

ლექცია 3ა

- ბიუროკრატიის თეორიები
- მაქს ვებერი
 - ძალაუფლების ტიპები
 - იდეალური ბიუროკრატია და მისი მახასიათებლები
- მენეჯერის ფუნქციების განსაზღვრა საჯარო სექტორში,
ჰენრი ფეიოლი, ჯეიმს მუნი, ლუთერ გულიკი
- ორგანიზაციული განვითარების ახალი თეორიები
ჰერბერტ საიმონი
დუაით ვალდო
- სახელმწიფო სამსახურის ეთიკა, “ადმინისტრაციული ბოროტება”

მაქს ვებერი (1864-1920) ბიუროკრატიის თეორია

ბიუროკრატიის ცნების განმარტებისათვის

ნათელია, რომ სახელმწიფო მმართველობის სისტემის განუყოფელ და ცენტრალურ ნაწილს ბიუროკრატია წარმოადგენს. დღეს ძნელი წარმოსადგენია, მაგრამ საუკუნის წინ ამ სიტყვას დადებითი მნიშვნელობა ჰქონდა და აღნიშნავდა ორგანიზაციის ეფექტურ, რაციონალურ მეთოდს, რომელიც თავის დროზე ჩაენაცვლა ავტორიტარული რეჟიმების მიერ ხელისუფლების ძალადობრივი განხორციელების პრინციპს. ძლიერი იერქრიული სტრუქტურისა და ფუნქციონალური სპეციალზაციის წყალობით ბიუროკრატიული სისტემა წარმატებით შეეჭიდა რთულ, მოცულობით და კომპლექსურ ამოცანებს¹.

თანამედროვე ბიუროკრატიის პირველი სისტემური კვლევა ჩაატარა გერმანელმა სოციოლოგმა, მაქს ვებერმა XX საუკუნის ადრეულ წლებში. მიუხედავად მისა, რომ მისი “ბიუროკრატიის თეორია” საკმაოდ ცნობილი და პოპულარულია, უნდა ითქვას, რომ ვებერს რეალურად არ ჩამოუყალიბებია ორგანიზაციული თეორია, როგორც ასეთი. მის ანალიზს ძირითადად აღწერითი ხასიათი ჰქონდა და მისი მიზანი შემოიფარგლებოდა თანამედროვე ბიუროკრატიული ორგანიზაციის ძირითადი მახასიათებლების გასაზღვრით. თუმცა, ვებერის შრომებიდან შეიძლება ორგანიზაციული ეფექტურობის იმპლიციტური თეორიის შემუშავება. ამ თეორიის საყრდენს წარმოადგენს მოსაზრება, რომ ადმინისტრაციული რაციონალურობა მიიღწევა სამუშაოს დაყოფით ცალკეულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებად, რომელთაგან თითოეულის აღსრულება ორგანიზაციის ცალკეული განყოფილებების მოვალეობა უნდა ყოფილიყო; ამასთან, თითოეული განყოფილების კომპეტენცია და ძალაუფლება მკაცრად უნდა ყოფილიყო განსაზღვრული, ხოლო თავად განყოფილებები იერარქიულ სტრუქტურას ქმნიდნენ, სადაც ძალაუფლება ზევიდან ქვევით გადაეცემოდა ბრძანებათა და დირექტივათა ჯაჭვის მეშვეობით, მკაცრი

¹ See From Max Weber, *Essays in Sociology*, translated, edited and with an introduction by H.H. Gerth and C. Wright Mills, New York, Oxford University Press, 1958, pp.196 - 264

დისციპლინის დაცვით და მკაფიოდ განსაზღვრული წესების მიხედვით. ამდენად, ვებერმა შექმნა ერთგვარი “იდეალური ტიპის ბიუროკრატის” მოდელი, რომელიც საკმაოდ კარგ საფუძველს ქმნის თუნდაც დღევანდელი კომპლექსური ორგანიზაციების გაგებისა და მართვისათვის. თუმცა, უნდა გვახსოვდეს ისიც, რომ ვებერი ბიუროკრატის განიხილავდა ისტორიული და შედარებითი თვალსაზრისით, შესაბამისად, მისი თეორიის პრაქტიკაში აპლიკაცია ნაკლებად რეალისტურია.

მაქს ვებერის მოძღვრების ამოსავალი ცნება იყო **რაციონალიზაცია**, რომელსაც ის განსაზღვრავდა, როგორც დასახული მიზნის მისაღწევად თეორიული ცოდნის პრაქტიკული გამოყენების პროცესს. რაციონალიზაცია გულისხმობს ეფექტიანობას, კოორდინირებულობას და ფიზიკური და სოციალური გარემოს კონტროლს. ეს არის “ტექნიკური დიფერენციაციისა და სამეცნიერო სპეციალიზაციის” პროდუქტი, რომელიც დასავლური კულტურის მახასიათებლად იქცა. რაციონალიზაციის პროცესი განასხვავებს თანამედროვე სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინსტიტუტებს ადრე არსებულისაგან. თუ წარსულში ადამიანები დამოკიდებულნი იყვნენ ისეთ სულიერ ლიდერებზე, როგორც იყო, მაგალითად, დელფოს ქურუმი ან პითია, რომელიც მომავალს წინასწარმეტყველებდა, თანამედროვე ორგანიზაციებში საბაზო პრინციპად თანდათანობით იქცა კანონი, სამეცნიერო ექსპერიმენტი ან სხვა რაციონალური მოსაზრებები. ინსტიტუტები სულ უფრო მეტად რაციონალიზირებული გახდა, რამდენადაც ისინი შეგნებულად იგებოდა სისტემატიზირებული სტრუქტურის მიხედვით დასახული მიზნის მისაღწევად. მიმართება რესურსსა და პროდუქციას შორის კალკულაციის საგნად იქცა. სწორედ რაციონალიზაცია უნდა წარმოადგენდეს, ვებერის აზრით, ბიუროკრატის სახელმძღვანელო პრინციპს პროდუქტიულობის გაზრდისა და საქონლისა და მომსახურების დისტრიბუციისათვის. განსხვავებით მარქსისაგან, ვებერი სოციალური ქცევის საფუძველად მიიჩნევდა არა ეკონომიკურ ფაქტორებს, არამედ სულიერსა და რაციონალურს, რომელთა ყველაზე სრულყოფილ გამოვლენას პროტესტანტულ რელიგიაში, ცხოვრების წესსა და ფასეულობებში ხედავდა.

ვებერი მიიჩნევდა, რომ ისევე, როგორც კაპიტალიზმი რაციონალური განვითარების უმაღლეს სტადიას წარმოადგენს ეკონომიკურ სისტემაში, ბიუროკრატიაც არის ადმინისტრაციული სისტემის განვითარების უმაღლესი ეტაპი. პოლიტიკურ სამყაროში ბიუროკრატული სისტემის დომინირება ნიშნავს პერსონალური, თვითნებური და არაპროფესიონალური ხელისუფლების ჩანაცვლებას მიუკერძოებელი, სისტემატიზირებული და პროფესიონალური მმართველობით. ბიუროკრატიაზე მსჯელობისას ვებერი განსახილველად ირჩევს მსხვილ საწარმოებს/ორგანიზაციებს როგორც კერძო, ასევე სახელმწიფო სექტორებში. ბიუროკრატია მისთვის რაციონალიზაციის კონკრეტული შემთხვევა, კონკრეტული გამოვლინებაა, კერძოდ, რაციონალიზაციის პროცესის ის სახეობა, რომელიც ადამიანურ ორგანიზაციებში გამოიყენება. ვებერის აზრით, ადამიანურ ქმედებათა ბიუროკრატული კოორდინაცია თანამედროვე სოციალური სტრუქტურების მკაფიო განმსახვავებელ ნიშანს წარმოადგენს.

პოლიტიკური ძალაუფლება

ვებერი ძალაუფლების ფაქტორს თანამედროვე მსოფლიო რეალიებთან მიმართების შეისწავლიდა. მისი თანამედროვე სხვა მკვლევარებისაგან განსხვავებით, ვებერი აღიარებდა, რომ ძალაუფლება ნებისმიერი სოციალური ურთიერთობების საფუძველს წარმოადგენს, იქნება ეს პოლიტიკური მმართველის თუ ადმინისტრაციული

ძალაუფლება. ვებერის წარმოდგენით, ხელისუფლება ერთგვარ მორალურ წესრიგს განასახიერებს, ის მოიცავს ისეთი კანონებისა და ინსტიტუციების ერთობლიობას, რომლებიც საზოგადოების წევრებისაგან მოთხოვს. მიუხედავად იმისა, რომ ძალაუფლების განხორციელება ძალის მეშვეობითაც შესაძლებელია, ყველაზე ეფექტურ მმართველობით ფორმას ძალაუფლება იძენს მაშინ, როცა ის ლეგიტიმურადაა აღიარებული მართულთა მიერ.

ძალაუფლების სამი ტიპი

რა საფუძველზე იძენს ძალაუფლებას საზოგადოების რომელიმე წევრი ან ჯგუფი, რომელსაც იგი იმავე საზოგადოების სხვა წევრებზე ახორციელებს? რა აიძულებს ადამიანებს დაემორჩილონ ძალაუფლების მფლობელთ? ამ კითხვებზე პასუხის გასაცემად ვებერი ისევ იდეალური ტიპის განსაზღვრებას აყალიბებს და ძალაუფლების სამ ძირითად ტიპს განასხვავებს:

1. ქარიზმატული ძალაუფლება
2. ტრადიციული ძალაუფლება
3. კანონიერ-რაციონალური ძალაუფლება

ქარიზმატული ძალაუფლება ეფუძნება ლიდერის პიროვნულ თვისებებს, მის ექსტრაორდინალურობას და ლიდერის სცენიდან გაქრობის შემდეგ წყვეტს ლეგიტიმურ არსებობას. თუმცა შესაძლოა საკმაოდ დიდხანს შენარჩუნდეს როგორც რუტინიზებული მოდელი და გარკვეული ინსტიტუციონალიზაციის შემდეგ, საკმაოდ ქმედითი ძალაც კი შეადგინოს. ამის საუკეთესო მაგალითია ნებისმიერი რელიგიური სწავლება, რომელიც, როგორც წესი, ერთი პიროვნების არაორდინალურ ქარიზმას ემყარება და ისტორიის განვითარებასთან ერთად განაგრძობს არსებობას ჩამოყალიბებული მოძღვრების სახით. ქარიზმატული ძალაუფლების მაგალითი კაცობრიობის ისტორიაში საკმაოდ ბევრია: რომ არაფერი ვთქვათ რელიგიურ ლიდერებზე, საზოგადოებრივი მოღვაწეებიდან დავასახელებდით მარტინ ლუთერ კონგს, მაჰატმა განდის, დედა ტერეზას და სხვ.

ტრადიციული ძალაუფლება ეფუძნება რწმენას, რომ ტრადიციებს გარკვეული “ღვთაებრიობა” თუ “სიწმინდე” ახასიათებს და სწორედ საუკუნეობრივი ტრადიციის მხიედვით უნდა განისაზღვროს, ვის აქვს მმართველობის უფლება. ვებერის აზრით, ასეთი ტიპის ძალაუფლება “მარადიული გუშინდელი დღის” სინანულით არის აღბეჭდილი. განსხვავებით კანონიერ-რაციონალური ძალაუფლებისაგან, ტრადიციული ძალაუფლება არ არის კოდიფიცირებული ობიექტური კანონებით, არამედ, როგორც წესი, გადაეცემა მემკვიდრეობით ან მიენიჭება უფრო მაღალი ძალაუფლების მიერ. ტრადიციული ძალაუფლების მატარებელნი იყვნენ ეგვიპტელი ფარაონები, აფრიკელ ტომთა ბელადები, არაბი პატრიარქები და ევროპელი და აზიელი ფეოდალები და მონარქები.

