შესავალი შედარებით საჯარო მმართველობაში

ადმინისტრაციული სისტემები და რეფორმები ევროპაში

საბინე კულმანი და ჰელმუტ ვოლმანი

გერმანიის თანამშრომლობა
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Introduction to Comparative Public Administration

Administrative Systems and Reforms in Europe

Sabine Kuhlmann
Professor of Political Sciences, Administration and Organization, University of Potsdam, Germany

Hellmut Wollmann
Professor Emeritus of Public Administration, Social Science Institute, Humboldt University of Berlin, Germany

Edward Elgar
Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA

წინამდებარე გამოცემა შექმნილია GIZ-ის (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) ფინანსური მხარდაჭერით. 1993 წლიდან GIZ-ი საქართველოში ხელს უწყობს სამართლისა და იუსტიციის რეფორმების გატარებას. სხვა ღონისძიებებთან ერთად GIZ-ი ზრუნავს იურიდიული ლიტერატურის შექმნასა და სამართლის პოპულარიზაციაზე. GIZ-ი არ იღებს პასუხისმგებლობას ნაშრომის შინაარსობრივი მხარის სისწორეზე.

ავტორები
საბინე კულმანი – *პროფესორი, პოლიტიკური მეცნიერებები, მმართველობა და ორგანიზაცია, პოტსდამის უნივერსიტეტი, გერმანია*
ჰელმუტ ვოლმანი – *ემერიტუსი პროფესორი, საჯარო მმართველობა, სოციალური მეცნიერების ინსტიტუტი, ბერლინის ჰუმბოლტის უნივერსიტეტი, გერმანია*

მთარგმნელები
ნინო ცუხიშვილი – *გერმანიის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა უნივერსიტეტის (შპაიერი) დოქტორანტი, საჯარო მმართველობისა და კონსტიტუციური სამართლის მაგისტრი*
გვანცა ბესელია – *გერმანიის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა უნივერსიტეტის (შპაიერი) დოქტორანტი, საჯარო მმართველობის მაგისტრი*

ენობრივი რედაქტორი
თამარ გაბელაია

ტექნიკური უზრუნველყოფა
გვანცა მახათაძე

© გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), 2019
© 2014 Edward Elgar Publishing Ltd.
Georgian edition published by arrangement with Eulama Lit.Ag.

ტირაჟი: 1000 ეგზ.
Number of copies printed: 1000

გამოცემის ელექტრონული ვერსია შეგიძლიათ იხილოთ ვებგვერდზე: lawlibrary.info/ge

თბილისი, 2019
ISBN 978-9941-8-1889-9

სარჩევი

ავტორების შესახებ vi
წინასიტყვაობა ix

1 შესავალი 1
2 თეორიები და ანალიტიკური მეთოდები 10
3 საჯარო მმართველობის მოდელები და ტრადიციები ევროპაში: ქვეყნების პროფილი 65
4 ადმინისტრაციული რეფორმის შედარებითი პერსპექტივა 132
5 შედარებითი შეჯამება 315
6 შედარებითი საჯარო ადმინისტრირების სამომავლო პერსპექტივები 334

სარჩევი

ავტორების შესახებ vi
წინასიტყვაობა ix

1 შესავალი 1

2 თეორიები და ანალიტიკური მეთოდები 10
2.1 შედარებითი საჯარო მმართველობა 10
2.2 ინსტიტუციური პოლიტიკა და ადმინისტრაციული რეფორმები 42
2.3 მმართველობითი რეფორმების განმარტება: ნეოინსტიტუციური მიდგომა 51

3 საჯარო მმართველობის მოდელები და ტრადიციები ევროპაში: ქვეყნების პროფილი 65
3.1 კონტინენტური ევროპის ნაპოლეონური მოდელი: საფრანგეთი და იტალია 66
3.2 კონტინენტური ევროპის ფედერალური მოდელი: გერმანია 82
3.3 სკანდინავიური მოდელი: შვედეთი 91
3.4 ანგლოსაქსონიური მოდელი: დიდი ბრიტანეთი15 96
3.5 ცენტრალურ-აღმოსავლური ევროპული მოდელი: უნგრეთი 105
3.6 ქვეყნების შედარებითი ანალიზი 113

4 ადმინისტრაციული რეფორმის შედარებითი პერსპექტივა 132
4.1 რეფორმის დისკურსი 132
4.2 მთავრობათაშორისი რეფორმები: დეცენტრალიზაცია, რეგიონალიზაცია და ფედერალიზაცია 139
4.3 ტერიტორიული რეფორმები 177
4.4 საჯარო ადმინისტრირების რეფორმირება სახელმწიფოსა და ბაზარს შორის: პრივატიზაცია და რეაბილიტაცია 202
4.5 ადმინისტრაციული ორგანიზაციის მოდერნიზაცია, პროცედურები და პერსონალი 255

5 შედარებითი შეჯამება 315
5.1 ადმინისტრაციული რეფორმა 315
5.2 რეფორმის განხორციელება 319
5.3 დაახლოების, განსხვავებისა და არსის ახსნა 324

6 შედარებითი საჯარო ადმინისტრირების სამომავლო პერსპექტივები 334

ავტორების შესახებ

საბინე კულმანი დაიბადა 1970 წელს. ბერლინის ჰუმბოლდტის უნივერსიტეტის სოციალური მეცნიერების ხარისხი 1995 წელს მიიღო. 2007 წლამდე იგი პოტსდამის, ბოხუმის, კონსტანცისა და ბერლინის უნივერსიტეტებში მუშაობდა მკვლევრად. საბინე კულმანმა სადოქტორო თემაზე მუშაობა 2002 წელს (ბერლინის ჰუმბოლდტის უნივერსიტეტი) დაასრულა და Maisondes Sciencesdel' Homme Paris-ის კვლევითი გრანტი მიიღო. მისი პოსტსადოქტორო თეზისი 2007 წელს იყო წარდგენილი (პოტსდამი). 2007 წლიდან 2009 წლამდე იგი ბერლინის ჰუმბოლდტის უნივერსიტეტის საჯარო მმართველობის მოწვეული ლექტორი იყო, ხოლო 2009 წელს ასევე კონსტანცის უნივერსიტეტში ასწავლიდა. 2013 წლიდან იგი პოტსდამის უნივერსიტეტში პოლიტიკური მეცნიერებების, მმართველობისა და მენეჯმენტის პროგრამის სრული პროფესორი იყო; გარდა ამისა, იყო: 2009 წლიდან პოლიტიკური მეცნიერების გერმანული ასოციაციის პოლიტიკური ანალიზისა და ადმინისტრაციული მეცნიერებების დეპარტამენტების უფროსი; 2011 წლიდან — გერმანიის ფედერალური მთავრობის ეროვნული მარეგულირებელი საბჭოს წევრი; 2012 წლიდან — საჯარო მმართველობის ევროპული ჯგუფის (EGPA) ვიცე-პრეზიდენტი, ასევე სამეცნიერო ჟურნალ „საჯარო მმართველობის მიმოხილვის" (PAR) სარედაქციო ჯგუფის წევრი; ადმინისტრაციული მეცნიერებების საერთაშორისო მიმოხილვის (IRAS) რედაქტორის მოადგილე და საჯარო პოლიტიკის, სამართლისა და მენეჯმენტის ჟურნალის თანარედაქტორი.

მისი საქმიანობისა და კვლევის ძირითადი სფეროა: შედარებითი საჯარო მმართველობა, მმართველობის მოდერნიზაცია/საერთაშორისო საჯარო სექტორის რეფორმები; ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის შედარებითი ანალიზი; შეფასება, უკეთესი რეგულირება, რეგულირების ზეგავლენის შეფასება; მრავალდონიანი ადგილობრივი მმართველობა და დეცენტრალიზაცია.

მისი უახლესი ნაშრომებია: „მმართველობის მოდერნიზაციის შეფასება გერმანიის ადგილობრივი მმართველობის დონეზე: ახალი მმართველობის მოდელის წარმატებები და სირთულეები" (საჯარო მმართველობის მიმოხილვა, 68 (5), 2008, JorgBogumil-ისა და StephanGrohs-ის თანაავტორობით); „პოლიტიკისა და საჯარო მმართველობის რეფორმა კონტინენტურ ევროპაში. რეგიონული ინსტიტუციური ცვლილებები საფრანგეთისა და გერმანიის შედარების მაგალითზე", (2009, Nomos); „ახალი საჯარო მმართველობა „კლასიკური

კონტინენტური ევროპის მმართველობაში“: მოდერნიზაცია ადგილობრივ დონეზე გერმანიაში, საფრანგეთსა და იტალიაში“ (საჯარო მმართველობა, 88 (4), 2010); „საქმიანობის შესრულების შეფასება ევროპულ ადგილობრივ მმართველობებში: დიდი ბრიტანეთის, საფრანგეთის, შვედეთისა და გერმანიის რეფორმის გამოცდილების შედარებითი ანალიზი“ (ადმინისტრაციული მეცნიერებების საერთაშორისო მიმოხილვა, 76 (2) (2010); „დეცენტრალიზაციის გავლენები: ფრანგული გამოცდილება შედარებით პერსპექტივაში“ (ფრანგული პოლიტიკა, 8 (2), 2010, RenateReiter-ის, StephanGrohs-ის, FalkEbinger-ისა და JorgBogumil-ის თანაავტორობით); ასევე, ჰელმუტ ვოლმანის თანაავტორობით მომზადებული სტატია ადგილობრივი მმართველობის მიმოხილვაში, ევროპის ქვეყნებში ფუნქციური და ტერიტორიული რეფორმების შეფასების საკითხებზე: „ინსტიტუციური რეფორმების შეფასება რეგიონული მმართველობის დონეზე“ (37 (5)) და „კონკურენცია, თანამშრომლობა თუ კონტროლი? ბენჩმარკინის რეჟიმების შედარებითი ანალიზი ევროპის ადგილობრივ თვითმმართველობებში“ (საჯარო ფული და მენეჯმენტი, 33 (4) (2013 წელს, TimJakel-ის თანაავტორობით).

ჰელმუტ ვოლმანი დაიბადა 1936 წელს. მიიღო ჰაიდელბერგის უნივერსიტეტისა და ბერლინის თავისუფალი უნივერსიტეტის სამართლისა და პოლიტიკური მეცნიერებების ხარისხი, ასევე იყო Fullbright-ის პროგრამის სტუდენტი ვესლიანის უნივერსიტეტში, კონექტიკუტი, აშშ (1957-58 წწ). მან გერმანიის ეროვნული აკადემიის ფონდის (Studienstifftungdes Deutsches Volkes) სტიპენდია მიიღო; ჩააბარა სამართლის პირველი და მეორე სახელმწიფო გამოცდები (1962-1967) და სამართლის დოქტორი გახდა (1967); 1968-1974 წლებში იგი იყო კვლევითი ასისტენტი ჰაიდელბერგის უნივერსიტეტსა და 1970-1971 წლებში — Kennedy Memorial Fellow ჰარვარდის უნივერსიტეტში. იგი იყო ადმინისტრაციული მეცნიერებების პროფესორი ბერლინის თავისუფალ უნივერსიტეტსა (1974-1993) და ბერლინის ჰუმბოლდტის უნივერსიტეტში (1993-2001). ჰელმუტ ვოლმანი იყო ქალაქის კვლევისა და სტრუქტურული პოლიტიკის ინსტიტუტის (ბერლინი) თანადამფუძნებელი და წევრი (1974 წლიდან); პოლიტიკური მეცნიერების გერმანული ასოციაციის ადგილობრივი პოლიტიკის კვლევის სამუშაო ჯგუფის დამფუძნებელი (1972) და თავმჯდომარე (1975-85); ევროპის შეფასების საზოგადოების დამფუძნებელი და პრეზიდენტი (1998-99); პოლიტიკური მეცნიერების საერთაშორისო ასოციაციის ადგილობრივი პოლიტიკისა და მმართველობის შედარებითი ანალიზის კვლევითი კომიტეტის თავმჯდომარე (1975-96). ჰელმუტ ვოლმანი მრავალი უნივერსიტეტის მიწვეული პროფესორი იყო (მათ შორისაა: მოსკოვი, პეკინი, ტოკიო, პარიზი, ბორდო, ფლორენცია, გოტენბურგი). გარდა ამისა, იგი სამეცნიერო ჟურნალ

„Stadtforshungaktuell“-ის (120 ტომი 1983 წლიდან) სერიების რედაქტორი და „Urbanand Regional Research International“-ის (14 ტომი 2002 წლიდან) თანარედაქტორი იყო.

ჰელმუტ ვოლმანის საქმიანობისა და კვლევის სფეროა შედარებითი პოლიტიკა და მმართველობა (რეგიონულ და ეროვნულ დონეზე) და შეფასების კვლევა.

მისი უახლესი ნაშრომები მოიცავს: მართვა კომუნიზმის შემდეგ: ინსტიტუტები და პოლიტიკის შემუშავება (Rowmanand Littlefield, 2003, Vasselin Dimitrov-ისა და Klaus H. Goetz-ის თანაავტორობით); საჯარო სექტორის რეფორმის შეფასება (Edward Elgar Publishing, 2003, რედაქტორი); საჯარო სექტორის რეფორმების შედარება ბრიტანეთსა და გერმანიაში (Ashgate, 2000, თანარედაქტორი Eckhard Schroter-თან ერთად); სახელმწიფო და ადგილობრივი მმართველობის რეფორმები საფრანგეთსა და გერმანიაში (VERSUS Verglag, 2006, თანარედაქტორი VincentHoffmann-Martinot-თან ერთად); ადგილობრივი მმართველობისა და პოლიტიკის შედარებითი ანალიზი: მიმოხილვა და სინთეზი (Barbara Budrich Publishers, 2006, თანარედაქტორი Harald Baldersheim-თან ერთად); ადგილობრივი მმართველობა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში. საქმიანობის შესრულება ჩეხეთის, უნგრეთის, პოლონეთისა და რუსეთის შედარების საფუძველზე (Palgrave Macmillan, 2008, Tomila Lankina-სა და Anneke Hudalla-ს თანაავტორობით); ადგილობრივი მმართველობის რეფორმა გლობალურ პერსპექტივაში (VERSUS Verlagfur Sozial wissenschaften, 2009, Norbert Kersting-ის, Janice Caulfield-ის, R. Andrew Nickson-ისა და Dele Olowu-ს თანაავტორობით); საჯარო სერვისის მიწოდების მდგომარეობა ევროპაში (Edward Elgar Publishing, 2010, თანარედაქტორი Gerard Marcou-თან ერთად).

წინასიტყვაობა

წიგნის მიზანია შედარებითი საჯარო მმართველობის დისციპლინის გაცნობა, რომლის მიმართ უკანასკნელი წლების განმავლობაში, ევროპასთან ინტეგრაციისა და საჯარო მმართველობის ინტერნაციონალიზაციის პარალელურად, ინტერესი გაიზარდა. წიგნის მთავარი კითხვაა, რამდენად შეიცვალა ეროვნული მმართველობითი სისტემები და განაგრძობენ თუ არა კონკრეტული ქვეყნების ისტორიული ტრადიციები და ინსტიტუციური მახასიათებლები არსებობას. საერთაშორისო რეფორმებმა და მოდერნიზაციამ ქვეყნების ახალი ჯგუფების ჩამოყალიბებას შეუწყო ხელი, რომლებსაც საჯარო მმართველობის საერთო სპეციფიკური მახასიათებლები აქვთ და ადმინისტრაციული მეცნიერებისათვის ახალი კონცეპტუალური და ემპირიული გამოწვევებია.

ავტორთა მიზანია წიგნის მკითხველთა ფართო აუდიტორიისათვის გაცნობა. პირველ რიგში, გვაქვს მოლოდინი, რომ უნივერსიტეტების ლექტორები და სტუდენტები წიგნს სახელმძღვანელოდ გამოიყენებენ. გარდა ამისა, წიგნი საინტერესო იქნება მკითხველთა ისეთი ჯგუფებისთვის, როგორებიც არიან პოლიტიკოსები, საჯარო მმართველობის პრაქტიკოსები და ჟურნალისტები, ასევე შედარებითი საჯარო მმართველობის, ადმინისტრაციული რეფორმების პოლიტიკითა და მისი დანერგვით დაინტერესებული პირები. წიგნი მრავალწლიანი კვლევების შედეგად შეიქმნა, რომელთა ნაწილი, საჯარო მმართველობის შედარებითი ანალიზის კონტექსტში, ერთობლივი თანამშრომლობის საფუძველზე განხორციელდა. წიგნის ტექსტი ასევე დაეფუძნა გამოცემის ადრეულ, ე.წ. „სატესტო ვერსიას," რომელიც ფერნის, ჰააგისა და გერმანიის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა უნივერსიტეტებში (შპაიერი) ჩატარებული ლექციების ფარგლებში მომზადდა. გვინდა, განსაკუთრებული მადლიერება გამოვხატოთ სტუდენტების მიერ კომენტარების მოწოდების გამო. ტექსტის შესწორების პროცესში ჩვენი კოლეგებისგან მრავალი შეთავაზება და კრიტიკული კომენტარი მივიღეთ, რომლებიც განსაკუთრებით დაგვეხმარა. გვინდა, რომ ყველა მათგანს გადავუხადოთ მადლობა, კონკრეტული სახელების მოხსენიების გარეშე. ასევე, განსაკუთრებული მადლობა გვინდა ვუთხრათ შპაიერისა და პოტსდამის უნივერსიტეტის მკვლევარ თანამშრომლებს, განსაკუთრებით: ფილიპ რიხტერს, ტობიას რიტერს, ქრისტინა როსტეკს, ტილმან გრაფს, ინა რადტკესა და გრეის კლასს, დამატებითი კვლევისა და ინდექსების მომზადებისათვის, ასევე, ტექნიკური და ფორმალური მხარდაჭერისათ-

ვის. წიგნის ავტორები, რა თქმა უნდა, პასუხისმგებლობას ტექსტის ნაკლოვანებებზე იღებენ.

საბინე კულმანი და ჰელმუტ ვოლმანი
პოტსდამი/ბერლინი, მარტი, 2014

1

შესავალი

სწავლის მიზნები

შესავალი თავის გაცნობის შემდეგ თქვენ:

- იცით წიგნის მიზანი და შესწავლის საგანი;
- შეგექმნათ წარმოდგენა საჯარო მმართველობის დისციპლინაში შედარების მეთოდების მრავალფეროვნებაზე;
- გაეცანით შედარებითი საჯარო მმართველობის განვითარების ზოგად მიმოხილვას;
- შეგიძლიათ შედარებითი საჯარო მმართველობის კონცეპტუალური და მეთოდოლოგიური სირთულეების იდენტიფიცირება;
- გაეცანით წიგნის გეგმასა და სტრუქტურას.

„შედარება არის ბედნიერების დასასრული და უკმაყოფილების დასაწყისი“
კიერკერგარდი

წიგნის მიზანია შედარებითი საჯარო მმართველობის დისციპლინის გაცნობა და ევროპაში არსებული მმართველობითი სისტემებისა და რეფორმების მიმოხილვა. მკითხველი, უპირველეს ყოვლისა, გაეცნობა განსახილველ თემას და გააანალიზებს შედარებითი საჯარო მმართველობის, როგორც მეცნიერების, არსსა და ცნებებს. გარდა ამისა, წიგნში განხილულია საჯარო მმართველობის ძირითადი მახასიათებლები ევროპის ექვსი ქვეყნის მაგალითზე (გერმანია, საფრანგეთი, იტალია, დიდი ბრიტანეთი, შვედეთი და უნგრეთი), რომლებიც ტიპური მმართველობითი სისტემებია ევროპაში. ამასთანავე, წიგნში მოცემულია მმართველობითი რეფორმების შედარება, განსაკუთრებით, როდესაც განსხვავებული მმართველობითი სისტემები ერთმანეთს კვეთს და კონკრეტული ქვეყნის მმართველობის კულტურაში ხდება მისი დანერგვა.

საჯარო მმართველობის შედარებითი ანალიზი განსხვავებულ ასპექტებს მოიცავს. კვლევების ერთი ნაწილის მიზანია ბიუროკრატიის შედარებითი ანალი-

ზი მინისტრებისა და საჯარო მოხელეთა დონეზე. კვლევების გარკვეული ნაწილი ორიენტირებულია, შეისწავლოს საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული სტრუქტურა, ფორმალური და არაფორმალური ადმინისტრაციული მმართველობა. ამასთანავე, კვლევითი ინტერესის საგანი შეიძლება იყოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესი და მისი შედეგები. მმართველობითი სისტემების შედარება შესაძლოა ასევე დავიწროვდეს ცენტრალური ან ადგილობრივი მმართველობის დონეზე, რის შედეგად განსხვავებულ დასკვნებამდე მივიდეთ. რასაკვირველია, საჯარო მმართველობის შედარებითი ანალიზი შესაძლოა დროის სხვადასხვა პერიოდისა და სხვადასხვა სისტემის შედარების მიხედვით.

შედარებითი საჯარო მმართველობის ცნების გაგება უკავშირდება, სულ მცირე, ორი ინსტიტუციური ერთეულის შედარებას (Fitzpatrich et, al., 2011, 823). მიუხედავად ამისა, უფრო ხშირად, შედარებითი საჯარო მმართველობის სფერო ვიწროდ არის განსაზღვრული და გულისხმობს ქვეყნების შედარებას (Pollitt, 2011, 115). შედარებითი ანალიზი შესაძლოა, მიემართებოდეს კონკრეტულ საკითხს ან/და მმართველობის კონკრეტულ სფეროს (მაგ.: საზოგადოებრივი წესრიგის უზრუნველყოფა, მომსახურების მიწოდება), თუმცა წარმოდგენილი შემთხვევები ასევე ფარავს პოლიტიკური მეცნიერების კვლევის ფარგლებს. მეთოდოლოგიური თვალსაზრისით, კვლევა შესაძლოა, დაეფუძნოს რამდენიმე შემთხვევის შედარებით ანალიზს, დამუშავებულ მონაცემებს ან საქმეების შესწავლის მეთოდს. თუმცა დასაწყისშივე უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო მმართველობის შედარებითი ანალიზი მრავალფეროვანი და დინამიკური საკითხების სფეროს მოიცავს. შესაბამისად, წიგნის მიზანია, გამოკვეთოს საჯარო მმართველობის შესწავლის ფარგლები, რათა მისი არსი გასაგები იყოს ფართო აუდიტორიისათვის.

შედარებითი ანალიზის ბუნებით გამოწვეული უკმაყოფილება, კიერკერგარდის მიხედვით, შესაძლოა, თავის მხრივ, სასარგებლოც იყოს. „შედარება არის ადამიანური“, რადგან იგი არა მხოლოდ კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს ცოდნის საზღვრებსა და არსებულ გამოცდილებას, არამედ, ასევე, ხელს უწყობს ეროვნული მმართველობის სისტემისა და მისი თავისებურებების, უპირატესობებისა და ნაკლოვანებების, ძლიერი და სუსტი მხარეების გამოვლენას. შედარებითი ანალიზი საჯარო მმართველობის ფართო და რეალისტური აღქმის წინაპირობაა, რაც ხსნის საჯარო მმართველობის ფუნქციონირების, ცვლილებისა და არსებობის არსს. ამგვარად, წამძღვარებული ციტატა „ბედნიერების დასასრულზე“ შესაძლოა, დადებით გზავნილად იქცეს, რაც ეროვნულ საზღვრებს სცდება და საჯარო მმართველობის კრიტიკულ ანალიზს არ ზღუდავს მკვლევრის ქვეყნის ან პერიოდის ფარგლებით.

დასაწყისში მოკლედ შევაჯამებთ საჯარო მმართველობის შედარებითი ანალიზის განვითარების ეტაპებს. მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ამერიკის შეერთებულ შტატებში დაიწყო საჯარო მმართველობის შედარებითი ანალიზის დღის წესრიგისა და ზოგადი კონცეპტუალური ხედვის განსაზღვრა (Riggs, 1954; Heady, 1960). საჯარო მმართველობის კვლევამ, როგორც ემპირიულმა დისციპლინამ, 1960-იან და 1970-იან წლებში მაღალ საფეხურებს მიაღწია. თუმცა არსებული კვლევები იყო არა ცალსახად შედარებითი ხასიათის, არამედ წარმოადგენდა სხვადასხვა ქვეყნის თაობაზე ანგარიშების ერთობლიობას ან ცალკეული ქვეყნის ანალიზს. შინაარსობრივი თვალსაზრისით, კვლევის თემატიკა, ძირითადად, ეხებოდა პოლიტიკისა და ბიუროკრატიის ურთიერთმიმართებას, ბიუროკრატიის გავლენას პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე და „თანამედროვე“ ბიუროკრატიის ფუნქციონირების პრობლემებს.

ვებერისა (1921) და ვილსონის (1941) კლასიკური ბიუროკრატიის თეორია საჯარო მმართველობის თეორიულ საფუძვლებს განსაზღვრავს. ერთი მხრივ, რობერტ კ. მერტონმა (1975) აშშ-ში არსებული მმართველობითი სისტემის მაგალითზე განავითარა „არაელასტიკურობის“ კონცეფცია, რომლის თანახმად, ბიუროკრატიას არ აქვს სწავლისა და ადაპტაციის უნარი; მეორე მხრივ, მაიკლ კროზიერმა (1964), კონტინენტური ევროპული მმართველობის სისტემების შესწავლის საფუძველზე ჩამოაყალიბა „ბიუროკრატიის მანკიერი წრის“ ჰიპოთეზა, რომლის თანახმად, ადმინისტრაცია მხოლოდ ორგანიზაციული კრიზისის არსებობის პირობებში ადაპტირდება ახალი სოციალური გარემოებების მიმართ. გერმანულ კონტექსტში ფრიც მორშტეინ-მარქსის ნაშრომები შედარებითი საჯარო მმართველობის მეცნიერების ჩამოყალიბების პროცესში მთავარ როლს ასრულებს.[1] მისი ნაშრომები საჯარო სამსახურის (Morstein-Marx, 1959, 1962), ბიუჯეტის დაგეგმვის, კონტროლისა და პასუხისმგებლობის საკითხებზე აღნიშვნის ღირსია, თუმცა მისი წვლილი განსაკუთრებით დასაფასებელია ევროპის მასშტაბით ძლიერი თანამშრომლობის ქსელის ჩამოყალიბებისა და განსხვავებულ მმართველობით სისტემებზე ცოდნის გაცვლის კუთხით. 1968 წელს შპაიერში ჩატარებულმა კონფერენციამ საფუძველი ჩაუყარა 1975 წელს საჯარო მმართველობის ევროპული ჯგუფის დაფუძნების (EGPA, European Group for Public Administration) იდეას (Fisch, 2010).

შედარებითი საჯარო მმართველობის განვითარების შემდგომი მნიშვნელოვანი ეტაპი საჯარო სამსახურის ელიტებისა (Morstein-Marx, 1962; Steinkamper, 1974; Aberbach et. Al., 1981; Derlien, 1988) და საჯარო დაწესებულების ორგანიზაციული სტრუქტურისა და საქმიანობის კვლევას უკავშირდება.[2] გარდა ცალკეული ქვეყნების შესწავლისა, შედარებითი ხასიათის კვლევების რა-

ოდენობა გაიზარდა (მაგ., Campbell, 1983) და სხვადასხვა ქვეყნის პრაქტიკა შედარებით კონტექსტში გაანალიზდა (მაგ., Suleiman, 1984). მსგავსი შინაარსის ნაშრომების გამოქვეყნების შედეგად მკვლევართა ინტერესი „სახელმწიფო აპარატის“ (“the state at work”) მიმართ მნიშვნელოვნად გაიზარდა. გარდა ამისა, მკვლევართა ინტერესის საგანი სახელმწიფო პოლიტიკის იმპლემენტაცია და მისი შედეგები გახდა. 1980-იან წლებში სტაგნაციის პერიოდი შეიმჩნევა, თუმცა 1990-იანი წლებიდან საჯარო მმართველობის სფეროში შედარებითი ხასიათის კვლევები განახლდა, რაც მმართველობით სისტემებში გარდამავლი პერიოდის არსებობით იყო განპირობებული. შესაბამისად, გამოქვეყნებული ნაშრომები გარდამავალი პერიოდისათვის დამახასიათებელ პროცესებსა და მათ შედეგებს სწავლობდა (Dwivedi and Henderson, 1990; Goetz, 1995; Goetz and Wollmann, 2001; Wollmann and Lankina, 2003).

