლება გამოვიყენოთ ეკონომიკის არამდგრადობასთან საბრძოლველად. ის გულისხმობს, როგორც საგადასახადო მოხელეების, ასევე, ხარჯვით ნაწილთან დაკავშირებული მოხელეების ურთიერთშეთანხმებულ მოქმედებას. ეს ბიუჯეტს, ეკონომიკის მარეგულირებელ ინსტრუმენტად აქცევს.
- ადმინისტრაციული მმართველისათვის, ბიუჯეტი არის მაკრო სამუშაო პროგრამა, რომელზეც თითოეულ დეპარტამენტს შეუძლია დააფუძნოს თავისი სამუშაო გეგმა. ბიუჯეტის ფუნქცია მოითხოვს, რომ მიზნების სტრუქტურა, ქმედებების განრიგი, რესურსების სია და ფინანსური სია იყოს ნათლად განხილული საბიუჯეტო დოკუმენტებში.
- ბიუჯეტი გამოიყენება, როგორც ინფორმაციის წყარო ყველა დაინტერესებულთათვის, ხოლო ის ინფორმაცია, რომელიც შენახულია საბიუჯეტო დუკუმენტის მონახაზში (დრაფტ), აუცილებელია მის განსახილველად. დამტკიცების შემდეგ ის გამოიყენება, როგორც ადმინისტრაციული მმართველისათვის ინფორმაციის ყველაზე მნიშვნელოვანი წყარო, ფუნქციების აღსრულებაში.
- ბიუჯეტი ასევე გამოიყენება, როგორც საკოორდინაციო ინსტრუმენტი, რომლის მეშვეობითაც მთავრობის ქმედებები შეიძლება იქნას ინტეგრირებული, რადგან იგულისხმება, რომ ერთ დოკუმენტში ის უნდა შეიცავდეს სრულ ინფორმაციას პოლიტიკის, მიზნებისა და მთავრობის ქმედებების შესახებ.
- ბიუჯეტი არის ასევე მაკონტროლებელი ინსტრუმენტი, რომელიც გამოიყენება კანონმდებელი მმართველების მიერ აღმასრულებელ მმართველებზე, ხოლო აღმასრულებელი მმართველების მიერ ადმინისტრაციულ მმართველებზე და ადმინისტრაციული მმართველობის ერთეულის შიდა კონტროლზეც. ამ გადმოსახედიდან მნიშვნელოვანია 2 ტიპის ადმინისტრაციული კონტროლი, სახელდობრ, წინასწარი კონტროლი და შემდგომი კონტროლი.

თეორიის განვითარება?

ამ სფეროში სიტყვა "თეორიის" მნიშვნელობა ძალიან განსხვავდება მისი იმ მნიშვნელობისაგან,რომლითაც ის გამოიყენება საჯარო მეცნიერებებში,განსაკუთრებით ეკონომიკაში. ამას ერთმნიშვნელოვნად აღიარებს ამ განხრის "მფარველი წმინდანი" – ვილდავსკი,რომელიც ამბობს: "... ბიუჯეტის ნორმატიული თეორია შეიძლება იყოს სრული და განსაკუთრებული პოლიტიკური თეორია, რომელიც დაწვრილებით აღწერს, როგორი უნდა იყოს მთავრობის ქცევა რაიმე კონკრეტულ დროს. ამ ყველაფრის გათვალისწინებით თუ ბიუჯეტი ასახავს პოლიტიკური ბრძოლის შედეგს,ბიუჯეტის ნორმატიული თეორია გვთავაზობს საზოგადოებასთან მთავრობის კომფლიქტის ყველანაირი როლის აღმოფხვრას.

ასეთი თეორია, ამიტომაც არის უტოპიური, ამ სიტყვის სრული მნიშვნელობით: მისი შექმნა და დაშვება ნიშნავს პოლიტიკის დასასრულს ".

ბიუჯეტისა და პოლიტიკის შემუშავების შესახებ თეორიების ჩამოყალიბებას თან ახლავს ათასობით განსხვავებული ელემენტი:

- დირექტივა, რომელიც განიცდის განვითარებას მოკრძალებული ტექნიკური მასალის აღრიცხვის პრინციპიდან ან გასავლების კლასიფიკაციიდან პასუხისმგებლობის ფილოსოფიურ გაგებამდე;
- ჰიპოთეზები იმის შესახებ, თუ რა პოლიტიკურ მიზნებს ემსახურება ბიუჯეტის პროცესი, მაგალითად შეფასებებისას მცირე უზუსტობების აღმოჩენას, თუ მთავარ პირებს შორის პრიორიტეტების დადგენას;
- აღწერები და ანალიზი, თუ როგორ განვითარდა ეროვნული სისტემა და საერთაშორისო ნორმა თითოეულ წარმოდგენილ რეფორმაში, რაც შეიძლება გამოწვეული იყოს წინა ვარიანტის შემდგომ დარჩენილი უკმაყოფილებით (ლაკასე, 1996).

ბიუჯეტის შესახებ, დიდი ლიტერატურა გამოდის ა.შ.შ-ში, სადაც 1960 წელს "ინკრემენტალიზმის" თეორია ბიუჯეტის დომინანტ თეორიად იქცა. "ინკრემენტალიზმის" თეორია არის სტრატეგიის შემუშავების სახე, რომელიც დაფუძნებულია არსებული სტრატეგიების მცირე ცვლილებებზე. ეს ამტკიცებს, რომ შეუძლებელია სრულყოფილი რაციონალობის მიღწევა.[3] სტრატეგიები რადიკალურად იშვიათად იცვლება, თუნდაც მათი საფუძვლიანად გადამოწმების შედეგად.

მთავრობას აქვს ტენდენცია მოერგოს და შეეთვისოს უკვე არსებულ პოლიტიკურ კურსს, იმის მაგივრად, რომ დასვას კითხვა, ღირს თუ არა მისი გაგრძელება. მხედველობაში თუ მივიღებთ ვილდავსკის (1964), ფენოსა (1966) და სხვათა ნაშრომებს, ბიუჯეტი განხილულია როგორც სტაბილური, წინასწარ განსაზღვრადი, წლიდან წლამდე მცირედ ცვლადი და კარგად განსაზღვრულ როლებზე (რომლებიც შეიძლება წარმოდგენილი იყოს, როგორც შედარებით ადვილად გადასაწყვეტი წესები) დაფუძნებული რამ. ეს წესი ამტკიცებს, რომ პროცესი, რომელიც კონცენტრირებულია ზრდის პროცესზე ჯობია იმას, რომელიც ცდილობს განიხილოს მთელი ბიუჯეტი, რადგან ის ამსუბუქებს კონფლიქტს, ამცირებს ძიების ხარჯებს, არეგულირებს საბიუჯეტო როლებს და მოლოდინებს, ამცირებს დროს, რომელიც ოფიციალურმა პირებმა უნდა ჩადონ ბიუჯეტში, რის გამოც იზრდება ალბათობა, რომ მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ფასეულობანი მხედველობიდან აღარ გამორჩებათ. ტერმინი "ინკრიმენტალიზმი" გულისხმობს ბიუჯეტურ ზრდას უმეტეს პროგრამებთან მიმართებით. სტატისტიკური ანალიზი მზარდი სარგებლით ძირითადად აღრიცხავს ზრდის სიდიდესა და ნორმას. აღწერითი კვლევები კონცენტრირებულია ძირითადი ბიუჯეტის "პატარა ნაბიჯებით" გაზრდის ტაქტიკაზე. ინკრიმენტალიზმი გვთავაზობს იმის ახსნას, თუ როგორ მიიღება გადაწყვეტილებები და როგორაა განაწილებული ზრდადობა (შიკი 1986).

1970-იანი წლების ბოლოს ინკრიმენტალიზმი სერიოზულად წამოიჭრა,

3 სრულყოფილი რაციონალურობა არის სტრატეგიის ჩამოყალიბების სახე დაფუძნებული ალტერნატიული ღონისძიებების, მაქსიმალური სარგებლის მომტანი ღონისძიების შეგნებული არჩევნის მეცნიერულ შეფასებაზე. ეს გულისხმობს, რომ გადაწყვეტილების მიღებამდე მრავალი სახის ანალიზი უნდა გატარდეს.

როგორც საბიუჯეტო თეორია (ლე ლოუპი 1978), რადგან ის ვიწროდ განიხილავს ანალიტიკურ ფოკუსსა და ცვლილებებს საბიუჯეტო გარემოსა და პროცესში. "როცა თეორია გამოიყენება ყვალა სიტუაციაში, ყოველთვის და არ გააჩნია საშუალება, რომ არ დაადასტუროს მტკიცებულება, ის უკვე აღარაა თეორია და ცოტათი თუღა გამოიყენება როგორც ამხსნელი და აღმწერი" .

მთავრობის სოციალური და ეკონომიკური ჩარევა გაიზარდა, ინკრემენტალიზმის შეზღუდულობა - როგორც საბიუჯეტო პრაქტიკა საკმაოდ თვალშისაცემი გახდა. წარმოდგენილი იქნა ბიუჯეტის სისტემის რეფორმირების რამდენიმე სახის საშუალება თუ მცდელობა, რომ გადაწყვეტილების მიღება უფრო რაციონალური გზით მოხდეს.

ბიუჯეტის თეორიისა და სტრატეგიის ჩამოყალიბების განვითარება ბოლო ათწლეულში გვიჩვენებს, რომ მიღწეულია უდავო პროგრესი, ხშირ შემთხვევებში მოკრძალებული საწყისებითა და საკმაოდ უბრალო საშუალებებით. უკანასკნელ წლებში ამოსავალი წერტილი ბიუჯეტის განვითარების თეორიაში არის განსხვავება მაკრობიუჯეტსა და მიკრობიუჯეტში და თავისთავადი დაძაბულობა მათ შორის. "მაკრობიუჯეტირება – მაღალი ხარისხის გადაწყვეტილებები გასავლებთან, შემოსავლებთან, დეფიციტურ აგრეგატებთან და ბიუჯეტის შედარებით დანაწილებასთან დაკავშირებით ხშირად მიექანება ზევიდან ქვევით. მიკრობიუჯეტირება – საშუალო დონის გადაწყვეტილებები ორგანიზაციების, პროგრამების, მუდმივი ბიუჯეტის შესახებ ძირითადად ქვემოდან ზემოთ მიემართება"[4]. მაკრობიუჯეტირება მიეკუთვნება ძირითად მცდელობას, რომ შევისწავლოთ და თეორიად ჩამოვაყალიბოთ საბიუჯეტო სარგებლიანობა რამდენიმე ქვეყნის შედარები საფუძველზე. ეს პოლიტიკის სტაბილიზაციისა და კეინსიურ-მონეტარული დებატების სინონიმურია, ამათში შედის დებატები დეფიციტების შესახებ. მიკრობიუჯეტირება მიეკუთვნება იმ კვლევებს, რომელიც უფრო მეტად ფოკუსირებულია შიდა დინამიკაზე და ბიუჯიტირების პროცესებზე ორაგნოებსა და დეპარტამენტებს შორის, ისევე როგორც ისეთ ღონისძიებებში როგორიცაა აუდიტი, გადასახადების შეკრება და სამომხმარებლო ხარჯები. ანალიზის ორივე დონე დაინტერესებულია, თუ როგორაა დანაწილებული ძალაუფლება საბიუჯეტო პროცესებში, ისევე როგორც ეს გამოხატული და ნაცადია საბიუჯეტო არჩევანში.

საბიუჯეტო პრაქტიკის განვითარებისას 1980 წელს კანონმდებლობის განვითარებაში გამოაშკარავდა მაკრობიუჯეტირებისაკენ სწრაფვა. შეიძლება გამოვყოთ რამდენიმე მთავარი კურსი:

- მიღწეულ იქნა შეთანხმება
- საბიუჯეტო კომიტეტები და პარტიის ლიდერები უფრო ძლიერნი გახდნენ
- ბიუჯეტთან დაკავშირებული კანონმდებლობა ერთ მთელად შეიკრა
- აღმსრულებელ და საკანონმდებლო ცენტრებს შორის დამოკიდებულებამ გამოიწვია საბიუჯეტო აგრეგატების შესახებ მოლაპარაკების წარმოშობა

ამერიკის შეერთებულ შტატებში, კონგრესისაგან განსხვავებით, რომელიც 1970 წლამდე თავს არიდებდა პირდაპირ გადაწყვეტილებებს საბიუჯეტო აგრეგატებზე, პრეზიდენტი შეეხო ბიუჯეტის მსვლელობის შედეგებსა და 1921 წლის

4 ლელოუპი, 1988, გვ. 19.

საბუღალტრო აქტს. მაგრამ საპრეზიდენტო ბიუჯეტი კვლავაც რჩებოდა რთულ პროცესად (მიკრობიუჯეტირებაზე ორიენტირებული მაკროეკონომიკისა და მაკრო-საბიუჯეტო პრობლემების გადაჭრის სირთულე). ისევე, როგორც კონგრესმა, ბიუჯეტირების აღმასრულებელმა შტომ 1980-იან წლებში დიდი ცვლილებები განიცადა: ორგანოების ბიუჯეტის მდგომარეობა პირქვე ამოყირავდა.[5] ზემოდან ქვემოთ მიმდინარე ბიუჯეტირების პროცესმა ცვლილება განიცადა, როგორც ამას ადგილი ჰქონდა რეიგანის 2 წლის ადმინისტრაციის პერიოდში, ხოლო მაკრობიუჯეტმა კი არა. თავდაცვის ბიუჯეტირების პროცესი 1980იან წლებში ასახავს მიკროდან მაკრო-დონისაკენ ცვლილებას (ლელოუპი, 1988)[6] საბოლოო დასკვნა: "ბიუჯეტის ძირითადი კონცეპტუალიზმი მიკრო-დონიდან, საერთაშორისო სააღმსრულებლო მოთხოვნებიდან და საკანონმდებლო ღონისძიებების ციკლიდან შეიცვალა პოლიტიკური პასუხისმგებლობის, მოკლევადიანი ეკონომიკური ცლილებებისა და შედარებით მოხერხებული გრძელვადიანი ხარჯებისა და შემოსავლების პროექტირების რთულ სერიად. მთავარი შეკითხვა ამ შემთხვევაში არის ის, თუ როგორ მოვახერხოთ ბალანსის ჩამოყალიბება მიკრო გადაწყვეტილებებში მაკრო დონის პარამეტრებით. არ გაჩენილა არანაირი საბიუჯეტო თეორია, მაგრამ ჩვენ ახლოს ვართ საბიუჯეტო პროცესის ახსნასთან.. ".

საბიუჯეტო პროცესი და პოლიტიკური მოღვაწენი

საბიუჯეტო პროცესს აქვს 4 ძირითადი საფეხური, რომლებსაც სხვადასხვა სახელი ჰქვიათ (რიდი და სვეინი, 1997):

1. მომზადება და ფორმულირება
2. დაქვემდებარება და დამტკიცება, სტრატეგიის ჩამოყალიბება, ლეგალური ბრძანება, ან ფორმალური დამტკიცება
3. დანერგვა თუ აღსრულება
4. უდიტი და რეცენზია, აუდიტი, აუდიტი და შეფასება, ან რეცენზია.

პირველ ორ საფეხურში პოლიტიკოსების ჩარევა თვალნათელია, მაგრამ პოლიტიკური ერთეულები დანერგვასა და აუდიტშიც აღწევენ. ბიუჯეტის მომზადება ძირითადად აღმასრულებელი მხარის, მთავრობისა და მისი დაწესებულებების (სამინისტროების, დეპარტამენტების) მოვალეობაა, ზოგიერთ ქვეყანაში ეს საბიუჯეტო ორგანოებსაც მოიცავს. მოქმედი ორგანოები (რიგი სამინისტროები) გასავლების დამცველნი არიან, ხოლო ცენტრალური დაწესებულებები (საბიუჯეტო დაწესებულებები, ფინანსთა სამინისტრო) არიან ეკონომიური ხარჯის დამცველნი და არჩევენ, თუ სად უნდა გაიხარჯოს თანხები. საბიუჯეტო პროცესი იწყება მაშინ, როცა მოთავე აღმასრულებელი თუ ადმინისტრაციული პირი უქვემდებარებს მოსალოდნელ ბიუჯეტს აღმასრულებელ თუ სტრატეგიის დამდგენ ორგანოს. მოსალოდნელ ბიუჯეტში[7] სტრატეგიის შემმუშავებლები უყურებენ ინფორმაციას,

5 დაღმავალი ბიუჯეტი ნიშნავს, რომ ბიუჯეტი ცენტრალიზებულია აღმასრულებელ შტოში, საკანონმდებლო შტოში ან ორივეში. ინდივიდი, კომიტეტი, თუ ოფისი პასუხისმგებელია საერთო მიზნების დადგენაში და ამ მიზნებიდან გამომდინარე მოთხოვნების შეფასებაში. აღმავალი ნიშნავს, რომ არ არსებობს ცენტრალური უპირატესი პოლიტიკა ბიუჯეტის კონტროლისას. ბიუჯეტი იქმნება, როგორც ინდივიდუალური მოთხოვნილებების აგრეგატი ორგანოებიდან და კომიტეტებიდან.

6 ლელოუპი, 1988, გვ. 38

7 შეერთებულ შტატებში, სადაც ბიუჯეტირებას ძირითადად ადგილი აქვს საკანონმდებლო არენაზე, საკანონმდებლო შტო შეიმუშავებს საკუთარ ინფორმაციასაც. აღმასრულებელი ბოუჯეტირება ნიშნავს, რომ

როგორც სხვა მოსალოდნელ პოლიტიკასა თუ კანონს. პროცესი არის მოპოვებული ინფორმაციის, ალტერნატივების შერჩევის და უკეთესი პოლიტიკისათვის ხმის მიცემის ერთერთი შედეგი. საფეხურიბი დასრულებულია, როცა მოსალოდნელი ბიუჯეტი ყველანაირი ცვლილებებით დამტკიცდება, როგორც პოლიტიკა ან სხვადასხვა პოლიტიკები, ან როგორც კანონი ან კანონები, რომლებიც მიეწოდება მოქმედ ოფიციალურ პირებს თანხების გახარჯვისა და შეკრების სანქცირებისათვის (რიდი და სვეინი 1997).[8] ჰაგენმა და ჰარდენმა (1996) განავითარეს საბიუჯეტო პროცესის მოდელი, რომელიც აღწერილია მომდევნო გვერდებზდე. მათზე დაყრდნობით ბიუჯეტის ციკლის ანალიზი შეიძლება მოხდეს 4 საფეხურის გათვალისწინებით:

1. დაგეგმარების პროცესი მთავრობაში (მთავრობის საფეხურზე), რომლის კულმინაცია საბიუჯეტო პროექტის კანონის პარლამენტისადმი დამორჩილება უნდა იყოს
2. საპარლამენტი საფეხური, რომელიც დაბოლოვებდა ფორმალური საბიუჯეტი აქტით
3. დანერგვის საფეხური, რომლის განმავლობაშიც საბიუჯეტო აქტი შეიძლება განხორციელდეს და შემოწმდეს
4. შემდგომი კონტროლის საფეხური

ნებისმიერ დროს, თუ გამოვიყენებთ სამ ან ორ საფეხურს მაინც წარმატებულ ბიუჯეტს მივაღწევთ. ეს ნაჩვენებია 10-1 ცხრილში. თ წელს მიმდინარე ბიუჯეტი არის დანერგვის საფეხურზე, შემდეგი წლისა სამთავრობო ან საპარლამენტო საფეხურზე, ხოლო წინა წლის ბიუჯეტი შეჯამების საგანია. ბიუჯეტის მომზადების მრავალ წლიანმა სტრუქტურამ ვადიანი ანგარიშის და საგადასახადო პროცესების შესახებ შეიძლება გვაჩვენოს უფრო მეტი მსგავსებაც.

მთავარი აღმასრულებელი და მისი თამანშრომლები პასუხისმგებელნი არიან, წარმოადგინონ საბიუჯეტო შემოთავაზება და წარუდგინონ ის საკანონმდებლო ორგანოს დასამტკიცებლად. საკანონმდებლო ბიუჯეტირება ნიშნავს, რომ სააგენტოები ადგენენ საკუთარ შემოთავაზებებს გახარჯვების შესახებ პირდაპირ საკანონმდებლო ორგანოში, აღმასრულებელი ორგანოების შეფასების გარეშე.

8 ამერიკის შეერთებულ შტატებში ფედერალური ბიუჯეტი შედის პრეზიდენტის პასუხისმგებლობაში და მზადდება მისი მენეჯმენტისა და საბიუჯეტო აპარატის მიერ. ტრადიციულად ა.შ.შ-ს ბიუჯეტი ეხება მხოლოდ ხარჯებს და სარგებლიანობაზე საუბარი მცირეა. მოსალოდნელი ბიუჯეტის დეფიციტისა თუ ნაშთის ზომა მიჩნეულია ძალიან მნიშვნელოვნად, განსაკუთრებით მისთვის საინტერესო ტარიფების პოტენციურ შედეგში, დასაქმებისა თუ სხვა ფაქტორებში. ბრიტანეთისა და ევროპის კანონმდებლობებთან შედარებით საინტერესო ასპექტია კონგრესის დიდი გავლენა საბიუჯეტო პროცესებზე. ფინანსური წლისათვის ა.შ.შ-ს ბიუჯეტი განსახილველად წარმოდგენილია იანვარში და იწყება ივლისში. მაშინ ის დაწვრილებით განიხილება წარმომადგენლობითი პალატის (ოუსე ოფ დეპრესენტატივეს) დაქვემდებარებული კომიტეტების მიერ და მცირე დონეზე სენატის საფინანსო კომიტეტების მიერ. მცირე შესწორებები ბიუჯეტში ჩვეულებრივი მოვლენაა, მაგრამ კონგრესის გავლენა უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე შესწორებების შემოთავაზება, რადგან ხშირად კონგრესი ზემოქმედებს ბიუჯეტის მასშტაბებზე მისი მომზადებისას. დიდ ბრიტანეთში ბიუჯეტის მომზადება ფინანსთა სამინისტროს ეხება, მის სათავეში დგას ფინანსთა სამინისტროს კანცლერი. ძირითადად გაზაფხულზე კანცლერი წარუდგენს მას პარლამენტს. ბიუჯეტის შეზღუდული სახის გარჩევა ხდება მისი მომზადებისას კაბინეტის შეხვედრების დროს, მაგრამ საბოლოო წვრილმანები შეიძლება არ იყოს ცნობილი საბიუჯეტო დღემდე. ბრიტანეთის ბიუჯეტის მთავარი დარტყმა მოდის გადასახადებსა და ეკონომიკის მდგომარეობაზე. დაწვრილებითი გასავლების დადგენილებები ცალკე ქვეყნდება, ხან ბიუჯეტის დღესვე, ხან კი რამდენიმე კვირით ადრე. საპარლამენტო კომიტეტები განიხილავენ და აკრიტიკებენ გასავლების დადგენილებას, მაგრამ მათ არ შეუძლიათ ცვლილებების შეტანა ბიუჯეტში.

ცხრილი 10-1
საბიუჯეტო პროცესის საფეხურები

საპარლამენტო და სამთავრობო დონე	განხორციელება	კონტროლი		
	საპარლამენტო და სამთავრობო დონე	განხორციელება	კონტროლი	
		საპარლამენტო და სამთავრობო დონე	განხორციელება	კონტროლი
წელი ტ-2	წელი ტ-1	წელი ტ	წელი ტ+1	წელი ტ+2

ევრო გაერთიანების ქვეყნებში სამთავრობო საფეხური ჩვეულებრივ იწყება საფინანსო წლის დასაწყისამდე 11 ან 12 თვით ადრე, საპარლამენტო საფეხური ძირითადად ფარავს ბოლო 3-4 თვეს საბიუჯეტო წლის დასაწყისამდე და სრულდება მისი დასაწყისისას.

სამთავრობო საფეხური ჩვეულებრივ სრულდება მთავრობის სააღმსრულებლო შტოში. სააღმსრულებლო შტოსთან ერთად ჩართულია ასევე ფინანსთა სამინისტრო, სხვადასხვა დონის მმართველებით, რომელიც სამთავრობო საფეხურის ყველანაირ ორგანიზაციაში იღებს მონაწილეობს. ზოგიერთ ქვეყანაში ეს ფუნქცია გადანაწილებულია სხვადასხვა სამინისტროებზე.

საპარლამენტო საფეხური საბიუჯეტო კანონზე საკანონმდებლო ორგანოებსა და მთავრობას შორის მოსალაპარაკებელ პროცესს გულისხმობს. ევრო გაერთიანების წევრ ყველა ქვეყანას აქვს საბიუჯეტო კანონის საკუთარი საპროცედურო წესები, რომლებიც განსხვავდება სხვა ჩვეულებრივი კანონების საპროცედურო წესებისაგან. ეს სპეციალური პროცედურები საჭიროა იმისათვის, რომ დარწმუნებული ვიყოთ ბიუჯეტის დროზე მომზადებაზე, ანუ მომავალი ფინანსური წლის დაწყებამდე, ამას შეიძლება დასჭირდეს შეზღუდული საპარლამენტო დებატები და ზოგიერთ შემთხვევაში პროცესის დაჩქარების უფლება მიეცეთ აღმასრულებლებს. პარლამენტს შეუძლია საერთოდ უარი თქვას მთლიან ბიუჯეტზე და შეასწოროს მისი ნაწილები.

საფინანსო წლის განმავლობაში ბიუჯეტის დამტკიცებისას მთავარი პასუხისმგებლობა მოდის მთავრობის აღმასრულებელ შტოზე. პარლამენტი შეიძლება ჩართული იყოს ამ საფეხურში, განსაკუთრებით დამატებითი საკითხების დამტკიცებაში.

10-2 ცხრილი გადმოგვცემს საბიუჯეტო პროცესის მთავარ სტრუქტურას. 1 საფეხური იწყება ბიუჯეტის მთავარი ხაზისა და ნორმების ფორმულირებით. ეს გულისხმობს, რომ მთავარი ხაზის საშუალებებს უნდა მოყვებოდეს შემუშავება/შედგენის პროცესი (დრაფტინგ პროცესს), ასევე უნდა ეხებოდეს მაკრო ეკონომიკის ტენდენციების პრეზენტაციას და სამინისტროების მიერ მომავალი წლის განვითარების განხილვას. დამატებით, ეს საფეხური შეიძლება მოიცავდეს ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი მიზნების განსაზღვრას საერთო გასავლებისა და საერთო დეფიციტების გათვალისწინებით.

ცხრილი 10-2
ბიუჯეტის პროცესის მთავარი საფეხურები

საფეხური	საქმიანობა
სამთავრებო საფეხურზე	
G1	ბიუჯეტის მიზნებისა და მთავარი ხაზის ფორმულირება
G2	საბიუჯეტო განაცხადების მომზადება
G3	ბიუჯეტის პირველადი მონახაზის კომპილაცია
G4	შეთანხმება
G5	საბიუჯეტო შემოთავაზების დასრულება
საპარლამენტო საფეხურზე	
P1	დებატები საბიუჯეტო შემოთავაზებაზე, მათი შესწორებანი და კენჭისყრა
P2	ზედა და ქვედა პალატების შეთანხმება
P3	მთავრობის მიერ დამტკიცება
განხორციელება და განხილვა	
I1	ბიუჯეტის განხორციელება
I2	წლიური ცვლილებები ბიუჯეტში
კონტროლი და ანგარიშვალდებულება	

მეორე საფეხური მოიცავს გასავლების/ხარჯვითი დეპარტამენტების (spending departments) მიერ ინდივიდუალური საბიუჯეტო განაცხადების მომზადებას. ის ძირითადად თანხმობაშია გასავლების სამინისტროებთან, ბიუჯეტის წარმმართველი ხაზთან, და პირველ საფეხურზე განსაზღვრულ მიზნებთან. გასავლების სამინისტროებმა უნდა ჩამოაყალიბონ საკუთარი განაცხადის პრიორიტეტები და მტკიცებულებები და განავითარონ თავდაცვითი სტარტეგიები ფინანსთა სამინისტროს მიერ განაცხადების შემცირების მცდელობისა და კონკურენტი განაცხადების წინააღმდეგ. ამ ეტაპის მსვლელობისას გასავლების სამნისტროები შეიძლება დაუკავშირდნენ ფინანსთა სამინისტროს, მაგრამ იშვითია, ოფიციალურ დონეზე მათი დაკავშირება სხვა სამინისტროებთან.

საფეხური G3 მოიცავს ბიუჯეტის პირველი მონახაზის (draft) კომპილა-

ციას, რაც ძირითადად ფინანსთა სამინისტროს პასუხისმგებლობაში შედის. ამაში შეიძლება შედიოდეს ორმხრივი მოლაპარაკებები ხარჯებისა და ფინანსურ სამინისტროებს შორის. ბიუჯეტის შემოსავლის აღრიცხვა, ძირითადად, ფინანსთა სამინისტროს პასუხისმგებლობაა.

საფეხური G4 შედგება მცდელობებისაგან, რომ გადაჭრას შესაძლო კონფლიქტები ფინანსთა სამინისტროს, გასავლების სამინისტროსა და სხვა სამინისტროებს შორის.

საფეხურებრივი ღონისძიება

მთავრობის ფაზა
G1 ბიუჯეტის მიზნებისა და მთავარი ხაზის ფორმულირება
G2 საბიუჯეტო განაცხადის მომზადება
G3 საბიუჯეტო მონახაზის კომპილაცია
G4 შეთანხმება
G5 საბიუჯეტო შემოთავაზების დასრულება

საპარლამენტო ფაზა

P1 დებატები საბიუჯეტო შემოთავაზებაზე, მათი შესწორებანი და კენჭისყრა
P2 ზედა და ქვედა პალატების შეთანხმება
P3 მთავრობის მიერ დამტკიცება

შემდგომი კონტროლი და ანგარიშგება
შეთანხმების პროცესში გასავლების მინისტრებს შორის არბიტრობას ითავებს პრემიერ მინისტრი, არჩეული კაბინეტის კომიტეტი ან მთელი კაბინეტი. G5 საფეხური ასრულებს ამ საფეხურს ბიუჯეტის საბოლოო ანგარიშის დამტკიცებით კაბინეტში, რის შემდეგაც კანონპროექტი გადაეცემა პარლამენტს.

პარლამენტში საბიუჯეტო გადაწყვეტილების სტრუქტურა დამოკიდებულია ქვეყნის საკონსტიტუციო სისტემაზე. ორპალატიან პარლამენტში საბიუჯეტო პროცესები საკმაოდ განსხვავდება იმისდა მიხედვით, თუ როგორაა გადანაწილებული საბიუჯეტო ძალაუფლება ზემო და ქვემო პალატებში.

უმეტეს ევროპულ ქვეყნებში ბიუჯეტის სრული უგულებელყოფა პოლიტიკურად იგივე, რაც მთავრობის ნდობის დაკარგვა, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს მთავრობის გადაყენება. ეს გულისხმობს დებატებს მთავრობის ძირითად პოლიტიკასთან დაკავშირებით და მას მოსდევს პირველი კენჭისყრა საბიუჯეტო ანგარიშის შესახებ. თვით ბიუჯეტი შემდეგ განიხილება დეტალურად, ამ დროს, შესწორებები შეიძლება იქნას მიღებული და გატარებული. ბიუჯეტი მცირდება P1 და P2 საფეხურებზე.

როდესაც საბიუჯეტო აქტი დაკანონდება, საბიუჯეტო პროცესი გადადის განხორციელების ფაზაში. იმის გამო, რომ განხორციელება მთავრობის პასუხისმგებლობაში შედის, მთავარ მოქმედ პირად გვევლინებიან კვლავ გასავლების მინისტრები და ფინანსთა სამინისტრო, შეიძლება საქმეში ჩაერთოს ისეთი გარე

სხეული, როგორიცაა აუდიტის ინსტიტუტი. პარლამენტსა და მთავრობაში განხორციელების პროცესი შეიძლება შეერწყას დაპროექტების საფეხურს. შერწყმის ალბათობა მოდის მიმდინარე ფინანსური წლის პერიოდში ბიუჯეტის გადამოწმების შესაძლებლობიდან, რადგან ბიუჯეტში დამატებები შეიძლება წარედგინოს და გადაეცეს პარლამენტს. ძირითადად, შეცვლილი ბიუჯეტი იმავე საფეხურებს გადის, რასაც ჩვეულებრივი ბიუჯეტი.

შეიძლება შეამჩნიოთ, რომ საბიუჯეტო პროცესისას, საბიუჯეტო ორგანოებისა და პოლიტიკურ ცენტრების (მთავრობასა და პარლამენტს ან კონგრესს შორის) ურთიერთობა ბევრად უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე ურთიერთობა აღმასრულებლსა და საკანონმდებლო ორგანოებს შორის. ბევრ ქვეყანაში ბიუჯეტირებისა და პოლიტიკის შემუშავებას შორის დამოკიდებულება ფოკუსირდება მთავრობის დამიკიდებულებაზე, რომელიც ხორციელდება ორ განსაკურებით ცენტრალურ ინსტიტუტს შორის, სახელდობრ, საბიუჯეტო ორგანოსა და მთავრობის პოლიტიკის შემუშავების ცენტრებს შორის.

ლაკასე (1996) დიდ ყურადღებას აქცევს პოლიტიკის შემუშავების ცენტრსა და საბიუჯეტო ორგანოებს შორის აშკარა სხვაობებს. ამ ორს შორის ჰარმონიზაცია და შეთანხმების მიღწევა არ იწვევს მათი შეხედულებების შერწყმას, პირიქით, აჩენს მათ განსხვავებებს.

რა არის ეს განსხვავებები? ერთის მხრივ საბიუჯეტო ორგანოების კულტურა ძალიან ძლიერია. ორგანიზაციები პატარა და ერთად შეკრულია, ხოლო სამუშაო მძიმე და კალენდრით განსხვავებული. მისთვის დადგენილი მოვალეობანი შემდეგია: საბიუჯეტო პროცესის მოხერხება, ხაზინის დაცვა და მთავრობის ფინანსური ბაზრებისა და ფინანსური რეპუტაციისთვის მართვა. პოლიტიკის ცენტრი, მეორეს მხრივ, არის იქ, სადაც უნდა შემოწმდეს და გადაწყდეს სტრატეგიის ცვლილებების მოთხოვნები, რომლებიც მომდინარეობს დარგობრივი დეპარტამენტებიდან და სამინისტროებიდან, სადაც პოლიტიკური პასუხისმგებლობანი უნდა ჩამოყალიბდეს და ზოგჯერ დაიწყოს კიდეც მათი განხორციელება.

საბიუჯეტო ორგანოსათვის სტაბილურობას, სიცხადეს, კარგად დაგეგმილ ცვლილებებს შეიძლება მნიშვნელოვანი ღირებულება ჰქონდეს. მთავარი მოვალეობების გარდა, ორგანოს ეკისრება მთავრობებს შორის სამუშაოს გადანაწილების ასახვაც. როგორც ხაზინის მცველი, ის მოწმდება, თუ როგორ ართმევს თავს ფინანსურ პოზიციას, როგორ ეპყრობა განსაკუთრებულ "კლიენტებს", რა ხდება ყველა დარგობრივ სამინისტროში. როცა მათი ინტერესები არ ერთიანდება საბიუჯეტო ციკლში, რომლის კომპრომისების მიღწევაც საკმაოდ რთული იყო, საბიუჯეტო ორგანოს მცირე მოქნილობა ახასიათებს.

მთავარი ხარჯები ცენტრისათვის არის პოლიტიკური პრობლემები, რომლებიც ხანდახან იწვევს კრიზისსა და უკმაყოფილებას. ცენტრალური მთავრობის ფუნქცია ერთის მხრივ მოითხოვს სტაბილურობას, უცვლელობას, ხოლო მეორეს მხრივ, პასუხისმგებლობას, სიახლეებსა და მოქნილობას. . ." შრომის აბსოლუტურად განაწილება შეუძლებელია. ცუდია თუ კარგი, ბიუჯეტირება სინამდვილეში არის პოლიტიკის ჩამოყალიბება და პირიქით სერიოზული პოლიტიკის ჩამოყალიბება შეუძლებელია განხორციელდეს მიზნობრივი რესურსების გარეშე, რაც

თავისთავად ბიუჯეტირებაა ". ძალიან ბევრი კონსესუსი არსებობს სისტემებისა და წესების არსებითი მახასიათებლების შესახებ, რომლებიც მიმართულია საქმიანობათა ჰარმონიზაციისა და ეფექტურად ურთიერთშევსებისაკენ. საბიუჯეტო ორგანოსა და ცენტრს შორის ურთიერთობა მთავარი ამოსავალია. ხარისხიანი ბიუჯეტირება დამოკიდებულია სისტემური პოლიტიკის ჩამოყალიბებაზე და პირიქით პოლიტიკური კურსის გონივრული გატარებისათვის ბიუჯეტირება არის გასაღები. პრინციპები ცხადი და მარტივია, მაგრამ მათი დანერგვა ადაპტაციისა და განმტკიცების დაუსრულებელი პროცესია.

ბიუჯეტირებისა და პოლიტიკური კურსის მესამე განზომილება არის თანაპასუხისმგებლობა. მთავრობის ორი მთავარი ორგანიზაცია საბიუჯეტო ორგანოები და ცენტრია. ისინი აკონტროლებენ მთავრობის 2 ამოსავალ ინსტრუმენტს: საკანონმდებლო ნაკადს და საბიუჯეტო პროცესს. მხოლოდ ამ ორგანიზაციებში თანხმდება ერთმანეთის კონკურენტი მოთხოვნები. აქ შეიძლება დაინერგოს და განხორციელდეს შტატის შეფასების სრული პერსპექტივა. ორი ცენტრალური შერწყმული ორგანიზაცია უნდა იყოს აღჭურვილი და შეეწინააღმდეგოს და მოაგვაროს დარგობრივი სამინისტროს პასუხისმგებლობის გარეთ აღმოჩენილი პრობლემები. აქ არსებობს საშიშროება, რომ მაშინაც კი, როცა ჰარმონიზაცია და ურთიერთშევსება სწორად არის წარმოებული, მნიშვნელოვანი კითხვები შეიძლება პასუხგაუცემელი დარჩეს, სანამ მნიშვნელოვანი კრიზისი არ გამოიკვეთება.

სახელმწიფო ბიუჯეტირების წესები და ნორმები

ბიუჯეტირებისა და პოლიტიკის კურსის გატარების უკანასკნელმა გამოცდილებამ უკან მოიტოვა წესების, ნორმებისა და პრაქტიკის სუბსტანციური ნაწილი, რომელიც უბრალოდ სრულდება მრავალ ქვეყანაში, რადგან მათ იცნობენ როგორც ეფექტურსა და დამუშავებულ საშუალებებს და მათ მოითხოვენ საერთაშორისო ორგანიზაციები და/ან ფინანსური ბაზრები. ბიუჯეტის ნორმების დადგენა უფრო მარტივია, ვიდრე პოლიტიკის კურსის. ისინი არაორაზროვნად ყალიბდება. მათი გამართლება თუ გაუმართლებლობა ადვილად შესამჩნევია და სანქცირებულია ფინანსური ბაზრების მიერ.

ახალი საბიუჯეტო რეფორმის საშუალებები თანამოქმედია შეფასებული ბიუჯეტის პრინციპებისა.

1. *სისრულე.* ბიუჯეტი უნდა მოიცავდეს მთავრობის შემოსავლებსა და გასავლებს. ერთ პროცესში შეიძლება მოექცეს მთავრობის ყველა ქმედება.
2. გაერთიანება. ყველა ხარჯისა და სარგებლიანობის აკრეფის ნაწილი ერთმანეთთან კავშირში უნდა იყოს. ყველა ხარჯი უნდა შეფასდეს, არა აქვს მნიშვნელობა მთავრობის რა ნაწილს ეკუთვნის.
3. *გამორჩეულობა.* მხოლოდ ფინანსური მასალები უნდა იყოს ბიუჯეტში. (თანამედროვე კრიტიკოსები აღიარებენ, რომ თითქმის ყველა სამთავრობო ქმედებას აქვს ფინანსური შედეგი).
4. *დაწვრილებით აღწერა.* ბიუჯეტი უნდა შესრულდეს, როგორც ეს გათვალისწინებულია. გასათვალისწინებელი ცვლილებანი არ უნდა განხორციელდეს საბიუჯეტო წელიწადში.
5. *წლიურობა.* ყოველ წელს ბიუჯეტი უნდა მომზადდეს ორგანოს არსებობის მომავალი წლისთვის.

6. *სიზუსტე.* პროგნოზები უნდა იყოს შესაძლებელიცა და გონივრულიც, ხოლო დოკუმენტები კი თანხვედრი.
7. *სიცხადე.* ბიუჯეტი გასაგებად უნდა აღწერდეს თუ რა არის შემოთავაზებული. იმის გამო, რომ დოკუმენტმა ყველაფერი მოიცვას, არ უნდა მოხდეს დეტალების იგნორირება.
8. *საჯაროობა.* წარმომადგენლობით დემოკრატიაში ბიუჯეტი არ არის საიდუმლო.

ბიუჯეტი შეიცავს სახელმწიფო გასავლების გეგმას (ისევე, როგორც საშემოსავლო დადგენილებას). ის, რომ ასეთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები მიიღება საჯარო განხილვის გარეში, აშკარად ეწინააღმდეგება დემოკრატიის ხაზგასმულ პრინციპებს.

ლაკასის (1996) მიხედვით არსებობს 3 მნიშვნელოვანი საკითხი ბიუჯეტთან დაკავშირებით: სისრულე და მრავალწლიანი პერსპექტივა ბიუჯეტის დამუშავებაში და დანერგვის მონიტორინგის შესაძლებლობა მომავალი ანგარიშგებისა და დროული დადგენილებების გასაუმჯობესებლად. (უკანასკნელი ორი ნაწილობრივ შეესაბამება დაწვრილებით აღწერას, სიცხადესა და საჯარობას). ბიუჯეტის ორგანოებსა და ცენტრს შორის ურთიერთობებში ეს ამოსავალი წერტილები ერთიანდება ჰარმონიზაციის, ურთიერთშევსებისა და თანა-პასუხისმგებლობის საკითხებში.

მეორეს მხრივ, ვილადვსკი და კაიდენი (1997) ასკვნიან: რომ გავიგოთ ჩვენს დროში რა დაემართა ბიუჯეტირებას უნდა წარმოვიდგინოთ სასურველი ქცევის რადიკალური ცვლილებანი ნორმებში, რომლებიც წარმართავდნენ ბიუჯეტირებას. მათზე დაყრდნობით ბიუჯეტი ჩაისახა მე-19 საუკუნის დასაწყისში, როგორც რეფორმების შედეგი, რომლებმაც შეცვალა უწესრიგობის საუკუნეები და გასავლების კონტროლის მოუწესრიგებლობა, რომელიც დამყარებული იყო ანულირების ნორმებზე, სისრულეზე, საკანონმდებლო აპროპრიაციაზე (მითვისება), აუდიტზე და ბალანსზე. სახელმწიფო ბიუჯეტი დღესდღეობით ფასდება მათი გრძელვადიანი განხორციელების წინააღმდეგ, ისინი შედგებიან მრავალი სახის ხარჯისაგან, არიან დაუბალანსებელნი, არა ზუსტი და დამოკიდებულნი არიან გარე ფაქტორებზე, რაც მათ კონტროლს არ შეესაბამება.

რადგანაც სისრულის ნორმას შევეხეთ, ეს წესი შეგვიძლია შემდეგნაირად წარმოვადგინოთ: ყველა პენსი, რომლის ლოკალიზაცია უნდა მოხდეს სახელმწიფო პროცესების მიერ და არა ბაზრის მიერ, უნდა ეცნობოს და წარმოდგენილი იყოს ბიუჯეტის შეფასებაში.

თეორიულ დონეზე ძალიან მცირე იყო დისპუტი ამ წესის გარშემო. მიუხედავად ამისა, პრაქტიკაში ეს წესი საკმაოდ მომთხოვნია. ეს წესი ირღვევა პირდაპირი კრედიტის, საკრედიტო გარანტიების, გადასახადების შეღავათების, არასაბიუჯეტო კორპორაციების, უვადო დასახელებების და მეთოდების მიერ. (ვილდავსკი და კაიდანი, 1997). მაგალითად, გასულ 2 ათწლეულში ამ წესის დანერგვაში ყველაზე დიდი ცვლილება იყო სპეც.ფონდების რეინტეგრაცია "ჩვეულებრივ" ბიუჯეტირების პერსპექტივად. არსებობს ასევე მზარდი ტენდენცია, რომ დამუშავდეს სამინისტროების მიერ დადგენილი კომერციული ღონისძიებანი და დადგინდეს

ინიციატივა იმის შესახებ, თუ რას წარმოადგენენ ისინი – სხანაირად, რომ ვთქვათ, სხვაობა კომერციულ და საჯარო პოლიტიკის ფუნქციებს შორის მკვეთრდება (ამას პრივატიზაციაც დაეხმარა).