კანონიერ-რაციონალური ძალაუფლება ეყრდნობა ობიექტურ კანონებს, რომლებიც საზოგადოებაში მეტ-ნაკლებად სტაბლურადაა ჩამოყალიბებული. ძალაუფლების ეს ტიპი ყველაზე მეტად ახასიათებს თანამედროვე საზოგადოების სოციალურ ურთიერთობებს. არსებული სისტემა კანონიერია მანამ, სანამ ის მისაღებია საზოგადოების წევრებისათვის და მათ მიერ რაციონალურ მმართველობად მიიჩნევა. განსხვავებით ქარიზმატული და ტრადიციული ძალაუფლებისაგან, კანონიერ-რაციონალური ძალაუფლება უფრო მიუკერძოებელია. ცალკეული პირი ძალაუფლებას

მოიპოვებს მხოლოდ მასზე დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში. კანონიერ-რაციონალური ძალაუფლების მატარებლები არიან სახელმწიფოს მეთაური, პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი, კონსტიტუციური მონარქი. ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობა, რომელსაც მინიჭებული აქვს ძალაუფლება თავისი მოვალეობების აღსასრულებლად, ამავე ტიპს განეკუთვნება. კანონიერ-რაციონალური მოდელი დღეს მრავალი რელიგიური თუ ეკონომიკური ინსტიტუტის საფუძვლესაც წარმოადგენს. აღსანიშნავია ისიც, რომ პიროვნება შესაძლოა ფლობდეს არა მხოლოდ ერთი, არამედ ორი ან სამივე ტიპის ძალაუფლებას ერთდროულად.

ძალაუფლების სამი მოდელის შესაბამისი ადმინისტრაციის სამი ტიპი

ვებერის მიხედვით, ადმინისტრაციული სისტემა მმართველისათვის მისი პოლიტიკისა და ბრძანებების განხორციელების მექანიზმაა. შესაბამისად, ის ძალაუფლების მთავარ საყრდენსაც წარმოადგენს. სამივე ტიპის ძალაუფლება განსხვავებულ ადმინისტრაციულ სისტემას ეფუძნება:

<i>მმართველობითი ძალაუფლების მოდელი</i>	<i>ადმინისტრაციული სისტემის ტიპი</i>
<i>ქარიზმატული</i>	<i>ქარიზმატული</i>
<i>ტრადიციული</i>	<i>პატრიარქალური, პატრიმონიალური ან ფეოდალური</i>
<i>კანონიერ-რაციონალური</i>	<i>ბიუროკრატიული</i>

ადმინისტრირება გულისხმობს ძალაუფლების განხორციელებას ადმინისტრაციული პერსონალის მიერ, რომლებსაც დაქირავებული თანამშრომლები, ან ორგანიზაციის წევრები შეადგენენ. სწორედ მათი მეშვეობით ხდება უმაღლესი ხელისუფლების ზოგადი პოლიტიკისა თუ კონკრეტული ბრძანებების სისრულეში მოყვანა. რა თქმა უნდა, ადმინისტრაციული სისტემის წარმატებული ფუნქციონირება საზოგადოების თვალში მის ლეგიტიმურობაზეა დიდწილად დამოკიდებული. უფრო ზუსტად კი იმაზე, თუ რას მიიჩნევს ლეგიტიმურად არსებული საზოგადოება. ამდენად, ქარიზმატული ძალაუფლების ადმინისტრაციის ლეგიტიმაციის საფუძველიც ქარიზმა იქნება, ტრადიციულისა – ფეოდალური თუ პატრიარქალური ურთიერთობები, ხოლო კანონიერ-რაციონალურის – მიუკერზოებელ პრინციპებზე აგებული ბიუროკრატიული სისტემა.

ქარიზმატული ადმინისტრაცია როგორც წესი, არასისტემური და არასტაბილურია. ლიდერი ირჩევს თავის მოწაფეებს, მიმდევრებს მათი პიროვნული თვისებებისა და ქარიზმის მიხედვით. რეალურად, ეს არც არის ადმინისტრაციული ორგანიზების მოდელი, რამდენადაც მოწაფეებს არ გააჩნიათ კონკრეტული ფუნქციები და მოვალეობები, რომლებსაც ისინი აღასრულებდნენ წესებისა და ნორმების შესაბამისად. მოწაფეები ძირითადად ეხმარებიან ლიდერს მისი მიზნის მიღწევაში ნებისმიერი მათთვის მისაღები საშუალებებით. მათი უფლებამოსილება განისაზღვრება მათი პირადი ქარიზმატული თვისებებით, მათი უნარით, დაარწმუნონ და მორჩილებაში იყოლიონ ხალხი.

ტრადიციული ადმინისტრაციული სისტემა შეიძლება იყოს პატრიარქალური, პატრიმონიული ან ფეოდალური. **პატრიარქალური ადმინისტრაცია** წარმოადგენს

ტრადიციული ძალაუფლების ყველაზე კლასიკურ ტიპს: ოჯახის უფროსი, პატრიარქი, მართავს მოელს ოჯახს, რომელიც შედგება ოჯახის წევრების, მოსამსახურეების, მონების და ოჯახთან დაახლოებული პირებისაგან. ძალაუფლების განმხორციელებელ ადმინისტრაციად შეგვიძლია ჩავთვალოთ ოჯახის წევრები, მოსამსახურეები და სხვ., ხოლო პატრიარქის ძალაუფლება არ სცდება მისი ოჯახის ფარგლებს. **პატრიმონიალური ძალაუფლება** ჩნდება მაშინ, როდესაც პატრიარქი გადაწყვეტს, ტავის უფლებამოსილება ოჯახის გარეთაც განავრცოს. მისი “სამეფოს” საზღვრების ზრდასთან ერთად იზრდება ადმინისტრაციული სისტემაც, ის უფრო და უფრო დეცენტრალიზებული ხდება და მეტად მრავალფეროვან ფუნქციებსაც იღებს, დაწყებული მმართველი ოჯახის საჭიროებათა დაკმაყოფილებიდან, გადასახადების მოკრებით დამთავრებული. თუმცა, პატრიმონიალური ადმინისტრაცია ჯერ კიდევ არ გულისხმობს ოფიციალურ პირთა შორის უფლებამოსილებებისა და კომპეტენციების მკაცრ გამიჯნვას. პატრიარქისათვის პოლიტიკა პირად საქმეს წარმოადგენს და ძალაუფლების დელეგირებასაც ახდენს ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში კონკრეტული სიტუაციის საჭიროებებიდან გამომდინარე. არ არსებობს ოფიციალურ კანონთა კოდექსი, რომელიც დაიცავდა ან ადმინისტრატორებს ხელისუფალი თვითნებური ქმედებებისაგან, ან მოსახლეობას ადმინისტრატორთა თვითნებობისაგან. პატრიმონიალური ადმინისტრაციის საუკეთესო მაგალითად ვებერი ფარაონების ეგვიპტეს ასახელებს. **ფეოდალური ადმინისტრაცია** ყალიბდება ისევ და ისევ პატრიარქის ძალაუფლების გაფართოვების შედეგად. ძირითადი განსხვავება ამ სამი ტიპის ადმინისტრაციას შორის მათი გეოგრაფიული საზღვრები და პოლიტიკური მოკავშირეების არსებობაა. გარდა ამისა, წმინდად პიროვნული ურთიერთობა მმართველსა და ადმინისტრატორს შორის იცვლება კონტრაქტის ტიპის ურთიერთობით მმართველსა და მის მოკავშირე ბარონს ან თავადს შორის, რისთვისაც მმართველი ამ უკანასკნელის უსაფრთხოებას და დაცვას უზრუნველყოფს. თავის მხრივ, თავადიც იღებს გარკვეულ ვალდებულებებს, მაგალითად, სამხედრო ძალებით მმართველის დახმარებას ომში, გარკვეული გადასახადის რეგულარულად გადახდას. შეიძლება ითქვას, რომ ფეოდალური მმართველი და თავადი გარკვეულწილად იერარქიულ სისტემას ქმნიან, სადაც ორივე მხარის ადმინისტრაციული მოვალეობები და ფუნქციები მკაფიოდ არის განსაზღვრული და კონტრაქტით შეთანხმებული. ეს არის ადმინისტრაციის დეცენტრალიზებული, კონტრაქტზე დაფუძნებული სისტემა, რომლის მთავარი მიზანი არის მმართველის პოლიტიკური ძალაუფლების შენარჩუნება კონკრეტულ ტერიტორიაზე. დასავლეთის თანამედროვე ერი-სახლემწიფოები, ვებერის მტკიცებით, სწორედ პატრიმონიალური და ფეოდალური მოდელების კომბინაციის შედეგად განვითარდა.

ბიუროკრატიული ადმინისტრაცია შეესაბამება ძალაუფლების კანონიერ-რაციონალურ მოდელებს. ის ცალსახად განსხვავდება ზემოთ განხილული ფორმებისაგან. მმართველის, ადმინისტრატორის, სხვა ოფიციალური პირების თუ მართულების მდგომარეობას, უფლებამოსილებებს და კომპეტენციას განსაზღვრავს ობიექტური, მიუკერძოებელი კანონი. კანონი წარმოადგენს რაციონალურად აწყობილი იერარქიული სტრუქტურის საფუძველს, რომელიც ითვალისწინებს ყველა ოფიციალური პირის ფუნქციებისა და მოვალეობების ურთიერთმიმართებებს, ძალაუფლების მინიჭების (დაქირავებისა თუ დაწინაურების მეშვეობით) პროცედურებს და ადმინისტრაციული საქმიანობის განხორციელების წესებს. ბიუროკრატი აღარ არის არც მმართველის პოლიტიკური მოკავშირე და არც მისი პირადი შინაყმა, ეს არის ტექნიკური ცოდნით აღჭურვილი მოხელე, რომლის სამუშაო, თანამდებობა და უფლებები დაცულია ლეგიტიმურად. ადმინისტრაციის ბიუროკრატიული ფორმა

სწორედ თანამედროვე სახელმწიფოში განვითარდა. მისი მიზანი არა რომელიმე მმართველი პოლიტიკური ძალაუფლების შენარჩუნებაა, არამედ ისეთი საყოველთაო მიზნების მიღწევა, რომლებიც მთელი ერის კეთილდღეობას უწყობს ხელს. ასეთებია: ეკონომიკური განვითარება, სოციალური სისტემის ჩამოყალიბება და ა.შ. შესაბამისად, როგორც აღვნიშნეთ, ბიუროკრატია რაციონალიზაციის პროცესის კოლმინაციას წარმოადგენს. დროთა განმავლობაში ადმინისტრაციის ბიუროკრატიული ფორმა ფეხს იკიდებს ყველა სოციალურ ინსტიტუტში, ისეთ ჩაკეტილ სისტემებშიც კი, როგორცაა ეკლესია, ჯარი, რომ აღარფერი ვთქვათ განათლებისა და სხვა სოციალურ სფეროებზე.

ადმინისტრაციის როლი ხელისუფლებაში

ვებერის აზრით, ნებისმიერი სახელმწიფო ძალაზე არის დაფუძნებული, რომლის მუდმივი შენარჩუნებისათვის მმართველი ქმნის ადმინისტრაციულ სისტემას, რათა მისმა ძალაუფლებამ ორგანიზებული ფორმა მიიღოს. ადმინისტრაცია მმართველობითი პოლიტიკის განმახორციელებელი უნდა იყოს. ვებერი თვლის, რომ თანამედროვე სახელმწიფოში პოლიტიკის ფორმულირებისა და ადმინისტრაციული პროცესები ერთმანეთისაგან მკვეთრად უნდა იყოს გამიჯნული. პოლიტიკოსების მოვალეობაა სტრატეგიული მიზნების დასახვა და განსაზღვრა. რამდენადაც ისინი გრძნობენ თავის პასუხისმგებლობას მოსახლეობის წინაშე, მიზნებიც შესაბამისად ხალხის კეთილდღეობას უნდა ემსახურებოდეს და საზოგადოებრივ ინტერესებს ითვალისწინებდეს. მეორე მხრივ, ადმინისტრაციის ფუნქციაა პოლიტიკოსთა მიერ შემუშავებული სტრატეგიის განხორციელება, მიუკერძოებლად, საკუთარი ინტერესების საზოგადოებრივ ინტერესებთან დამორჩილების გზით. ადმინისტრატორი არ უნდა ერეოდეს პოლიტიკის ფორმულირების პროცესში. თ გავისხენებთ ვუდრო უილსონის მსგავს მოსაზრებებს და “ნეიტრალური ბიუროკრატის დოქტრინას”, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ ისინი სწორედ ვებერის მოძღვრებიდან იღებს სათავეს. ბიუროკრატები, ვებერის ხედვით, ქმნიან გარკვეული სტატუსის მქონე ჯგუფს, რომელიც აღჭურვილია პროფესიონალური ექსპერტის ცოდნით, ხელი მიუწვდება ინფორმაციაზე თავისი კომპეტენციის ფარგლებში და საკუთარი სტატუსით დაცულია პოლიტიკოსთა კორუფციული ზეგავლენისაგან. ვებერი თვლიდა, რომ პოლიტიკოსების მთავარ პრობლემას სწორედ მიუკერძოებელ ბიუროკრატიაზე კონტროლის შენარჩუნება და ამავე დროს დისციპლინირებული, პროფესიონალური და მიუკერძოებელი ადმინისტრაციული სისტემის შექმნა წარმოადგენს.