საჯარო მმართველობის სფეროში შედარებითი ხასიათის კვლევის კუთხით გამოცდილების ზრდის მიუხედავად, 1990-იანი წლების დასაწყისში კრიტიკული მოსაზრებები გამოითქვა იმის თაობაზე, რომ არსებული კვლევები უფრო მეტად იყო „შედარება, ვიდრე შედარებითი ანალიზი“ (Derlien, 1992). „ჭეშმარიტი“ შედარებითი ანალიზის ნაკლებობა და კვლევების ფოკუსირება მხოლოდ სხვადასხვა მახასიათებლის შედარებაზე მნიშვნელოვანი კრიტიკის საგნად იქცა. რით შეიძლება ავხსნათ მსგავსი არადამაკმაყოფილებელი მდგომარეობა? მმართველობითი სისტემების შედარება განსაკუთრებული სირთულეებით ხასიათდება, როგორებიცაა: მეთოდოლოგიური ნაკლოვანებები და კონცეპტუალური პრობლემები, ასევე ემპირიული მტკიცებულებებისა და მონაცემების სიმცირე. დასაწყისისათვის, განსხვავებული კონცეპტუალური საფუძვლები უნდა მივიღოთ მხედველობაში (Ellwein, 1982, 1997). გარდა ამისა, კვლევითი მეთოდოლოგიის კუთხით სამართლისა და პოლიტიკურ და სოციალურ მეცნიერებებს შორის არსებული განსხვავება უნდა გავითვალისწინოთ (Konig, 2008; Bogumil and Jann, 2009, 28). პირველი ჯგუფი უპირატესად ეროვნულ მდგომარეობას სწავლობს და ემპირიული ხასიათის კვლევებისგან დისტანცირებულია, რაც შედარებითი კვლევის მეთოდის გამოყენების დროს ძირითადი პრობლემაა; ხოლო, მეორე ჯგუფი მეტად ღია და ხელმისაწვდომია შედარებითი ხასიათის კვლევების ჩატარებისათვის, რადგან, ძირითადად, ემპირიული ხასიათის მონაცემებს იყენებს. იმის მიუხედავად, რომ საჯარო მმართველობა სოციალური ხასიათის მეცნიერებაა, ანგლოამერიკული საჯარო მმართველობის დისციპლინისა და შედარებითი პოლიტიკური მეცნიერებების გავლენით განსხვავებული მიდგომები არსებობს. კლასიკურ ანგლოამერიკულ საჯარო მმართველობას პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის ერთმანეთისაგან გამიჯვნა ახასიათებს (Wilson, 1941)[3], მაგრამ ასევე ცვლილებაზე ორიენტირებულ

კვლევებს მოიცავს, მაგალითად, მმართველობითი რეფორმების თაობაზე. პოლიტიკური მეცნიერების შედარებითი ანალიზი, ტრადიციულად, ორიენტირებულია აღწერილობითი მეთოდის გამოყენებაზე (Lijphart, 1971) და ძირითადად სწავლობს გადაწყვეტილების მიმღები ინსტიტუტების ფორმალურ-ინსტიტუციურ მოწყობას, ხოლო ნაკლებ ყურადღებას აქცევს მმართველობის პროცესსა და მის შედეგებს. პოლიტიკური მეცნიერებები საჯარო მმართველობისათვის დამახასიათებელი რეფორმებისა და გადაწყვეტილებების ანალიზით არ არიან დაინტერესებული, რაც პრობლემების გადაჭრის წარმატებული და ნაკლებად წარმატებული გზების შემუშავებასა და მის გასაუმჯობესებლად რეკომენდაციების მომზადებას უზრუნველყოფდა (Jreisat, 2011, 834).

საჯარო მმართველობის შედარებითი ანალიზი, სხვა ადმინისტრაციული მეცნიერებების მსგავსად, მეთოდოლოგიური და კონცეპტუალური გამოწვევების წინაშე დგას, რაც მისი ინტერდისციპლინური ბუნებით არის განპირობებული. საჯარო მმართველობის შესწავლა სოციალური მეცნიერების რამდენიმე ქვედისციპლინის (პოლიტიკური მეცნიერება, სამართალი, ეკონომიკა, ისტორია, სოციოლოგია და ფსიქოლოგია) რესურსს მოითხოვს და განსხვავებულ ხედვებსა და მეთოდებს საჭიროებს (Ziekow, 2003; Konig, 2008; Jann, 2009). შედარებითი ანალიზის მიზნებისათვის დამატებითი ფაქტორია ე.წ. „გავრცელების პრობლემა“, რაც გულისხმობს კონცეფციებისა და იდეების შეზღუდულ გადაცემას განსხვავებული ენობრივი და კულტურული კონტექსტის გათვალისწინებით (Peters, 1996). ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მკვლევრები ხშირად არიან დილემის წინაშე, ემპირიული თავისებურებები და კონკრეტულ საქმეთა მახასიათებლები განაზოგადონ, მიუხედავად იმისა, რომ განზოგადებული დასკვნები ინდივიდუალური შემთხვევებიდან არ გამომდინარეობს. მსგავსი მიდგომა ხშირად არადამაკმაყოფილებელ ემპირიულ მდგომარეობას ამწვავებს და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას ზღუდავს, რაც აუცილებელია „ნამდვილი“ შედარებითი ხასიათის კვლევისათვის.

აღნიშნული სირთულეების მიუხედავად, საჯარო მმართველობის შედარებითმა ანალიზმა უკანასკნელი წლების განმავლობაში მნიშვნელოვანი პროგრესი განიცადა. თუმცა 1960-იან წლებში ასევე შეინიშნებოდა წინსვლა, როდესაც საჯარო მმართველობა ადმინისტრაციული მეცნიერების მცირე ნაწილი იყო და მხოლოდ რამდენიმე მკვლევარით იყო წარმოდგენილი. ამჟამად, საჯარო მმართველობის კვლევა ადმინისტრაციული მეცნიერების ძირითადი მიმართულებაა. ეს საკითხი ცალსახად არის მოცემული შემდეგ მოსაზრებებში: „საჯარო მმართველობის შედარებითი ანალიზი საკმაოდ კონკურენტუნარიანი გახდა... უფრო მნიშვნელოვანი და ძირითადი“ (Pollitt, 2010, 763); „საჯარო

მმართველობის შედარებითი კვლევა დღესდღეობით განსაკუთრებული სიცოცხლისუნარიანობით ხასიათდება“ (Fitzpatrick, 2011, 822). აღნიშნული მოსაზრებები გულისხმობს არა მხოლოდ დისციპლინის შიგნით კონკურენტული გარემოს შექმნას, რამაც გამოიწვია კვლევითი ცენტრების რაოდენობის, სპეციალიზაციის შესაძლებლობების, აკადემიური ჟურნალების, კონფერენციებისა და პროფესიული ქსელების რაოდენობის გაზრდა, არამედ ასევე საჯარო მმართველობის, როგორც ქვედისციპლინის ინსტიტუციონალიზაციას ასახავს საერთაშორისო ასპარეზზე.[4] პროგრესი ასევე შეინიშნება კვლევის თემატიკისა და ანალიზის მიმართულებით. შედარებითი ხასიათის კვლევები მოიცავს, როგორც აღწერილობით ნაწილს, ასევე სხვადასხვა ქვეყნის მმართველობითი სისტემების ანალიზს. ეს ნაშრომები საკითხების განზოგადებასა და კლასიფიკაციას უზრუნველყოფენ თეორიულ და კონცეპტუალურ საფუძვლებზე დაყრდნობით (Riggs, 2010, 752).

იმის მიუხედავად, რომ შედარებითი საჯარო მმართველობის მნიშვნელოვანი თეორიული ასპექტები ან ზოგადი წესები ამ დრომდე არ არის დამუშავებული, არსებული კვლევები განზოგადების შესაძლებლობას გარკვეულწილად იძლევა (Pollitt, 2010, 762), რაც, ძირითადად, განსხვავებული მმართველობითი სისტემების ფუნქციონირების თაობაზე ხედვებსა და მოსაზრებებს მოიცავს. შედარებითი კვლევების მიახლოებითი კლასიფიკაცია მათი ანალიტიკური მიდგომების გათვალისწინებით წარმოდგენილია 1.1. ცხრილში.

წიგნი შედარებითი საჯარო მმართველობის არსებულ მდგომარეობას აანალიზებს და ევროპული საჯარო მმართველობის სისტემების საფუძვლებს გვაცნობს. წიგნი ეფუძნება ვარაუდს, რომ ეროვნული მმართველობითი სისტემის სრულყოფილი გაგება მხოლოდ სხვა ტიპის მმართველობით სისტემებთან შედარების ან შეპირისპირების გზით არის შესაძლებელი. უფრო მეტიც, მკვლევრები მიიჩნევენ, რომ საჯარო მმართველობის ნაციონალური ხედვა დიდი ხანია, აღარ აკმაყოფილებს დღევანდელ სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ტემპს, გლობალიზაციისა და ინტერნაციონალიზაციის პირობებში. საჯარო მმართველობის ცვლილების ტემპისა და დინამიკის ასახსნელად აღნიშნულ საკითხს უფრო ფართოდ უნდა შევხედოთ. წინამდებარე წიგნი სწორედ ამ მიზნის მიღწევას ცდილობს.

წიგნი ექვსი თავისგან შედგება. მეორე თავი, უპირველეს ყოვლისა, შედარებითი საჯარო მმართველობის თეორიებსა და ანალიტიკურ მეთოდებს განიხილავს. იგი განსხვავებული საკითხებისა და კვლევის არეალის გაცნობასა („სამართლებრივი ოჯახები“, მმართველობის კულტურა, ადგილობრივი

ცხრილი 1.1. შედარებითი საჯარო მმართველობის კვლევების სახეები და მაგალითები

შედარებითი კვლევის სახე	მაგალითები
მმართველობითი სისტემების შედარება/ რეფორმის პროცესი, მმართველობის კულტურა, ინსტიტუტები;	Jann (1983); Lynn (2006); Wollmann (2008); Kuhlmann (2009); Ongaro (2009); Pollitt and Bouckaert (2011); Kuhlmann (2011).
ეროვნული მმართველობითი სისტემების/ რეფორმების თაობაზე ავტორთა კოლექტივის მიერ მომზადებული წიგნები;	Kogan (1989); Gray (1993); Kickert (1997, 2008); Chandler (2000); Wollmann (2003); kersting and Vetter (2003); Back et al (2006); Dohler and Jann (2007); Wollmann and Marcou (2010).
ექსპერიმენტული კვლევები რამდენიმე ქვეყნის სტატისტიკური მონაცემების საფუძველზე;	Davis et al. (1999); Schnapp (2004); Bastida and Benito (2007); Vndenabeele and Van de Walle (2008).
კვლევები დიდი რეფორმის მოდელების/ ოდეოლოგიების (მაგ., ახალი საჯარო მმართველობა) დანერგვის თაობაზე სხვადასხვა ქვეყანაში;	Christensen and Laegreid (2001); Dunieavy et al (2006); Verscheure and Barbieri (2009); Bouckaert et al. (2010).
კვლევები ინდივიდუალური, რეფორმის სპეციფიკური ინსტრუმენტების (სააგენტოები, ბენჩმარკინგი და სხვ.) დანერგვის თაობაზე სხვადასხვა ქვეყანაში;	Loffler and Vintar (2004); Pollitt et al. (2004); Wegener (2004); Hood and Lodge (2006); Andrews and De Vries (2007); Bouckaert and Halligan (2008); Bach et al. (2010).
შედარებითი კვლევები საჯარო მმართველობაზე ღირებულებებისა (ნდობა, საჯარო ინტერესი) და ენის/ კოგნიტური განმარტებების გავლენის შესახებ სხვადასხვა ქვეყანაში;	Schultz and Harrisson (1986); van de Walle et al. (2008); Rhondes and Wanna (2009); Rhondes et al. (2010); Smullen (2010).
შედარებითი კვლევები სექტორული მმართველობის თაობაზე სხვადასხვა ქვეყანაში (განათლება, გარემოს დაცვა და სხვ.)	Kogan (1989); Woods (1993); Knill (2001); Moran and Pollitt; Arndt (2008); Bouckaert (2009).

წყარო: მომზადებულია Pollitt-ის (2011, გვ. 120) მიხედვით, ავტორების დამატებებით.

თვითმმართველობის სისტემები, მმართველობითი სისტემების ევროპეიზაცია) და ევროპაში არსებული ძირითადი მმართველობითი სისტემების მიმოხილვას უზრუნველყოფს. გარდა ამისა, მეორე თავი მმართველობითი რეფორმების პოლიტიკასა და ახალი ინსტიტუციური თეორიის მიგნებებს მოიცავს.

მესამე თავში, ერთიანი სქემის მიხედვით, ევროპის ექვსი ქვეყნის მმართველობითი სისტემები და ტრადიციებია წარმოდგენილი, რაც შემდეგ ასპექტებს მოიცავს: მმართველობითი სისტემების ძირითადი თავისებურებები, ცენტრალური

და ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურა და საჯარო სამსახურის მახასიათებლები. შერჩეული ექვსი ქვეყანა ევროპის მასშტაბით საჯარო მმართველობის ტრადიციების განსხვავებული მოდელებია. დასკვნის სახით, მესამე თავი საჯარო მმართველობის ძირითადი მახასიათებლების შედარებით მიმოხილვას წარმოადგენს, შესაბამისი სტატისტიკური მონაცემებისა და OECD-ის ქვეყნების ფართო კონტექსტის გათვალისწინებით.

წიგნის მეოთხე თავში მოცემულია მმართველობითი რეფორმების შედარებითი ანალიზი. უკანასკნელი სამი ათწლეულის განმავლობაში მმართველობითი რეფორმების თაობაზე არსებული მსჯელობის გაცნობის შემდეგ ამ თავში უფრო დეტალურადაა განხილული მმართველობითი რეფორმების ოთხი სფერო:

- სახელმწიფოსა და მართვის დეცენტრალიზაცია, პოლიტიკისა და მმართველობის დეცენტრალიზაცია, რეგიონალიზაცია და ფედერალური მოწყობა;
- ტერიტორიული რეფორმები, რომლებიც განხორციელდა თვითმმართველობის დონეზე;
- საჯარო ფუნქციების პრივატიზება, რაც ბევრ ქვეყანაში დაიწყო როგორც ახალი საჯარო მმართველობის ნაწილი, მაგრამ ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ საჯარო სერვისების მიწოდების განახლებით შეიცვალა;
- საჯარო მმართველობის შიდა სტრუქტურისა და პროცედურების მოდერნიზაცია, ისევე როგორც საჯარო სერვისების მიწოდების ახალი საჯარო მმართველობის კონცეფციაზე მორგება (შესრულების მართვა, შესრულების შეფასება და შედარებითი ანალიზი, სააგენტოებად გარდაქმნა, მომხმარებელზე ორიენტაცია და საჯარო სამსახურის რეფორმა).

მეხუთე თავი ძირითადი მიგნებების შეფასებას მოიცავს, რაც ისეთ კითხვებს პასუხობს, როგორებიცაა: მოხდა თუ არა ევროპაში არსებული მმართველობითი სისტემების დაახლოება და რატომ. ამ ნაწილში, ახსნის პროცესში მეორე თავში მოცემული ახალი ინსტიტუციური თეორიის მიდგომები იქნება გამოყენებული.

საბოლოოდ, მეექვსე თავში მოცემულია ერთიანი პერსპექტივა, ასევე დასკვნები და რეკომენდაციები შედარებით საჯარო მმართველობის სამომავლო კვლევებისათვის.

შენიშვნები

1 Morshtein-Marx ევროპაში „შედარებითი საჯარო მმართველობის“ პირველი პროფესორი იყო, 1962 წელს გერმანიის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა უნივერსიტეტში, შპაიერი.

2 Heclo and Wildawsky (1974) (ბრიტანეთის ფინანსური ბიუროკრატიის თაობაზე); Mayntz and Scharpf (1975) (ფედერალური გერმანიის სამინისტროების ბიუროკრატიაზე); Suleiman (1974) (საფრანგეთის სამინისტროების ბიუროკრატიაზე); შეჯამებულია Schnapp-ის (2006) მიერ.

3 აშშ-ის საჯარო მმართველობის ე.წ. „დაზიანებული სისტემის“ კრიტიკის საფუძველია, რომ მმართველობით და მენეჯერულ პოზიციებზე პოლიტიკური დანიშვნები არსებობს და მთავრობის შეცვლა პერსონალის ცვლილებას იწვევს. ასევე, ემპირიული კვლევების მიხედვით, აღმასრულებელი პოლიტიკისა და ადმინისტრაციული ფუნქციების განმახორციელებელი პოზიციების დუბლირება შეიმჩნევა.

4 ამ მოსაზრების მაგალითია პროფესიული ასოციაციების, მკვლევართა საერთაშორისო ქსელისა და მსოფლიოში არსებული უნივერსიტეტების საჯარო მმართველობაზე ფოკუსირება: მათ შორის: NISPACee (ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში არსებული საჯარო მმართველობის უნივერსიტეტებისა და სკოლების ქსელი, დაფუძნებულია 1994 წელს); IPMN (საერთაშორისო საჯარო მართვის ქსელი, დაფუძნებულია 1996 წელს); IRSPM (საჯარო მმართველობის საერთაშორისო კვლევის საზოგადოება, დაფუძნებულია 2005 წელს); AAPA (საჯარო მმართველობის აზიის ასოციაცია, დაფუძნებულია 2010 წელს). დისციპლინის ინსტიტუციონალიზაციისა და ინტერნაციონალიზაციის ზრდას საჯარო მმართველობის საკითხებზე რეგიონულ/კონტინენტთაშორისი „დიალოგების ფორმები“ მოწმობს (TAD − ტრანსატლანტიკური დიალოგი; TED − ტრანსევროპული დიალოგი) და მრავალეროვანი სამაგისტრო პროგრამები საჯარო მმართველობის სფეროში.

2

თეორიები და ანალიტიკური მეთოდები

სწავლის მიზნები

ამ თავის გაცნობის შემდეგ, თქვენ:

- იცით, რომელი ძირითადი ტიპოლოგიები გამოიყენება მმართველობითი სისტემების შედარებისას;
- შეგიძლიათ, ხუთი ევროპული მმართველობის სისტემა განასხვაოთ მათი ძირითადი მახასიათებლების მიხედვით;
- გაეცანით ევროპაში ადგილობრივი თვითმმართველობისა და საჯარო პერსონალის განსხვავებული სისტემების ზოგად მიმოხილვას;
- იცით ეროვნულ მმართველობით სისტემებზე ევროინტეგრაციის გავლენის ძირითადი ხედვები;
- გესმით, როგორ უნდა გაანალიზდეს და თეორიულად განიმარტოს საჯარო მმართველობის რეფორმები, შედარებითი პერსპექტივიდან გამომდინარე.

2.1 შედარებითი საჯარო მმართველობა

2.1.1 შედარების მეთოდის ტიპოლოგიები საჯარო მმართველობაში

მმართველობითი სისტემები შესაძლოა, განსხვავებული ტიპოლოგიებისა და ანალიტიკური მეთოდების გამოყენებით შევადაროთ. მმართველობითი ტრადიციების მრავალფეროვანების გათვალისწინებით, შედარება შესაბამისი კრიტერიუმების შერჩევასა და მათ იმგვარ კომბინაციას მოითხოვს, რომელიც შედარებით მეთოდს აყალიბებს. ამ კრიტერიუმების შერჩევა დამოკიდებულია მკვლევრის ინტერესსა და კვლევის საგანზე. წიგნში გამოყენებული შედარების მეთოდის ტიპოლოგიები ინსტიტუციურ, მმართველობით და სამართლებრივი კულტურის მახასიათებლებს აერთიანებს. შედარების მიზნებისათვის, ქვეყნების ხუთი ოჯახი ან ჯგუფი შეგვიძლია განვასხვაოთ, რომელთაგან თითოეულ მათგანს შესაბამისი მმართველობითი სისტემისა და ტრადიციებისათვის ტი-

პური თვისებები ახასიათებს (დეტალური ინფორმაციისათვის იხილეთ მესამე თავი, 3.1. ქვეთავიდან 3.5. ქვეთავამდე). თუმცა ამ ჰიპოთეზურმა კლასიფიკაციამ არ უნდა გადაფაროს ის განსხვავებები, რომლებიც კონკრეტულ ჯგუფში შემავალ ქვეყნებს შორის არსებობს. ეს ჯგუფებია:

- კონტინენტური ევროპის ნაპოლეონური ქვეყნების ჯგუფი (სამხრეთევროპული ქვეყნების ქვეჯგუფით);
- კონტინენტური ევროპის ფედერალური ქვეყნების ჯგუფი;
- სკანდინავიური ქვეყნების ჯგუფი;
- ანგლოსაქსონიური ქვეყნების ჯგუფი;
- ცენტრალურ-აღმოსავლური და სამხრეთ-აღმოსავალური ევროპული ქვეყნების ჯგუფი.

აღნიშნული ტიპოლოგია დაფუძნებულია ორ ძირითად შედარებით ასპექტზე: (1) მმართველობითი ტრადიცია და კულტურა, რაც კონკრეტული „ოჯახის“ ქვეყნებს ერთმანეთთან აკავშირებს; (2) სახელმწიფო სტრუქტურისა და მმართველობითი სისტემის პოლიტიკურ-ინსტიტუციური მახასიათებლები.

დასავლეთ ევროპაში არსებულ მმართველობით ტრადიციებსა და კულტურასთან მიმართებით, უპირველეს ყოვლისა, ორი ჯგუფი უნდა განვასხვაოთ: ერთი მხრივ, კონტინენტური ევროპისათვის დამახასიათებელი კლასიკური კანონის უზენაესობის (Rule of Law, Rechtstaat) კულტურა და, მეორე მხრივ, ანგლოსაქსონიური ქვეყნების ჯგუფისთვის დამახასიათებელი საჯარო ინტერესის კულტურა (Heady, 1996; Raadschelders and Rutgers, 1996; Wollmann, 2000b; Konig, 2002, 2006; Pollitt and Bouckaert, 2004; Kuhlmmann, 2009a). აღნიშნული დიქოტომია მმართველობითი კულტურის ფართო აღქმიდან გამომდინარეობს, რაც „საჯარო მმართველობის რაციონალურ სისტემას“ გამიჯვნისა და განსხვავების გზით განსაზღვრავს (Jann, 1983, 20; Konig, 2007, 5) და, იმავდროულად, ფარდობითი ბუნება აქვს.[1] მმართველობითი კულტურის ამა თუ იმ ჯგუფისადმი მიკუთვნება ქვეყანაში არსებული სამართლებრივი ტრადიციისა და სამართლებრივი სისტემების კონკრეტული ოჯახისადმი მიკუთვნებულობითაა განპირობებული. დასავლეთ ევროპაში განასხვავებენ სამართლებრივი სისტემების ოთხ ოჯახს:

- საერთო სამართლის;
- რომანულ-ფრანგულს;
- რომანულ-გერმანულს;
- რომანულ-სკანდინავიურს.

ქვეყანაში არსებულ სამართლებრივ ტრადიციებს მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს იმ ღირებულებების ჩამოყალიბებაზე, რომლებიც მმართველობითი საქმიანობის დროს გამოიყენება და მმართველობის დანერგვის მეთოდებს, ასევე პოლიტიკოსებს, მოქალაქეებსა და საჯარო მმართველობას შორის ურთიერთობას განსაზღვრავს. ეს საკითხი უფრო დეტალურად კონკრეტული ქვეყნების მაგალითების საფუძველზე იქნება განხილული. ტრადიციული კონტინენტური ევროპის ქვეყნების კანონის უზენაესობის კულტურასა და ანგლოსაქსონიური ქვეყნების საჯარო ინტერესის კულტურის განმასხვავებელი მახასიათებლების მიმოხილვის შედეგები ნაჩვენებია 2.1. სურათზე.

კონტინენტური ევროპის კანონის უზენაესობის კულტურა	**ანგლოსაქსონიური საჯარო ინტერესის კულტურა**
სახელმწიფოსა და საზოგადოების გამიჯვნა/იერარქია (საჯარო და კერძო სამართლის სფეროები)	არ ახასიათებს საჯაროსა და კერძოს გამიჯვნა (საჯარო და კერძო სამართლის გამიჯვნის არარსებობა)
სახელმწიფო, როგორც საზოგადოების გამაერთიანებელი ძალა	სახელმწიფოს აქვს ინსტრუმენტული ხასიათი
სამართლებრივი ნორმების ამომწურავი კოდიფიკაცია (რომანული ტრადიცია)	სამართლებრივი ნორმების ამომწურავი კოდიფიკაციის არარსებობა (საერთო სამართალი)
მმართველობითი ღონისძიება, როგორც კანონის იმპლემენტაცია სამართლებრივი მეთოდების დახმარებით	საკანონმდებლო აქტი პოლიტიკური პროგრამების ფუნქციით
მმართველობითი ღონისძიებისას ძირითადი ღირებულებები: კანონიერება, თანაბარი მოპყრობა, ინტერესების ნეიტრალურობა	მმართველობითი ღონისძიებისას ძირითადი ღირებულებები: პრაგმატიზმი, მოქნილობა, ინტერესების შეჯერება

წყარო: ავტორის დიაგრამა.

სურათი 2.1. ტრადიციული კონტინენტური ევროპის კანონის უზენაესობის კულტურა და ანგლოსაქსონიური საჯარო ინტერესის კულტურა

მეორე შედარებით ასპექტთან მიმართებით მნიშვნელოვანი საკითხებია: სახელმწიფოსა და ადმინისტრაციის სტრუქტურა, საჯარო მმართველობის ცენტრალიზაციის ან დეცენტრალიზაციის ხარისხი და ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობა.

აღნიშნულის გათვალისწინებით შეიძლება განვასხვაოთ სამი შესაძლო ვარიანტი:

- ფედერალური (დანაწილების მოდელი შერწყმის მოდელის წინააღმდეგ) მოდელი;
- ცენტრალიზებული უნიტარული მოდელი;
- დეცენტრალიზებული უნიტარული მოდელი.

სამეცნიერო ლიტერატურაში საჯარო მმართველობის სისტემების ან მისი გარკვეული ასპექტების სხვა დამატებითი კლასიფიკაციებიც არსებობს. Painter and Peters (2010) განასხვავებენ დასავლური მმართველობითი ტრადიციის ოთხ ჯგუფს: ანგლოამერიკულს, ნაპოლეონურს, გერმანულსა და სკანდინავიურს. მათი ტიპოლოგია ისეთ მახასიათებლებს ეფუძნება, როგორებიცაა: (1) სამართლებრივი ტრადიცია; (2) სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის ურთიერთობა; (3) მთავრობისა და საჯარო მმართველობის მოწყობა და (4) საჯარო სერვისები. აღნიშნულის საპირისპიროდ, Kickert (2011) კონტინენტური ევროპის ქვეყნებს ოთხ მმართველობით სისტემათა ჯგუფს მიაკუთვნებს: ნაპოლეონურს, გერმანულს, პატარა ევროპულ სახელმწიფოებსა და სამხრეთევროპულ სახელმწიფოებს. მისი კვლევის ინტერესია კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში საჯარო მმართველობის რეფორმების შესწავლა და, ძირითადად, ორიენტირებულია კონკრეტული ქვეყნების ჯგუფებზე (განსაკუთრებით, პატარა და სამხრეთევროპულ ქვეყნებზე). ქვეყნების სტანდარტული კლასიფიკაცია განსაკუთრებულ მნიშვნელობას მმართველობითი ხასიათის რეფორმების შედარებისას იძენს (Kickert, 2011, 104; Pollitt and Bouckaert, 2011, 48). აღნიშნული სხვადასხვა ქვეყანაში ახალი საჯარო მმართველობის რეფორმის დანერგვის საწყის ეტაპზეც დადასტურდა, რადგან ქვეყნების კლასიფიკაცია მკვლევრებს ისეთ კითხვებზე პასუხის გაცემაში დაეხმარა, როგორებიცაა: რეფორმა სრულად დაინერგა თუ ფრაგმენტული ხასიათი ჰქონდა; შეთანხმებულად მიმდინარეობდა თუ წინააღმდეგობის ფონზე; ასევე, რეფორმის შედეგები არასტაბილური იყო თუ მდგრადი (იხ. ასევე, მე-4 თავი, 4.4. და 4.5. ქვეთავები).

იმ შემთხვევებში, როდესაც კვლევის საგანია საჯარო მმართველობის კონკრეტული სფეროს შესწავლა, ქვეყნების სხვაგვარი დაჯგუფებაა საჭირო. მაგა-

ლითად, ევროპაში არსებული საჯარო სამსახურის სისტემების შედარებისას ქვეყნების ხუთ ჯგუფი უნდა განვასხვაოთ: ანგლოსაქსონიური, კონტინენტურევროპული, ხმელთაშუა ზღვის/სამხრეთევროპული, სკანდინავიური და აღმოსავლეთევროპული (Demmke et al., 2007, 12; Demmke and Moilanen, 2013). თითოეულს აქვს მისთვის დამახასიათებელი თავისებურებები, სამართლებრივი სტრუქტურის, დასაქმებისა და წახალისების მექანიზმებისა და საჯარო სამსახურისადმი ხელმისაწვდომობის კუთხით (იხ. 2.1.4. ქვეთავი, ქვემოთ). მიუხედავად ამისა, მკვლევრები, ძირითადად, ცენტრალური დონის შესწავლაზე არიან ორიენტირებული და ვერტიკალური მმართველობის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურის მიმართ ნაკლებ ინტერესს იჩენენ.