სხვა კატეგორიები, მაგალითად გადასახადების აღრიცხვა, გარანტიები და რეგულაციები სწრაფად არ მიიღწევა. გაურკვეველი გარანტიები, ისეთი როგორიცაა, საპენსიო ობლიგაციები, საბანკო და საფინანსო სისტემების ორგანიზაციებისათვის საბიუჯეტო თვალთახედვის არის მიღმა რჩება. ისიც არაა ნათელი, თუ როგორ შეიძლება ისინი ჩაირთოს. კვლავაც მიმდინარეობს დებატები გადასახადების გასავლების კონცეპტების კანონიერების შესახებ. მარეგულირებელი ბიუჯეტის შექმნისა და გამოყენების ცდაც კრახით დასრულდა. მეორეს მხრივ, ვიმნემ შეიძლება იკამათოს იმის შესახებ, რომ "წვრილმანების" მოწესრიგებამ შეიძლება გაზარდოს ბიუჯეტის სირთულე იმ დონემდე, რომ გამჭვირვალობისა და ანგარიშგების გაუმჯობესების მთავარმა მიზანმა ფიასკო განიცადოს (ლაკასე, 1996).

პოლიტიკური კონფლიქტები შეიძლება წამოიჭრას საბიუჯეტო ორგანოებში, პოლიტიკის ცენტრებში და დარგობრივ სამინისტროებში. უკანასკნელებს (და მათ კლიენტებს) უნდათ, რაც შეიძლება მეტი ავტონომია, უმჯობესია ასევე თუ თავად აკონტროლებენ "საკუთარ" შემოსავლებს. მმართველი პირები ზოგჯერ წარმოადგენენ ორგანიზაციების სიმბოლურ ღირებულებას, რომელიც შეიძლება აღვწეროთ, როგორც "ახალი, დინამიური და ბიუროკრატიის კლანჭებს გარე", ან წარმოდგენილია, როგორც "ნამდვილად შენი" ძლიერი ინტერესების ჯგუფებისათვის. გარე საბიუჯეტო გასავლები გამოიყენება ბიუჯეტის ჩამოჭრის წინააღმდეგ. ეს არის დროში გამოცდილი სტრატეგია, როდესაც ამომრჩეველი განიცდის დიდ დეფიციტს.

ამოსავალი წერტილი ბიუჯეტირებისა და პოლიტიკური კურსის გატარებაში უფრო მეტია, ვიდრე არაჰარმონიულობის პირდაპირი პრობლემა. გამოსავლის გასაღები - სრული ბიუჯეტისაკენ სწრაფვა – ალბათ ეყრდნობა მკაცრ საბიუჯეტო კანონებსა და წესებს.

ბიუჯეტიდან თავის დაღწევის მცდელობის გარდა, სხვა მნიშვნელოვანი ამოსავალი წერტილები თითქოს დაკავშირებულია რეგულირებასა და შეღავათების არჩევნებთან თუ პირდაპირ გასავლებსა და საგადასახადო გასავლებთან. საგადასახადო გასავლების ბიუჯეტირება, თუნდაც პრიმიტიული სახით, იშვიათია, რადგან მარეგულირებელი ბიუჯეტირება შორს არ წასულა სახელმძღვანელოებიდან და არ მიუღწევია ოდნავ მეტისთვის. პოლიტიკის ჩამოყალიბების გადმოსახედიდან, ცენტრალური პასუხისმგებლობის ამნაირ ამოსავალ წერტილებს აქვთ სირთულე ორგანიზაციული თავშესაფრის პოვნაში.

აქ გასაღები ორივე წყაროს ერთად ქმედების შესაძლებლობაა. (ლაკასე, 1996) სისრულის წესის ქრონოლოგიური ორეული მრავალწლიანი ბიუჯეტის მაგივრად არის წლიურობა. ეს უკანასკნელი ცდილობს დაარეგულიროს წლიური ბიუჯეტი მრავალწლიანი პოლიტიკის გადმოცემით. ეს ერთი შეხედვით, საწინააღმდეგო მიმართულება მნიშვნელოვანია ორ ასპექტში: ახალი თუ რეფორმირებული პოლიტიკისათვის და პოლიტიკის ფაქტორების ურთიერთ გავლენასათვის. ორივე შემთხვევაში, მიმდინარე ბიუჯეტის დამუშავება მოითხოვს ხარჯების პროგნოზის

სიზუსტეს. გადაწყვეტილების მიმღები ცენტრის ხედვით,ეს წესი,რომელიც უბრალოდ ისეთივე ზოგადია, როგორიც სისრულის წესი, ნიშნავს, რომ ცენტრს შეუძლია მოიპოვოს საბიუჯეტო ორგანოდან არგუმენტირებული გარანტია, რომ დღევანდელი დღის საშუალების შედეგები დათვლილია შეძლებისამებრ ზუსტად.

ახალი გეგმის ადექვატური მრავალწლიანი ღირებულება რეგულარულად შექმნის კონფლიქტებს ყველა ცენტრალურ ორგანიზაციებსა და დარგობრივ სამინისტროებს შორის და ძალიან ხშირად საბიუჯეტო ორგანოსა და ცენტრს შორის. უფრო მეტიც, ზოგიერთ ქვეყანაში წარმატებიდან მიღებულ დასკვნებს შეიძლება წინააღმდეგობა შეხვდეთ, რადგან ისინი ანელებენ მსვლელობას, გააღიზიანონ პოლიტიკოსები და გააზრებულ იქნან სამინისტროს პასუხისმგებლობის გარღვევად. უფრო მეტიც, ეს დასკვნები ზრდიან სირთულეებს პოლიტიკაზე გავლენის მომხდენ ჯგუფებთან მოლაპარაკებაში.

იმ ფაქტის კონსესუსი, რომ ბიუჯეტი არის გასაღები საშუალება კონტროლისათვის და უნდა ითამაშოს მნიშვნელოვანი როლი მსვლელობის წინადადებებზე, და მართლაც, მსვლელობის კონტროლისას, არის ისეთივე ძლიერი, როგორც ტრადიციული და განუსაზღვრელი.

ამ პარადოქსულ სიტუაციას აქვს სხვადასხვა წყარო. პირველ რიგში, საშუალებები ქვეყნების მიხედვით საგრძნობლად იცვლება. მეორე, "ცნობები მსვლელობის შესახებ" წარმოადგენს რაღაც არაერთგვაროვანს, რომელიც იცვლება შესაბამისობისა და სიზუსტის კონტროლიდან შეფასების საწყისებამდე. მესამე, ძირითადი სტრატეგია, თუ ვინ უნდა იყოს პასუხისმგებელი ამ ცნობების მოპოვებაში და ვისთვის,ასევე იცვლება ქვეყნიდან ქვეყანაში და პასუხისმგებლობების სუბსტანციური დამთხვევა არსებობს ზოგი ქვეყნის საშუალებებს შორის. და მეოთხე, საბიუჯეტო ორგანიზაციისა და ცენტრის ბიუჯეტის დამუშავებისა და კონტროლის საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ნაკადის მონოპოლური პოზიციის საპირისპიროდ,მსვლელობა მოიცავს ჩარევითობას,ზოგჯერ სხვა მოთამაშეების მყარ პოზიციებს: ზოგ ქვეყანაში შიდა რევიზორები და შემფასებლები, უმეტეს ქვეყანაში კი, აუდიტების მოხსენებები ეგზავნებათ კანონმდებლებს. აგრეთვე, გვხდება განსაკუთრებული ან სპეციალიზირებული ორგანოები, მაძიებელი კომისიების რევიზორებიდან შემფასებელთა ორგანოებამდე, ისეთ საკითხებში გამოცდილებით, როგორიცაა საჯარო პოლიტიკა ან ფინანსური ორგანიზაციების კონტროლი.

მიღებულია, რომ ბიუჯეტის განხორციელება რეგულარულად და სწრაფად იძლევა ინფორმაციას იმის შესახებ, რომ არჩეული თანხები სინამდვილეში დახარჯულია ბიუჯეტის მიერ დადგენილი კანონმდებლობის ფარგლებში. ბევრ ქვეყანაში არსებობს განხორციელების მონიტორინგი, მაგრამ პოლიტიკის განვითარების ეს მთავარი ცნობა არის ხშირად შეზღუდულია და გამოიყენება თითქმის ექსკლუზიურად ბიუჯეტის ორგანოს მიერ.

ამას ცენტრი იშვიათად მიიჩნევს საკმარისად. ცენტრის ყურადღება მიმართულია მომავლისაკენ, ახალი პოლიტიკისა თუ გადამოწმებული პოლიტიკისაკენ (ლაკასე, 1996). ეს არის მიზეზი, რატომაც ამტკიცებენ კრიტიკოსები გასავლების კონტროლის დასვლას სისრულის ნორმებამდე (ვილდავსკი და კაიდენი, 1997). განხორციელების მნიშვნელოვანი ამოსავალი დაკავშირებულია სისტე-

მებთან, ორგანიზაციებთან და მეთოდებთან, რომლებიც გამიზნულია მარტივი და უძველესი შეკითხვების საპასუხოდ, ისეთების, როგორებიცაა: ფული ეფექტურადაა დახარჯული თუ არა? აღწევს თუ არა ფული იმ ადამიანებამდე, ვისთვისაც იყო გამიზნული? აღწევს თუ არა პოლიტიკა დადგენილ მიზნებს? ამცირებს თუ არა პოლიტიკა არა სასურველ ეფექტებს?

რთული და საწინააღმდეგო საგანი, რომელსაც ზემოთ მოყვანილი კითხვები ბადებენ – სახელდობრ, თუ მოახდინა პოლიტიკამ მოსალოდნელი ეფექტი საზოგადოებაზე და თანაც ხელსაყრელ ფასად – უცნაურად იზიდავს ყველაზე ძლიერ კონსენსუსს. უმეტეს ქვეყანაში გამოქვეყნებულია საკმაოდ მრავალრიცხოვანი შეფასებები და პოლიტიკური მიმოხილვები. ისინი ძირითადად ჩნდებიან ბიუჯეტის ციკლის კონტურებს გარეთ. შემფასებელი ორგანოების როლი, ბიუჯეტის მაკონტროლებელი კომისიის მსაგავსად, რომელიც ინფორმაციას აწვდის ა.შ.შ-ს კონგრესს, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი არც ცენტრსა და არც საბიუჯეტო ორგანოს არ აწვდიან ინფორმაციას, დღესდღეობით მთავარია. არსებითია, რომ მმართველ პირებს მიეწოდოთ ინფორმაცია მსვლელობის შესახებ. მთავარი ამოსავალი ორგანოსა და ცენტრს შორის შეფასებათა გამო ურთიერთობისათვის თითქოს არის ორგანიზაციების თანა-პასუხისმგებლობა, რომ იპოვონ ზუსტი განხორციელების ადგილი ამ სახის ღონისძიებებისათვის. საჯარო მენეჯმენტის შედეგიანობის საგანი – ე.ი არსებული პოლიტიკის გადაცემისას მაქსიმალური ნაყოფიერება და მინიმალური ხარჯები – არის ძალიან პოლიტიკური საკითხი, რომელშიც ბევრი საბიუჯეტო ორგანიზაცია თამაშობდა გასაღებ როლს ბოლო ათწლეულში, არსებითად როგორც ეგრეთწოდებული "ახალი საჯარო მენეჯმენტის" მწარმოებლები, ბიზნეს მენეჯმენტის სტილისა და პრაქტიკის გაერთიანების კონცეფცია საჯარო სექტორში. ეს რეფორმა დაფუძნებულია ორი ელემენტის შერწყმაზე: პირველი, ფინანსური ავტორიტეტების დელეგაციების გაგზავნა მინისტრებთან – ზოგ შემთხვევაში ვირტუალურად მოიცავს ყველა ასპექტს საკადრო პოლიტიკაში, გასავლების დროის მოქნილობის მსგავსად, შრომითი კაპიტალის შეცვლის უფლებას და პირიქით. და მეორე, წარდგენა დარგობრივ სამინისტროებში და სააგენტოების ინფორმირება კანონპროექტის გადაცემა-სტიმულაციის მიმდინარეობის შესახებ, რასაც ცენტრიდან შესაბამისად გაძლიერებული უნდა ჰქონდეს საფუძველი მსვლეობის შეფასებითა და დამაკმაყოფილებელი ძალაუფლებით, რომ არსებობდეს ანგარიშგებისა და კონტროლის გარანტია. მაგრამ უნდა გავაცნობიეროთ, რომ ამ სახის მსვლელობა ყველა ქვეყანაში ერთნაირი ვერ იქნება. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად იმისა, რომ უმეტეს ადგილებში საბიუჯეტო ორგანო წარმოადგენდა "მენეჯმენტის მხრივ" წინ გადადგმულ ნაბიჯს, მან წარმატებას მიაღწია მხოლოდ იმიტომ, რომ სრული მხარდაჭერა და კანონპროექტირება ჰქონდა პოლიტიკური ცენტრიდან. დღესდღეობით მიღებულია, რომ ყველანაირი სახის ინიციატივა, რომ განვსაზღვროთ მომსახურების მიწოდების სახე, ეკუთვნის პოლიტიკურ დღის წესრიგს და მოითხოვს სრულ ერთიანობას ორივე – საბიუჯეტო ორგანოსა და ცენტრის მხრიდან.

ის, რომ ბიუჯეტმა გააუმჯობესოს ანგარიშგება და მოგვცეს სახელმწიფოს ფუნქციონირების გამჭვირვალობის გასაღები არის ბიუჯეტის თეორიის თეოლოგიური ხასიათი. არავინაა ვირტუალურის წინააღმდეგი. მიუხედავად ამისა, ამ პრინციპის პრაქტიკული მნიშვნელობა ხშირად სიბნელით მოცული რჩება. (ლაკასე, 1996).

პირველი შეკითხვა პრინციპის მნიშვნელობის შესახებ არის: გამჭვირვალე ვისთვის? მოკრძალებული ოპერატიული პასუხია: პარლამენტის წევრებისათვის. შიდა და საერთაშორისო ფინანსური ბაზრების შემთხვევა ადრეც ყოფილა: მათ შეუძლიათ თავიდან აიცილონ და/ან მიითვისონ ხარჯები, თუ კარგად ვერ იგებენ მიწოდებულ ინფორმაციას. ბიუჯეტის არჩევნებისა და გამჭვირვალედ გატარების საშულებები სხვადასხვანაირია სხვადასხვა ქვეყანაში. არ არსებობს უნიკალური სისტემა, რომელიც მიწოდებული იქნება ყველა ქვეყნისათვის. მიუხედავად ამისა, უნდა იყოს გარანტია, რომ ასეთი ინფორმაცია არსებობს, თუ ამას საბსიუჯეტო ორგანოები თუ სხვა მოღვაწენი ასრულებენ.

სხვა ფენომენი, რომელიც ზღუდავდა ძირითადად ღარიბ ქვეყნებს – განმეორებადი ბიუჯეტი, ბიუჯეტის მიღება წელიწადში რამდენჯერმე – ახლა სტანდარტად იქცა შედარებით მდიდარ ერებშიც. (ვილდავსკი და კაიდენი, 1997).

ბალანსირებულმა ბიუჯეტმა, როგორც სასურველმა ნორმამ, დაიწყო დასუსტება კეინისური ეკონომიკის პრინციპების მიღების შემდეგ. კეინისური ეკონომიკის რწმენამ უკან დაიახია, ბიუჯეტის წარმოდგენა (როგორც ეკონომიკის ზრდის შენარჩუნების საშუალება), სტაბილური ფასები და სრული დასაქმებაც ასევე კრახით დასრულდა . ბალანსის ნორმა უფრო შემცირდა, მას აკლია ოპერაციული წარმართვა. (ვილდავსკი და კაიდენი, 1997).

რატომ შემცირდა ნორმები? ამ კითხვაზე პასუხის გაცემა ადვილი არაა. საბიუჯეტო პროცესის ძველი პოლიტიკა (ვილდავსკი) შეიძლებოდა ყოფილიყო ფოკუსირებული მზარდ განსხვავებებზე, რადგან საფუძველი ამის საშუალებას იძლეოდა. როდესაც შეუთანხმებლობა არსებობს საწყის ეტაპზე, ისევე როგორც საბიუჯეტო მოლაპარაკებების სასურველ შედეგზე, მზარდ ცვლილებებში პრობლემაა. შიკს (1990) სხვა შეხედულება აქვს: დროებითი აყვავების პროცესი შეწყდა და ინკრემენტალიზმი მასთან ერთად გაქრა. ბიუჯეტირების ნორმებიცა და სახარჯო პრაქტიკაც მასთან ერთად იცვლება. ნორმების მიზანი ისაა, რომ პრაქტიკამ გაამართლოს. საბიუჯეტო ნორმების მნიშვნელობა არა პირდაპირად შეგვიძლია დავინახოთ რეფორმების პრაქტიკასა და შემოთავაზებებში (ბიუჯეტის რეზოლუციები, კონსტიტუციური ხარჯების ზღვარი, და ა.შ).

ბიუჯეტირების საშუალებანი და რეფორმების მცდელობანი

საჯარო ბიუჯეტი წარმოიშვა, როგორც პუნქტობრივი ან პუნქტებად დანაწევრებული ბიუჯეტირების სისტემა, რომელშიც გასავლები დაყოფილია საბალანსო კატეგორიებად და ბიუჯეტის ყოველი ნაწილი წარმოადგენს რომელიმეს ამ საბალანსო კატეგორიიდან, თუ პუნქტიდან. პუნქტებად დანაწევრებული ბიუჯეტირების სისტემა ფაქტობრივად არის სარესურსო პუნქტების სია, რომლის საშუალებითაც შეგვიძლია გავარკვიოთ, თუ რაოდენობრივად რამდენი პუნქტია საჭირო და რა არის მათი ფულადი ღირებულება. როდესაც პუნქტი დამტკიცდება კანონმდებლობის მიერ, თანხები უნდა დაიხარჯოს მხოლოდ ამ პუნქტზე და არა სხვა მიზნებისათვის. პუნქტობრივი ბიუჯეტის სისტემა შეიძლება სხვა ფორმატითაც წარმოჩნდეს, სადაც ყველა პუნქტი მიჩნეულია სტანდარტული გასავლების პუნქტების ნაწილად. ამ შემთხვევაში გასავლების კატეგორია და საგანი იგივეა. საგანი აღნიშნავს გასავლების კატეგორიას, ისეთებს, როგორიცაა კადრები, ფონდები, აღჭურვილობა, ტრანსპორტი, ბეჭდვა და ქირაობა. ამიტომ პუნქტობრივი ბიუ-

ჯეტის სისტემას აქვს შემოსავლებზე ორიენტირებული მიდგომა და ნაკლებად იძლევა ინფორმაციას ხარჯებისა და პროგრამის ეფექტურობის შესახებ.

მაქსველის მიხედვით (1991) პუნქტობრივი ბიუჯეტირება შეზღუდულია ბევრ რამეში, შემდეგი ჩამონათვალის ჩათვლით:

- დეპარტამენტული და ფუნქციური ბაზისით ბიუჯეტის მოთხოვნებისა და დამტკიცებაში
- ხარჯების მოკლევადიანი კონცეპტი (წლიური ბაზისი) ბიუჯეტის განხილვაში გრძელვადიანი შედეგების გაუთვალისწინებლად
- დეპარტამენტულ შემოსავლებზე ორიენტირებულობა მიზნებისა და შედეგების მაგივრად
- მომსახურებისა და პროექტის ხარჯების შეფარდების უქონლობა მომსახურებისა და პროექტის სარგებლიანობასთან
- ზუსტი ინფორმაციის უქონლობა ბიუჯეტის ეფექტურად საკონტროლებლად

რამდენიმე საბიუჯეტო რეფორმის ცდამ წარმოშვა ბიუჯეტირების რამდენიმე ახალი სისტემა. ზოგმა გაუძლო გამოცდას, ზოგმა კი მოლოდინი ვერ გაამართლა. რეფორმების მცდელობიდან წარმოშობილია შემდეგი ახალი საბიუჯეტო სისტემები (მათ განვიხილავთ): (ი) ქმედითი (ფუნქციური) ბიუჯეტი (პერფორმანცე ბუდგეტინგ),(იი) მრავალწლიანი ბიუჯეტირება (მულტი-ყეარ პროგრამ ბუდგეტინგ), (იი) ნულოვანი ბიუჯეტი (ზერობასე ბუდგეტინგ) (გილდენჰუისი, 1997). ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი ბიუჯეტირების სისტემა ცდილობს გააუმჯობესოს მთავრობის ქმედებითუნარიანობა, მაგრამ განსხვავებულია მათი ქცევის მანერა. პუნქტობრივი ბიუჯეტირება კონცენტრირებულია გასავლების კონტროლსა და საჯარო ანგარიშგებაზე, ფუნქციური აუდიტი (პერფორმანცე აუდიტინგ) ცდილობს გააუმჯობესოს შიდა ადმინისტრაცია და საჯარო მომსახურებების შეძლებისამებრ დაბალი ხარჯები შეინარჩუნოს. პროგრამული ბიუჯეტირება ყურადღებას ამახვილებს საბიუჯეტო ინფორმაციის ისეთი გზით მიწოდებაზე, რომ ბიუჯეტის დამტკიცება, რაც შეიძლება რაციონალურად მოხდეს. ნულოვანი ბიუჯეტი აუმჯობესებს ფინანსური არჩევნების კონტროლსა და მოქნილობას (მაიკსელი, 1991).

ფუნქციური ბიუჯეტირების პროპაგანდა მე-20 საუკუნის დასაწყისში უკვე მოხდა. მას ძლიერ რეკომენდაციას უწევდა ა.შ.შ-ს ჰუვერის კომისია 1949 წელს. ფუნქციური ბიუჯეტირება იბრძვის საჯარო მომსახურებაში კადრებისა და სხვა საჯარო რესურსების ყველაზე მეტად ეკონომიური,ეფექტური და შედეგიანი გამოყენებისათვის.

შესაძლებელია მმართველმა პირებმა ახალი ან დამატებითი ფონდები გამოუყონ იმ მოქმედ ორგანიზაციებს, რომლებსაც დიდი შედეგი აქვთ და ჩამოართვან ფონდები მათ, ვისაც ნაკლები შედეგი აქვს ან ეცემა მათი შედეგიანობა.

ფუნქციური ბიუჯეტირების სამი თვალშისაცემი თავისებურება შეიძლება ჩამოვაყალიბოთ შემდეგნაიარად:

- საბიუჯეტო არჩევანი და საბიუჯეტო ინფორმაცია ჩამოყალიბებულია ღონისძიებების მიხედვით და არა სტანდარტული ინდივიდუალური ხარჯების პუნქტების მიხედვით

- ყოველი ღონისძიებისათვის განისაზღვრება ფუნქციური წონა, დგინდება შესაბამისი ფასი ღონისძიებისათვის და ფასდება შემოსავლის რესურსის შედეგიანობა
- წარმოდგენილია ფუნქციური მოხსენებები, რომლებიც არსებული ფასის გადახვევას და მიახლოებას ადარებს დაგეგმილ ნორმებს, რომ ხარჯთაღმრიცხველის (ბუღალტერის) ყურადღების ფოკუსირება მოხდეს პრობლემებზე, რომ დროულად მივიდეთ სწორ ნაბიჯებამდე (მაიკსელი, 1991).

ფუნქციური ბიუჯეტირების ერთი სერიოზული კრიტიკა ის არის, რომ ის ძირითადად კონცენტრირებულია მთავრობის ღონისძიებების ქმედითობაზე (არ აქცევს ყურადღებას, არსებობს თუ არა კიდევ საჯარო მოთხოვნა ამ ღონისძიებებზე) და არ იცვლება საზოგადოების მოთხოვნილებების შესაბამისად. ქმედითი ბიუჯეტირების სხვა პრობლემებია:

- ზოგიერთი პროგრამის გაწეული მომსახურების ხარჯების აღრიცხვა უფრო ადვილია, ვიდრე სხვა პროგრამის
- ქმედითობის დონე უნდა იზომებოდეს გამუდმებით, მაგრამ იშვიათად აღვწერთ პროგრამის მომსახურებისა და მისი სარგებლიანობის ხარისხს
- ორგანიზაციების მცდელობისგან დამოუკიდებლად, გაწეული მომსახურების ხარჯი შეიძლება იცვლებოდეს. ასე რომ, ორგანიზაცია შეიძლება იყოს პასუხისმგებელი იმ შედეგებზე, რომლებზეც მას შეზღუდული კონტროლი აქვს.

მრავალწლიანი ბიუჯეტირების პროგრამა წარმოიშვა აშ.შ-ში, სადაც ის ცნობილია, როგორც დაგეგმარება-პროგრამირებისა და ბიუჯეტირების სისტემა (ლანნინგ- როგრამმინგ უდგეტინგ შყსტემს (შ). ეს სისტემა შედგენილია იმ მიზნით, რომ მიღწეულ იქნას წინასწარ დადგენილი მიზნები. შ დაყრდნობით უნდა დადგინდეს სახელმწიფო პროგრამების მიზნები და შემდეგ ამ მიზნების მიღწევის ალტერნატიული მეთოდები უნდა შედარდეს მათი ხარჯებისა და სარგებლიანობის მიხედვით. შ მნიშვნელობა ძალიან დიდია პოლიტიკური შეხედულებიდან გამომდინარე, რადგან ის წარმოადგენს ყველზე სრულსა და ექსტრემალურ თეორიულ ცდას, რომ განსაზღვრულად შეათანხმოს ბიუჯეტირება და პოლიტიკის ჩამოყალიბება.

PPBS აქვს 8 სტრუქტურული ნაწილი: მიზნები, პროგრამები, პროგრამული ალტერნატივები, პროდუქცია, პროგრესის აღრიცხვები, შემოსავლები, მოცემული სამსახურის შესრულების ალტერნატიული გზები, სისტემის ანალიზი. ამ სტრუქტურას საფუძვლად უდევს მოქალაქეობრივი ბაზრის ანგარიშგება. ამის გამო, მიზანი უნდა იყოს პროდუქტის მიწოდება და დისტრიბუცია. ეს პროგრამები მიღებული და განხორციელებულია, როგორც პროდუქციული/დისტრიბუციული რამ. შესაბამისად, პროგრამის ალტერნატივებს წარმოადგენს სხვა პროდუქციული/დისტრიბუციული სახე, რომელსაც ექნება უკეთესი გასავალ-სარგებლიანობის მაჩვენებელი. შედეგის ერთადერთი პუნქტი საბოლოო პროდუქტი ხდება. პროგრესი განიხილება და ფასდება პროდუქტის/დისტრიბუციის დროულობისა და ეფექტურობის მიხედვით. აქედან გამომდინარე ხარჯი არის "ნებისმიერი საჭირო რესურსი, რომ შესრულდეს პროდუქციის/დისტრიბუციის საქმე". შედეგად, ნებისმიერ მოცემულ პროგრამაში ალტერნატიული ხარჯების ერთიანობა ქმნის მნიშვნელოვან

შესადარებელ ბაზისს. საბოლოოდ, სისტემების ანალიზი ახორციელებს მთელის დიაგნოზის დასმასა და შეფასებას.

მრავალწლიანი ბიუჯეტირების პროგრამას სხვა მახასიათებლებიც აქვს (გილდენჰუისი, 1997):

- პროგრამების ხანგრძლივობა ხშირად აჭარბებს ბიუჯეტის პერიოდს
- საბიუჯეტო პროგრამების მომზადების საფეხურები აიძულებს დეპარტამენტებს გამოიყენონ ხარჯების ეფექტურობის ანალიზისა და ხარჯებისა და სარგებლიანობის ანალიზის საშუალებებიც

მაიკსელის მიხედვით (1991) პროგრამული ბიუჯეტი მნიშვნელოვან სირთულეებს უქმნის ისეთ დიდ ორგანიზაციებს, როგორიცაა მთავრობა. ჰორიზონტალური კოორდინაციის უბრალო სისტემის გარეშე, რომელიც ადვილად აღიქმება და გვაძლევს სწრაფ შედეგებს, შ გვთავაზობს მონაცემებს, რომლებსაც ბიუჯეტის მიმღებნი ვერ გამოიყენებენ და შეიცავს ისეთ შედეგებს, რომლებიც მიღებულია ტრადიციული პუნქტობრივი ბიუჯეტირების სისტემიდან. ეს წინააღმდეგობა გახლავთ მრავალწლიანი ბიუჯეტირების პროგრამის ჩავარდნის მთავარი მიზეზი.

სხვა სირთულეებია:

- თუკი ტარდება რამდენიმე ღონისძიება, რომ შესრულდეს ერთი რომელიმე პოლიტიკის მიზანი, პროგრამის რაციონარული კლასიფიკაციის შემუშავება თითქმის შეუძლებელია.
- ხარჯების ეფექტურობის ანალიზი, ისევე, როგორც ხარჯებისა და სარგებლიანობის ანალიზი შეიძლება ხშირად არ იყოს ისეთი მნიშვნელოვანი საჯარო გადაწყვეტილების მიღებაში, როგორც ეს საერთოდ მიღებულია. არ არსებობს ასევე მისაღები მეცნიერული მეთოდი, რომლის მიხედვითაც მთავრობის ხარჯები განაწილდება სხვადასხვა პოლიტიკის მიზნებისათვის.
- შესაძლებელია, რომ მრავალწლიან ბიუჯეტირების პროგრამას მცირე ეფექტი ჰქონდეს პოლიტიკური წარმომადგენლობების გადაწყვეტილებებზე პოლიტიკური მგრძნობიარობიდან გამომდინარე.

ნულოვანი ბიუჯეტირებაც ა.შ.შ-ში წარმოიშვა. ძ ყურადღებას აქცევს პროგრამების პრიორიოტეტულად დალაგებას და ფონდების განაწილებას ამ საფუძველზე. მისი დასახელება იქიდან მომდინარეობს, რომ მენეჯერებს მოეთხოვებათ გაამართლონ თითოეული დოლარის ხარჯვა ნულის ზემოთ. ამის შედეგი ისაა, რომ თუ ისინი ამას ვერ შეძლებენ მათი პროგრამები შემცირდება ან შეწყდება. ეს დაფუძნებულია რამდენიმე პაკეტიდან არჩევნის გაკეთებაზე. ეს პაკეტი აღნიშნავს ბიუჯეტის, რომელიც დაფუძნებულია წინა წლის ბიუჯეტზე, მზარდობის დონეს. ის ითვალისწინებს შესასრულებელი ღონისძიებების აღწერილობას, ამ ღონისძიებების შედეგებს, იმავე მიზნების მიღწევის ალტერნატიულ საშუალებებს და სარგებლიანობა-გასავლის პროპორციის კალკულაციას. გადაწყვეტილების პაკეტი სორტირებულია ყველაზე უკეთესიდან ყველაზე უარესისაკენ, ამავდროულად გადაწყვეტილება მიღებულია მთლი წლის გასავლების დონის გათვალისწინებით.

ფირზე დაყრდნობით (1973) ძ მოითხოვს მთავრობის თითოეულ მეთოდს:

- ყველა არსებული თუ ახალი პროგრამისა და ღონისძიების სისტემატიურ მიმოხილვას
- ღონისძიებებისა და პროგრამების მიმოხილვა-განხორციელებას შედეგებისა და ხარჯების საფუძველზე
- საბიუჯეტო ფიგურებში უპირატესობის მინიჭებას პოლიტიკის დამდგენთათვის და არა გადაწყვეტილების მიმღებთათვის და
- ბიუჯეტირების პროცესში მეცნიერული ანალიზის მხარდაჭერასა და გაუმჯობესებას

ნულოვანი ბიუჯეტი შეიძლება განვიხილოთ ორივენაირად, როგორც "აღმავალი", ასევე როგორც "დაღმავალი" ("ბოტტომ-უპ" ანდ ა "ტოპ-დოწნ") მიდგომით, რადგან ის საშუალებას აძლევს დაბალი პოზიციის მქონე მოხელეებს, მონაწილეობა მიიღონ სორტირების პროცესში, მაგრამ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება მაინც პოლიტიკოსებისა და მთავარი მენეჯერების პრეროგატივაა. შ შედარებით, რომელიც წარმოადგენს მაკრო-ეკონომიკის საშუალებას პოლიტიკის კურსის დადგენის ცენტრალიზებული გადაწყვეტილების მიღებაში და სხვადასხვა პოლიტიკური მიზნებისათვის რესურსების გამოყოფაში, ძ არის მიკრო-ეკონომიკის საშუალება.

ნულოვანი ბიუჯეტის ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტი ისაა, რომ ხარჯების ხაზს აკონტროლებს სარგებლიანობის გავლენა, ხარჯების დონეც მასზეა დამოკიდებული. ეს ეხმარება მეხაზინეებს და ხაზინის სხვა მოხელეებს, რომ გაუძლონ მხარჯველების შემოტევას. ნულოვანი ბიუჯეტის ერთი ნაკლი ისაა, რომ ის ყოველწლიურად ატარებს მიმოხილვას, უნდა გაგრძელდეს თუ არა ესა თუ ის პროგრამა და ყურადღებას არ აქცევს მომუშავე ადამიანთა მორალურ მხარეს. შესაძლოა, ამ მიმოხილვის ნიადაგზე დიდი ორგანიზაციები დაიხუროს და დაიკარგოს ათასობით სამუშაო ადგილი.

აღწერილი სამი ძირითადი სისტემის ქვესისტემებად შეიძლება მივიჩნიოთ შემდეგი ფორმები: ბალანსზე დაფუძნებული ბიუჯეტის სისტემა (ტჰე ალანცედ ასედ უდგეტ ( ) სყსტემ) და პოლიტიკისა და გასავლების მენეჯმენტის სისტემა (ოლიცყ ანდ ხპენდიტურე ანაგემენტ შყსტემ (შ), რომლებიც წარმოდგენილია აშ.შ-ში.

კანადაში ბალანსზე დაფუძნებული ბიუჯეტი ( ) შეიქმნა იმისათვის, რომ განეიტრალებულიყო ზოგიერთი საკანონმდებლო ჰეგემონია ბიუჯეტზე. ბიუჯეტის რეფორმა გათვალისწინებული იყო ორი მიზნის მისაღწევად: სტრატეგიული კონტროლის წარმოსადგენად და ამ ქმედებაში მთავრობის მენეჯმენტის კონტროლის გასავრცელებლად აღმასრულებელ შტოზე. სისტემამ წარმოადგინა რესურსების შეზღუდულობა, როგორც პირველი ნაბიჯი. მას შემდეგ რაც განხილულ იქნა პირველი პროექტები, მმართველმა გაანაწილა საერთო მოსალოდნელი სახელმწიფო ფონდების შემოსავალი სხვადასხვა ორგანიზაციაზე ბიუჯეტის ბაზისის შესაქმნელად, რაც იყო ცენტრალური ნაწილი ყველა მომავალი საბიუჯეტო კონსტრუქციისათვის.

ყველა ორგანიზაცია მიმართულია ბიუჯეტის მოსამზადებლად, რომელ-

შიც მთლიანი საერთო საფონდო ხარჯები ზუსტად დაემთხვევა დადგენილ საბაზისო დონეს. ამის გამო, ორგანიზაციების ყველა დადგენილი ხარჯის შეჯერება ზუსტად ემთხვეოდა მოსალოდნელ შემოსავლებს და ბალანსირებული ბიუჯეტის საფუძველი ხდებოდა. ბალანსის მახასიათებლების ნებისმიერ ორგანიზაციაში განაწილებული ბაზისის თანხობრივი გადამეტების შემთხვევაში გასავლების რეკომენდაციების შესანარჩუნებლად უნდა იყოს კომპენსირება ბიუჯეტში შესაბამისი შემცირებით. მთავრობის საბაზისო განაწილება წარმოებულია ორგანიზაციის დონეზე და არა პროგრამულ დონეზე. ორგანიზაციის მენეჯერებს შეეძლოთ პროგრამებში საბაზისო თანხის დისტრიბუციის საკუთარი იურისდიქციით განსაზღვრა. ორგანიზაციების მიერ მთავრობისათვის გადაცემულ მომზადებულ საგამომძიებლო კვლევებში განხილული იყო საკითხი, თუ როდის უნდა განაწილდეს შემოსავლები ორგანიზაციებზე. გზა მისცა "ხარჯების კონტროლს", "პრიორიტეტის დადგენის" საპროგრამო პასუხისმგებლობას და პრობლემების "შემჩნევას სწრაფად". ყველაზე მეტად შეაჩერა ორგანიზაციების სწრაფვა საბიუჯეტო ორგანოების საერთო "ტარიფების განაწილებისაკენ" ყოველ წლიურად, იმის მაგივრად, რომ ხელი შეეწყოთ ახალი-თანხობრივი ბიუჯეტის მზარდობისათვის მთავრობის სტრატეგიის მიერ მოწონებული მიზნის მისაღწევად. ამერიკის გამოცდილებაში, ეს სავარჯიშო შტატის დონეზე იყო და შტატის მმართველი იქნებოდა "მთავრობის" სინონიმი.

ქმედითი ბიუჯეტირება, მრავალწლიანი ბიუჯეტირების პროგრამა და ნულოვანი ბიუჯეტირება არის მცდელობა, რომ რაციონალური გახდეს საბიუჯეტო გადაწყვეტილების მიღება და მოისპოს ტრადიციული პუნქტობრივი-ბიუჯეტირების სისტემის ნაკლოვანებები.

მიზეზები, თუ რატომ არ გაამართლა საბიუჯეტო რეფორმების მცდელობამ, ნათელი არაა . სამივე სისტემა წარმოიშვა კერძო სექტორიდან, სადაც ისინი წარმატებულნი იყვნენ. პოლიტიკური სარგებლიანობა და არასტაბილურობა მაინც ართულებს საბიუჯეტო რეფორმებს საჯარო სექტორისათვის (გილდენჰუისი, 1997).

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ბიუჯეტირება გარდამავლობის პერიოდში

საბიუჯეტო რეფორმა ერთერთი ყველაზე რთული პრობლემა იყო ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ერებისთვის 1989 წლის დრამატული პოლიტიკური ცვლილებების შემდეგ. მათ უნდა მიეღოთ სრულიად ახალი საბიუჯეტო პოლიტიკა, საბიუჯეტო საშუალებების გამოგონების ნაცვლად, რომ მოეწესრიგებინათ ეკონომიკური რესტრუქტურიზაცია და დემოკრატიზაცია.

გარდამავალი ქვეყნების საბიუჯეტო სისტემების მოდერნიზაციისას მნიშვნელოვანია, გავიგოთ მათი წარმომშვები მმართველი საზოგადოების ფუნქცია. მმართველ საზოგადოებებში მთავრობის მთავარი ფუნქცია გენერალური დაგეგმარების, საქონლისა და მომსახურების წარმოების ორგანიზება იყო. მრავალ ასეთ ქვეყანაში შემოსავლებისა და სოციალური უზრუნველყოფის შექმნის მთავარი დოკუმენტი "გეგმა" იყო. მიუხედავად იმისა, რომ ამ გეგმიდან პირდაპირ წარმოშობილ სახელმწიფო ბიუჯეტის რესურსებს ბევრი ფუნქცია შეიძლება ჰქონოდა, ბიუჯეტის როლი საბაზრო ეკონომიკის როლზე ნაკლები იყო. ორგანიზაციული სტრუქტურა, რომელიც მხარს უჭერს დაგეგმარებასა და საბიუჯეტო ღონისძიებებს უმეტეს მმართველ საზოგადოებებში იყო ტიპიური იერარქიული სტრუქტურა, სადაც ყველა ოფიციალური ინფორმაცია ვერტიკალურად წარიმართებოდა. ყო-

ფილი მმართველი საზოგადოების ფინანსთა სამინისტროს როლი ძირითადად იყო ფინანსური წყაროს უზრუნველყოფა ფინანსური პროდუქციისა და საჯარო გარდამავლობის მსვლელობისათვის, რომლის მიმართულებები და მასშტაბები წყდებოდა დაგეგმარების ცენტრში. საბიუჯეტო პროცესი ძირითადად წარმოადგენდა მოლაპარაკების პროცედურას, რომელშიც მონოპოლიური პარტიის "მმართველი ძალაუფლება" საზღვრავდა მოლაპარაკებების შედეგს ყველა დონეზე. გარდამავალი ქვეყნები იაზრებენ სახელმწიფო ხარჯების ეფექტურად მოგვარების მნიშვნელობას და ახორციელებენ მრავალ მნიშვნელოვან რეფორმას ამ ასპექტში. მიუხედავად ამისა, სხვადასხვა ქვეყანაში სირთულეები მაინც არსებობს წინა რეჟიმიდან მემკვიდრეობის გარეშე დარჩენის გამო (ალენ-ტომასი, 2001).

მართვის სისტემაში ბიუჯეტირება ერთერთი ყველაზე კრიტიკული და არეული პროცესია. ეს უფრო იმ აღმოსავლეთ ბლოკის ქვეყნებს ეხებათ, რომლებიც სწრაფად გადადიან წარმომადგენლობით დემოკრატიასა და საბაზრო კაპიტალიზმზე. მარტინეს-ვასკუესი და ბოექსი (2000) არჩევენ ბიუჯეტირებისა და ფინანსური მენეჯმენტის რეფორმების 3 საფეხურს ამ ქვეყნებში. პირველ პერიოდში უმრავლესმა გარდამავალმა ეკონომიკამ მიაღწია მნიშვნელოვან ეკონომიკურ რეფორმებს, მაგრამ განიცდიდა ბიუჯეტირებისა და ფინანსური მენეჯმენტის რეფორმების ნაკლებობას. მეორე პერიოდში მაკროეკონომიკული კრიზისის საპასუხოდ გამოყენებული იყო ფინანსური რეფორმების სერია. ამას ძირითადად დამხმარე მნიშვნელობა ჰქონდა და ვერ მოიპოვა ნდობა შედეგიანი გასავლების პოლიტიკისთვის და ვერც ფინანსურად. შედეგად, განახლებულმა ფინანსურმა კრიზისმა გამოიწვია სტრუქტურული ფინანსური რეფორმის მცდელობის ჩამოყალიბება მესამე პერიოდში, გარდამავლობის მიმდინარე პერიოდში.

საბიუჯეტო რეფორმებზე ნაწილობრივ გავლენა იქონია თეორიულმა მოსაზრებებმა. როგორც ვნახეთ ამ თავში, ძალიან დიდი მეცნიერული ლიტერატურა და კვლევები ჩაისახა ა.შ.შ-ში, სადაც 1960 წელს ბიუჯეტირების დომინანტ თეორიად "ინკრიმენტალიზმი" იქცა. 1970-80-იან წლებში ინკრიმენტალიზმი სერიოზულად განხილულ იქნა იმ თეორიის გამო, რომელიც დაფუძნებული იყო მიკრიბიუჯეტირებასა და მაკრობიუჯეტირებას შორის სხვაობებზე. 1989 წლის შემდგომი პერიოდის მაჩვენებლების მიხედვით უნგრეთსა თუ სხვა პოსტ საბჭოურ ქვეყნებში ბიუჯეტირება საერთოდ არაა ინკრინემტალური. მაკრო და მიკრო ბიუჯეტირების დაპირისპირება განსაკუთრებით გამოსადეგარია ექს-საბჭოური ქვეყნების ბიუჯეტირების ახსნისათვის. ეკონომიკურმა გარდამავლობამ დაგვანახა მაკრობიუჯეტირებისა და შიდა შეზღუდვების უფრო დიდი მნიშვნელობა, ვიდრე სხვა ქვეყნებში (ლელოუპი, 1998). კაიდანი, ვილდავსკი (1974) და ვილდავსკი (1986) გვთავაზობდნენ ღარიბი ქვეყნების ბიუჯეტირების ჰიპოთეზებს, რომლებიც ნაწილობრივ მისაღებია ყოფილი საბჭოთა ქვეყნებისთვისაც. მათი ნაშრომები მიგვითითებდნენ სიმდიდრისა და წინასწარ განსაზღვრულობის ურთიერთობაზე, არამდგრადობასა და განმეორებადი ბიუჯეტის ურთიერთობაზე და საბიუჯეტო პროცესების შედარებაში მიგვითითებდნენ პოლიტიკური კულტურის პოტენციურ მნიშვნელობაზე. ჰიპოთეზები დადასტურდა (ლელოუპი 1998). პირველ რიგში, მმართველობითიდან საბაზრო ეკონომიკაზე სწრაფმა გადასვლამ შეამცირა ბიუჯეტირების წინასწარ განსაზღვრულობა, ხოლო ქონების მოკლევადიანმა შემცირებებმა გამოიწვია ეჭვის გაზრდა. მეორე, როდესაც ეჭვი გაიზარდა, განმეორებადი ბიუჯეტიც (გადასახადების და გასავლების გადაწყვეტილებების ხშირი მიმოხილვისა და გადამისამართების

საჭიროება) გაიზარდა. მესამე, კომუნიზმის პერიოდში მასიურ საზოგადოებასა თუ ელიტაში დანერგილმა პოლიტიკურმა კულტურამ (ცენტრალიზებული რესურსების განაწილება, ხელოვნური, დაბალი ფასები, მცირე გადასახადები ინდივიდუალებზე) გაართულა ახალი საბიუჯეტო პროცესებისა და პოლიტიკის დამკვიდრება, განსაკუთრებით მცირე დროში.