ამ წინააღმდეგობის გადაჭრის მიზნით, როგორც ისტორიული კუთხით, ასევე თანამედროვე საზოგადოებაში, ვებერმა შეიმუშავა იდეალური ტიპის ბიუროკრატის შემდეგი მახასიათებლები:

- ძალაუფლების იერარქია
- იმპერსონალურობა და ტექნიკური ექსპერტიზა
- წერილობითი დოკუმენტაციის წარმოება
- დაწინაურება მიღწევების მიხედვით
- შრომის დანაწილება სპეციალიზაციის მიხედვით
- ნორმებისა და წესების სისტემა

წარმოდგენილი იდეალური ტიპის მოდელი ბიუროკრატიას განსაზღვრავს, როგორც სტრუქტურული ელემენტების სისტემას, სამუშაო პროცესის კონტროლისა და კოორდინირების მიზნით, იმისათვის, რომ ადმინისტრაციული ფუნქციები ხორციელდებოდეს რაციონალურად, ფორმალური მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვით. ასეთი ბიუროკრატია ტექნიკურ ეფექტიანობას ფლობს და თანამედროვე საზოგადოების სამართავად, ვებერის აზრით, ყველაზე უფრო შესაბამისი ფორმაა.

ძალაუფლების იერარქია – თანამდებობები ოფისში იერარქიულადაა განაწილებული, უფლებამოსილების დონის შესაბამისად. ყოველ თანამდებობას აკონტროლებს და ზედამხედველობს მასზე იერარქიულ ჯაჭვში უფრო მაღლა მდგომი. ანგაიშვალდებულება ხორციელდება ქვემოდან ზემოთ, ინფორმაცია და ბრძანებები გადაეცემა ყველაზე მაღალი იერარქიული რგოლიდან ქვემოთ. ასეთი სისტემა ხელს უწყობს ადმინისტრაციული რაციონალურობის შენარჩუნებას. პირველ რიგში, გარანტირებულია ოპერატიულ ქმედებათა უწყვეტობა ფუნქციათა და უფლებამოსილებათა დაქვემდებარების გზით. გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ძალზე სწრაფია და ყოველგვარი პროცედურებისაგან თავისუფალი. მკაცრი კოორდინაცია ზრდის ორგანიზაციის უნარს ეფექტურად გააერთიანოს ყველა მისი წევრის ძალისხმევა და ერთი მიზნისაკენ მიმართოს. კოორდინაციას ასევე ამარტივებს კომუნიკაციის მარტივი მექანიზმი. კონტროლი გულისხმობს, რომ მაღალ თანამდებობაზე მყოფთ საშუალება აქვს შეამოწმონ, რამდენად სრულყოფილად სრულდება სამუშაო ყოველ მომდევნო ქვედა რგოლში.

იმპერსონალურობა და ტექნიკური ექსპერტიზა – თანამდებობაზე პირი ინიშნება მისი კომპეტენციისა და ტექნიკური ცოდნის მიხედვით. ამავე პრინციპით ხდება მისი დაწინაურებაც. ვებერის მიხედვით, ბიუროკრატიაში ადმინისტრაციის არსს სწორედ ცოდნის საფუძველზე კონტროლის განხორციელება წარმოადგენს. ასეთი მიდგომით უზრუნველყოფილია კომპეტენტური პერსონალის შერჩევა და სამუშაო პროცესის ეფექტურობა. გარდა ამისა, ეს გულისხმობს ადმინისტრაციული მოვალეობების შესრულებას მიუკერძოებლად. რაც უფრო რთული და კომპლექსური ხდება თანამედროვე სამყარო, მით უფრო მეტად ფასობს ტექნიკური ცოდნა, რომელიც ობიექტურად და რაციონალურად მართავს საზოგადოებასი მიმდინარე პროცესებს.

წერილობითი დოკუმენტაციის წარმოება – ნებისმიერი გადაწყვეტილება, ადმინისტრაციული ქმედება თუ წესი ფიქსირდება წერილობითი ფორმით. ეს ხელს უწყობს ოპერაციების უწყვეტობას. მაღალი თანამდებობის პირების ან არჩეული პოლიტიკოსების შეცვლის შემთხვევაში არ ირღვევა ბიუროკრატიაში ოფისის მუშაობის რიტმი და ახალი გადაწყვეტილებები მიიღება ძველებთან შესაბამისად. გარდა ამისა, წერილობითი დოკუმენტაცია ანგარიშვალდებულების მოსახერხებელი ფორმაცაა. ხელისუფლებას შეუძლია დეტალური ჩანაწერების მიხედვით მიიღოს ინფორმაცია ნებისმიერ პროექტსა თუ პროგრამაზე, რომელსაც განახორციელებს ორგანიზაცია. ამდენად, წერილობითი ფაილების შექმნა ერთგვარ დაცვის მექანიზმს წარმოადგენს იერარქიის ნებისმიერი რგოლისათვის.

დაწინაურება მიღწევების მიხედვით – რამდენადაც ბიუროკრატიაში ორგანიზაცია არავის საკუთრება არაა და სახელმწიფო სამსახურის ნაწილია, აქ დასაქმებულ ინდივიდს საშუალება აქვს პატრონაჟის გარეშე მიიღოს დაწინაურება და ანაზღაურება მის მიერ შესრულებული სამუშაოს შესაბამისად. ბიუროკრატია არის პროფესიონალი მოსამსახურე, რომელიც ხელფასს იღებს სახელმწიფოსაგან და

რომლის სამუშაო დაცულია სხვადასხვა ძალების ზეგავლენისაგან კანონით. ფიქსირებული ხელფასი საშუალებას აძლევს ინდივიდს იმუშაოს ისე, რომ არ იფიქროს პირად მოგებაზე, ხოლო მთელი თავისი ძალისხმევა ორგანიზაციული მიზნების მიღწევას მოახმაროს. ის თავის უშუალო უფროსზეც კი არ არის დამოკიდებული, თუ კეთილსინდისიერად ასრულებს საქმეს.

შრომის დანაწილება სპეციალიზაციის მიხედვით – სამუშაო განაწილებულია ბიუროებს ანუ განყოფილებებს შორის ისე, რომ ყოველმა თანამშრომელმა ზუსტად იცის, რა მოვალეობები აკისრია მას და რა დონის უფლებამოსილებას ფლობს მათ შესასრულებლად. შესაბამისად, მას გარკვეული უფლებებიც ენიჭება თავისი კომპეტენციის სფეროში გადაწყვეტილების მისაღებად. როგორც წესი, განყოფილებების სპეციალიზაცია არ იცვლება, და ყოველი მათგანი პერმანენტულად ასრულებს ერთსა და იმავე ფუნქციას. სამუშაოს დანაწილების პრინციპი ხელს უწყობს ცალკეული ინდივიდების გამოცდილებისა და სპეციალიზაციის ამადლებასაც. ამდენად, ნებისმიერი პოლიტიკური ცვლილებების მიუხედავად, ისინი თავისი საქმის შეუცვლელ პროფესიონალებად რჩებიან.

ნორმებისა და წესების სისტემა – ბიუროკრატია, ვებერის მიხედვით, ახასიათებს მეტ-ნაკლებად ამომწურავი და სტაბილური წესების სისტემის არსებობა. ეს სისტემა ორ ჯგუფად შეიძლება დავყოთ: ტექნიკურ წესებად და ქცევის ნორმებად. ქცევითი ნორმები აისახება ორგანიზაციის ეთიკურ კოდექსში და შიდასაორგანიზაციო პოლიტიკაში. ისინი თანამშრომელთა ქცევისა და საქმიანობის კონტროლის ეფექტური მექანიზმებია. ორგანიზაციის წევრებმა თავიდანვე უნდა აღიარონ ამ ნორმათა ლეგიტიმურობა, რათა ნებაყოფლობით დაემორჩილონ მათ. ტექნიკური წესები ეხება კონკრეტული ამოცანების და პრობლემების გადაჭრის ოფიციალურ პროცედურებს. მათ საფუძველს შეიძლება სახელმწიფოს კანონმდებლობა წარმოადგენდეს. ძირითადად, ისინი განსაზღვრავს, თუ როგორი რეაგირება უნდა მოახდინოს ინდივიდმა გარკვეულ სიტუაციაზე თავისი თანამდებობიდან და ვალდებულებებიდან გამომდინარე. მათი ფუნქცია ცალკეული თანამშრომლის დისკრეციის შეზღუდვაა. ისინი სამუშაოს კოორდინაციის მექანიზმად შეიძლება გავიაზროთ. გარდა ამისა, ტექნიკური წესები ორგანიზაციულ ეფექტურობას ზრდის, რადგანაც ამცირებს მოულოდნელობების ხარისხს და კრიზისულ სიტუაციებზე სტანდარტულ, აპრობირებულ გამოსავალს გვთავაზობს. ტექნიკური წესების გამოყენება ხელს უწყობს მოხელეთა მიუკერძოებლობის განვითარებას და უზრუნველყოფს საზოგადოების ყველა წევრის მიმართ თანამარ მოპყრობას.

ვებერისული ბიუროკრატის ტექნიკური უპირატესობის თეორიის კრიტიკა

მოკლედ შევაჯამოთ იდეალური ბიუროკრატის შესახებ ვებერის მოძღვრება: ბიუროკრატული ორგანიზაციები შედეგზე ორიენტირებულნი არიან და შესაბამისად, მათი სტრუქტურა იმეორებს იმ რაციონალურ პრინციპებს, რომლებიც მიზნების ეფექტიან მიღწევას შეუწყობს ხელს. ორგანიზაციის ცალკეული განყოფილებები იერარქიულ წყობას ემორჩილება, სადაც ინფორმაცია ზემოდან ქვემოთ ვრცელდება ბრძანებების ჯაჭვის მეშვეობით. ორგანიზაციის მუშაობას ახასიათებს მიუკერძოებლობა, კანონებისა და წესების მორჩილება, რომელთა მიხედვითაც გაწერილია თანამშრომელთა (იერარქიის ნებისმიერ საფეხურზე) მოვალეობები, ვალდებულებები, სტანდარტული პროცედურები და ქცევის ნორმები. განყოფილებები მკვეთრად სპეციალიზირებულია. თანამშრომელთა დანიშვნა/დაქირავება ხდება

მკაფიოდ ჩამოთვლილი სპეციფიკური კრიტერიუმების და კვალიფიკაციის მიხედვით. ყველა ეს იდეალური მახასიათებელი ერთ მიზანს ემსახურება – საორგანიზაციო მიზნების ეფექტიანი მიღწევა.

ვებერის მოძღვრების არასწორი ინტერპრეტაცია დაედო საფუძვლად მოსაზრებას, რომ იგი ბიუროკრატის აპოლოგეტი იყო და სწამდა, რომ ბიუროკრატია ორგანიზაციის იდეალურ, საუკეთესო სახეს წარმოადგენდა. თუმცა უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ვებერი იდეალურ ბიუროკრატias აღწერდა როგორც თეორიულ მოდელს, როგორც “იდეალურ ტიპს”, რომელშიც არ არის გათვალისწინებული ადამიანური და სხვა ფაქტორები – ემოციები, პიროვნული მოთხოვნილებები, პოლიტიკა - რომელიც მოწყვეტილია რეალობას და მხოლოდ თეორიული მსჯელობის ნაყოფი შეიძლება იყოს. ვებერი ამ მოდელს იყენებდა იმისათვის, რომ უფრო ზუსტად განესაზღვრა თანამედროვე საზოგადოებაში ორგანიზაციების ძალაუფლებისა და სამოქმედო არეალის ზრდის პერსპექტივები და მიმართულებები.