საჯარო მმართველობის სისტემების შედარებითი ანალიზისას ასევე ხშირად გამოიყენება ქვეყნების კლასიფიკაცია სახელმწიფოს/მმართველობასა და საზოგადოებას/მოქალაქეს შორის ურთიერთობის მიხედვით. შედარებითი ანალიზის ეს მიდგომა მმართველობითი კულტურის კვლევებში (Jann, 1983, 2002) არსებულ უახლეს დისკუსიებში შეგვიძლია აღმოვაჩინოთ (Wegrich, 2009, 59). ამ შემთხვევებში, მმართველობითი ტრადიციები და სისტემები ნაკლებად არის განხილვის საგანი, კვლევები, ძირითადად, ადმინისტრაციული ღონისძიების, როგორც პრობლემის მოგვარების, მექანიზმსა და მოქალაქეებთან კომუნიკაციის პროცესზეა ორიენტირებული (Jann, 1983, 2002). იდეალურ შემთხვევაში შესაძლებელია, ურთიერთთანამშრომლობის კულტურა, ურთიერთშეთანხმების კულტურა და ფორმალური რეგულირების კულტურა ერთმანეთისაგან გაიმიჯნოს (Jann, 2002, 442). ურთიერთთანამშრომლობის კულტურის მქონე სკანდინავიური ჯგუფის ქვეყნებს მმართველობითი საქმიანობის განხორციელებისას მოქალაქეებთან თანამშრომლობის განსაკუთრებულ ნიშნები ახასიათებთ. ურთიერთშეთანხმების კულტურის მქონე ანგლოსაქსონიური ტიპის ქვეყნების მმართველობა გამოირჩევა მოქნილობით, ფორმალური პროცედურების შეზღუდვითა და კონკრეტული შემთხვევებისათვის განსაზღვრული გადაჭრის გზების არსებობით, ხოლო კონტინენტური ევროპის ქვეყნების ფორმალური რეგულირების კულტურას მმართველობითი ღონისძიებების სამართლებრივ ჭრილში განხილვისა და მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღების ფორმალური და დაგეგმილი სისტემა აქვს. მიუხედავად ამისა, ევროპული მმართველობის სისტემებში მნიშვნელოვანი რეფორმატორული ხასიათის ცვლილებები განხორციელდა (იხ. მეოთხე თავი).

ქვეყნების დაჯგუფება ასევე შესაძლებელია სახელმწიფო ღონისძიებების მიზნისა და შინაარსის მიხედვით. მმართველობითი სისტემების შედარებისას ასეთი დიფერენცირება მნიშვნელოვანია, რადგან კეთილდღეობის სახელმწიფოს

ტრადიციებსა და სტრუქტურას, რომელშიც ეროვნული მმართველობითი სისტემა არსებობს, მმართველობითი ღონისძიებების გატარებაზე მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს. ამ მიდგომის გათვალისწინებით, კონკრეტული ქვეყნის ან ქვეყნების ჯგუფისათვის დამახასიათებელი განსხვავებები საჯარო სამსახურის მოცულობის, მმართველობითი ღონისძიებების ძირითადი სფეროების, ასევე სპეციფიკური მმართველობითი რეფორმების ხედვების (მაგ.: პრივატიზაცია, კონკურენციის ელემენტები და სხვ.) ასახსნელად გამოიყენება. Esping-Andersen (1990)-ის მსჯელობის მიხედვით, სამი იდეალური ტიპის კეთილდღეობის სახელმწიფო შეიძლება განვასხვაოთ:

- კონსერვატიული;
- სოციალ-დემოკრატიული;
- ლიბერალური.

ზემოაღნიშნული „კეთილდღეობის შემქმნელი კაპიტალიზმის სამი სამყარო“ (“Three Worlds of Welfare Capitalism”) (Ibid.) განსხვავებული ტიპის სახელმწიფო ღონისძიებებით ხასიათდება, რომელთა შორის განსაკუთრებით უნდა გამოვყოთ დაფინანსება, განხორციელების სტანდარტები, სახელმწიფო დახმარების მიმღებ პირთა წრე და რესურსების გადანაწილების შედეგები (Ullrich, 2005, 23). სახელმწიფოს მიერ გაცემული საყოველთაო დახმარებები, სოციალური ხასიათის დახმარებები და სიმდიდრის გადანაწილება ნაკლებად მნიშვნელოვანია ლიბერალური ტიპის კეთილდღეობის სახელმწიფოსათვის (მაგ.: აშშ, დიდი ბრიტანეთი, შვეიცარია). აღნიშნულისგან განსხვავებით, სოციალური დემოკრატიის ტიპის ქვეყნებისთვის (მაგ.: შვედეთი, დანია, ნორვეგია, ფინეთი, ნიდერლანდის სამეფო) საყოველთაოობა უმაღლესი მმართველობითი პრინციპია და ამ ქვეყნებში რესურსების თანაბარ გადანაწილებას განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა. კონსერვატიული ტიპის კეთილდღეობის სახელმწიფოებს (მაგ.: გერმანია, ავსტრია, საფრანგეთი, იტალია, ბელგია) სოციალური უსაფრთხოების გარანტიები აქვთ, თუმცა, იმავდროულად, რესურსების გადანაწილების დაბალ მაჩვენებელს ინარჩუნებენ. გარდა ზემოაღნიშნული კლასიფიკაციისა, Liebfried-ის მიხედვით, კეთილდღეობის სახელმწიფოს ნაკლებად ჩამოყალიბებული ტიპი შესაძლოა გამოვყოთ, სადაც არასახელმწიფოებრივი ხასიათის ოჯახის დახმარების პროგრამები არსებობს და დაბალი შემოსავლის მქონე ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებს ახასიათებთ (ესპანეთი, პორტუგალია, საბერძნეთი; Liebfried, 1992; Ricciardi, 2010). ბოლოს, უახლესი კატეგორია არის პოსტსოციალისტური კეთილდღეობის სახელმწიფოს ტიპი, რომელიც განსხვავებულ ელემენტებს (ლიბერალური, კონსერვატიული, სოციალ-დემოკრატიული) აერთიანებს იმგვარად, რომ Esping-Andersen-ის რომელიმე

მოდელისთვის დამახასიათებელი თვისებები არ არის დომინანტური (მაგ.: პოლონეთი, უნგრეთი; Kollmorgen, 2009, 65).[2]

ცხრილი 2.1. აჯამებს ზემოხსენებულ ტიპოლოგიებს, მათი ჩათვლით, რომლებსაც განმასხვავებელი ნიშნები აქვთ.[3]

ცხრილი 2.1. შედარების ტიპოლოგიები საჯარო მმართველობაში

ავტორი/ ავტორები	**კვლევის საგანი**	**შედარების ფარგლები**	**ქვეყნების ჯგუფები**	**ქვეყნების კონკრეტული მაგალითები**
Kullmann და Wollmann (წინამდებარე ნაშრომი)	მმართველობითი სისტემების/ რეფორმების შედარება (ევროპა)	მმართველობის ტრადიცია; მმართველობის სტრუქტურის პოლიტიკურ-ინსტიტუციური მახასიათებლები	კონტინენტური ევროპის ნაპოლეონური	საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი, პორტუგალია, საბერძნეთი
			კონტინენტური ევროპის ფედერალური	გერმანია, ავსტრია, შვეიცარია
			ანგლოსაქსონიური	დიდი ბრიტანეთი, ირლანდია.
			სკანდინავიური	შვედეთი, ნორვეგია, ფინეთი, დანია.
			აღმოსავლეთ-ევროპული	უნგრეთი, პოლონეთი, ჩეხეთი
Painter და Peters (2010)	მმართველობის ტრადიციების კლასიფიკაცია (საერთაშორისო, გლობალური)	სამართლებრივი ტრადიცია; სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის ურთიერთობა; საჯარო სამსახურის ორგანიზაციული მოწყობა (+ გეორგრაფიული მდებარეობა)	ანგლო-ამერიკული	დიდი ბრიტანეთი, აშშ, ირლანდია, ახალი ზელანდია
			ნაპოლეონური	საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი, პორტუგალია, საბერძნეთი, ბელგია
			გერმანული	გერმანია, ავსტრია, შვეიცარია, ნიდერლანდის სამეფო

ავტორი/ ავტორები	კვლევის საგანი	შედარების ფარგლები	ქვეყნების ჯგუფები	ქვეყნების კონკრეტული მაგალითები
			სკანდინავიური	შვედეთი, ნორვეგია, ფინეთი, დანია
			ლათინო-ამერიკული	არგენტინა, ბრაზილია, მექსიკა
			პოსტკოლონიური სამხრეთ აზიური/ აფრიკული	ინდოეთი, უგანდა
			აღმოსავლეთ აზიური	იაპონია, კორეა, ფილიპინები
			საბჭოთა	ჩინეთი, ვიეტნამი, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები
			ისლამური	თურქეთი, არაბეთის გაერთიანებული ემირატები, ირანი
Kickert (2011)	ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) რეფორმების განმარტება (კონტინენტური ევროპა)	მმართველობის ტრადიცია; სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის ურთიერთობა; დემოკრატიის ტიპი	გერმანული მცირე ევროპული სახელმწიფოები	გერმანია ავსტრია, შვეიცარია, ნიდერლანდის სამეფო, ბელგია
			სამხრეთ-ევროპული სახელმწიფოები	იტალია, ესპანეთი, საბერძნეთი, პორტუგალია
Demmke et al. (2007)	საჯარო სამსახურის სისტემების შედარება (ევროპა)	საჯარო პერსონალის მახასიათებლები (დასაქმება, დაწინაურება, სამართლებრივი სტატუსი)	ანგლო-საქსონიური	დიდი ბრიტანეთი, ირლანდია, მალტა;
			კონტინენტური ევროპა	საფრანგეთი, ავსტრია, გერმანია, ნიდერლანდის

ავტორი/ ავტორები	კვლევის საგანი	შედარების ფარგლები	ქვეყნების ჯგუფები	ქვეყნების კონკრეტული მაგალითები
				სამეფო, ბელგია
			ხმელთაშუაზღვის/ სამხრეთ ევროპული	ესპანეთი, იტალია, პორტუგალია, კვიპროსი
			სკანდინავიური	დანია, შვედეთი, ნორვეგია, ფინეთი
			აღმოსავლეთ ევროპული	ბულგარეთი, ჩეხეთი, პოლონეთი
Jann (1983, 2002)	მმართველობითი საქმიანობის, როგორც პრობლემის გადაჭრის პროცესის შედარებითი ანალიზი (დასავლეთ ევროპა)	პრობლემის გადაჭრის მმართველობითი საქმიანობა; მოქალაქეებთან ურთიერთობა	ურთიერთანამშრომლობის კულტურა	შვედეთი
			ურთიერთშეთანხმების კულტურა	დიდი ბრიტანეთი
			ფორმალური რეგულირების კულტურა	გერმანია
Esping-Andersen (1990)	კეთილდღეობის სახელმწიფოების/სახელმწიფო ქმედებების შედარება (დასავლეთ ევროპა)	სახელმწიფოს მოქმედება (დაფინანსება, დახმარების გაწევა, გადანაწილება, მოდიფიკაცია)	კონსერვატიული	გერმანია, საფრანგეთი, იტალია, ბელგია, ავსტრია
			სოციალ-დემოკრატიული	შვედეთი დანია, ფინეთი, ნორვეგია
			ლიბერალური	დიდი ბრიტანეთი, აშშ, შვეიცარია

წყარო: ავტორის შეჯამება.

2.1.2 საჯარო მმართველობის მოდელები ევროპაში

წინა თავში გამოიკვეთა, რომ შედარებითი კვლევის განხორციელებისას ქვეყნების დაჯგუფება და კლასიფიკაცია, კვლევის ინტერესისა და კრიტერიუმების გათვალისწინებით, შესაძლებელია, განსხვავებული იყოს. ჩვენ მიერ შერჩეული

მიდგომა ისეთ კრიტერიუმებს ეფუძნება, როგორებიცაა, ერთი მხრივ, მმართველობის ვერტიკალური სტრუქტურა და, მეორე მხრივ, ქვეყანაში არსებული მმართველობის კულტურის ბუნება. ევროპის მმართველობით სისტემაში არსებული ქვეყნების ხუთი ჯგუფის (თავიანთი ქვეჯგუფებით) ანალიზი წინამდებარე თავში დეტალურად არის მოცემული (იხ. ასევე ცხრილი 2.2).

კონტინენტური ევროპის ნაპოლეონური მოდელი

კონტინენტური ევროპის ნაპოლეონური მოდელი (საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი, საბერძნეთი, პორტუგალია) რომაულ-ფრანგული სამართლებრივი ტრადიციით ხასიათდება, სადაც საკანონმდებლო მოწესრიგებას დიდი მნიშვნელობა აქვს. სახელმწიფოსა და მმართველობის გაგება კანონიერების პრინციპს ეფუძნება, რაც სამართლებრივი ნორმების კომპლექსურ კოდიფიკაციასა და ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ფართო სპექტრში ჩანს. მთელი ევროპის მასშტაბით (გერმანიის ჩათვლით), საჯარო მმართველობა აბსოლუტური მმართველობის ინსტიტუციური მემკვიდრეობაა, რომელსაც მე-19 საუკუნის ბოლომდე კონსტიტუციური მონარქი აკონტროლებდა. მეცხრამეტე საუკუნის დასაწყისში, ნაპოლეონ ბონაპარტეს მმართველობისას, გატარებული რეფორმები ინოვაციური იყო (Wright, 1990). ამ რეფორმებმა, თავდაპირველად, ფრანგული მმართველობის მოდელი განსაზღვრა და შემდეგ ბენილუქსის ქვეყნებში, ასევე იტალიასა და საფრანგეთში გავრცელდა. ნაპოლეონური მოდელი ძლიერი ცენტრალიზებული მთავრობითა და ბიუროკრატიით ხასიათდება. ბიუროკრატიულ აპარატს ფართო დარგობრივი უფლებამოსილებები აქვს, რაც ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზეც გავრცელდა, თუმცა მთავრობის მიერ რეგიონულ დონეზე რწუნებულის (პრეფექტი) დანიშვნა მართვის ცენტრალიზებული სისტემის არსებობაზე მიუთითებს. აღნიშნულის გათვალისწინებით, რეგიონული და ადგილობრივი დონე ფუნქციურად კვლავ ცენტრალურ ხელისუფლებას ექვემდებარება. შესაბამისად, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხები და ინსტიტუციური სუბსიდიარობის პრინციპი არ არის სათანადოდ დანერგილი.

კონტინენტური ევროპის ნაპოლეონურ მოდელში სამხრეთევროპული ქვეყნების ქვეჯგუფი უნდა გამოვყოთ (Kickert, 2011, გვ.107), რომელშიც ისეთი ქვეყნები შედიან, როგორებიცაა: იტალია, პორტუგალია, საბერძნეთი და ესპანეთი. მიუხედავად იმისა, რომ ზემოაღნიშნულ ქვეყნებს მკაცრი ლეგალისტური ტრადიცია და მმართველობის ფორმალური სტრუქტურა აქვთ, მათი მმართველობის სისტემა მკვეთრად პოლიტიზებულია, რის შედეგად საჯარო სამსახურში მიღება პოლიტიკური პატრონაჟისა და კლიენტილისტური ურთიერთო-

ბების საფუძველზე ხდება (Sotiropoulos, 2009, 208; Kickert, 2011, 107). ეს ვითარება შესაძლოა, იმით აიხსნას, რომ სამხრეთევროპულ ქვეყნებში პოლიტიკური პარტიები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ, რის გამოც მათი გავლენა საჯარო მმართველობის სისტემაში ადმინისტრაციული თანამდებობების განაწილებაზე, ასევე ანაზღაურებისა და წახალისების მექანიზმების გამოყენებაზე მაღალია. შესაბამისად, „პოლიტიკური მეტოქეები" საჯარო მმართველობის სისტემაში მხარდაჭერას ვერ იღებენ (Kickert, Ibid). მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობით განსაზღვრულია საჯარო სამსახურში დასაქმების შესაბამისი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, პრაქტიკაში ეს წესები იგნორირებულია. შესაბამისად, რაც უფრო ძლიერია პოლიტიკური კლიენტილიზმისა და პატრონაჟის გავლენა, მით უფრო მაღალი პოზიციების დაკავება ხდება პარტიული ნიშნით (Ibid, 108).

კონტინენტური ევროპის ფედერალური მოდელი

კონტინენტური ევროპის ფედერალურ მოდელს (გერმანია, ავსტრია და შვეიცარია)[4] მნიშვნელოვანი საერთო აქვს ნაპოლეონური სისტემის ქვეყნებთან, რაც საჯარო მმართველობის სამართლებრივ მოწესრიგებასა და კანონის უზენაესობის კულტურის არსებობაში გამოიხატება. გერმანული მმართველობითი ტრადიციის ფესვები პრუსიული სახელმწიფოდან იწყება, რომელმაც მნიშვნელოვნად განსაზღვრა ავსტრიის მმართველობითი სისტემა. ისტორიულად, კოდიფიკაციის პოლიტიკური მიზანი მონარქის მიერ საჯარო მმართველობის კონტროლის შეზღუდვა იყო (Wollmann, 2002a, 495). მიუხედავად ამისა, კონტინენტური ევროპის ფედერალურ მოდელს ნაპოლეონური ქვეყნების ჯგუფისგან მნიშვნელოვნად განასხვავებს: ა) სუბსიდიარობის პრინციპის პრაქტიკაში დანერგვა და ბ) მმართველობის რეგიონული დონისათვის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებების მინიჭება. ტრადიციულად, ცენტრალური მმართველობის დონეზე არსებული ბიუროკრატიული აპარატი სუსტი და მცირერიცხოვანია მაშინ, როდესაც რეგიონულ ინსტიტუტებს პოლიტიკური და ადმინისტრაციული დატვირთვა აქვთ. ამგვარად, ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ერთ-ერთ მნიშვნელოვან განმასხვავებელ ნიშნად მიიჩნევა. ამ მოდელში მმართველობითი სისტემების ორგანიზაციული მოწყობისას ტერიტორიულობის პრინციპი არის დომინანტური (Wollmann and Bouckaert, 2006).

აღნიშნული ჯგუფის ქვეყნებს შორის დიფერენცირება, უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფოებრიობის იდეის აღქმისა და საჯარო სამსახურის სტატუსის მიხედვით შეიძლება მოხდეს. გერმანიასა და ავსტრიაში საჯარო მოსამსახურეები, ტრადიციულად, მიიჩნეოდნენ როგორც „სახელმწიფოს მსახურები" და

საზოგადოების წევრებზე იერარქიულად ზემდგომნი. აღნიშნულისგან განსხვავებით, შვეიცარიაში საჯარო მოსამსახურეები აღიქმებიან „ხალხის მიერ დასაქმებულად“ და საზოგადოებრივი ჯგუფების იერარქიაში უპირატესი პოზიცია არ უჭირავთ (Brandli-Traffelet, 2004). ამგვარად, სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის ურთიერთობას ნაკლებად აქვს იერარქიული ხასიათი. გარდა ამისა, შვეიცარიის მმართველობითი კულტურისათვის დამახასიათებელია სამი („ეთნიკური“) ეროვნული და ენობრივი ჯგუფის (გერმანული, ფრანგული, იტალიური) თანაარსებობა, ისევე როგორც მოქალაქეების პირდაპირი მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რაც მმართველობითი პრაქტიკის ჩამოყალიბებაზე გავლენას ახდენს (Schedler, 2008, 149). მესამე მნიშვნელოვანი განსხვავებაა, შვეიცარიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის ძლიერი კონკურენციის არსებობა (მაგ.: საგადასახადო საკითხებზე) და ადგილობრივი თვითმმართველობის მეტი აქტიურობა, ვიდრე გერმანიასა და ავსტრიაში (Linder, 2009; Jakel and Kuhlmann, 2012).

სკანდინავიური მოდელი

სკანდინავიური მოდელის ქვეყნები (შვედეთი, დანია, ნორვეგია, ფინეთი) მნიშვნელოვნად იზიარებენ კონტინენტური ევროპის ფედერალური მოდელის მახასიათებლებს, რადგან ამ ქვეყნების მმართველობითი სისტემები ასევე რომანული სამართლის ტრადიციებს ეფუძნება (Pierre, 2010; Wollmann, 2013). მიუხედავად ამისა, სკანდინავიური მმართველობითი სისტემის მნიშვნელოვანი განმასხვავებელი ნიშანია საჯარო სამსახურში დასაქმების ღია სისტემა და მოქალაქეებისათვის საჯარო სამსახურის უპრეცედენტო ხელმისაწვდომობა (ინფორმაციის თავისუფლება, გამჭვირვალობა, მოქალაქეთა მონაწილეობა, დემოკრატიული მექანიზმების გამოყენება). კონტინენტური ევროპის ფედერალური მოდელის მქონე ქვეყნებთან კიდევ ერთი საერთოა სუბსიდიარობის პრინციპის დანერგვა, რაც გულისხმობს პასუხისმგებლობის გადანაწილებას ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის. ასეთ ქვეყნებს დეცენტრალიზებული მმართველობის სტრუქტურები აქვთ, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები პოლიტიკურად და ფუნქციურად ძლიერები არიან და გადაწყვეტილების მიღებისას დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით გამოირჩევიან (მაგ.: ადგილობრივ დონეზე გადასახადის დადგენა; Wollmann, 2004). უნიტარული მმართველობის სისტემის მიუხედავად, ზემოაღნიშნული ქვეყნები ზოგიერთ შემთხვევაში უფრო „დეცენტრალიზებულად“ ფუნქციონირებენ, ვიდრე ფედერალური სისტემის მქონე სახელმწიფოები (მაგ.: გერმანია და ავსტრია).

ანგლოსაქსონიური მოდელი

ანგლოსაქსონიური (ანგლოამერიკული) მმართველობის მოდელის მქონე ქვეყნები (დიდი ბრიტანეთი, მალტა, ირლანდია) საჯარო ინტერესის ან სამოქალაქო კულტურის ტრადიციას ეფუძნებიან (Wollmann, 2000b; Heady, 2001; Halligan, 2003; Konig, 2006). ლიბერალურ და უტილიტარულ ფილოსოფიებზე დაყრდნობით, აღნიშნულ ტრადიციას სახელმწიფოს ინსტრუმენტული გაგება ახასიათებს, რაც „მოქმედ მთავრობას“ გულისხმობს და არა სახელმწიფოს, როგორც ღირებულებას (Dyson, 1980). ბრიტანულ მმართველობით სისტემაში, სამოქალაქო კულტურის გათვალისწინებით, სახელმწიფოსა და საზოგადოებრივ სფეროებს შორის შემეცნებითი და ნორმატიული განსხვავებები ნათლად არ არის გამოხატული. საჯარო- და კერძოსამართლებრივ სფეროებს შორის არსებითი დაყოფა, რაც კონტინენტური ევროპის მმართველობითი სისტემებისთვისაა დამახასიათებელი (იხ. ზემოთ), საჯარო ინტერესის ტრადიციის მქონე ქვეყნებისათვის უცხოა. შესაბამისად, სახელმწიფო და საზოგადოებრივ სფეროებს შორის ცნებებისა და იდეების გაცვლა უფრო მეტად მოქნილია. ამის ნათელი მაგალითია ახალი საჯარო მართვის (New Public Management) პრინციპების ფართოდ დანერგვა სახელმწიფო მმართველობის კულტურაში (Konig, 2006). შედეგად, ახალი საჯარო მართვის მოდელით რეფორმირებული ადმინისტრაცია ანგლოსაქსონიური და ანგლოამერიკული მმართველობის სისტემების კიდევ ერთი მახასიათებელია (Halligan, 2003). გარდა ამისა, ქვეყნების სამართლებრივი და მმართველობის კულტურის მნიშვნელოვანი ნაწილი საერთო სამართლის დომინირებაა, რადგან სახელმწიფო ჯერ კიდევ მოსამართლეების მიერ შექმნილ პრეცედენტულ სამართალს ეფუძნება და არა დაწერილ კანონებს (La Porta et.al., 1999, 10). კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში მმართველობითი ღონისძიება პარლამენტის მიერ მიღებული სამართლებრივი ნორმების იმპლემენტაციას უზრუნველყოფს, ხოლო ანგლოსაქსონიურ/ანგლოამერიკული ქვეყნების საკანონმდებლო ორგანოთა მიერ მიღებულ აქტებს უფრო მეტად პოლიტიკური პროგრამების ფორმა აქვთ, რის გამოც ადმინისტრაციულ ორგანოებს უხდებათ, იპოვონ შესაბამისი გზები და საშუალებები მათი იმპლემენტაციისათვის.

ბიუროკრატიის ძალაუფლების შეზღუდვის ერთ-ერთი ახსნა ისტორიულად დიდ ბრიტანეთში, „საპარლამენტო სუვერენიტეტის“ დოქტრინის ფარგლებში, შეიქმნა. ანგლოსაქსონიური მმართველობის მოდელი ძლიერი პარლამენტითა და დემოკრატიის განვითარების მაღალი ხარისხით ხასიათდება, რასაც პროფესიული საჯარო სამსახურის ფორმირება მოსდევს, თუმცა ბიუროკრატიული აპარატის ფუნქციები გარედან პოლიტიკური რეჟიმის მიერ არის განსაზღვრუ-

ლი (Konig, 2006, 24). გარდა ამისა, პარლამენტი აკონტროლებს ადმინისტრაციას და მას „პოლიტიკურად ანგარიშვალდებულად“ მიიჩნევს, რის გამოც ადმინისტრაციული სასამართლოები პროცესებს მიღმა რჩებიან. შესაბამისად, ანგლოსაქსონიურ კონტექსტში, ბიუროკრატია ისტორიულად პოლიტიკური გავლენის ქვეშ განვითარდა და ამ დრომდე ასე რჩება.

ცენტრალურ-აღმოსავლური და სამხრეთ-აღმოსავალური ევროპული მოდელი

1945 წლიდან, საბჭოთა კავშირის მიერ დაპყრობის შემდეგ, ცენტრალურ-აღმოსავლური და სამხრეთ-აღმოსავლური ევროპული ქვეყნები (მიუხედავად განსხვავებული წინაკომუნისტური მმართველობის ტრადიციებისა) ერთიან სტალინური მმართველობის მოდელს დაექვემდებარნენ. სახელმწიფო აპარატის პარტიის მმართველობისადმი დაქვემდებარება და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის გაუქმება ამ მოდელის ძირითადი მახასიათებლები იყო (Wollmann and Lankina, 2003). მმართველობითი სისტემების ტიპოლოგიაში ეს მოდელი განსაზღვრულია როგორც „საბჭოთა ტრადიცია“ (Painter and Peters, 2010, 27). იმისთვის, რომ „სახელმწიფო ძალაუფლების ერთიანობა და განუყოფლობა“ ყოფილიყო უზრუნველყოფილი, ადგილობრივი მმართველობითი ორგანოები (საბჭოები, წარმომადგენლობითი ორგანოები, ქალაქები და მუნიციპალიტეტები მოქმედებდნენ როგორც სახელმწიფოს ადგილობრივი ორგანოები და სახელმწიფო მოსამსახურეები (Wollmann, 1997, 262; Kuhlmann, 2003, 219). ტრადიციული კონტინენტურევროპული მოდელის მქონე ქვეყნებისგან განსხვავებით, სოციალისტური კადრებით დაკომპლექტებულ ადმინისტრაციას (Konig, 2006) პარტიზანული ბუნება ჰქონდა, რაც კომუნისტური პარტიის მიერ ადმინისტრაციის დაკომპლექტებას გულისხმობდა (Dimitrov, 2006, 205) და იურიდიულად სავალდებულო ნორმებისა და პროცედურებისადმი არასათანადო ყურადღების მიქცევა ახასიათებდა, რასაც „კანონისადმი ნიჰილიზმი“ ეწოდა (Pohl, 1991, 236).

1990 წლის შემდეგ, როდესაც ცენტრალურ-აღმოსავლეთ ევროპაში კომუნისტური რეჟიმი დაემხო, ამ ქვეყნების მმართველობითი სისტემების ტრანსფორმაცია სოციალისტური მოდელის გაუქმებითა და კონტინენტურევროპული კონსტიტუციური მმართველობის მოდელის დანერგვის გზით განხორციელდა (Konig, 1993). თუმცა აღნიშნულ ქვეყნებში საბჭოთა მმართველობის მემკვიდრეობის გავლენა განსხვავებულია. ქვეყნების ნაწილმა სრულად შეცვალა საბჭოთა მმართველობითი სისტემა, მაგრამ ზოგიერთ ქვეყანაში სოციალისტური ადმინისტრაციის კვალი მნიშვნელოვანი ხარისხით დარჩა და მმართველობითი სისტემის ფუნქციონირებას სერიოზულ პრობლემებს უქმნის.

ცხრილი 2.2. მმართველობის მოდელები ევროპაში

მმართველობის მოდელი/ქვეყნების ჯგუფი	მმართველობითი ტრადიცია	მმართველობის სტრუქტურა
კონტინენტური ევროპის ნაპოლეონური ქვეყნების ჯგუფი (საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი, საბერძნეთი, პორტუგალია)	კანონის უზენაესობა, ლეგალისტური მიდგომა სამხრეთევროპული ქვეყნების ქვეჯგუფი: კლიენტილიზმი, პარტიული პატრონაჟი, პოლიტიზება	უნიტარულ-ცენტრალიზებული; სუსტი ადგილობრივი მმართველობა; (დეცენტრალიზაცია საფრანგეთში 1980/1990-იან წლებში)
კონტინენტური ევროპის ფედერალური ქვეყნების ჯგუფი (გერმანია, ავსტრია, შვეიცარია)	კანონის უზენაესობა, ლეგალისტური მიდგომა; შვეიცარია: სახელმწიფოსა და საზოგადოების სუსტი გაყოფა; სუსტი საჯარო სერვისი	ფედერალურ-დეცენტრალიზებული; ძლიერი ადგილობრივი მმართველობა
სკანდინავიური ქვეყნების ჯგუფი (შვედეთი, ნორვეგია, დანია, ფინეთი)	კანონის უზენაესობის კულტურა, გამჭვირვალობა, მოქალაქეებისათვის ადმინისტრაციის ხელმისაწვდომობა	უნიტარულ-დეცენტრალიზებული; ძლიერი ადგილობრივი მმართველობა/საზოგადოების თვითგამორკვევა
ანგლოსაქსონიური ქვეყნების ჯგუფი (დიდი ბრიტანეთი, ინგლისი)	საჯარო ინტერესის კულტურა, პრაგმატიზმი	უნიტარულ-ცენტრალიზებული; ძლიერი (1980-იან წლებში დასუსტებული) ადგილობრივი მმართველობა
ცენტრალურ-აღმოსავლური ევროპული ქვეყნების ჯგუფი (უნგრეთი, პოლონეთი, ჩეხეთი)	სოციალისტური მმართველობა („სტალინური“ მემკვიდრეობა); კანონის უზენაესობის კულტურის დამკვიდრება	უნიტარულ-დეცენტრალიზებული; ძლიერი ადგილობრივი მმართველობა (ცენტრალიზაცია უნგრეთში 2011 წლიდან)
სამხრეთ-აღმოსავლური ევროპული ქვეყნების ჯგუფი (ბულგარეთი, რუმინეთი)	სოციალისტური მმართველობა („სტალინური“ მემკვიდრეობა); კანონის უზენაესობის კულტურის დამკვიდრება	უნიტარულ-ცენტრალიზებული; სუსტი ადგილობრივი მმართველობა

წყარო: ავტორის შეჯამება.