ორივე, საბიუჯეტო და პოლიტიკური ორგანოები, მნიშვნელოვანი უნდა იყოს ბიუჯეტის შედეგების ახსნისას. მოძველებულმა საბიუჯეტო ორგანოებმა, რომლებმაც სწრაფად ვერ შეითვისეს ცვლილებები, რომლებიც დანაწევრებულია და განიცდიან ანგარიშგებისა და კონტროლის მექანიზმების ნაკლებობას, ვერ წარმოადგენენ ზუსტ და განსაზღვრულ საბიუჯეტო ინფორმაციას, რამაც შეიძლება ხელი შეგვიშალოს ძირითადი საბიუჯეტო ცვლილებების გატარების მცდელობაში.

ბევრ გარდამავალ ქვეყანაში, გადაწყვეტილებების ზემოდან დაკისრების ტენდენციის გამო, ადექვატური კონსულტაციისა და კოორდინაციის გარეშე, პოლიტიკის განვითარება და დანერგვა უშედეგოა. ხშირ შემთხვევებში საბიუჯეტო პასუხისმგებლობების განაწილება ფინანსთა სამინისტროსა და სხვა სამინისტროებს შორის გაურკვეველია.

ფინანსთა სამინისტრო გასაღები ორგანოა ბიუჯეტირების პროცესში. ყველა ცენტრალური ფუნქცია აქაა თავმოყრილი. ის პასუხისმგებელია დასამტკიცებელი ბიუჯეტის ჩამოყალიბებაში, მისი აღსრულების კონტროლში და ა.შ. ყველაზე მეტად საკამათო ამ სისტემაში მაკროეკონომიკული დაგეგმარების საკითხია. მთავრობები შეეცადნენ ფინანსთა სამინისტროსათვის ჩამოეშორებინათ ეს საკითხი მაკროეკონომიკური დაგეგმარების ცენტრის ჩამოყალიბების მიზნით, მოკლევადიანობისაკენ გადახრის მისწრაფებისა და ფინანსური ამოსავლების შეჩერების მიზნით. მაგრამ ექსპერიმენტმა არ გაამართლა. მართალია, ეკონომიკის სამინისტრო ამ საკითხში დიდ როლს თამაშობს, მაგრამ ცენტრალური პოზიცია მაინც ფინანსთა სამინისტროს უკავია.

ახლახანს განიხილეს ფართო სარეფორმო მიზნები ყოფილი საბჭოთა ქვეყნებისათვის. ბიუჯეტის სისრულისა და ერთიანობის მიღწევა ერთერთი მათგანია, მოიცავს ასევე (i) ყველა საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ სტანდარტული ფინანსური კლასიფიკაციისა და მოხსენებების სისტემის მიღებას, (ii) ექსტრა საბიუჯეტო ფონდების ბიუჯეტში ჩართვას, (iii) საბიუჯეტო პროცესში კაპიტალის ბიუჯეტისა და საჯარო ინვესტიციების ინტეგრირებას, (iv) სხვა არასაბიუჯეტო ფენომენის ბიუჯეტთან ინტეგრირებას. გატარებულია ასევე ბიუჯეტის გადაცდენის მოგვარების ცდები, ბიუჯეტირების ფორმულირებისა და აღსრულების შესაძლებლობების ჩამოყალიბებასა და ორგანიზაციულ გაძლიერებაში, სანდო სახელმწიფოთა შორისი საბიუჯეტო ურთიერთობების დადგენაში (მარტინეს-ვასკესი და ბოექსი, 2000).

პოლიტიკური ტრანსფორმაცია ერთპარტიული მმართველობიდან მრავალპარტიულ დემოკრატიაზე ხშირად ვერ დაირთავდა მექანიზმებს საკონონმდებლო პროცესში კონსენსუსის მიღწევის წინ წამოსაწევად, გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭირო კომპრომისების მისაღწევად. ამ პრობლემის შედეგი ისაა, რომ

ბევრ გარდამავალ ქვეყანაში ვერ ხერხდება ბიუჯეტის წინასწარ დამტკიცება საბიუჯეტო წლის დასაწყისამდე (მარტინეს-ვასკესი და ბოექსი, 2000). ამის გარდა ჩნდება ცხარე პოლიტიკური საკითხები და ინტენსიური პოლიტიკური დებატები ბიუჯეტის გარშემო. მთავრობის ხმა ბიუჯეტის დასამტკიცებლად, თუ მის წინააღმდეგ მთავრობის სტაბილურობის მთავარი მაჩვენებელია. ბევრი ქვეყანა განიცდიდა საპარლამენტო ორგანოების გამოუცდელობას და საკანონმდებლო შტოში ფინანსური ანალიზის წარმოების შეუძლებლობას. პარლამენტები გამოუცდელნი არიან და ძირითადად არ შეუძლიათ დაკისრებული დავალებები ეფექტურად შეასრულონ.

იმის გამო, რომ ბიუჯეტირების საშუალებები რთული და მრავალმხრივია, ვერც ერთმა გარდამავალმა ეკონომიკამ ვერ შეითვისა თანამედროვე ბიუჯეტირების საშუალებები დასავლური ქვეყნების მსგავსად.

ცნობილია, რომ კონტროლის წარმოების მენეჯმენტში მნიშვნელოვანი ძვრები შეინიშნა და პროცედურები ფართოდ წარედგინა ბიზნეს საზოგადოებას უახლოეს წარსულში. მიუხედავად სახელმწიფო და ბიზნეს მიზნების სხვაობისა, შეფასების ღირსია ის ჩარჩოები, რომლებითაც გარდამავალ ქვეყნებში.

მიმდინარე ბიზნეს პრაქტიკამ გავლენა მოახდინა სახელმწიფო ბიუჯეტირების პრაქტიკაზე. ამის გათვალისწინებით პასუხი უნდა გაეცეს სამ რამეს: რა ჩარჩოებით იხმარება ფუნქციური ბიუჯეტის (როგორც დარგობრივი ბიუჯეტის ალტერნატივეს) პრაქტიკაში? რა ჩარჩოებში გამოიყენება მზარდი ბალანსირება აუცილებელი ნაღდი-ბაზისის ბალანსირების (cash-based accounting) გარდა? რა ჩარჩოებში ექცევა მრავალწლიანი პერიოდი ბიუჯეტირების პროცესში?

ძირითადად, ყველა გარდამავალი ქვეყანა იყენებს სახაზო-პუნქტობრივი ბიუჯეტირების ტექნიკას (ლინე-იტემ ბუდგეტინგ ტეცჰნიქუეს), რომელიც ითვალისწინებს მხოლოდ წინა წლის მომსახურების ხარჯებს ან საჭირო ორგანოებთან დაკავშირებულ ხარჯებს. მაინც არსებობს იმედის მომცემი რეალიზაცია, რომ ღირებულება (ხარჯი) ნაკლებ მნიშვნელოვანია, ვიდრე შედეგი (ქმედითობა). ასე, რომ, მართალია ძალიან გავრცელებული არაა, მაგრამ ფუნქციური ბიუჯეტის სისტემების მაგალითების პოვნა შესაძლებელია. მზარდი ბალანსირების გამოყენება აუცილებელი ნაღდი-ბაზისის ბალანსირების დამატებად სერიოზულად განიხილება ბევრ ქვეყანაში, მაგრამ პრაქტიკული დანერგვა არსად ჩანს. ამის მსგავსად, კარგ იდეადაა მიჩნეული მრავალწლიანი პერიოდის დანერგვა ბიუჯეტირების პროცესში, მაგრამ მისი განხორციელება რთულია. თვით იმ ქვეყნებშიც კი, რომლებშიც არის ლეგალური მოთხოვნა მრავალწლიანი პერიოდის გამოყენებისათვის, მაგალითად უნგრეთში, მმართველი პირები ნაკლებად დამაჯერებლად მიიჩნევენ იმ საბიუჯეტო დოკუმენტს, რომელიც ერთ წელს სცილდება. ბიუჯეტირების პერიოდის გაზრდის ყველაზე დიდ წინააღმდეგობას წარმოადგენს ცენტრალური მთავრობის მიერ მომავალი ღონისძიებების ზუსტი პროგნოზირება (ჰოგიე, 2002).

წყაროები

Richard Allen and Daniel Tommasi, eds,. Managing Public Expenditures, A Reference Book for Transition Countries, OECD, Sigma, Paris, 2001

Aronson, JR & Eli Schwartz (eds.), Management Policies in Local Government Finance, Washington DC. International City Management Association, 1981

Richard F. Fenno, Jr,. The Power of the Purse: Appropriation Politics in Congress, Boston, Little Brown, 1966

JSH Gildenhuys, Public Financial Management, 2nd ed,. J. L. van Schaik Publishers, Pretoria, 1997

Jürgen von Hagen and Ian Harden, Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline, International Monetary Fund, Working Paper, July 1996

S. Kenneth Howard, Changing State Budgeting, Lexington, Ky.: Council of State Governments, 1973

Mihaly Hogye, ed,. Local Government Budgeting, Local Government Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest, 2002

Francois Lacasse, Budget and Policy Making: Issues, Tensions and Solutions, in Budgeting and Policy Making, Sigma Papers: No,. 8. Paris, 1996

Lance T. LeLoup, Andrea Dietz, Mihaly Hogye, Zoltan Papai, Laszlo Urban and Laszlo Varadi, Budgeting In Hungary During The Democratic Transition, Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, 10(1), 89 – 120 Spring 1998

Lance T. LeLoup, From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolution in Theory and Practice, in Irene Rubin, ed,. New Directions in Budget Theory, State University of New York, 1988

Lance T. LeLoup, The Myth of Incrementalism: Analytical Choices in Budgetary Theory, Reprinted from Polity, Vol. X. No. 4 Summer 1978

Jorge Martinez – Vazquez and Jameson Boex, Budgeting and Fiscal Management in Transitional Countries, Working Paper, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, 2000

John L. Mikesell, Fiscal Administration – Analysis and Applications for the Public Sector, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove, California, 1991

Peter Phyrr, Zero Base Budgeting, New York, Wiley & Sons, 1973

B. J. Reed – John W. Swain, Public Finance Administration, Second edition, SAGE Publications Ltd,. Thousand Oaks, California, 1997.

Allen Schick, The Capacity to Budget, The Urban Institute Press, Washington, D. C,. 1990

Allen Schick, Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies, Public Administration Review, Vol. 46, March/April, 1986

Aaron Wildavsky, The Politics of the Budgetary Process, Boston, Little Brown, 1964

Aaron Wildavsky, Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes, Revised Edition, New Brunswick, NJ: Transaction. 1986

Aaron Wildavsky – Naomi Caiden, Planning and Budgeting in Poor Countries, New York: Wiley and Sons. 1974

Aaron Wildavsky – Naomi Caiden, The New Politics of the Budgetary Process, 3rd ed,. Addison Wesley Longman, Inc,. 1997

Wouter Van Reeth, The Search for Meaningful Budgeting, EGPA Conference paper,

თავი 11

გარდაქმნის შემდგომი სოციალური პოლიტიკა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში

იანოს ჰუუზი

შესავალი და მოკლე მიმოხილვა

სოციალიასტური სისტემის ერთ-ერთ მთავარ მიღწევად, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, შეიძლება ჩაითვალოს შემოსავლის თანაბარი განაწილება. (იხ. ცხრილი 1). საბჭოთა მოქალაქე იღებდა დაბალ ხელფასს, მაგრამ გარანტირებული ჰქონდა მუდმივი სამსახური და დაბალ ანაზღაურებიანი დიფერენციაცია სახელმწიფო სექტორში – სოციალიასტურ ფირმებში ეკონომიკური და სოციალური მიზნები ხშირ შემთხვევაში ემთხვეოდა ერთმანეთს. სოციალური პოლიტიკის უმთავრესი მახასიათებელი იყო სახელმწიფოს მიერ მისი მოსახლეობის ე.წ. "დაბადებიდან-სიკვდილამდე" უზრუნველყოფა. სახელმწიფო სოციალური უზრუნველყოფის ერთ-ერთ ფორმას, სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული საპენსიო სისტემა წარმოადგენდა; არსებობდა ასევე სპეციალური პროგრამები, რომლებიც ითვალისწინებდნენ უფასო მშობიარობასა და ავადმყოფობის მკურნალობის ხარჯების დაფარვას. იყო ასევე პროგრამები, რომელიც ისეთ მარგინალური სოციალურ ჯგუფებს ეხმარებოდა, როგორიცაა მარტოხელა დედები, ფიზიკურად ან გონებრივად არაჯანსაღი ადამიანები და ქრონიკული ავადმყოფები (ალკოჰოლიკებისა და ნარკოტიკების მომხმარებლების ჩათვლით). ეს დახმარებები ხშირად იმ სახით გაიცემოდა (ცხელი საჭმელი, ტანსაცმელი), რასაც საბაზრო ეკონომიკის შემთხვევაში მოწყალებას უწოდებენ. ეს ნაღდ-ანგარიშწორებაზე დამყარებული კეთილდღეობის სისტემა კარგად ვერ იყო განვითარებული. ფირმებმა იტვირთეს თანამშრომლების სოციალური სერვისით უზრუნველყოფის აქტიური როლი, მათ ეკისრებოდათ სოციალური როლი – "მოვალეობა".

აშკარა იყო, რომ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა, საწყის ეტაპზე გამოიწვევდა უმუშევრობის გაზრდას და არათანაბარ შემოსავალს. საჭირო შეიქმნა სოციალური უსაფრთხოების ქსელის ხელახალი განსაზღვრა, რაც ამ გარდაქმნებამდე, გამომდინარე ეკონომიკური და სოციალური ფაქტორებიდან, ევალებოდა წარმოებებს. ამ წარმოების ძირითადი მიზანი პროდუქციის ეფექტურად წარმოება უნდა ყოფილიყო, რაც უზრუნველყოფდა როგორც ეკონომიკურ ზრდას, ასევე შეინარჩუნებდა არსებულ სამუშაო ადგილებს და მომავალში ხელს შეუწყობდა ახალი სამუშაო ადგილების შექმნას. მთავრობა პასუხისმგებელი უნდა ყოფილიყო სოციალურად დაუცველ ჯგუფებთან – როგორც უმუშევრებთან, ასევე ხანდაზმულებთან, უნარშეზღუდულებთან, და სხვებთან – უნდა დაეკმაყოფილებინა ისინი (პირდაპირ და არაპირდაპირ) ძირითადი სოციალური სერვისით, როგორიცაა მაგალითად ჯანდაცვით, საცხოვრებლითა და განათლებით უზრუნველყოფა.

ინდივიდები, სანაცვლოდ კი პასუხისმგებელნი უნდა ყოფილიყვნენ თავად მოეძებნათ სამუშაო ადგილები (რაღაც დონეზე დაეხმარებოდა მათ სახელმწიფო) და ემუშავათ ისე, რომ შეენარჩუნებინათ ეს სამუშაო. (ა. გ. გელბი და ც. ვ. გრეი 1991). აღმოსავლეთ და ცენტრალურ ევროპაში, გარდამავალი ეკონომიკური პერიოდის პირველი ეტაპი საკმაოდ რთული აღმოჩნდა – იყო ეკონომიკური კრიზისი, ბიუჯეტის უდიდესი დეფიციტი და მაღალი უმუშევრობის დონე (ჯ. კამპელი 1992).

ეკონომიკური კრიზისი და ბიუჯეტის დეფიციტი თავისთავად ვერ მისცემდა მთავრობას შესაძლებლობას დაეფინანსებინა და აეწყო სოციალური უზრუნველყოფის სერვისი. არც ადგილობრივი მთავრობა იყო მზად, ეტვირთა ეს ფუნქცია და არც რომელიმე დამოუკიდებელ სოციალური ორგანიზაციებს შესწევდათ ამის უნარი. (ც. ოფე.1992).

ამ გარდამავალ ეტაპზე არსებობდა ოთხი ურთიერთდაკავშირებული სოციალური პოლიტიკის პრობლემა: (ა) მოქალაქეებს მოენახათ მყარი და უსაფრთხო სამუშაო და ჰქონოდათ, ასე თუ ისე, გარანტირებული შემოსავალი; (ბ) ბიზნესის პრობლემა, როდესაც ფირმები ვერ დაეყრდნობოდნენ არამყარ ბიუჯეტს, იძულებულები იქნებიან უარი თქვნ სოციალური კეთილდღეობის ფუნქციების გამოყენებაზე, (გ) ბიუჯეტის პრობლემა, კერძოდ, სამომხმარებლო ფასის გაზრდა და რეალური შემოსავლის შემცირება და (დ) პრივატიზაციის შედეგად მიღებული სამუშაო ბაზრის პრობმლემა, ახალი და სპეციაზირებული სოციალური პოლიტიკის ინსტიტუტების განვითარების საჭიროება.

ცხრილი 11-1

ქვეყანა ან რეგიონი	ჯინის (Ginx) კოეფიციენტი
უნგრეთი	24,4
პოლონეთი	24.3
საბჭოთა კავშირი	25.6
ჩინეთი (ქალაქი)	23.9
(სოფელი)	23.1
ჩეხოსლოვაკია	20.7
იუგოსლავია	32.1
აღმოსავლეთ ევროპა	25.4
ლათინური ამერიკა	49.5
სამხრეთ აზია	42.8
აზიური აიქ-ს* და იაპონია	38.3
დასავლეთ ევროპა	34.4
შეერთებული შტატები	32.6
შვედეთი	20.5
ნორვეგია	24.3

წყარო: მილანოვიჩი (1990)

** აიქ – ახლად ინდუსტრირებული ქვეყნები*

წყარო: (ა.გ. გელბი, ც.გ. გრეი 1991)
(ჯინის კოეფიციენტი ზომავს ისეთ სხვაობას, რაც შეიძლება არსებობდეს შემოსავლის განაწილებაზე მოსახლეობაში, მათი შემოსავლის დონის მიხედვით – ე.წ ლორენცის დიაგრამა . დიდი ინყ-ის კოეფიციენტი განაპირობებს უფრო დიდ სხვაობას.)

ამ ურთიერთდაკავშირებული სოციალური პოლიტიკის ოთხი პრობლემის გადასაჭრელად საჭირო იყო სამი თანმიმდევრული ეტაპის გავლა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის პოსტ-სოციალისტურ ქვეყნების სოციალურ პოლიტიკაში. თუმცა, მათი აუცილებლობა და თანმიმდევრულობა, ამ ქვეყნებში ხშირად ერთდროულად გამოიხატებოდა: (ა) ექსტრემალური ზომების მიღებაში; (ბ) ინსტიტუციონალურ აღმშენებლობასა და რეფორმებში; და (გ) არსებულ ინსტიტუტებს შორის რეგულირებაში; (ვ. პესტოფი, 1995)

აუცილებელია, რომ სოციალური პოლიტიკის სისტემა აკმაყოფილებდეს ოთხ ძირითად მოთხოვანს: ა) გააძლიეროს სიღარიბის წინააღმდეგ ბრძოლა ბ) გაზარდოს სოციალური პროგრამების ხარისხი და რაოდენობა, გ) უზრუნველყოს სისტემა ფინანსურად, დ) ხელი შეუწყოს მოტივირებას.

სოციალური პოლიტიკა მოიცავს:

1) სოციალურ შემოსავალს, ნაღდი ფულით (ხანდაზმულობის პენსიები, სოციალურად დაუცველი და უნარშეზღუდულობის პენსიები, სამშობიარო და ბავშვის მოვლის დახმარებები, სტუდენტური სტიპენდიები, სოციალური დახმარებები და უმუშევრობის კომპენსაციები),

2)სოციალური შემოსავალი (ჯანდაცვის და ფარმაცევტული სუბსიდიები, სოციალური მომსახურებები, განათლება და ტრენინგი, სხვა სუბსიდიები, ისეთი როგორიცაა, მაგ. კულტურა და სპორტი, შრომის ბაზრის მომსახურება), და 3) საცხოვრებლით უზრუნველყოფა და სხვა სამომხმარებლო სუბსიდიები.

რეფორმები უნდა გატარდეს სოციალურ სისტემაში ყველა მიმართულებით (იქნება ეს ნებისმიერი სახის პენსია, ჯანმრთელობა, განათლება, ბინით უზრუნველყოფა თუ სოციალური სარგებელი), მოთხოვნის შესაბამისად უნდა მოხდეს სოციალური სარგებელის შემცირება და საბაზრო ეკონომიკის მომსახურების ნაწილობრივი ჩართვა. რეფორმის წარმატება დამოკიდებულია ეკონომიკის მდგრად განვითარებაზე. ეს განვითარება კი თავისთავად სოცუზრუნველყოფის განვითარების გარანტია. მდგრადი განვითარების გარეშე, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები ვერ შეძლებდნენ დასავლეთ ევროპის სტანდარტებთან მიღწევას, ამ განვითარების გარეშე ისინი ვერ დააკმაყოფილებდნენ განვითარებადი ქვეყნის სტანდარტებს.

სოციალური პოლიტიკის რეფორმისთვის მთავარია შემდეგი:

- როგორ გავზარდოთ არსებული სოციალური პროგრამის ეფექტურობა, ისე რომ შესაძლებელი იყოს სოცუზრუნველყოფის მაღალი დონის მიღწევა არსებული რესურსებით, და
- როგორ გამოვიყენოთ შემცირებული ხარჯები, ისე რომ არავინ დაზარალდეს და სოცუზრუნველყოფა არ დადგეს სიღარიბისა და დიდი გართულებების რისკის ქვეშ.

პოლიტიკის პრიორიტეტები შემდეგნაირად იქნა დადგენილი:

- მთლიანად საპენსიო ფონდის გადახედვა და შესწორება;
- სოციალური დახმარებების სტრუქტურული რეფორმა; სამიზნე ჯგუფის ხე-

ლახალი დადაგენა;
- სოციალური ხარჯების გაზრდა უმუშევრობისთვის და სოციალური დახმარებებისთვის;
- მშპ-ს წილის მარგინალური გაზრდა ჯანმრთელობის სფეროსთვის და საშუალო და უმაღლესი განათლების ჩართვისთვის; საერთაშორისო სტანდარტებით ეს მშპ-ს წილი დაბალია, და ეს არის ადამიანური კაპიტალში და რესურსებში კარგი დაბანდება;

ზემოთ ჩამოთვლილი მოთხოვნები და მიზნები ნაწილობრივ დაკმაყოფილებულ და მიღწეულ იქნა. მიღწეული შედეგები დამოკიდებულია ამა თუ იმ ქვეყნის განვითარების დონეებზე და ეკონომიკურ ზრდაზე. ძირითადი რეფორმები უფრო წარმატებით მიიღეს ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, მაგრამ ისინი განხორციელების სხვადასხვა ეტაპებზე არიან. ამრიგად, თავდაპირველად განვიხილავთ თავად რეფორმების არსს, და შემდეგ აღვწერთ რა სახის სოციალური პოლიტიკის რეფორმა გატარდა. დავიწყოთ საპენსიო სისტემით.

საპენსიო სისტემის რეფორმა

საპენსიო სისტემა სოციალური პოლიტიკის ერთ-ერთ უმთავრეს ელემენტს წარმოადგენს. სახელმწიფო ამ საკითხზე პასუხისმგებელია, ვინაიდან:

- მას, ვისაც აქვს შემოსავალი, და არ ზოგავს ხანდაზმულობისთვის, ქმნის არასახარბიელო საბაზრო სიტუაციას, რაც მომავალში ხელს შეუშლის ბაზარზე ორიენტირებულ სადაზღვევო კომპანიებს; ასეთი მოქალაქეების დაზღვევა შესაძლებელია ხელმისაწვდომი ვერ იყოს ბევრი მომხმარებელისთვის ხელმისაწვდომი ვერ იქნება; გარდა ამისა ინფლაციამ შესაძლებელია დანაზოგის მთლიანად გაუფასურება გამოიწვიოს;
- ბევრ ადამიანს არ აქვს საკმარისი შემოსავალი, რათა დაზოგოს ხანდაზმულობისთვის;

ბევრ სხვა მსგავს სიტუაციებში ყველა გადაიქცევა საზოგადოების ტვირთად.

სწორედ ამიტომ, შესაბამისი სისტემები უნდა განვითარდეს, რათა მსგავსი შემთხვევების თავიდა არიდება მოხდეს. სწორედ ეს არის საპენსიო სისტემის ძირითადი ფუნქცია.

სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული საპენსიო სისტემა ჩამოყალიბდა და განვითარდა XIX საუკუნის განმავლობაში, გერმანიაში, როგორც სოციალური დაცვის სისტემის ძირითად ნაწილი ამ რეფორმის ინიციატორად ბისმარკი გვევლინება. ამ დროიდან მოყოლებული, არსებობს და ვითარდება კომპლექსური საპენსიო სისტემა, განსაკუთრებით კი განვითარებულ-ინდუსტიულ ქვეყნებში. მაგრამ, აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ყველა ქვეყანას აქვს საპენსიო სისტემასთან დაკავშირებული უამრავი პრობლემა, რომელიც რა თქმა უნდა გადასაჭრელია. ძირითადად გასარკვევია, თუ სახელმწიფომ და ინდივიდუალურმა პირმა რა წვლილი უნდა შეიტანოს ამ სისტემის განვითარებაში.

ყოველივე ამის მიზეზია ნებისმიერი საპენსიო სისტემის ფორმატი/დიზაინი,რომელიც როგორც სახელმწიფო ასევე კერძო მენეჯერული საქმიანობისგან შედგება,და რომელიც შექმნილია ინტერესთა კონფლიქტის შედეგად:

- ფულის დაზოგვა პენსიაზე გასვლის შემთხვევისთვის (სამსახურიდან ხანდაზმულობის გამო წამოსვლისთვის) და
- მინიმალური საცხოვრებელი სტანდარტების უზრუნველყოფა, იმისდა მიუხედავად, ფაქტობრივად რამდენი იქნა გამომუშავებული და შემდეგ შეტანილი საპენსიო ფონდში.

ამ მოლაპარაკების ერთი ფორმა შეიძლება იყოს შემდეგნაირი:

- მოქალაქის პენსია, ასე თუ ისე წარმოადგენს რაღაც შემოსავალს მათთვის, ვინც მიაღწია ხანდაზმულობის ასაკს, მინიმუმი პენსიისა მომსახურებისთვის,;
- გამომუშავებაზე დამოკიდებული პენსიისთვის დაზოგვის პროგრამა,;
- მოხალისეობრივი საპენსიო პროგრამა

როგორ შეიძლება გატარდეს რეფორმა არსებულ სავალდებულო საპენსიო სქემაში? ძირითადი პოლიტიკის ძალისხმევა მიმართული უნდა იქნეს სავსებით შესაძლებელ ფორმისკენ – " "გადაიხადე მას შემდეგ რაც წახვალ" pay-as- you- go (PAYG) – ეს არის 21-ე საუკუნეში გადარჩენის ერთადერთი გზა, რომ არ გახდე დამოკიდებული საჯარო ფინანსებზე.

შესაძლებელია გაკეთდეს შემდეგი სამი რამ:

- გაიზარდოს ეფექტური საპენსიო ასაკი
- გაფართოვდეს საგადასახადო ბაზა, პენსიისთვის
- შეიცვალოს ინდექსაციის საშუალებები, დანაზოგს საპენსიო ფონდისთვის

გარდა ამისა, აუცილებელია შეიქმნას ახალი სისტემა:

- საპენსიო ასაკი, მაგალითად განისაზღვროს 65 წლიდან,;
- ახალი, მეორე საყრდენი სისტემა, რომელიც კვლავ იქნება სავალდებულო, მაგრამ სისტემის მიხედვით.

სისტემის ახალ სისტემაზე, გარდაქმნის პერიოდის დაგეგმვა და განხორციელება ეყრდნობა წარმატებული საპენსიო რეფორმის საფუძვლებს. ახალმა სისტემამ უნდა შეძლოს და თავი მოუყაროს ეფექტიან რესურსებს, მაშინაც კი, თუ ის გარდამავალ პერიოდშია, და ამავე დროს მისაღები გახადოს ფისკალური მხრიდანაც. რეფორმის ტემპიც გასათვალისწინებელია. შესაძლებელია იყოს ორი ძირითადი სტრატეგია – თანამიმდევრული, ეტაპობრივი და რადიკალური ვარიანტი. ორივეს აქვს როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი მხარეები, რომლის განხილვის საფუძველზე უნდა მოხდეს გადაწყვეტილებების მიღება.

ცენტრალურ და ღმოსავლეთ ევროპაში, ერთ-ერთი ყველაზე ურგენტული სოციალური საკითხია სოციალური დაცვის რეფორმა ხანდაზმულობის და უნ-

არშეზღუდულობის რისკის საწინააღმდეგოდ. ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, 1990 წლამდე მხოლოდ ერთი სისტემა –(PAYG) არსებობდა. ყველა ქვეყნის მთავრობამ განაცხადა მზაობა მსოფლიო ბანკის, IMF და ევროკომისიის რეკომენდაციაზე, ერთი ძირითადი სისტემიდან სამ სისტემაზე გადასულიყვნენ. თუმცაღა, ათ წელზე მეტი ხნის გამოცდილება გვაჩვენებს, თუ რამდენად რთულია ამ რეფორმის განხორციელება. როგორც დაკვირვებებმა გვიჩვენა, ცენტრალურ და აღმოსავლეთის უმრავლეს ქვეყნებში, ხანდაზმული პენსიონერები და ინვალიდები მნიშვნელოვან ელექტორატს წარმოადგენენ, ადვილად მისახვევი მოთხოვნებით.

ეს ყოველივე კი საპენსიო რეფორმის საკითხს, ისევე როგორც მთლიანად სოციალური პოლიტიკის რეფორმას – უაღესად პოლიტიკურს და ელექტორულ ციკლზე დამოკიდებულს ხდის. უფრო მეტიც, სისტემის რეფორმა საჭიროებს სულ ცოტა ერთ თაობას მაინც, სრული ეფექტი რომ დავინახოთ.

პირველი კონკრეტული ნაბიჯები, რაც გადაიდგა ამ სამი საყრდენი სქემის ფარგლებში იყო უნგრეთში, 1993 წლის ნოემბერში, "ორმხრივი მოხალისეობრივი სარგებლიანობის ფონდის აქტი"-ის მიმდინარეობის დროს. ეს რეფორმა არეგულირებს ნებაყოფლობით საპენსიო დანაზოგებს, სავალდებულო ეროვნულ PAYG სქემასთან ერთად. ამ ახალ სქემას იყენებს ძირითადად შუახნის, მაღალანაზღაურებადი მოქალაქეები. ეს არ არის სავალდებულო. ეს სქემა დაზოგვაზე ორიენტირებულია და ეფექტურად იყენებს არსებულ რესურსებს. სახელმწიფო მხარს უჭერს ამ სისტემას, გადასახადებზე შეღავათის სახით, მაგრამ უსაფრთხოებისთვის, აუცილებელია რეგულირება. თუმცა, ეს სისტემა ჯერ კიდევ კარგად არ არის განვითარებული.

უნგრული საპენსიო სისტემის მოდერნიზების ყველაზე დიდ სირთულეს წარმოადგენს სისტემის მეორე ფორმა, რომელსაც უნდა გადაეწყვიტა უნგრული სისტემაში არსებული კრიზისი, რაც განპირობებული იყო:

–უმუშევრობით
–გადასახადების გადაუხდელობით
–დაბალი საპენსიო ასაკით

უნგრული სისტემის ერთ-ერთი სპეციფიკური პრობლემაა დამოკიდებულების მაღალი წილი (ეს არის პენსიონერების რაოდენობა, რომელიც ასევე მოიცავს საპენსიო ასაკში მყოფ უნარშეზღუდულ ადამიანებს, და იყოფა საპენსიო ფონდში წილის შემდანების რაოდენობაზე.) ეს იყო 0,66 1993 წელს, რაც ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია მსოფლიოში. 1990 წელს კი ეს ციფრო შემცირდა 0,50-მდე.

ეს ციფრი იზრდება მაშინ, როცა:

–ოფიციალური სექტორის სამშუაო ადგილები იკარგება/მცირდენა, ვინაიდან საქმიანობა წყდება ან მიმდინარეობს არაოფიციალურად და გადასახადებს არიდებენ თავს,;
–პენსია გაიცემა 60-წელს გადაცილებულ მამაკაცებზე და 55 წელს გადაცილებულ ქალებზე,;
–არასტაბილურობა იზრდება ახალი უნარშეზღუდულობის ხარჯზე (მაგალი-

თად, 1993 წელს, პენსიონერების 27%-მა მიიღო დახმარება უნარშეზღუდულებისთვის განკუთვნილი ფონდიდან), რომელიც, რაღაც შემთხვევებში განაპირობებს უმუშევრობიდან თავის დაღწევას.

მაღალი დამოკიდებულების წილი შეიძლება გამოწვეული იყოს არამყარი ხარჯებისგან. თავიდან რომ ავიცილოთ ეს, უნგრეთი გაეცნო სამ საყრდენ სისტემას (1996 წელს), გაზარდა საპენსიო ასაკი (1996 წელს), და გაეცნო დაფინანსებულ საპენსიო კომპონენტს (1997 წელს). მიუხედავად ამისა, რეფორმა ჯერ კიდევ არ არის დასრულებული, ახალი საპენსიო კანონები ცადახედვას და ფორმირებას. ჩეხეთის რესპუბლიკა და ლატვია იზიარებენ უნგრეთის გამოცდილებას. სხვა ცენტრელურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, ბევრს მსჯელობდნენ საპენსიო სისტემასთან დაკავშირებით, მაგრამ დღემდე ცოტა რამ თუ შეიცვალა. ეს უმოქმედობა შეიძლება საშიშიც კი იყოს, ვინაიდან ბევრი საშუალო-ვადიანი გეგმარებები გვაჩვენებს, რომ არსებული შეთანხმებები არ არის მყარი.

ჯანდაცვის სისტემის რეფორმა

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, ჯანდაცვა არც ისე სახარბიელო მდგომარეობაშია. (მაგალითად, უნგრელი 45 წლის მამაკაცმა შეიძლება დაახლოებით ექვს წელზე ნაკლები იცხოვროს, ვიდრე იგივე ასაკის ავსტრიელმა მამაკაცმა. საშუალო სიცოცხლის ხანგრძლიობა უნგრეთში, 1991 წლისთვის იყო 65.1 (რაც მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება 1920-იანი წლების მონაცემებისგან,) და ეს მაჩვენებელი ავსტრიაში 72.6 წელია. 1960-იანი წლბის დასაწყისში, ეს სიცოცხლის საშუალო მაჩვენებელი, ორივე ქვეყანაში საშუალოდ 67 წელი იყო. რუსეთში, მამაკაცის საშუალო სიცოცხლის ხანგრძლივობა ექვსი წლით შემცირდა 1989-დან 1994 წლებში). ეს სკანდალური სტატისტიკა ფართო მასშტაბებში წარმოაჩენს ერთგვარ ადამიანურ ტრაგედიას, რომელიც შესაძლებელია თავიდან ავიცილოთ.

- არაჯანსაღი ცხოვრების სტილი, გადატვირთვა და მასთან დაკავშირებული სტრესები, პროფესიული და გარემომცველი რისკფაქტორები;
- ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ჯანდაცვის სისტემის მარცხი, განვითარებულიყო არსებული მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად, სავარაუდოდ ეყრდნობოდა არასწორ ვარაუდებს – ცალკე აღებული სამედიცინო დახმარება, შესაბამისი ცვლილებების გარეშე, ინდივიდების ქცევაში, გადაჭრიდა ჯანდაცვის სისტემაში არსებულ, ყველა პრობლემას;
- ცუდი ხარისხის სამედიცინო დახმარება

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ჯანდაცვის სისტემა, დღესდღეობით სამი ძირითადი სირთულის წინაშე დგას:

- გაზარდოს სიცოცხლის ხანგრძლივობა
- გააუმჯობესოს საზოგადოების მომსახურების სტანდარტები და
- უზრუნველყოს მოსახურების უნივერსალური ხელმისაწვდომობა.

ეს საკითხები უნდა განახორციელონ უაღრესად მწირი ფინანსური რესურსების პირობებში. სწორედ ამიტომ, ჯანდაცვის რეფორმის დროს, აქცენტი უნდა გა-

კეთდეს გაუმჯობესებულ შედეგზე და ჯანდაცვის უკეთეს განაწილებაზე.

ჩეხეთმა და ესტონეთმა ზუსტად იგივე შედეგებს მიაღწია, რასაც უნგრეთმა. თუმცა ეს ქვეყნები ჯერ კიდევ შორსაა რეფორმის დასრულებასთან. ჩენტრალურ და აღმოავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებში, რეფორმა მხოლოდ კონცეპტუალურ ფაზაშია, რაც მოიცავს ახალი კანონმდებლობის შემუშავებას და საკანონმდებლო საკითხების მოგვარებას. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმრავლესობა უზრუნველყოფს საკუთარ მოსახლეობას გარანტირებული სამედიცინო მომსახურებით. შამედიცინო დაზღვევის სისტემა განვითარებულია, ფარმაცევტული სუბსიდიები შემცირებული, ავადმყოფობის დახმარებები, რაც ადრე ფინანსდებოდა, შემცირებულია. ხდება კერძო ალტერნატიულ მომსახურების ხელშეწყობა, მაგრამ რეფორმის სიჩქარე დამოკიდებულია ქვეყანაზე; ეს რეფორმა ხორციელდება ნელა, და არსებობს სერიოზული პრობლემებიც. მაგალითად, ჯანდაცვის ხარჯი რუსეთში 1995 წელს იყო მშპ-ს 2%-ს ექვივალენტი. რუსეთის ჯანდაცვაში, ფინანსური პრობლემების გაზრდიდან გამომდინარე, ძნელია უზრუნველყო მოსახლეობა ჯანმრთელობის დაცვითა და სამედიცინო სერვისით.

ოჯახური შემწეობები

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, ოჯახებისთვის არსებობს მრავალი სახის თანადგომები. მნიშვნელოვანი პროგრამებია: დეკრეტული შვებულებები, უფასო მშობიარობა, ბავშვის მოვლისთვის შეღავათები, დახმარებები მრავალშვილიანი დედებისთვის, დახმარებები სამხედრო წვეულთა ცოლებისთვის.

ზემოთ ჩამოთვლილ დახმარებათაგან, ფინანსურად ყველაზე მნიშვნელოვანი ოჯახთა დახმარებებია. ეს დახმარებები გამიზნულია დედათა და ბავშვთა მხარდასაჭერად, გადაუწყვიტონ მშობლებს მუშაობის, ბავშვის მოვლის პრობლემა და ხელი შეუწყონ ქვეყანაში გამრავლებას. ევროპის ქვეყნებში, ბიუჯეტიდან საკმაოდ ბევრი ფული იხარჯება ოჯახურ დახმარებებზე. მაგალითად, 1993 წელს უნგრეთში, 2,28 მილიონი ბავშვის მშობელს გაუწიეს დახმარება რაც მშპ-ს 3%-ს შეადგენდა. მაშინ როცა საფრანგეთში მშპ-ს 2,7% იხარჯება და ნიდერლანდებში მშპ-ს 2,1%. ის ფაქტი, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ასეთი მაღალი დანახარჯი მოდის ოჯახურ დახმარებებზე სინქრონიზირებულია ბავშვებს შორის სიღარიბის ზრდასთან – ეს კი საფუძველს გვაძლევს ვიფიქროთ სისტემის საფუძვლიან რეკოსტრუქციაზე. თუმცაღა, ძალიან მნიშვნელოვანია შობადობის გაზრდის საკითხი და

ამ მიდგომას სჭირდება მიზნობრივი ჯგუფის კარგად დადგენა, რაც შესაძლებელია გაკეთდეს შემდეგი საშუალებების გამოყენებით:

- ტესტირება
- გარდაქმნა მოხდეს საშემოსავლო გადასახადების ჩარჩოში
- იმ ოჯახებმა მიიღონ ფინანსური დახმარება, რომლებიც სიღარიბის ზღვარს არიან მიახლოებულნი

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ძირითადი ქვეყნები მიმართავენ ამ ხერხ ებს. მაგალითად უნგრეთი, მიმართავს ზემოთ ჩამოთვლილთაგან ორივე საშუალებას – ტესტირების მეთოდს და სიღარიბესთან დაკავშირებულ მიდგომას. თუმცაღა, ბევრ ქვეყანაში ოჯახური დახმარებების რეფორმების პროგრამა ჯერ კიდევ არ დაწყებულა. მთავრობები ამ საკითხს დიდი სიფრთხილით უდგებიან. როგორც ჩანს, ისინი უპირატესობას არსებული პროგრამების გაუმჯობესებას ანიჭებენ. მიტომაც, ისნი ახალ პროგრამებს მხოლოდ მაშინ გაეცნობიან, როცა უცილებლობა მოითხოვს ამას. (Violet Roxin – János Hoós. 1995)

საბინაო პოლიტიკის რეფორმა

საბინაო რეფორმა მოიცავს უამრავ საკითხს, მათ შორის იჯარისა და სუბსიდირების რეფორმას, რაც თავისთავად დაკავშირებულია ანაზღაურების რეგულირებასთან. საბინაო ბაზრის შექმნა მოითხოვს მაგალითად, ბინით უზრუნველყოფის ფინანსების მთლიან გადახედვას, ზოგადად, მთელი ფინანსების ჩათვლით. ასევე მნიშვნელოვანია პრივატიზაციის პროცესი. საბინაო ბაზრის ფუნქციონირების გაუმჯობესებისთვის აუცილებელია მთელი რიგი რეფორმების გატარება ლეგალურ და ინსტიტუცინალურ დონეზე. შაბოლოოდ, ყოველმხრივი რეფორმა და რესტრუქტურიზაცია საჭიროა სამშენებლო ინდუსტრიაში პროდუქტიულობის გასაუმჯობესებლად.

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, საბინაო პრობლემის გადაწყვეტა ტრადიციულად, სახელმწიფოსთვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სოციალურ ფუნქციად ითვლებოდა. სწორედ ამიტომ, ის იყო პასუხისმგებელი მთელ რიგ საბინაო მშენებლობებზე. ბინების უდიდესი რაოდენობა სწორედ 1945-წლიდან 1990-მდე აშენდა. სახელმწიფო უზრუნველყოფდა სოციალურ კრედიტს, თავად აკონტროლებდა ამ ბინების განაწილებას, და სუბსიდირებისთვის დაბალ პროცენტს ინარჩუნებდა (12-13 % სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.) სახელმწიფოს მონაწილეობის და რეგულაციის წილი უდიდესი იყო. მის საკუთრებაში გადავიდა ქალაქში, კერძო მფლობელობაში არსებული თითქმის ყველა სახლი, და თავის თავზე აიღო რენტისა და იმ მასალების ფასის კონტროლი, რომელიც სახლების მშენებლობისთვის გამოიყენებოდა. სახელმწიფომ არა მარტო ააშენა მთელი რიგი საცხოვრებელი სახლები, არამედ აქირავებდა მათ დაბალ ფასად. შესახლების მექანიზმი შემდეგნაირად მუშაობდა: ბინები ნაწილდებოდა შემოსავლის, ოჯახის სიდიდის (შვილების რაოდენობის) და განმცხადებლის "სამუშაოს მნიშვნელობის" (მართვის იერარქიაში დაკავებული თანამდებობით, ეკონომიკურად მნიშვნელოვანი ქარხნის დამატებითი მუშახელის აუცილებლობის შემთხვევაში) მიხედვით და არა ბაზრის მოთხოვნებისდა შესაბამისად, როგორიც არის მაგალითდ, საბაზრო ფასი და ინტერესთა კოეფიციენტით. ბაზარი განვითარდა კერძო სექტორში, განსაკუთრებით "მუქ და შავ ეკონომიკაში".