დღეს ბიუროკრატias მეტად უარყოფითი კონოტაცია აქვს: ეს არის ნელი, არაეფექტური სისტემა, რომელიც ძალაუფლების ძალზე ბევრ შრეს შეიცავს, უამრავ ხშირად უსარგებლო კანონებსა და აკრძალვებს ეფუძნება. დღეს ბიუროკრატias დაკარგული აქვს რაციონალურობის ის ხარისხი, რომელიც მას ვებერმა მიანიჭა. გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ვებერი ბიუროკრატias მიიჩნევდა “*სხვა ფორმებთან შედარებით ყველაზე უკეთესად*, თავისი სიზუსტის, სტაბილურობის, დისციპლინისა და სანდოობის გამო”². მიუხედავად გარკვეული უზუსტობისა, ვებერის შრომები ბიუროკრატის შესახებ დღესაც ორგანიზაციული სოციოლოგიის საფუძველს წარმოადგენს. ყოველ შემთხვევაში, მისი იდეალური მოდელი მრავალი ემპირიული კვლევისათვის ამოსავალ წერილად იქცა. ის სტრუქტურული განზომილებები, რომლებიც ვებერმა ბიუროკრატის მახასიათებლებად განსაზღვრა – სამუშაოს სპეციალიზაცია, ძალაუფლების ცენტრალიზება – დღესაც ძირითადი პრინციპებია, რომლებსაც განვიხილავთ ორგანიზაციული მოწყობის შესწავლის დროს.

და მაინც, უნდა აღვნიშნოთ რამდენიმე მომენტი, რომელიც ვებერის თეორიის არასრულყოფილებაზე მიუთითებს: ვებერი არ გვთავაზობს ორგანიზაციის ერთიან და სრულ თეორიას; ის ორგანიზაციულ საქმიანობას მხოლოდ სტრუქტურული ატრიბუტების მყარი სისტემის შედეგად მიიჩნევს; დაბოლოს, ის აღწერს რაციონალიზაციის პროცესს, რომელიც XX საუკუნის დასაწყისისთვის იყო დამახასიათებელი, მაგრამ არაფერს ამბობს მის შემდგომ ევოლუციაზე.

დასკვნა

ვებერის ორგანიზაციული ეფექტურობის იმპლიციტური თეორია ძირითადად ყურადღებას ადმინისტრაციულ რაციონალურობაზე აკეთებს. ამ თეორიის მიხედვით ადმინისტრაციული რაციონალურობა მიიღწევა სამუშაოს ცალკეულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებად დაყოფის, თითოეულ განყოფილებაზე სპეციფიკური ფუნქციების დანაწილების, უფლებამოსილებებისა და კომპეტენციის მკაფიო გამიჯნვის, ძალაუფლების იერარქიული ორგანიზების, და მკაცრი დისციპლინისა და

² Weber, *Theory of Social and Economic Organization*, p.337

ორგანიზაციული წესების შესრულების გზით. ქვემოთ შევეცდებით შევაჯამოთ ყველაზე მნიშვნელოვანი მოსაზრებები, რაც ვებერის თეორიიდან შეიძლება თანამედროვე სახელმწიფო მოხელემ გამოიტანოს:

- **ორგანიზაცია, როგორც რაციონალური ინსტრუმენტი.** რაციონალიზაციის პროცესი გულისხმობს, რომ ხელისუფლება მხოლოდ “დომინირების ორგანიზებულ ფორმას” არ წარმოადგენს. სახელმწიფო ინსტიტუტები არის ნებაყოფლობით შექმნილი ინსტრუმენტი, რომლის მიზანი მნიშვნელოვანი სოციალური პრობლემების გადაჭრაა. საჯარო მოხელის მოვალეობა და პასუხისმგებლობა იმაში მდგომარეობს, რომ შეუსაბამოს ორგანიზაციული სტრუქტურა მის მისიას საზოგადოებრივი მიზნების მისაღწევად.
- **ბიუროკრატიზაციის შესაბამისი დონის განსაზღვრა.** თანამედროვე მენეჯერი ბიუროკრატიას აღიქვამს არა როგორც დადგენილ წესებს ან ატრიბუტებს, არამედ როგორც სტრუქტურული ცვლადების ერთობლიობას. დღევანდელ ორგანიზაციებში არ არსებობს მკაცრი იერარქიის, ძალაუფლების ერთპიროვნული ცენტრალიზების და შინაგანაწესის უსიტყვო მორჩილების აუცილებლობა. მენეჯერის მოვალეობაა, განსაზღვროს, რა დონეზე უნდა დაამკვიდროს ბიუროკრატიის მახასიათებლები, კონკრეტული ორგანიზაციის ეფექტურობის ასამაღლებლად, და გაითვალისწინოს ის უნიკალური მისია, პოლიტიკური და სოციალური გარემო, რომელშიც მისი უწყება არსებობს.
- **ორგანიზაციის სტაბილურობა და სიზუსტე.** ეს მახასიათებლები არ უნდა იქცეს მენეჯერისათვის უცვლელ და წმინდა პრინციპებად, რომელთა დაცვასაც შეიძლება შეეწიროს ორგანიზაციის ეფექტურობა, ადამიანური ურთიერთობები, თანამშრომელთა მიერ გაზიარებული ღირებულებები და გარემოსთან ადაპტაციის უნარი.
- **სტრუქტურა, როგორც კოორდინაციისა და კონტროლის საფუძველი.** ვებერის იდეალური მოდელის თანახმად, ორგანიზაციის მყარი და უცვლელი იერარქიული სტრუქტურა სამუშაოს კოორდინაციისა და კონტროლის ეფექტურ მექანიზმს წარმოადგენს. მაგრამ თანამედროვე რეალობაში, კომპლექსურ ორგანიზაციებში, რომელთაც რთული, არაერთგვაროვანი პრობლემების გადაჭრა უხდებათ, უშუალო ზედამხედველობა, სტანდარტული პროცედურების გამოყენება შეუძლებელი ხდება.
- **ოფიციალური ძალაუფლება, როგორც თანამშრომელთა მოტივატორი.** ღირეპტივებისა და წესების მეშვეობით გარკვეულ დონეზე ოფიციალური ძალაუფლება შეიძლება იყოს თანამშრომელთა მოტივატორი, უფრო ზუსტად კი პრევენტორი, მაგრამ როგორც გამოცდილება აჩვენებს, ძალაუფლების ასეთ განხორციელებას მრავალი რისკი ახლავს თან; ხოლო მოტივაციის გაზრდა სხვა, უფრო ეფექტური მეთოდებითაა შესაძლებელი.

ბიუროკრატიული ძალაუფლების წყაროები³

სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირების პროცესში სახელმწიფო ორგანიზაციების მონაწილეობას რამდენიმე ფაქტორი განსაზღვრავს.

- პირველი არის მდიდარი ადამიანური რესურსი, ანუ იმ ადამიანთა პროფესიული განათლება, ტექნიკური ცოდნა და გამოცდილება, რომლებიც სახელმწიფო ორგანიზაციებში მუშაობენ. ამ რესურსის წყალობით გაადვილებულია საჭირო ინფორმაციის მოძიების პროცესი დასაბუთებული გადაწყვეტილების მისაღებად. ამგვარად, ბიუროკრატიული ძალაუფლების ერთ-ერთ წყაროს წარმოადგენს **ინფორმაცია**, რომელსაც ფლობს ან რომლის მოძიება შეუძლია სახელმწიფო ორგანიზაციას.
- როგორც უკვე აღვნიშნეთ, კანონი ზოგადი ხასიათისაა, და აქედან გამომდინარე, ფართო არეალი რჩება ადმინისტრაციული დისკრეციისათვის. თავად კანონმდებელიც აღიარებს სახელმწიფო პროგრამების მართვის დროს მოქნილობისა და თავისუფლების გარკვეული ხარისხის აუცილებლობას. შესაბამისად, **კანონმდებლობა** ბიუროკრატიული ძალაუფლების ერთ-ერთ წყაროდ იქცევა.
- ადმინისტრაციული დისკრეცია აუცილებელია ისეთ შემთხვევებში, როდესაც წამოჭრილი პრობლემა მეყსეულ გადაწყვეტას მოითხოვს, შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილება კი ხანგრძლივი პროცესია. ყოველდღიური სიახლეები და ცვლილებები მოითხოვს მოქნილი სტრუქტურების არსებობას, რომლებიც თავის ძალაუფლებას **ადმინისტრაციული დისკრეციიდან** იღებენ.
- სახელმწიფო ორგანიზაციის წარმატებული მუშაობა დამოკიდებულია მის ორგანიზაციულ კულტურაზე, რომელიც თითოეული თანამშრომლისაგან ორგანიზაციის მიზნების ერთგულებას მოითხოვს. **ორგანიზაციული კულტურა**, როგორც ორგანიზაციის ერთიანობისა და ძლიერების საწინდარი, ბიუროკრატიული ძალაუფლების კიდევ ერთი წყაროა.
- დაბოლოს, ორგანიზაციისათვის არსებითი და გადამწყვეტი მნიშვნელობა ძლიერ და ეფექტურ **ხელმძღვანელობას** ენიჭება. ხელმძღვანელი განსაზღვრავს ორგანიზაციის სახეს, მის ადგილს საორგანიზაციო გარემოში და აყალიბებს საერთო საორგანიზაციო პოლიტიკასაც.

ზემოთ ჩამოთვლილი ხუთი ფაქტორი ბიუროკრატიული ძალაუფლების შიდასაორგანიზაციო წყაროებია. რა თქმა უნდა, სახელმწიფო ორგანიზაცია მხოლოდ შინაგანი ფაქტორებით არ სარგებლობს. ბიუროკრატიული ძალაუფლების გარე წყაროებს წარმოადგენენ ის მხარდამჭერი ორგანიზაციები და ჯგუფები, რომლებიც რეალურ პოლიტიკურ გარემოს შეადგენენ.

- **დაინტერესებული ჯგუფების მხარდაჭერა.** დაინტერესებულ ჯგუფებში შედის საზოგადოების ის ნაწილი, რომელიც უშუალოდ სარგებლობს ორგანიზაციის საქმიანობით. ცხადია, რაც მეტი მხარდამჭერი ჰყავს ორგანიზაციას ან მის მიერ

³See *Additional Required reading*: R. Denhardt, pp.54 – 56, Nicholas L. Henry, *Public Administration and Public Affairs*, Englewood NJ, 1986, *Why Bureaucracy?* pp. 5 – 18

განხორციელებულ რომელიმე პროგრამას, მით მეტი ბიუროკრატიული ძალაუფლების მატარებელია იგი. თუმცა, ასეთ შემთხვევებში შეიძლება გაჩნდეს დაინტერესებულ მხარეთა დაპირისპირებული ჯგუფებიც, რომელთა ინტერესებსაც ეწინააღმდეგება ორგანიზაციის საქმიანობა.

- **საკანონმდებლო ხელისუფლების ცალკეული წარმომადგენლები**, რომლებიც მხარს უჭერენ კონკრეტული პროგრამის განხორციელებას, ძალაუფლების მნიშვნელოვანი წყაროა. სწორედ ამ ფაქტორზე იგება პოლიტიკური პარტიების წინასაარჩევნო კამპანიები.

მენეჯმენტის ფუნქციების განსაზღვრა

მიუხედავად იმისა, რომ ტეილორი ძირითადად ინდუსტრიულ ორგანიზაციებზე მუშაობდა, მას ბევრი მომხრე გამოუჩნდა სახელმწიფო ორგანიზაციების ადმინისტრირების სფეროშიც. 1926 წელს ლეონარდ უაითი წერდა, რომ “სახელმწიფო მმართველობის მიზანს წარმოადგენს იმ რესურსების მაქსიმალურად ეფექტიანი გამოყენება, რომლებიც ოფიციალურ პირთა და სახელმწიფო ორგანიზაციების თანამშრომელთა განკარგულებაში იმყოფება” (Leonard White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 1926). უაითის აზრით შესაძლებელი იყო ისეთი სამეცნიერო მენეჯმენტის პროცედურების შემუშავება, რომლებიც საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვას შეუწყობდა ხელს. უაითი ასევე ხაზს უსვამდა პოლიტიკისა და სახელმწიფო ადმინისტრაციის ურთიერთგამიჯნვას.