ზოგადად, მიიჩნევა, რომ „ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მმართველობა დასავლეთევროპული ქვეყნების მმართველობის მოდელებს უახლოვდება“ (Goetz, 1995, 541). ამის მიუხედავად, განვითარების პროცესი ქვეყნებში, არსებული პოლიტიკურ-ინსტიტუციური მდგომარეობისა და კომუ-

ნისტურ მმართველობამდე არსებული ტრადიციების გათვალისწინებით, განსხვავებული ტემპითა და აქცენტებით მიმდინარეობს. მაგალითად, უნგრეთი და პოლონეთი აღმოსავლეთევროპული ქვეყნების ქვეჯგუფს მიეკუთვნებიან, რომლებსაც, თავიანთი გეოპოლიტიკური წარსულის გათვალისწინებით[5], ისტორიულად კონტინენტური ევროპისა და, განსაკუთრებით, ავსტრიული ან პრუსიული მმართველობის მოდელის ნიშნები ჰქონდათ (Wollmann, 1995, 566, 572; Wollmann and Lankina, 2003). თუმცა 1919 წელს, ამ ქვეყნების მიერ დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ, მათი მმართველობის სტილი „ცენტრალიზებული სისტემით ფრანგული მმართველობის მოდელის შესაბამისად“ განისაზღვრა (Kaltenbach, 1990, 85). ეს ინსტიტუციური განვითარება 1945 წელს კომუნისტების მიერ ძალაუფლების ხელში ჩაგდებით მნიშვნელოვნად შეფერხდა. ხოლო 1989 წელს, მმართველობის სისტემის ცვლილების შედეგად, უნგრეთმა კონტინენტური ევროპის კონსტიტუციური და ადმინისტრაციული მოდელის ყველაზე პროგრესული დანერგვა უზრუნველყო, რომელიც 1980 წლებში „რეფორმებზე ორიენტირებული კომუნისტების მიერ“ იყო ინიცირებული და მნიშვნელოვნად დააჩქარა ევროკავშირში მოსალოდნელმა და შემდგომ უკვე გაწევრიანებამ. აღსანიშნავია, რომ უნგრული მმართველობის მოდელი ყველაზე ახლოსაა გერმანულ მმართველობის მოდელთან (Dimitrov, 2006, 207).

აღნიშნული შემთხვევა შეგვიძლია, სამხრეთევროპული ჯგუფის ქვეყნებისგან (ბულგარეთისა და რუმინეთის ჩათვლით) განვასხვაოთ. ეს ქვეყნები მეცხრამეტე საუკუნის ბოლომდე ოტომანების იმპერიისა და მეფის რუსეთის ცენტრალიზებული მმართველობის ქვეშ იყვნენ და 1919 წელს დაიწყეს საკუთარი მმართველობითი ისტორია. უფრო მეტიც, 1990 წლის შემდეგ მათი ტრანსფორმაცია მნიშვნელოვნად განსაზღვრა პოსტკომუნისტურმა ელიტამ.

2.1.3 შედარებითი ადგილობრივი მმართველობა

ბევრ ევროპულ ქვეყანაში გარკვეული საკითხების სამართლებრივი რეგულირება და სერვისების მიწოდება უმეტეს შემთხვევაში დეცენტრალიზებულ და, უფრო კონკრეტულად, ადგილობრივ დონეზე ხდება. ბოლოდროინდელი დეცენტრალიზაციის პროცესების შედეგად (იხ. მეოთხე თავი, 4.2. ქვეთავი), ადგილობრივი მმართველობების როლი გაძლიერდა, რაც ევროკავშირის მიერ ლისაბონის ხელშეკრულებით ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო რეგულირებაშიც აისახა. შედეგად, ევროკავშირის ყველა წევრ სახელმწიფოში ადგილობრივი მმართველობის ქმედებები მთლიანი შიდა პროდუქტისა (დაახლოებით 16%) და მთლიანი საჯარო ხარჯების (დაახლოებით

34%) მნიშვნელოვან წილს შეადგენენ.[6] პოლიტიკური და დემოკრატიული პერსპექტივიდან გამომდინარე, ეროვნული მმართველობის სისტემაში ადგილობრივი თვითმმართველობა მნიშვნელოვან ლეგიტიმაციის ფუნქციას ასრულებს, რაც განპირობებულია იმით, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობები მოქალაქეებს აძლევენ შესაძლებლობას, უშუალოდ ჩაერთონ პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და მათ მონაწილეობას უზრუნველყოფენ პოლიტიკური პრობლემების გადაჭრისას. ევრობარომეტრის კვლევის თანახმად, მოქალაქეების ნდობა ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის ორგანოების მიმართ გაცილებით უფრო მაღალია, ვიდრე პარლამენტებისა და მთავრობებისადმი (Special Eurobarometer 307, 2009, 9). შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობები ევროპულ ქვეყნებში კონსტიტუციური და დემოკრატიული მმართველობის ეფექტურ ფუნქციონირებასა და მიმღეობაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ. ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, ადგილობრივი მმართველობის სისტემების შედარებით კვლევა შედარებითი საჯარო მმართველობის მნიშვნელოვან ნაწილად იქცა და კვლევის დიაპაზონში ადგილობრივი თვითმმართველობის კვლევასა და ადმინისტრაციულ მეცნიერებას შორის დაიკავა ადგილი.

ადგილობრივი მმართველობის სისტემების შედარებითი კვლევა სამ მიმართულებას მოიცავს:

- ფუნქციური პროფილი – განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების ფარგლებს, რაც გულისხმობს ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ფუნქციების გადანაწილებას/გაერთიანებასა (გაყოფისა და გაერთიანების მოდელი; დუალისტური და მონოლითური ფუნქციების მოდელი) და ფინანსურ ავტონომიას;
- ტერიტორიული პროფილი – მოიცავს ტერიტორიულ სტრუქტურასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიულ სიცოცხლისუნარიანობასთან დაკავშირებულ საკითხებს (ჩრდილოევროპული და სამხრეთევროპული მოდელი);
- პოლიტიკური პროფილი – იკვლევს ადგილობრივი დემოკრატიის სტრუქტურას (წარმომადგენლობა და პირდაპირი დემოკრატია), ადგილობრივ წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს შორის ურთიერთობას (მონისტური და დუალისტური) და ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის არჩევის პროცედურას (პირდაპირი და არაპირდაპირი).

ფუნქციური პროფილი: სფეროებისა და პასუხისმგებლობის გადანაწილება, ფისკალური ავტონომია

ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ვერტიკალური ურთიერთობის მიხედვით, ადგილობრივი მმართველობის ორი სისტემა შეგვიძლია განვასხვაოთ: პირველი გულისხმობს, რომ ცენტრალური ხელისუფლება და ადგილობრივი თვითმმართველობა თავიანთ პასუხისმგებლობებს ერთმანეთისაგან განცალკევებით და დამოუკიდებლად ახორციელებენ; ხოლო, მეორე სისტემის თანახმად, მმართველობის დონეები ერთობლივად მოქმედებენ და სახელმწიფო და ადგილობრივი პასუხისმგებლობებს ნაერთს ქმნიან (Bennett, 1989). პირველ მმართველობით სისტემას ეწოდება „განცალკევების მოდელი" და ტრადიციულად ახასიათებს ბრიტანულ (და შვედურ) მმართველობის კულტურას (Bulpitt, 1983). განცალკევების მოდელი პირდაპირ კავშირშია ადგილობრივი მმართველობის მონოლოთურ ან ერთიან კონცეფციასთან, რომლის თანახმად, ადგილობრივი მმართველობის დონისათვის კონკრეტული ამოცანების გადაცემის შემდეგ ეს საკითხები სრულად ადგილობრივი თვითმმართველობის პასუხისმგებლობა ხდება (Wollmann, 2008, 259; იხ. ასევე მეოთხე თავი, 4.2. ქვეთავი).

ზემოაღნიშნულისგან განსხვავებით, კონტინენტური ევროპის ქვეყნებისათვის ტიპურია შერეული სისტემები, ანუ „მმართველობის ინტეგრირებული მოდელები" (Baldersheim, 1996).[7] ამ მოდელების თანახმად, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ამოცანები განცალკევებით არ ხორციელდება, არამედ ინტეგრირებულია ადმინისტრირების პროცესში. ეს მოდელები ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების დუალისტურ კონცეფციას ეფუძნებიან, რომლის თანახმად ადგილობრივი ხელისუფლება ახორციელებს როგორც საკუთარ უფლებამოსილებებს, ასევე სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხებს მათთვის დელეგირების შემთხვევაში. ისტორიულად, 1790 წელს, პოსტრევოლუციური საფრანგეთის მუნიციპალურ კანონმდებლობაში „გამოჩენის" შემდეგ, დუალისტური მოდელი გერმანულ-ავსტრიულ ადგილობრივი მმართველობის ტრადიციაში პრუსიის 1890 წლის მუნიციპალური ქარტიის შედეგად დამკვიდრდა. მეცხრამეტე საუკუნის გვიანდელი პერიოდის განმავლობაში, ამ მოდელმა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ადგილობრივი მმართველობის განვითარებას ხელი შეუწყო და 1990 წლის შემდეგ ასევე უნგრეთის, პოლონეთისა და ჩეხეთის რესპუბლიკის ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობაზე მოახდინა გავლენა (Wollmann, 1995; Wollmann and Lankina, 2003, 94). შერეული სისტემა კონცეპტუალურად შეიძლება დავყოთ ორ ნაწილად: პირველია ე.წ. „სახელ-

მწიფოზე ორიენტირებული ინტეგრირების მოდელი“, რომელშიც ცენტრალური ხელისუფლება საკუთარ პასუხისმგებლობებთან ერთად დამატებით ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციებს ახორციელებს და, მეორე, „ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ორიენტირებული ინტეგრირების მოდელი“, რომელშიც, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები ასრულებენ „ორმაგ“ ფუნქციას – საკუთარი საქმიანობის პარალელურად, სახელმწიფოს მიერ დელეგირებულ უფლებამოსილებებსაც ახორციელებენ. საფრანგეთი „სახელმწიფოზე ორიენტირებული ინტეგრირების მოდელის“ პროტოტიპად შეგვიძლია განვიხილოთ (1980 წლებში განხორციელებულ დეცენტრალიზაციამდე), როდესაც ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოები, თავიანთი ადგილობრივი დაწესებულებების მეშვეობით, ადგილობრივი მმართველობის საკითხების განხორციელებაში აქტიურად იყვნენ ჩართული. აღნიშნულისგან განსხვავებით, „ადგილობრივ მმართველობაზე ორიენტირებული ინტეგრირების მოდელი“ შეგვიძლია, გერმანულ და ავსტრიულ ადგილობრივი მმართველობის ტრადიციებში აღმოვაჩინოთ.

გარდა განცალკევებისა და ინტეგრირების/შერეულ სისტემებსა და მონოსტურ და დუალისტურ მოდელებს შორის განსხვავებისა, ადგილობრივი მმართველობის ფუნქციების ტიპოლოგია შესაძლებელია პასუხისმგებლობების სფეროებსა და შინაარსს, ასევე ადგილობრივი ორგანოების ავტონომიის ხარისხს (ადგილობრივ დისკრეციას) დაეფუძნოს. ადგილობრივი მმართველობის ფუნქციების სფეროებისა და შინაარსის განსაზღვრის რაოდენობრივი ინდიკატორით შესაძლებელია, ადგილობრივი დანახარჯების წილი მთლიან სახელმწიფო დანახარჯებში და ადგილობრივი დასაქმების წილი საჯარო სექტორში დასაქმების მთლიან მაჩვენებელში იყოს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლების მთლიან მაჩვენებელში ადგილობრივი გადასახადებით მიღებული შემოსავლის წილი შესაძლებელია ადგილობრივი დისკრეციის ხარისხის ინდიკატორად გამოვიყენოთ. (იხ. ცხრილი 2.3). ეს ინდიკატორი გვიჩვენებს საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისას ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის ფინანსური თვალსაზრისით არსებულ მნიშვნელოვან განსხვავებებს. მაგალითად, შვედეთის ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების ფინანსური ავტონომია განსაკუთრებით მაღალია, რადგან ისინი ფინანსებს, ძირითადად, (64%) საკუთარი (საშემოსავლო) გადასახადებიდან იღებენ და, ამასთანავე, მნიშვნელოვანი გავლენა აქვთ ადგილობრივი გადასახადების განაკვეთების განსაზღვრისას. ტეტჩერისშემდგომი ინგლისისა (ადგილობრივი შემოსავლების 13% მიღებულია ადგილობრივი გადასახადებისგან) და უნგრეთის (23%) შემთხვევა ზემოაღ-

ნიშნულისგან მნიშვნელოვნად განსხვავებულია. ადგილობრივი შემოსავლების მთლიან მაჩვენებელში ადგილობრივი გადასახადების 45%-იანი წილით საფრანგეთის ადგილობრივ თვითმმართველობას უფრო მეტი ფისკალური ავტონომია აქვს, ვიდრე გერმანიის (40%) ან იტალიის (37%) თვითმმართველობებს (OECD, 2011, იხ. ცხრილი. 2.3).

ფუნქციურად ძლიერი ადგილობრივი მმართველობის სისტემები, როგორებიცაა: გერმანია, შვედეთი და, ისტორიულად, დიდი ბრიტანეთი, ძირითადად, ტერიტორიულობის პრინციპს ეფუძნებიან,[8] რაც ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობების გადანაწილებას მოითხოვს (ე.წ. მრავალმიზნიანი მოდელი; Wollmann, 2004). აღნიშნულისგან განსხვავებით, ფუნქციურად სუსტ ადგილობრივი მმართველობის სისტემებს ფუნქციონალურობის პრინციპი ახასიათებთ (ერთმიზნიანი მოდელი), რომლის ფარგლებშიც კონკრეტული ფუნქციების შესრულებაზე ორიენტირებული ადმინისტირაციული ერთეულების შექმნას ენიჭება უპირატესობა (ტრადიციულად, ნაპოლეონური სისტემები). ზოგიერთ შემთხვევაში, ადგილობრივი მმართველობის ავტონომია და უფლებამოსილებები არ პასუხობს მათ ფორმალურ-სამართლებრივ/კონსტიტუციურ სტატუსს. ბევრ ქვეყანაში ადგილობრივ თვითმმართველობებს კონსტიტუციურად აღი-

ცხრილი 2.3. მუნიციპალიტეტების ფისკალური ავტონომია OECD-ის ქვეყნებში

ქვეყანა	ადგილობრივი გადასახადების პროცენტული წილი მუნიციპალიტეტების მთლიანი შემოსავლების მაჩვენებელში (2009)
შვედეთი	63,6
შვეიცარია	59,2
სლოვაკეთის რესპუბლიკა	50,3
საფრანგეთი	44,6
ესპანეთი	43,4
ნორვეგია	41,9
ჩეხეთის რესპუბლიკა	41,4
გერმანია	39,6
იტალია	37,4
დანია	33,7
პორტუგალია	33,6
პოლონეთი	30,9
უნგრეთი	22,8
დიდი ბრიტანეთი	12,9
ნიდერლანდის სამეფო	8,3
საბერძნეთი	6,6

წყარო: ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD) (2011).

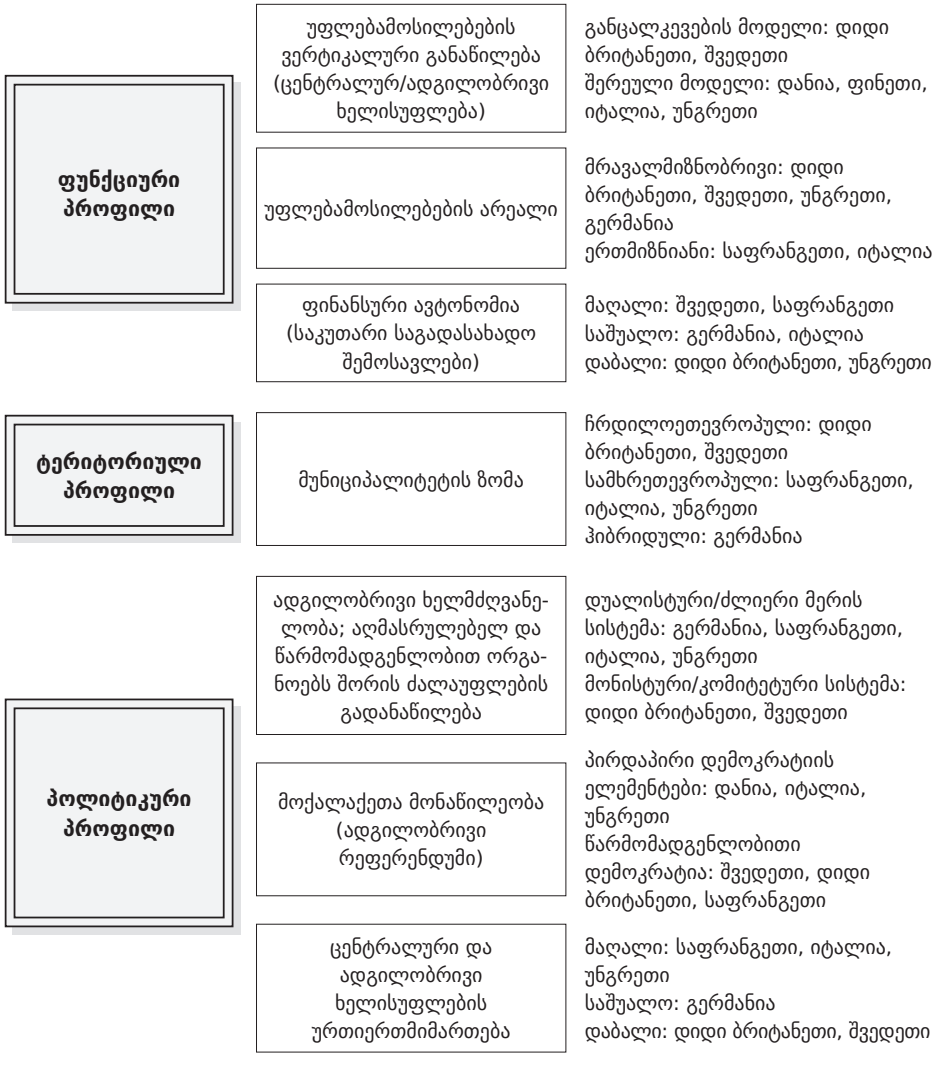
არებული სტატუსი აქვთ (გერმანია, შვედეთი, საფრანგეთი, იტალია, უნგრეთი), თუმცა მათი უფლებამოსილებების არეალი შეზღუდულია (საფრანგეთი, იტალია). აღნიშნულისგან განსხვავებით, დიდ ბრიტანეთში ტეტჩერის ერამდე ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ ჰქონდათ კონსტიტუციური სტატუსი (რაც ამ დრომდე ასეა), თუმცა სარგებლობდნენ მრავალმხრივი ავტონომიითა და უფლებამოსილებების ფართო სპექტრით (რაც ამ დროისათვის მნიშვნელოვნად შემცირებულია). სამართლებრივ დონეზე კონტინენტური ევროპისა და სკანდინავიის ქვეყნებში ზოგადი კომპეტენციების პრინციპი გამოიყენება, რომლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობა ყველა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხის განხორციელებაზე იღებს პასუხისმგებლობას. აღნიშნულისგან განსხვავებით, ბრიტანული ultra vires პრინციპი ადგენს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობები მხოლოდ იმ უფლებამოსილებებს ახორციელებენ, რომლებიც კანონის საფუძველზე აქვთ განსაზღვრული და ნებისმიერ დროს შესაძლებელია ჩამოერთვათ. თუმცა ultra vires პრინციპი 2000 წელს მიღებული ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობის მიერ მნიშვნელოვნად შემსუბუქდა და კონტინენტური ევროპის ქვეყნებისათვის დამახასიათებელი ზოგადი კომპეტენციების პრინციპს დაუახლოვდა (იხ. მესამე თავი, 3.4. ქვეთავი).

ტერიტორიული პროფილი: ჩრდილოეთ- და სამხრეთევროპული მოდელები

ადგილობრივ დონეზე ტერიტორიული სტრუქტურა მჭიდრო კავშირშია ფუნქციურ პროფილთან, რომელიც ადგილობრივი მმართველობის სიცოცხლისუნარიანობისა და ქმედუნარიანობისათვის მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური პირობაა. ტერიტორიული სტრუქტურის განხილვისას, ერთი მხრივ, შეგვიძლია, გამოვყოთ სამხრეთევროპული მოდელი, რომელშიც მცირე ზომის მუნიციპალიტეტები არსებობს და ტერიტორიული რეფორმა არ არის გატარებული (Norton, 1994; Baldersheim, 1995; John, 2001; Wollmann, 2008). ხოლო, მეორე მხრივ, ჩრდილოეთევროპული მოდელი, რომელიც ტერიტორიულად (და დემოგრაფიულად) დიდი ზომის მუნიციპალიტეტებით გამოირჩევა, რაც ინტენსიური ტერიტორიული რეფორმების შედეგად განისაზღვრა (იხ. მეოთხე თავი, 4.3. ქვეთავი). მაგალითად, სამხრეთევროპული მოდელი კონტინენტური ევროპის ნაპოლეონური ტრადიციის მქონე ქვეყნებში შეგვიძლია აღმოვაჩინოთ (საფრანგეთი, ესპანეთი, იტალია, პორტუგალია, საბერძნეთი[9]), როდესაც დიდი ბრიტანეთი და სკანდინავიის ქვეყნები ჩრდილოეთევროპული მოდელის კარგი მაგალითებია; ხოლო კონტინენტური ევროპის ფედერალური მოდელის მქონე ქვეყნებს სამხრეთევროპული ტიპის ადგილობრივი სტრუქტურა აქვთ (შვეიცარია, ავსტრია, გერმანია).

პოლიტიკური პროფილი: ადგილობრივი დემოკრატია და ხელმძღვანელობა

ადგილობრივი მმართველობის პოლიტიკური პროფილის განსაზღვრისთვის ისეთი საკითხები უნდა განვიხილოთ, როგორებიცაა: ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა უფლებები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ადგილობრივი მმართველობის გადაწყვეტილების მიღების (შიდა) ინსტიტუციური სისტემა და პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის სტრუქტურა. ეს უკანასკნელი ადგილობრივ დონეზე აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ორგანოებს შორის ურთიერთოებების თავისებურებებს განსაზღვრავს (Loughlin, 2010).



წყარო: ავტორის დიაგრამა.

სურათი 2.2. ადგილობრივი მმართველობის სისტემების შედარება

პირველ კრიტერიუმთან მიმართებით წარმომადგენლობით დემოკრატიაზე დაფუძნებული ინსტიტუტების მქონე ადგილობრივი მმართველობის სისტემა (ტრადიციულად, დიდი ბრიტანეთი, შვედეთი 1974 წლის შემდეგ, გერმანია 1990 წლამდე და საფრანგეთი) უნდა განვასხვაოთ ისეთი მმართველობის სისტემისგან, რომელსაც პირდაპირი დემოკრატიის ძლიერი ელემენტები აქვს, როგორიცაა, მაგალითად, სავალდებულო ძალის მქონე ადგილობრივი რეფერენდუმი (შვეიცარია, გერმანიის მიწები 1990 წლის შემდეგ, უნგრეთი, იტალია, შვედეთი 1974 წლამდე, ავსტრია, ფინეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა). აღნიშნულის გათვალისწინებით, მონისტური და დუალისტური სისტემები[10] შეგვიძლია განვასხვაოთ.

მონისტურ სისტემებში გადაწყვეტილების მიღების ყველა სახის უფლებამოსილება, დისკრეციული უფლებამოსილებისა და ადგილობრივი ადმინისტრაციის კონტროლის ჩათვლით, არჩეულ წარმომადგენლობით ორგანოებს, ან, უფრო ზუსტად, კონკრეტულ სფეროებზე პასუხისმგებელ წარმომადგენლობითი ორგანოების კომიტეტებს აქვთ. ამ მიზეზით, შედარებითი პერსპექტივიდან გამომდინარე, მმართველობის კომიტეტური სისტემის ტერმინი გამოიყენება (დიდი ბრიტანეთი, შვედეთი, დანია). ამ სისტემაში „ძლიერი მერის“ ინსტიტუტი არ არსებობს და იგი შეიძლება, პოლიტიკური და აღმასრულებელი უფლებამოსილების ნაკლებობის ან ადმინისტრაციის სექტორული ფრაგმენტაციის გამო გააკრიტიკონ.

დუალისტურ სისტემებში გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება გადანაწილებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების ლიდერს/მერსა და წარმომადგენლობით ორგანოს შორის, სადაც თითოეული მათგანი გადაწყვეტილების მიღების საკუთარი უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი (საფრანგეთი, გერმანია, იტალია, უნგრეთი, ესპანეთი პორტუგალია, საბერძნეთი, პოლონეთი; Heinelt and Hlepas, 2006, 33). მერის ინსტიტუტი ზოგიერთ ქვეყანაში უფრო მეტად არის გაძლიერებული პირდაპირი არჩევნების გზით (გერმანია, იტალია, უნგრეთი; Wollmann, 2009). გარდა ამისა, ადგილობრივი მმართველობის პოლიტიკური ძალაუფლების ძირითადი წყარო შესაძლებელია პოლიტიკური აქტორების პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემის მაღალ დონეებზე ხელმისაწვდომობით განისაზღვროს. აღნიშნული ვითარება შესაძლებელია მანდატების დაგროვებით, პოლიტიკური პატრონაჟის ტიპის ურთიერთობების დამკვიდრებით, ისევე როგორც პოლიტიკური კარიერის შექმნის გზით შეიქმნას, რაც დამახასიათებელია სამხრეთევროპული ადგილობრივი მმართველობის სისტემებისათვის (საფრანგეთი, იტალია, საბერძნეთი, ესპანეთი) (Page and Goldsmith, 1987; Goldsmith and Page, 2010). გარდა ამისა, აღნიშნულ-

მა ძალაუფლებამ შესაძლოა, ადგილობრივი აქტორების მიერ სახელმწიფოს ხელისუფლების „კოლონიზაცია“ გამოიწვიოს (როგორც საფრანგეთის შემთხვევაში).

სურათი 2.2. ადგილობრივი მმართველობის სისტემების შედარების ძირითად კრიტერიუმებს აჯამებს. ცხრილში წარმოდგენილი შედარებითი კატეგორიები ჰესესა და შარპის (Hesse and Sharpe, 1991) მიერ შექმნილ ადრეულ ტიპოლოგიას ეფუძნება, რომელიც ადგილობრივი მმართველობის სისტემებს სამ ძირითად მოდელად ყოფს. თუმცა აღნიშნული კლასიფიკაცია ადგილობრივ წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების ჰორიზონტალურ გადანაწილებას ან ტერიტორიულ პროფილს არ ითვალისწინებს.

ცხრილი 2.4. ადგილობრივი მმართველობის სისტემების ტრადიციული ტიპების შედარებითი ანალიზი

შედარების მახასიათებელი	ჩრდილოევროპული ქვეყნების ჯგუფი	ფრანკონული ჯგუფი	ანგლოსაქსონიური ჯგუფი
კონსტიტუციური სტატუსი	მაღალი	მაღალი	დაბალი
ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობა	დაბალი/საშუალო	მაღალი	დაბალი
ფუნქციები/ პასუხისმგებლობა	მაღალი	დაბალი	მაღალი
ადგილობრივი დისკრეცია	მაღალი/საშუალო	საშუალო	მაღალი
პოლიტიკური სიძლიერე	მაღალი	მაღალი	დაბალი
ქვეყნების კლასიფიკაცია	ძირითადი ჯგუფი: ნორვეგია, შვედეთი, დანია. ქვეჯგუფი: ავსტრია, შვეიცარია, გერმანია, ნიდერლანდის სამეფო.	საფრანგეთი, იტალია, ბელგია, ესპანეთი, პორტუგალია, საბერძნეთი	დიდი ბრიტანეთი, ირლანდია

შენიშვნა: არაევროპული ქვეყნების ადგილობრივი მმართველობის სისტემები, როგორიცაა: კანადა, ავსტრალია, აშშ, ახალი ზელანდია, მიეკუთვნებიან ანგლოსაქსონურ ჯგუფს.