რა მოგვიტანა ძველმა საბინაო პოლიტიკამ? ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში აშენდა უამრავი ბინა. მაგალითად, უნგრეთში 1960 წლიდან 1980 წლამდე აშენდა დაახლოებით 3 მილიონამდე ახალი სახლი, აქედან 1 მილიონი სახელმწიფოს მიერ და 2 მილიონი კერძო პირების მიერ. როგორც ჩანს,

საბინაო პირობები გაუმჯობესდა უნგრეთში. (სამიდან ერთი ოჯახი გადავიდა ახალ უფრო კომფორტულ ბინაში ან სახლში. უნგრეთში ახლა 3.8 მილიონამდე ბინაა, მოსახლეობა 10 მილიონია, და ოჯახების რაოდენობა კი 3.8 მილიონია). ასევე აშნდა დაახლოებით 2 მილიონი ე.წ. "ვიქენდის სახლი". კერძო ოჯახების მიერ აშენებული სახლების მოცულობა საჭიროზე დიდია, და სახლების მშენებლობა ამჟამად წარმოადგენს კაპიტალის აკუმილირების საუკეთესო ხერხს, გამომდინარე სამშენებლო მასალების მაღალი სუბსიდირებადი ფასისგან და დაბალი სუბსიდირებული ინტერესთა რაციოსგან. (ეს კრედიტები გაიცა 25-30 წლით. საბაზრო ინტერესთა რაციო იყო 10-30%).

ბინებზე, სამშენებლო მასალებზე და კრედიტზე არარეალურად მაღალი მოთხოვნა არსებობდა. ამ სფეროში უამრავ მასალაზე დეფიციტი შეიქმნა (მაგალითად უნგრეთში, ხარისხის და რაოდენობის მაჩვენებლებით, 1960 წელს მთელი რაოდენობის ბინების 40% იყო დეფიციტი. ეს დეფიციტი გაქრა მხოლოდ 1994 წელს, როდესაც საბაზრო ეკონომიკაზე მოხდა გადასვლა). ამ "დეფიციტიდან" გამომდინარე, წარმოიქმნა სპეციფიკური ბაზარი, რომელსაც სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული ბინების, სამშენებლო მასალებისა და სპეციალური კრედიტის აღების უფლება ჰქონდა. "გადაქირავება" გახდა ფრიად პოპულარული, რომელმაც ფაქტიურად შექმნა რეალური გაქირავების ბაზარი. "პირადი კავშირები" და კორუფცია ამ საქმისთვისთვის აუცილებელ საშუალებებად იქცა. გაჩნდა შემოსავლის არალეგალური წყარო. უნგრეთში, მათ, ვინც მოიპოვეს სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული ბინების გაქირავების უფლება, ამ ბინებში 10 დოლარიდან 20 დოლარამდე იხდიდნენ, როდესაც ამ ბინების საბაზრო ფასი მაშინ 3090-500 აშშ § ღირდა, და ვინაიდან მათ აღარ სჭირდებოდათ რომ აეშენებინათ კერძო სახლები, რომლებიც 20 000-დან 30 000 აშშ § ღირდა, ფაქტიურად მათ ეს ყოველივე მიიღეს, როგორც "სოციალური საჩუქარი". სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული ბინების შეკეთება არ იყო აუცილებლობა, და აქედან გამომდინარე, ამ სახლების მდგომარეობა დროთა განმავლობაში გაუარესდა, რამაც განაპირობა ეროვნული სიმდიდრის დიდი დანაკარგი.

შემოსავლის რაციონის არარაციონალურად მაღალი პროპორცია დაიხარჯა ე.წ. "სააგარაკე სახლებზე". ამ რესურსების უფრო ეფექტურად გამოყენებაც შეიძლებოდა, მაგალითად სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული სახლების მოვლაზე, მათ კარგ მდგომარეობაში შენარჩუნებაზე, ან ახალი საცხოვრებელი სახლების მშენებლობაზე. ამ გადახარჯვების ერთ-ერთი მიზეზი იყო ბინების პირდაპირი და არაპირდაპირი სუბსიდირება. აქედან გამომდინარე, სახლემწიფო საბინაო პოლიტიკა არასახარბიელო მდგომარეობაში ჩავარდა. სწორედ ამ პოლიტიკის არაეფექტურობის გამო, მოხდა სამუშაო ძალის დემობილიზაცია. შემცირებული სახელმწიფო ბიუჯეტის მდგომარეობამ ავტომატურად გამოიწვია მშენებლობების შეწყვეტა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში. ბინათმშენებლობის შეწყვეტის პროცესი ძალიან დრამატული იყო უნგრეთში, ლატვიაში, ლიტვაში და რუსეთში. (ვიოლეტ როქსინი –იან ჰუსი 1995). პრობლემური ბიუჯეტის დროს, სახელმწიფომ "თავი დაანება" სახლების სუბსიდირებას, და ბინათმფლობელები მიატოვა, მზარდი ფასების პირობებში.

რა არის საჭირო რეფორმისთვის? არსებობს ცვლილებისთვის აუცილებელი ორი მთავარი მიზეზი: საბინაო პოლიტიკის ეფექტურობის გაზრდა; შემ-

ცირდეს საბინაო პოლიტიკისგან მიღებული ზარალი ბიუჯეტზე. ეს ორი მიზეზი ერთმანეთთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული. გრძლევადიანი მიზანია ბაზარზე ორიენტირებული საბინაო სისტემის ისთაბლიშმენტი.

თუმცა, ეს ყოველივე ეტაპობრივად უნდა მოხდეს.

რა ნაბიჯები უნდა, ან შესაძლებელია რომ გადაიდგას?

1. პრივატიზაცია.
2. დადგინდეს ქირის და კრედიტის საბაზრო ფასი. სუბსიდიები უნდა მოხმარდეს მოსახლეობის იმ ჯგუფებს, რომლებსაც ამ დახმარებების გარეშე არ შესწევთ უნარი გადაწყვიტონ საბინაო პრობლემა, ესენი არიან, დაბალშემოსავლიანი ოჯახები გარკვეულ სიტუაციებში (მაგალითად ოჯახები,რომლებსაც დაბლი შემოსავალის პირობებში ბევრი შვილი ჰყავთ); სუბსიდირებისთვის აუცილებელია:

   - ბინის მფლობელმა დაადგინოს საბაზრო ღირებულება,დამქირავებელმა უნდა მიიღოს დახმარება (მაგალითად, სუბსიდია, ოჯახისთვის შემოსავლის სახით), მსესხებელმა ბანკმა უნდა დაადგინოს საბაზრო კოეფიციენტი და მთავრობამ უნდა გამოუყოს დახმარება იმ პირებს, ვინც ქირაობს (მაგალითად, ახალგაზრდა წყვილი, ვინც ახლახანს შექმნა ოჯახი).
3. შეიქმნას უკეთესი ლეგალური გარემო, საბაზრო ტრანსაქციების ფასილიტაციისთვის და ამ ტრანსაქციების ღირებულების შემცირებისთვის
4. შეიქმნას სპეციალური სოციალური კეთილდღეობის პოლიტიკა, მაგალითად, უბინაო ხალხის პრობლემების გადაჭა.
5. შეიქმნას ინტერესთა კოორდინირების განსაკუთრებული პოლიტიკა სხვადასხვა ტიპის ჯგუფების, ინტერესთა ჯგუფების და ლობების. ასეთი ჯგუფები შეიძლება იყოს, მაგალითად მუშათა ჯგუფი, რომელიც ცხოვრობს დიდ ინდუსტიულ ქალაქში, და პირები, რომელთაც აქვთ სპეციალური კრედიტი დაბალი პროცენტით. სახლემწიფო ვალდებულია შეუმსობუქოს საზოგადოებას რეფორმით გამოწვეული სირთულეები;
6. ყოველი ეტაპის ყურადღებით დაგეგმვა. ეს ძალიან მნიშვნელოვანია, მაგალითად, პირველი, რაც ამ რეფორმაში უნდა მოხდეს, პრივატიზაციაა. ზოგიერთი რამ უნდა გახდეს ცნიბილი, მანამ სანამ საზოგადოებას მივცემთ არჩევანის საშუალებას, რაც ამ რეფორმის შედეგად უნდა მოხდეს, მაგალითად, შეუძლიათ აირჩიონ გადავიდნენ დაბალ გადასახადიან სახლში, თუ გადაიხადონ მაღალი პროცენტი.

საბიანო რეფორმის წარმატება გარკვეულწილად გადაჭრის მოქალაქეების საბინაო პრობლემებს, და გაზრდის ბინების საშუალო ხარისხს. ეს ძალიან მნიშვნელოვანია, სახელმწიფო კონტროლი შეიძლება საჭირო მაინც იყოს, წარმატებული რესტრუქტურიზაციის შემდეგაც კი. მიუხედავად წარმატებული საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, საბინაო სექტორი ექსკლუზიურად არ ეყრდნობა საბაზრო პრინციპებს. ეს განპირობებულია საბინაო ბაზრის სტრუქტურით და ერთის მხრივ, მონოპოლისტური სიტუაციების გამოუყენებლობის საშიშროებით და მეორეს მხრივ, საბინაო პოლიტიკაში სოციალური დახმარების აუცილებლობით.

საჯარო რეფორმიდან გამომდინარე, იჯარა უნდა იზრდებოდეს ინფლაციის მიხედვით, მხედველობაში უნდა მივიღოთ ბინების ხარისხი და ოჯახების შე-

მოსავალი. იჯარის გაზრდის შემთხვევაში, აუცილებელია დამცავი მექანიზმების შექმნა საზოგადოების ღატაკი ფენებისთვის, და ნაწილობრივ მოხდეს იჯარის დაფარვა კეთილდღეობის ფონდის მეშვეობით. მსგავსად ამისა, საჭიროა პროგრესული მიდგომა საბინაო კრედიტის პროცენტთან დაკავშირებითაც. ასევე, ყურადღება უნდა მიექცეს ბინების ხარისხსაც. სოციალური სუბსიდიები უნდა იცვლებოდეს შემოსავლისდა შესაბამისად – არ უნდა მოხდეს ექსკლუზიურად იჯარის შემცირება. ადგილობრივმა ხელისუფლებამაც უნდა მიიღოს საყოველთაო კანონების ბინის გაყიდვასთან და შენარჩუნებასთან დაკავშირებით. უნდა შეწყდეს არა-სოციალური მიზნებისთვის სუბსიდირება, და მხოლოდ იმ საზოგადოების ფენებოისთვის მოხდეს, რომლებიც ამას აუცილებლად საჭიროებენ, და ეს უნდა დადგინდეს მათი შემოსავლების მოიხედვით.

სახელმწიფო არ არის ვალდებული შექმნას და უზრუნველყოს საბინაო ფონდები, ეს საბინაო ბაზრის მოწილეების პრეროგატივაა (მეწარმეები ან კერძო კონტრაქტორები და ადგილობრივი მცხოვრებლები). ბინის მართვაში, სახელმწიფო ვალდებულია შექმნას ისეთი გარემო, სადაც ოჯახები შეძლებენ უზრუნველყოფილნი იყვნენ ბინით, და იმ საზოგადოების ჯგუფებს დაეხმარონ ნაწილობრივ თუ მთლიანად დაეხმარონ, ვისაც ამის შესაძლებლობა არ გააჩნიათ.

უნგრეთმა დიდი წარმატებთ გაატარა რეფორმები. ეს რეფორმა ამჟამად მშპ-ს 1%-ზე ნაკლებს მოიხმარს. ბინების 80% კერძო საკუთრებაშია. უნგრეთში საბინაო ბაზარი უკეთ არის განვითარებული. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმრავლესობა ამ რეფორმის საწყის საფეხურებზე არიან. პრივატიზაცია და იჯარის ლიბერალიზაცია ყველა ქვეყანაში დაიწყო, მაგრამ სახელმწიფოს მიერ აშენებული ე.წ. "სოციალური სახლების" რაოდენობა ძალიან მცირეა, უბინაო მოსახლეობის რაოდენობა კი ისევ დიდია.

საგანმანათლებო სისტემის რეფორმა

განათლებული მოსახლეობა დემოკრატიული ქვეყნის ერთ-ერთი აუცილებელი ელემენტია, სწორედ ამიტომ, მთავრობა ვალდებულია იზრუნოს და მხარი დაუჭიროს განათლების სისტემას. საზოგადოება, სადაც ყველას შეუძლია კითხვა, უკეთესად ფუნქციონირებს, ვიდრე საზოგადოება, სადაც მხოლოდ რამოდენიმეს შეუძლია კითხვა. სწორედ ამიტომ, საჯარო განათლების განვითარების ხელშეწყობა ძალზედ მნიშვნელოვანია. მდიდრები, რასაკვირველია გადაიხდიან კერძო სასწავლებლებში სწავლების მაღალ საფასურს საკუთარი შვილებისთვის, ისევე როგორც იხდიან ძვირს ძვირფას მანქანებში, სახლებში, ტანსაცმელში. თუმცა ფართოდ გავრცელებული რწმენის მიხედვით, ცხოვრების შანსები ბავშვებისთვის არ უნდა უყოს დამოკიდებული მშობლების ქონებაზე და იმ საზოგადოებაზე, სადაც მათ მშობლებს შემთხვევით მოუხდათ ცხოვრება. იმის ალბათობა, რომ ზოგიერთი ბავშვი, თავისი მშობლების სტატუსიდან გამომდინარე შეიძლება უფრო განათლებული იყოს აუცილებელია ზოგადი განათლებისთვის პოლიტიკური მხარდაჭერა.

ეს "თანასწორობის" საკითხი შეიძლება აიხსნას, იმით, თუ მთავრობა რატომ მონაწილეობს აქტიურად დაწყებით და საშუალო კლასებში, მაგრამ ისინი არ

ხსნიან სახელმწიფოს როლს უმაღლეს სასწავლებლებში. შესაძლებელია არსებობდეს სტუდენტური სესხები, რათა შესაძლებელი იყოს უმაღლესი განათლების მიღება; მაგრამ კერძო მსესხებლები (ბანკები), მეტწილად არ გამოთქვამენ სურვილს სესხი გასცენ განათლების დასაფინანსებლად ვინაიდან არსებობს სესხის ვერ დაბრუნების რისკი. აქედან გამომდინარე, მათ ვისაც არ გააჩნია საკმარისი თანხა (ან მშობლებს არ აქვთ ეს თანხა), უმაღლესი განათლების დასაფინანსებლად, ვერ მიიღებს უმაღლეს განათლებას, სახელმწიფო დახმარების გარეშე. უმაღლესი განათლებისთვის, სახელმწიფო დახმარება ძირითადად უფასო სწავლებას გულისხმობს, ან სუბსიდირება ხდება სახელმწიფო უნივერსიტეტებიდან და კოლეჯებიდან.

ყველა ქვეყანაში სიტუაცია სხვადასხვაგვარია, მაგრამ ყველა ერთხმად თანხმდება, რომ სახელმწიფო უნდა ეცადოს, რაციონალურად გაატაროს რეფორმები განათლების სფეროში, და უფრო ეფექტური იყოს. ს ეხება ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებსაც.
საგანმანათლებო სისტემის მოდერნიზაცია ნიშნავს:

- ხარისხის და რელევანტურობის გაუმჯობესებას;
- სკოლამდელი განათლების უზრუნველყოფა;
- მაღალი-საშუალო და უმაღლესი განათლების უფრო ხელმისაწვდომობა

ამის მიღწევა კი შესაძლებელია :

- არსებული საზოგადო რესურსების უფრო ეფექტური გამოყენებით და
- სხვა რესურსების მობილიზებით

ძირითადი სფეროებია:

- ინსტიტუციური ქსელის რაციონალიზაცია
- კვლევითი ინსტიტუტების მეტად ინტეგრირება
- სასწავლო პროგრამების მასწავლებელთა რეორგანიზაცია, და
- უფრო მოსახერხებელი სასწავლო გადაწყვეტილებები, – მოკლე, საღამოს და შესაბამისი კურსები.

არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პერიოდში, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში განათლების დონის გაზრდა უფრო მნიშვნელოვანი გახდა; დემოკრატიის წარმატებით განხორციელებისათვის, საბაზრო ეკონომიკის უკეთესად ფუნქციონირებისათვის და განვითარებისათვის და სოციალური თანასწორობის განვითარებისთვის განათლების სისტემას უაღრესად დიდი მნიშვნელობა აქვს. განათლების სისტემის რეფორმა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ყველა ქვეყანაში დაიწყო. სახელმწიფო განათლებაზე და პროფესიული ტრენინგებზე ვალდებულებები გადანაწილდა ცენტრალურ მთავრობას, ადგილობრივ მთავრობასა და სხვადასხვა სამინისტროებზე.

საგანმანათლებო სახელმწიფო ინსტიტუტების უმეტესობა ადგილობრივი მმართველი პირების კონტროლის ქვეშ გადადის. კურიკულუმის მოდიფიცირება საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნის შესაბამისად მოხდა. მრავალსექტორიანმა სასკოლო სისტემამ – როგორც კერძო, ასევე სახელმწიფო – და სხვა, ნამდვილი ბაზრისთვის შესაფერისი პროფესიული მომსახურების სახეები შეიქმნა. განათლების ძირითადი დაფინანსების წყარო ისევ სახელმწიფო დაფინანსებაა, მაგრამ კერძო

დაფინანსების წყაროებიც მომრავლდა. მიუხედავად ამისა, სახელმწიფოს დახმარებისა და დაფინანსების მნიშვნელობა უცვლელი რჩება ან სუსტდება ამ გარდაქმნის პერიოდში. აქედან გამომდინარე, საგანმანათლებო სექტორი ფინანსდება სახელმწიფოს მიერ, მით უმეტეს თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, თუ განათლებული და განვითარებული საზოგადოება რამდენად მნიშვნელოვანია ეკონომიკის და სოციალური მნიშვნელობის თვალსაზრისით, თანამედროვე საბაზრო ეონომიკაში.

დასაქმების პოლიტიკა და უმუშევრობა

გეგმიური ეკონომიკიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პერიოდის დროს, სამუშაო ბაზარი "გათავისუფლდა" . ეს სამუშაო ბაზრის "გათავისუფლება" ნიშნავს ცენტრალიზებული, მყარი კონტროლის შესუსტებას ანაზღაურებაზე და სამუშაო მოძრაობაზე, მაშინ როცა, ყალიბდებოდა აქტიური სამუშაო ბაზრის პოლიტიკა, განათლება, ტრენინგები, სამუშაო ინფორმაცია, საკონსულტაციო მომსახურებები, მცირე ბიზნესის დახმარება, მთავრობა დახმარებას გამოყოფდა უმუშევრებისთვის და აყალიბებდა ახალ მექანიზმს კოლექტიური ვაჭრობისთვის. სხვა პოლიტიკურ პროცესებთან ერთად, ასეთი პოლიტიკა მიმართული იყო ეფექტური სამუშაო ძალის მობილიზაციაზე, რათა თავიდან აერიდებინათ გაფიცვები.

ჩვეულებრივ, უმუშევრობის პრობლემის მანიპულირება ხდება ე.წ პასიური და აქტიური საშუალებების გამოყენებით. პასიური საშუალებებია ძირითადად ადგილობრივი მერიის მიერ გაცემული უმუშევარობისა და სხვა სოციალური დახმარებები. აქტიური საშუალებებია: გადამზადების პროგრამები, დასაქმებისა და ახალი სამუშაო ადგილებიოს შექმნა, საზოგადოებრივი სამუშაო ადგილები, რეგიონალური პროდუქციასთან დაკავშირებული ინფრასტრუქტურის განვითარება (მაგ. გზები და ტელეკომუნიკაცია).

1990-იანების დასაწყისში, შეწყდა ანაზღაურების რეგულაცია და ამჟამად, ანაზღაურება ძირითადად განისაზღვრბა საბაზრო ძალების მიერ. თუმცა, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის უმეტეს ქვეყნებში არსებობს ე.წ. ინტერესთა შემთანხმებელი ორგანო, რომელიც შედგება მთავრობის მუშაკთა და პროფკავშირებისგან, რომელიც ურჩევს დამსაქმებლებს და პროფკავშირებს, თუ რა სახელფასო პოლიტიკაა რაციონალური ამა თუ იმ მოცემული სიტუაციის მიხედვით, და რეკომენდაციას იძლება ანაზღაურებისა და შემოსავლის პოლიტიკასთან დაკავშირებით, მაგალითად, მინიმალური ხელფასის დადგენაზე.

1990-იან წლებში, უმუშევრობა იქცა უმთავრეს პრობლემად ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, როდესაც ზემოთ ხსენებული გარდაქმნის პროცესები დაიწყო. უამრავი ადამიანი შეძრა უმუშევრობამ, მაგრამ ამ ფაქტს ოფიციალურად არ აღიარებდნენ. თუ ამას მივიღებთ მხედველობაში, 1990-იანი წლებში, გაზრდილი უმუშევრობის პროცენტული ზრდა არც ისე შოკის მომგვრელი იყო. უმუშევრობა გაიზარდა უმეტეს ქვეყნებში, და დაახლოებით 10%-ს მიაღწია, რაც საერთაშორისო სტანდარტებით საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია. მაგალითად უნგრეთში უმუშევრობა, გარდაქმნის პერიოდში მუდამ იზრდებოდა და 1992 წლის ბოლოს, აქტიური მოსახლეობის დაახლოებით 10-12%-ს მიაღწია; ბალტიის ქვეყნებში, ეს ციფრი დაახლოებით 8-10%-ს შეადგენდა.

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის, თითქმის ყველა ქვეყანაში, მას შემდეგ რაც 1991 წლიდან მიღებულ იქნა ახალი, უმუშევრობის კანონი და შემოიღეს ახალი უმუშევართა დახმარება, უმუშევრობის პროგრამები ამ ახალ კანონმდებლობაზე დაყრდნობით მოქმედებდა. გარდაქმნის საწყის ეტაპზე, უმუშევრობის დახმარება მიმღების ხელფასის საკმაოდ დიდ პროცენტს წარმოადგენდა (ხშირად 75%-ზე მეტიც იყო), და ზოგ ქვეყანაში დროის ლიმიტიც კი არ იყო. 1995 წლისთვის, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის თითქმის ყველა ქვეყანაში, ეს დახმარებები მცირე იყო, რაც ძირითადად ფისკალური პრობლემებით იყო განპირობებული – ზოგ ქვეყნებში, მათ შორის უნგრეთში და პოლონეთში, ყველა უმუშევარი განურჩევლად ერთ თანხას იღებდა. ასეთი მიდგომა აუმჯობესებს სამუშაო მოტივაციას, ამცირებს ხარჯებს და აადვილებს ადმინისტრირებას. ამჟამად, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ყველა ქვეყანამ შეამცირა უმუშევრობის დახმარების გაცემის ვადები, და უმუშევრები ამ დახმარებას იღებენ მაქსიმუმ ერთ წელს, ან ნაკლებს. მას შემდეგ, რაც ეს დახმარების ვადა ამოიწურება, უმუშევარი მუშები უკვე იღებენ ღარიბთა დახმარებებს. ღატაკები, უმუშევართა შორის ძალიან ხშირია იმ ქვეყნებში, სადაც ღარიბთა დახმარება ფრაგმენტულია (გეგმიდან ბაზრადმე. 1996).

აქტიური სამუშაო საბაზრო პოლიტიკის სრული განხორციელება, რაც გულისხმობს სამუშაოს მომსახურებებს (განთავსებას, კონსულტაციას), არსებული უნარების უფრო ეფექტურად "უტილიზაციას", ადამიანური კაპიტალის გაზრდის მიზნით ტრენინგებს, და სამუშაო ადგილების შექმნას, როგორც ჩანს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების შესაძლებლობებს, ცოტა არ იყოს, აღემატება; ამ მხრივ გამონაკლისს ჩეხეთის რესპუბლიკა და უნგრეთი წარმოადგენს, რომლებმაც ამ სფეროში საკმაოდ მნიშვნელოვან შედეგებს მიაღწიეს. (გეგმიდან ბაზრადმე. 1996).

სოციალური გამონაკლისები და სიღარიბე

გარდაქმნის პერიოდში (1990 წლიდან), უმუშევრობის რიცხვი გაიზარდა, რამაც გამოიწვია მოსახლეობის დიდი ნაწილის სიღატაკის ზღვარზე დასვლა. ეს იყო ეკონომიკური ზრდის შეწყვეტის პერიოდი, უმუშევრობა იზრდება, ჯანდაცვა და საჯარო მომსახურება, ფაქტიურად ვერარ მუშაობდა. სიღარიბის მაჩვენებელი ყველა ქვეყანაში სხვადასხვა იყო. ჩხრილი 11-2 აჩვენებს სიღარიბის დონეს ცენტრალური ევროპის სხვადასხვა ქვეყანაში. ამასთანავე, უნდა აღვნიშნო, რომ სიღარიბის განსაზღვრისთვის, შემოსავალი ერთ-ერთი ძირითად განმსაზღვრელი ფაქტორია. მნიშვნელოვანია ასევე სხვა ფაქტორების განსაზღვრაც, განსაკუთრებით ჯანდაცვის და განათლების სფეროში. რობის გაზრდის,

სიღარიბე შეიძლება გაიზომოს აბსოლუტური გაგებით, მოსახლეობის წილი იღებს მინიმუმზე უფრო ნაკლებ შემოსავალს. ამ გამოთვლის მიხედვით, უნგრეთში, 1,5-2,0 მილიონი ადამიანი, რომელიც მოსახლეობის 15%-ს შეადგენს 1992 წლისთვის სიღარიბის ზღვარს ქვევით არიან. ამ ციფრმა 20%-მდე მიაღწია 1994 წელს. ბელორუსიაში კი ფიქსირდებოდა 40%, ესტონეთში 20%, ლიტვაში 80% და რუმინეთში 40%. (ვიოლეთ როქსინი-იანოს ჰუუს.1995)

ცხრილი 11-2
არათანასწორობა და სიღატაკე კონკრეტულ გარდამავალ ეკონომიკებში

წყარო: გეგმიდან ბაზრამდე

ქვეყანა	24ჯინის კოეფიციენტის ცვლილებები			სიღარიბის მაჩვენებელი შემოსავლის მიხედვით ა	
	1993	1987-88	1987 -85	1993	1993
ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები					
ბულგარეთი	34	11	2	33	...
ჩეხეთის რესპუბლიკა	27	8	0	1	1
უნგრეთი	23	2	1	2	6
პოლონეთი	30	5	12	12	12
სლოვაკეთი	28	4	0	1	1
ახალი დამოუკიდებელი ქვეყნები					
ესტონეთი	39	16	....	23	21
ყირგიზეთის რესპუბლიკა	50-მდე	9-33	....	76	57
რუსეთი	48	14-24	....	38	35

შემდეგი ტიპის ადამიანები წარმოადგენენ დაუცველ ფენას: მა რტოხელა მშობლიანი ოჯახები, ის ოჯახები, სადაც საპენსიო ასაკის ადამიანები ცხოვრობენ, უმუშევარი წევრებისგან შემდგარი ოჯახები, მცირე განათლების მქონე ოჯახები, ოჯახები ოთხი ან მეტი ბავშვით, და ბოშები. ძოგადად, სიღარიბის დაძლევის ძირითადი ფაქტორია ეკონომიკური ზრდა. მაგრამ სოციალურად დაუცველი ჯგუფებისთვის მნიშვნელოვანია სახლემწიფო დახმარებების არსებობა. ზოგადად მოსახლეობისთვისაც, ეკონომიკური ზრდა მნიშვნელოვანია, ცხოვრების სტანდარტების გაუმჯობესებისთვის. ღეფორმები ასევე მნიშვნელოვანია, რომ გამოსწორდეს შემოსავლის განაწილება, რაც გარკვეულწილად განაპირობებს სიღარიბის პრობლემის დაძლევასაც. ამიტომ, სიღარიბის დაძლევის საბოლოო გადაწყვეტა წარმატებული იქნება ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების საჯარო პოლიტიკის რეფორმებისთვის და მდგრადი ეკონომიკის განვითარებისთვის.

დასკვნა: ევროპის პოლიტიკა და სოციალური პოლიტიკა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების პოლიტიკის ძირითადი პრიორიტეტია ევროკავშირის წევრი გახდეს, რასაც ამ ქვეყნების უმეტესობა 2004 წლისთვის ელოდება. ევროკავშირმა დაადგინა ერთგვარი მოთხოვნები – ერთერთი დაკავშირებული იყო სოციალურ პოლიტიკასთან. ამ მოთხოვნებმა განაპირობა სოციალური პოლიტიკაში რეფორმების აუცილებლობა. მოდით ვნახოთ ორი მნიშვნელოვანი მაგალითი:

ჯანდაცვის რეფორმის შემთხვევაში, ესენია: ჯანდაცვის კონტრიბუციის საგადასახადო სისტემებთან ინტეგრირება, პრივატიზაციის პროცესის დასრულება და ოჯახის ექიმების არსებობა; სამედიცინო სუბსიდიების მოდიფიკაცია.
შაპენსიო სისტემის შემთხვევაში, საპენსიო რეფორმის ძირითადი მიზანია, მოქალაქეებს მისცეს არჩევანის შესაძლებლობა, გადაწყვიტონ დაკმაყოფილდნენ სოციალური უსაფრთხოების პენსიით, თუ აიღონ მეტი პასუხისმგებლობა საკუთარ თავზე, და შექმნან "მრავალ-საყრდენიანი" საპენსიო სისტემა, სადაზღვევო პრინციპებით გამყარებული. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები, რომლებიც აპირებენ გახდნენ ევროპის კავშირის წევრები (პოლონეთი, უნგრეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, სლოვაკეთი, ესტონეთი და ა.შ), უნდა აკმაყოფილებდნენ ამ მოთხოვნებს. ამავე დროს, ევროკავშირის წევრობა, ხელს შეუწყობის მათი ეკონომიკის განვითარებას და საშუალებას მისცემს განახორციელონ ეფექტური სოციალური პოლიტიკა.

წყაროები

A. H. Gelb and C. W. Gray: The transformation of Economies in Central and Eastern Europe. World Bank. Washington. 1991
C. Offe: The Politics of Social policy in Eastern European Transformation. Seminar Paper No. 12, Cracow Academy of Economics. 1992.
From Plan to Market. World Bank Report. 1996. Oxford University Press. USA. 1996.
Hoós J. – Hőgye M: Gazdaságpolitika. Nyugatmagyarországi Egyetem. Sopron. 2005.
Hoós J: A közösségi döntési rendszer. AULA. Budapest. 2002.
Hungary. Structural Reform for Sustainable Growth. A World Bank Country Study. The World Bank. Washington, D. C. 1995.
J. Campell: The Fiscal Crisis of Post-Communist States. Telos. 1992.
János Hoós: "Emergence of Social Insurance Funds in Central and East Europe: Fiscal, Political and Social Aspects" Country Report: Hungary. Journal of Transforming Economies and Societies. (EMERGO). Spring 1997. pp. 54 – 68.
János Hoós: Housing Policy: Its contradictions and Possibilities for Its Improvement in Hungary. Public Administration in Transition. Edited by Jak Jabes & Mirko Vinter. NISPAsee. Third Annual Conference Held in Bled, Slovenia, March 23 – 25, 1995. p. 375 – 381.
Transitional report 1997. European Bank. 1997.
V. Pestoff: Reforming Social Services in Central and Eastern Europe – An Eleven Nation Overview,. Cracow Academy of Economics. 1995.
Violet Roxin – János Hoós: Social services in eleven central and east European Countries – comparative aspects. V. Pestoff: Reforming Social Services in Central and Eastern Europe – An Eleven Nation Overview. Cracow Academy of Economics. 1995. pp. 318.

თავი 12

უმაღლესი განათლების ეფექტურობა

დორა ვამოსი

განათლება, საკმაოდ კრიტიკული საკითხია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისთვის, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია დაფინანსებისა და გავრცელების საკითხი. ექსპერტების აზრით, ნორმატიულიდან ბაზარზე ორიენტირებულ დაფინანსებაზე გადასვლა, მომსახურების ხარისხს შემცირდებს, ვინაიდან დაფინანსების ამგვარი მეთოდი განაპირობებს საბაზრო კონკურენტუნარიან გარემოს; ეს მაღალი რისკფაქტორია უნივერსიტეტების ავტონომიისთვის და ზოგადად უმაღლესი განათლების სისტემისათვის, კერძოდ ჩვეულებრივი ინსტიტუტები კონკურენციას ვერ გაუწევენ ცნობილ და პრესტიჟულ უნივრსიტეტებს.

თუმცა, ამ საკითხს თუ სხვა მხრივ განვიხილავთ, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა გააუმჯობესებს ინსტიტუტების ფინანსურ ავტონომიას, და რამდენადაც ისინი დამოუკიდებელნი იქნებია, უფრო მეტი საშუალება ექნებათ დამატებითი გარე რესურსების გამოყენების. მაგალითად, ავსტრიულ სისტემაში, თუ უნივერსიტეტი დამატებით რესურსებს მოიზიდავს, სახელმწიფო ექსტრაორდინალურ მხარდაჭერით უზრუნველყოფს ამ უნივერსიტეტს. ესპანეთში, სახელმწიფო დახმარება და გარე რესურსების გამოყენება, კიდევ უფრო ურთიერთდაკავშირებულია, ვინაიდან გაფართოებული სახელმწიფო სუბსიდია წარმოადგენს აბ ოვო-ს – გარე რესურსების ფართო მოზიდვა.

უმაღლესი განათლების ეფექტურობის კრიტერიუმის ინტერპრეტაცია

მომსახურება, რომლის მიზანი არსებითად მოქმედებს ხალხთა ცხოვრებაზე და ფუნდამენტალური გავლენა აქვს ერის განვითარების დონეზე, შეუძლებელია გაიზომოს ეკონომიკური ინდიკატორების მეშვეობით. სოცუზრუველყოფის ტერმინით, ეფექტურობა გვაჩვენებს, თუ ეკონომიკური სისტემა და პროფესიული პოლიტიკური კონცეფციები და პირობები სინქრონიზდება ერთმანეთთან (იმოქმედო, რათა აუცილებელი და ამავერდროს ფასეული ღირებულებები შექმნა გაფლანგვის გარეშე), მაშინ როცა მონაწილეთა ინტერესები და ფინანსისტები ჩართულნი არიან ამ პროცესში.

ჩვენს სწავლებაში "ეფექტიანობა" კომპლექსური ცნებაა, გაანალიზებისა და შედარებების ფარგლებში. ეფექტიანობა, ჩვენს სწავლებაში ორი ძირითადი კომპონენტისაგან შედგება. ერთი მათგანია ეკონომიკა, რომელიც ფასის და პროდუქტის სინთეზს ქმნის; ეფექტურობის მეორე კომპონენტი, წარმატებაა, რომელიც მოიცავს საქმიანობებსა და ეფექტურობას სოციალური მოთხოვნებისა და განვითარების კუთხით. შემცირებული ეკონომიკური ციფრების ინდექსები შესაძლებელია მიგვეღო ფასის გამოცდით და ეფექტურობის დათვლით, რომელიც აისახება მიზნების მისაღწევად დახარჯულ ფულზე. ეკონომიკის კალკულაცია მოიცავს დიპლომას მისაღებად აუცილებელ ღირებულებას; შემდეგ, შემდეგ მნიშვნელოვანია კითხვა: არის თუ არა შედეგი და რა დრო იყო საჭირო ამ შედეგის მისაღებად. ერთი სიტყვით, კალკულაციის მიზანია წინასწარ გათვალოს შესაძლო და გაზრდილი ფინანსური მოგება.

აქედან გამომდინარე, ეკონომიკა განსაზღვრავს მომსახურების ტიპს: მი-

ვაღწიოთ დასახულ და გაზომვად მიზანს მინიმალური დანახარჯებით, ან გადავჭრათ რაც შეიძლება მეტი პრობლემა არსებული რესურსებით. უფრო ცხადი რომ იყოს, მთავარი და მნიშვნელოვანი აქ არის გამოყენებული კაპიტალი, რომლის განაწილება შეიძლება ერთზე მეტი გზის მეშვეობით. ეკონომიკის არსი მჭიდრო კავშირშია ეფექტურ ხარჯებთან, დაბალ ან მაღალ ინდიკატორებთან, რომელიც მოგვცემს ეკონომიკის ზუსტ მაჩვენებელს.

საჯარო მომსახურების შემთხვევაში, ეფექტური დანახარჯის ინდიკატორი, ჩვენს კვლევის მიზანთან უფრო ახლოს მიგვიყვანს: როგორც ანდრას სემიენი ამბობს:

"... საგანმანათლებო ინსტიტუტებისთვის, ეფექტურობის აუცილებლობა ნიშნავს იმას, რომ ინსტიტუტი იღებს დასახულ საგანმანათლებო შედეგს მინიმალურ ფასად, რომელიც სხვა მხრივ, ნიშნავს, რომ ინსტიტუტი, არსებული რესურსებით იღებს მაქსიმალურ შედეგს. ეს, ადეკვატური სასწავლო-საგანმანათლებლო სამუშაოს ეფექტურობა სხვადასხვა ინსტიტუტებში აუცილებელ პირობად უნდა არსებობდეს, როგორც სოციალური რესურსების მობილიზაციის ეფექტიანობა" (სემიონი, 1999/3 575გვ)

ეფექტურობის ინდიკატორი, რომელიც საგანმანათლები სისტემის მოსახურებას აფასებს, არა მარტო ღირებულების ეფექტურობის საზომს მოიხმარს, არამედ წინ უსწრებს მას, ვინაიდან ეფექტურობის ინდიკატორებისთვის, არსებითად მნიშვნელოვანია შედეგების შესწავლა. მეტიც, ინსტიტუტების ან ინსტიტუტების ფილიალების ეფექტურობის შესწავლისას, ოპერაციის თანმდევი ეფექტების შესწავლაც აუცილებელია სხვადასხვა გზების მეშვეობით, ვინაიდან ეს ის ეფექტებია (ეფექტიანობა), რომელიც მოგვიანებით განსაზღვრავს შედეგს.

უმაღლესი განათლების ეფექტი შესაძლებელია შევისწავლოთ, გავზომოთ და შევაფასოთ მაკრო დონეზე, მოსახლეობის განათლების დონის მიხედვით (უმაღლესდამთავრებულთა რაოდენობით და კოეფიციენტით), სამუშაო ბაზარზე უმაღლესდამთავრებულთა დასაქმების რაოდენობის მიხედვით, (დასაქმებული უმაღლესდამთავრებულები და დაუსაქმებელი უმაღლესდამთავრებულები), უნივერსიტეტის და კოლეჯის მასწავლებლების მცენიერული დამოწმებით, და უმაღლეს სასწავლებელთათვის მოთხოვნის შეცვლით. ინსტიტუციური ეფექტურობა შეიძლება შევისწავლოთ ინსტიტუტეს მიმართ გამოწვეული ინტერესების საფუძველზე, იმ ციფრების გამოყენებით შეიძლება დავადგინოთ რა და როგორი მოთხოვნაა ამ ინსტიტუტზე, ან შევისწავლოთ თანამშრომლები და ოჯახები და გამოვიტანოთ დასკვნები მათი მუშაობის მიზნებიდან და მოტივაციიდან გამომდინარე. ჩვენი თვალთახედვით, უმაღლესი განათლება კარგად მუშაობს, თუ ეკონომიკურად წარმატებულია, და ამავე დროს ეფექტურია.

წარმატების შესაფასებლად ასევე მნიშვნელოვანია – საქმიანობებისთვის აუცილებელი რაოდენობრივი საკითხები და ხარისხის განმსაზღვრელი ინდიკატორები. უმაღლესი განათლება წარმატებულია, მაგალითად, თუ შესაძლებელი მაქსიმუმის ფარგლებში აღწევს დასახულ მიზნებს. უმაღლესი განათლება წარმატებულია – ნიშნავს უმაღლესი სამეცნიერო სტანდარტებთან შესაბამისობას და, რაც ძალზედ მნიშვნელოვანია, უმაღლესდამთავრებულების განაწილება ხდება

მოთხოვნისდა შესაბამისად. ეს უმაღლესდამთავრებულები,ინტელექტუალთა მოთხოვნის შესაბამის კულტურულ ღირებულებებს ავრცელებენ და საკუთარი ინდივიდუალური ცხოვრებით ამკვიდრებენ საზოგადოების მორალურ ფასეულობებს.

შედეგად, ეფექტურობის აქტუალური შეფასება მხოლოდ მოგვიანებითაა შესაძლებელი, მას შემდეგ, რაც უმაღლესდამთავრებული მუშაობას იწყებს და როდესაც მისი დამქირავებლები,და კოლეგები და თავად უმაღლესდამთავრებულნი, თავად აფასებენ მათი თეორიული ცოდნის ადაფტაციას პრაქტიკაში. ეს პროცესები საშუალებას გვაძლევს შევაფასოთ მიღებული ხარისხისა და დიპლომა, რაც ინსტიტუტებს აძლევს ინფორმატიულ ინსტრუქციებს, მათი განვითარებადი სამუშაოს შესახებ.

შესწავლის ფორმები ჯერ კიდევ არ არის საერთო. იყო მცდელობები, შესწავლის მეთოდები ყველასთვის საერთო ყოფილიყო, უნგრეთში და ევროპის სხვა ქვეუნებში გამოიცა ლიტერატურე ამის შესახებ. ამ მცდელობების მიხედვით, შეფასების ყველაზე უსაფრთხო საშუალებები , როგორც ჩანს, მუდმივ და აქტიური ურთიერთობები კომიტეტის აკრედიტაციების დროს და დამსაქმებლებთან, ინსტიტუციური დასტურის საშუალებით, ინსტიტუტების განხილვა და ეფექტურობის ინდექსის ციფრების ეფექტურობა, ყოველივე ეს მხოლოდ ერთ ხელშია. ამასთან ერთად, სასურველია ინსტიტუტებსა და დასაქმებლებს შორის პერიოდული კონტაქტი, რათა გაჩნდეს შესაძლებლობები პირდაპირი კოორდინაციისა და ერთობლივი გადაწყვეტილებების მიღებისა.

ეფექტური შესწავლა, ინსტიტუციონალურ დონეზე საჭიროებს ბიზნეს ადმინისტრირების მეთოდებს. ჩვენი აზრით,"ახალი ინსტიტუციონალური ეკონომიკის" მეთოდები საუკეთესოდ მუშაობს. ეს არის ფიქრის ახალი გზა. ეს ის მიდგომაა, რომელიც ძალზედ ეფექტურია საჯარო მომსახურების ინსტიტუციონალური ანალიზის დროს, როგორც, მიკრო, ასევე მაკრო დონეზე. ეს ეკონომიკური საშუალება ინსტიტუციონალიზმს უპირველეს ადგილზე აყენებს და შესაძლებლობას იძლევა განისაზღვროს და დადგინდეს თამაშის წესები, მოხდეს ეკონომიკური და ეფექტური დახმარების სტიმულირება ეკონომიკისა და საზოგადოების მნიშვნელოვან სფეროებში (კოასი, 1966).

აზროვნების გზა რომელიც ფართოდ წარმოდგენილია "ახალ ინსტიტუციონალურ ეკონომიკაში" მეცნიერებებში ყველაზე მიღებულია. მეცნიერების ეს განხრა, ინსტიტუციებს მიიჩნევს როგორც, არა მარტო წინაპირობებს, რომელიც წარმოჩენილია როგორც შინაგანი ფორმით, არამედ მოიაზრებს, როგორც მოდელის ენდოგენურ ფაქტორს; ეს მოდელი შექმნილია სწორედ ამ მიზნისთვის და გამოყენება შედარებითი სტატისტიკური და სოციალურ-ტექნიკური საშუალებებით, რომელიც რეგულირდებოდა ნორმატიულად და მიჩნეულია როგორც განვითარებად და დინამიურ საშუალებებად სპეციფიკური მიზნებისთვის. (რიხტერ, 1994)

საბოლოოდ, ეს თეორია ცდილობს პასუხი გასცეს ზოგადი ეკონომიკური თეორიის უპასუხო კითხვებს. რა ეკონომიკური მიზეზებით აიხსნება განსხვავებული ინსტიტუტების არსებობა? ინსტიტუციონალური სტრუქტურის არჩევა რა დონეზე ახდენს გავლენას ეკონომიკურ ეფექტიანობაზე. ძირითადი იდეა ძალზედ მარტივია: ინსტიტუტების ან ორგანიზაციების დაფუძნება და გამოყენება გამოი-

წვევს ისეთ ხარჯებს, როგორიცაა სატრანსპორტო ხარჯები, რაც გარდაუვალია და აქედან გამომდინარე, ინდივიდუალური კონტროლის უნარის სტრუქტურა იმოქმედებს მთლიანად ეკონომიკაზე.