ამ პერიოდის სამეცნიერო მენეჯმენტის მიმდევართაგან ასევე აღსანიშნავია ჰ. ფეიოლისა (Henry Fayol) და ფ. უილოუბის (F.W. Willoughby) მოსაზრებები.

ორგანიზაციული მენეჯმენტის თეორიები

მეოცე საუკუნის დასაწყისში მენეჯმენტის თეორეტიკოსები იწყებენ ორგანიზაციული სტრუქტურისა და დიზაინის თეორიების შემუშავებას. ისინი ყურადღებას ამახვილებდნენ ძალაუფლების დელეგირების, შრომის დანაწილების და პასუხისმგებლობების გამიჯნვის სკითხვებზე, ისევე, როგორც მენეჯერის ზოგადი ფუნქციების განსაზღვრაზე. ამ მკვლევართა შორის აღსანიშნავია ჰენრი ფეიოლის, ჯეიმს მუნისა და ალან რაილი და ლუთერ გულიკის წვლილი.

ჰენრი ფეიოლი (Henry Fayol, 1841-1925), ზოგადი მენეჯმენტის თეორია

XIX-XX საუკუნეების მიჯნაზე კერძო და სახელმწიფო ორგანიზაციების ზრდამ და მათ წინაშე მდგომი ამოცანების კომპლექსურობამ ამერიკისა და ევროპაში ერთდროულად გამოიწვია მენეჯმენტის, როგორც კვლევის დამოუკიდებელი სფეროს, ჩამოყალიბების აუცილებლობა. ჰენრი ფეიოლი, ფრანგი პრაქტიკოსი და მეცნიერი, მიიჩნევდა, რომ მენეჯერი, რომელსაც არ აქვს სპეციალური განათლება მენეჯმენტში, ვერ შეძლებს კომპლექსური ორგანიზაციის ეფექტურად მართვას. ხოლო ნებისმიერ პროფესიულ ტრენინგს აზრი ეკარგება, თუ არ იქნა შემუშავებული ზოგადი მენეჯმენტის ერთიანი და ამომწურავი თეორია. 1916 წელს გამოქვეყნდა მისი შრომა ზოგადი და ინდუსტრიული მენეჯმენტი, რომელშიც ფეიოლმა ჩამოაყალიბა თეორია, რომელიც მოიცავდა ადმინისტრაციულ პრინციპებს და მათი პრაქტიკაში გამოყენების მეთოდებს. 1918 წელს ფეიოლმა შექმნა ადმინისტრაციულ კვლევათა ცენტრი, რომელიც ხელს უწყობდა ამ სფეროში მიმდინარე გამოკვლევებს და აერთიანებდა მენეჯმენტის თეორიის მრავალ პიონერს.

ფეიოლის თეორია ოთხი ძირითადი კომპონენტისაგან შედგება:

ორგანიზაციული საქმიანობა – ფეიოლი ერთმანეთისაგან განასხვავებს ხელმძღვანელობასა და მმართველობას. ხელმძღვანელობის ფუნქციებს, მისი აზრით, შეადგენს ტექნიკური, კომერციული, ფინანსური, უსაფრთხოების, აღრიცხვითი და

საბუღალტრო და ასევე ორგანიზაციული საქმიანობა. ხოლო მენეჯმენტის ფუნქციას მხოლოდ ეს უკანასკნელი მოიცავს. უნდა ითქვას, რომ სახელმწიფო ორგანიზაციაში ხელმძღვანელობა შესაძლოა არ იყოს უშუალოდ პროდუქციის წარმოებითა და გაყიდვით დაკავებული, მაგრამ გარკვეული სახის კომერციული საქმიანობა აქაც მიმდინარეობს.

მენეჯერის ფუნქციები – ფეიოლმა, ისევე როგორც მისმა სხვა თანამედროვეებმა, სცადა განესაზღვრა ის ფუნქციები, რომლებიც საერთო იქნებოდა ყველა მენეჯერისათვის კერძო თუ სახელმწიფო სექტორში, მიუხედავად ორგანიზაციის სპეციფიკის და სხვა განმასხვავებელი ნიშნებისა. ეს ფუნქციებია: დაგეგმვა, ორგანიზება, ორგანიზაციული მიზნის შესაბამისი ბრძანებების გაცემა, კოორდინირება და კონტროლი.

ადმინისტრაციული პრინციპები – ფეიოლმა განსაზღვრა 14 პრინციპი, რომლებიც თავისი პრაქტიკული გამოცდილების ნაყოფი იყო:

1. შრომის დანაწილება – ყველა კომპლექსურ ორგანიზაციაში შრომა დანაწილებულია ამოცანებად ორგანიზაციის წევრებზე მათი სპეციალიზაციის მიხედვით
2. ძალაუფლება და პასუხისმგებლობა – ძალაუფლება პასუხისმგებლობის ზრდასაც გულისხმობს; კარგი ხელმძღვანელი იყენებს როგორც ოფიციალურ, ასევე პიროვნულ ძალაუფლებას და აქვს თანამშრომელთა დაჯილდოვების ან დასჯის უფლება
3. დისციპლინა – ხელმძღვანელის ფუნქციაა ორგანიზაციაში დისციპლინის შენარჩუნება ეფექტური და ეფექტიანი სამუშაო პროცესის უზრუნველსაყოფად. ორგანიზაციის ყველა წევრი ვალდებულია ძალისხმევით, დაუზოგავად იღვაწოს ორგანიზაციული მიზნის მისაღწევად
4. ბრძანებების ერთობლიობა – ორგანიზაციის წევრმა ბრძანება უნდა მიიღოს მხოლოდ მისი უშუალო ხელმძღვანელისაგან; ბრძანებების მიღება სხვადასხვა წყაროებიდან ხშირად მათ ბუნდოვანებას ან ურთიერთდაპირისპირებულობასაც კი ნიშნავს და ძირს უთხრის ხელმძღვანელობის ავტორიტეტს
5. ერთიანი მიმართულების განსაზღვრა – ერთი ჯგუფის ან ერთი საქმიანობისათვის უნდა არსებობდეს ერთი გეგმა და ერთი ხელმძღვანელი, გაურკვეველობის და კონფლიქტური ინტერესების თავიდან ასაცილებლად
6. ინდივიდუალური ინტერესის დაქვემდებარება ზოგად ინტერესზე – ორგანიზაციის არც ერთი წევრის პირადი ინტერესი არ უნდა იდგეს საერთო ინტერესზე წინ; ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევაში მენეჯერი ვალდებულია კომპრომისურლი გზა იპოვოს
7. თანამშრომელთა ანაზღაურება – ანაზღაურება უნდა იყოს სამართლიანი და ხელს უწყობდეს სამუშაოს პროდუქტიულობის ზრდას
8. ცენტრალიზება – დირექტივები ყოველთვის უნდა მომდინარეობდეს ცენტრიდან, თუმცა აუცილებელია ცენტრალიზაციასა და დეცენტრალიზაციას შორის გარკვეული წონასწორობის შენარჩუნებაც. ეს უკვე თითოეული იერარქიული რგოლის დისკრეციის ხარისხზეა დამოკიდებული
9. შკალარული ჯაჭვი – კომპლექსური ორგანიზაცია იერარქიულ პრინციპზე უნდა იყოს დაფუძნებული; კომუნიკაცია უნდა ხდებოდეს შეუფერხებლად ზემოდან ქვემოთ და პირიქით, თუმცა, საჭიროების შემთხვევაში მოქმედების სისწრაფის უზრუნველსაყოფად დასაშვებია უმაღლესი ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების ერთპიროვნული მიღებაც

10. წესრიგი – ორგანიზაციის დაუბრკოლებელი ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია, რომ ყოველმა წევრმა ზუსტად იცოდეს თავისი ადგილი და მოვალეობები
11. თანასწორობა – გამოცდილი და ეფექტური კარდების შენარჩუნებისათვის აუცილებელია ორგანიზაციის წევრების მიმართ პატიოსანი და თანასწორი მიდგომა
12. პერსონალის სტაბილურობა/გადინების მინიმიზაცია – ორგანიზაციის დაუბრკოლებელი ფუნქციონირება შეუძლებელია, თუ პერსონალი, განსაკუთრებით მენეჯმენტის სფეროში გამოცდილებისა და განათლების მქონე კადრები, ხშირად ტოვებს ორგანიზაციას და საჭირო ხდება ახალი კადრების აყვანა
13. ინიციატივა – მნიშვნელოვანია ინდივიდუალური ინიციატივის ხელშეწყობა, რადგანაც ეს ძლიერი მოტივატორია; თანამშრომელს უნდა ჰქონდეს წინადადებების და იდეების შემოთავაზების თავისუფლება, რა თქმა უნდა, მათი კომპეტენციისა და დისკრეციის ფარგლებში
14. ორგანიზაციული სოლიდარობის გრძნობა – აუცილებელია თანამშრომელთა შორის ერთიანობისა და სოლიდარობის გრძნობის განვითარება, დანაწევრებული ორგანიზაცია ვერ გაუმკლავდება ეფექტურად გარე სამყაროდან მომავალ საფრთხეებსა და პრობლემებს.

ადმინისტრაციული მეთოდები – მენეჯერმა უნდა შექმნას ადმინისტრაციული აპარატი, რომელიც მას ორგანიზაციის მართვაში დაეხმარება. ადმინისტრაციულ მეთოდებს განეკუთვნება:

მიმოხილვა – გულისხმობს ორგანიზაციული ისტორიის შესწავლას, არსებული რესურსებისა და საჭიროებების განსაზღვრას და სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური ფაქტორების იდენტიფიცირებას, რომლებიც გავლენას ახდენს ორგანიზაციის მუშაობაზე.

სამოქმედო გეგმა – განსაზღვრავს ორგანიზაციის მიმართულებას, მიზნებს და მათ მისაღწევ ძირითად საშუალებებს. სამოქმედო გეგმა უნდა შედგეს ყოველწლიურად, რადგან რთული გარემოს გათვალისწინებით ძნელია უფრო გრძელვადიანი პროგნოზების გაკეთება.

სტატისტიკური ანგარიში – ყოველდღიური, ყოველთვიური, წლიური, საშუალებას აძლევს ადმინისტრაციას აკონტროლოს დასახული გეგმის მიხედვით სამუშაოს მიმდინარეობა. თუ ანგარიშის დროს გამოვლინდა პრობლემა, ადმინისტრატოს შეუძლია მასზე დაუყოვნებლივ რეაგირება.

ჩანაწერები – მოიცავს სხვადასხვა განყოფილებების თუ საორგანიზაციო შეხვედრების ჩანაწერებს. უმაღლესი ადმინისტრაციისათვის ისინი სანდო ინფორმაციის წყაროს წარმოადგენს ცალკეული განყოფილების მუშაობის შესახებ.

ორგანიზაციული დიაგრამა – წარმოადგენს ორგანიზაციის იერარქიული სტრუქტურის, განყოფილებების ურთიერთდამოკიდებულების და ცენტრთან მიმართების ილუსტრაციას, ასევე ცალკეულ დანაყოფთა ფუნქციებს და ანგარიშვალდებულების სქემას.