წყარო: ავტორის შეჯამება (Hesse და Sharpe-ს მიხედვით, 1991).

2.1.4 საჯარო სამსახურის სისტემები[11]

საჯარო სამსახურის სისტემები და საჯარო მმართველობის ფორმალური პოლიტიზება

საჯარო სამსახურის სისტემების შედარებითი ანალიზის ფარგლებში საჯარო მმართველობის სისტემაში დასაქმებული პერსონალის კვლევა წინა ათწლეულში დაიწყო (Bekke, 1996; Alam, 1998; Bekke and van der Meer, 2000; Halligan, 2003; Raadschelders, 2007; Derlien and Peters, 2009). შედარებითი საჯარო მმართველობის ეს მიმართულება, ერთი მხრივ, საჯარო სამსახურში დასაქმებული პერსონალის სისტემების ისტორიულ განვითარებას, სამართლებრივ და ინსტიტუციურ მოწყობასა და ადმინისტრაციულ კულტურას მიემართება, ხოლო, მეორე მხრივ, საჯარო მოსამსახურეების დასაქმებისა და კარიერული განვითარების, კვალიფიკაციისა და საკუთარი როლის აღქმის, ისევე როგორც პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ან პოლიტიკური დამოკიდებულების საკითხებს აანალიზებს.

საჯარო სამსახურში არსებული სამუშაო ძალის მოცულობა და საჯარო სამსახურის, როგორც დამსაქმებლის, სტატუსი ქვეყანაში არსებული დასაქმების საერთო მაჩვენებელში საჯარო სამსახურში დასაქმებული მოსამსახურეების ხვედრითი წილით განისაზღვრება (იხ. მესამე თავი, 3.6.1. ქვეთავი). ევროპული ქვეყნების შედარებითი ანალიზის მიხედვით, სკანდინავიის ქვეყნების (ნორვეგია: 29%; შვედეთი: 28%), საფრანგეთისა (22%) და უნგრეთის (19%) ფართო ბიუროკრატიული აპარატი კონტრასტშია გერმანიის (10%), ავსტრიისა (10%) და შვეიცარიის (7%) მცირე მოცულობის საჯარო სამსახურებთან. სკანდინავიის ქვეყნებში ძვირადღირებული სოციალური სახელმწიფოს გავლენა ნათლად ჩანს საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობასა და პროცენტულ მაჩვენებელში (იხ. 2.1.1. ქვეთავი): საფრანგეთის შემთხვევაში, მეოცე საუკუნეში საჯარო სამსახურის მოცულობა მნიშვნელოვნად გაფართოვდა და ერთ-ერთ ძლიერ სისტემად ჩამოყალიბდა (Alam, 1998); დიდი ბრიტანეთი (15%), იტალია (14%), საბერძნეთი (14%) და ესპანეთი (13%) შუალედურ პოზიციას იკავებს (OECD, 2009).

გარდა საჯარო სამსახურში დასაქმებული პერსონალის რაოდენობრივი კრიტერიუმისა, შედარებითი საჯარო მმართველობა ასევე აფასებს საჯარო სამსახურის სისტემის ხარისხობრივ მაჩვენებელს მისი „ღიაობისა“ და „დახურულობის“ მიხედვით (Auer, 1996; Alam 1998). აღნიშნული მჭიდრო კავშირშია ქვეყნის სახელმწიფო და მმართველობის ტრადიციასთან. პერსონალის დასაქმების ღია ანუ „პოზიციაზე დაფუძნებულ სისტემებს“ ახასიათებთ პოზიციის მიხედვით დასაქმება, საჯარო სამსახურის ხელმისაწვდომობა და საჯარო და

კერძო დასაქმების სექტორებს შორის კადრების მიმოცვლის მაღალი მაჩვენებელი. პერსონალის დასაქმების დახურული ანუ „კარიერაზე დაფუძნებული სისტემებისათვის“ ტიპურია დასაქმების კარიერული სისტემა, იერარქიულობის პრინციპი და სამსახურში უვადო დანიშვნა, ასევე საჯარო და კერძო დასაქმების სექტორების გამიჯვნა და მათ შორის კადრების მიმოცვლის დაბალი მაჩვენებელი. მიუხედავად იმისა, რომ გატარებული რეფორმების შედეგად აღნიშნულ მოდელებს შორის განსხვავება ბუნდოვანი გახდა (მეოთხე თავი, 4.5. ქვეთავი), ევროპული საჯარო სამსახურის სისტემების დაახლოებითი კლასიფიკაცია მაინც არის შესაძლებელი (ცხრილი 2.5; Demmke, 2007, 12).

ცხრილი 2.5. კარიერასა და პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემები ევროპის ქვეყნებში

პერსონალის შერჩევის სისტემები	ქვეყნები
კარიერაზე დაფუძნებული	ავსტრია, ბელგია, ბულგარეთი, გერმანია, საფრანგეთი, საბერძნეთი, უნგრეთი, ლიეტუვა, პორტუგალია, პოლონეთი, რუმინეთი
პოზიციაზე დაფუძნებული	ჩეხეთი, დანია, შვეიცარია, ესტონეთი, ფინეთი, იტალია, ახალი ზელანდია, ნიდერლანდი, სლოვაკეთი, შვედეთი, დიდი ბრიტანეთი
ვერ ხდება კონკრეტული კატეგორიისადმი მიკუთვნება	ნორვეგია

წყარო: ავტორის შეჯამება.

ტრადიციულად, კონტინენტური ევროპის ქვეყნების საჯარო სამსახური (გერმანია, ავსტრია, ესპანეთი, ბელგია) იყენებს პერსონალის შერჩევის დახურულ, კარიერაზე დაფუძნებულ სისტემას, რომლისთვისაც საჯარო სამსახურისა და შრომითი კანონმდებლობის გამიჯვნა, იერარქიული ბუნება და დახურული შერჩევის პოლიტიკაა დამახასიათებელი. აღნიშნულისაგან განსხვავებით, ანგლოსაქსონიური ქვეყნების საჯარო სამსახურის სისტემაში საჯარო და კერძო სექტორებს შორის მკვეთრად გამოხატული განსხვავება არ არსებობს. საჯარო მოსამსახურეების შრომითი ურთიერთობები საჯარო სამსახურის შესახებ სპეციალური კანონმდებლობით არ რეგულირდება, არამედ შრომით ხელშეკრულებებს ეფუძნება (Ridley, 2000). ზოგადად, შრომითი ურთიერთობების პირობები კოლექტიური შეთანხმებების ნაწილია და მკაცრად განსაზღვრულ კარიერულ ტრაექტორიას არ მოიცავს, არამედ პოზიციურ სისტემაზეა დაფუძნებული. გარდა ამისა, კერძო და საჯარო დასაქმების სფეროები უფრო მეტად მოქნილია, ანაზღაურებისა და წახალისების სქემები სამუშაოს შესრულების შეფასებაზეა

დამოკიდებული და დასაქმების სისტემა უფრო მეტად ღიაა. თუმცა ეს სისტემა ვერ უზრუნველყოფს პრესტიჟული მმართველობითი ელიტის ჩამოყალიბების პრევენციას.

გარდა ამისა, ქვეყნებს შორის განსხვავებები საჯარო მოხელის სტატუსთან მიმართებითაც არსებობს. კონტინენტურ ევროპაში, საჯარო მოხელის სტატუსი საჯარო სამსახურის შესახებ კანონიდან გამომდინარეობს და მისი დანიშვნა, საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებით, როგორც წესი, უვადოდ ხდება. აღნიშნული საჯარო მოხელის სტატუსის ბრიტანული გაგებისგან უნდა განვასხვაოთ, რაც „სამეფო“ საჯარო მოხელის ინსტიტუტის შემოღებას გულისხმობს და პარლამენტის მიერ ექსკლუზიურად დამტკიცებული ფონდიდან ხდება მათი ანაზღაურება. თუმცა ეს მხოლოდ 450 000 საჯარო მოხელეს ეხება. ყველა სხვა საჯარო მოსამსახურე ხელშეკრულების საფუძველზეა დასაქმებული (Demmke, 2011, 321). ევროპის ქვეყნებში ამ საკითხისადმი განსხვავებული მიდგომები არსებობს. ზოგიერთ ქვეყანაში საჯარო მოხელის სტატუსია დომინანტური და მიიჩნევა საჯარო სამსახურში დასაქმების ზოგად ფორმად (საფრანგეთი, საბერძნეთი, ბელგია). აღნიშნულისგან განსხვავებით, სხვა ქვეყნებს შერეული სისტემები აქვთ, სადაც საჯარო მოსამსახურის სტატუსი და შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმება ერთდროულად ხდება (გერმანია, ავსტრია, დანია, ესპანეთი, უნგრეთი). ქვეყნების მესამე ჯგუფში საჯარო სამსახურის სისტემა უმეტესად სახელშეკრულებო ურთიერთობებზეა დაფუძნებული და საჯარო მოხელეები იშვიათ შემთხვევაში გვხვდება (შვედეთი, დიდი ბრიტანეთი, პოლონეთი და იტალია; იხ: ცხრილი 2.6). გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ქვეყნებში საჯარო მოხელეთა პროპორციული გადანაწილება განსხვავდება იერარქიული დონეებისა და სექტორების მიხედვით.

საჯარო სამსახურში პერსონალთან დაკავშირებული მმართველობის სისტემების კიდევ ერთი მახასიათებელი ნიშანია „ფორმალური პოლიტიზება.“ ეს საკითხი გულისხმობს წამყვან ადმინისტრაციულ პოზიციებზე პოლიტიკური ხასიათის დანიშვნებს, რაც კონკრეტული თანამდებობების პოლიტიზებას იწვევს. ამ მიმართულებით დიდი ბრიტანეთი „აპოლიტიკური“ საჯარო სამსახურის მაგალითია. შვედეთის მმართველობითი სისტემა ტრადიციულად მიიჩნევა ნაკლებად პოლიტიზებულად, რაც, ნაწილობრივ, განპირობებულია სამინისტროებსა და დამოუკიდებელ სააგენტოებში პროფესიული ექსპერტიზის საჭიროებით (Peters and Pierre, 2004, 42; Kopecky and Mair, 2012, 9). ბოლოს, პოლიტიკური პატრონაჟის პრობლემა ყველაზე მწვავედ აშშ-ში დგას, სადაც მთავრობის ცვლილება მაღალი რანგის მმართველობით პოზიციებზე დასაქმებული საჯარო მოხელეების გათავისუფლებას იწვევს. სამხრეთევროპული ქვეყნების

ცხრილი 2.6. საჯარო მოხელეების პროპორციულობის შედარება ევროპულ ქვეყნებში

სახელმწიფო	საჯარო მოხელეების პროპორციული რაოდენობა	შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები
ჩეხეთის რესპუბლიკა	0% სახელმწიფო დონეზე, 38% რეგიონულ და ცენტრალურ დონეზე	
შვედეთი	1%	99%
ლატვია	6%	94%
პოლონეთი	6%	94%
დიდი ბრიტანეთი	10%	90%
ირლანდია	13%	87%
იტალია	15%	85%
უნგრეთი	25%	75%
კვიპროსი	28%	72%
სლოვენია	34%	66%
გერმანია	37%	59% (4% სამხედრო პერსონალი)
ესპანეთი	59%	27% (14% სხვა პერსონალი)
ფინეთი	59%	27% (14% სხვა პერსონალი)
ავსტრია	61% (ფედერალურ დონეზე)	36%
ლიეტუვა	67%	28% (5% სხვა პერსონალი)
მალტა	67%	33%
საფრანგეთი	73%	15% (12% სხვა პერსონალი)
საბერძნეთი	74%	26%
ბელგია	75% (ფედერალურ დონეზე)	25%
ლუქსემბურგი	77%	23%
სლოვაკეთი	85%	10% (5% სხვა პერსონალი)
ესტონეთი	90%	7% (3% სხვა პერსონალი)
ნიდერლანდი	100%	გარკვეული რაოდენობით შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები
პორტუგალია	15%	85%
რუმინეთი	7% (საჯარო მოხელეთა ორი ჯგუფი)	93%

წყარო: ავტორის შეჯამება. Demmke (2011, 323)

საჯარო სამსახურის სისტემებს ასევე პოლიტიკური დანიშვნებისა და წახალისების პრაქტიკა ახასიათებთ (იტალია, საბერძნეთი, ესპანეთი; Kickert, 2011). პატრონაჟის პრაქტიკა ასევე შეინიშნება საფრანგეთსა და ბელგიაში (Muller, 2001) და, ისტორიულად, ნაპოლეონური ტრადიციის ფონზე, სახელმწიფოს ფორმირებისა და მართვის აბსოლუტური მოდელის არსებობითაა განპირობებული (Manow, 2002, 39; Schnapp, 2006, 341). შედარებისათვის, გერმანიას სამინისტროების ბიუროკრატიის დონეზე, საშუალო ზომის, თუმცა მზარდი პოლიტიზების მქონე სისტემა აქვს (Schnapp, 2006; Schwanke and Ebinger, 2006), რაც ამ დროისათვის უფრო მაღალია, ვიდრე უნგრეთში პოლიტიკური ნიშნით დანიშნული პირები (Kopecky abd Mair, 2012).

საჯარო მმართველობის ძალაუფლება, გავლენა და ფუნქციური პოლიტიზება

საჯარო მმართველობის შედარებითი კვლევის ერთი-ერთი კლასიკური კითხვაა ბიუროკრატიის გავლენა პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომელიც მაქს ვებერის ბიუროკრატიის თეორიიდან იღებს სათავეს. ამ შემთხვევაში სამინისტროს ბიუროკრატიაზე ვაკეთებთ აქცენტს, რადგან, მმართველობის ტიპიდან გამომდინარე, ისინი ყველაზე ახლოს არიან პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან და ნაკლებად ახორციელებენ კანონის აღსრულებასთან დაკავშირებულ ან სერვისის მიწოდებაზე ორიენტირებულ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს. შედარებითი პერსპექტივიდან გამომდინარე, მთავარი კითხვაა, რა სახის გავლენა აქვთ სამინისტროებში მენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებულ თანამდებობის პირებს პოლიტიკურ პროცესებზე (Peters, 2009)? მმართველობის პოლიტიზების ამ სახეს, რაც სამინისტროს თანამდებობის პირების პოლიტიკურ ანგარიშვალდებულებასა და პოლიტიკურ პროცესებზე გავლენაში გამოიხატება, მმართველობის შედარებითი ხასიათის კვლევებში „ფუნქციურ პოლიტიზებას“ უწოდებენ (Mayntz and Berlien, 1989). ფუნქციური პოლიტიზების გამოვლენისთვის კვლევის შესაბამისი მეთოდია მაღალ თანამდებობებზე მყოფი საჯარო მოხელეების გამოკითხვა მათი როლის აღქმისა და გაგების თაობაზე, განსაკუთრებით სამუშაოს პოლიტიკურ ასპექტებთან მიმართებით (Aberbach, 1981; Mayntz and Derlien, 1989; Derlien, 1994; Schwanke and Ebinger, 2006). კვლევის შედეგები ერთმანეთისგან მიჯნავს, ერთი მხრივ, „კლასიკურ ბიუროკრატებს“, რომლებსაც აღმასრულებელი ან ტექნიკური ფუნქციები აქვთ და თავიანთ როლს არაპოლიტიკურად აღიქვამენ, და, მეორე მხრივ, „პოლიტიკის შემქმნელებს“, რომლებიც სამინისტროს პოლიტიკის შემუშავების პროცესზე ახდენენ გავლენას და თავიანთი მოვალეობების პოლიტიკურ ასპექტებს დადებითად აფასებენ (დამატებითი ქვეტიპებისათვის იხილეთ Aberbach, 1981). შედარებითი კვლევების მიხედვით, მაღალ თანამდებობაზე

მყოფ საჯარო მოხელეებს ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა: გერმანია, ავსტრია, საფრანგეთი, შვედეთი, დიდი ბრიტანეთი და უნგრეთი, პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე დიდი გავლენა აქვთ (Page and Wright, 1999; Mayer-Sahling and Veen, 2012, 8). აღნიშნულისგან განსხვავებით, იტალიაში, საბერძნეთსა და ბელგიაში, სამინისტროებში მაღალ თანამდებობებზე დასაქმებულ საჯარო მოხელეებს პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე მცირე გავლენა აქვთ.

წყარო: ავტორის დიაგრამა.

სურათი 2.3. საჯარო სამსახურის სისტემების შედარება

გარდა აღნიშნული სფეროსა, რომელიც, თავის მხრივ, პოლიტიკური კულტურის კვლევას ფარავს, სამინისტროში ბიუროკრატების პოლიტიკური გავლენის შესაფასებლად ახალი მიდგომებიც არსებობს, რაც კონკრეტული ორგანიზაციული სტრუქტურის მოწყობის ანალიზს გულისხმობს. ამ კონტექსტში, Schapp-მა (2004) შეისწავლა სამინისტროს ორგანიზაციული სტრუქტურა და გადაწყვეტილების მიმღები ინსტიტუტები 21 განვითარებად ქვეყანაში. კვლევის მთავარი საკითხი იყო, თუ რა გავლენას ახდენს სამინისტროს ორგანიზაციულ-სტრუქტურული მოწყობა მაღალ თანამდებობაზე მყოფ საჯარო მოხელეთა პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესზე ზემოქმედების კუთხით. „ბიუროკრატიის ძალაუფლება“ მმართველობის სისტემების ფორმალურ-ორგანიზაციული სტრუქტურით არის ახსნილი, სადაც მოქმედების „შესაძლებლობები“ და გავლენის „პოტენციალი“ (უფრო შესაძლო, ვიდრე რეალური გავლენა) არის შეფასებული. კვლევის თანახმად, ბიუროკრატების მოქმედებათა არეალი განისაზღვრება არა მხოლოდ დაწესებულების ფორმალურ-ორგანიზაციული სტრუქტურით, არამედ პოლიტიკური მოთამაშეების რაოდენობისა და მათთვის სასურველი შედეგების მრავალფეროვნებით (Schnapp, 2004, 311). 2.3. სურათი აჯამებს საჯარო სამსახურის სისტემების განსხვავებულ მახასიათებლებს შედარებით კონტექსტში.

2.1.5 საჯარო მმართველობის ევროპეიზაცია

უკანასკნელ წლებში, ევროინტეგრაციის პროცესის შედეგად, ეროვნულ მმართველობის სისტემებში მთელი რიგი ცვლილებებისა განხორციელდა. მიუხედავად იმისა, რომ „ევროპეიზაციის“ კონცეფციის ანალიტიკური და კვლევითი მნიშვნელობა ჯერ კიდევ საკამათოა (Goetz, 2006, 472), ევროინტეგრაციის პროცესის ფარგლებში ეროვნულ კონტექსტში განხორციელებული მმართველობითი ხასიათის ცვლილებები შედარებითი კვლევის მნიშვნელოვან ნაწილად იქცა (Sommermann, 2002).

ქვემოთ მოცემული კვლევების ჯგუფი სწავლობს ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა ევროინტეგრაციის პროცესის გავლენა ეროვნული მმართველობის სისტემებზე და ამ უკანასკნელის რეაგირება საერთაშორისო იმპულსებზე. კვლევის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კითხვაა, თუ რა გავლენა მოახდინა ეროვნული მმართველობის სისტემების ევროპულ სივრცეში ინტეგრაციამ მმართველობის მოქმედების არეალზე, სტრუქტურასა და ეროვნული ბიუროკრატიის ადმინისტრაციულ მოწყობაზე. სხვა მნიშვნელოვანი საკითხია, ევროკავშირის პოლიტიკის ფარგლებში, თუ რა ტიპის ინსტიტუციური ცვლილებები განხორციელდა სამინისტროში მენეჯერულ პოზიციაზე დანიშნული საჯარო მოხელეების მიმართ

(Kassim, 2000). გარდა ამისა, შესწავლის საგანია, ევროკავშირის პოლიტიკის აღსრულების პროცესში რა სახის მმართველობითი ცვლილებების განხორციელება გახდა საჭირო (Heritier, 2001; Knill, 2001).

კვლევების მეორე ჯგუფი მმართველობის სტრუქტურასა და საჯარო დაწესებულების მიერ საქმიანობის შესრულებას შორის ურთიერთმიმართებას აანალიზებს, რაც მოიცავს ევროინტეგრაციის გავლენას ეროვნული მმართველობის ორგანოების ფუნქციების ეფექტურ შესრულებაზე. გარდა ამისა, კვლევების ნაწილი ასევე ეხება ევროკავშირის კანონმდებლობის აღსრულების პროცესში მმართველობითი სტრუქტურის გავლენას კონკრეტული პოლიტიკის სფეროებზე (Falkner, 2005).

მმართველობის ცენტრალურ დონეზე ევროკავშირის კანონმდებლობის იმპლემენტაციამ აღმასრულებელი ხელისუფლება გააძლიერა და პარლამენტები დაასუსტა (Moravcsik, 1994). თუმცა ეროვნული საკანონმდებლო ორგანოები განსხვავებულად რეაგირებენ ევროინტეგრაციის იმპულსებზე (Benz, 2004a; Kropp, 2006, 283). გარდა ამისა, ევროკავშირის პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროში პარლამენტარებისა და პროფესიონალი საჯარო მოხელეების როლების გაგება განსხვავდება (Kropp and Ruschke, 2010, 669). ასევე, მიიჩნევენ, რომ ევროპეიზაციის პროცესში, ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე, სამინისტროების ბიუროკრატიამ ყველაზე მეტი სარგებელი მიიღო, რადგან ევროპეიზაცია თავის თავში ასევე მოიცავს ბიუროკრატიზაციას (Goetz, 2003). შესაბამისად, საჯარო სამსახურში დასაქმებულმა ბიუროკრატებმა რამდენიმედონიან სისტემაში დაიწყეს საქმიანობა და ევროპის „გამოყენება“ საკუთარი სექტორულ-ადმინისტრაციული ინტერესების გასატარებლად. მათი გაძლიერება ევროკავშირში გადაწყვეტილების მიღების სისტემის ბიუროკრატიულმა ბუნებამაც გამოიწვია.

შედარებითი კვლევები ასევე გვიჩვენებს, რომ ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესმა ეროვნულ დონეზე პრივილეგირებული აღმასრულებელი ელიტის ჩამოყალიბება წაახალისა. ამ პოზიციებზე დასაქმებული ადამიანები ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაციას სამინისტროს დეპარტამენტების უფლებამოსილებებს მიღმა ახორციელებენ (Dimitrov, 2006). თუმცა წევრ სახელმწიფოებს შორის არსებითი განსხვავებები არსებობს. გარდა ამისა, აღმასრულებელ ელიტას დაქვემდებარებული საჯარო მოხელეები, თავის მხრივ, ევროკავშირის დონეზე სექტორულ ექსპერტებთან ურთიერთობენ. შესაბამისად, ევროკომისიასა და შესაბამის სამინისტროებს შორის მჭიდრო ურთიერთობები არსებობს (ნორვეგია და შვედეთი, Larsson and Trondal, 2005).

სამთავრობო ურთიერთობებთან მიმართებით, ევროკავშირიდან წამოსული ცენტრალიზაციის ტალღა წევრი სახელმწიფოების ცენტრალურ ხელისუფლებასა და მათ რეგიონულ დონეებს შორის ურთიერთობისას, ფედერაციული მოწყობის სახელმწიფოებსა და დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფოების შემთხვევაში, რომელთაც მჭიდრო ურთიერთობები აქვთ, ადგილობრივ თვითმმართველობებთან პრობლემებს ქმნის (შვედეთი, დანია, ნორვეგია, ფინეთი) (John 2001, 61). მეორე მხრივ, დისკუსიის საგანია, ევროკავშირის რეგიონულ პოლიტიკასთან დაკავშირებული დირექტივების იმპლემენტაცია რამდენად ახდენს გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების კონცენტრირებას სამინისტროს ადმინისტრაციულ აპარატში. გარდა ამისა, ევროკავშირის პოლიტიკის იმპლემენტაციაზე პასუხისმგებელი ადგილობრივი აქტორების ევროკავშირის დონეზე ჩართულობა მხოლოდ უკიდურეს შემთხვევებში ხდება (Hughes, 2004); მეორე მხრივ, მიიჩნევა, რომ ევროპის ერთიანი შიდა ბაზრის ლიბერალიზაციის პროცესში ადგილობრივი ნაწარმისა და მიმწოდებელთა მონოპოლიები (განსაკუთრებით, საჯარო კომუნალური სერვისების სფეროში) შემცირდა. შედეგად, ადგილობრივი მმართველობის პასუხისმგებლობების ფორმალურად ფართო არეალი მნიშვნელოვნად შევიწროვდა (Grunow, 2006). რეგიონულ პოლიტიკაზე რესურსების გადანაწილებამ მუნიციპალიზაციის პროცესი შეანელა და ცენტრალიზაციის ტენდენცია გაზარდა. გარდა ამისა, სახელმწიფოთა შორის ინფორმაციის მიმოცვლამ ახალდაფუძნებული რეგიონული და კვაზიფედერალური მმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ასევე მოახდინა გავლენა. 2009 წლის 1 დეკემბერს მიღებული ლისაბონის ხელშეკრულებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობის აღიარება[12] ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსს ზრდის და აძლიერებს.[13]

2.2 ინსტიტუციური პოლიტიკა და ადმინისტრაციული რეფორმები

2.2.1 ინსტიტუციური პოლიტიკის კონცეპტუალიზაცია

მმართველობითი რეფორმები, ზოგადად, ინსტიტუციური პოლიტიკის ჩარევის შედეგია.[14] მათ განიხილავენ როგორც ინსტიტუციური პოლიტიკის სპეციფიკურ ფორმას, სადაც, ერთი მხრივ, ხელმისაწვდომია პოლიტიკის კვლევის ანალიტიკური ინსტრუმენტები, მაგრამ არსებითად განსხვავდება პოლიტიკის კვლევის სხვა მიმართულებებისგან. მმართველობით რეფორმებს „ზოგადი“ პოლიტიკის ჯგუფს მიაკუთვნებენ, რადგან მათ, ისევე როგორც პოლიტიკის ნებისმიერ სხვა სფეროს, სპეციფიკური მიზნები და საკითხები, ღონისძიებები და აქტივობები, ისევე როგორც შედეგები და გავლენები აქვთ (Jann, 2001, 329).

პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაში, სტრუქტურისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის ვიწრო გაგებით, ინსტიტუციური პოლიტიკა ინსტიტუციური მოწყობის თაობაზე მისაღებ გადაწყვეტილებებს ეხება და იმ ინსტიტუციური ცვლილებების საჭიროებას განსაზღვრავს, რომლებიც პოლიტიკური პროცესის დასრულების შემდეგ შეიძლება გატარდეს (Benz, 2004b, 19). მმართველობითი რეფორმის პოლიტიკა შეიძლება გავიგოთ როგორც პოლიტიკური აქტორების მიერ იმ ინსტიტუციური წესრიგი შეცვლის მცდელობა, სადაც ისინი იღებენ და აღასრულებენ გადაწყვეტილებებს (Wollmann, 20001, 199; Ritz, 2003, 180). თუ მმართველობით რეფორმას განვიხილავთ როგორც პოლიტიკას, მან პოლიტიკის განსაზღვრის მთლიანი წრე და მისი განსხვავებული ფაზები უნდა გაიაროს, პოლიტიკის ინიცირებიდან/ჩამოყალიბებიდან დაწყებული, მისი იმპლემენტაციით გაგრძელებული და შესაბამისი შედეგების შეფასების მიხედვით, პოლიტიკაში სათანადო ცვლილებების შეტანით დასრულებული. რეფორმის რიტორიკას (საუბარი), სამოქმედო პროგრამასა (გადაწყვეტილება) და რეალურ ცვლილებებს (მოქმედება) შორის ურთიერთკავშირი ორგანიზაციული რეფორმის პროცესების ფუნქციურ და რაციონალურ სტრატეგიას კარგად წარმოაჩენს (Brunsson, 1989; Jann, 2006).

მმართველობით რეფორმებს განსხვავებული ფორმები და მიზნები შეიძლება ჰქონდეთ, იმის მიხედვით, ცვლილებები „გარე ინსტიტუციური პოლიტიკის“ ფარგლებში სხვადასხვა ორგანიზაციულ სტრუქტურას/დონეს შეეხება, თუ, „შიდა ინსტიტუციური პოლიტიკის“ გათვალისწინებით, მმართველობის შიდა მოდერნიზაციას უზრუნველყოფს. გარდა ამისა, მმართველობითი რეფორმების ერთ-ერთი სახეა „მონაწილეობითი რეფორმები“, რაც გულისხმობს ადმინისტრაციულ პროცესებში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების განსაზღვრას. ამგვარად, შესაბამისი აქტორების ერთობლიობა, პოლიტიკური არეალი და რეფორმების შედეგები შესაძლოა, ერთმანეთისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდეს. მეოთხე თავში შერჩეული ევროპული ქვეყნების მაგალითების გამოყენებით, მმართველობითი რეფორმების განსხვავებული ტიპები, ფორმები და მიზნები დეტალურად იქნება განხილული.