სანამ ამ თეორიას გავაგრძელებთ, ეფექტურობის ანალიზის დასადგენად განვიხილოთ სხვა მიდგომა, ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზის მეშვეობით. გამართლებულია კი ეს, მაშინაც კი, თუ ჩვენ გვაქვს განსაზღვრული ღირებულებები, რომელმაც შეიძლება გამოიწვიოს დეგრადირება მსგავსი მცდელობების დროს? შუმახერი ამ მდგომარეობას შემდეგნაირად აღწერს:

"ხარჯთ-ეფექტურობის ანალიზის მეთოდით, ეკონომისტები უფრო და უფრო ცდილობენ არაეკონომიკური ღირებულებები ეკონომიკურ გათვლებს მოარგონ. ეს მეთოდი ძირითადად მიიჩნევა როგორც პროგრესულად, ვინაიდან, საშუალებას იძლევა დაითვალოს ის ფასი და სარგებელი, რომელიც სხვა მხრივ შეიძლება აბსოლიტურად იგნორირებული იყოს. თუმცა, ეს მეთოდი რეალურად ამცირებს ზოგად დონეს და რაღაც იმ ფასის ატრიბუტად იქცევა, რაც არ არსებობს. აქედან გამომდინარე, ეს ვერანაირად შველის სიტუაციას, და სწორ გადაწყვეტილებამდეც ვერ მივდივართ. ასე შეიძლება, მხოლოდ თავი მოვიტყუოთ, ან სხვები მოვატყუოთ – შეუძლებელია გაზომო ის, რისი გაზომვაც შეუძლებელია... იმისათვის, რომ მივიღოთ სასურველი შედეგი, ამისთვის ბევრი არაფერია საჭირო, მხოლოდ შესაბამისი ღირებულება უნდა შევუსაბამოთ გამუზომვად ფასსა და სარგებლის ფაქტორს." (შუმახერი, 1991. გვ. 45)

ამ მტკიცებულებების არსი, რომელიც, როგორც ერთი შეხედვით ჩანს, უტყუარია, ვინაიდან მართლაც შეუძლებელია გაზომო ის, რისი გაზომვაც შეუძლებელია. თუმცა, ერთის მხრივ, არა-ეკონომიკური აქციები ნამდვილად გაუზომველია, მეორეს მხრივ, კი გაუზომვადი შესაძლებელია გახდეს ხელშესახები – მაშინაც კი თუ არ გვაქვს ეკონომიკური ინდექსის რიცხვები.

საბოლოოდ, ეტაპობრივი შეფასება ასევე შესაძლებელია თვლადი მონაცემების ერთმანეთთან დაკავშირებით. არ არის აუცილებელი, განვსაზღვროთ "შესაბამისი ღირებულება"; საჭიროა მხოლოდ შესაბამისი რესურსის არსებობა, რათა ამოვარჩიოთ შედარების საგანი. ერთიანობაში თუ განვიხილავთ, ვფიქრობთ, რომ მიუხედავად დიდი სირთულეებისა, შეუძლებელი არ არის არსებობდეს ეფექტურობაზე ორიენტირებული მიდგომები სხვადასხვა უმაღლეს საგანმანათლებლო სისტემებში, ინსტიტუტებში ან ინსტიტუტთა ჯგუფებში. ჩვენ ასევე ვფიქრობთ, რომ მნიშვნელოვანია და გარდაუვალია ამ მიდგომის მეცნიერული ღირებულებების კომპონენტების შემუშავება. რასწორად დაგეგმილი შეფასებისას, ჩვენ შეიძლება დავდგეთ იმ ცდუნების წინაშე, რომ ყურადღება ზედმეტად გავამახვილოთ საჯარო მომსახურების ეკონომიკურ ეფექტიანობაზე და ჩავთვალოთ, რომ რეალურთან შედარებით ის ნაკლებ-ხარჯიანია.

ხარჯთეფექტურობის ფაქტორები და განვითარება,უნგრეთის უმაღლესი განათლების მაგალითზე

შენატანის ამონაგების ძირითადი განმსაზღვრელია შენატანის რაოდენობა,ვინაიდან ეს რაოდენობა განსაზღვრავს ღირებულებას. ღირებულებაზე გავლენა შეიძლება იქონიოს ორმა ფაქტორმა: ერთ-ერთი მათგანია მუდმივი ფასის გაზრდის მოთხოვნა, რათა გარანტირებული იყოს პროგრამის წარმატება და განვითარება, და მეორე ფაქტორია რესურსების ნაკლებობა და რაციონალურობის პრინციპი, რაც განაპირობებს მუდმივად მზარდი მოთხოვნის შემცირების ტენდენციას.

სოციალური დანახარჯია დაახლოებით, მთლიანი ხარჯის 20% და საგანმანათლებლო ხარჯის 26%. ეს მაღალი პროცენტია და ართულებს – საკმაოდ არაკონტროლირებადი გზით – შედარების შესაძლებლობებს,საერთაშორისო დონეზე; და რაც უფრო არასასურველია ამ შემთხვევაში, არის ის, რომ ზოგ ადგილებში ისინი წარმოდგენილნი არიან უმაღლესი განათლების ფასით და ზოგ ადგილებში კი არა, ზოგ ადგილებში სწავლების უმაღლესი ხარისხია, მაშინ როცა უამისობაა სხვა ადგილებში. (5ფოოტნოტე)

ფასის დადგენის დროს,შევჩერდით იმაზე,რომ უმაღლესი განათლების დასაფინანსებლად მშპ-ს ოპტიმალური პროპორცია შეუძლებელია დადგინდეს. განვითარებულ ქვეყნებში ეს პროპორცია 0.8-დან 2.5 პროცენტამდე მერყეობს და დამოკიდებულია ბევრ ფაქტორზე (მაგ. ორგანიზაციების ოპერირების ეფექტიანობაზე და თუ როგორ არის ინდივიდუალური და სხვა რესურსები გადანაწილებული, მაგრამ არც ერთი ზემოთ ჩამოთვლილი ფაქტორი არ არის გადამწყვეტი). ეს ნათლად არის ილუსტრირებული აშშ-სა და იაპონიის მაგალითზე, სადაც ინდივიდების მიერ მიღებული კერძო უმაღლესი განათლების პროცენტი მაღალია და კერძო რესურსების ჩართვა – მნიშვნელოვანი, მაგრამ, ვინაიდან უმაღლესი განათლება როგორც როგორც მშპ-ს წილი მაღალია აშშ-ში, ხოლო დაბალია იაპონიაში.

მოგვიანებით, ჩვენ განვიხილავთ გასული რამდენიმე წლის ფასის ეფექტიანობის მაგალითებს უნგრეთში. ამ სწავლებებით, განსხვავებული დასკვნები მივიღეთ. მაშინ, როცა ერთ-ერთი კვლევის საფუძველზე დადგინდა, რომ უნგრეთის უმაღლესი განათლება დაბალეფექტიანია და არსებული ფასის ეფექტიანობის დაბალი დონე ამის შესაბამისია. (პოლიონი, 1996), სხვა კვლევებმა აჩვენეს, რომ უნგრეთის უმაღლესი განათლება მისაღებია, ვინაიდან აღწევს მნიშვნელოვან შედეგებს, მიუხედავად არსებული მცირე ფინანსური და სხვა რესურსების ნაკლებობისა. (ვამოს, 1999)

ფასის ეფექტიანობის განმსაზღვრელ ერთ-ერთი ფაქტორს წარმოადგენს მისი ერთი კომპონენტთაგანი – თავად ფასი. ერთმა გამოკვლევამ აჩვენა, რომ უნგრეთის უმაღლესი განათლება საკმაოდ დიდ ხარჯებთან არის დაკავშირებული, სხვა ამტკიცებს, რომ უმაღლესი განათლება ფინანსდება და მისი ოპერაციული პირობები საკმაოდ მწირია, იმისათვის რომ მიაღწიოს უმაღლესი განათლების სტანდარტებს. ამ ორი მიდგომის არგუმენტების მიხედვით, ჩვენ ვაპირებთ გამოვიყენოთ ფასის ანალიზის მეთოდოლოგია და ამავე დროს,ჩვენ ვაპირებთ ხელახლა განვიხილოთ უმაღლესი განათლების ეფექტიანობა.

“უნგრეთის უმაღლესი განათლება და მასთან დაკავშირებული ეკონომიკა 1980-იანი წლების ბოლოს და 1990-იანი წლების დასაწყისში, შეიძლება დავახასიათოთ, როგორც ყველაზე ძვირი, სპეციფიკური (ერთეული)ფასის მიხედვით. თუ უმაღლეს საგანმანათლებლო ინსტიტუტებს შევადარებთ საერთაშორისო უმაღლეს საგანმანათლებლო ინსტიტუტებს, უნგრეთის უმაღლესი განათლების დახმარების წილი (სახელმწიფო ბიუჯეტის მშპ-სთან დაკავშირებით) დიდად არ ჩამორჩება სხვა ქვეყნებს.” (თუმცა, თუ ვადარებთ საერთაშორისო დონეზე, აქვე უნდა გავითვალისწინოთ ის ფაქტორი, რომ საერთაშორისო პრაქტიკაში დახმარების ეს წილი მნიშვნელოვანია განათლებაში – დაახლოებით ორჯერ მეტი – იგივე ასაკობრივი ჯგუფის სტუდენტებისთვის (25-30%). მიუხედავად ამ ყველაფრისა, უნგრეთში, დაახლოებით 15%-ით გაიზარდა სხვადასხვა ასაკობრივი ჯგუფის სტუდენტების რიცხვი ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში. ეს კი იმის მაჩვენებელია, რომ უნგრეთის სახელმწიფოს ბიუჯეტის დახმარების წილი, დაახლოებით ორჯერ ან სამჯერ უფრო მეტი მოდის თითო სტუდენტზე, ვიდრე განვითარებულ ქვეყნებში.” (პოლონი, 1996, გვ. 32)

რასაკვირველია, ეს არის ის სიტუაცია, თუ ღირებულებას შევადარებთ მშპ-სთან და თუ უმაღლესი განათლების ფასების შეწონილი რაოდენობა იქნება გათვალისწინებული. ეს სურათი აფსოლუტურად განსხვავებული იქნებოდა, თუ მშპ მნიშვნელოვნად გაიზრდებოდა ვთქვათ, ბიზნეს საქმიანობების ხარჯზე.

მაშ, რომელი ფაქტორები “განსაზღვრავს ღირებულების ეფექტიანობას”?

– უნივერსიტეტის და არაუნივერსიტეტის სტუდენტებს შორის განსხვავება არც ისე დიდია. 1990-იანი წლების ბოლოს, არა-საუნივერსიტეტო სტუდენტების რაოდენობა პროცენტულად 43%-ს შეადგენდა, გაერთიანებულ სამეფოში, კი ეს წილი 39%-იყო, 52% – ნიდერლანდებში, 45%–ბელგიაში, 27% ფინეთში, 3% იტალიაში, 30% – ესპანეთში, 38% – საბერძნეთში, 10% – პორტუგალიაში, და ეს ზუსტად ერთ პერიოდში ხდებოდა, რაც კარგად გვაჩვენებს, რომ ამ სტრუქტურაში სერიოზული შეფერხებები არსებობს.

– ჩვენ ვეჭვობთ, რომ სტუდენტების მთლიან რიცხვთან მიმართებაში იმ სტუდენტების წილი, რომლებმაც მოიპოვეს ხარისხი, ყოველთვის წარმოადგენს კამათის საგანს. კერძოდ, თუ უმაღლეს სასწავლებლებში სტუდენტების რიცხვის მნიშვნელოვანი ზრდა შეინიშნება, კურსდამთავრებულთა რიცხვი უნდა გაიზარდოს არა ერთბაშად, არამედ ნელ-ნელა. აქედან გამომდინარე, სტუდენტების რიცხვი არ უნდა იყოს ზუსტად შესაბამისი კურსდამთავრებულთა რაოდენობისა. უნგრეთში უმაღლესი განათლება, რომელიც ეფუძნებოდა ხარისხმიღებულ კურსდამთავრებულებს, მეათე ადგილზე გავიდა 1993 წელს. თუმცა, მისი წილობრივი ზრდა, მეშვიდე ადგილზე გავიდა. თუ ჩვენ გავითვალისწინებთ უნივერსიტეტში შემსვლელთა რაოდენობას, ეს კიდევ უფრო ხაზს გაუსვამს იმ მდგომარეობას, რასაც ადგილი ჰქონდა 1990-იანი წლების დასაწყისში.

– ლექტორთა წილი საერთო სტუდენტთა რაოდენობასთან მიმართებაში აფასებს ლექტორების ეფექტურობას. თუ მაგალითად მოვიყვანთ უნგრეთის უმაღლესი განათლების სისტემას, ეს ინდიკატორი საგრძნობლად დაბალია, მაგრამ სხვა ყველა დანარჩენი ფაქტორი ამის საწინააღმდეგოდ მეტყველებს. ერთ-ერთი

ფაქტორი, რაც განაპირობებს შედარებით დაბალ მაჩვენებელს არის დაბალი ანაზღაურება.

ლექტორების ანაზღაურება, შეესაბამისობაში რომ ყოფილიყო მათ პროფესიულ დონესთან და სამჯერ მაინც რომ გაზრდილიყო, საკვალიფიკაციო მოთხოვნები გამკაცრდებოდა, და თუ ისინი ამას ვერ დააკმაყოფილებდნენ, იძულებულნი იქნებოდნენ ადგილი დაეთმოთ ახალგაზრდა, უფრო განათლებული კადრებისთვის, რომლებიც დააკმაყოფილებდნენ შესაბამის სტანდარტებს.

იმისათვის, რომ ვაჩვენოთ, რამდენად ეფექტურია ინდიკატორი, ჩვენ უფრო დეტალურად უნდა განვიხილოთ საერთაშორისო მაგალითები. სხვადასხვა ქვეყნებში სხვადასხვა მონაცემები გვხვდება. (ტერმინს "საგანმანათლებო კადრი" სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა მნიშვნელობა ენიჭება. მაგალითად უნგრეთში, ყველა, ვინც კი უმაღლეს სასწავლებელში ასწავლის, ითვლება კადრად, მაგრამ ამ კადრების რაოდენობა სხვადასხვაგვარად ითვლება სხვადასხვა ქვეყნებში. ზოგ ქვეყანაში, კი საგანმანათლებლო კადრად თვლიან მხოლოდ სფეციფიკური კვალიფიკაციის მქონე ადამიანებს.)

საგანმანათლებლო სტრუქტურა გარკვეულწილად მოქმედებს ლექტორების რაოდენობაზე. ცხადია, რომ მცირე ჯგუფებისთვის განკუთვნილი სემინარები და ლექციები უფრო მეტ ლექტორს საჭიროებს. თუ უმაღლეს სასწავლებელში ერთი ლექტორი კვირაში ორ ლექციას ატარებს, და სემინარებს ხელმძღვანელობენ პროფესორები, საგანმანათლებლო პროცესი შეიძლება წარიმართოს ბევრად მცირე ლექტორებით.

ზრდის პროცესი ინდიკატორში ნაადრევად ვერ აისახება; ეს პროცესი ჩერდება მაშინ, როდესაც აღწევს ოპტიმალურ ნიშნულს. არსებობს ტექნიკური ტიპის არათანაბარი რყევა: ეს დონე დროებით აიწევს, იქ სადაც სტუდენტების რაოდენობა მატულობს და ლექტორების რაოდენობა სინქრონულად ვერ იზრდება.

ლექტორების და სტუდენტების რიცხვი უნგრეთის უმაღლეს სასწავლებლებში

წელი	ლექტორთა რაოდენობა (ათასობით)	ზრდის კოეფიციენტი წინა წელთან შედარებით %	მთლიანად სტუდენტების რაოდენობა (ათასობით)	ლექტორბის-სტუდენტების რაციო (5)
1991	17.5	-	83.2	4.8
1992	17.7	0	92.3	5.2
1993	18.7	7	103.7	5.6
1994	19.1	2	116.4	6.1
1995	18.1	-5	129.5	7.2
1996	19.3	7	142.0	7.4
1997	19.7	2	152.9	7.7
1998	21.3	8	163.1	7.7
1999	21.2	-1	171.6	8.1

წყარო: პოლონი 1996, გვ.26 და განათლების სამინისტრო

სწავლის ღირებულება უმაღლეს სასწავლებლებში აშკარად დაბალია, მომსახურების შეზღუდული ეფექტურობა განაპირობებს ამ სფეროს განვითარების შეფერხებას. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ გავითვალისწინებთ უახლოეს ცვილებებს, არ არსებობს გარანტიები რომ მოხდება სასურველი წინსვლები.

საქმიანობის შეფასების საშუალებები

ანალიზის პროცესმა უკვე აჩვენა, რომ უმაღლეს სასწავლებელში რაოდენობრივი ინდიკატორების დონე უნდა იყოს მაღალი. ეს ციფრი საშუალებას გვაძლევს განვსაზღვროთ, თუ განათლების მსურველი მოსახლეობის რა რაოდენობა იღებს ამ სერვისს. ჩვენს შემთხვევაში, ეს ციფრი ნამდვილია, ვინაიდან, ცნობილია, რომ უმაღლეს სასწავლებლებში მიღება ეფუძნებოდა (საგანმანათლებლო) პოლიტიკის გადაწყვეტილებას უკანასკნელი ხუთი დეკადის განმავლობაში. უმაღლეს სასწავლებლებში შემსვლელთა რაოდენობა ძირითადად დგინდებოდა დასაქმებულთა სიის მიხედვით. უმაღლესი სასწავლებლები ვალდებულნი არიან მიიღოს საუკეთესო აპლიკანტები განსაზღვრული რაოდენობით. უმაღლეს სასწავლებელში აბიტურიენტები მიიღება ქულების მიხედვით.

თუ ჩვენი ინსტიტუტები სრულად შეივსო, შეიძლება წამოიჭრას შემდეგი პრობ ლემა – გაიზარდოს უმაღლეს დამთავრებულ უმუშევართა რიცხვი. ამ შემთხვევაში, ამ დამატებითი სტუდენტის ღირებულება, საბოლოო ანალიზში, დაემატება გამოუყენებელ ხარჯებს. აქედან გამომდინარე, ამ "ნეგატიური ეფექტურობით," მომსახურების ეფექტიანობა მკვეთრად შემცირდება. ანსხვავებული მოსაზრებებიც არსებობს ამ საკითხთან დაკავშირებით.

– აუცილებელი ლიმიტირებული რაოდენობა, მხოლოდ მიზნობრივად შეიძლება მიიღონ; იქნება დიდი რაოდენობით უმაღლესდამთავრებულები – პრაქტიკულად დაბალ ფასად;

– იქმნება ღირებულება, მაშინაც კი თუ ეს საზოგადოებას და ინდივიდებს უქმნის პრობლემებს დასაქმების თვალსაზრისით. "კვალიფიცირებული ხალხის დიდი რაოდენობა" საზოგადოებისთვის ნიშნავს ფასეულობას, კურსის მხრივ; სხვადასხვა უნარებგანვითარებული ინდივიდი შესაძლებელია ცხოვრობდეს მაღალ კულტურულ დონეზე, რაც დამქირავებლისთვის ფასეულია. მაგალითად, დამქირავებელს სჭირდება უმაღლესი პროფესიული განათლების მქონე კადრი, ამ შემთხვევაში კი მას შესაძლებლობა ეძლევა არჩევანი გააკეთოს კარგად კვალიფიცირებულ ექსპერტებს შორის.

– მესამე ტიპის არგუმენტი შემდეგში მდგომარეობს: უმაღლესი საგანმანათლებლო ინსტიტუტების იგნორირება – შესაძლო მაქსიმალური გამოყენებისთვის;

– ხანგრძლივი დროით ჭარბი უმაღლესდამთავრებულების გამოშვება;

ჩვენ ასევე კარგად შეგვიძლია სტრუქტურულ ცვლილებებს მივყვეთ, სადაც შესაძლებელია გაიშალოს პროცესები მაკრო დონეზე;

ცხრილი 12.2
ცვლილებები ზომასა და სტუქტურებში უნგრეთის უმაღლეს სასწავლებლებში (%-ში)

ინსტიტუტთა ჯგუფების დასახელება	სტუდენტთა განაწილება			პერიოდში ზრდა
	1987	1994	1999	
უნივერსიტეტები (ხელოვნების და სამეცნიერო)	20.2	29.3	25.2	23.3
ტექნიკური უნივერსიტეტები	11.8	15.5	8.8	212
ხელოვნებისა და ფიზიკური განათლების კოლეჯები	2.8	3.2	1.4	184
აგრონომიური უნივერსიტეტები	10.0	8.8	10.3	142
სამედიცინო და ჯანმრთელობის უნივერსიტეტები და კოლეჯები	12.9	10.6	6.3	129
მასწავლებელთა დახელოვნების კოლეჯები	25.6	17.6	16.9	110
თექნიკური და ეკონომიკური კოლეჯები	16.7	15.3	24.4	148
სხვა	.	.	6.7	.
სულ	100	100	100	161

წყარო: *MKM Statistical Information, 1995 p. 3. 2000*

სტრუქტურული ცვლილება აუცილებელი იყო სამუშაო პირობების რეგულაციის თვალსაზრისით. პედაგოგების შემცირება, რომელსაც სინქრონულად მოჰყვება სტუდენტების შემცირება საჯარო განათლებაში, გამომდინარეობს დემოგრაფიული მდგომარეობიდან; უმაღლეს სამედიცინო ინსტიტუტდამთავრებულების რაოდენობის ნელი ტემპით ზრდა განაპირობებს უნგრეთში შედარებით დიდი რაოდენობით ექიმების მიწოდებას.

უნივერსიტეტებში სუდენტების რაოდენობა (საზოგადოებრივ მეცნიერებების განხრით) გაიზარდა დაახლოებით ორნახევარჯერ, მაშინ როცა ეს სფერო საერთოდ სტუდენტების 30%-ს მოიცავს, და ისიც მხოლოდ მცირე ინსტიტუციური განვითარებით. ეს ზრდა განპირობებულია ორი ფაქტორით. ერთი არის ეკონომიკურ განათლებაზე მოთხოვნა – 265%-ით გაიზარდა იმ სტუდენტების რაოდენობა, რომლებიც უმაღლეს ეკონომიკურ განათლებას იღებენ. ამ ზრდის მიუხედავად, უმაღლესი სასწავლებლების ეკონომიკურ ფაკულტეტზე მსურველთა მხოლოდ ერთი მესამედი ხვდება. სხვა მიზეზი შეიძლება იყოს (სოციალურ მეცნიერებათა) უნივერსიტეტების მაღალი დონე, რასაც შესაძლებელია სასურველი სამუშაო ბაზრის პირობები განაპირობებდნენ. ეს ზრდა კი ამ ფაქტს ადასტურებს. ტექნიკური უნივერსიტეტებში სტუდენტების რიცხვი თითქმის გაორმაგდა. ყოველივე ეს ადასტუდებს საქმიანობების სასურველ და მოსახერხებელ ზრდას.

უმაღლესდამავრებულთა და ხარისხმიღებულა სრული რიცხვი სამივე ტიპის უნივერსიტეტებიდან, ასე თუ ისე სტაგნაციურია. უმაღლესდამთავრებულ, ხარისხის მქონე სტუდენტთა რიცხვი 1991 წელთან შედარებით, 1996 წელს, მთელი 26%-ით გაიზარდა. ზრდის ასეთი ტემპი გამომდინარეობს იქიდან, რომ ზრდის ეს რიცხობრივი ეფექტი ვერ დაეწია უმაღლესდამთავრებულ სტუდენტთა რიცხვს. (იხ. ცხრილი 12-3)

ცხრილი 12-3
უმაღლესი განათლების მომარაგების შესაძლებლობების გაზრდა კრსებისათვის 1991 და 1996

ერთეული	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
დამთავრებულთა რაოდენობა	15963	16458	16201	16223	18041	20024	22147	24411	25338	27049
რაოდენობა	22662	25385	30192	35005	37934	42433	44695	45669	48886	51586

წყარო: *KSH (ცენტრალური სტატისტიკის განყოფილება) საჯარო განათლება უმაღლეს სასწავლებლებში 1995,. 2000.*

ის ფაქტი, რომ უმაღლესდამთავრებულთა რიცხვი ჩამორჩება უმაღლესში შემსვლელთა რიცხვს, ასევე ადასტურებს იმ ფაქტს, რომ შერჩევა მიმდინარეობს მკაცრად; აქედან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ ხარისხი უმჯობესდება. ნებისმიერ შემთხვევაში, მიღებული აპლიკანტების გაზრდილმა რაოდენობამ უახლოეს მომავალში შეიძლება იმოქმედოს კურსდამთავრებულთა პერმანენტულ ზრდაზე.

უმაღლეს სასწავლებლისთვის კვალიფიცირების ფაქტორია იმ სტუდენტების რაოდენობა, რომლებმაც მოიპოვეს მეორე ან სპეციალური ხარისხი; რა

ტენდენცია შეინიშნებოდა 1990-იან წლებში, კარგად ჩანს ცხრილში 12-4. ყველაზე "რთულ" სპეციალურ საინჟინრო კურსზე მოთხოვნა, როგორც 1980-იან წლებში იყო შემცირდა 1990-იან წლებში. ამავე დროს, იმ სტუდენტების რიცხვი, რომლებსაც სურდათ მეორე ხარისხის მოპოვება, არსებითად გაიზარდა.

1990-იან წლებში, დინამიური ზრდა შეინიშნებოდა საინჟინრო-ეკონომიკურ და სპეციალურ-ეკონომიკურ ფაკულტეტებზე, და კურსდამთავრებულთა რიცხვი ამ ფაკულტეტებზე თითქმის გაორმაგდა 1990 წლებში, ამ ათწლეულის დასაწყისისგან განსხვავებით. ასეთივე ტემპით გაიზარდა სპეციალურ ფარმაკოლოგთა რაოდენობა და შესაბამისად განვითარდა მშრომელთა დამცველის კურსიც.

შესრულება და ხარისხი

სამუშაო ბაზრის სტატისტიკური მონაცემები ან უმაღლესი განათლების მსურველთა აპლიკაციები შესაბამის შედეგს ჰპოვებს უკანასკნელ დეკადაში. სპეციალური რეზერვაციებით შეიძლება შევაფასოთ ორივე ინდიკატორი. კურსდამთავრებულთა მოთხოვნა შრომის ბაზარზე ასე აღარ იქნება. ასევე შემცირდება უმაღლესში შემსვლელთა რაოდენობაც. თუმცა, დღესდღეობით, ეს ციფრი გამუდმებით იზრდება დემოგრაფიული ფაქტორებიდან გამომდინარე (უნივერსიტეტების და კოლეჯების აპლიკანტთა რაოდენობა 80%-ით გაიზარდა 1990-1995 წლებში, 47 ათასიდან 87 ათასამდე).

სხვა კორელაცია ხაზს უსვამს ხარისხს, რომელიც, როგორც ჩვენ ვფიქრობთ, ძალზედ მნიშვნელოვანია, მაგრამ რთულად მიღწევადი. შუმახერი ამბობს, რომ ეკონომისტები, იყენებენ რა ცოსტ-ბენეფიტ ანალიზს, გვაიძულებენ ვიმოქმედოთ ეკონომიკური კალკულაციის ჩარჩოებში. ეკონომისტების აზრით, ფული არის უმაღლესი ღირებულება (შუმახერი, 1991). შუმახერი გვარწმუნებს, რომ ფულს გადაჭარბებულად ანიჭებენ უმაღლეს ღირებულებას, როცა ის გამოიყენება ყველაფრის გასაზომად.

ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვანია ის, თუ არა-ეკონომიკური ღირებულებები შეიძლება თუ არა შედარდეს ეკონომიკურ კალკულაციასთან. კითხვას, რომელსაც ჩვენ ვსვამთ, მდგომარეობს შემდეგში: რას ვუწოდებთ ეკონომიკურ ფასეულობას, და თუ ეს არ არის ეკონომიკური, რატომ გვსურს კალკულაცია ამ საშუალებით?

რაზეც შეიძლება ქონება და ფული დაიხარჯოს, ზრდის არსებულ მოთხოვნას და საშუალებას გვაძლევს დავხარჯოთ ფული ან გავხდეთ მდიდრები, არის ასევე ეკონომიკური კატეგორია და წარმოადგენს ეკონომიკურ ღირებულებას.

სხვა მიდგომის მიხედვით, ხარისხს გააჩნია ფასი, იმ შემთხვევაში, თუ ჩვენ ჩავთვლით, რომ სიტყვის მნიშვნელობა და არსი გვაძლევს ამის თქმის საშუალებას (ჰარვეი, 1996)

ჰარვეისთვის, უმაღლესი განათლება როგორც ფასეულობა იმთავითვე ასოცირდებოდა უმაღლეს ხარისხთან. მაგრამ ეს არაფერს ნიშნავს, თუ არა ძალზედ მკაცრი შერჩევა წარმატებული სტუდენტების, რომლებიც განათლებას იღებენ ყველაზე

ცნობილი მეცნიერი ექსპერტებისგან; გარემოც შესაბამისი იყო, რათა ხელი შეეწყო სწავლების პროცესისთვის; ისინი კარგად აღწურვილი ლაბორატორიებით და მდიდარი ბიბლიოთეკით სარგებლობდნენ; და ამასთანავე მათ უნდა შეეძლოთ ერთმანეთისგან სწავლა. ტრადიციული კონცეფციიდან გამომდინარე, რომელიც დაკავშირებულია უმაღლეს განათლებასთან, (სწორედ უმაღლესი სიტყვის მნიშვნელობით), კარგი ხარისხის ინვესტიცია განაპირობებს კარგი ხარისხის ამონაგებს, სწორე დეს ორი კომპონენტი წარმოადგენს უმაღლესი განათლების ინსტიტუციების მიზანს.

ჰარვეის მიხედვით, უმაღლესი სასწავლებლის ხარისხი შეესაბამებოდა "უმაღლესი ხარისხს" და უზრუნველყოფდა ელიტარულ განათლებას. თუ ხარისხის კონვერტირებას მოვახდენთ ღირებულებაზე, ამბობს ის, საჭირა რაც შეიძლება ბევრმა სტუდენტმა გაიაროს ეს არსებული სისტემა შესაძლებელ მაქსიმალურ დაბალ ფასად. ამის გარეშე უმაღლეს სასწავლებლებში სწავლების ხარისხი ძალზედ შემცირდება, ვინაიდან ეს გამოიწვევს სამეცნიერო აზროვნების საწყის ეტაპზე დაყვანას, ანუდაქვეითებას.

ჩვენი აზრით, ამ პრობლემის გამომწვევი მიზეზს არ წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ ხარისხი კონვერტირდება ფუალდ. პრობლემის გამომწვევ მიზეზს წარმოადგენს ის, რომ ხარისხიანი, მატერიალური და ეკონომიკური ღირებულებები დაყვანილია საწყის ეტაპზე. შხვაგვარად, სისტემა ვერ შეძლებს დაადგინოს ან აკონტროლოს რაოდენობრივი და ფასის მარეგულირებელი ასპექტები. ეს მიდგომა შესაძლებელია განხორციელდეს, მაგრამ ვინაიდან ხარისხი წარმოადგენს აბსოლიტურ ღირებულებას, ჩვენ ასევე შეგვიძლია ჩავთვალოთ, რომ ეს აბსოლიტურ ღირებულებას მივაღწიეთ კურსის განვითარების აღორძინებით.

აშკარაა, რომ შეუძლებელია ნაკლები თანხებით იგივე ხარისხი მიიღო. თუ ქვეყანას არ გააჩნია საკმარისი სახსრები უმაღლესი განათლებისთვის, ამისთვის საჭიროა მცირე მაშტაბებში განახორციელოს საგანმანათლებლო პოლიტიკა, განვითარდეს პროფესიული ტრენინგები, თუნდაც სხვა ქვეყანაში. რასაკვირველია, მას ვერ ექნება მოთხოვნა მაღალი ხარისხის მუშა პერსონალიზე. უფრო მეტიც, ქვეყანამ უნდა მისცეს კრედიტი იმათ, ვინც ყველაფერს ცდილობს მიზერულ სიტუაციაში წარმოაჩინოს თავი/ სხვა მხრივ, თუ უამრავი ფული დაიხარჯება რაღაცაზე, გარანტია ვერ იქნება, რომ ამ დახარჯული ფულით ზუსტად იმ შედეგს მიიღებ, რაც გინდოდა. ეს უბრალოდ არის საშუალება მიაღწიო მიზანს.

"სიტყვა "ხარისხი" ნიშნავს რაღაც კარგს, და ეს მნიშვნელობა გადაიქცა ისეთ რამედ, რასაც იმთავითვე ეჭვის თვალით უყურებენ. სიტყვა ხარისხი, უფრო კარგად რომ განვმარტოთ, გადაიქცა ლეგიტიმურ ფორმად, ზოგი არც თუ ისე კარგი მართვის ფორმისთვის. ის ადუნებს ზოგადი საგანმანათლებლო სისტემისს დაფინანსებულ ბუნებას. "(ჰარვეი, 1996, გვ 23)

ჰარვისთვის, ხარისხი არ არის სასწავლო სერვისის შედეგი, და არც კურსდამთავრებულთათვის მოქმედების საშუალება. შესრულება, ჰარვისთვის არის სრული პროცესი რომელიც მიმართულია ხარისხის მისაღებად – ეს ბუნებრივად განსაზღვრავს ამონაგების ხარისხს. "განათლება არ არის რაღაც სახის სერვისი მომხმარებლისთვის (მით უმეტეს, არ არის მომხარების საგანი). განათლება, ეს

არის ტრანსფორმაციის პროცესი, მონაწილე გარდაიქმნება განათლებულ ადამიანად.” ის ამბობს, რომ განათლების არსი არის სტუდენტის ტრანსფორმაცია, სწავლების პროცესის დროს. ამიტომ, განათლების ტრანსფორმაციის ხარისხი უნდა შემოწმდეს; მას გააჩნია ორი კომპონენტი – “ეს არის შესაძლებლობების, უნარ-ჩვევები განვითარება, და უნდა ვეცადოთ, რომ ის ვინც კრიატიულია და აყალიბებს ფასეულობებს, იყვნენ კომპეტენტურები” ამრიგად, განათლების ხარისხის დონე შეუძლებელია იყოს მაქსიმალურად ბრწყინვალე, ან უმაღლესი, ვინაიდან შეუცდომლობის დიდი მცდელობის მიუხედავად, რაღაც შეცდომებს მაინც აქვს ადგილი სწავლების პროცესში და ცოდნის გაღრმავების დროს. ყოველივე ეს შემდეგი ფაქტიდან გამომდინარეობს”... სრულყოფილების მცნება წინააღმდეგობაში მოდის ტრანსფორმაციასთან” (ჰარვეი, 1997, გვ29-30)

ეს მიდგომა საკმაოდ განსხვავდება იმ მოსაზრებებისგან, რაზეც ჩვენ აქამდე ვისაუბრეთ. ჩვენ ვამტკიცებთ, რომ განათლება არის მომსახურება და უფრო მეტიც, საჯარო მომსახურება. ჰარვეის მიხედვით, ეს არ არის მომსახურება, არამედ “ტრანსფორმაციის პრიცესი”. ის ასხვავებს და ჰყოფს კიდეც სტუდენტის შესრულების პროცესს მთლიანი მიზნისგან, რომლის მიხედვითაც ეს უმაღლესი განათლების მიღება – ეკონომიკით დადგენილი მომსახურება, როგორც მთელი საზოგადოებითვის, ასევე ინდივიდუალური დამქირავებლისთვის. აქედან გამომდინარე,ჰარვი ასხვავებს და ხაზს უსვამს მონაწილეობის აქტს,რომელიც საჭიროა ტრანსფორმაციისთვის – პროცესი და მოქმედება. აქედან გამომდინარე, ჰარვი ფიქრობს, რომ თუ სასწავლო პროცესსი კარგად წარიმართა, ეს არის ხარისხიანად სწავლების პროცესი, მაშინ შესრულებაც იქნება ხარისხიანი. რატომ განსხვავდება საგანმანათლებლო მომსახურება სხვა მომსახურებისგან? განსხვავება გამომდინარეობს მონაწილეობის არსებითი მახასიათებლებიდან გამომდინარე; მომსახურების პროცესი ორგანულად ეფუძნება მონაწილის პერსონალურობას და მისი არსებობა ამის გარეშე შეუძლებელია. ამრიგად, შესრულების საბოლოო კვალიფიკაცია არ არის დამოკიდებული მომსახურების მომწოდებლის სამუშაოზე და სასწავლებელზე, არამედ ეს მოიცავს მონაწილის დამოკიდებულებას და ასევე მათ “უზრუნველოფის შესაძლებლობებს.”

თუ სწავლების ტრანსფორმაციის ბიძგი აქცენტირებულია და ყურადღების ცენტრშია ამ მხრივ, უმაღლესი განათლება 21-ე საუკუნეში ეფექტური იქნება – ამბობს ჰარვეი. სტუდენტები უნდა ტრანსფორმირდნენ იმ გზით, რომელიც მათ უნდა განაახლონ, დამოუკიდებელი და თვითუზრუნველყოფილი ცხოვრების და მუშაობის გზაზე. მათ უნდა შეეძლოთ აირჩიონ საკუთარი მუშაობის,ჩვეულებრივი, მიღებული პირობები, და უფრო მეტიც, მათ ასევე უნდა იცოდნენ ამ პირობების ლიმიტი, რომ ამ ლიმიტს გადააბიჯონ.

ამავე დროს, ჩვენ ასევე უნდა დავაკვირდეთ განსხვავებას:

“ ... ხარისხის პიკსა და პირამიდის ფორმას შორის. დიალექტური ტრანსფორმაციული დამოკიდებულიება ხარისხის მიმართ ხარისხს ჩართავს გაზრდილი რაოდენობის კრიტერიუმში, ეს ის კრიტერიუმია, რომლის მიხედვითაც სტუდენტების დიდმა ნაწილმა უნდა მიიღოს უმაღლესი განათლება. ასევე არსებითად მნიშვნელოვანია ფინანსური დახმარება; სამუშაო ისეთნაირად უნდა მოეწყოს, რომ მოერგოს საზოგადოების მოთხოვნას; ...მისი როლი, ავტონომია და პასუხისმგებლობა უნდა ემსახურებოდეს სტუდენტების სხვადასხვა მოთხ-

ოვნებს; და პირიქით: ხარისხს ასევე უნდა ჰქონდეს კონკრეტული რეაქცია ამ ყველაფერზე. აქედან გამომდინარე, ხარისხის გაუმჯობესება არ არის თამაშის სახეობა, არამედ ეს არის პროცესი რომელიც წარმოადგენს ფუნქციას ახალი უმაღლესი სასწავლებლების არსის ფორმირებისთვის." (ჰარვი, 1997.გვ31.)

რეფორმების ცენტრში მოთავსებული ტრანსფორმირებადი ხარისხი შეიძლება წარმოდგენილ იქნეს სხვადასხვა ოპერირებად მოდელში და ჰარვეი არ ამბობს, რომ რომელიმე მათგანი უკეთესია. ველშის მოდელი ხაზს უსვამს პასუხისმგებლობას, ხარისხიანი სწავლებისთვის აუცილებელ ავტონომიურ ოპერირებას. შვედეთში, განათლების რეფორმის სლოგანი 1993 წელს იყო "ხარისხის თავისუფლება", რის მიხედვითაც, შვედეთის მთავრობამ თავისუფლება მისცა უნივერსიტეტებსა და კოლეჯებს რათა".. გაეზარდათ ინსტიტუტებს პასუხისმგებლობა და თავის თავზე ეკისრათ ხარისხიანი სწავლების ვალდებულება". შვედური მოდელი გვირჩევს, ავიღოთ ქვევიდან-ზევით მიდგომა, ვიდრე ზევიდან ქვევით. ასე, ეს საშუალებას მისცემს ინდივიდებს, ყველა დონეზე აჩვენონ ინიციატივა, ვიდრე პასიურად დახარჯონ დრო, და დაელოდონ მენეჯმენტის ინსტრუქციებს. შვედეთში, ხარისხის გაუმჯობესება "...ხარისხის უზრუნველყოფა მნიშვნელოვანია და ეს არ არის რაიმე დანამატი ან კარგი პრაქტიკა. (ჰარვეი, 1997, გვ31)

შეიძლება ინსტიტუტის აუდიტმა გვაჩვენოს სასწავლო პროცესის ზუსტი სურათი? აუდიტი, ეს არის სტატიკური სურათი, ის მხოლოდ შედარების საშუალებას გვაძლევს. იმისათვის, რომ თვალი ვადევნოთ მთლიან პროცესს უფრო ყურადღებით, ეს პროცესი სხვადასხვა დროს უნდა გაანალიზდეს და შეფასდეს, ინტეგრირებული საშუალებებით. რა მეთოდებია საჭირო მონიტორინგისთვის? რომელი შეფასების და მონიტორინგის გზა ჯობია, გარე თუ შიდა, ხარისხიანი სწავლების შესაფასებლად?

დასკვნა

ახლა ჩვენ შეგვიძლია დავუბრუნდეთ ჩვენ საწყის საკითხს: არსებობს ურთიერთკავშირი (კორელაცია) ხარისხსა და ფულს შორის? თუ ჩვენ გავაკეთებთ აქცენტს მომსახურების არსზე, განათლებაზე და მის ხარისხზე, ჩვენ დავინახავთ თუ რამდენად გადამწყვეტია მათი მდგომარეობა. ზოგადი პირობების კონკრეტულ დონეზე, ჩვენ ვერც კი შევძლებთ ვისაუბროთ სასურველ სამუშაო შეხვედრაზე, ან უნარ-ჩვევების განვითარებაზე, რომლებიც კურსდამთავრებულებმა უნდა გაიაროონ, იქნება ეს სამეცნიერო განათლება, პრაქტიკაზე ორიენტირებული, ყოველმხრივი ცოდნდა და ბევრი სხვა. სწორი არ იქნება კითხვა, რა ღირს დიპლომი, არამედ რა არის საჭირო კვალიფიცირებული სამუშაოსთვის და სად და როგორ შეიძლება ეს მიიღწეს.

შენიშვნები

ტრანზაქციის ღირებულებები როგორც ფენომენი, უკვე დიდი ხანია ცნობილია. მისი მნიშვნელობის აღიარება და ანალიზი სხვადასხვაგვარად ხდება თუმცა გავრცელებულია ამ მეთოდით. ყველაზე მარტივი ფორმით, ტრანზაქციის ღირებულება

განკარგვის შესაძლებლობას აქვს ორი მნიშვნელობა და ყველთვის ინდივიდუალურად ურთიერთკავშირშია. ერთის მხრივ, განკარგვის შესაძლებლობა აქვს ინდივიდს, ვინც ოპერირებს/მართავს ინსტიტუტს. მეორეს მხრივ, ეს არის განკარგვის შესაძლებლობა, გამოყენებულ რესურსებზე. და მაშინაც, კი, თუ სახელმწიფო საკუთრებასთან გვაქვს საქმე, საბოლო ანალიზის დროს, მხოლოდ ინდივიდები განკარგავენ კონკრეტული ოპერირების მეშვეობით. მ ინდივიდების საქმიანობები რეგულირდება კანონით და გარკვეული რეგულაციებით (კონსტიტუცია, კანონი, კონტრაქტი, მოვალეობის წესები, შიდა განაწესით, ინსტრუქციებით და ა.შ)

ინსტიტუციონალური ჯაჭვის ღირებულების დადგენა უმაღლესი სასწავლებლებისთვის 1987 წელს მომზადდზა 1989 წელს. (იხ. დეტალები: ვამოს, 1993) -ნახეთ ავსტრიის მაგალითი, სადაც სტუდენტების რიცხვი გაიზარდა ერთნახევარჯერ 1980-იან წლებში და ლექტორების რაოდენობა თითქმის იგივე დარჩა. შემდეგ, მომდევნო სამ წელიწადში, სტუდენტების რიცხვი გაიზარდა 10%-ით, და ლექტორების რიცხვი ავიდა 170%-ზე.

წყაროები:

Coase, Roland H.: The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics 3. 1966. 1 – 44 pp.
Harvey, Lee: The Quality is not given gratis! 1. Hungarian Higher Education, 1996/10 21 – 23 pp.
Harvey, Lee: The Quality is not given gratis! 2. Hungarian Higher Education, 1997/1 – 2 29 – 31 pp.
Polónyi, István: The Economic Factors of Higher Education, Institute of Education Bp. 1996. P 49.
Richter, Rudolf: Institutionen ökonomisch analisiert, Tübingen, 1994. P 81.
Semjén, András: Efficiency in Education, Educatio, 1999/3. pp. 575 – 597.
Schumacher, Ernst F.: Small is Beautiful, KJK Bp. 1991. P 304.
Vámos, Dóra: Comparative Analysis of Income and Cost of Higher education in 1987. In: Who Will Pay for The Diploma? (Ed: D. Vámos) FKI, Bp. 1993. Pp. 145 – 176.
Vámos, Dóra: Development of The Higher Education, KTK, Bp. 1999. P 130

თავი 13

ჯანმრელობის დაცვა ცენტრალურსა და აღმოსავლეთ ევროპაში

ლასზლო გულაქსი

1989 წლამდე, უნგრეთში ოფიციალურად წარმოდგენილი არ ყოფილა ჯანდაცვის სისტემაში ხარისხის გარანტიის ცნება - ძირითადად პოლიტიკური მიზეზების გამო. 1990 წლიდან კი ხარისხის გარანტიის განვითარების სფეროში დიდი წინსვლა შეინიშნა. მთავრობის 1990 წლის ზოგიერთი რეზოლუცია, დეკრეტი თუ ბრძანება განიხილავდა ჯანმრთელობის ხარისხიანი დაცვის საკითხს. ეროვნული ეკონომიკისა და ჯანდაცვის განვითარებაში მთავრობამ გადაწყვიტა ხარისხი გადამწყვეტი მნიშვნელობის ფაქტორად წარმოეჩინა. "1997 წლის 154-ე აქტის" მოთხოვნის თანახმად, დღესდღეობით ხარისხის გარანტია მზარდია უნგრეთის სააავადმყოფოებისა და ჯანდაცვის სხვა ორგანოების ყოველდღიურ მუშაობაში. ეს თავი აჯამებს უნგრეთის ხარისხის გარანტიის ისტორიას მისი სიძნელეებითა და მიღწევებით 1948 წლის შემდეგ; განსაკუთრებული აქცენტი კეთდება მთავრობის წესდებებსა და კანონმდებლობაზე, ჯანმრთელობის დამცველი პროფესიონალების როლზე, საავადმყოფოებში ხარისხის გარანტიაზე, ისევე, როგორც ჯანდაცვის ორგანიზაციების ლიცენზირებასა და სერტიფიცირებაზე.