ჯეიმს მუნი (James D. Mooney, 1884-1957), ორგანიზაციის თეორია

ფეიოლის პრინციპები ძირითადად მოიცავდა ორგანიზაციული ქცევის პრინციპებს. ჯეიმს მუნი და ალან რაილი, General Motors-ის ვიცე პრეზიდენტი და მისი თანამემწე

ამერიკის შეერთებულ შტატებში ავითარებენ ადმინისტრაციული მენეჯმენტის თეორიას, რომელიც ყურადღებას ორგანიზაციულ სტრუქტურაზე ამახვილებს. მათი მთავარი თეზისი იყო, რომ არსებობს ორგანიზაციის ფუნდამენტური პრინციპები, ძირითადად სტრუქტურული ხასიათის, რომელთა იდენტიფიცირება ადამიანთა ერთობის ნებისმიერ ფორმაში შეიძლება. ორგანიზაციულ პრინციპებს მკველავრები იკვლევდნენ ისტორიული მაგალითების, მათ შორის რომის რესპუბლიკის და კათოლიკური ეკლესიის სტრუქტურის, გერმანიისა და საფრანგეთი არმიების, საფუძველზე. უნივერსალურ პრინციპებზე დაფუძნებული ოფიციალური სტრუქტურის შექმნა, მათი აზრით, ორგანიზაციული ეფექტურობის მიღწევის ერთადერთი საშუალებაა. მათ სამი ასეთი პრინციპი შეიმუშავეს:

მაკოორდინირებელი პრინციპი – ყველა კომპლექსურ ორგანიზაციაში უნდა ხდებოდეს ინდივიდუალური საქმიანობის კოორდინაცია. ეს კი ხელისუფლების მოვალეობაა. სწორედ ხელისუფლებაა ვალდებული შემოიღოს ისეთი წესები და დირექტივები, რაც ბრძანებათა ჯაჭვის მეშვეობით ორგანიზაციული მუშაობის კოორდინაციას შეუწყობს ხელს.

შკალარული პრინციპი – კოორდინაციის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია იერარქიული სტრუქტურის შექმნა, სადაც ხესლიუფლება ხორციელდება ზემოდან ქვემოთ, შკალარული ჯაჭვით. ეს ჯაჭვი იქმნება ძალაუფლების დელეგირების მეშვეობით მაღალი დონის მენეჯერისაგან მის ქვედა რგოლზე. დელეგირებული ძალაუფლება გულისხმობს ასევე შემდეგი რგოლის პერსონალის მართვის უფლებას. მუნისა და რაილის მიხედვით, ძალაუფლების დელეგირება ჭეშმარიტი ლიდერის გამოსავლენ ტესტს წარმოადგენს. ზოგიერთი ხელმძღვანელი იმდენად მარტივად გადასცემს ძალაუფლებას, რომ იხსნის ყოველგვარ პასუხისმგებლობას შესასრულებელ სამუშაოზე. ზოგისთვის დელეგირება პრობლემას წარმოადგენს, რადგან კონტროლის მექანიზმების დაკარგვის ეშინია. მხოლოდ ჭეშმარიტ ლიდერს შეუძლია ძალაუფლების დელეგირება ისე, რომ საბოლოო პასუხისმგებლობა კვლავ მასზე რჩებოდეს. არავის შეუძლია რთულ დავალებასთან მარტო გამკლავება. ამიტომაც ეფექტური ლიდერი ისე ანაწილებს სამუშაოს და გადასცემს ძალაუფლებას ქვედა რგოლს, რომ ამავე დროს შეინარჩუნოს კონტროლისა და კოორდინირების ყველა საშუალება. აღსანიშნავია, რომ თავის დისკრეციის ფარგლებში ყველას შეუძლია ხელისუფლებასთან შეუთანხმებლად პრობლემების მოგვარება, გარდა გამონაკლისი შემთხვევისა, როდესაც პრობლემა იმდენად უშუალო და რთულია, რომ უმაღლესი ხელისუფლების ჩართვას მოითხოვს.

ფუნქციური პრინციპი – შკალარული პრინციპი ხელისუფლების ვერტიკალურ დიფერენციაციას ეფუძნება, ფუნქციური პრინციპი კი მოვალეობების ჰორიზონტალურ გადანაწილებას გულისხმობს. ორგანიზაციული საქმიანობა ცალკეულ ფუნქციებად იყოფა და სხვადასხვა განყოფილებებს შორის ნაწილდება, რომლებიც ერთმანეთთან ჰორიზონტალურ მიმართებაში იმყოფებიან.

მუნი და რაილი, როგორც პრაქტიკოსი ადმინისტრატორები, კარგად იცნობენ პრობლემებს, რომლებიც ამ სფეროს ყოველდღიურ თავსატეხვარს წარმოადგენს. მათი თეორიული წინამძღვრები ორგანიზაციული ეფექტურობის შესახებ მოიცავს კავშირს სტრუქტურასა და ორგანიზაციის მიზანს შორის. მართალია, ამ პრინციპების იდენტიფიცირება ორგანიზაციული პრობლემების ერთხელ და სამუდამო გადაწყვეტას არ ნიშნავს, მარგამ თანამედროვე ორგანიზაციებშიც ისინი ეფექტური მმართველობის განუშორებელ მახასიათებლებს წარმოადგენს.

სახელმწიფო ადმინისტრაციის, როგორც მეცნიერების დამოუკიდებელი დარგის, განვითარება ადმინისტრაციული მენეჯმენტის თეორია ლუთერ გულიკი (Luther Gulick, 1892-1993)

აშშ-ში 1930-იანი წლების დეპრესიის საპასუხოდ საზოგადოებაში ბუნებრივად გაჩნდა მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი. ადმინისტრაციული აპარატი, რომელიც იმ პერიოდისათვის დიდ და მოუქნელ მანქანას წარმოადგენდა, სულ უფრო ფართოდ ერეოდა საზოგადოებრივი საქმიანობის ყველა სფეროში. დღის წესრიგში დადგა სახელმწიფო ადმინისტრაციის რეფორმისა და ახლებური მიდგომების შემუშავების აუცილებლობა. სახელმწიფო ადმინისტრაციის როგორც თეორიული მეცნიერების შესწავლა პრეზიდენტ რუზველტის პირველი ადმინისტრაციის პერიოდში დაიწყო. 1936 წელს ჩამოყალიბდა ადმინისტრაციული მენეჯმენტის საპრეზიდენტო კომიტეტი, რომლის მიზანიც იყო უმაღლესი ადმინისტრაციული ხელისუფლების აპარატში შემაჯავალი უწყებების რეორგანიზაცია და ეფექტური სისტემის შექმნა. ამ კომიტეტის წევრი იყო ლუთერ გულიკი (Luther Gulick), რომელიც მოგვიანებით ნიუ იორკის მუნიციპალური ბიუროს საფუძველზე შექმნილი სახელმწიფო ადმინისტრაციის პირველი ინსტიტუტის დირექტორი გახდა. გულიკმა კომიტეტში მუშაობის დროს, პირველ რიგში თავი მოუყარა იმ ლიტერატურას, რომელიც მენეჯმენტის სფეროში არსებობდა. მისი შრომა შენიშვნები ორგანიზაციული თეორიის შესახებ, წარმოადგენს ფეიოლისა და მუნის მოძღვრებათა ძალზე ამომწურავ მიმოხილვას. ხოლო თავად გულიკის, როგორც ორიგინალური მეცნიერის დამსახურება კი ისაა, რომ იგი პირველი შეეცადა ადმინისტრაციული თეორიის პრინციპები ადმინისტრაციულ პრაქტიკაში განეხორციელებინა, სპეციფიკურად სახელისუფლებო სისტემაში.

ადმინისტრაციული პრინციპების გამოყენება სახელმწიფო ორგანიზაციებში

გულიკი ხვდებოდა, რომ მთავარი პრობლემა, რომელიც სახელმწიფო სექტორის ორგანიზაციების წინაშე იდგა, იყო ორგანიზაციული მოწყობა. გულიკი აღნიშნავდა ასევე, რომ ეს საკითხი ორგანიზაციული თეორიის მკვლევარების სერიოზული მსჯელობის საკითხი არ გამხდარა. ხელისუფლება პასუხისმგებელია მრავალი რთული ამოცანის გადაწყვეტაზე, რომლებიც თავის ბუნებით ერთმანეთსაგან განსხვავებულია, დაწყებული ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებიდან, ეკონომიკური პოლიტიკით დამთავრებული. თეორეტიკოსების ნაწილი სწორედ ამის გამო თვლის, რომ სახელმწიფო და კერძო ორგანიზაციების მართვაში ძალზე ბევრი რამაა საერთო. მაგრამ მიუხედავად იმისა, რომ კომპლექსურ ორგანიზაციებში ცალკეული დეპარტამენტები, თავისი დისკრეციიდან გამომდინარე, თითქმის სრულ ავტონომიურობას ფლობენ, სახელმწიფო სექტორისათვის დამახასიათებელია ორი ისეთი არსებითი ნიშანი, რაც მას მკვეთრად განასხვავებს კერძო ორგანიზაციისაგან და რაზეც პირველად ყურადღება ლუთერ გულიკმა გაამახვილა: სახელმწიფო ორგანიზაცია ანგარიშვალდებულია მოსახლეობის წინაშე; და სახელმწიფო ორგანიზაცია არამომგებიანია. სწორედ ანგარიშვალდებულების პრინციპიდან

გამომდინარე ცალკეული დეპარტამენტების ავტონომიურობა იზღუდება და ისინი ცენტრის კოორდინაციასა და კონტროლს ექვემდებარება. თუმცა, გულიკი აღიარებდა იმასაც, რომ შრომის დანაწილება და დეპარტამენტალიზაცია ეფექტური მუშაობის აუცილებელი წინაპირობაა.

გულიკმა ყურადღება შეაჩერა კონკრეტულად მენეჯმენტის ფუნქციებზე, რომლებიც შესაძლოა უნივერსალური ყოფილიყო ნებისმიერი ტიპის ორგანიზაციისათვის და განსაზღვრა ადმინისტრატორთა როლი ორგანიზაციულ სტრუქტურაში. რეორგანიზაციის კომიტეტის მიერ გამოცემულ კრებულში გამოქვეყნდა გულიკის სტატიაც “შენიშვნები საორგანიზაციო თეორიის შესახებ”, სადაც აღწერა სახელმწიფო მენეჯმენტის ფუნქციები და მათ აკრონიმის სახე მისცა: POSDCORB: დაგეგმვა (Planning), ორგანიზება (Organizing), პერსონალთან მუშაობა (Staffing), მიმართულების განსაზღვრა (Directing), კოორდინირება (Coordinating), ანგარიშგება (Reporting) და ბიუჯეტის შედგება (Budgeting). სწორედ ეს იყო ის ძირითადი ფუნქციები, რომლებიც უნდა წარმოედგინა მენეჯერს ეფექტურად მართვად ორგანიზაციაში.

განვიხილოთ თითოეული ფუნქცია ცალ-ცალკე:

დაგეგმვა – გულისხმობს ორგანიზაციისა და ინდივიდუალური მუშაობისათვის უფრო ეფექტურ მომზადებას. ეს არ არის მხოლოდ სტრატეგიული გეგმის შედგენა, არამედ ყოველდღიური საქმიანობაც. ზოგიერთი მენეჯერი ადგენს გეგმას მთელი ორგანიზაციის მუშაობისათვის, ზოგი – მათთვის, ვისაც უშუალოდ ზედამხედველობენ, ზოგი კი – მხოლოდ საკუთარი მოქმედებების გეგმას. ეს პრაქტიკული მუშაობის ძალიან მნიშვნელოვანი ეტაპია.

ორგანიზება – მრავალი ტიპის საქმიანობას მოიცავს, მათ შორის ორგანიზაციის დაყოფას განყოფილებებად და დეპარტამენტებად, ორგანიზაციულ იერარქიაში სხვადასხვა დონეების გამიჯნვას, ანგარიშვალდებულების სქემის შედგენას, ასევე, გარკვეული ტიპის ორგანიზაციებში სპეციფიკური სამუშაო ადგილების და თითოეულ ადგილთან დაკავშირებული სამუშაო ვალდებულებების აღწერილობის განსაზღვრას.

პერსონალთან მუშაობა – მოიცავს, სხვათა შორის, განსაზღვრულ სამუშაო ადგილებზე ადამიანების დანიშნვას, ორგანიზაციის ადამიანური რესურსების მართვას, ტრენინგების ჩატარებას, ასევე დაქირავების, სამუშაოდან დათხოვნისა და წვრთნის კრიტერიუმებისა და პრინციპების შემუშავებას. ცხადია, ადამიანებთან ურთიერთობებს კომუნიკაციისა და მოტივაციის სპეციფიკური უნარების გამომუშავებაც სჭირდება.