2.2.2 მმართველობითი რეფორმის ტიპები

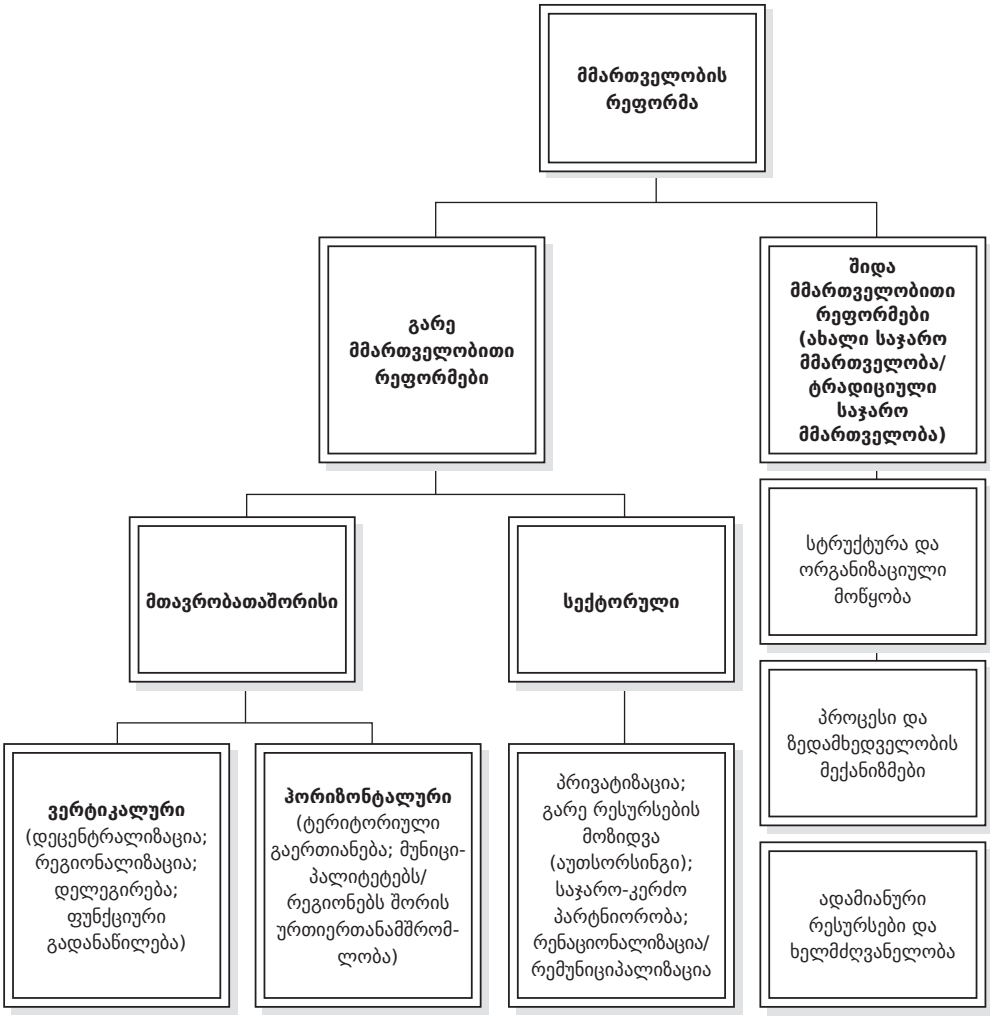
თუ მმართველობით რეფორმებს, როგორც ინსტიტუციურ პოლიტიკას, განვიხილავთ, გარე და შიდა რეფორმები შეგვიძლია, ერთმანეთისაგან გავმიჯნოთ. ამ რეფორმების კლასიფიკაცია იმაზეა დამოკიდებული, ინსტიტუციური ცვლილებების რომელი ელემენტებია რეფორმის დღის წესრიგში და დაწესებულების საქმიანობის რომელ სფეროებზე ახდენს შემოთავაზებული ცვლილებები გავ-

ლენას. გარე ინსტიტუციური ცვლილებების პოლიტიკა ფუნქციური და/ან ტერიტორიული იურისდიქციების ცვლილებასა და ორგანიზაციების განსხვავებულ დონეებსა და სექტორებს შორის ურთიერთობას განსაზღვრავს. ამ შემთხვევაში გარე აქტორები ინსტიტუციური პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესში ყოველთვის ჩართულები არიან. აღნიშნული რეფორმების მიზანია ინსტიტიციური მოწყობის ფორმის ცვლილება (Benz, 2004b, 20) და ინსტიტუციური საზღვრების ხელახლა განსაზღვრა. აღნიშნულისგან განსხვავებით, შიდა მმართველობითი რეფორმები ორგანიზაციის შიგნით უფლებამოსილებებისა და რესურსების გადანაწილებას შეეხება, ასევე გადაწყვეტილების მიღებისა და თანამშრომლობის წესების შეცვლის პროცესს.[15]

გარე მმართველობითი რეფორმების მხრივ სამი მიმართულება შეგვიძლია განვასხვაოთ:

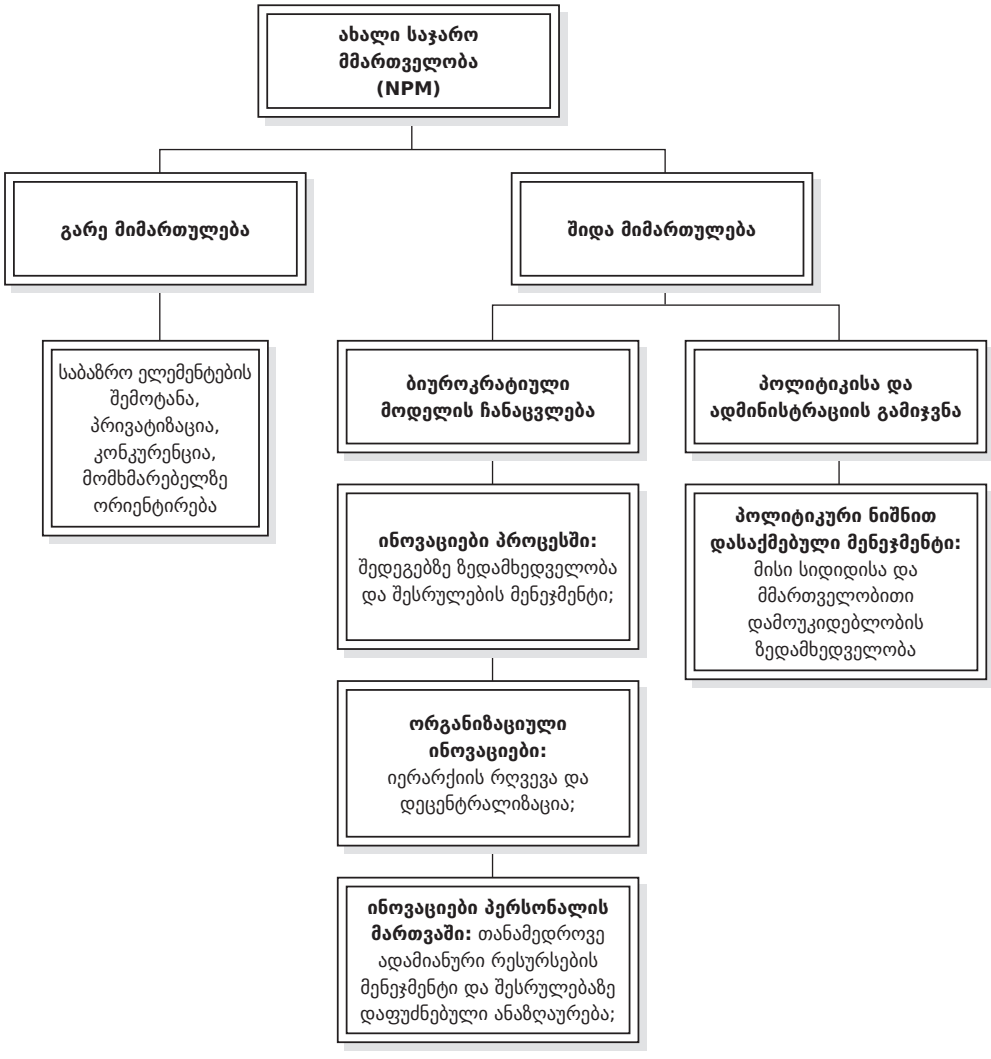
- მრავალდონიანი სამთავრობო სისტემების ინსტიტუციური ცვლილებები (ვერტიკალური მმართველობითი რეფორები) – მოიცავს დეცენტრალიზაციის, ფუნქციური რეფორმის, რეგიონალიზაციისა და „კვაზიფედერალიზმის“ მიდგომებს. აღნიშნული ცენტრალურ და რეგიონულ/ადგილობრივ ტერიტორიულ ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების ფარგლებსა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან დაკავშირებულ ცვლილებებს გულისხმობს. ფუნდამენტური კონსტიტუციური და პოლიტიკური რეფორმები, როგორებიცაა კვაზიფედერალური სისტემის შემთხვევაში (მაგ., იტალია) და პოლიტიკის განსაზღვრის უფლებამოსილებების შემცირება „ასიმეტრიულ ფედერალიზმში“ (მაგ.: დიდი ბრიტანეთი) მრავალდონიან სისტემებში ადმინისტრაციული და ფუნქციური ცვლილებების წინაპირობებს განსაზღვრავს.
- ადგილობრივ დონეზე ტერიტორიული რესტრუქტურიზაციისა და „ტერიტორიული კონსოლიდაციის“ რეფორმები – ამ კონტექსტში განსხვავებულ ტერიტორიულ ორგანოებს შორის კოორდინაციისა და ურთიერთთანამშრომლობის წესები განიხილება (ჰორიზონტალური მმართველობითი რეფორმები/ტერიტორიული კონსოლიდაცია). აღნიშნული ინსტიტუციონალიზაციის განსხვავებულ ვარიანტებს შეეხება ურთიერთთანამშრომლობისა და ტერიტორიული გაერთიანების მიმართულებით.
- სექტორული ხასიათის რეფორმები – საჯარო, კერძო და არაკომერციულ სექტორებს შორის ურთიერთობას განსაზღვრავს. ეს რეფორმები პრივატიზაციას, გარე რესურსების მოზიდვას (აუთსორსინგი), საჯარო-კერძო პარტნიორობასა და რენაციონალიზაციის/რემუნიციპალიზაციის მიმართულებით გატარებულ ღონისძიებებს მოიცავს. ამ რეფორმებს „ჰორიზონტალურ დეცენტრალიზაციას“ (Bennett, 1989) უწოდებენ.

შიდა მმართველობითი რეფორმები ორგანიზაციის შიგნით ხორციელდება და, ძირითადად, სამ სფეროს უკავშირდება: ორგანიზაციული სტრუქტურა, მართვის ინსტრუმენტები და პერსონალი. 1980-იანი წლების შემდეგ, ამ მიმართულებებით განსაკუთრებული მნიშვნელობა ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) პრინციპებს მიენიჭა, რომლის დანერგვის პროცესი უფრო დეტალურ განხილვას მოითხოვს. მიუხედავად ამისა, აღსანიშნავია, რომ მმართველობის შიდა მოდერნიზაცია „ტრადიციული“ ღონისძიებების გამოყენებით განხორციელდა, რომელმაც გავლენა მოახდინა რეფორმის დანერგვის პროცესზე (Jaedicke, 2000; Bogumil, 2007; Kuhlmann, 2009a, 199). მმართველობითი რეფორმების ტიპების შეჯამება მოცემულია 2.4. სურათზე.



წყარო: ავტორის დიაგრამა.

სურათი 2.4. მმართველობის რეფორმის ტიპები, ავტორის დიაგრამა



წყარო: მომზადებულია Kuhlmann-ის მიხედვით (2009a, გვ. 45).

სურათი 2.5. ახალი საჯარო მმართველობა, როგორც რეფორმის მოდელი, ავტორის დიაგრამა

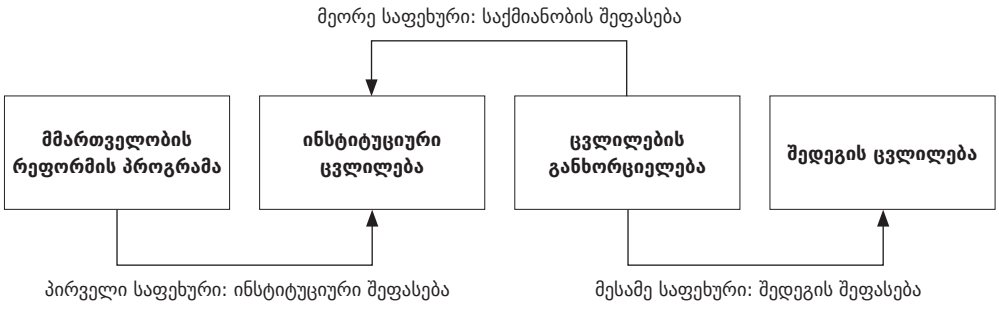
1980-იან წლებში ახალი საჯარო მმართველობის მოძრაობის გაჩენის შემდეგ შედარებითი ხასიათის კვლევები ახალი საჯარო მმართველობის კონცეფციას, მის იმპლემენტაციასა და, ზოგ შემთხვევაში, მის შედეგებს სწავლობს (Naschold, 1995; Olsen and Peters, 1996; Flynn and Strehl, 1996; Kickert, 1997; Lane, 1997; Peters and Savoie, 1998; Naschold, 1999; Pollitt and Bouckaert, 2004; Wollmann and Schroter, 2000; Wollmann, 2003b, 2003c). ძვირადღირებული სოციალური სახელმწიფოს კონცეფციისა და „კლასიკური ბიუროკრატიის“ (ვებერიანული) მმართველობის მოდელისათვის უარის

თქმით, ახალი საჯარო მმართველობის რეფორმა, რომლის პიონერები და საერთაშორისო როლური მოდელები ანგლოსაქსონიური ქვეყნები (დიდი ბრიტანეთი, ახალი ზელანდია) არიან, ორ არსებით მიზანზეა ორიენტირებული. ახალი საჯარო მმართველობის მიზანია: სახელმწიფოს მოქმედების ფარგლების გადახედვა და შეზღუდვა, საბაზრო მექანიზმების გაძლიერება, კონკურენციის წახალისება და მოქალაქის, როგორც მომხმარებლის, კონცეფციის დანერგვა. ამ მიმართულების გაძლიერება განიმარტება როგორც ახალი საჯარო მმართველობის მაკრომიმართულება (Schroter, 2011, 79). გარდა ამისა, მმართველობის შიდა სტრუქტურის, ორგანიზაციული პრინციპებისა და პერსონალის მართვის რესტრუქტურიზაცია მიკროეკონომიკურ ღირებულებზე დაფუძნებული მმართველობის მოდელის მიხედვით განხორციელდა. უფრო კონკრეტულად, აღნიშნული მიდგომა ეკონომიკური წახალისების მექანიზმების დანერგვას, ბიზნესის მართვის სტილის დამკვიდრებას, იერარქიული სტრუქტურის რღვევასა და პოლიტიკასა და ადმინისტრაციას შორის ფუნქციებისა და როლების ცალსახა გამიჯვნას გულისხმობს. ამ ღონისძიებების ერთობლიობა და მათი შედეგები წარმოდგენილია 2.5. სურათზე.

ახალი საჯარო მმართველობის რეფორმა განიმარტება როგორც მმართველობითი სისტემების სიღრმისეული რეფორმირების პროცესის ნაწილი. მიიჩნევა, რომ იგი კეთილდღეობის სახელმწიფოს კონცეფციიდან ნეოლიბერალური და მენეჯერული სტილის სახელმწიფოზე გადასვლას უზრუნველყოფს (Holmes and Shand, 1995; OECD, 1995). მიუხედავად ამისა, ემპირიული კვლევის მთავარი გამოწვევა ამ ჰიპოთეზისაგან განსხვავებული მიგნებების აღმოჩენაა (იხ. მეოთხე თავი, 4.4 და 4.5 ქვეთავი).

2.2.3 მმართველობითი რეფორმის პოლიტიკის შეფასება

თუ მმართველობითი რეფორმის დისკურსი, რეფორმის პროგრამა და კონკრეტული ქმედებები შესაძლოა, ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირში ან ერთმანეთისგან გამიჯნული იყოს, მის იმპლემენტაციასა და მმართველობითი რეფორმების კონკრეტულ შედეგებთან დაკავშირებით წარმოშობილი კითხვები თანაბრად მნიშვნელოვანი და საერთოა. მიუხედავად ამისა, მმართველობითი რეფორმის პრაქტიკაში დანერგვასა და შეფასებაზე ორიენტირებული კვლევები (მეტისმეტად) მცირე ყურადღებას აქცევენ შედეგებს. აღნიშნულის მიზეზი კონცეფციისა და მეთოდოლოგიის განსაზღვრასთან დაკავშირებული პრობლემებია, ისევე როგორც მსგავსი ხასიათის კვლევების მიმართ არასასურველი პოლიტიკური დამოკიდებულება. ერთი მხრივ, მმართველობითი რეფორმის პროგრამები ზედამხედველობასთან დაკავშირებულ სპეციფიკურ პრობლემებ-



წყარო: Kuhlmann და Wollmann (2011, 481).

სურათი 2.6. მმართველობითი რეფორმის შედეგების შეფასების სამი საფეხური

თან ასოცირდება. მმართველობითი რეფორმების შედეგების შეფასებას, სექტორული პოლიტიკის შედეგების შეფასებისგან განსხვავებით, უფრო რთული ანალიტიკური არქიტექტურა ახასიათებს (Wollmann, 2000a, 199). ამგვარად, მმართველობითი რეფორმების სფეროში ზეგავლენის ანალიზი, ძირითადად, ინსტიტუციურ ცვლილებებს მიემართება (მაგ., ახალი ორგანიზაციული სტრუქტურა) და კვლევის პირველ საფეხურზეა (სურათი 2.6). მიუხედავად ამისა, ნაკლები კვლევითი მონაცემები არსებობს შესრულების შეფასებასთან დაკავშირებით (მეორე საფეხური). ადმინისტრაციაში კონკრეტული საქმიანობის შესრულების გაუმჯობესებად პროცედურების სისწრაფე და ხარჯების დაზოგვა შეიძლება მივიჩნიოთ. მმართველობითი რეფორმის შედეგების გავლენა პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემის ცვლილებაზე კონცეპტუალურად და ემპირიულად ნაკლებად გამოკვლეულია (მაგ.: საწარმოების დაფუძნება, უმუშევრობის შემცირება და სხვ.) და ცვლადების კომპლექსური ერთობლიობა ახასიათებს (Kuhlmann, 2009b).

გარდა მეთოდოლოგიური და კონცეპტუალური გამოწვევებისა (Wollmann, 2000a, 201; Kuhlmann, 2011), მთელი რიგი შეზღუდვებისა არსებობს, რაც ქვეყნის პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემის მაკროსტრუქტურებიდან მომდინარეობს. მაგალითად, გერმანიის ფედერაციულ სისტემაში მმართველობითი რეფორმის შეფასების არეალი ფრაგმენტულია, როგორც ვერტიკალურ, ისე ჰორიზონტალურ დონეზე. უნიტარულ სახელმწიფოებში, ცენტრალური აქტორები გადამწყვეტ როლს ასრულებენ რეფორმის პროცესში, მისი შეფასების ჩათვლით (მაგ., ეროვნული აუდიტის სამსახური დიდ ბრიტანეთში). აღნიშნულისგან განსხვავებით, გერმანიაში მმართველობის შეფასების ინიცირება და იმპლემენტაცია დეცენტრალიზებული, დანაწევრებული სტრუქტურის გამო გართულებულია, რაც გერმანიის პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ სისტემას ახასიათებს (Pleschberger, 2009). ამ დრომდე, – სხვა ქვეყნებისგან განს-

ხვავებით, – გერმანიის ფედერალურ რესპუბლიკაში პარლამენტები და აუდიტის სამსახურები მმართველობის მოდერნიზაციის რეფორმების შეფასების მიმართ მცირე ინტერესს იჩენენ (Farber, 2006, 116). ინტერესის ნაკლებობა კვლევის შესაძლო შედეგებითაც არის განპირობებული, სულ მცირე, იმ შემთხვევებში, სადაც კრიტიკული და სუსტი მაჩვენებლებია მოსალოდნელი და აღნიშნული უარყოფით გავლენას მოახდენს პოლიტიკური აქტორების რეპუტაციაზე. დამატებითი სირთულეს ქმნის მმართველობითი რეფორმების ინიციატორების მიერ რამდენიმე მიზნის განსაზღვრა (Politt and Bouckaert, 2004, 6), რომლებიც ხშირად ურთიერთსაწინააღმდეგოა (Boyne, 2003, 13; Wollmann and Bouckaert, 2006; Kuhlmann and Wollmann, 2011). მმართველობითი ხასიათის ჩარევების მიზნები ხშირად სუსტად არის განსაზღვრული და ბევრ სფეროში განსხვავებული მიმართულებებით შეიძლება მათზე დაკვირვება. ინდივიდუალური მიმართულებების შეფასება შესაძლოა მათი პერსპექტივისა და განსხვავებულ ჯგუფებისადმი მიკუთვნების გამო განსხვავდებოდეს (Connolly, 1980; Boyne, 2003, 14; Enticott, 2004). რამდენიმე მიზნის ერთდროული ოპტიმიზაცია, როგორებიცაა ეკონომიკური ეფექტურობა და მოქალაქეთა სიახლოვე, ხშირად გამორიცხულია.

ზემოთ აღნიშნული შეზღუდვების მიუხედავად, თუ მკვლევარი მმართველობითი რეფორმების შესწავლას მათი შედეგებისა და გავლენების მიხედვით ეცდება, აუცილებელია, – გარდა შეფასების ზოგადი სტანდარტებისა, – შესაფერისი კრიტერიუმები და ინდიკატორები განსაზღვროს. ამ შემთხვევაში განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღებული შედეგების მოდელი (Input-output Model) პოლიტიკის ანალიზის „კლასიკურ“ მიდგომად მიიჩნევა, რომელიც სათავეს სისტემების თეორიიდან იღებს (Easton, 1965, 112) და ასევე ინსტიტუციური და დემოკრატიული კვლევების პროცესში დაინერგა (Scharpf, 1999). ამ მოდელის საფუძველზე მმართველობითი რეფორმის შედეგების ორი ძირითადი მიმართულება შეგვიძლია განვასხვაოთ: პირველი გავლენას ახდენს განხორციელებული „ღონისძიებების ლეგიტიმურობის“, ხოლო მეორე „შედეგების ლეგიტიმურობის“ სფეროზე. განხორციელებული ღონისძიებების ლეგიტიმურობა განისაზღვრება მოქალაქეთა ჩართულობითა და დემოკრატიულ პროცესებში შესაბამისი მონაწილეობის მექანიზმების არსებობით, ხოლო შედეგების ლეგიტიმურობა ხარისხის, ეფექტიანობისა და ეფექტურობის მაჩვენებლებს მოიცავს; გარდა ამ კრიტერიუმებისა, ასევე აღსანიშნავია მესამე – პროცესზე ორიენტირებული მიდგომა (Zurn, 1998, 2000). ეს უკანასკნელი შესრულების ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ კოორდინაციას ეხება, რაც პროცესის მონაწილეებს შორის გადაწყვეტილების მიღებისა და იმპლემენტაციის პროცესში არსებულ ურთიერთობას ასახავს. შესაბამისად, შედარებითი ანალიზის საფუძ-

ცხრილი 2.7 მმართველობითი რეფორმების შეფასების ანალიტიკური მიმართულებები და ინდიკატორები

საქმიანობის კრიტერიუმი	ანალიტიკური მიმართულებები/ინდიკატორები
	(1) შედეგების ლეგიტიმურობა
რესურსები, ხარჯები, შედეგები	ხარჯები (ადამიანური რესურსი, დრო, ფინანსები); დანაზოგი, სერვისების წარმოების ღონისძიებებისა და შედეგების თანაფარდობა.
სამართლებრივი ღირებულება/ პოლიტიკის მიზნების მიღწევა	ხარისხისა და აუდიტის სტანდარტებთან შესაბამისობა; სამართლებრივი სიზუსტე; სასამართლო დავები; მოქალაქეებთან სიახლოვე/მომხმარებლის კმაყოფილება/სერვისის ხარისხი; ეფექტურობა, პრობლემის გადაჭრა, რელევანტური სამიზნე ჯგუფი.
	(2) კოორდინაციის ლეგიტიმურობა
ჰორიზონტალური და ვერტიკალური კოორდინაცია	დეპარტამენტებს შორის კოორდინაცია; მუნიციპალიტეტებს შორის კოორდინაცია; კონტროლი/ჩარევა „ზემოდან“; სურვილი დაქვემდებარების/წინააღმდეგობის გაწევისა „ქვემოდან“; ვერტიკალური/ჰორიზონტალური ურთიერთობებისას საზღვრების დადგენის ტენდენციები.
	(3) ღონისძიებების ლეგიტიმურობა
დემოკრატიული კონტროლი	საბჭოების მონაწილეობა; მოქალაქეთა ჩართულობა; გამჭვირვალობა.
	(4) რეგიონული მრავალფეროვნება და განსხვავებები; შესრულების განსხვავებული ხარისხი.

წყარო: ავტორის შეჯამება, Kuhlmann-ის მიხედვით (2010b, გვ. 118).

ველზე, მმართველობითი რეფორმის შედეგების შეფასებისას სამი ძირითადი მიმართულება შეგვიძლია გამოვყოთ:

- გავლენები „შედეგის ლეგიტიმურობის“ სფეროში: ეფექტიანობა, ეფექტურობა, პროდუქტულობა;
- გავლენები მენეჯმენტისა და კოორდინაციის სფეროში: ვერტიკალური და ჰორიზონტალური კოორდინაცია, დახურული და ღია ადმინისტრაცია;
- გავლენები „ღონისძიებების ლეგიტიმურობის“ სფეროში: დემოკრატიული კონტროლი, პოლიტიკური პასუხისმგებლობა, მოქალაქეთა ჩართულობა, გამჭვირვალობა.

მმართველობითი რეფორმის გავლენების სამ ძირითად მიმართულებას შეგვიძლია დავამატოთ რეგიონულ დონეზე შესრულებული საქმიანობის შედარების ელემენტი. აღნიშნული განსაზღვრავს, რეფორმის რომელი სპეციფიკური ღონისძიებები (მაგ., საკითხების დეცენტრალიზაცია) უზრუნველყოფს მმართველობის ერთეულებს შორის განსხვავებების გაზრდას ან ჰარმონიზაციას. უფრო მარტივად, მმართველობის რეფორმების შეფასების მატრიცა წარმოდგენილია 2.7 ცხრილში (Kuhlmann, 2010b; Reiter, 2010; Kuhlmann, 2011, 53).

2.3 მმართველობითი რეფორმების განმარტება: ნეოინსტიტუციური მიდგომა

ნეოინსტიტუციური თეორიები მმართველობითი რეფორმის შედარებითი ანალიზისა და განმარტების, ასევე მმართველობითი სისტემის ცვლილებებისა თუ მდგრადობის მიმართ მზარდ ინტერესს იჩენენ. შესაბამისად, ეს წიგნი ამ თეორიებსაც განიხილავს. ისინი სხვადასხვა სახის კვლევებშია გამოყენებული, მაგალითად: ინსტიტუციური გარდაქმნის კვლევა (Lehmbruch, 1993; Wollmann, 1995, 1996a, 1997a; Eisen, 1996a, 1996a, 1996b; Kuhlmann, 2003); მმართველობითი რეფორმის კვლევა, უფრო კონკრეტულად ახალი საჯარო მმართველობა (Reichard, 2001; Schroter, 2001; Wollmann, 2002a; Pollitt and Bouckaert, 2004); ადგილობრივი თვითმმართველობის შედარებითი კვლევა (Rober and Schroter, 2004; Wollmann, 2004, 2008; Holtkamp, 2008; Kuhlmann, 2008, 2009a; Baldersheim and Rose, 2010a, 5); საჯარო სამსახურის კვლევა (Peters, 1996; Raadschelders and Rutgers, 1996) და მმართველობაზე ორიენტირებული ევროპეიზაციის კვლევა (Kassim, 2000; Knill, 2001; Goetz, 2006). ნეოინსტიტუციონალიზმი მმართველობითი სისტემებისა და რეფორმების ანალიზის განსხვავებულ მიდგომებს გვთავაზობს, რომელთა მიხედვით, ერთი მხრივ, მისი განვითარების ფაქტორები უნდა იყოს შესწავლილი („საწყისი პირობები“) და, მეორე მხრივ, მისი გავლენა. ყველა ნეოინსტიტუციური თეორია იზიარებს მოსაზრებას, რომ ინსტიტუტები სტრუქტურულ ცვლილებებს თავად სთავაზობენ გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს (Dowding, 1995, 44). მსგავსი მიდგომა პოლიტიკურ პროცესებს ზღუდავს და პოლიტიკური აქტორების ქმედებებს არ ითვალისწინებს. პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ მეცნიერებებში ახალი ინსტიტუციონალიზმის თეორიას კლასიკური ინსტიტუციური მიდგომები არ გადმოაქვს (Selznik, 1957; Loewenstein, 1969; Rokkan, 1970), რომელიც, ძირითადად, პოლიტიკური თეორიის შესწავლაზეა ორიენტირებული და ძირითადი კონსტიტუციური სტრუქტურების ანა-

ლიზს ზღუდავს (ინსტიტუტების ფორმალური მარეგულირებელი ფუნქციები). ახალი ინსტიტუციონალიზმის მიდგომა სრულად არ უარყოფს შედარებით პოლიტიკურ მეცნიერებებში სოციოლოგიის კვლევის საჭიროებას. თუმცა, როგორც კაიზერი (Kaiser, 1991, 191) უთითებს, „შესამჩნევია, რომ ახალი ინსტიტუციონალიზმის ყველა მიდგომა ითვალისწინებს ინსტიტუციურ პერსპექტივას სხვადასხვა ვარიაციით.“

დღესდღეობით საკამათო არ არის, რომ პოლიტიკურ მეცნიერებებში არ არსებობს ახალი ინსტიტუციონალიზმის ერთი კონკრეტული ხედვა (Edeling, 1999, 7; Kaiser, 1999, 196): „ახალი ინსტიტუციონალიზმი არ არის მხოლოდ ერთი მიდგომა, არამედ ბევრი ხედვის ერთობლიობაა“ (Goodin, 1996, 2). 1970-იანი წლების გვიანდელი პერიოდიდან ინსტიტუტებმა, ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად, სოციალური ქმედებების განმსაზღვრელი ფაქტორები სოციალური მეცნიერების სხვადასხვა დისციპლინაში „ხელახლა აღმოაჩინეს“, როგორებიცაა: ეკონომიკა, სოციოლოგია, პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მეცნიერება, საჯარო სამართალი და სხვ., იმავდროულად, ინსტიტუციონალიზმის თეორიის განსხვავებული ხედვების წარმომადგენლები მცირე ინტერესს იჩენდნენ ერთმანეთის მიმართ და მათ შორის კომუნიკაცია, ფაქტობრივად, არ მომხდარა (Edeling, 1999, 7).