ჯანდაცვის ხარისხის გარანტიის ისტორია 1948-1990 წლებში

სოციალისტურ ეპოქაში კომუნისტური პარტია და მთავრობა აცხადებდა, რომ უნგრეთის ჯანდაცვის ხარისხი საუკეთესო იყო და ეს სრულ ჭეშმარიტებად იქნა მიღებული (მაგალითად, სოციალისტური ჯანდაცვა საუკეთესო იყო მსოფლიოში). შედეგად, შეუძლებელი აღმოჩნდა გამოგვეკვლია და გაგვეანალიზებინა "საუკეთესო ხარისხის ჯანდაცვის" ხარისხიანობა. რიირინკმა (1992) სიტუაცია სწორად შეაფასა, როდესაც დაწერა, რომ: "ხარისხის გარანტიის ოფიციალური პროგრამების გატარება შეუძლებელი იყო ყოფილ საბჭოთა მთავრობაში, იდეოლოგიური მიზეზების გამო" – მისი არც კრიტიკა შეიძლებოდა, არც გამოკვლევა და გაანალიზება. მონაცემები, რომლებიც საშუალებას მისცემდა ამგვარი ანალიზის გატარებას, ან მიუწვდომელი იყო, ან მკვლევართათვის არაფრისმთქმელი (მაგალითად, მონაცემები პაციენტის გამოჯანმრთელების შესახებ, შედარებითი მონაცემები ასაკობრივ ჯგუფებს შორის სიკვდილიანობის ან ავადმყოფობის შესახებ, ობიექტურობის შესახებ და ა.შ). რიირინკმა ეს სიტუაცია შემდეგნაირად აღწერა (1991): "ჯანდაცვის სექტორში ხარისხის გარანტიის შესავალი არასდროს არ უნდა იყოს ერთადერთი ღონისძიება, ერთი ქმედება გატარებული დაინტერესებული პარტიის მიერ, მხედველობაში მიღებული უნდა იქნას ძალიან ბევრი სხვა ელემენტი, უნდა იქნას განხორციელებული და ჯანდაცვის ხარისხის გაუმჯობესების საერთო მიზანთან მისადაგებული". მთელი სოციალისტური ეპოქის განმავლობაში უნგრეთში ხარისხის გარანტიის წარმოდგენის მხოლოდ ერთი და გამონაკლისი შემთხვევა იყო 1968-71 წლებში. ეს მოხდა იმ კურსის დროს, რომელიც ცნობილი იყო, როგორც "ახალი ეკონომიკის მექანიზმი". ამ წლების განმავლობაში უნგრეთში კომუნისტური პარტიის მხარდაჭერით უზრუნველყოფილი რეფორმისტები მუშაობდნენ საბაზრო ეკონომიკის (სოციალური საბაზრო ეკონომიკის) საფუძვლების საფეხურებრივად წარმოდგენაზე. პროგრამის მსვლელობაში მომსახურების რე-

ფორმებს, ჯანდაცვის სისტემის ჩათვლით, დიდი ყურადღება ექცეოდა. კომიტეტის მიერ დადგენილი გეგმები შეიძლება აღიწეროს ჯანდაცვის სისტემის გრძელვადიანი კონცეპტუალური ამოსავალი წერტილის და მიზნების გათვალისწინებით. მიუხედავად იმისა, რომ არაა გამოყენებული ტერმინები - "ხარისხიანობა" და "ხარისხის გარანტია", ისინი მაინც ადგენდნენ ხარისხის გარანტიის მიზნებს:

"თეორიული და კლინიკური კვლევების განვითარებისას, რომლებიც დამტკიცებული და წარმატებით გატარებულია, საჭიროა დიდი მნიშვნელობა მივანიჭოთ ისეთ თვალშისაცემ კომპონენტს, როგორიცაა ჯანმრთელობის დაცვის ორგანიზაცია, საჯარო მედიცინა, ჯანდაცვის ეკონომიკა და სამედიცინო სოციოლოგია. მხოლოდ ამ დისციპლინების წარმატებული გატარება მოგვცემს თანამედროვე მედიცინის სტანდარტების სწრაფად, ფართო მასშტაბებით ყველაზე ეფექტურად და მომგებიანად დანერგვის საშუალებას, რაც, ამავე დროს, მოსახლეობის მოლოდინს სრულად გაამართლებს". (თთ , 1970)

1972 წლის მოკლე შეყოვნების შემდეგ, 1968 წლის ეკონომიკურ და სოციალურ რეფორმას მოჰყვა თითქმის სრული რეორგანიზაცია: სხვა მრავალთან ერთად, პროგრამიდან 80-იანი წლების შუა პერიოდამდე ამოიღეს ჯანდაცვის რეფორმა და ხარისხიანობის ცნება. შემდეგ, ჯანმრთელობისა და სოციალური ღონისძიებების სამინისტრომ შექმნა ჯანდაცვის რეფორმების სპეციალური კომისია 1987 წელს, რომელმაც დაიწყო რეფორმების დამუშავება ჯანდაცვის სექტორში, მაგრამ ამ ორგანიზაციამ ვერ შეძლო მიეღწია წარმატებისათვის 1990 წლის პოლიტიკურ ცვლილებებამდე, შემდეგ კი არსებობა შეწყვიტა.

ჯანდაცვის ხარისხის გარანტია 1991-2000 წლებში

90-იანი წლების დასაწყისში პოლიტიკური ცვლილებების შემდეგ ხარისხის გარანტიის ღონისძიებებმა იმატა. მათ გააქტიურებას ეხმარებოდნენ მთავრობა, საფონდო ორგანიზაციები, მწარმოებლები და პაციენტთა ორგანიზაციები. (აჯკაი 1992, აგოკსი 1992, გულაქსი, ბალიცკი 1992/1-2, გულაკსი 1992, კისი 1993, კულმანი 1993, კინქსესი 1993, გულაქსი 1993/1-4, გულაქსი, სზლობოდა 1993, გულაქსი 1994/1-3, გულაქსი, კოვაქსი,ჯანეკსი 1994, ელო 1995, გოშაინ მანნო 1995, ანდრეკა 1995, ვარგა 1995, საიმონ კისი, ბოლვარი, დარდაი და სხვანი 1995. ანჯელუსი 1996, ბუგოვიქსი და პილტი 1996, ტამასი, ბოგივიქსი, ბენკო და სხანი 1997, გულაქსი და კოვაქსი 1997, კინქსესი 1998, ლუკაქსი, ფონიადი 1998, ენდროქზი 1998, ბორდასი 1998, სზაბადფალვი 1998, ტოტი-დარუ 1998, უჰრიკი 1998, საიმონ კისი 2000). ცხრილი 13 გვიჩვენებს ხარისხის გარანტიის კანონმდებლობის ქრონოლოგიას 1990-98 წლებში.

ცხრილი 3-1
ხარისხის გარანტიასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის ქრონოლოგია: ხარისხის, ხარისხის ხარანტიასა და აკრედიტაციასთან დაკავშირებული განვითარება უნგრეთში

– 49/1990 (IX 15) სოციალური უზრუნველყოფის მინისტრიეს პასუხისმგებლობისა და ძალაუფლების განმსაზღვრელი სამთავრობო დადგენილება

– 21/1994. (XI. 23.) სოცუზრუნველყოფის მინისტრის ბრძანება ეროვნული სტანდარტების იძულებითი განხორციელების შესახებ

– 1107/1994. (XI. 23.) მთავრობის გადაწყვეტილება მთავრობის სამოქმედო პროგრამის შესახებ ჯანდაცვის სფეროში

– 16/1995. (IV. 13.) სოცუზრუნველყოფის მინისტრის ბრძანება კოლეჯების შესახებ სხვადასხვა სამედიცინო დისციპლინებში

– 1995 წელს მიღებული 28 აქტი ეროვნული სტანდარტიზაციის შესახებ

– 1995 წელს მიღებული 29 აქტი სასერტიფიკაციო და საზედამხედველო სააგენტოების ლაბორატორიების აკრედიტაციის შესახებ

– 5/1996. (II. 27.) სოცუზრუნველყოფის მინისტრის ბრძანება ცვლილების შესახებ სოცუზრუნველყოფის მინისტრის ბრძანებაში - 21/1994. (XI. 23.) ეროვნული სტანდარტების იძულებითი განხორციელების შესახებ

– 1996 წლის 63 აქტი რეგიონალური ფინანსური სტანდარტების მიხედვით ჯანდაცვის მიწოდების იძულების შესახებ

– 113/1996, მთავრობის დადგენილება ჯანდაცვის მომსახურების მიწოდების ლიცენზირების შესახებ

– 1996 წლის სამთავრობო დადგენილებაეროვნული ხარისხის ჯილდოს შესახებ (EFQM)

– 19/1996, სოცუზრუნველყოფის მინისტრის ბრძანება ოპერირების მინიმალური მოთხოვნების შესახებ ჯანდაცვის მიმწოდებელი სპეციალური ორგანიზაციების მიმართ

– 1997 წლის 154-ე აქტი ჯანდაცვის შესახებ

– 21/1998. (IV/03), ჯანდაცვის მინისტრის ბრძანება ოპერირების მინიმალური მოთხოვნების შესახებ ჯანდაცვის მიმწოდებელი სპეციალური ორგანიზაციების მიმართ

ხარისხის გარანტია და სამთავრობო პროგრამები

1990-იან წლებში რამდენიმე სამთავრობო რეზოლუცია განიხილავდა ხარისხის საკითხს (3495/1990, 3545/1992, 2006/1993). მთავრობამ ეროვნული ეკონომიკის საკითხში ხარისხის ფაქტორს გადამწყვეტი მნიშვნელობა მიანიჭა. უფრო მეტიც, იმის გამო, რომ სიცოცხლის, ჯანმრთელობის, სამუშაო პირობებისა და გარემოს დაცვა მოიაზრებოდა მთავრობის მთავარ პასუხისმგებლობად, საჭირო გახდა "ეროვნული ხარისხის პროგრამის" ჩამოყალიბება და ეროვნული აკრედიტაციის სისტემისათვის კანონპროექტის შექმნა. მოხსენებაში, რომელიც დამუშავებული იყო საერთაშორისო სავალუტო ფონდის კონსულტანტებთან ერთად, სიტყვა – ხარისხი გამოყენებულია შემდეგი კონტექსტით: " მომხმარებლებს არ გააჩნიათ რესურსების ეფექტურად მოხმარების სტიმული, ან მათი ვალდებულების საკუთარ თავზე აღების სტიმული, რადგან პრაქტიკულად ყველაფრის მიღწევა შეიძლება უფასოდ, ხარისხიანი მომსახურების საქველმოქმედო თანხების გამოკლებით". (IMF, 1990) რაოდენ გასაკვირიც არ უნდა იყოს, არც ჯანდაცვის რეფორმის შემსწავლელ კომისიას და არც მსოფლიო ბანკის კონსულტანტებს არ გამოუთქვამთ აზრი ხარისხისა და ხარისხის გარანტიის არსებობის საჭიროების შესახებ.

1991 წელს სოციალური უზრუნველყოფის სამინისტრომ შექმნა ხარისხისა და აკრედიტაციის კოლეგია. ამ კოლეგიის მიზანი იყო, დახმარებოდა ჯანდაცვის სამმართველოს, ჯანმრთელობის სექტორში ხარისხიანი პოლიტიკის ჩამოყალიბებაში, ჯანდაცვაში ხარისხის გარანტიის დადგენაში, რაც შეთანხმებული იქნებოდა ხარისხის გარანტიის ეროვნულ და სხვა სისტემებთან. ხარისხის გარანტიის საჭიროება პირველად წარმოჩინდა ხარისხის გარანტიის კანონმდებლობის სოცუზრუნველყოფის სამინისტროს სამოქმედო პროგრამის მე-7 თავში. აქ წარმოდგენილია უნგრეთის 1991 წლის ის წინსვლები, რომლებიც დაკავშირებულია ხარისხთან, ხარისხის გარანტიასთან და აკრედიტაციასთან. მე-7 თავს ეწოდება "ხარისხის კონტროლი, ხარისხის გარანტია" და გამოყოფს შემდეგს:

"უმაღლეს საფეხურზე მთავრობა პასუხისმგებელია, ჩამოაყალიბოს ჯანდაცვის მოთხოვნილებათა ნუსხა (პერსონალი და საშუალებები), ასევე, თვალ-ყური ადევნოს ჯანმრთელობის დამცველ პროფესიონალებს. ღონისძიებას საზღვრავს სოც. უზრუნველყოფის სამინისტრო ეროვნული საზოგადოებრივი ჯანდაცვისა და სამედიცინო მუშაკების სერვისის დახმარებით, ფართოდ ეყრდნობა ეროვნული ორგანოებისა და პროფესიული ასოციაციების ღონისძიებათა გამოცდილებას. მთავრობის კონტროლის პარალელურად დაცვის ხარისხის საკონტროლებლად ამხანაგური მეთვალყურეობა და აუდიტი უნდა შეიქმნას ყველა ორგანოში. ჯანმრთელობის დაზღვევის ფონდს ისევე, როგორც საზოგადოების ინტერესების დამცველ ფინანსურ აგენტს, აქვს უფლება და ვალდებულია, აკონტროლოს ჯანდაცვის ხარისხი. პირველყოვლისა ეს გულისხმობს ადმინისტრაციულ კონტროლს, მაგრამ ასევე ევალება შესამჩნევი სამედიცინო პროფესიული ხარისხის კონტროლიც. გამოკვლეულ უნდა იქნას ჯანდაცვის გაწეული მომსახურების რაოდენობა და ხარისხიც. დამატებითი ყურადღება უნდა მიექცეს ბალანსის განსაზღვრას ჯანდაცვის ორგანიზაციების მიერ მიღებულ ხარისხსა და კომპენსაციას შორის".

ჯანდაცვის სისტემის განახლების სამოქმედო გეგმაში (1991) სოცუზრუნველყოფის სამინისტრო არ გულისხმობდა ტერმინს "ხარისხი". "ჯანმრთელობის გაუმჯობესებული დაცვა" შეიძლება მივიღოთ საავადმყოფოს მენეჯმენტის უკეთესად მუშაობის შედეგად, რაც ხსნის იმ ფაქტს, თუ რატომ მიიღო "მენეჯმენტის ცოდნის" ტრეინინგმა ყველაზე დიდი უპირატესობა. ხარისხის გარანტიის დეპარტამენტი და სოცუზრუნველყოფის სამინისტრო შეიქმნა 1992 წელს. ეს დეპარტამენტი თანამშრომლობს ხარისხისა და აკრედიტაციის საბჭოსთან. დეპარტამენტთა შორისი კომიტეტი დაარსდა 1992 და დაევალა სამთავრობო ვალდებულებათა იდენტიფიცირება, სამინისტროთა შორისი მოლაპარაკებების წარმოება და ხარისხთან დაკავშირებული ღონისძიებების კოორდინაცია ისევე, როგორც მისი მსვლელობის მეთვალყურეობა. ხარისხის სექტორული ღონისძიებები სექტორული სამინისტროების მოვალეობაა. ჯანდაცვის სექტორში: ". . . ჯანდაცვის ხარისხის გრძელვადიანი პოლიტიკის მთავარი მიზანი სიცოცხლის ხანგრძლივობის და ჯანმრთელობის სტატუსის მაღალ დონეზე შენარჩუნება, დაავადებათა აღმოფხვრა, ოპტიმალური მკურნალობის დადგენა, სამედიცინო დახმარება, დაავადებისა და დაინვალიდების შემთხვევაში პაციენტის მდგომარეობის შესაბამისი ხარისხით მეთვალყურეობაა". სინამდვილეში ამხანაგური მეთვალყურეობა და აუდიტი არც შექმნილა, არ არსებობდა დაცვის ხარისხის სამთავრობო კონტროლი, ეროვნული ინსტიტუტები და პროფესიული ასოციაციები გასული ათწლეულის განმავლობაში ამ სფეროში ძალიან შეზღუდულად მოქმედებდნენ.

"ეროვნული საზოგადოებრივი ჯანდაცვისა და სამედიცინო მუშაკთა მომსახურების" (ÁNTSZ) ღონისძიებანი ჯანდაცვის ხარისხთან დაკავშირებით ძალიან შეზღუდული დარჩა პროფესიული კოლეჯებისა და ეროვნული ინსტიტუტების ძალიან მცირე შენატანის გამო, რაც დაფუძნებული იყო ჲ თშმ მიერ დადგენილ ღონისძიებებზე. ასევე აღსანიშნავია, რომ ჯანმრთელობის დაზღვევის ფონდის სამმართველოს არ ჩამოუყალიბებია დაცვის ხარისხის საკონტროლებელი პოლიტიკა და ქმედითი ფუნქცია საზოგადოების ინტერესების გათვალისწინებით.

მის წიგნში აჯკაიმ (1994) გამოაქვეყნა "უნგრეთის სოციალური დაზღვევის დებულების კონსესუსი" და მთელი თავი მიუძღვნა (თავი 3) ხარისხის გარანტიას. იმ თავში, რომლის სათაურიცაა "ჯანმრთელობის დაზღვევის როლი ხარისხის გარანტიის განხორციელებაში", აჯკაი მიგვანიშნებს, რომ ხარისხის გარანტია და ხარისხის გაუმჯობესების მიმდინარე პროცესი მოსახლეობისა და ეროვნული დაზღვევის ფონდის ინტერესის საგანია. დაბალმა ხარისხმა შეიძლება გამოიწვიოს პაციენტის გამოჯანმრთელების გახანგრძლივება, მოითხოვოს დამატებითი ფინანსები და შეიძლება პაციენტს ფიზიკური და ფსიქიკური ტრამვაც მიაყენოს. ხარისხის გარანტია ჯანდაცვის რეფორმის მნიშვნელოვანი ნაწილია და მნიშვნელოვანია სადაზღვევო სააგენტოსთვის. ხელმისაწვდომი სამედიცინო ტექნოლოგიის მზარდი განვითარება და ძალიან ხშირად ამ ტექნოლოგიის გამოყენების შესახებ საპირისპირო ინფორმაცია მისაღწევსა თუ მიღწეულ სარგებელზე, მოითხოვს ხარისხის გარანტიის სინთეზს, ისევე, როგორც მზარდ (სუბ) სპეციალიზირებას ჯანდაცვაში. აჯკაი ამტკიცებდა, რომ ეკონომიკური ფაქტორი ხარისხის გარანტიის სრულ განხორციელებას ემსახურებოდა, ხოლო რესურსების ნაკლებობას შეიძლება ხარისხისადმი ინტერესის გაჩენა გამოეწვია, პროფესიულ საზოგადოებებს კი გამოეჩინათ მნიშვნელოვანი ინტერესი ხარისხის მიმართ. შემდეგში მან განმარტა, რომ საჭირო არ იყო კანონის ნაადრევად ჩამოყალიბება, კანონისა და

მარეგულირებელი ქმედების განხორციელება, არამედ საჭირო იყო მრავალჯერადი გამოცდილება. ეკონომიკური რესურსები კონცენტრირებული უნდა იყოს კონკრეტულ სფეროებზე, სადაც შედეგების დანახვა შესაძლებელია ძალიან სწრაფად. ხარისხის ქმედებათა დასაწყებად საუკეთესო გზაა შეზღუდულ გარემოში მცირე პროექტების განხორციელება, სადაც შედეგები სწრაფად მიიღწევა და სადაც ხელის მოცარვაც კი ვერ შეაჩერებს ხარისხის ქმედებას.

ხარისხის გარანტია: ჯანმრთელობის დამცველი პროფესიონალებისა და საზოგადოების როლი

1992 წლის ივნისში საავადმყოფოებმა, სახალხო ჯანმრთელობისა და ჯანდაცვის ორგანოებმა შექმნეს ჯანდაცვის ხარისხის გარანტიის უნგრული საზოგადოება და ჩაატარეს მისი პირველი კონფერენცია ჯანდაცვის ხარისხის შესახებ. როგორც აჯკაი (1994) აღნიშნავს: "მიზნის მისაღწევად ჩამოყალიბდა (მაგალითად, ხარისხის გარანტიის დასახმარებლად) ჯანდაცვის ხარისხის გარანტიის უნგრული საზოგადოება. მოხალისე საავადმყოფოებში იმავე წელს ამ ორგანიზაციამ, თეორიული, საინფორმაციო ცენტრისა და საბაზისო ფუნქციების დამატებით, დაიწყო 5 კონკრეტული ხარისხის გარანტიის პროგრამის განხორციელება, როგორც საერთო პარტნიორი ინტერნაციონალურ თანამშრომლობაში (მაგალითად, ევროპის საავადმყოფოებში ხარისხის გარანტიის შეთანხმებული ქმედების პროგრამა, COMAC/HSR). პროგრამა შეიცავს ქვეთავებს ქირურგიული სახის ინფექციებზე, ანტიბიოტეკის გადაცემაზე და ა.შ). ამ საზოგადოებამ განახორციელა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის მუშაკთა ჯანდაცვის ხარისხის პირველი სემინარი, შემდეგ მიიღო მონაწილეობა სემინარში, რომელიც ჩაატარა ევროსაბჭომ და WHO-მ მილანში. სემინარის მონაწილეებმა წარმოადგინეს სან რაფაელის დადგენილება, რომელსაც შეეძლო განესაზღვრა ხარისხის გარანტიის მომავალი განვითარება (ევროსაბჭო, 1997). 1993 წელს უნგრეთის სამედიცინო საზოგადოებისა და ასოციაციების ფედერაციის ლიდერები ოფიციალურად შეთანხმდნენ ჭ -ს ხარისხის გარანტიის მიზნებზე (1992) და ხელი მოაწერეს "ხარისხის დაცვის განვითარებასთან დაკავშირებულ ეროვნული სამედიცინო ასოციაციების რეკომენდაციებს", რომელიც დამტკიცდა სამედიცინო ასოციაციებისა და ჭ -ს, უტრეხტის ევროპის ფორუმზე (ვორნინგი, მაინცი, კლაზინგა და ა.შ 1993). "ჭ ჯანმრთელობა ყველასათვის" 2000 წლის დადგენილებები ხარისხის გარანტიის შესახებ ასევე რელევანტურია ევროპული კონტექსტისათვის.

ხარისხის გარანტიასთან დაკავშირებით საინტერესო სიტუაცია შეიქმნა 1992 წელს. ხარისხის გარანტია არ იყო მითითებული ჯანმრთელობის რეფორმის ყველაზე მნიშვნელოვანი მიზნების ჩამონათვალში (სურჯან, 1993). ამ პერიოდში სხვადასხვა პროფესიულმა ორგანოებმა შექმნეს მათი საკუთარი ხარისხის გარანტიის კომიტეტები. ხარისხის გარანტიის განვითარება გაგრძელდა 1994 წლის შემდეგაც. 1995 წელს სოცუზრუნველყოფის სამინისტროში დაარსდა ჯანდაცვის დაგეგმარებისა და ხარისხის დეპარტამენტი. 1995 წელს პარლამენტმა ეროვნული აკრედიტაციის საბჭო ჩამოაყალიბა. ჯანდაცვის ხარისხის განვითარებაში, ისევე, როგორც სხვა ეკონომიკურ სფეროებში, ეს იყო აშკარა მიღწევა. ასევე 1995 წელს დაარსდა სოცუზრუნველყოფის სამინისტროს ხარისხის გაუმჯობესების საბჭო. თეკერსის (უნგრული სამედიცინო საზოგადოებისა და ასოციაციის ფედერაციის

პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელი, MOTESZ) შეხედულება ხარისხის გარანტიაზე პროფესიონალების შეხედულების საჩვენებლად საკმაოდ რელევანტური იყო 1995 წელს: "ხარისხის გარანტია ძირითადად შეიცავს 2 ელემენტს: სამედიცინო აღჭურვილობას და მოცემული ჯანდაცვის ორგანიზაციის და შტატის ინფრასტრუქტურას" (თეკერსი, 1995).

მაკრო დონეზე, მთავრობის გარდა, დამზღვევნი და პროფესიონალები, საზოგადოება, როგორც მომხმარებელი და საჯარო მომსახურების მფლობელები მთავარი გმირები არიან. ხდება მათი უფლებების, ჩივილის, ადვოკატური მომსახურებისა და სასამართლო პროცესების გათვალისწინება. უკეთ განათლებული და ინფორმირებული საზოგადოება უფროდაუფრო ხარისხიანი ჯანდაცვის მომსახურებას ითხოვს, ზუსტად ამის გამოა, რომ საზოგადოება არა მხოლოდ "მთავარი გმირია", არამედ შეიძლება მოხვდეს დაცვის ხარისხის გაუმჯობესების ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილებების შემტან აგენტთა შორისაც.

ხარისხის გარანტია საავადმყოფოებში

უნგრეთში ხარისხის გარანტიის გაუმჯობესების პროცესი შესამჩნევი გახდა 1992 წლის შემდეგ. 1992 წელს არ არსებობდა ხარისხის გარანტიის პოლიტიკა, არანაირი ღონისძიება ან რაიმე ამის მსგავსი, ასევე არ არსებობდა სამსახური, რომელსაც გადაუხდიდნენ ხარისხის გარანტიის უზრუნველსაყოფად. 1992 წელს მეთოდები და ხარისხის გარანტიის ტერმინოლოგია უცნობი იყო უნგრულ საავადმყოფოებში, მაგრამ 2000 წლისთვის ბევრ მათგანს ჰყავდა ხარისხის გარანტიის (მოადგილე) დირექტორი., ან კოორდინატორი, ხარისხის გარანტიის კომიტეტი ან ექიმი, თუ ექთანი, რომლის მუშაობის განაკვეთის ნაწილი დათმობილი ჰქონდა მთლიანად ხარისხის გარანტიას. 2000 წელს უნგრული საავადმყოფოების 30-40 % უკვე ახორციელებდა ხარისხის გარანტიის მსგავს ღონისძიებებს, ძირითადად ISO 9000 ხარისხის სისტემას.

ხარისხის გარანტიის ერთიანი ევროპული პროგრამული ღონისძიებები უნგრულ საავადმყოფოებში

უნგრულმა საავადმყოფოებმა ხარისხის გარანტიის განხორციელების პროგრამა 1992 წელს დაიწყეს, როცა 17 საავადმყოფოსგან შემდგარი ჯგუფი ჩაება საავადმყოფოებში ხარისხის გარანტიის ევროპული შეთანხმებული პროგრამული ღონისძიებების პირველ ფაზაში (COMAC/HSR/QA).

ამ პროგრამის მეორე ფაზაში (BIOMED/PECO), 1994-დან 1997-მდე, უკვე 20 უნგრული საავადმყოფო მონაწილეობდა. (ეს პროექტი ევროპული კომისიის სამედიცინო და ჯანმრთელობის კვლევის საკოორდინაციო პროგრამის ნაწილი იყო. უნგრეთში ეს პროგრამა ნაწილობრივ დაფინანსებულ იქნა ჰოლანდიის ჯანმრთელობის, სოცუზრუნველყოფისა და სპორტის სამინისტროს მიერ). 14 ევროპული ქვეყნიდან, ძირითადად ევროგაერთიანების წევრები, 267 საავადმყოფო მონაწილეობდა COMAC/HSR/QA პროგრამაში და 198 საავადმყოფო მონაწილეობდა BIOMED/PECO პროგრამაში (კლაზინგა 1994, გულაქსი და კოვაქსი 1997). ეს პროგრამები წარმოადგენდნენ ხარისხის გარანტიის სხვადასხვა სტრატეგიის შედარებით კვლევასა და მათი დაცვის გაუმჯობესების ეფექტურობის პროგრამას. აქ ყურადღება

ექცეოდა: ა) წინასაოპერაციო ქირურგიულ შეფასებას ბ) მდგომარეობის გაუარესების აღკვეთასა და მკურნალობას გ) პაციენტის ავადმყოფობის ისტორიის წარმოებას დ) პროფილაქტიკის მიზნით ქირურგიაში ანტიბიოტიკების გამოყენებას ე) ხარისხის გარანტიას სისხლის გადასხმისას ვ) ხარისხის გარანტიას უბედური შემთხვევებისა და სასწრაფო დახმარებისას. უნგრეთში ამას დაემატა პაციენტის კმაყოფილების ანკეტაც, როგორც ხარისხის გარანტიის მეშვიდე ნორმა. ევროპულ შეთანხმებულ საღონისძიებო პროგრამებს გააჩნდათ კითხვარებზე დაფუძნებული ანკეტები, რომლებშიც ხარისხის გარანტიის ძირითად ასპექტთან დაკავშირებული თავები და კითხვები, ასევე სპეციფიკური ხარისხის გარანტიის ქვეთავებთან დაკავშირებული კითხვები იყო წარმოდგენილი. ძირითადი თავები და კითხვები გვაძლევდნენ საშუალებას, რომ განგვესაზღვრა ხარისხის გარანტიასთან დაკავშირებული საბაზისო სიტუაცია. ხარისხის გარანტიის ევროპული შეთანხმებული საღონისძიებო პროგრამები საავადმყოფოებში (COMAC/HSR/QA, BIOMED/PECO). უნგრეთის მრავალ საავადმყოფოში ყველაზე დიდი ხარისხის გარანტიის პროგრამა იყო და ჰქონდა შესამჩნევი იმპულსი ხარისხის გარანტიის განვითარებაზე (ცხრილი13-2).

ამ თავში ხარისხის გარანტიის ღონისძიებების განვითარება წარმოდგენილია პროგრამის აღმოჩენებზე დაყრდნობით, განვითარებული ქვეყნების საავადმყოფოების შედეგებთან შედარებით. მიუხედავად იმისა, რომ პირველ შეთანხმებულ ღონისძიებაში მონაწილეობდა 17 საავადმყოფო, ხოლო მეორეში 20, ეს ღონისძიებები უნგრეთის საავადმყოფოების მთლიანი შესაძლებლობების მესამედმეოთხედს წარმოადგენენ.

კვლევის სახე და ვარგისიანობა

კვლევას აწარმოებდნენ 3 ურთიერთდაკავშირებული ფაზით. 1992-93 წლებში რეალური საქმიანობები დაფიქსირებული იყო 17 მონაწილე საავადმყოფოში (ფაზა 1). შესაბამისად ამას მოჰყვა მე-2 მომდევნო ღონისძიება 1995-96 წლებში - 20 საავადმყოფოში (ფაზა 2) და 1997 წელს - 9 საავადმყოფოში, (ფაზა 3) წინასაოპერაციო პროცედურებში ცვლილებათა აღმოსაჩენად. იგივე კითხვარები გამოიყენეს მომდევნო პროგრამების შესაფასებლად, რათა ძიების შედეგები შესადარისი ყოფილიყო. საავადმყოფოები (დიდი საავადმყოფოები - 1500-2000 საწოლით და მუნიციპალური/საქალაქო - 200-600 საწოლით) მონაწილეობდნენ ნებაყოფლობით. 1993 და 1995 წლებში კითხვარები დაურიგდათ 124 უნგრული საავადმყოფოს სამედიცინო დირექტორებს, ხოლო 1997 წელს 20 საავადმყოფოს. შევსებული კითხვარები დააბრუნა 17-მა (14%) 1993-ში, 20-მა (16%) 1995-ში, 9-მ (პასუხთა 45% წარმოადგენს მთელი საავადმყოფოების 5.3%) შეავსო კითხვარი 1997-ში. 1993-ში, 17-დან 10 იყო დიდი, საჯარო საავადმყოფო, რაც წარმოადგენდა 19 საჯარო საავადმყოფოების მთლიანი რიცხვის 53%-ს და 5 იყო საქალაქო საავადმყოფო 200-600 საწოლით.

1995-ში, 20-დან 9 იყო დიდი საჯარო საავადმყოფო (საჯარო საავადმყოფოების მთლიანი რიცხვის 47%) და 1997-ში 9-დან 7 იყო საჯარო საავადმყოფო. პროგრამის მთლიანი მსვლელობისას მონაწილეობას იღებდა 7 დიდი საჯარო საავადმყოფო (ჩ7), რაც ძიების სხვადასხვა სტადიაში საჯარო საავადმყოფოების 37-53% წარმოადგენდა. ამ კვლევაში კარგად იყო წარმოდგენილი დიდი საჯარო საავადმყოფოების საშუალო დონის მომსახურება. უნგრეთში სტაციონარული

მკურნალობის სისტემის ხერხემალი საჯარო საავადმყოფოების ქსელია, ეს საავადმყოფოები მიიწვიეს უნგრეთის ყველა კუთხიდან. ამ კვლევის შედეგი ამ საავადმყოფოებისათვის არსებითია, მაგრამ ნაციონალური და საქალაქო საავადმყოფოების შემთხვევაში, შედეგების ინტერპრეტაცია უნდა გაკეთდეს ყურადღებით.

პოლიტიკური საკითხები

ხარისხის გარანტიის პირველმა კვლევებმა (COMAC/HSR) საავადმყოფოებში 1992-93 წლებში აჩვენა, რომ უნგრეთის საავადმყოფოებში არ არსებობდა ხარისხის გარანტიის პოლიტიკა, პერსონალი და პროგრამები (თუნდაც, რაიმე ამის მსგავსი). მეორე კვლევამ (BIOMED/PECO) სრულიად სხვანაირი სურათი მოგვცა. 1995-96 წლების შეფასებით 45% მონაწილე საავადმყოფოს (9-ს) ჰქონდა ხარისხის გარანტიის პოლიტიკა (CW *: 38 %) და ხარისხის გარანტიის პროგრამა, რომელიც დაფუძნებული იყო იმ პოლიტიკაზე, რომელიც კვლევის საწყის 3 წელში შეიქმნა. 9-დან 4-მა უნგრეთის საავადმყოფომ შექმნა საკუთარი ხარისხის გარანტიის პოლიტიკა 1995 წელს, ხოლო დანარჩენმა 5-მა კი 1995-ში. ყველა ამ 9 საავადმყოფომ დაურთო მათი ხარისხის გარანტიის პოლიტიკის დოკუმენტაცია კვლევის კითხვარებს და გაუგზავნა პროგრამის კომიტეტს შესასწავლად. ძირითადად შეიძლება მიჩნეულ იქნას, რომ იმ საავადმყოფოებში, სადაც იყო ხარისხის გარანტიის კომიტეტი, ხარისხის გარანტიის დაზღვევის პოლიტიკა უკეთ იყო განვითარებული. 7-მა საავადმყოფომ (35%) განაცხადა, რომ საავადმყოფოს ხარისხის გარანტიის შესახებ საავადმყოფოს მენეჯმენტს მსჯელობა ჰქონდა 4-ჯერ მაინც ჯერ კიდევ კვლევის დაწყებამდე 4 წლით ადრე (CWE: 66 %). იმ საავადმყოფოებში, სადაც მენეჯმენტს არ სურდა წელიწადში 4-ჯერ მაინც 30 წუთი დაეთმო ხარისხის გარანტიის შესახებ მსჯელობისათვის, ხარისხის გარანტიის დამკვიდრების უფრო დაბალი შანსი არსებობდა. 6 საავადმყოფოს ჰქონდა მისიის განაცხადი (CWE: :59 %) და 2 საავადმყოფოს (10 %) განსაკუთრებული ხარისხის მენეჯმენტის მეთოდები, როგორიცაა სრული ხარისხის მენეჯმენტი (CWE: 66 %).

ორგანიზაცია და სტრუქტურა

20 საავადმყოფოდან 7-ს (35%) ჰქონდა კომიტეტები, სადაც იყვნენ სამედიცინო მუშაკების წარმომადგენლები. ამ კომიტეტებს, წელიწადში ერთხელ მაინც, ჰქონდათ შეხვედრა (CWE: 71 %). ცხრილი 13-2/ა გვიჩვენებს, მაგალითად, რომ 10 საავადმყოფოში (50%) მოქმედებდა კლინიკური პათოლოგიის კომიტეტები. ასეთივე მდგომარეობა იყო ჩჯ საავადმყოფოებში (51%). მიუხედავად ამისა, დიდი განსხვავება არსებობდა შეხვედრების სიხშირეს შორის. უნგრეთის კომიტეტებში ძირითადად წელიწადში 2 შეხვედრა ხორციელდებოდა, მაშინ, როცა CWE ჯგუფის საავადმყოფოებში საშუალო წლიური შეხვედრების რიცხვი 7-ს აღწევდა.

ცხრილი 13/2ა
უნგრეთის საავადმყოფოებში ხარისხის გარანტიის განვითარება 1992-97 წლებში: კომიტეტები; ევროპული საავადმყოფოების ჯგუფთან შედარებით.

კომიტეტები	17 უნგრული ჰოსპიტლები (COMAC/ HSR/QA) 1992-1994	267(*) ვროპული ჰოსპიტლები (COMAC/ HSR/QA) 1991-1994	20 უნგრული ჰოსპიტლები (BIOMED/ PECO) 1995-1996	ქვეყნა 198 (**) ევროპული ჰოსპიტალი (BIOMED/ PECO)	1994-1996 9 უნგრული ჰოსპიტალი (BIOMED/ PECO) 1997
აუტოპსია	5%	44%	55% f2	44% f6	100%
ჰოსპიტალური ინფექცია	0%	90%	60% f3	76% f6	100%
სამკურნალო წამლები	0%	88%	80% f4	79% f5	88%
სამედიცინო ჩანაწერები	0%	63%	55% f4	48% f5	100%
სისხლის გადასხმა	0%	34%	30% f4	38% f3	88%
სხეული ამოკვეთა	0%	31%	20% f3	23% f11	50%
სიმსივნე/ ონკოლოგია	0%	46%	25% f6	38% f8	63%
სამედიცინო აუდიტი	0%	61%	10% f2	34% f6	50%
ჰოსპიტლის უტილიზაცია	0%	22%	45% f3	27% f6	50%
რისკის მართვა	0%	13%	25% f1	26% f8	25%
შემთხვევათა აღწერა	0%	33%	30% f1	29% f8	25%
სამედიცინო განათლება	0%	67%	45% f8	56% f9	88%
სამედიცინო პერსონალის კრედიტები	0%	22%	45% f2	18% f3	50%

(*) მონაწილე ქვეყნები და საავადმყოფოების რიცხვი: ავსტრია 14, ბელგია 42, დანია 30, საფრანგეთი 11, გერმანია 13, საბერძნეთი 8, ირლანდია, 5, ისრაელი 17, იტალია 14, ჰოლანდია 15, ნორვეგია 4, პორტუგალია 11, რუსეთი 11, ესპანეთი 82, გაერთიანებული სამეფო 7, უნგრეთი 17 და პოლონეთი 40. წყარო: საავადმყოფოებში ხარისხის გარანტიის შეთანხმებული ღონისძიების პროგრამა. შეფასების ფაზის მოხსენება, უტრეხტი, დეკემბერი, 1993.

(**) მონაწილე ქვეყნები და საავადმყოფოების რაოდენობა (BIOMED/PECO): დანია 4, საფრანგეთი 5, გერმანია 15, საბერძნეთი 1, უნგრეთი 20, იტალია 11, ირლანდია 21, ისრაელი 7, ჰოლანდია 6, პოლონეთი 27, პორტუგალია 8, რუსეთი 14, სლოვაკეთის რესპუბლიკა 2, ესპანეთი 50, შვეიცარია 4, გაერთიანებული სამეფო 3.
(f) კომიტეტების შეხვედრის წლიური სიხშირე

ცხრილი 13/2ბ გვიჩვენებს უნგრეთის საავადმყოფოებში ხარისხის გარანტიის განვითარებას 1992-1997-ში, განსაკუთრებული აქცენტით კომიტეტებზე, 7 დიდ საჯარო საავადმყოფოში (C7), რომლებიც მონაწილეობდნენ მთელი პროგრამის განმავლობაში.

ცხრილი 13/2ბ
უნგრეთის საავადმყოფოებში ხარისხის გარანტიის განვითარება 1992-97: კომიტეტები; 7 დიდი საჯარო საავადმყოფო (C7), რომლებიც მონაწილეობდნენ მთელი პროგრამის განმავლობაში

კომიტეტები	1995-1996 (BIOMED/ PECO)	1997 (BIOMED/ PECO)
აუტოპსია	100% f	100%
ჰოსპიტალური ინფექცია	86% f	100%
სამკურნალო წამლები	86% f	100%
სამედიცინო ჩანაწერები	86% f	100%
სისხლის გადასხმა	100% f	100%
სხეული ამოკვეთა	43% f	71%
სიმსივნე/ონკოლოგია	57% f	88%
სამედიცინო აუდიტი	45% f	71%
ჰოსპიტლის უტილიზაცია	45% f	71%
რისკის მართვა	28% f	29%
შემთხვევათა აღწერა	28% f	29%
სამედიცინო განათლება	57% f	88%
სამედიცინო პერსონალის კრედიტები	57% f	71%

(f) კომიტეტების შეხვედრის წლიური სიხშირე

ცხრილი 13-3/ა გვიჩვენებს უნგრეთის საავადმყოფოებში ხარისხის გარანტიის მახასიათებელი მაჩვენებლების განვითარებას I და II საავადმყოფოებში ხარისხის გარანტიის ევროპული შეთანხმებული ღონისძიების პროგრამის შედეგად.

(*) მონაწილე ქვეყნები და საავადმყოფოთა რიცხვი: : ავსტრია 14, ბელგია 42, დანია 30, საფრანგეთი 11, გერმანია 13, საბერძნეთი 8, ირლანდია 5, ისრაელი 17, იტალია 14, ჰოლანდია 15, ნორვეგია 4, პორტუგალია 11, რუსეთი 11, ესპანეთი 82, გაერთიანებული სამეფო 7, უნგრეთი 17 და პოლონეთი 40. წყარო: საავადმყოფოებში ხარისხის გარანტიის შეთანხმებული ღონისძიების პროგრამა. შეფასების ფაზის მოხსენება, უტრეხტი, დეკემბერი, 1993.

(**) მონაწილე ქვეყნები და საავადმყოფოების რაოდენობა (BIOMED/PECO): დანია 4, საფრანგეთი 5, გერმანია 15, საბერძნეთი 1, უნგრეთი 20, იტალია 11, ირლანდია 21, ისრაელი 7, ჰოლანდია 6, პოლონეთი 27, პორტუგალია 8, რუსეთი 14, სლოვა-კეთის რესპუბლიკა 2, ესპანეთი 50, შვეიცარია 4, გაერთიანებული სამეფო 3.

ხარისხის გარანტიის განვითარება 7 დიდ საჯარო საავადმყოფოში (ჩ7) , რომლებიც მონაწილეობდნენ პროგრამის მთელი ხანგრძლივობისას 1992-97: ხარისხის ღონისძიებათა სტრუქტურა

ინდიკატორები და განხორციელების რეკომენდაციები

ჭრილობის ქირურგიულ გასუფთავებასთან დაკავშირებით ცნობილი იყო ქირურგიული სახის ინფექცია 9 საავადმყოფოში (45%) კვლევის დაწყების წინა წელს (CWE: 35 %). SSI მაჩვენებელი იყო 1.5% საშუალოდ, 0% და 3.6% მაჩვენებლითაც. 13 (65%) უნგრულ საავადმყოფოში ცნობილი იყო გადასხმის გართულება (ჩჭ : 60 %), კვლევის წინა წელს საშუალო გართულებათა საშუალო პროცენტული მაჩვენებელი 0.23% იყო. დაფარვის ფაქტი დაფიქსირდა 15 საავადმყოფოში (75%), იმავე სახის მაჩვენებელი ჩჭ სახის საავადმყოფოებში 68% იყო, ხოლო კვლევის წინა წელს მაჩვენებელი 62.35% შეადგენდა, რაც სხვადასხვა საავადმყოფოში 15.9-100% შორის მერყეობდა. საავადმყოფოებში ხარისხის გარანტიის ღონისძიებათა განვითარება საუკეთესოდაა ნაჩვენები რეკომენდაციების გაზრდით და მათი გამოყენებით ყოველდღიურ პრაქტიკაში. ცხრილი 13-4/ა გვიჩვენებს ცვილებებს კლინიკათა რეკომენდაციების სფეროში 1992-97 წლებში.