მიმართულების განსაზღვრა – ხშირად მენეჯმენტის ყველაზე დინამიკური და ხილული ფუნქციაა. იგი აერთიანებს სამ კრიტიკულ საქმიანობას: ხელმძღვანელობას, მოტივირებასა და საჭიროების შემთხვევაში ცვლილებების შემოტანას. ორგანიზაციის მიმართულების განსაზღვრა ძალზე კომპლექსური ამოცანაა და პერსონალური თუ ინტერპერსონალური თვისებების მთელს სპექტრს მოითხოვს.

კოორდინირება – გულისხმობს სხვადასხვა ადგილებზე მომუშავე მრავალი განსხვავებული ადამიანის საქმიანობის თავმოყრას და ერთიან მართვას. თანამედროვე ორგანიზაციებში მართვის სირთულე სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ

მენჯერს სხვადასხვა მცირე ნაწილებისაგან უხდება ერთიანი მოზაიკის აწყობა. ეს ფუნქცია მენჯერისაგან მოითხოვს კომუნიკაციისა და მოლაპარაკებების წარმოების უნარს.

ანგარიშგება – გულისხმობს აღმასრულებლის მხრიდან ანგარიშგებას ვის წინაშეც იგი პასუხისმგებელია, მიმდინარე პროცესების შესახებ და, შესაბამისად, ინსპექტირებისა და შენიშვნების შესახებ ინფორმაციის მიღებას და თავისი თანამშრომლებისათვის გადაცემას.

ბიუჯეტის შედგენა – მოიცავს ორგანიზაციული რესურსების მართვას, განსაკუთრებით ფინანსური რესურსებისა, ფონდების მოძიებასა და განვითარებას კონკრეტული პროგრამებისათვის და მწირი რესურსების სწორ გადანაწილებას ორგანიზაციის საქმიანობის პრიორიტეტული სფეროებისა და პროექტების შესაბამისად.

კიდევ ერთი ჯგუფი პრინციპებისა, რომელიც გულიკმა შეიმუშავა, ეხება შრომის ორგანიზების საკითხს. იგი წერდა, რომ სახელმწიფო ორგანიზაციები შეიძლება ოთხი კრიტერიუმის (4 P) მიხედვით დაგჯუფდეს:

- მიზანი (purpose), რომელსაც ემსახურება ორგანიზაცია (განათლება, სოციალური დაცვა და ა.შ.)
- პროცესი (process), რომლითაც ხდება დასახული მიზნის განხორციელება (სამედიცინო ღონისძიებები, საგანმანათლებლო სისტემის შექმნა)
- ადამიანები (persons), რომლებიც ორგანიზაციის სამიზნე ჯგუფს შეადგენენ (სკოლის მოსწავლეები, ვეტერანები)
- ადგილი (place), სადაც უშუალოდ მიმდინარეობს პროგრამის განხორციელება.

ადმინისტრაციული მენეჯმენტისა და სახელმწიფო ადმინისტრაციის თეორიული კვლევა საკმაოდ ინტენსიურად მიმდინარეობდა XX საუკუნის პირველ ათწლეულებში ამერიკის შეერთებულ შტატებში. ფაქტობრივად, ამ პერიოდში სახელმწიფო ადმინისტრაცია ჩამოყალიბდა ცალკე დისციპლინად, რომელიც უმაღლესი სასწავლებლების პროგრამაშიც მოხვდა. შეიქმნა კვლევითი ბიუროები, რომლებიც ადმინისტრაციული თეორიის სხვადასხვა ასპექტებს შეისწავლიდნენ, მაგალითად შეგვიძლია დავასახელოთ საჯარო მოხელეთა დაქირავებისა და გათავისუფლების პრინციპები, სახელმწიფო შესყიდვების პრინციპები, სახელმწიფო ორგანიზაციებში აღრიცხვისა და ნაგარიშგების პრინციპები, საკადრო ადმინისტრაციის პრინციპები და მრავალი სხვა. თანდათანობით კვლევამ მიიღო ხელისუფლების გარდაქმნისა და რეფორმირების მიმართულება. თოერეტიკოსები ძირითად ყურადღებას ამახვილებდნენ აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერებაზე, უწყებათა შორის პარალელიზმის და ფუნქციების დუბლირების პრობლემაზე, რაც მოქნილი ადმინისტრაციული სისტემის შექმნის წინაპირობას წარმოადგენდა. ხელისუფლების რეორგანიზების თემა მჭიდროდ უკავშირდებოდა დემოკრატიის თეორიას, რომელიც კვლევით ბიუროებში განვითარდა. ამ თეორიის მიხედვით ქვეყნის უმაღლესი აღმასრულებელი ანგარიშვალდებული ხალხის წინაშე უნდა ყოფილიყო მხოლოდ იმ საქმიანობაზე, რასაც თავად აკონტროლებდა. შესაბამისად, ხელისუფლების ნებისმიერი საქმიანობა უნდა წარმართულიყო უმაღლესი აღმასრულებლის, პრეზიდენტის კონტროლისა და კოორდინაციის ნიშნით. ამისათვის აუცილებელი იყო ერთიანი, ინტეგრირებული

ადმინისტრაციული სტრუქტურის ჩამოყალიბება. წინააღმდეგ შემთხვევაში ვერც მოსახლეობა და ვერც საკანონმდებლო ხელისუფლება ვერ განსაზღვრავდა, ვინ უნდა ყოფილიყო პასუხისმგებელი აღმასრულებელი შტოს ამა თუ იმ საქმიანობაზე. ამერიკის სახელმიწყო ადმინისტრაციის კვლევაში ერთგვარი “გარდატეხის წერტილად” თვლიან ბერდისა და კლივლენდის (ჩჰარლეს . ეარდ, რედერიცკ . ჩლეველანდ) რეკომენდაციებს ნიუ იორკის შტატის საკონსტიტუციო რეფორმებთან დაკავშირებით. მათ მიერ ჩამოყალიბებულ პრინციპებს მოგვიანებით აღმასრულებელი ხელისუფლების ადმინისტრაციული სტრუქტურის ინტეგრაციის კანონები უწოდეს:

1. უმაღლესი აღმასრულებელი პირდაპირი წესით აირჩევა ამომრჩეველთა ან მათ წარმომადგენელთა მიერ და მათ წინაშეა პასუხისმგებელი; იგი ასრულებს უმაღლესი ადმინისტრატორის, ისევე როგორც ქვეყნის მეთაურის მოვალეობას
2. ყველა ადმინისტრაციული უწყება კონსოლიდირებულია შედარებით მცირე ოდენობის აღმასრულებელ დეპარტამენტებში, ხოლო ყოველი დეპარტამენტი ორგანიზებულია და პასუხისმგებელია ერთი ნათელი და მაკფიოდ განსაზღვრული სახელისუფლებო ფუნქციის გარშემო.
3. ადმინისტრაციული ფუნქციების დანაწილების ძალაუფლება ენიჭება ერთ კონკრეტულ ადმინისტრაციულ ოფიცერს, ხოლო პასუხისმგებლობის ჯაჭვი დაქვემდებარებულიდან ზემდგომი რგოლისაკენ მკაფიოდ არის განსაზღვრული.
4. თითოეული დეპარტამენტის და ბიუროს უფროსის ძალაუფლება შეესაბამება მის პასუხისმგებლობას.
5. უმაღლესი აღმასრულებლის განკარგულებაში იმყოფება საკარდო უწყებების ხელმძღვანელები, რომლებიც ეხმარებიან მას დაგეგმვის, ბიუჯეტის შედგენისა და აღმასრულებელი უწყებების კოორდინირების საქმეში.
6. უმაღლესი აღმასრულებელი პასუხისმგებელია ბიუჯეტის შედგენასა და შესაბამისი კანონმდებლობის დამუშავებაზე.
7. საკანონმდებლო ხელისუფლების ჩარევა ადმინისტრაციის საქმიანობაში შემოიფარგლება ზედამხედველობის განხორციელებით, რომელიც გამოიხატება გამოძიებაში, ანგარიშგებასა და აუდიტის საშუალებით.

ამ კანონების ძირითადი მიზანი იყო დეზორგანიზებული და დანაწევრებული ადმინისტრაციული სტრუქტურის გამთლიანება, ხელიუსფლების ყველა დონეზე. გარდა ამისა, ისინი გამოხატავდა პროგრესივისტების სწრაფვას ძლიერი აღმასრულებელი ხელისუფლების ჩამოყალიბებისაკენ. მათი რწმენით, აღმასრულებელი ხელისუფლების ძალაუფლება და პასუხისმგებლობა ურთიერთშესაბამისი უნდა ყოფილიყო. სწორედ ასე იქნებოდა შესაძლებელი დემოკრატიული ფასეულობების დაცვა და ხელისუფლების ეფექტურობის გაძლიერება. თუმცა, დემოკრატიის ამგვარ განსაზღვრებას ყველა არ ეთანხმება. ზოგიერთი თეორეტიკოსის და პრაქტიკოსის აზრით, ინტეგრაციის კანონები იცავს ისეთ ღირებულებებს, რომლებიც ცენტრალიზებული კონტროლის მოდელიდან გამომდინარეობს, რაც, შესაბამისად, დემოკრატიის შემასუსტებელი ფაქტორი უფროა, ვიდრე გამაძლიერებელი.

ორგანიზაციული განვითარების ახალი თეორიები

ადმინისტრაციული მენეჯმენტის თეორიულმა კვლევამ დიდწილად განსაზღვრა სახლემიწყო ადმინისტრაციის, როგორც დამოუკიდებელი დარგის, შინაარსი და მასშტაბი. მეოცე საუკუნის შუა წლებში ორგანიზაციული თეორიების განვითარებამ ახალი მიმართულება შეიძინა, რომელიც, ერთი მხრივ, მეთოდებისა და მიდგომების თვალსაზრისით, ზემოთ აღწერილი კვლევების მემკვიდრე იყო, მეორე მხრივ კი მათ კრიტიკას წარმოადგენდა და ძირეულად განსხვავდებოდა ვებერისა თუ ტეილორისეული შესხედულებებისაგან. 40-იანი წლებიდან ამ სფეროში ყველაზე ცნობილი სახელები გახლავთ ჰერბერტ საიმონი (Herbert Simon) და დუაით ვალდო (Dwight Waldo).

ჰერბერტ საიმონი

40-იან წლებში საიმონი წერს ესსეს, სათაურით “ადმინისტრაციის ანდაზები”, რომელიც იქმნება გულიკისეული აკრონიმის, **POSDCORB**-ის მიდგომის საპასუხოდ. საიმონის მიზანი იყო, მკითხველისათვის ახლებური თვალთ ეჩვენებინა ორგანიზაციული დინამიკა, რომლის აღსაქმელად მხოლოდ გამოთქმები, ანდაზები და აკრონიმები საკმარისი არ იქნებოდა. მისი აზრით, აუცილებელი იყო უფრო სისტემური და სამეცნიერო ანალიზი, რომლის საბოლოო მიზანი ორგანიზაციების გარდაქმნა იქნებოდა. საიმონიც, ისევე როგორც ბარნარდი, თავის კვლევებში ძირითად აქცენტს გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე აკეთებს. მიუხედავად იმისა, რომ იგი უარყოფს მოსაზრებას, რომ შეიძლება არსებობდეს ერთადერთი სწორი გზა კონკრეტული პრობლემის გადასაწყვეტად, იგი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ალტერნატივების შერჩევის დროს პირველ რიგში ითვალისწინებს ეფექტიანობის ფაქტორს, რომელსაც, ტეილორის მსგავსად, მიიჩნევს არსებული რესურსით მაქსიმალური მოგების მიღებად; თუმცა, გაცილებით უფრო ღრმა მიდგომას გეოგრაფიკულ მის მისაღწევად. საიმონის თეორიის საფუძველში დევს მოსაზრება, რომ ადამიანი არაპროგნოზირებადი არსებაა. შეუძლებელია მისი ქმედებების ბოლომდე დაგეგმვა ან ამოცნობა და განსაზღვრა. ტეილორი თვლიდა, რომ ადამიანი რეაგირებს მხოლოდ ეკონომიკურ წახალისებაზე. საიმონის აზრით კი ორგანიზაციაში მომუშავე ადამიანები გაცილებით მეტია, ვიდრე მისი შემადგენელი ნაწილების ეკონომიკური მნიშვნელობების ჯამი. ამიტომ მან დაიწყო იმ პრობლემების კვლევა, რომლებიც კომპლექსური ტიპის ორგანიზაციებში გადაწყვეტილების მიღების დროს წარმოიქმნება.