ამგვარად, ნეოინსტიტუციონალიზმის თეორიის სამი ტიპი შეგვიძლია განვასხვაოთ (Hall and Taylor, 1996; Kaiser, 1999):[16]

- რაციონალური არჩევანის თეორია ან აქტორებზე ორიენტირებული ინსტიტუციონალიზმი;
- სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმი;
- ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი.

ნეოინსტიტუციონალიზმის თეორიის თითოეულ ტიპს განსხვავებული მოდელი და ხედვა აქვს, რომელიც ინსტიტუციურ ცვლილებებსა და აქტორთა მახასიათებლებს განსაზღვრავს. უფრო მარტივად რომ ვთქვათ, რაციონალური არჩევანის თეორია გარე ქმედებების კონტროლის ფუნქციას ეხება, რაც, ძირითადად, სარგებლიანობის მაქსიმალური ზრდითა და შეზღუდული რაციონალურობით ხასიათდება. აღნიშნულისგან განსხვავებით, სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმი, კონკრეტული დაწესებულების მაგალითზე, კულტურულ მახასიათებლებს, ნორმატიულ ჩარჩოებსა და შემეცნებით მიდგომებს განიხილავს. იგი ფორმალიზებულ ინსტიტუციურ წესებსა და მათ სოციალურ-კულტურულ აღქმას შორის კავშირს სწავლობს, რაც აქტორების ქცევასა და აზროვნებაში

ჩანს. ეკონომიკაზე ორიენტირებული ინსტიტუციური მიდგომა მოქმედებების თავისუფლებასა და მოგების მაქსიმალურ ზრდას განსაკუთრებულ ყურადღებას ანიჭებს. აღნიშნულისგან განსახვავებით, სოციოლოგიაზე ორიენტირებული მიდგომა სტრუქტურულ შეზღუდვებს, ნორმატიულ ჩარჩოებსა და სოციალურ წესებს სწავლობს, რომლებიც აქტორების ქცევას განსაზღვრავს და მათი თავისუფალი მოქმედების ფარგლებს ზღუდავს. ახალი ინსტიტუციონალიზმი ჯერ კიდევ აერთიანებს ეკონომიკურ და სოციოლოგიურ მახასიათებლებს[17] (Edeling, 1999, 8). ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი განსაკუთრებულ ყურადღებას არა მხოლოდ იმ მახასიათებლებს აქცევს, რომლებიც დაწესებულების სტრუქტურას გრძელვადიან პერსპექტივაში განსაზღვრავენ, არამედ პრაქტიკულ მოქმედებებსა და მათ მამოძრავებელ ფაქტორებს, რომლებიც ინსტიტუტის მდგრადობაზე ახდენს გავლენას.

2.2.4 რაციონალური არჩევანის თეორია ან აქტორებზე ორიენტირებული ინსტიტუციონალიზმი

რაციონალური არჩევანის ან აქტორებზე ორიენტირებული ინსტიტუციონალიზმის მიხედვით (Mayntz and Scharpf, 1995; Scharpf, 2000; Burns, 1985; Zurn, 1992; Ostrom, 1994), დაწესებულებები რაციონალური არჩევანის შემზღუდველ გარემოებებად მიიჩნევიან (Dowding and King, 1995; Peters, 1999, 43). ამ შემთხვევაში ამოსავალი წერტილია, რომ რაციონალურად მოქმედი პირები ინსტიტუციური ჩარჩოს არარსებობის პირობებში ურთიერთთანამშრომლობას ვერ შეძლებენ და ინსტიტუტები კოლექტიური ქმედებების საჭიროებისას თანამშრომლობის გზას სთავაზობენ. ამ მოსაზრების თანახმად, ისინი რაციონალური არჩევანის გაკეთების გარე, სოციალური ფაქტორებია, რომლებიც „რაციონალური გადაწყვეტილებების მიღებისას მონაწილეების ინტერესებსა და მათ პირად სარგებელს ითვალისწინებენ“ (Edeling, 1999, 9). ამ შემთხვევაში მონაწილეთა ქმედება ინდივიდუალური სარგებლის გაზრდისკენ არის მიმართული და ხარჯთსარგებლიანობის რაციონალურ გამოთვლას ეფუძნება.

საჯარო მმართველობის შედარებითი ანალიზისათვის რაციონალური არჩევანის თეორია შეიძლება რამდენიმე მიზეზის გამო გამოიყენონ: უპირველეს ყოვლისა, პოლიტიკური და ადმინისტრაციული აქტორების თავისუფალი არჩევანი შეიძლება დამოუკიდებელ მახასიათებლად მივიჩნიოთ. არჩევანის თავისუფლება, მაგალითად, შეიძლება ინსტიტუციური რეფორმის პროგრამების ინიცირებას, ისევე როგორც შესაბამისი ღონისძიებების იმპლემენტაციას (ან რეფორმისადმი რეზისტენტულობას) ეხებოდეს. თუმცა მმართველობითი რე-

ფორმების განხორციელება ან განუხორციელებლობა, ასევე ინსტიტუციური რეფორმების დანერგვის სირთულეები რაციონალურობისა და სარგებლიანობის მაძიებელი აქტორების პერსპექტივიდან შეიძლება ავხსნათ. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მმართველობითი რეფორმებისა და დისკუსიების შედარებითი ანალიზის პროცესში, რათა იგი ინსტიტუციური კონტექსტიდან გაიმიჯნოს. აქტორებზე ორიენტირებული ინსტიტუციონალიზმი ინსტიტუციურ სტრუქტურასა და აქტორების მოქმედების თავისუფლებას შორის გამიჯვნის შესაძლებლობას იძლევა და „ინსტიტუტი“ არ უთანაბრდება „კულტურასა“ და „მოქმედებას“ (Mayntz and Scharpf, 1995, 46).[18]

თუმცა პოლიტიკური და ადმინისტრაციული აქტორების ქმედებები მხოლოდ ინსტიტუციური კონტექსტით ან კულტურული ვითარებით არ განისაზღვრება. იგი, ძირითადად, მათ პრიორიტეტებსა და სტრატეგიულ ხედვებზეა დამოკიდებული. ამგვარად, მმართველობით რეფორმებს, უმთავრესად, ამ ფაქტორებით ხსნიან. აქტორებზე ორიენტირებული ინსტიტუციონალიზმის მიხედვით, ინსტიტუტების ფუნქციონირება, მათ მიერ საქმიანობის შესრულება და ეფექტურობა ასევე აქტორების სტრატეგიებსა და ურთიერთთანამშრომლობაზეა დამოკიდებული. შესაბამისად, რეფორმის პროცესმა შესაძლებელია, განსხვავებულ კონტექსტში განსხვავებულ შედეგებამდე მიგვიყვანოს, იმის მიხედვით, თუ როგორია აქტორების რაოდენობა, ინტერესები, „პოლიტიკური ნება და უნარები“ (Shonfield, 1965, 63). თუმცა რეფორმის მონაწილეები, პირადი ინტერესების გამო, შეიძლება რეფორმის კონკრეტული ღონისძიებების დანერგვას დაუპირისპირდნენ (Benz, 2004b, 22) და რაიმე საკითხის გარშემო გაერთიანდნენ (Sabatier, 1993). ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ინსტიტუციური რეფორმების განსხვავებული შედეგები და გავლენები შეიძლება აქტორების განსხვავებული წარმომადგენლობით, თანამშრომლობის ფორმებითა და მათ აღქმებით ან უნარებით აიხსნას.

რაციონალური არჩევანის თეორიის მომხრეების ნაწილი (Horn, 1995; Richter and Furubotn, 1996) ნეოკლასიკური მიკროეკონომიკის პრინციპებს იყენებს, რომლებიც ბაზრის ანალიზისა და ინსტიტუციური მოწყობის შესწავლის მიზნებისათვის შემუშავდა. შესაბამისად, ინსტიტუციური გარდაქმნა ეკონომიკური ოპტიმიზაციის პროცესის ჭრილშია დანახული და გადაწყვეტილების რაციონალურობა ეკონომიკური ეფექტიანობის მიხედვით ფასდება.

2.2.5 ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი

ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის კონცეფცია (Krasner, 1984; Immergut, 1992; Steinmo, 1992; Peters, 1999; Pierson, 2004) ეფუძნება ვარაუდს, რომ აქტორების სურვილებსა და არჩევანს გრძელვადიანი პერიოდის განმავლობაში ჩამოყალიბებული ინსტიტუციური ჩარჩო განსაზღვრავს (Peters, 1999, 63). მმართველობით სისტემებსა და რეფორმებთან მიმართებით ეს ნიშნავს, რომ გადაწყვეტილებები ყოველთვის პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემის ისტორიული განვითარების გადმოსახედიდან მიიღება, რაც აქტორების პოლიტიკის განხორციელების ალტერნატივებს მნიშვნელოვნად ზღუდავს (Kaiser, 1999, 197). გარდა ამისა, ეს მიდგომა ადმინისტრაციული რეფორმების შესაძლებლობების არეალს ავიწროებს და ეროვნული მმართველობის მოდელების ისტორიული განვითარების ჩარჩოში მოქცევას იწვევს (Hall and Taylor, 1996, 941; Baldersheim and Rose, 2010a, 10). ამ განმარტების მიხედვით, პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული აქტორები განვითარების ისტორიულ გზას მიჰყვებიან, „რომლის არეალი მნიშვნელოვნად განსაზღვრულია წარსულში შექმნილი სტრუქტურით, ფართოდ გამოყენებული ინტერპრეტაციებითა და პრაქტიკაში დანერგილი სტრატეგიული ხედვებით“ (Lehmbruch, 1996, 119). ამგვარად, მმართველობითი რეფორმების „პოლიტიკური მემკვიდრეობა“ ადმინისტრაციული სისტემების ფორმას განსაზღვრავს; ასევე, ამ მემკვიდრეობის პრობლემების აღქმა კრიზისულ ვითარებებში პრობლემების გადაჭრის გზების ძიებას ხელს უწყობს. თუმცა პრობლემის გადაჭრის შესაძლებლობების არეალი წარსულის გამოცდილებითაა შეზღუდული. ამ მიზეზით გაუთვალისწინებელმა გარემოებებმა და გაუმართავმა ფუნქციონირებამ პრობლემები შეიძლება შექმნას, როდესაც არსებული ინსტიტუტები და პრობლემების გადაჭრის ისტორიული გზები თანამედროვე გამოწვევებს ვერ უპასუხებს. თუმცა ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი ინსტიტიტუციური განგრძობადობის თვალსაზრისით მნიშვნელოვან ინფორმაციას ფლობს და ინსტიტუციური გარდაქმნის, რეფორმისა და ინსტიტუციური ცვლილებების თაობაზე მრავალფეროვან შესაძლებლობებს გვთავაზობს. ამ მოდელს „კრიტიკულ მდგომარეობად“ მიიჩნევენ. ინსტიტუციონალიზმის ისტორიული ხედვისა და თანამედროვეობის გადაკვეთა სოციალური ან ეკონომიკური კრიზისის პირობებში გარდაუვალია. სწორედ მსგავსმა შემთხვევებმა შეიძლება გამოიწვიოს „ძველი“ გზიდან გადახვევა და ახალი ხედვის შექმნა.[19]

ეროვნული მმართველობითი სისტემებისა და ტრადიციების მიერ გარე ზეწოლებისადმი (ევროპეიზაცია, ახალი საჯარო მმართველობა, გლობალიზაცია, ეკონომიკური კრიზისი) წინააღმდეგობის გაწევისას ისტორიული ინსტიტუცი-

ონალიზმი გვახსენდება. ინსტიტუციური კონტექსტისა და მმართველობითი კულტურის ისტორიული მახასიათებლების გათვალისწინებით, ევროპულ ქვეყნებს განსხვავებული მიდგომები აქვთ, მაგრამ ისტორიული ხედვები შესაძლო შედეგების განსაზღვრაში ეხმარებთ. თუმცა მსგავსმა მმართველობითმა ჩარევებმა (მაგ., დეცენტრალიზაცია ან ახალი საჯარო მმართველობა), ისტორიული განვითარებიდან და კონტექსტიდან გამომდინარე, სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული შედეგები შეიძლება გამოიწვიოს. ამ ვითარებამ კონკრეტული რეფორმის განხორციელება შეიძლება წაახალისოს ან შეაფერხოს. უფრო მეტიც, რეფორმის ფორმალურად დანერგილმა ინსტრუმენტებმა (როგორებიცაა მენეჯერული ან მაკონტროლებელი მექანიზმები) შესაძლოა, სიახლისადმი წინააღმდეგობა გააძლიეროს და „ძველ, სტანდარტულ მართვის პროცედურებთან“ დაგვაბრუნოს. ეს პროცედურები ისტორიულად მათი ინსტიტუციური „მემკვიდრეობაა“, რომელმაც შესაძლოა, რეფორმის პროცესი და სისტემის ცვლილება მნიშვნელოვნად შეანელოს ან დააბრკოლოს.[20]

2.2.6 სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმი

სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმი (DiMaggio and Powell, 1991, 9; Lepsius, 1995; Edeling, 1999, 12; Kaiser, 1999, 190) რაციონალური არჩევანის თეორიით შთაგონებულ „მეთოდოლოგიურ ინდივიდუალიზმს“ უპირისპირდება, რომელიც ეკონომიკასა და სოციოლოგიაშია წარმოდგენილი. ამ მიდგომის მიხედვით, ინსტიტუტები რაციონალური არჩევანის გაკეთებისას გარე შეზღუდვებზე არ რეაგირებენ, არამედ „კულტურულ ფენომენს“ ითვალისწინებენ, რომელიც შემეცნებითი აღქმითა და ნორმატიული ჩარჩოებით არის წარმოდგენილი (Lepsius, 1995; Kaiser, 1999, 190). რაციონალური არჩევანით ინსპირირებულ იდეას, რომლის მიხედვით, ინსტიტუციური მოწყობა ინდივიდუალური სარგებლის ზრდის დამაბრკოლებელ ფაქტორად მიიჩნევა, უპირისპირდება შეხედულება, რომლის თანახმად, ინსტიტუტები მოქმედების წესებს განსაზღვრავენ (Kaiser, 1999, 194). ერთი მხრივ, მაგალითად, March-ისა და Olsen-ის[21] მოსაზრებით, ინსტიტუტები ქმნიან სივრცეს, სადაც პროცესის მონაწილეებმა კონკრეტული წესების მიხედვით უნდა იმოქმედონ (Eisen, 1996b, 36); მეორე მხრივ, ინსტიტუტებს ასევე აქვთ „საორიენტაციო ხედვები“, რომლებიც საზოგადოებასთან ურთიერთობისას ქმედებების ძირითად პრინციპებს განსაზღვრავენ (Lepsius, 1995, 395). უფრო მოკლედ რომ ვთქვათ, შეგვიძლია, „სტრუქტურული“ და „კულტურული“ მიმართულებები (Eisen, 1996a) ან პოლიტიკური ინსტიტუტების „სისტემებისა“ და „აქტორების“ დონეები გავმიჯნოთ (Gohler, 1987), რასაც, სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმის მიხედვით, „ინსტიტუტების გაფართოებულ ხედვას“ უწოდებენ.[22] ამ პერსპექტივიდან

ინსტიტუციური გადაწყვეტილებების ფორმალური და არაფორმალური პროცედურები, ისევე როგორც მოსაზრებებისა და აღქმების ერთობლიობა, ინსტიტუციონალიზმის ერთ-ერთ ქვემიმართულებად მიიჩნევა. ისინი, ძირითადად, პოლიტიკური ინსტიტუტების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებს ამყარებენ, რაც მათ ლეგიტიმაციასა და სტაბილურობას უზრუნველყოფს (Eisen, 1996b, 35). ინსტიტუტების ფუნქციონირება და საქმიანობა იმაზეა დამოკიდებული, თუ როგორ არის ფორმალურ-ადმინისტრაციული წესები მიღებული და დამკვიდრებული დაწესებულების კულტურაში. შეზღუდვების მიუხედავად, აღსანიშნავია სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმიდან მიღებული ანალიტიკური სარგებელი. პირველ რიგში, ინსტიტუტის ცნების „ფართო“ გაგება დუალისტურ მოდელთან გამკლავების შესაძლებლობას გვაძლევს. სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმი, ერთი მხრივ, ფორმალური ინსტიტუტების გავლენასა და, მეორე მხრივ, არსებულ ინსტიტუციურ რეალობას ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად და განცალკევებული კვლევების კონტექსტში განიხილავს. ასეთი დუალისტური მიდგომის შეცვლა სოციალური რეალობის უფრო ფართო სურათს გვიჩვენებს, რადგან ორივე მიმართულება ერთანეთთან მჭიდროდაა დაკავშირებული. მმართველობითი რეფორმის განხორციელებისას ფორმალურ-ორგანიზაციულ ცვლილებებს თან ახლავს სოციალურ-კულტურული ადაპტაციის პროცესი და პროცესის მონაწილეების კვალიფიკაციისა და უნარების განვითარება. ამგვარად, მმართველობითი რეფორმები „სტრუქტურული“ და „კულტურული“ მახასიათებლების ურთიერთკვეთის ჭრილში შეგვიძლია განვიხილოთ (Eisen, 1996a, 1996b). მთავარი ღერძი სწორედ ფორმალურ წესებსა და კულტურულ რეალობას შორის არსებულ პოტენციურ კონფლიქტზე გადის. შესაძლებელია, რომ მმართველობითი რეფორმის განხორციელებისას (მაგ., დეცენტრალიზაცია) ინსტიტუტების ფორმალური ცვლილება არსებულ კულტურულ მახასიათებლებს, მონაწილეთა პრიორიტეტებსა და უნარებს არ შეესაბამებოდეს.[23] ფორმალურ სტრუქტურაში ცვლილების მიუხედავად, პროცესის მონაწილეებმა შესაძლებელია, რუტინული საქმიანობა განაგრძონ და ამ გზით დაუპირისპირდნენ ახალ წესებსა და რეფორმის პოლიტიკას (Benz, 2004b, 27). მსგავსი ვითარება შეიძლება შეიქმნას, როდესაც პროცესის მონაწილეების სურვილი და უნარები, ახალ წესებს მოერგონ, ისეა შეზღუდული, რომ ახალი ინსტიტუციური წესები არსებულ მდგომარეობას ვერ აუმჯობესებს და, უფრო მეტიც, შესაძლებელია, უარყოფითი შედეგები ჰქონდეს. თუ ინსტიტუტების მიერ ფუნქციების შესრულებასა და ფორმალური წესების კულტურულ მიმღეობას შორის ასეთი კავშირი არსებობს, მაშინ რეფორმის მონაწილეების საქმიანობის რუტინა, კვალიფიკაცია და უნარები რეფორმის შედეგების შესწავლისას მხედველობაში უნდა მივიღოთ.

ცხრილი 2.8. მმართველობითი რეფორმების განმარტება ახალი ინსტიტუციონალიზმის პერსპექტივიდან

თეორიული მიდგომა	ძირითადი ვარაუდები/ ჰიპოთეზები	მმართველობითი რეფორმის განმარტება
რაციონალური არჩევანის თეორია/ აქტორებზე ორიენტირებული ინსტიტუციონალიზმი	ინსტიტუტებისთვის დაწესებული შეზღუდვები და ვიწრო ხედვა/ ინდივიდუალური სარგებლის ზრდასა და შედეგებზე ორიენტირებულობა	რეფორმების შედეგია პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული აქტორების მიერ სტრატეგიული მოქმედებები/ხარჯებისა და სარგებლის გამოთვლა; ადვოკატირების კოალიციების ჩამოყალიბება რეფორმის განსაზღვრის პროცესში
ინსტიტუციური ეკონომიკა	ეფექტიანობა/ეკონომიკურად ხელსაყრელი პირობების ერთობლიობა, როგორც ინსტიტუციური მოწყობის მთავარი კრიტერიუმი	ინსტიტუციური რეფორმები, როგორც ეკონომიკური ოპტიმიზაციის პროცესი; ეროვნული ადმინისტრაციული სისტემების ურთიერთთანხვედრა
ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი	ისტორიულ გამოცდილებაზე დაფუძნებული ინსტიტუციური განვითარება; ცვლილება შესაძლებელია მხოლოდ ექსტრემალურ ვითარებაში მოხდეს; ინსტიტუტის ცნების ფართო გაგება	მმართველობითი რეფორმების განხორციელების შეზღუდული შესაძლებლობა; ისტორიულად დამკვიდრებული ინსტიტუტების წინააღმდეგობა; სრულყოფილი რეფორმების ჩატარების საგამონაკლისო ხასიათი
სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმი	ინსტიტუტები, როგორც კულტურული ფენომენი; რეფორმის კულტურულ-ღირებულებითი აღქმა; შესაბამისობის ლოგიკა; ღირებულებებზე ორიენტირებულ ფუნქციებზე ფოკუსირება; ინსტიტუტის ცნების ფართო გაგება	მმართველობითი რეფორმის განხორციელება ნორმატიული ზეწოლის შედეგად; ახალი ფორმალური ინსტიტუტების კულტურული რისკების უარყოფა; შესაძლო სტრუქტურულ-კულტურული შეუთავსებლობა მმართველობითი რეფორმის შედეგად

წყარო: ავტორის შეჯამება.

ინსტიტუტების ფორმალური სტრუქტურებისა და წესების ერთი ინსტიტუციური კონტექსტიდან სხვა კონტექსტში გადატანა, კულტურული თვალსაზრისით, „უარყოფის რისკებს“ შეიცავს, თუ თან არ ახლავს ახალი წესების არსებულ კულტურულ გარემოში დანერგვის და აღსრულების პროცესი – სულ მცირე, გრძელვადიან პერსპექტივაში (Offe, 1994, 46). ამ რისკებმა შეიძლება, ფუნქციური დარღვევები და საქმიანობის განხორციელებისას პრობლემები გამოიწ-

ვიოს. ამის მაგალითია ახალი საჯარო მმართველობის რეფორმა, როდესაც კერძო სექტორიდან მენეჯერული ინსტრუმენტების დაჩქარებულმა გადმოტანამ მნიშვნელოვანი პრობლემები გამოიწვია (განსაკუთრებით კონტინენტური ევროპის ქვეყნების საჯარო მმართველობებში), ასევე მმართველობითი ტრანსფორმაციის პროცესი (მაგ., პოსტკომუნისტურ აღმოსავლეთი ევროპის ქვეყნებში). ინსტიტუტის ცნების ფართო (სოციალურ-კულტურული) აღქმა ხელს უწყობს იმის განსაზღვრას, თუ რამდენად „ჰარმონიული“ ურთიერთმიმართება არსებობს კულტურულ და ინსტიტუციურ ასპექტებს შორის. გარდა ამისა, ადგენს, რამდენად არის დანერგილი მმართველობითი რეფორმებისა და ცვლილებების პროცესში ფორმალური წესები და ინოვაციები ყოველდღიური საქმიანობის პროცესში, ე.წ. ადმინისტრაციული რუტინის დროს, თუ ისინი, უბრალოდ, „ქაღალდზე“ არსებობს.

მმართველობითი რეფორმების კვლევის მიზნებისათვის ახალი ინსტიტუციონალიზმის სამი ტიპის მახასიათებლები შეჯამებულია 2.8 ცხრილში.

2.3.4 მმართველობითი სისტემების საერთო, განმასხვავებელი და საწინააღმდეგო მახასიათებლები

იმისთვის, რომ ეროვნული მმართველობითი სისტემების საერთო, განმასხვავებელი და საწინააღმდეგო მახასიათებლები განვსაზღვროთ (Wollmann, 200b, 22; Schroter, 2001, 415; Kuhlmann, 2007a, 2009a; Christensen and Laegreid, 2010), ახალი ინსტიტუციონალიზმის ზემოხსენებულ თეორიულ მიდგომებს ყურადღება უნდა მივაქციოთ. ისინი განსხვავებულ პასუხებს გვთავაზობენ ისეთ კითხვებზე, როგორებიცაა: როგორ ვითარდება ინსტიტუტები, რა განსაზღვრავს ინსტიტუტების მახასიათებლებს და როგორ უკავშირდება ინსტიტუტებისა და მისი აქტორების ქმედებები ერთმანეთს. თუმცა ახალი ინსტიტუციონალიზმის თეორიები მმართველობითი სისტემების საერთო, განმასხვავებელ და საწინააღმდეგო მახასიათებლებს სხვადასხვა ანალიტიკურ ჭრილში განიხილავს.

„საერთო მახასიათებლების ჰიპოთეზა“ ეფუძნება ვარაუდს, რომ გლობალიზაცია (უფრო კონკრეტულად, მსოფლიო ბაზრის კონკურენცია) და ინტერნაციონალიზაცია (ევროკავშირში − სამართლებრივი ნორმების სიმრავლე) „გარე დეტერმინიზმის“ მაღალი ხარისხით აღწევს. შესაბამისად, ეროვნული სტრუქტურები, რომლებიც, ისტორიული განვითარების ფაქტორებიდან გამომდინარე, ერთმანეთისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან, გარე ზეგავლენის შედეგად უფრო მეტს კარგავენ. საერთო მახასიათებლების ჰიპოთეზა რაცი-

ონალური არჩევანის თეორიითა და მისგან ნაწარმოები ბიუროკრატიის ახალი პოლიტიკური ეკონომიკისა და ეკონომიკის თეორიებით არის შეზღუდული. ამ ჰიპოთეზის მიხედვით, მენეჯერულ პოზიციაზე მყოფი თანამდებობის პირების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები სარგებლის ზრდისა და დანახარჯების შემცირების იდეას ეფუძნება (Dunleavy, 1991).

გარდა ამისა, სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმის კონცეფცია ასევე ხსნის საერთო ინსტიტუციური მახასიათებლების იდეას. თუმცა DiMaggio-სა და Powell-ის (1991) ვარაუდით, ორგანიზაციული მოდელების შესწავლისას ყურადღება უნდა მიექცეს ე.წ. „იზომორფიზმს“. მმართველობითი რეფორმები შეიძლება განხორციელდეს იძულების (იძულებითი იზომორფიზმი), მიბაძვის (მიმბაძველობითი იზომორფიზმი) ან ნორმატიული ზეწოლის (ნორმატიული იზომორფიზმი) შედეგად. ამ გადმოსახედიდან, მმართველობითი მოდელების საერთო მახასიათებელია იზომორფიზმის კავშირი მმართველობითი სისტემების განვითარებასთან.

ნორმატიული იზომორფიზმი იდეების, მიდგომებისა და კონცეფციების განმარტების აუცილებლობას გასაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს. (Wollmann, 2008, 18), რაც ასევე თანმიმდევრული ინსტიტუციონალიზმის მიდგომას ქმნის (V. Schmidt, 2008). ეს მიდგომა ასევე სოციოლოგიურ ინსტიტუციონალიზმს უკავშირდება და ეფუძნება ვარაუდს, რომ იდეები ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე მიღებულ გადაწყვეტილებებზე ახდენენ გავლენას (Rein and Schon, 1997) და გადაწყვეტილების მიღების ჩარჩო ინსტრუქციებს განსაზღვრავენ. ევროპის ქვეყნებში მმართველობითი რეფორმების პოლიტიკის საერთო მახასიათებლების გამოვლენას ხშირ შემთხვევაში გავლენიანი საერთაშორისო ორგანიზაციები (როგორებიცაა მსოფლიო ბანკი და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD)) უზრუნველყოფენ (Sabatier, 1993).

განმასხვავებელი მახასიათებლების ჰიპოთეზა თეორიულად ისტორიულ ინსტიტუციონალიზმს უკავშირდება. ამ ჰიპოთეზის მიხედვით, გლობალიზაციის ძლიერი გავლენის მიუხედავად, კონკრეტული ქვეყნის ან ქვეყანათა ჯგუფის პოლიტიკურ, სახელმწიფოებრივ და მმართველობითი ტრადიციებში არსებულ ინსტიტუციურ, კულტურულ და ნორმატიულ ფაქტორებს აქვთ წარმმართველი ძალა. ეს ფაქტორები, მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღებისას, წარსულ გამოცდილებაზე დაფუძნებულ მიდგომებსა და ხედვებს ქმნიან.