ბევრ საავადმყოფოში იყო კლინიკათა რეკომენდაციები შემდეგ სფეროებზე: ინფექციის კონტროლი 14 საავადმყოფო (70%) (CWE: 83 %), წამლის გამოწერა 14 საავადმყოფოში (70%), სისხლის გადასხმა 13 საავადმყოფოში (65%) (CWE: 64 %), 13 საავადმყოფოში (65%) გამოიყენებოდა რეკომენდაციები სისხლის მოპოვების შესახებ (CWE: 40 %), წინასაოპერაციო რუტინა (CWE: 54 %) 8 საავადმყოფოში (68%), წოლითი წყლულების (ნაწოლების) შეჩერება და მკურნალობა (CW : 68 %) 9 საავადმყოფში (45%). ცხრილი 13-4/ბ გვიჩვენებს ხარისხის გარანტიის განვითარებას 7 დიდ საჯარო საავადმყოფოში (C7) , რომლებიც მონაწილეობდნენ პროგრამის მთელი ხანგრძლივობისას 1992-97;

აუდიტი

საავადმყოფოებს მოსთხოვეს, დაეზუსტებინათ ის პირი ან ორგანიზაცია, რომელიც პასუხისმგებელი იქნებოდა გარე აუდიტზე. მონაწილეობდა 20 საავადმყოფო, პასუხი კი მხოლოდ 7-დან (35%) მოვიდა. 5-მა საავადმყოფომ დაასახელა "ეროვნული საზოგადოებრივი ჯანდაცვისა და სამედიცინო პერსონალის მომსახურება", როგორც ყველაზე მნიშვნელოვანი, გარე აუდიტზე პასუხისმგებელი ორგანიზაცია. სამმა საავადმყოფომ დაასახელა საჯარო კონტროლი, პაციენტის მიერ შევსებულ კითხვარებზე დაყრდნობით. ერთი საავადმყოფოს ინფორმაციით, ყველაზე მნიშვნელოვან გარე აუდიტს აწარმოებს ეროვნული ჯანმრთელობის დაზღვევის ფონდი, ღ დაფინანსების მექანიზმის მეშვეობით და მეორეზე დაყრდნობით, ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის ჯანმრთელობის კომიტეტი.

ცხრა საავადმყოფოს (45%) ჰქონდა ხარისხის გარანტიის დეტალური გეგმა ან მოხსენება (მთლიანად საავადმყოფოსათვის ან საავადმყოფოს კონკრეტული ნაწილისათვის), რომელიც შეიცავდა მოცემული პერიოდის ჯანდაცვის მომსახურების სპეციფიკურ მონაცემებს (CWE: 40 %). პაციენტის დაკმაყოფილებისა და მათი პრობლემების მოგვარების სისტემატიური პროცესი შეინიშნებოდა 14 საავადმყოფოში (70%) (CWE: 90 %), ჩვენი მიმოხილვის წინა წელს 10 საავადმყოფოში (50%) ეს პაციენტთა კმაყოფილების შეფასება კითხვარებზე დაყრდნობით სრულდებოდა

(CWE: 76 %). 13 საავადმყოფოს (65%) მოხსენებამ გვიჩვენა, რომ პაციენტთა კმაყოფილების კითხვარები გამოიყენებოდა ხარისხის გარანტიის პრაქტიკაში (ჩჭ : 54 %). მიმოხილვის შედეგებს განიხილავდნენ მთავარი ექიმებისა და საავადმყოფოს მენეჯმენტის კრებებზე, პაციენტს გამოიყენებდნენ ინფორმაციის წყაროდ, მომსახურების გასაუმჯობესებლად და ზოგჯერ პერსონალის ქმედებების გამოსავლენად. ორმა საავადმყოფომ (10%) გამოამჟღავნა აქტიური თანამშრომლობა ადგილობრივი პაციენტების თვით დახმარების ჯგუფებისა და ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან (CWE: 44 %). პაცინტთა ინფორმაციის სერვისი არსებობდა 2 საავადმყოფოში (10%), სადაც პაციენტები იღებდნენ ინფორმაციას, მათი ავადმყოფობისა და შესაძლებელი თერაპევტული მომსახურების შესახებ (CWE: 27 %). 14 საავადმყოფო (70%) რეგულარულად აწვდიდა პაციენტებს ინფორმაციას საავადმყოფოს მომსახურეობების, ოპერაციის სახის, შესაძლო პოლისების და მიღების პროცესის შესახებ (CWE: 83 %). 6 საავადმყოფო (30%) იძლეოდა წერილობით ინფორმაციას კონკრეტული კლინიკური დაავადების ან სტატუსის და მათი დიაგნოზირებისა და თერაპიის შესახებ.

საშუალებები

ხდებოდა საშუალებების (მაგალითად, მუშაკები და მონაცემები) გამოკვლევაც, როგორც პროგრამის ნაწილი. ჩვენი მიმოხილვის შედეგებზე დაყრდნობით, 5 საავადმყოფოს ჰყავდა პროფესიონალი (ძირითადად 2.5-5.5 სრული განაკვეთის ექვივალენტი), ვინც იღებდა ხელფასს ნაწილობრივ, თუ მთლიანად ხარისხის გარანტიაზე მუშაობის გამო (CWE: 54 %). კვლევის კითხვარების ხარისხი და მოცემული საავადმყოფოს ხარისხის ღონისძიებათა შესახებ დოკუმენტები შედარებით კარგი ხარისხით გამოირჩევა იმ საავადმყოფოებში, რომლებსაც ჰყავთ ხარისხის გარანტიის პერსონალი. ხარისხის პერსონალი ყველა საავადმყოფოში შედგება ექიმებისაგან, ექთნებისაგან 4 საავადმყოფოში და მენეჯერებისაგან 4 საავადმყოფოში. 5 საავადმყოფოში (25%) ხარისხის გარანტიის ღონისძიებებისათვის (CWE: 19 %) გამოყოფილი იყო სპეციელური ბიუჯეტი. 7 საავადმყოფო (35%) მონაწილეობდა ზოგიერთი სახის რეგიონალურ თუ ეროვნული ხარისხის გარანტიის პროგრამაში. მთლიანობაში მოხდა 20 BIOMED/PECO საავადმყოფოს ჯგუფში მომუშავე ექთნების 68%-ის გადამზადება, კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით. ეს რიცხვი მერყეობდა 42-96.2% შორის სხვადასხვა საავადმყოფოში. BIOMED/PECO კითხვარების შევსების აკადემიურ წელს ექთნების 9.5%-მა მიიღო მონაწილეობა ასპირანტების ტრენინგებში. ეს რიცხვი საავადმყოფოებში 0-5%-ით მერყეობდა. 20-დან 5 საავადმყოფოში ექთნებმა ჩამოაყალიბეს სპეციალური კომიტეტი, სადაც წარმოდგენილნი იყო ყველა ექთანი. ეს კომიტეტი ათზე მეტ კრებას ატარებდა წელიწადში (CWE: 77 %). ექთნების ტრეინინგის/განათლების გეგმა ამ ჯგუფის (CWE: 71 %) 14 საავადმყოფოში (70%) განხორციელდა. 2 საავადმყოფოში (10%) ექთნები, მათი სამუშაოდან (CWE: 62 %) გამომდინარე, ხარისხის გარანტიაზე განყოფილების დონეზე მუშაობენ. 13 საავადმყოფოში (65%) ექთნები მუშაობენ მთლიანი საავადმყოფოს ხარისხის გარანტიაზე. 9 საავადმყოფოში არსებობს სპეციალური მრჩეველთა კომიტეტი, რომელიც მუშაობს საავადმყოფოს დონეზე ექთანთა ხარისხის სფეროში (CWE: 48 %), ხოლო 2 საავადმყოფოში (10%) იმავე დანიშნულების კომიტეტები არსებობს განყოფილების დონეზე (CWE: 27 %). როგორც საავადმყოფოს, ისე განყოფილების დონის კომიტეტები, მუშაობენ ქირურგიული ჭრილობის ინფექციის მეთვალყურეობაზე, პაციენტის დაკმაყოფილებაზე და ზედამხედველობის დოკუმენტაციაზე, გართულებების მკურნალობასა და შეჩერებაზე.

პაციენტის ზედამხედველობის ხარისხის გარანტიის შესახებ დოკუმენტაცია 6 საავადმყოფოდან მოვიდა (30%). ამ საავადმყოფოების საბაზისო კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით, ყველაზე მნიშვნელოვანია ხარისხის გარანტია, შემდეგ სფეროებში: მომსახურებაში, მედიკამენტების მიწოდებაში და პაციენტის ზედამხედველობის დოკუმენტაციაში. დასკვნა: ". . . ხშირად პაციენტის ზედამხედველობისას შეუძლებელი იყო პერსონალის მოვალეობების იდენტიფიცირება, . . . , ზედამხედველობის დოკუმენტაცია ძალიან მოძველებული, არასრულყოფილი და ცუდად ორგანიზებულია. ხშირ შემთხვევაში ინფორმაციის მნიშვნელოვანი ნაწილი იკარგებოდა ქაღალდის დიდ დასტებში და დოკუმენტაცია ზედმეტად გადატვირთული იყო". . . . ზედამხედველობის შედეგები (სარგებელი) ძირფესვიანად არ იქნა შეფასებული", . . . "ზედამხედველობისა და სამედიცინო დოკუმენტაციამ ზღვარს გადააჭარბა (მაგალითად, მნიშვნელოვანი სიმპტომების სფეროში, მედიკამენტურ თერაპიაში, გასინჯვასა და ინტერვენციაში)".

20-დან 15 მონაწილე საავადმყოფოში (75%) დაარსდა დოკუმენტაციის ცალკე ცენტრები (CWE: 73 %), ესაა პაციენტთა საერთო დოკუმენტები, სადაც პაციენტების ყველანაირი სახის დიაგნოსტიკური თუ თერაპიული დოკუმენტები ინახება ერთად (CWE: 70 %). 9 საავადმყოფოში, (45%) ცალკეული დოკუმენტაცია არსებობდა სპეციალურ დიაგნოსტიკურ განყოფილებებში (CWE: 22 %). 6 საავადმყოფოში (30%) სხვადასხვა განყოფილებაში (CWE: 18 %). 10 საავადმყოფოში (50%) ცალკეული დოკუმენტაცია გამოიყენება ამბულატორიულ განყოფილებაში (CWE: 29 %). ცალკეული ზედამხედველობის დოკუმენტაციის (ე.ი სამედიცინო რეგისტრაციის გარდა, რომელსაც აწარმოებს სამედიცინო პერსონალი) წარმოება მოქმედებდა ყველა საავადმყოფოში. ზედამხედველობის დოკუმენტაციებზე რეკომენდაციებს იყენებდნენ 11 საავადყოფოში (55%) ზედამხედველობის დოკუმენტაციის (CWE: 67 %) შინაარსის გაუმჯობესების მიზნით. 10 საავადმყოფოში (50%) სამედიცინო პერსონალი სამედიცინო დოკუმენტაციის საწარმოებლად რეკომენდაციებს იყენებდა (CWE: 54 %). დოკუმენტაციის სისწორე (სამედიცინო რეგისტრაციის, მონაცემთა შეგროვების ფორმები) შემოწმდა 14 საავადმყოფოში (70%), ასევე ზედამხედველობის ქვეშ იყო რეგისტრირება და რეზერვები (CWE: 49 %). დოკუმენტაციას ყოველკვირეულად ან ყოველთვიურად ამოწმებდენ განყოფილების უფროსი, სხვა განყოფილების მეთაურები, რომლებსაც დაევალათ ამ სამსახურის შესრულება, საავადმყოფოს ინფორმაციული განყოფილება მისი უფროსის მეთაურობით, პასუხისმგებელი სტატისტიკოსი და/ან 1 ექიმი ყოველ განყოფილებაში. მომცრო საავადმყოფოებში ეს მთავარი ექიმის მოვალეობა იყო. ერთ საავადმყოფოში მუშაობდა სამედიცინო მიმოხილვის კომიტეტი.

ხარისხის გარანტია პირველად დახმარებასა და საზოგადოებრივ ჯანდაცვაში

პირველად დახმარებაში, ხარისხის გარანტიის ღონისძიებებს საფუძველი ჩაუყარა და სხვადასხვა PHARE-ის მიერ დაფინანსებულმა პროექტებმა და "სისტემის განხორციელების ევროპელი პაციენტის მოხსენებამ" – EURO PROSPER პროგრამა უნგრეთში.

უნგრეთში ხარისხის გარანტიის ღონისძიებები საზოგადოებრივი ჯანდაცვა არსებობას იწყებს ძალიან ადრე 1992 წელს ინფექციის კონტროლის ეროვნული პრო-

გრამით, რომელიც ერთ-ერთი პირველი იყო, ხარისხის გარანტიის პროგრამებში. ეროვნული საზოგადოებრივი ჯანდაცვის და სამედიცინო პერსონალის მომსახურების კანონიერ და მარეგულირებელ მოვალეობათა გამო, სხვა მიზეზებთან ერთად, საგრძნობლად ადვილი იყო ამ კუთხით დაწყება, განსაკუთრებით იმიტომ, რომ უნგრეთის ხარისხის გარანტიის პროგრამებს საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სისტემა ასაქმებდა. მრავალი საავადმყოფო და საზოგადოებრივი ჯანდაცვის დაცვის ორაგანიზაციები, ჩაბმულნი იყვნენ ქირურგიული ინფექციის ზედამხედველობის (ᲨᲘᲖ) პროგრამაში 1992-98 წლებში.

ჯანდაცვის ორგანიზაციების ლიცენზირება, სერთიფიცირება და აკრედიტაცია

საავადმყოფოს განყოფილებების მინიმალური მოთხოვნები

1996 წელს გამოქვეყნდა მთავრობის დეკრეტი (113/1996) ჯანდაცვის მომსახურების გაწევის ლიცენზიის მინიჭების შესახებ. მაშინდელი სოც.უზრუნველყოფის სამინისტროს მოწვევით 1995-96 წლებში პროფესიულმა კოლეგიამ ჩამოაყალიბა მინიმალური მოთხოვნები ჯანდაცვის ორგანიზაციებისათვის (საავადმყოფოს განყოფილებები, ამბულატორული კლინიკები, პირველადი დახმარების ორგანიზაციები), მომსახურების ყველა დონეზე: საშუალებებში, აღჭურვილობაში, ყველა კლინიკის სპეც.პერსონალზე. ეროვნული საზოგადოებრივი ჯანდაცვისა და სამედიცინო პერსონალის მომსახურების ადგილობრივ მმართველ რგოლებს, ადგილზე მისვლით უნდა გამოიკვლიათ და შეეფასებინათ საავადმყოფოთა შესაბამისობა მინიმალურ მოთხოვნებთან. ცხრილი 13-5 გვიჩვენებს, რომ ჯანდაცვის 641 ორგანიზაცია დაყოფილია 13 569 "პროფესიულ პროფილად" და მათგან 1 583-მა სრული ლიცენზია მიიღო. განსაზღვრული დროით ლიცენზია მიიღო 414 "პროფესიულმა პროფილმა", ხოლო 8 816 კი დროებითი ლიცენზია. 2 755 "პროფესიულმა პროფილმა" ლიცენზია ვერ მიიღო.

მინიმალურ მოთხოვნებთან შეუსაბამობის გამო ბევრმა "პროფესიულმა პროფილმა" დროებითი ლიცენზია მიიღო. თითქმის არც ერთ საავადმყოფოს არ ჰქონია მინიმალური მოთხოვნების სრული ნუსხა. დროებითი ლიცენზიის მქონე ორგანიზაციებს (მაგალითად, საავადმყოფოებს) უნდა მიეღწიათ აღჭურვილობის, აპარატების, პერსონალის მინიმალურ მოთხოვნებთან შასაბამისობისათვის 2001 წლის 30 სექტემბრამდე, ხოლო შენობისა და სანიტარული ტექნიკის შესაბამისობისათვის კი 2005 წლის სექტემბრამდე (ჯანმრთელობის სამინისტროს 21/98 ბრძანება, 1998). მინიმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობა ეღირებოდა 32,095 მილიონი უნგრული ფორინტი 1997 წლისთვის (32, 095 მილიონი უნგრული ფორინტი არის დაახლოებით 280 მილიონი ჰოლანდიური გულდენი. ეს იყო ჯანდაცვის მთლიანი ბიუჯეტის დაახლოებით 7% 1997 წელს). ჯანდაცვის ორგანიზაციების ლიცენზირების დადებითი მხარე იყო ის, რომ საავადმყოფოების მენეჯმენტი სისტემურად პირველად შეეჩეხა იმ გარემოებას, რომ მათი განყოფილებების მნიშვნელოვან პროცენტს (ზოგ შემთხვევაში უმრავლესობას) არ შეეძლო (და არ შეუძლია) დაეკმაყოფილებინა პროფესიული კოლეგიის ძირითადი მოთხოვნები.

საჭირო (მინიმუმი) აღჭურვილობის, პერსონალის (რიცხობრივადაც და კვალიფიკაციითაც) და სხვა მატერიალური პირობების (სივრცის, სტრუქტურის, სამრეცხაოების, მდებარეობის) უქონლობა მანამდეც იყო ცნობილი, მაგრამ ცალკეული და უსისტემო გზით. 1996 წელს საავადმყოფოში, განყოფილებები დაიწყეს

მუსჰაობა, დაეკმაყოფილებინათ მინიმალური მოთხოვნები მაინც; სწორედ ამიტომ დაიწყეს აღწერა და ჩამონათვლის ჩამოწერა. ძალიან ხშირად ამ ჩამონათვალის სიდიდე ძალიან შთამბეჭდავი იყო, რადგან მათ არ ჰქონდათ უამრავი რამ და რაც მთავარია, თანხა, რომ უზრუნველყოთ მინიმალური სტანდარტები. მიუხედავად იმისა, რომ დროებითი ლიცენზია ყველა საავადმყოფოს მიეცა, მენეჯმენტი ძალებს არ იშურებდა თავი გაერთვა ამ სიტუაციისთვის და გაეუმჯობესებინა სიტუაცია. მინიმალური მოთხოვნების სისწორის შესახებ დაიკითხა მრავალი პროფესიული ორგანიზაცია და ექსპერტი. მინიმალური სტანდარტები შეიძლება საფუძველი იყოს ეტაპობრივი, ხანგრძლივი, მაგრამ დადებითი ცვილებების.

შეიძლება იყოს მინიმალური მოთხოვნების განხორციელების უარყოფითი შედეგიც. 1995-96 წლებში პროფესიული კოლეგიებისათვის (35 მათგანი) მინიმალური მოთხოვნების (ხშირად მოიხსენიებენ, როგორც მინიმალური სტანდარტი) განვითარებისთვის, არანაირი მეთოდოლოგიური მმართველობა არ არსებობდა.

კარგად არ იყო ჩამოყალიბებული ის მეთოდები, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელი იქნებოდა ამ სტანდარტების განსაზღვრა:

- მინიმალური მოთხოვნები, რომლებიც მიიღწევა მოკლე დროში, უნგრეთის ჯანდაცვის სისტემის პირობებში. ამ შესაძლებლობაზე დაყრდნობით, შეიძლება საჭირო იყოს მენეჯმენტის ჩართვა, მაგრამ არა მნიშვნელოვანი სახის დამატებითი ინვესტიცია.

- მოსალოდნელ დადგენილებებს უნდა მივაღწიოთ საშუალო დროში. როგორ უნდა გამოიყურებოდეს კარგად ფუნქციონირებადი ორგანიზაცია პერსონალის, სტრუქტურის, შენობის, აღჭურვილობის მხრივ. ამ შემთხვევაში, მხედველობაში უნდა მივიღოთ უნგრეთის პირობები (სტრუქტურა და ჯანდაცვის ორგანიზაციების რეალური სტატუსი, პროდუქტის ღირებულება და ა.შ), მაგრამ საჭიროა მნიშვნელოვანი ინვესტიციებიც.

- მოცემული კლინიკების პროფესიული მდგომარეობა. ამ შემთხვევაში, არც თუ ისე ცხადად განსაზღვრული "ევრპული მინიმუმის" მოთხოვნები უნდა დადგინდეს, ისეთი, როგორიც განვითარებულ ქვეყნებშია, რასაც შეიძლება ხანგრძლივი დრო და მნიშვნელოვანი დამატებითი ინვესტიციები დასჭირდეს.

ზოგმა პროფესიულმა კოლეგიამ პირველი ვარიანტი აირჩია, მაგრამ უმეტესობამ II და III ვარიანტი ამჯობინა. პროფესიულ კოლეგიებში არ შეთანხმებულან მინიმალური მოთხოვნილების პროცესისა და მთავარი მიზნების შესახებ. ამან გამოიწვია არასახარბიელო სიტუაცია - ხანდახან საავადმყოფოების განყოფილებებს უწევდათ ზემოთ ჩამოთვლილი სამივე შემთხვევის მინიმალური სტანდარტებისა და მოთხოვნების დაკმაყოფილება, ზოგჯერ ეს ერთი და იგივე საავადმყოფოში ხდებოდა. სამწუხაროდ, განყოფილებათა მომსახურებები არ იყო განისაზღვრული მაშინ, და არც ახლაა განსაზღვრული. მეორე პრობლემა შეიძლება იყოს ის, რომ მინიმალური მოთხოვნები დადგინდა მხოლოდ პროფესიული პროფილებისათვის (ისეთისათვის, როგორიც საავადმყოფოს განყოფილებაა) და არა მთლიანად საავადმყოფოსთვის. ამან შეიძლება უფრო მეტი ბარიერი წარმოშვას განყოფილე-

ბებს შორის და საავადმყოფოს უხეში სტრუქტურა კიდევ უფრო უხეში გახადოს (ეკონომიკის სამინისტრო, ჯანდაცვის რეფორმის კომიტეტი, 1999 (, 1999). ერთ კალენდარულ წელიწადში "პროფესიული პროტოკოლის" შექმნა ადგილობრივ (საავადმყოფოს) დონეზე სავალდებულო იყო 1996 წლის მინიმალური მოთხოვნების პირველი ვარსიის თანახმად. ამ "პროფესიული პროტოკოლის" არსი კი არ განუსაზღვრიათ – არ ყოფილა არანაირი გზამკვლევი ჯანდაცვის სისტემისთვის, თუ როგორ უნდა შეექმნათ და განეხორციელებინათ ეს პროტოკოლი, როგორ და ვის უნდა გაეკეთებინა მონიტორინგი, შეფასება. ინფორმაციის სიმცირისა და სტრატეგიის არარსებობის გამო, არც ერთ საავადმყოფოს ეს მოთხოვნები სერიუზულად არ მიუღია. პირველად ჯანმრთელობის სამინისტრომ უკანასკნელი ვადა ერთი წლით გადადო, ხოლო მეორე ვერსიაში კი მინიმალური მოთხოვნები საერთოდ ამოიღეს. ამ მარცხის შემდეგ მოიწვიეს პროფესიული კოლეგიები, რომ შეექმნათ განხორციელების გზამკვლევები და პროტოკოლები, მაგრამ ამ დროისთვისაც მათთვის არ მიუციათ მეთოდოლოგიური მიმართულება. კოლეგიებმა იმუშავეს, შეიქმნა მხოლოდ რამოდენიმე გზამკვლევი და პროტოკოლი; ამის ერთ-ერთი მიზეზი იყო ის, რომ მათთვის ექსტრა ფონდები და პერსონალი არ დაუნიშნავთ. ეს განხორციელების გზამკვლევები და პროტოკოლები ჯანდაცვის სამინისტრომ დაამტკიცა, მაგრამ ხარისხით დიდად ვერ გამოირჩეოდნენ – ხშირ შემთხვევაში იყო წინააღმდეგობრივი და შეუსაბამო ფაქტები, იშვიათად დაფუძნებული მეცნიერულ საფუძველზე (, 1999). შედეგად განხორციელების გზამკვლევებისა და პროტოკოლების გავლენა პროფესიონალებსა და ხარისხზე უმნიშვნელოა (,1999). ამ სფეროში ცვლილებების მისაღწევად, კარგად ფუნქიონირებადი და ხარისხის კომპლექსური მენეჯმენტის მმართველობა "თვით განხორციელებადი" არ უნდა იყოს.

მსგავსი სიტუაციაა პირველადი დახმარების სფეროშიც. დადგინდა პირველადი დახმარების მინიმალური მოთხოვნები, აღჭურვილობა და ასევე საოჯახო ექიმის არსებობის აუცილებლობა, მაგრამ მეორეს მხრივ, არ განსაზღვრულა, პირველადი დახმარების მიმწოდებლებმა მომხმარებელს რა სახის, ან ხარისხის მომსახურება უნდა მიაწოდოს.

სერტიფიცირება

უნგრეთში მეორე საინტერესო ფენომენია ის, რომ თითქმის ყველა სერტიფიცირებულ საავადმყოფოში (ISO 9001 and ISO 9002) "პროფესიულ პროფილებს" დროებითი ლიცენზია აქვს, რადგან მინიმალურ მოთხოვნებს ვერ აკმაყოფილებენ. ვარგას მიხედვის (1998), უნგრეთის საავადმყოფოთა ასოციაციის ხელმძღვანელი ამბობს: "გასულ წლებში უნგრეთის საავადმყოფოების 48%-მა განახორციელა ხარისხის გარანტიის ფორმალური პროგრამა, თუმცა, ამ ღონისძიებათა 58% მიმართული იყო ISO 9001, ISO 9002 სერტიფიკატის მისაღებად". მას შემდეგ ეს ტენდენციად იქცა და ერთ ან ორ წელიწადში, ბევრი საავადმყოფო სერტიფიკატს მიიღებს, ბუდაპეშტის ყველა საჯარო საავადმყოფოსა და დიდი ორგანიზაციების ჩათვლით. ხარისხის მენეჯმენტის ძირითადი პრინციპების დასადგენად, ISO სერტიფიკატს მზარდი ტემპებით იყენებენ ჯანდაცვაში. მას შემდეგ, დანერგავენ, ხარისხის მენეჯმენტის სისტემას, ხშირ შემთხვევაში, ჯანდაცვის დაწესებულებები უპირატესობას ანიჭებენ ხარისხის მართვის საერთაშორისოდ აღიარებულ სერთიფიკატს. მას შემდეგ, რაც დაწესებულებას ჩაუტარდება საფუძვლიანი აუდიტი, ისინი მზად არიან

ხარისხის მართვის საერთაშორისო სტანდარტები დანერგონ დაწესებულებაში და მიიღონ ისეთი აღიარებული სერთიფიკატი, როგორიცაა ISO. სერტიფიცირება არის – სხვების მიერ ხარისხის სისტემის ფორმალური აღიარება და რომ ის შეესაბამება მოთხოვნების საერთაშორისო და ეროვნულ სტანდარტს (სვიინი 1999).

გარდამავალი პერიოდის მიმდინარე ფაზაში, უნგრეთის ჯანდაცვის სისტემის მახასიათებელს წარმოადგენს, ჯანდაცვის სექტორში ISO 9000 განცხადებების მრავალრიცხოვნება. 150-ზე მეტ ჯანდაცვის დაწესებულებებს, მაგალითად, საავადმყოფოებს (64), ამბულატორულ კლინიკებს, სტომატოლოგიურ კლინიკებს და საზოგადოებრივი ჯანდაცვის ორგანოებს ჰქონდათ IშI სერტიფიკატი ან ჩართულნი იყვნენ ISO 900, ISO 9002 სერტიფიკატების მოპოვების პროცესში. სულ ახლახანს (2000, სექტემბერში) საუნივერსიტეტო საავადმყოფოებიდან ერთ-ერთმა, გააკეთა განაცხადი ISO 9001 –ზე (36 კლინიკა, 2000 საწოლზე მეტით). მიუხედავად იმისა, რომ არანაირი განსაკუთრებული მმართველობა არ ჩამოყალიბებულა ISO 9000 განცხადებისათვის ჯანდაცვის სექტორში, მასზე განცხადებები მთელს ქვეყანაში შეგხვდებოდათ.

ISO 9004 ეკუთვნის მხოლოდ მომსახურების ინდუსტრიის ასპექტებს. როგორც სვიინიმ (1999) აღნიშნა: "ასეა თუ ისე, სტანდარტის ტექნიკური ჟარგონი რომ არ ვიხმაროთ, შეიძლება მისი ინტერპრეტაცია შემდეგნაირად:

ა) დამოუკიდებელი "ხარისხის კონსულტანტები" ქმნიან პუნქტების განსაზღვრებებს, რომ მოარგონ ორგანიზაციებს, რომლებიც ემზადებიან სერტიფიცირების პროცესისათვის.

ბ)ეროვნული სერტიფიცირების/რეგისტრირების ორგანოები აყალიბებენ მმართველობებს, რომლებიც ორგანიზაციებმა უნდა გამოიყენონ მათი შექმნილი სერტიფიკატების მიღებაში.

გ) ჯანდაცვასთან დაკავშირებულმა დამოუკიდებელმა ეროვნულმა ორგანოებმა, რომლებიც ჩართულნი არინა ხარისხისა და/თუ სტანდარტების პროგრამებში, საკუთარ თავზე აიღეს ISO 9000 გამოყენების სახელმძღვანელოს შექმნა".

უნგრეთში დღესდღეობით 135 "ხარისხის კონსულტანტი" მუშაობს – ქმნის განსაზღვრებებს, სახელმძღვანელოებს, ISO 9001, ISO 9002 სერტიფიცირებისათვის მოსამზადებლად. ახლა, უკვე აღარ ცდილობენ მიეღწიონ სვიინის მიერ ჩამოყალიბებულ (1999) "ბ" და "გ" მიზანს. უნგრეთში არსებობს 42 აკრედიტირებული სააგენტო, რაც იმას ნიშნავს, რომ სააგენტოებს შორის კონკურენცია დიდია. კონკურენციის გამო, სერტიფიცირების სააგენტოები ძალიან მომთხოვნები არ არიან, და ადრე თუ გვიან, ჯანდაცვის ყველა დაწესებულება მიიღებს ISO სერტიფიკატს 100%-ით, ან 100%-თან დაახლოებული შესაბამისობით. არ არსებობს ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ ვინმე ჩაიჭრა სერტიფიცირების პროცესში დ ავერ მიიღო სერთიფიკატი.

როგორც აღვნიშნეთ, არ არსებობს ჯანდახვის სისტემაში ISO 9000 –ის განხორციელების საჭირო რაიმე დამხმარე სახელმძღვანელო. სიტუაციას ართულებს ის, რომ დახმარების უზრუნველყოფა (რა სახის მომსახურება უნდა მიაწოდოს

მომხმარებელს ამა თუ იმ ჯამრთელობის დაცვის ორგანომ) არაა განსაზღვრული. განხორციელების გზამკვლევები, პროტოკოლები, სტანდარტები წინააღმდეგობრივია, და შეუსაბამოა (თვით ტერმინებიც არაა განსაზღვრული). ჯანდაცვის ხარისხისთვის ეს საბოლოო მოთხოვნები არაა და არც ჯანდაცვის ორგანოების ხარისხის გარანტიის ღონისძიებათა მოთხოვნილი დონეა. ხარისხის გარანტიის ტიპი და სიდიდე დამოკიდებულია ჯანდაცვის მოცემული ორგანიზაციის სრულ მენეჯმენტზე. მაგალითად, ინფექციის კონტროლი, ნაწოლების მკურნალობა, პაციენტის დაკმაყოფილება განხორციელდა ISO 9000 სერტიფიკატის მქონე საავადმყოფოების მიერ, ზოგ საავადმყოფოს კი, რომლებსაც ასევე გააჩნიათ ISO 9000 სერტიფიკატი, ხარისხის გარანტიის ღონისძიებები ჯერ არ განუხორციელებიათ. უნგრეთის საავადმყოფოებში ISO 9000 სერტიფიკატის მზარდ გამოყენებას შეიძლება ჰქონდეს დადებითი და უარყოფითი შედეგიც. უნგრეთში საავადმყოფოს მენეჯმენტი, ძირითადად შედგება კვალიფიკაციური ექიმებისა და ექთნებისაგან. მათ გავლილი აქვთ შეზღუდული სახის ტრეინინგი, მაგრამ უნგრეთის საავადმყოფოებში ჯერ კიდევ არ არსებობს ძლიერი მენეჯმენტის სისტემა. ISO სერტიფიკატის დადებითი მხარე შეიძლება იყოს ის, რომ მენეჯმენტის ყურადღება გადატანილია ISO 9000 სხვადასხვა მნიშვნელოვან საკითხებზე, მაგალითად, მენეჯმენტის მოვალეობებზე, ხარისხის გარანტიაზე, დაცუმენტებისა და მონაცემების კონტროლზე, უზრუნველყოფზე, პროცესის კონტროლსა და სხვა მნიშვნელოვან ელემენტებზე. ISO 9000 ხარისხის სისტემა ალბათ ეხმარება საავადმყოფოებს უკეთესი მენეჯმენტისა და ადმინისტრაციის დადგენაში.

შეიძლება არსებობდეს ნაკლოვანებებიც. ალბათ ყველაზე მნიშვნელოვანი ისაა, რომ საავადმყოფოების უმეტესობას არ აქვს ხარისხის გაუმჯობესების კარგი კომიტეტი და არ ჰყავს საკმარისი ხარისხიანი პერსონალი (ხარისხის და რაოდენობის მხრივაც). ხშირად არსებობს ხარისხის კომიტეტები, მაგრამ ბიუჯეტისა და მმართველი სპეციალისტის გარეშე, თანაც დადგენილი არაა გაუმჯობესების პროგრამა. საავადმყოფოები "ყიდულობენ ხარისხს გარეთ" ISO "ხარისხის კონსულტანტებისაგან". უმეტეს საავადმყოფოებში ISO 9000 განხორციელება ხარისხის მენეჯმენტის ნაწილი კი არაა, არამედ მხოლოდ ერთი და ექსკლუზიური ღინისძიებაა ხარისხის მენეჯმენტის სფეროში. როგორც კლაზინგა (2000) გვიჩვენებს: "ის არ ეხება კლინიკათა პროცესს და ძირითადად ეხება ადმინისტრაციულ პროცესს

- კლინიკათა შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებას. ამიტომ არ უნდა გაგვიკვირდეს, რომ ISO ნორმები ტექნიკურ განყოფილებას უფრო ადვილად ესადაგება (ლაბორატორიებს და რადიოლოგიურ განყოფილებებს), ვიდრე კლინიკურ განყოფილებებს".

სახელმწიფოებრივი გადმოსახედიდან არაა შექმნილი და შეთანხმებული გზამკვლევი ISO საავადმყოფოებში წარსადგენად, რასაც შეიძლება 4 შესაძლო უარყოფითი შედეგი ჰქონდეს:

- ხარისხის სისტემის განვითარების მთელს პროცესს წარმართავს სააგენტო და არა ამ საქმის პროფესიონალი

- სტანდარტების მისადაგებას საავადმყოფოს მენეჯმენტთან და სამედიცინო თუ პაციენტის ზედამხედველობის პროცესთან ისევ სააგენტო წარმართავს, საავადმყოფოებს შორის შეიძლება დიდი სხვაობა იყოს (ISO 9000 სტან-

დარტების გამოყენების მმართველობა, რომელიც ჩამოყალიბებულია ადგილობრივად ერთ საავადმყოფოში (ან რამდენიმე საავადმყოფოს ჯგუფში) შეიძლება სხვა საავადმყოფოების საპირისპირო აღმოჩნდეს. სვიინი (2000) იმავე დასკვნამდე მივიდა). ISO 9000 სერტიფიცირების სარგებლიანობისა (თუ ზარალის) შემდგომი შეფასება ძალიან რთული იქნება, რადგან ISO 9000 დაფუძნებული ხარისხის სისტემები დიდ ვარიაციას გვთავაზობს:

–პროფესიონალებს ძალით რთავენ ამ პროცესში, ისინი ვერ საუბრობენ ISO 9000-ის რთული ენით

–ISO 9000 დაყრდნობით, სერტიფიცირება შეიძლება მივიღოთ, როგორც სხვების მიერ ხარისხის სისტემის ფორმალური აღიარება და რომ ის შეესაბამება აღიარებული საერთაშორისო და ეროვნული სტანდარტების მოთხოვნებს. უნგრეთში ძალიან მცირე სტანდარტი, პროფესიული გზამკვლევები და პროტოკოლები დადგინდა და შეთანხმდა სხვადასხვა პროფესიული ორგანოების მიერ. ISO სააგენტოების ექსპერტების მოთხოვნების გამო დიდი რაოდენობის განხორციელების გზამკვლევები, პროტოკოლები და პროცესის კონტროლის სხვა საშუალებები შეიქმნა საავადმყოფოში იზოლირებულად რამდენიმე თვის მანძილზე. უმეტესობა მათგანი დაფუძნებულია მოცემული განყოფილების პერსონალის კონსენსუსზე და მეცნიერული საფუძველი მათთვის უცხოა. მათი გავლენა პაციენტის შედეგზე, ეფექტურობასა და ხარჯის ეფექტურობაზე არასოდეს შეფასებულა და არაა ცნობილი.

ISO სერტიფიცირების გავლენა დაცვის ხარისხსა და ხარჯის ეფექტურობაზე უცნობია. მას შეეძლო გაეუმჯობესებინა დაცვის ხარისხი ან მიეყენებინა ზარალი პაციენტისათვის, გაეზარდა ხარჯები, მიმდინარე პროცესის სტანდარტიზაციის გამო, რომელიც ძირითადად დაფუძნებულია განხორციელების გზამკვლევებსა და პროტოკოლებზე, რომლებზეც გავლენას კომპანია ახდენს (ფარმაცევტულები) და შეფასებაც არასდროს მომხდარა, განვითარება კი ეროვნულ ან საავადმყოფოს დონეს არ გასცდენია. ჯანდაცვის ორგანოებში ISO სერტიფიცირების ღირებულების შესაფასებლად საჭიროა გამოკვლევები. უნდა მივუთითოთ, რომ ხარისხის გარანტიის პროგრამაში ჩართული ჯანდაცვის უმეტესი ორგანოებისათვის ISO სერტიფიკატი ამ ღონისძიების შესაძლო საშუალება ან ნაწილი კი არა, არამედ ერთადერთი და ექსკლუზიური ღონისძიებაა ხარისხის გარანტიისათვის. ბევრგან ISO ნიშნავს ხარისხს მენეჯმენტისათვის და პროფესიონალებისთვისაც. ხელმისაწვდომ ინფორმაციაზე დაყრდნობით ISO სერტიფიკატი უნგრეთში უფრო მეტად გამოიყენება, ვიდრე სხვა ქვეყნებში, აბსოლუტურ და შედარებით ჭრილში. როგორც ჰიტონმა (2000) აღნიშნა, მიუხედავად იმისა, რომ ის გამოიყენება მრავალ ქვეყანაში, ISO სტანდარტებზე საავადმყოფოების მცირე ნაწილმა დაწერა განცხადება. უნგრეთში ყველა 64 დაწესებულებამ (მთლიანი საავადმყოფოების ერთ მესამედზე მეტი) დაწერა განცხადება საავადმყოფოს ISO 9000 სტანდარტზე.
არ წარმოებულა არანაირი კვლევა ამ საინტერესო ფენომენის ამოსაცნობად, მაგრამ მენეჯერებისა და ხარისხის კონსულტანტების გამოკითხვებზე დაყრდნობით, შეიძლება ზოგი ჰიპოთეზის ჩამოყალიბება:

–ISO ცნობილია და ძალიან მომხიბლავი კონცეპტია ინდუსტრიაში. ISO სერტიფიკატი სწრაფად მზარდია ევროპის ინდუსტრიაში და უნგრეთში და

საავადმყოფოს მენეჯერებს სურთ, მიყვნენ მათ ტყუპისცალს ინდუსტრიაში და მიაღწიონ მსგავს წარმატებას ჯნმრთელობის დაცვის ინდუსტრიაში;

– ჯანდაცვის ხარისხი უნგრეთში კანონით მოითხოვება (ცხრილი 1), მაგრამ ეს აბსტრაქტული მოთხოვნაა, "რა" და "როგორ" ისევე, როგორც გამოკვლევა ან შემოწმება, ურთიერთობა ხარისხსა და კომპენსირებას შორის და სხვა მნიშვნელოვანი ელემენტები არაა აღწერილი. ISO სერტიფიცირება შედარებით ადვილი, მაგრამ თვალსაჩინო საშუალებაა (სერტიფიკატი) ჯანდაცვის ორგანოების მიერ კანონის წარმატებით აღსრულების საჩვენებლად;

– ISO სერტიფიკატის მიღება ძალიან ძვირი არ ჯდება (5-10 მილიონი უნგრული ფურინტი/საავადმყოფოებისათვის, რომელებიც დამოკიდებულნი არიან საწოლების რაოდენობაზე, 30 მილიონი უნგრული ფურინტი საუნივერსიტეტო საავადმყოფოებისათვის, რომლებსაც 2000 მეტი საწოლი აქვთ) და შედეგიც 2 წელიწადში სახეზეა (არ არსებობს ინფორმაცია, რომ რომელიმე ორგანიზაციას ვერ მიეღო სერტიფიკატი). საჭირო არაა ბევრი პროფესიონალი (ხშირად ისინი თავს შორს იჭერენ), საავადმყოფოს მხოლოდ ერთი ან ორი ნახევარგანაკვეთიანი მუშაკი მუშაობს ხარისხის კონსულტანტებთან;

– საავადმყოფოს მენეჯმენტს არ სჭირდება ორგანიზაციის სტრუქტურისა და ფუნქციის რეორგანიზაციით გამოწვეულ დაძაბულობასთან შეგუება, რადგან ეს სულაც არაა საჭირო სერტიფიკატის წარმატებით მიღების საქმეში. საავადმყოფოში სხვადასხვა ლობისტთა ჯგუფების ინტერესები არ ირღვევა და ხარისხის IშI სისტემა სტატუს-კვოს გარანტიას იძლევა;

– საავადმყოფოს მენეჯერების აზრით, ISO 9000 ეხმარება საავადმყოფოს მენეჯმენტს გამოააშკარავოს მიჩქმალული ადმინისტრაციული პრობლემები და ხელი შეუწყოს მათ მოგვარებას;

– ISO 9000 სერტიფიკატის ფასეულობა, რომელიც დაკავშირებულია ჯანდაცვის ორგანიზაციებს შორის კონკურენციასთან, გაურკვეველია. საავადმყოფოს მენეჯერების აზრით, ამას დიდი მნიშვნელობა არ აქვს;

– საავადმყოფოების გამოკითხული ფინანსური დირექტორების აზრით, IS 9000 სერტიფიკატი და საავადმყოფოს ფინანსები ურთიერთკავშირში არ არის;

– ISO 9000 შეეძლო პირდაპირ დიდი მოგება მოეტანა ჯანდაცვის ორგანიზაციებისათვის. უნგრეთის დასავლეთში, მაგალითად, მრავალ სტომატოლოგიურ კლინიკას ISO 9000 სერტიფიკატი აქვს. მათი პაციენტების უმრავლესობა ავსტრიელი კერძო პაციენტია, რომლებიც სტომატოლოგიურ ქირურგიაში ISO 9000 სერტიფიკატს ანიჭებენ უპირატესობას. ჯანდაცვის დაზღვევა ხშირად ფარავს ავსტრიელი პაციენტების სტომატოლოგიური მომსახურების ხარჯებს, ამიტომ სტომატოლუგიური ქირურგიის ISO 9000 სერტიფიკატი საჭიროა.