საიმონის შედეგულებით, ადამიანს მხოლოდ რაციონალური მოტივები არ მართავს, მის ქცევაზე ორგანიზაციაში ხშირად ირაციონალურიც ახდენს გავლენას. მთავარი კი ის არის, რომ ადამიანს შეზღუდული აქმის უნარი გააჩნია. მას არ შეუძლია განუსაზღვრელი რაოდენობის ინფორმაციის ათვისება ან განუსაზღვრელად ბევრ პრობლემაზე ერთდროულად რეაგირება, ამდენად, მისი ორგანიზაციული ქცევაც ასახავს მხოლოდ ინფორმაციის იმ ნაწილს, რომელსაც ის ფლობს. შეუძლებელია, ადამიანმა ყოველ კონკრეტულ სიტუაციაში, კონკრეტული პრობლემის წარმოქმნის დროს მოახდინოს რაციონალური კალკულაცია და ალტერნატივათა შორის

საუკეთესო უშეცდომოდ და ობიექტურად განსაზღვროს. მის არჩევანზე აუცილებლად მოახდენს გავლენას სუბიექტური ფაქტორებიც. შესაბამისად, გადაწყვეტილების მიღებისათვის მხოლოდ რაციონალური საფუძველი საკმარისი არ არის. რაციონალურობა გულისხმობს სრული ცოდნის ფლობას რაიმე პრობლემის გარშემო და არჩეული ალტერნატივის განხორციელების შემთხვევაში დამდგარი შედეგების უშეცდომოდ აწონ-დაწონვას. ადმინისტრაციული თეორიის ძირითადი დებულება, საიმონის აზრით, უნდა იყოს ადამიანის სოციალურ ქცევაში რაციონალური და არარაციონალური ასპექტების გათვალისწინება. ნებისმიერი გადაწყვეტილების მიმღები, თუ ის ადამიანური ქცევის მხოლოდ რაციონალურ ასპექტს გაითვალისწინებს, არასწორ გადაწყვეტილებას მიიღებს. არ არსებობს უბრალოდ “საუკეთესო” არჩევანი, რომელიც უნივერსალურად მისაღები იქნება. საიმონი ყურადღებას ამახვილებს ორგანიზაციაში ისეთ მომენტებზე, როგორებიცაა კომუნიკაცია და ხელმძღვანელობა, რომლებიც ორგანიზაციული ქცევის განუყოფელ და აუცილებელ ნაწილებს წარმოადგენს. ორგანიზაციის როლი არის ადამიანის ქცევაში რაციონალურის გაძლიერება ისეთი ტექნიკური საშუალებების გამოყენებით, როგორიცაა კომპიუტერები, სიმულაციური და ფორმალური მოდელირება. ორგანიზაციული თეორიის მიზანი უნდა იყოს ისეთი საოპერაციო ტექნიკის შემუშავება და შემდგომ ამ ტექნიკური მეთოდოლოგიის სწავლება ორგანიზაციის წევრებისათვის, რომელიც მათ რაციონალური ასპექტების გაძლიერებაში დაეხმარება. მათემატიკური მოდელების შემუშავებით შესაძლებელი გახდება არა მარტო გარკვეული ქმედებების წინასწარ განსაზღვრა, არამედ ორგანიზაციულ განვითარებაზე ზემოქმედება და მისი სასურველი მიმართულებით წაყვანა. კომპიუტერები საშუალებას აძლევს ადამიანს გააფართოვოს თავისი აღქმისა და დამახსოვრების შეზღუდული უნარი და, ფაქტობრივად, უსაზღვრო მონაცემთა ბაზა გახადოს ხელმისაწვდომი.

დუაით ვალდო

განსხვავებით საიმონისაგან, რომელიც ყურადღებას ორგანიზაციის ეფექტიანობის ზრდაზე ამახვილებდა, დუაით ვალდოს ძირითადი მიზანი იყო ქვეყნის კონტექსტში სახელმწიფო ადმინისტრაციის როლის განსაზღვრა. იგი წერდა, რომ პოლიტიკური თეორიები აგებული უნდა იყოს მატერიალური გარემოსა და იდეოლოგიური ჩარჩოების გათვალისწინებით. სახელმწიფო მმართველობის თეორია განუყოფლად უკავშირდება იმ უნიკალურ ეკონომიკურ, სოციალურ, პოლიტიკურ და იდეოლოგიურ კონტექსტს, რომელშიც არსებობს და ვითარდება.

სახელმწიფო მმართველობის კვლევის დროს მნიშვნელოვანია ორგანიზაციული განვითარების მოტივებისა და დინამიკის შესწავლა, ისევე, როგორც იმ სოციალური ღირებულებების, რომლების ორგანიზაციული ღირებულებების საფუძველში დევს. სახელმწიფო ორგანიზაციები ჩვენი ყოველდღიური ცხოვრების ნაწილია. თუ ჩვენ მხოლოდ იმის გაგებას შევეცდებით, როგორ მუშაობენ ისინი და არ გამოვიკვლივთ, რა არის მათი ძირითადი არსი, ჩვენ დაკარგავთ მათი გაკონტროლების ბერკეტებს. ვალდო, როგორც პრაქტიკოსი ადმინისტრატორი, რომელიც სახელმწიფო უწყებაში მუშაობდა მეორე მსოფლიო ომის განმავლობაში, კარგად აცნობიერებდა, რომ ორგანიზაციული კვლევა არა მარტო თეორეტიკოსების, არამედ პრაქტიკოსებისთვისაც მნიშვნელოვანია. მიუხედავად იმისა, რომ ორგანიზაციული ცხოვრების ყოველდღიური პრობლემები პრაქტიკოს ადმინისტრატორს მძიმე ტვირთად

აწევს, ეს არ უნდა იქცეს საკმარის მიზეზად იმისათვის, რომ მან ყველა თეორიულ საკითხზე პასუხის მოძიება მხოლოდ აკადემიურ წრეებს დაუტოვოს. საჯარო მოხელე თავად უნდა იყოს დაინტერესებული იმის გარკვევაში, თუ რას ემსახურება მისი ორგანიზაცია და როგორია მისი განვითარების დინამიკა.

როგორც დავინახეთ, ორგანიზაციული თეორიის განვითარება ამ ორი მეცნიერის ნაშრომებში ორ სხვადასხვა მიმართულებას იძენს, ერთი – ორგანიზაციის ეფექტიანობის ზრდას ეხება, მეორე კი ორგანიზაციის სოციალური, ეკონომიკური, პოლიტიკური და იდეოლოგიური გარემოს კვლევას. ამ ორი მიდგომის გაერთიანების მცდელობას წარმოადგენს Charles Lindblom-ის მოსაზრებები, სადაც ის ყურადღებას ისევ და ისევ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე ამახვილებს და ორ განსხვავებულ მეთოდს გვთავაზობს. პირველი – *რაციონალური აღქმის* მეთოდი გულისხმობს, რომ პასუხისმგებელი პირი გადაწყვეტილების მიღებამდე მოიძიებს ნებისმიერ ინფორმაციას – აყალიბებს მიზნებს, განსაზღვრავს ყველა ფაქტორს, რომლებიც გავლენას ახდენს გადაწყვეტილებაზე, შეისწავლის და აფასებს შესაძლო ალტერნატივებს და მათ მოსალოდნელ შედეგებს და მათ გავლენას დასახულ მიზნებზე და მხოლოდ ამის შემდეგ იღებს საუკეთესო გადაწყვეტილებას. ასეთი მიდგომა, ლინდბლომის აზრით, მხოლოდ შედარებით მარტივი პრობლემების გადაჭრის დროს მუშაობს. თუ საქმე გვაქვს კომპლექსურ პრობლემასთან, სადაც რამდენიმე ცვლადი მონაწილეობს, რაციონალურად ყველაფრის გათვლა შეუძლებელი ხდება. ლინდბლომის მიხედვით, ლიტერატურის დიდი ნაწილი, რომელიც სახელმწიფო ადმინისტრაციას ეხება, სწორედ ასეთ მარტივ პრობლემებს იღებს მაგალითად და ამიტომაც გადაწყვეტილების მიღების რაციონალურ მოდელს ავითარებს.

მეორე მიდგომას ეწოდება. *შედარებითი წარმატების მეთოდი* (successive limited comparison), ანუ ინკრემენტული გადაწყვეტილების მიღება. ამ მეთოდის თანახმად, კომპლექსური გადაწყვეტილების მიღებისას გადაწყვეტილების მიმღები ოპერირებს მის ხელთ არსებული ინფორმაციით და ითვალისწინებს, რომ არ არსებობს საუკეთესო, სწორი ან არასწორი გადაწყვეტილება, არ არსებობს ცალსახა რაციონალური გადაწყვეტილება. გადაწყვეტილების მიმღები აკეთებს არჩევანს სხვადასხვა პოლიტიკური კურსების ინკრემენტულ ან მარგინალურ განსხვავებებს შორის და იღებს ისეთ გადაწყვეტილებას, რომელიც პოლიტიკურად მისაღები იქნება არსებული კონტექსტიდან და იდეოლოგიიდან გამომდინარე.

დასკვნა

XX საუკუნის დასაწყისში ორგანიზაციულ კვლევებში ახალი, რაციონალურობის ელემენტი შემოვიდა. თავდაპირველად მან თავი, როგორც ფილოსოფიურმა პრინციპმა, ვებერის შორმებში იჩინა, მაგრამ ადმინისტრაციული სტრუქტურის ორგანიზების თვალსაზრისით რაციონალური მიდგომის აპოლოგეტებად ტეილორი, ფეიოლი და მუნი უნდა მივიჩნიოთ.

ჰენრი ფეიოლის დამსახურებაა მენეჯმენტის ზოგადი თეორიის შექმნა სწორედ იმ პერიოდში, როდესაც კერძო თუ სახელმწიფო ორგანიზაციების წინაშე მდგომი ამოცანები სულ უფრო და უფრო რთული ხდებოდა, შესაბამისად, სწრაფად იზრდებოდა და ვითარდებოდა ორგანიზაციული სტრუქტურა. ფეიოლმა ხაზი გაუსვა

მენეჯმენტის სფეროში სპეციალური განათლების აუცილებლობას, რითაც საფუძველი ჩაუყარა მენეჯმენტის, როგორც მეცნიერების დამოუკიდებელი დარგის, არსებობას.

ჯემს მუნი იყო პირველი, ვინც იზოლირებულად განიხილა ორგანიზების ის ასპექტები, რომლებიც უნივერსალურია ყველა ტიპის ორგანიზაციისათვის. ისტორიულ მაგალითებზე დაყრდნობით, მან აღწერა შრომის დანაწილების ვერტიკალური და ჰორიზონტალური პრინციპები, რაც თანამედროვე, მოქნილი და ეფექტური ორგანიზაციების ძირითადი მახასიათებელია.

ლუთერ გულიკისა და მისი თანამედროვეების უდიდესი დამსახურებაა ადმინისტრაციული სტრუქტურის თეორიული კვლევა და სახელმწიფო მმართველობის თეორიული საფუძვლების ჩამოყალიბება, ისევე, როგორც თეორიის პრაქტიკული დანერგვა სახელმწიფო ორგანიზაციებში. ის ზოგადი პრინციპები, რომლებიც გულიკს ეფექტური ორგანიზაციისათვის აუცილებლად მიაჩნდა – დირექტივების ერთიანობა, იერარქიული სტრუქტურა, ფუნქციური სპეციალიზაცია, კონტროლის ჯაჭვი, კომპეტენცია და მის ფარგლებში გადაწყვეტილებებზე პასუხისმგებლობა და ასევე რაციონალური ორგანიზაციული მოწყობა – 30-იანი წლების საორგანიზაციო მენეჯმენტის თეორიის საფუძვლებს წარმოადგენს.