ISO 9000 ძირფესვიანად ცვლის ფოკუსს რეზულტატისა და მენეჯმენტის პროცესში (ჰარდიმანი 1999). ამის გამო, IშI შეიძლება საავადმყოფოს აკრედიტაციის შედეგზე ორიენტირებული სქემის დამატებად იქცეს. უნგრეთის ჯანდაცვისათვის ამას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს. სტანდარტის დადგენა და ინდიკატორზე დაფუძნებული აკრედიტაციის სქემა, დაცვის ხარისხის გასაუმჯობესებლად, შეიძლება საფუძვლად დაედოს არსებული ISO ხარისხის სისტემის ეფექტურ განვითარებას. სტრუქტურისა და შენატანის მინიმალური სტანდარტების რეგულირებასა და შემოწმებაზე დაფუძნებული არსებული ეროვნული ხარისხის მენტალიტეტი მოითხოვს საავადმყოფოების წინსვლას დროსთან ერთად და კომიტეტებისა და პროცედურების დადგენას. დასავლეთ ევროპის ქვეყნების მსგავსად, შემდეგი ნაბიჯი შეიძლება იყოს მოქმედებისაკენ, რომელიც იზომება შედეგით (კლინიკური, პაციენტის მდგომარეობა და პერსონალის კეთილდღეობა). დასავლეთ მთავრობებში არსებობს მზარდი, საინტერესო დიხოტომია ხარისხთან მიდგომის პროფესიონალის მიერ წარმოებული განათლებისა და განვითარების ეფექტურობის შესახებ, ისინი გამუდმებით კამათობენ მეტი გამჭვირვალობისა და საჯაროობის შესახებ, თუნდაც ეს მინიმალურ სტანდარტებამდე და აუცილებელ შემოწმებამდეც დავიდეს (გიბს ბრაუნი 1999). "საავადმყოფოს ხარისხის გარე მიმოხილვა: უდიდესი პასუხისმგებლობის მოთხოვნაა", რომელშიც ის ასევე აკრიტიკებს საზოგადოების ინტერესების დასაცავად წარმოებული ჭჩ ჩავარდნას. ხარისხის საშუალებებს, სამთავრობო შემოწმებასა და შიდა თვით განვითარებას შორის, არსებობს კონტინუმი და მუდმივი დებატები ვისთვის რომელი მუშაობს უკეთ.

დასკვნები

მეცნიერული ცოდნა იზრდება სწრაფად და გზამკვლევების განვითარებისა და სამედიცინო აუდიტის მსგავსმა ღონისძიებებმა შეიძლება დახმარება გაუწიოს კლინიკის პერსონალს მედიცინაში არსებული უზუსტობების ეფექტურად გადაჭრაში. ჯანდაცვის ყველა სისტემის ეკონომიკური კონსულტანტები აიძულებენ ჯანდაცვის მომსახურების მიმწოდებლებს, რომ იყვნენ კრიტიკულნი ადამიანთა და ფულადი რესურსების ხარჯვისას. მათი მუშაობის ეფექტურობის გაზრდის მიზნით, ეს ხშირად ზეწოლამდეც მიდის (ჯანდაცვის მომსახურების მიმწოდებელთაა მენეჯერების მიერ აღსრულებული).

ხარისხის გარანტია უზრუნველყოფს ჯანდაცვის მიზნების (სამედიცინო ეფექტურობის, პაციენტზე ორიენტირებული მზრუნველობის და ეკონომიკური ეფექტურობის) სრულ მიღწევას. 1990-იანი წლების დასაწყისში ხარისხის გარანტიის ღონისძიები ტარდებოდა, როგორც პროფესიონალიზაციის ნაწილი და როგორც ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ჯანდაცვის (323) ნაწილი, პროფესიონალური მუშაობის ნაწილი, მაგრამ მასში მონაწილეობა ნებაყოფლობითი იყო. ათწლეულის პირველ ნახევარში ხარისხის გარანტიას ხელს უწყობდა დეკრეტები, საბოლოოდ ჯანდაცვის აქტის თანახმად ხარისხის გარანტია აუცილებელი პირობა გახდა. 1997 წლის დეკემბერში განხილული და 1998 წლის ივლისში განხორციელებული ჯანმრთელობის აქტის მთავარი საგანი უნგრეთში სამედიცინო მომსახურების უზრუნველყოფისათვის შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნა და პაციენტების, სამედიცინო მომსახურების, მთავრობის სექტორებში ძირითადი მონაწილეების როლებისა დასახელების განსაზღვრა იყო. ეს კანონი მიესადაგება ჯანდაცვის უზრუნველყოფის ყველა ასპექტს (ფინანსების გარდა): ხარისხის გა-

რანტიას, ეფექტურობას, მომსახურების ხარჯების ეფექტურობას. ახლო მომავალში ხარისხის გარანტიას მეტი მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს შემდეგ სფეროებში:

– პროფესიული განვითარება: გულისხმობს, რომ პროფესიონალებს შეეძლებათ პაციენტების პრობლემების ეფექტური მოგვარება, რაც განსაზღვრული იქნება მათთვის ცოდნისა და ტექნოლოგიის ხელმისაწვდომობით. თუმცა ცოდნისა და ტექნოლოგიის სწრაფი ცვლილების მიუხედავად, სამედიცინო და პაციენტის ზედამხედველობის მექანიზმები არსებობენ მიმდინარე პროცესების ხარისხის გარანტიისათვის. ევროგაერთიანების უმეტეს ქვეყანაში სამედიცინო პროფესიებში ჩამოყალიბდა გარკვეული სახის სამედიცინო ასოციაციები, რომლებისთვისაც ერთ-ერთ მთავარ ამოცანას სამედიცინო პრაქტიკის ხარისხის შენარჩუნება და გაუმჯობესება წარმოადგენს;

– ჯანდაცვის საშუალებების აკრედიტაცია: აკრედიტაციის სისტემა შეიძლება კარგი მექანიზმი იყოს ხარისხის გასაუმჯობესებლად, მაგრამ ის არ უნდა გამოიყენებოდეს, როგორც ინსტრუმენტი, რომელიც აარჩევს, თუ რომელი საავადმყოფო უნდა დაიხუროს გარკვეულ სიტუაციაში. აკრედიტაცია დაგეგმარების შემცვლელი არაა;

– განხორციელების გზამკვლევი: გზამკვლევის განვითარების პროგრამებმა უნდა გააერთიანოს საკითხთან სიცხადეზე დაფუძნებული მიდგომა და მიზნობრივი ჯგუფების პროგრამაში ჩართვის ძლიერი ფოკუსი, ხარჯების აღრიცხვისა და პაციენტის ფასეულობის ჩათვლით, რაც გზამკვლევს ფორმას უქმნის;

– სტრატეგია: აღმოჩენათა გაუმჯობესების ღონისძიებებად გადაქცევას განხორციელების სტრატეგია სჭირდება. ჯანდაცვის პროფესიონალები და მენეჯერები სარგებელში დარწმუნებულნი უნდა იყვნენ.

წყაროები

Agócs L (1992) A quality control lehetősége sebészeti osztályokon, Egészségügyi Gazdasági Szemle 30, 2, 108 – 115

Ajkay Z (1992) A minőségbiztosítás kórházi rendszere, Egészségügyi Gazdasági Szemle 30, 2, 61 – 66

Ajkay Z (1994) Öt tanulmány az egészségbiztosítási reformról, TB Műhely '94, OEP

Andréka B (1995) A magyar kórházak tárgyi és személyi feltételei, 71 – 108 (In: (eds) Ajkay Z,. Kullmann L,. A magyar kórházügy, Budapest

Angelus T (1996) Rendszerváltás-egészségügyi következmények, Egészségügyi Gazdasági Szemle 34, 6, 568 – 573

Bohigas L, Heaton C, Blomberg I et al. (1999) Operations: the evaluation process, 4 th European Forum on Quality Improvement in Health Care, ExPeRT Meeting, May 1999, Stockholm

Bordás I (1998) Költség-eredményesség értékelése a fekvőbeteg-ellátásban, Egészségügyi Gazdasági Szemle 36, 4, 346 – 353

Bugovics E, Pilt Z (1996) Intézményi gyorsátvilágítás a funkcionális elemzéshez, Egészségügyi Gazdasági Szemle 34, 6, 491 – 503

Council of Europe (1997) The development and implementation of quality improvement systems in health care. Recommendation no. R(97) 17adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 1997 and explanatory memorandum. Strasbourg: Council of Europe, 1998. ISBN 92 – 871 – 3534 – 7 55 pages A5

Élő A (1995) A kapacitásfelmérés első adatai, Magyar Orvos III. évf. 1995 március, 5 – 6 oldal.

Endrőczy E (1998) A minőségbiztosítás és az egészségügyi szolgáltatás egyes általános kérdései, Egészségügyi Gazdasági Szemle 36, 5, 437 – 454

ÉTTB (1970) Az egészségügyi ellátás távlati koncepcionális kérdései és célkitűzései, Munkaerő és Életszinvonal Távlati Tervezési Bizottság Egészségügyi Munkabizottság, Budapest

Gibbs Brown J (1999) The external review of hospital quality: a call for greater accountability, USA Dept Health and Human Resources www. os. dhhs. gov

Goshine Manno M (1995) Néhány probléma felvetése az egészsegügyben kialakult adatszolgáltatás minősége ügyében (Some problems of the quality of health care data supply), MOTESZ Magazin 4, 22 – 27

GK (1999) The regulation of the quality of health care, Ministry of Economic Affairs, Department of Development Policy, Budapest 918/91/99

Gulácsi L, Balitzky A (1992/1) Beszámoló a 'Magyarországi Szövetség az Egészségügy Minőségének és Gazdaságosságának Fejlesztésére' első konferenciájáról (Report on the First Seminar of the Quality Assurance in the Hungarian Health Care and on the Hungarian Association for the Development of Quality in Health Care), Egészségügyi Gazdasági Szemle (Health Management Review) 30, 4, 258 – 265

Gulácsi L, Balitzky A (1992/2) Minőség és minőségbiztosítás az egészségügyben (Quality and quality assurance in health care), Egészségügyi Gazdasági Szemle (Health Management Review) 30, 5, 299 – 322

Gulácsi L (1992) Egészségügyi Minőségbiztosítás Magyarországon (Quality Assurance in Hungary), Lege Artis Medicinae, Hungarian Medical Journal 2, 8 782 – 784

Gulácsi L (1993/1) Beszámoló a ‘Magyarországi Szövetség az Egészségügy Minőségének és Gazdaságosságának Fejlesztésére’ második szemináriumáról (Report on the Second Seminar in “Quality and Economic Efficiency in the Hungarian Health Care”), Egészségügyi Gazdasági Szemle (Health Management Review) 31, 6, 506 – 533
Gulácsi L (1993/2) Előzetes meggondolások a “Minőség és gazdaságosság” c. szemináriumhoz, (Preliminary considerations to the Seminar on ‘Quality and Economy’), Egészségügyi Gazdasági Szemle, (Health Management Review) 31, 4, 325 – 338
Gulácsi L (1993/3) Second Hungarian Seminar a Success, CCOHTA UPDATE, 15, Summer: 3
Gulácsi L (1993/4) The Development of Quality Assurance in the Hungarian Health Care System; The Second Hungarian Seminar and the First Central European Study Group Meeting, European Newsletter on Quality Assurance 10, 2, 1
Gulácsi L (1994/1) Egészségügyi Minőségbiztosítás: Lerágott csont? (Quality assurance in health care: Gnawed bones?), Egészségügyi Gazdasági Szemle (Health Management Review) 32: 4, 482 – 490
Gulácsi L (1994/2) Egészségügyi Minőségbiztosítás; San Raffaele Kiáltvány (Quality Assurance in Health Care; San Raffaele Statement), Kórház (Hospital) 1, 1, 8 – 10
Gulácsi L (1993/3) Egészségügyi Minőségbiztosítás (Quality control in health care), Egészségügyi Gazdasági Szemle (Health Management Review) 32: 1, 48 – 55
Gulácsi L, Kovács A, Janeski J (1994) Quality Assurance in Hungarian Hospitals: A New Focus for Management Development, The Journal of Health Administration Education 12, 4, 551 – 559
Gulácsi L, Kovács A (1997) Második egyeztetett kórházi minőségbiztosítási program, 1994 – 1996 (Concerted Action on Quality Assurance in Hospitals I – II. COMAC/HSR-PECO/BIOMED/HSR, 1994 – 1996), Egészségügyi Gazdasági Szemle (Health Management Review) 35, 2, 162 – 188
Hardiman, P. (1999) What future for ISO 9000 in health care?, The Joint Commssion World Symposium on Improving Health Care Through Accreditation, July 8 – 10, 1999, Barcelona, Spain, 4 – 8 oldal.
Heaton C, Shaw C (2000) The ExPeRT Program of the European Union, in: Gulácsi L (2000) Minőségfejlesztés az Egészségügyben (Quality Improvement in Health Care), Medicina, Budapest
Heaton C (2000) External peer review in Europe: an overview from ExPeRT Project, International Journal for Quality in Health Care, 12, 3, 177 – 182
IMF (1990) Report, Ministry of Welfare, Budapest
Joint Commission (1996) Accreditation Manuals for Hospitals, Joint Commission on accreditation of Healthcare Organizations 372
Kincses, Gy. (1993) A magyar egészségügyi reform makrokörnyezete, célrendszere és megvalósításának lépései, Egészségügyi Gazdasági Szemle 31, 3, 215 – 238
Kincses J (1998) Az egészségügyi szolgáltatások minőségének biztosítása a Heves Megyei Kórház központi intenzív osztályán, Egészségügyi Gazdasági Szemle 36, 4, 406 – 417
Kiss F (1993) Minőségbiztosítás a kórházi ápolási és gondozási gyakorlatban, Egészségügyi Gazdasági Szemle 31, 3, 289 – 300
Klazinga N (1994) Concerted Action Program on Quality Assurance in Hospitals 1990 – 1993 (COMAC/HSR/QA), Global Results of the Evaluation, International Journal for Quality in Heath Care 6, 3, 219 – 230

Klazinga N (2000) Re-engineering trust: the adoption and adaptation of four models for external quality assurance of health care services in western European health care systems, International Journal for Quality in Health Care, 12, 3, 183 – 189
Kullmann L, László G (1993) A kórházi minőségbiztosítás és minőség-ellenőrzés gyakorlati feladatai, Egészségügyi Gazdasági Szemle 31, 6, 487 – 493
Lukács J, Fónyad L (1998) Az intézményi kármegelőzés és minőségbiztosítás, Egészségügyi Gazdasági Szemle 36, 6, 501 – 568
21/1998. (IV/03) Order of the Minister of Health concerning the minimum requirements of operation to be met by specific institutions delivering health services.
Policy of Medical Associations Regarding Quality of Care Development, (1993) Workshop on the Project to develop policies and mechanisms for National Medical Associations regarding quality of care development, Utrecht
Reerink E (1992) ed,. Report on quality assurance programs in different countries. Presented to the Institute of Medicine, Washington DC
Reerink E (1991) Arcadia revisited: quality assurance in hospitals in the Netherlands, BMJ 302: 1443 – 1445
Rubecz I (1993) A minőségbiztosítás és minőség-ellenőrzés egyes gyakorlati feladatai a Zala Megyei Kórházban, Egészségügyi Gazdasági Szemle 31, 6, 555 – 565
Simay A (1995) A minőség és minőségfejlesztés alapelvei az általános orvosi praxisban, Egészségügyi Gazdasági Szemle 33, 2, 221 – 223
Simon Kiss G, Bolváry G, Dárday V, et al. (1995) Minőségbiztosítás az egészségügyi ellátásban, Egészségügyi Gazdasági Szemle 33, 2, 161 – 165
Simon Kiss G (2000) Minőségfejlesztés és kórházmenedzsment, Egészségügyi Gazdasági Szemle 38, 2, 185 – 191
Surján L (1993) Minister of health and Welfare, Hungary, Program for the Nation's Renewal, Health Care Hungary, International Perspectives, International Health Policy and Management Institute, Spring/Summer: 6
Szabadfalvi A (1998) A magyar egészségügy helyzete és perspektívája az ezredfordulón, Egészségügyi Gazdasági Szemle 36, 6, 629 – 633
Szloboda I, Gulácsi L (1993) The education program of the Hungarian Society for Quality Assurance in Health Care and the Hungarian Institute for Quality Assurance in Health Care, The Nurse 6, 6, 12 – 16
Sweeney J (1999) Interpretations of ISO 9000 in acute healthcare, Irish Society for Quality in Healthcare
Sweeney J and Heaton C (2000) Interpretations and variations of ISO 9000 in acute health care, International Journal of Quality in Health Care, 12, 3, 203 – 209
Tamás L, Bugovics E, Benkő J, et al. (1997) Minőségügyi rendszer kiépítése a győri Petz Aladár Megyei Kórházban, Egészségügyi Gazdasági Szemle 35, 6, 544 – 550
Társadalombiztosítási Reform Magyarországon, (1990) International Monetary Fund, Tax Department
Tekers M (1995) Akkreditació és feladatarányos létszám a betgellátásban, MOTESZ Magazin 12, 4, 3
Tóth – Daru P (1998) A hálapénz-korrupció? Pillanatfelvétel a válságban levő egészségügyről, Egészségügyi Gazdasági Szemle 36, 3, 253 – 276
The Action program for renewal of the health care system, (1991) Ministry of Welfare (Cselekvési program egészségügyi rendszerünk megújítására, Népjóléti Minisztérium) July: 5

დანართი

საჯარო პოლიტიკაში სოციოლოგიური მეთოდების გამოყენება

მიროსლავ პურკრაბეკი

მეთოდების მიმოხილვა

სოციოლოგიას დიდი წვლილი შეაქვს სოციალური თეორიისა და სოციალური მეცნიერებების მეთოდოლოგიის განვითარებაში, ისევე როგორც ზოგადად, სოციალურ პრაქტიკაში. ბიუროკრატიის შესახებ არსებული თეორიული ცოდნა, რომელიც სოციოლოგებმა განავითარეს (მაქს ვებერი და სხვები), ხშირად გამოიყენება საჯარო პოლიტიკის სფეროში. საჯარო პოლიტიკის კონცეფციები მოიცავენ სოციალურ ურთიერთქმედებებს, როლებს, სტატუსს, სოციალურ დაყოფას, ფასეულობით ორიენტაციებს, მოტივაციას, ელიტისმს, თანამონაწილეობას და სხვ. ასევე, აშკარაა ისეთი მეთოდოლოგიური პროცედურებისა და სოციოლოგიური ინსტრუმენტების გამოყენება, როგორიცაა სოციოლოგიური გამოკითხვა, შინაარსის ანალიზი, კრეატიული აზროვნების ჯგუფური მეთოდები, თანამონაწილეობითი დაკვირვება, და სხვ.

საჯარო პოლიტიკის რომელ სფეროებშია შესაძლებელი სოციოლოგიური მეთოდების გამოყენება? ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ იქ სადაც ადგილი აქვს ურთიერთობებს ხალხსა და ორგანიზაციებს შორის, ან საჯარო პოლიტიკის სხვადასხვა მონაწილეებს შორის, და საერთოდ, ნებისმიერი საქმიანობის დროს, რომელსაც მეტნაკლები საზოგადოებრივი მნიშვნელობა აქვს.

სოციოლოგიური მეთოდები გარკვეულ როლს თამაშობენ საჯარო პოლიტიკის ორ მნიშვნელოვან სფეროში:

ა) პრაქტიკული საჯარო პოლიტიკისთვის განკუთვნილ პოლიტიკის ანალიზში (პოლიტიკის ანალიზი - ვაიმერი, ვინინგი 1992). ამ შემთხვევაში ისინი გამოიყენება ალტერნატიული საჯარო პოლიტიკური პროგრამების შესახებ გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო სიტუაციის ანალიზში, განხორციელების შემდეგ სოციალური ეფექტების შეფასებაში და აგრეთვე, საჯარო პოლიტიკის სხვადასხვა აქტიორებს შორის კომუნიკაციის სტიმულირებაში.

ბ) საჯარო პოლიტიკის კვლევაში. აქ სოციოლოგიური მეთოდები გამოიყენება საჯარო პოლიტიკის, როგორც კვლევის ობიექტის საკვლევად. ისინი მონაწილეობენ საჯარო პოლიტიკის ისეთი პროცესების ეფექტურობის შეფასებაში, მაგალითად როგორიცაა გადაწყვეტილების მიღება, პროგრამების მომზადება, სხვადასხვა აქტორების როლების განსაზღვრა, აგრეთვე, ლეგიტიმურობის დონის განსაზღვრასა და სხვ.

ორივე შემთხვევაში, სოციოლოგიური მეთოდების გამოყენება უნდა შეესაბამებოდეს საჯარო პოლიტიკის კვლევაში გამოყენებული სხვა დისციპლინების მეთოდებს. ასე მაგალითად, საკანონმდებლო პროცესის ანალიზი შეიძლება შეუსაბამოთ მის მონაწილეებს შორის კომუნიკაციის სოციოლოგიურ ანალიზს, ანდა ეკონომიკური ხარჯთ-სარგებლის ანალიზის პარალელურად შეიძლება განვახორციელოთ მოქალაქეების სოციალური მდგომარეობის სოციოლოგიური ანალიზი.

საჯარო პოლიტიკაში სოციოლოგიური მეთოდების წარმატებული გამოყენ-

ებისათვის მნიშვნელოვანია მონაცემთა მოპოვების დროს გამოყენებული სტატისტიკური პროცედურებისა და ტექნიკის ბუნების გათვალისწინება. ჩვენ იმ მეთოდებზე უნდა გავაკეთოთ კონცენტრირება, რომლებიც, ჩვენი გამოცდილებიდან გამომდინარე ყველაზე მეტად შეესაბამება საჯარო პოლიტიკას.

რეპრეზენტატიული გამოკითხვა

ერთერთი ყველაზე ხშირად გამოყენებადი სოციოლოგიური მეთოდი არის რეპრეზენტატიული შერჩევითი გამოკითხვა. ამ შემთხვევაში არ არის აუცილებელი მონაცემთა შეგროვება მთლიანი მოსახლეობის შესახებ, ამიტომ ასეთი გამოკითხვის შედეგები ჩვენ შეიძლება სულ რამდენიმე კვირაში ან დღეშიც კი მივიღოთ. ასეთ გამოკითხვებს ემპირიულს ან რაოდენობრივს უწოდებენ, რადგან მათ მიერ მოწოდებული მონაცემების დამუშავება სტატისტიკური მეთოდებით არის შესაძლებელი. მის უპირატესობას წარმოადგენს სწრაფი და თვლადი ინფორმაცია, საგნის შესახებ სტრუქტურული ხედვა და სხვადასხვა საკითხთა შესახებ რესპოდენტთა ხედვებისა და გამონათქვამების ერთიანი ანალიზი. მისი ნაკლი კი ის არის, რომ უნიკალური მონაცემები საერთო სურათში ერთიანდება, აგრეთვე ის რომ, მხოლოდ ზედაპირული ყურადღება ეთმობა სისტემურ ურთიერთობებსა და სხვადასხვა რესპოდენტთა რადიკალურად განსხვავებულ შეხედულებებს, რიმლებიც სტატისტიკის კანონების გავლენით ერთმანეთს გამორიცხავენ. ასეთი ტიპის კვლევებს ყველაზე ხშირად საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვისას ვხვდებით. ამგვარ გამოკითხვებში, სტატისტიკურ დანაყოფს წარმოადგენს ან ცალკეული ინდივიდი ანდა ინდივიდთა მცირე ჯგუფი (ოჯახი, ერთად მომუშავენი). აშშ-ში მთელი ქვეყნის მასშტაბით ჩატარებულ რეპრეზენტატიულ გამოკითხვებში, ზოგჯერ 3000-ზე მეტი ინდივიდი მონაწილეობს, თუმცა, უფრო ხშირად ეს ციფრი 600-დან – 1500-მდე მერყეობს. 10 მილიონიან ჩეხეთში ეს ციფრი 1000-ის გარშემო ტრიალებს. ასეთი გამოკითხვები ჰიპოტეზებს ემყარება. შემდგომში ხდება მათი პროექცია ინდიკატორებად და მათგან კითხვების ფორმულირება. რესპოდენტები ამ კითხვებს პასუხობენ ან ინტერვიუების ანდა კითხვარების საშუალებით. ანალიზი ეფუძნება ინტერპრეტაციის მეთოდს, რომლის მიხედვითაც ხდება ცვლადებს შორის კორელაციის ტესტირება. ეს მიდგომა გამოიყენება მაგალითად, წინასაარჩევნო გამოკითხვებისას ან სხვადასხვა საჯარო პრობლემატიკაზე მოქალაქეთა თვალსაზრისის დასადგენად.

ამის საფუძველზე ხდება საზოგადოებრივი აზრის ცოტა უფრო "მეცნიერული" გამოკითხვა, უფრო მეტად განსხვავებული, განმეორებადი კითხვებით (შეხედულებათა განვითარების აღწერა) და სარკისებური კითხვებით, რომლებიც მოსახლეობის სხვადასხვა ჯგუფებისადმი არის მიმართული. ეს შესაძლებელს ხდის, ერთსა და იმავე პრობლემაზე საჯარო პოლიტიკის სხვადასხვა აქტორების თვალსაზრისები შევადაროთ – ასეთი გამოკითხვა ჩატარდა ჩეხეთის რესპუბლიკაში 1995 წელს, როდესაც ერთმანეთს შეადარეს მთლიანად მოსახლეობის, ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისა და პარლამენტის წევრების დამოკიდებულებები.

ექსპერტული გამოკითხვა

ასეთი გამოკითხვის მეშვეობით ჩვეულებრივ ხდება კონკრეტული საჯარო პოლიტიკის მიმდინარეობის, საჯარო პოლიტიკური მოვლენის ან პროცესის კვლევა. აქ არ მოქმედებს სტატისტიკური შერჩევის წესები და ინტერვიუსთვის ექსპერტებს

ირჩევენ მათი კომპეტენციებისა და სხვა დამატებითი მოთხოვნების მიხედვით. ჩვეულებრივ, შედეგად ვიღებთ კონკრეტული საჯარო პოლიტიკის ან სულ მცირე, მისი ცალკეული ასპექტების სიღრმისეულ ანალიზს. ექსპერტული ანალიზი შეიძლება აგრეთვე, გამოყენებული იქნას საჯარო პოლიტიკის ინოვაციური ალტერნატივების შესაქმნელად.

სასწავლო კეისები

ეს კეისები სიტუაციის (სტატიკური, დროის მოკლე პერიოდის მომცველი) ან სოციალური (დინამიური) განვითარების ზოგიერთ ასპექტზე არის ფოკუსირებული. ისინი სხვადასხვა საკითხებს აანალიზებენ, მაგ. ჯანდაცვის პრივატიზირება, შეიარაღებული ძალების რეფორმა, ცვლილებები სოციალური დაცვის სისტემაში და სხვ. ისინი ხარისხობრივი და რაოდენობრივი მეთოდების კომბინაციას იყენებენ (აზრის გამოკითხვა, დოკუმენტების ანალიზი, შინაარსის ანალიზი, სტატისტიკური ანალიზი და შედარებითი ანალიზი).

ამ ტიპის კვლევებში სხვადასხვა მეთოდები გამოიყენება, თუმცა, ხარისხობრივი მეთოდები აშკარად დომინირებს და რაოდენობრივი მეთოდები (მაგ. საზოგადოებრივ აზრის კვლევა) გარკვეულწილად, დამხმარე ფუნქციას ასრულებენ.

ჯგუფის წევრებს შორის ურთიერთქმედებისა და კომუნიკაციის ანალიზი

კვლევის რამოდენიმე ტექნიკა გამოიყენება – დეტალური ინტერვიუ, სოციომეტრია, თანამონაწილეობით დაკვირვება და დოკუმენტების ანალიზი.

შინაარსის ანალიზი

შემუშავებულია ბ. ბერესლოს მიერ და შეიძლება გამოყენებული იქნას კომუნიკაციაში შინაარსისა და ტენდენციების შესაფასებლად, განსაკუთრებით პოლიტიკურ დოკუმენტებში, პოლიტიკოსებისა და სახელმწიფო მოხელეების საჯარო გამოსვლებში, პროგრამულ დოკუმენტებში, საგაზეთო სტატიებში და სხვა მედიების შინაარსში. ის ხშირად გამოიყენება ფასეულობების, დამოკიდებულებებისა და ინტერესების შესაფასებლად. მისი მეშვეობით ტექსტის ხარისხობრიბი ინფორმაცია გადაიქცევა თვლად ინფორმაციად, სადაც შეიძლება აღიწეროს შინაარსის ამა თუ იმ დანაყოფის სიხშირე. ეს მეთოდი ხშირად გამოიყენება პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო პროგრამების გასაანალიზებლად, აგრეთვე მედიისა და გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო სხვა ძირითადი დოკუმენტების შინაარსის ანალიზისთვის. დღესდღეობით, ხელმისაწვდომია სპეციალური კომპიუტერული პროგრამა, რომელიც შესაძლებელს ხდის უფრო დახვეწილი და ეფექტური მიდგომის გამოყენებას მოცულობითი ტექსტების შინაარსის ანალიზისთვის (მაგალითად, პროგრამული პაკეტი – ატლასი).

კრეატიული აზროვნების მეთოდები

გამოიყენება ინოვაციური აზროვნების წასახალისებლად ისეთი მონაწილეებისაგან შემდგარ ჯგუფებში, რომლებიც ექსპერტები არიან მოცემული პრობლემის სხვადასხვა ასპექტებში. განსაკუთრებით ეფექტურად ისინი გამოიყენება განვითარების ტენდეციების, სხვადასხვა გამოსავლების, აგრეთვე იმ პროგრამებისა და

პოლიტიკის ნავარაუდევი ხარჯებისა და სარგებლის გამოსავლენად, რომლებზეც გამოკითხვა ჩატარდა. ამ მეთოდებს შორის არის ე.წ. ტვინის შტურმი – თავისუფალი დისკუსიის დროს ასოციაციური აზროვნების მეშვეობით კრეატიული შეთავაზებების მიღება; ტვინის შტურმის წერითი ვარიაცია; მორფოლოგიური მეთოდი, რომლის დროსაც ხდება შესასწავლი ობიექტის დაყოფა ელმენტებად, მახასიათებლებად და მათ კომბინაციებად, რასაც საბოლოო ჯამში მოულოდნელ ალტერნატივებამდე მივყავართ; სინექტიკური მეთოდი, რომლის დროსაც ადგილი აქვს სპეციალისტების რამოდენიმე ჯგუფის პარალელურ საქმიანობას ანალოგიების გამოყენებით.

ბიოგრაფიული ანალიზი

გამოიყენება კონტექსტის შესასწავლად ინდივიდუალურ სუბიექტს ან ტიპოლოგიურად შერჩეულ სუბიექტებსა და სოციალურ მოვლენებს, პოლიტიკურ ცვლილებებს, საცხოვრებელ პირობებსა და სხვ. შორის. მეთოდი ზნანიესკის კვლევას (1934) ეფუძნება და წარმატებით იქნა გამოყენებული იანოვიჩის მიერ სამხედრო მეთაურების მახასიათებლების განვითარების ტენდენციების ანალიზისას, ქარიზმატული "გმირებიდან" სამხედრო სპეციალისტებამდე და მენეჯერებამდე (1960). მისი გამოყენება შეიძლება, აგრეთვე პოლიტიკური ელიტებისა და საჯარო პოლიტიკის სხვა აქტორების შესწავლისას.

მოვლენათა ანალიზი (იამაგუჩი, 1991)

გამოიყენებოდა მოვლენებიდან გამომდინარე გამაფრთხილებელი პროგნოზების გასაკეთებლად. მოდიფიცირებული ფორმით ის გამოიყენებოდა საჯარო პოლიტიკის ფორმირების პროცესის კვლევისას სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტზე, ჩარლზის სახელობის უნივერსიტეტში, პრაღაში (პურკრაბეკ, 1994). ამ მეთოდის უპირატესობა ის არის, რომ ის აღწერს მოცემული მოვლენის დინამიკას საჯარო პოლიტიკური პროგრამის განვითარებასა და განხორციელებასთან მიმართებაში, აგრეთვე შესაძლებელს ხდის მათ შეფასებას საჯარო პოლიტიკის მოცემული სფეროს კონტექსტში და ნათლად ავლენს კონკრეტული საჯარო პოლიტიკის დამახასიათებელ თვისებებს.

ფოკუს ჯგუფის მეთოდი

არის ერთერთი განვითარებადი ხარისხობრივი მეთოდი, რომლის გამოყენებასაც საჯარო პოლიტიკაში დიდი უპირატესობები გააჩნია. მის განვითარებას 1930 წელს საფუძველი ჩაუყარა სოციოლოგიის ცნობილმა თეორეტიკოსმა და მეთოდოლოგმა პ. ფ. ლაზერსფილდმა. ეს მეთოდი განსაკუთრებით წარმატებით გამოიყენებოდა მედიისა და მასობრივი კომუნიკაციების კვლევებში. დღეს ის ხშირად გამოიყენება მარკეტინგულ კვლევებში. მას საფუძვლად უდევს რესპოდენტების მცირე, ჰომოგენური ჯგუფის შედგენა (6 – 12 ინდივიდი), რომლებიც წარმოადგენენ მოსახლეობის მოთხოვნებს მოცემულ პრობლემასთან დაკავშირებით. მეთოდის არსს წარმოადგენს მოდერატორის მიერ წარმართული ჯგუფური ინტერვიუ. ჯგუფს ხშირად წარედგინება ფილმები, სურათები, დიაგრამები ან ზოგჯერ საბოლოო პროდუქტიც კი და მონაწილეები ამ ყველაფერთან დაკავშირებით თავიანთ თვალსაზრისს გამოთქვამენ.

საჯარო პოლიტიკურ კვლევებში სოციოლოგიური მეთოდების გამოყენება

საჯარო პოლიტიკურ კვლევებში სოციოლოგიური მეთოდების გამოყენება მისასალმებელია, თუ ის კვლევის მეთოდოლოგიის ზოგად წესებს არ არღვევს. ერთერთი მოთხოვნა არის, საჭიროების შემთხვევაში მათი კომბინირება სხვა დისციპლინების (ორგანიზაციული მეცნიერება, იურისპრუდენცია, ეკონომიკა, საჯარო ფინანსები, პოლიტიკური მეცნიერება, მედიცინა, ეკოლოგია, ეთნო და კულტურალური სწავლებები, ინფორმატიკა, კრიმინოლოგია, ისტორია და სხვ.) მეთოდებთან. ამ პროცედურის მეშვეობით კი, უკვე შესაძლებელია საჯარო პოლიტიკის სფეციფიური მეთოდის შექმნა, როგორც მაგალითად საჯარო მოვლენების ანალიზისას. მაშინ როდესაც, სოციოლოგიური მეთოდები, თავისი ბუნებიდან გამომდინარე, ძრითადად დიაგნოსტიკურ ფუნქციას ასრულებენ, მოვლენათა ანალიზი უფრო ფოკუსირდება პროგრამების მიზნებზე და მათ განხორციელებაზე, მაგ. პრევენცია, თერაპია ან შეფასება.

კომპლექსური კვლევითი მეთოდოლოგიის მაგალითი

მაგალითისთვის ავიღოთ ჩარლზის სახელობის პრაღის უნივერსიტეტის სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტზე საჯარო პოლიტიკური კვლევებისას გამოყენებული სოციოლოგიური მეთოდები.

ჩეხეთის რესპუბლიკას, CEE-is სხვა ქვეყნების მსგავსად, საჯარო პოლიტიკის ანალიზის არანაირი ტრადიცია და გამოცდილება არ აქვს.

ჩეხეთის რესპუბლიკის საგრანტო სააგენტოს მხარდაჭერით ორი კვლევითი პროექტი განხორციელდა: "ჩეხეთის რესპუბლიკაში საჯარო პოლიტიკის ანალიზის ფორმირებისა და განხორციელების პროცესის ანალიზი" (1994 - 1996) და "ჩეხეთის რესპუბლიკაში საჯარო პოლიტიკის სფეროში გადაწყვეტილებების მიღება, კომუნიკაცია და დაფინანსება" (1997 - 1999). ისინი წარმოადგენდნენ გრძელვადიან კვლევებს, რომელთა მიზანი იყო საჯარო პოლიტიკის სფეროში განვითარების ტენდენციების მონიტორინგი, აგრეთვე, ძირითადი პრობლემებისა და განვითარების პერსპექტივების იდენტიფიკაცია.

ამ კვლევითი პროექტის პირველი ფაზა მოიცავდა:

- 100 გვერდიანი შესავალი, სადაც ფასდებოდა მეორადი ანალიზით შეგროვებული მასალა და საჯარო პოლიტიკის ფუნქციონირების ძირითადი პრობლემების შესახებ არსებული ჰიპოთეზები და ტენდენციები.

- მკვლევართა გუნდის განსაზღვრა და მათი საქმიანობის წესების დადგენა. გუნდი შედგებოდა 3 სრულშტატიანი მკვლევარისგან, 21 (მოგვიანებით 26) გარე ექსპერტისგან და სამი სტუდენტისგან, რომლებიც კვლევის დროს ასისტენტის ფუნქციას ასრულებდნენ. მკვლევართა გუნდი იყო მულტიდისციპლინარული: 13 სოციოლოგი, 2 სტატისტიკოს-სოციოლოგი, 1 ეკოლოგი, 3 იურისტი, 1 ეკონომისტი, 2 ისტორიკოსი, 1 პოლიტიკური მეცნიერი, 3 ექიმი, 1 საგანმანათლებლო პოლიტიკის სპეციალისტი, 1 მასობრივი კომუნიკაციების სპეციალისტი, 1 რედაქტორი და 1 - 3 დამხმარე თანამშრომელი.

– საზღვარგარეთ არსებულ მკვლევართა გუნდებსა და ექსპერტებთან თანამშრომლობის გეგმა.

– საჯარო პოლიტიკის განზომილებების, აქტორებისა და რესურსების (პოტენციალი) მიხედვით ჰიპოთეზების განვითარება;

კვლევა შეიცავდა შემდეგ ძირითად საკითხებს:

– როგორ ხდება საჯარო ინტერესთა ფორმირება
– პოლიტიკური კულტურის დონე
– საჯარო პოლიტიკის განხორციელების პროცესები
– ურთიერთობა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის - საჯარო პოლიტიკის წარმოებაში მონაწილეობის დონე და ხასიათი
– საჯარო პოლიტიკის წარმოებაში ექსპერტული ცოდნის გამოყენება

კვლევა მოიცავდა შემდეგ ძირითად აქტიორებს:

– პოლიტიკური პარტიები
– ხელისუფლება და მისი ინსტიტუტები
– სხვადასხვა დონეების თვითმმართველობა
– არა-მომგებიანი ორგანიზაციები
– მასმედია
– მოქალაქეები
– პოლიტიკოსები და საჯარო მოხელეები

კვლევაში განხილული იყო სხვადასხვა რესურსები:

– სამართლებრივი პირობები
– ეკონომიკური რესურსები და მათი გამოყენება
– ორგანიზაციები: მათი სტრუქტურა და საქმიანობები
– ადამიანური რესურსები (რაოდენობა, სტრუქტურა, კვალიფიკაცია, მოტივაცია)
– პოლიტიკური თანამონაწილეობის პოტენციალი (ექსპერტები, მოქალაქეები)

აგრეთვე, შემუშავდა კვლევითი მეთოდების გამოყენების კონცეპტუალური მიდგომა: რომელი პრობლემა იქნება გამოკვლეული რომელი მეთოდით და როგორ შევაჯეროთ და განვმარტოთ სხვადასხვა მეთოდების შედეგად მიღებული მონაცემები.

გამოყენებული იქნა კვლევითი მეთოდების მისადაგების ორი ურთიერთდაკავშირებული მიდგომა:

1. დეტალური დიალოგი საჯარო პოლიტიკის აქტორებთან - ძირითადი აქტორების დამოკიდებულებების ემპირიული კვლევა (მოქალაქეები, ადგილობრივი მმართველობის წარმომადგენლები და პარლამენტის წევრები) აღქმული იყო, როგორც აქტორთა სხვადასხვა ჯგუფების აზრი ერთმანეთზე და იდენტურ საჯარო პოლიტიკურ პრობლემებზე. ემპირიული კვლევა ჩატარდა წარმომადგენლობით ჯგუფზე (1007 მოქალაქე, ადგილობრივი მმართველობის 222 წარმომადგენელი და პარლამენტის 146 წევრი).

2. საჯარო პოლიტიკაში მოვლენათა ანალიზი (11 სფეროში, სულ 13 მოვლენა). მაგალითად: ჯანდაცვის დაწესებულებათა პრივატიზაციის პროცესი, ჯანმრთელობის დაზღვევის შემოღება, სოციალური დაცვის რეფორმა, შეიარაღებული ძალების რეფორმა, საგანმანათლებლო პოლიტიკის ფორმირება, ბუნების დაცვის ასოციაციის განვითარება, არა-მომგებიანი ორგანიზაციების აღორძინება, ეკლესიები და რელიგიური საზოგადოებები და სხვ.

საჯარო პოლიტიკაში მოვლენათა ანალიზი მიჩნეულ იქნა საჯარო პოლიტიკის შეფასებითი ნაწილის დომინანტურ სეგმენტად. ისინი აქცენტირებული იყო იმ საჯარო პოლიტიკური პროგრამების შემუშავებასა და განხორციელებაზე, რომლებიც მიმართული იყვნენ ან კონკრეტული საზოგადოებრივი ინტერესების დაკმაყოფილებაზე (საზოგადოებრივი ჯანდაცვის რეფორმა) ან რაიმე პროცესის მხარდაჭერაზე (ჯანდაცვის დაწესებულებათა პრივატიზაცია).

ჩატარდა საჯარო პოლიტიკის მოვლენათა შემდეგი ეტაპების მონიტორინგი:

- ინიცირების ეტაპი (როგორ და ვის მიერ არის ინიცირებული)
- გადაწყვეტილების მიღების ტიპი (მომზადების ხარისხი და მიღებული გადაწყვეტილება)
- რესურსების გამოყენების მასშტაბი და პროცედურები (სამართლებრივი გარემო, ფინანსური და ადამიანური რესურსები და სხვ.)
- მოვლენათა განვითარებაზე აქტორების გავლენა (მხარდაჭერა, ჩარევა, ხელისუფლების გავლენა, პოლიტიკური პარტიები, მოქალაქეები), მოვლენის (პროგრამის) მიმდინარე და საბოლოო ეფექტი, განსაკუთრებით კი, ურთიერთკავშირი განხორციელების მიზნებსა და ეფექტებს შორის, აგრეთვე, მიზნებსა და მეთოდებს შორის დასხვ.)

კვლევის შედეგად მიღებულ იქნა:

- თეორიული კვლევების შემცველი 9 ნაშრომი, საჯარო პოლიტიკაში ცამეტი შემთხვევის (მოვლენის) ექსპერტული ანალიზი და შეფასება, 3 ემპირიული კვლევის ინტერპრეტაციები, აგრეთვე რამოდენიმე ტომი, რომლებშიც აქცენტი გაკეთებულია საჯარო პოლიტიკაში გადაწყვეტილებების მიღებაზე, კომუნიკაციასა და დაფინანსებაზე, აგრეთვე კვლევაზე, რომელიც ერთმანეთს ადარებს რამოდენიმე ქვეყნის ჯანდაცვის მომსახურების სადაზღვევო სისტემებს.
- ჯგუფის წევრის მიერ დაწერილი მონოგრაფია (პოტუჩეკი 1999)
- კვლევითი ჯგუფის მიერ პრესასა და პროფესიონალურ ჟურნალებში დაწერილი სტატიების კრებული.
- რვა კვლევითი სემინარი და ორი კონფერენცია, რომლებზეც კვლევის საბოლოო შედეგები იქნა წარმოდგენილი.
- კვლევის შედეგების არქივის, როგორც დისციპლინის ემპირიული რესურსის დაფუძნება.
- კვლევის შედეგების გამოყენება სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტებზე საჯარო პოლიტიკის კურსებისათვის და საჯარო პოლიტიკის სახელმძღვანელოების მოსამზადებლად.
- კვლევის ძირითადი შედეგების გავრცელება პოლიტიკოსებსა და საჯარო

მოხელეებს შორის (მინისტრები, პარლამენტის წევრები).

ზემოთ აღწერილმა ხანგრძლივმა ძიებითმა კვლევამ, რომლის მიზანიც იყო საჯარო პოლიტიკაში არსებული განვითარების ტენდენციების მონიტორინგი, ჩეხეთში საჯარო პოლიტიკის კვლევის ახალი ტრადიცია შექმნა. ამ ტრადიციას აგრძელებს და აღრმავებს ჩარლზის სახელობის პრაღის უნივერსიტეტთან არსებული სოციალური და ეკონომიკური სტრატეგიების ცენტრი (ჰტტპ//ცესეს.ცუნი.ცზ). 2001-დან 2003 წლამდე, საჯარო დისკუსიებისთვის შემუშავდა და გამოიცა სამი ფართომაშტაბიანი კვლევა ქვეყნის სამომავლო შესაძლებლობებზე, საფრთხეებზე, განვითარების პოტენციალზე, პრიორიტეტულ პრობლემებზე, სტრატეგიულ კონცეფციებსა და ქმედებებზე (Vიზე 2001, რ ვოდცე 2002, უტოვ ნ 2003). საჯარო პოლიტიკა, როგორც დისციპლინა, საკმაოდ დიდ თეორიულ და მეთოდოლოგიურ სივრცეს ქმნის მსგავსი ტიპის მოღვაწეობისთვის - და, ამავედროს, ამგვარი კვლევითი საქმიანობების შედეგად მიღებული გამოცდილებით მუდმივად მდიდრდება.