Pollitt (2001)-ის მოსაზრებით, საერთო და განმასხვავებელი მახასიათებლების განსაზღვრისათვის, კონკრეტული ქვეყნების მაგალითზე, რეფორმის პროცე-

სის განსხვავებული ფაზების უფრო დეტალურად შესწავლაა საჭირო. საერთო მახასიათებლების გამოვლენის მიზნით, იგი ოთხი დონის ან ფაზის გამოყოფას გვთავაზობს (ასევე Jann, 2006, 132), რომელიც ანალიტიკური მიზნებისათვის ფართოდ გამოიყენება:

1. ღირებულებითი საერთო მახასიათებლები: კონცეფციები, პრინციპები, იდეები;
2. გადაწყვეტილების საერთო მახასიათებლები: რეფორმის გადაწყვეტილებები, რეფორმის პროგრამებისა და ღონისძიებების განსაზღვრა;
3. პრაქტიკის საერთო მახასიათებლები: ღონისძიებების დანერგვა, ახალი ინსტრუმენტებისა და სტრუქტურების იმპლემენტაცია;
4. შედეგის საერთო მახასიათებლები: შედეგები და რეფორმის ღონისძიებების განგრძობითი ეფექტები.

კონკრეტული ქვეყნების მაგალითების ზოგადი მიმოხილვა გვიჩვენებს, რომ საერთო ღირებულებითი მახასიათებლები, რომელიც ბევრი შედარებითი კვლევის ინტერესის საგანია (OECD), რეფორმის მექანიზმების ერთგვაროვან იმპლემენტაციასა და მსგავსი შედეგების მიღწევას ვერ უზრუნველყოფენ. შესაბამისად, ამ წიგნში მოცემული ქვეყნების ანალიზის მიზანია, ევროპის ქვეყნების მმართველობითი მოდელების მსგავსებები და განსხვავებები გვიჩვენოს (Christensen and Laegreid, 2010).

შენიშვნები

1 მმართველობის კულტურის ფართო კონცეფცია ფორმალური წესების სისტემასა და არაფორმალურ, ისტორიულად დამკვიდრებულ კულტურულ-ღირებულებით მმართველობით ქმედებებს მოიცავს. იგი უნდა განვასხვაოთ მმართველობის კულტურის „ვიწრო“ გაგებისგან, რომელიც შეხედულებებსა და აღქმებს ეხება და არა კონკრეტული ქვეყნის ზოგად პოლიტიკურ კულტურას (Jann, 1983; Thedieck, 1992, გვ. 46).

2 კეთილდღეობის სახელმწიფოს დამატებითი ტიპოლოგია დაფინანსების განსხვავებულ ტიპებს მოიცავს (გადასახადების სისტემა სუბსიდიების სისტემის წინააღმდეგ). ე.წ. „ბევერიჯის სისტემები“ ძლიერი საგადასახადო დაფინანსებით ხასიათდება, რაც, Esping-Andersen-ის მიხედვით, ლიბერალური და სოციალური დემოკრატიისათვისაა დამახასიათებელი; ხოლო ე.წ. „ბისმარკის სისტემები“, ძირითადად, სოციალური სადაზღვევო სქემებიდან წარმოქმნილ სუბსიდირების სისტემას მოიცავს, რაც კონსერვატიულად მიიჩნევა (Schmid and French, 2004).

3 ქვეყნების კოდები: A=Austria; AU=Australia; B=Belgium; BG=Bulgaria; BR=Brazil; CA=Canada; CH=Switzerland; CN=China; CY-Cyprus; CZ=Czech Republic;

D=Germany; DK=Denmark; E=Spai; EAU=Uganda; EST=Estonia; F=France; FIN=Finland; GR=Greece; H=Hungary; I=Italy; IND=India; IR=Iran; IRE=Ireland; J=Japan; LT=Lithuania; M=Malta; ME=Mexico; N=Norway; NL=Netherlands; NZ=New Zealand; PL=Poland; RA=Argentia; RO=Romania; ROK=Korea; RP=Philippines; S=Sweden; SLO=Slovenia; TR=Turkey; UAE=United Arab Emirates; UK=United Kingdom; USA=United States; VN=Vietnam.

4 Painter and Peters (2010, გვ. 22) ქვეყნების ამ ჯგუფს „გერმანულს“ უწოდებს, მაგრამ ასევე ნიდერლანდის სამეფოსაც მათ მიაკუთვნებს. ჩვენი აზრით, უნიტარული/ფედერალური მიმართულება მმართველობითი სისტემების არსებითად განმასხვავებელი მახასიათებელია. შესაბამისად, „კონტინენტური ევროპის ფედერალური ქვეყნები“ (ნიდერლანდის სამეფოს ჩათვლით) უფრო შესაფერისი ტერმინია.

5 პოლონეთის ტერიტორიის დიდი ნაწილი ავსტრიისა და პრუსიის მიერ იყო დაპყრობილი ე.წ. 1772 წლის პოლონეთის დაშლის აქტის შედეგად. 1867 წელს უნგრეთი ჰაბსბურგების მონარქიის ნაწილი გახდა.

6 დაახლოებით 91 200 მუნიციპალიტეტი და 1100 მეორე დონის ადგილობრივი თვითმმართველობა ევროკავშირის 27 ქვეყანაში საჯარო სექტორში მთლიანი დასაქმების მაჩვენებლის 50%-ს ფარავს.

7 „შერწყმისა“ და „დანაწილების“ მოდელები კონცეპტუალურად პირველად Leemans-მა 1970 წელს განასხვავა (Wollmann, 2008, გვ. 359).

8 მრავალმიზნიანი მოდელი ჰორიზონტალურ, ტერიტორიულ ადმინისტრაციულ მოწყობას მიემართება, სადაც ტერიტორიულ ორგანოს საკუთარი პასუხისმგებლობის ფარგლებში ადგილობრივი მნიშვნელობის ყველა რელევანტური ფუნქცია აქვს და მათ აღასრულებას უზრუნველყოფს; მეორე მხრივ, ერთმიზნიანი მოდელი ვერტიკალურ, ფუნქციურ ადმინისტრაციულ მოწყობას გულისხმობს, სადაც ორგანიზაციული სტრუქტურა ცენტრიდან ადგილობრივ დონეზე იმართება და პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ადგილობრივი მმართველობის მიღმა არსებობს (Wagener, 1976; Benz, 2002; Wollmann, 2004; Wollmann and Bouckaert, 2006; Bogumil and Jann, 2009, გვ. 87; Kuhlmann, 2010b, გვ. 104).

9 ადგილობრივ დონეზე რადიკალური ტერიტორიული რეფორმების შედეგად, რაც საბერძნეთში 1997-2001 წლებში Capodistrias-ს გეგმის ამოქმედების მერე განხორციელდა, ქვეყანამ ტერიტორიული სტრუქტურის ისტორიული, „სამხრეთევროპული მიდგომა“ უარყო.

10 აღნიშნული, ზემოხსენებულ მონისტური და დუალისტური მოდელების მიხედვით, ცენტრალურ და ადგილობრივ მმართველობას შორის ვერტიკალური ურთიერთობისას აღებულ პასუხისმგებლობაში არ უნდა ავურიოთ.

11 შემდეგი ორი ქვეთავი ძირითადად ეფუძნება Kuhlmann-ის (2010a) მოსაზრებებს.

12 შედარებისთვის: მეხუთე მუხლი, მეორე პარაგრაფი: „გაერთიანება პატივის სცემს ხელშეკრულების მიმართ წევრი სახელმწიფოების თანასწორობას, ისევე როგორც მათ

ეროვნულ იდენტობას, მათ ფუნდამენტურ სტრუქტურას, პოლიტიკურ და კონსტიტუციურ მმართველობას რეგიონულ და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე.“

13 იხილეთ: გერმანიისა და საფრანგეთის მუნიციპალიტეტების ორგანიზაციების ერთობლივი დეკლარაცია, 2008.

14 არ უნდა გამოვრიცხოთ იმის შესაძლებლობა, რომ შედეგები შესაძლოა რეფორმების არამიზნობრივ გათვლებს ან მოვლენების გაუთვალისწინებელ განვითარებას დაეფუძნოს.

15 „შიდა ინსტიტუციური პოლიტიკა“ მიკროპოლიტიკურ ხედვებს არ უნდა გავუთანაბროთ (Bogumil and Schmidt, 2001, გვ. 103; Benz, 2004b, გვ. 20), იმის მიუხედავად, რომ მნიშვნელოვანი თანხვედრა არსებობს. მიკროპოლიტიკური მიდგომა შიდა ორგანიზაციულ, სტრატეგიულ კონფლიქტებსა და შეთანხმების მიღწევის პროცესს ან „გაუთვალისწინებელ“ ორგანიზაციულ განვითარებას შეეხება (Benz, 2004b). აღნიშნულისგან განსხვავებით, „შიდა ინსტიტუციური პოლიტიკა“ ორგანიზაციაში წინასწარ დაგეგმილ, ინსტიტუციური რეფორმების მექანიზმებს გულისხმობს, რაც მიკროპოლიტიკური პროცესებით და გაუთვალისწინებელი ორგანიზაციული განვითარებით არ არის შეზღუდული.

16 Peters-ი(1999) ექვს განსხვავებულ ნეოინსტიტუციურ მიდგომას გვთავაზობს, ესენია: ნორმატიული ინსტიტუციონალიზმი, რაციონალური არჩევანის ინსტიტუციონალიზმი, ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი, ემპირიული ინსტიტუციონალიზმი, საერთაშორისო ინსტიტუციონალიზმი, საზოგადოებრივი ინსტიტუციონალიზმი და სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმი. Goetz-ი, საჯარო მმართველობაში ევროპეიზაციის ლოგიკის ანალიზისას, ორ მიდგომას გამოყოფს − რაციონალურსა და ისტორიულ-სოციოლოგიურ ინსტიტუციონალიზმს (Goetz 2006, გვ. 478). საბოლოოდ, კვლევის ინტერესის საგანია, ინსტიტუციონალიზმის რომელი და რამდენი მიდგომა შეიძლება გამოვყოთ.

17 „ჩემს სტუდენტებს ვუხსნი, რომ ეკონომიკასა და სოციოლოგიას შორის განსხვავება ძალიან მარტივია. ეკონომიკა სწავლობს, თუ როგორ აკეთებს ხალხი არჩევანს; სოციოლოგია არკვევს, თუ რატომ არ აქვს ხალხს არჩევანი“ (Duesenberry, 1999, 8).

18 სოციოლოგიურ ინსტიტუციონალიზმში გამოყენებული ინსტიტუტების „ფართო“ ხედვა ემპირიული კვლევის მიზნებისათვის სერიოზულ პრობლემებს წარმოშობს, რადგან ინსტიტუციურ და კულტურულ მახასიათებლებს შორის განსხვავებას არ ახდენს (Kaiser, 1999, 196). Mayntz-ისა და Scharpf-ის მიხედვით, ინსტიტუტის კონცეფციის „კულტურული“ კუთხით გაფართოება გაბატონებული მიდგომის შეცვლას ცდილობს, რომლის მიხედვითაც „ინსტიტუციური კონტექსტი ქმედებებს განაპირობებს, მაგრამ მათ არ განსაზღვრავს“ (45).

19 ინსტიტუციური ცვლილების განმარტება ისტორიული ინსტიტუციონალიზმისთვის ფუნდამენტურ პრობლემებს ქმნის, რაც ახალი ინსტიტუციონალიზმის მიდგომაზე გადასვლას უწყობს ხელს (Krasner, 1984; Hall and Taylor, 1996, გვ. 941; Peters, 1999, 68).

20 ამ კუთხით, გარკვეული სფეროების სოციოლოგიურ ინსტიტუციონალიზმთან კვეთა ცალსახაა, რომელიც ორივე მიდგომას ერთობლივად განიხილავს.

21 March and Olsen-ის კონტრიბუციას ხშირად ნეოინსტიტუციონალიზმის „მანიფესტს“ უწოდებენ (March and Olsen, 1984, 1989).

22 „ინსტიტუტის ფართო კონცეფცია“ ინსტიტუტების ორმაგ გაგებას გულისხმობს, რო-გორებიცაა: (ობიექტური) სტრუქტურული და (სუბიექტური) კულტურული ფენომენი (Gohler, 1987), რომელიც ინსტიტუციონალიზმის „ძველი“ გაგებისგან განსხვავდება.

23 მმართველობის ინსტიტუციური კვლევის მიხედვით, ეს ჰიპოთეზა აღმოსავლეთ გერ-მანიაში ტრანსფორმაციის პროცესს განიხილავს (Eisen, 1996a; Wollmann, 1996a; Kuhlmann, 2003). მიიჩნევდნენ, რომ „დასავლეთ გერმანიის ინსტიტუციური მიდგომა ასევე აღმოსავლეთ გერმანიაში გავრცელდებოდა“ (Offe, 1991, გვ. 79), რაც საჯარო მმართველობის შემთხვევაში არ გამართლდა.

3

საჯარო მმართველობის მოდელები და ტრადიციები ევროპაში: ქვეყნების პროფილი

სწავლის მიზნები

ამ თავის გაცნობის შემდეგ თქვენ:

- იცნობთ და შეგიძლიათ შეადაროთ საფრანგეთის, იტალიის, გერმანიის, შვედეთის, დიდი ბრიტანეთისა და უნგრეთის მმართველობითი სისტემები და ტრადიციები;
- შეძლებთ განასხვაოთ აღნიშნული ექვსი ქვეყანა სახელმწიფო მოწყობის, ადმინისტრაციული სტრუქტურისა და საჯარო სამსახურის მიხედვით;
- იცით მმართველობითი სისტემების შედარების შესაბამისი ინდიკატორები;
- გაქვთ ზოგადი წარმოდგენა საჯარო მმართველობის სფეროს, სტრუქტურისა და უფლებამოსილებების თაობაზე ევროპის ქვეყნების შედარებითი ანალიზის შედეგად.

წინამდებარე თავში შერჩეული ევროპული ქვეყნების შედარებისას მმართველობის სისტემების შესწავლის განსხვავებულ ანალიტიკურ კონცეფციებსა და მეთოდებს გამოვიყენებთ. ამ თავის მიზანია სახელმწიფო სტრუქტურების, ცენტრალური და ადგილობრივი მმართველობის სისტემების, ასევე საჯარო სამსახურისა და პერსონალის ძირითადი მახასიათებლების მიმოხილვა, რისთვისაც ქვეყნების თითოეული ჯგუფიდან კონკრეტული ქვეყანა შეირჩევა და ერთიანი სქემის მიხედვით გაანალიზდება:

- კონტინენტური ევროპის ნაპოლეონური ქვეყნების ჯგუფი: საფრანგეთი, და სამხრეთევროპული ქვეყნების ქვეჯგუფი: იტალია;
- კონტინენტური ევროპის ფედერალური ქვეყნების ჯგუფი: გერმანია;
- სკანდინავიური ქვეყნების ჯგუფი: შვედეთი;
- ანგლოსაქსონიური ქვეყნების ჯგუფი: დიდი ბრიტანეთი;
- ცენტრალურ-აღმოსავლური ევროპული ქვეყნების ჯგუფი: უნგრეთი.

თითოეული შერჩეული ქვეყანა შესაბამისი ჯგუფისა და „ოჯახის“ წარმომადგენელია. მიუხედავად ამისა, საჭიროების შემთხვევაში, შესაძლოა, სხვა ქვეყნებიც მოკლედ მიმოვიხილოთ. დასკვნის სახით, მმართველობითი სისტემების შედარება სტრუქტურულ, ფინანსურ და პერსონალთან დაკავშირებული მონაცემების ანალიზს აერთიანებს.

3.1 კონტინენტური ევროპის ნაპოლეონური მოდელი: საფრანგეთი და იტალია

3.1.1 საფრანგეთი

მმართველობის ფორმის ძირითადი მახასიათებლები

მმართველობის ფორმების შედარებით ანალიზის მიხედვით, საფრანგეთი (62 მილიონი მაცხოვრებლით) ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაა (Stefani, 1995; Hartmann, 2005). ერთი მხრივ, პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტის სტატუსის გათვალისწინებით, საფრანგეთს საპრეზიდენტო ჰეგემონიის მახასიათებლები აქვს. პრეზიდენტი უფლებამოსილებების ნაწილს ერთპიროვნულად, ხოლო ნაწილს პრემიერ-მინისტრთან თანამშრომლობის ფარგლებში ახორციელებს, რის შედეგად „საჯარო დაწესებულებების ეფექტური ფუნქციონირება და სახელმწიფოს უწყვეტობა უნდა უზრუნველყოს“ (კონსტიტუციის მე-5 მუხლი); მეორე მხრივ, კოჰაბიტაციის არარსებობისას,[1] ქვეყნის პრეზიდენტსა და საპარლამენტო უმრავლესობას შორის იდეოლოგიური და პოლიტიკური შეთანხმება დიალოგის გზით მიიღწევა. საფრანგეთის პოლიტიკური სისტემის განსაკუთრებული მახასიათებელი ისტორიულად და კონსტიტუციურად სუსტი პარლამენტია (ე.წ. „რაციონალური პარლამენტი;“ Kempf, 2003, 301, 316). პარლამენტის სისუსტე განსაკუთრებით თვალსაჩინოა პრეზიდენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის დანიშვნისას (მიუხედავად იმისა, რომ საპარლამენტო უმრავლესობასთან შეთანხმებით ხდება). დემოკრატიის ტიპის მიხედვით (Schmidt, 2000), საფრანგეთი „შერეულ სისტემად“ მიიჩნევა, რომელსაც „შეჯიბრებითი“ და „შეთანხმებაზე დაფუძნებული“ დემოკრატიის ელემენტები ახასიათებს. მიუხედავად ამისა, საპარლამენტო ასამბლეისა და სენატის შემადგენლობით არსებული ორპალატიანი პარლამენტის არსებობა და რთულად შესაცვლელი დაწერილი კონსტიტუცია ცენტრალურ დონეზე შეთანხმებითი დემოკრატიის ელემენტებს უფრო მეტად ატარებს, რაც კოჰაბიტაციის პროცესში, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურებს შორის „კომპრომისის მიღწევის ვალდებულებას“ წარმოშობს (Kempf, 2003, 307). მსგავს ვითარებაში გადაწყვეტი-

ლების მიღებისას სახელმწიფოს პრეზიდენტმა საპარლამენტო უმრავლესობის მოსაზრებები მხედველობაში უნდა მიიღოს და ერთპიროვნულად მიღებული გადაწყვეტილებები შეამციროს. აღნიშნულისგან განსხვავებით, როდესაც კოჰაბიტაციის საჭიროება არ არსებობს, შეჯიბრებითი დემოკრატიის ელემენტები პრეზიდენტის ავტონომიურობის ფარგლებს ზრდის და იგი პოლიტიკის განხორციელებისას ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობის მოსაზრებებს არ ითვალისწინებს. მსგავსი ვითარება 1980-იან წლებში დეცენტრალიზაციის რეფორმის გატარებისას შეიქმნა. გარდა ამისა, საფრანგეთის პოლიტიკურ სისტემაში შეჯიბრებითი დემოკრატიის არსებობა აბსოლუტური უმრავლესობის ხმების საჭიროებითა და ეროვნულ ასამბლეაში პარტიათა პოლიტიკური პოლარიზაციით არის წახალისებული.

სახელმწიფოს სტრუქტურა და მმართველობის სისტემა

საფრანგეთი უნიტარული სახელმწიფოა და 1980-იან წლებამდე ევროპის ყველაზე ძლიერ ცენტრალიზებულ მმართველობით სისტემად მიიჩნეოდა (Kempf, 2003, 340; Pollittand Bouckaert, 2004). უნიტარულობისა და განუყოფლობის პრინციპს (uneetindivisible), ასევე ქვეყნის სუვერენიტეტს სახელმწიფო ინსტიტუტების განვითარებაზე განგრძობითი ეფექტი აქვს. სახელმწიფოსა და მმართველობის ტრადიციების გათვალისწინებით, საფრანგეთი ნაპოლეონური კონტინენტური ევროპისა და ლეგალისტური სისტემის წარმომადგენელია, სადაც სახელმწიფო „თავად არის ღირებულება“. მისი ძირითადი ამოცანა საჯარო ინტერესის განსაზღვრა და სოციალური და ეკონომიკური სფეროების ამომწურავი რეგულირებაა ისევე, როგორც ეკონომიკური მოქმედებების დაგეგმვა (Meny, 1988). შედეგად, საფრანგეთში დასაქმებულების დიდი ნაწილი (დაახლოებით 22 %) საჯარო სექტორში საქმიანობს და სახელმწიფოს კვოტა (2008 წელს 53 %) ერთ-ერთი უმაღლესია ევროპაში. გარდა ამისა, საფრანგეთმა ომის შემდეგ პერიოდში საჯარო სექტორის ფარგლები მნიშვნელოვნად გააფართოვა, რამაც ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე საჯარო სექტორში დასაქმებული პირების რაოდენობა გაზარდა (იხ. ქვემოთ).

ინსტიტუციური თვალსაზრისით, ფრანგული სისტემა აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალურ დონეზე განხორციელების ტრადიციით ხასიათდება, რომელიც ფესვებს ძველი სისტემიდან იღებს (ancientregime). პირველი დეცენტრალიზებული ინსტიტუტები 1989 წლის 14 დეკემბრის თვითმმართველობის კანონით შეიქმნა. მას შემდეგ, რაც აღნიშნული ინსტიტუტები რევოლუციონერების (უფრო კონკრეტულად, იაკობინელების) მიერ გაუქმდა, 1800 წლის 17 თებერვალს მიღებული კანონის საფუძველზე ნაპოლეონ ბონაპარტემ ინს-

ტიტუციური სისტემა ცენტრალიზებული მთავრობისა და ადმინისტრაციის შექმნის გზით გარდაქმნა (Wollmann, 1999b, 194). დღესდღეობით ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მმართველობის ვერტიკალური სტრუქტურა შენარჩუნებულია, რაც პარიზიდან ადგილობრივ დონეზე ვრცელდება და ტერიტორიულ წარმომადგენლობას ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული პრეფექტი (prefect) ახორციელებს. ცენტრალურ ხელისუფლებას მთელი ქვეყნის მასშტაბით რამდენიმე დეცენტრალიზებული სტრუქტურა აქვს. მოდელი, რომელშიც დეცენტრალიზებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ფუნქციურად სუსტია და ცენტრალურ ადმინისტრაციას დომინანტური ხასიათი აქვს, 1980-იან წლებშიც შენარჩუნდა. ფრანგული ადმინისტრაცია ტრადიციულად ფუნქციონირების პრინციპზეა აგებული და ერთმიზნიან მოდელს უკავშირდება.

მიუხედავად იმისა, რომ ფრანგულ სისტემაში სრული სახელმწიფო კონტროლის განხორციელება და ცენტრალური ხელისუფლების რეგიონულ დონეზე ჩარევა ფორმალურად შესაძლებელია, რეალურად არსებულ ვითარებას „მოთვინიერებული (მორჩილი) იაკობინიზმი“ (jacobinismeapprivoise; Gremion, 1976) ეწოდება. იაკობინისტური ცენტრალიზებული სახელმწიფო დეცენტრალიზაციის ელემენტებს შეიცავს (Mabileau, 1996, 25). კუმულაციური მანდატების (cumuldesmandats) ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკის გათვალისწინებით, როდესაც მუნიციპალიტეტების მერებს შეუძლიათ მაღალი დონის წარმომადგენლობითი ორგანოს (ეროვნული ასამბლეის ჩათვლით) წევრები გახდნენ, მათი გავლენა მმართველობით და პოლიტიკურ დონეზე მაღალია. ზემოხსენებულ ვითარებას ეროვნული ასამბლეის საკანონმდებლო შემადგენლობაც ადასტურებს, რომლის წევრების 50 % მერები არიან (Hoffmann-Martinot, 2003, 166). უფრო მეტიც, სენატში (საფრანგეთის უმაღლესი პალატა) წლების განმავლობაში სენატორების დიდი ნაწილი, იმავდროულად, ადგილობრივი თვითმმართველობის მერი იყო, რომლებიც თვითმმართველობის დონეზე არსებულ ინსტიტუციურ და ტერიტორიულ მოწყობას იცავდნენ (Kempf, 2003).

საჯარო მმართველობა რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე

ადგილობრივი მმართველობის დონე და მისი ერთეულები (ე.წ. Collectivites locales ან territoriales) სახელმწიფოს განუყოფელ ნაწილად მიიჩნევა (Hoffmann-Martinot, 2006, 231). „ზოგადი კომპეტენციის მუხლის“ თანახმად, რომელიც საფრანგეთის კანონმდებლობაში პირველად 1884 წელს მიიღეს (Marcou, 2000, 3), მუნიციპალიტეტის საბჭო ადგილობრივი მნიშვნელობის მქონე ყველა საკითხზეა პასუხისმგებელი. ამჟამად, ადგილობრივ თვითმმარ-

თველობას კონსტიტუციით მინიჭებული ინსტიტუციური გარანტიები აქვს, რომელიც მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, 1946 წელს მიღებული კონსტიტუციით განისაზღვრა (საფრანგეთის მოქმედი კონსტიტუციის 34-ე და 72-ე მუხლები). სამი დიდი ქალაქის (პარიზი, მარსელი და ლიონი) გარდა, თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივი რეგულირების ერთიანი სისტემა არსებობს, რომელიც თავდაპირველად თემების კოდექსით (Codedes Communes) იყო მოწესრიგებული, ხოლო მოგვიანებით ადგილობრივი თვითმმართველობის ზოგადი კოდექსით განისაზღვრა (CGCT, Code Generaldes Collectivites Territoriales).

საფრანგეთს სამდონიანი ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურა აქვს,[2] რომელიც 27 რეგიონის, დეპარტამენტებისა (101) და მუნიციპალიტეტებისგან (36569) შედგება. რეგიონები, როგორც ახალი ადმინისტრაციული დონე, 1972 წლის 5 ივლისის კანონის საფუძველზე შეიქმნა და, როგორც 1982 წლის დეცენტრალიზაციის რეფორმის ერთ-ერთ კომპონენტი, ადგილობრივი მმართველობის განხორციელების სრულყოფილ მექანიზმად – არჩეული რეგიონული საბჭოთი (conseul regional) და (საბჭოს მიერ არჩეულ) აღმასრულებლით (president duconseil regional) – არის მიჩნეული. მიუხედავად ამისა, იმავდროულად, მისი მმართველობის ფარგლები საკმაოდ შეზღუდულია (რაც ორგანიზაციულ სტრუქტურასა და დასაქმებული პირების რაოდენობაშიც აისახება). დეპარტამენტები, ისტორიულად, რეგიონული სტრუქტურიდან წარმოიშვნენ და ისინი „ცენტრიდან“ ქვეყნის მასშტაბით, ბურბონების დინასტიის მეფის აბსოლუტური ძალაუფლების ეფექტურად განსახორციელებლად შეიქმნა. შესაბამისად, ტერიტორიული თვალსაზრისით, მათ ჰეგემონური ბუნება აქვთ და ძალიან ფართო არეალს ფარავენ (საშუალოდ დაახლოებით 640000 მაცხოვრებელი). საფრანგეთის 1789 წლის რევოლუციის საწყის ეტაპზე და შემდეგ, 1833 და 1871 წლებში, ბურგოისების ლიბერალიზმის პერიოდში, დეპარტამენტის წარმომადგენლებისა და საბჭოს პრეზიდენტის არჩევნები საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგდა. მიუხედავად ამისა, 1982 წლამდე პრეფექტები კვლავ დეპარტამენტების ხელმძღვანელებად რჩებოდნენ.

მუნიციპალიტეტების მთავარი მახასიათებელი ტერიტორიული ფრაგმენტაცია და მცირე ზომაა, რასაც „მუნიციპალურ სიჭრელეს“ უწოდებენ. დაახლოებით 36600 მუნიციპალიტეტით, რომელთა ტერიტორიული სტრუქტურა თითქმის შუა საუკუნეებშია ფორმირებული (აღნიშნული ვითარება მუნიციპალიტეტების გაერთიანების რეფორმის კრახის შედეგია) (Kerrouche, 2010, 162) და სადაც მოსახლეობის საშუალო რაოდენობა დაახლოებით 1600 მაცხოვრებელია, საფრანგეთი ე. წ. სამხრეთევროპული ქვეყნების ჯგუფს (Norton, 1994)

მიეკუთვნება. საფრანგეთის მუნიციპალიტეტების 90 %-ს 2000 მაცხოვრებელზე ნაკლები ჰყავს და მხოლოდ 1 %-შია 2000 მაცხოვრებელზე მეტი. თუმცა, ეს უკანასკნელი საფრანგეთის მოსახლეობის 40 %-ს მოიცავს. ადგილობრივ დონეზე მომსახურების მიღებასთან დაკავშირებული მზარდი მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად საფრანგეთის მუნიციპალიტეტებმა ასოციაციების ტიპის ინსტიტუტები დააფუძნეს, რომელთა რიცხვი 1970-იანი წლების შემდეგ განსაკუთრებით გაიზარდა. შედეგად, საფრანგეთის ადგილობრივ მმართველობაში ახალი, შუალედური ინსტიტუციური დონე შეიქმნა, რომელიც ინსტიტუციურ მოწყობაში დეპარტამენტების ქვემოთ და მუნიციპალიტეტების მაღლა არსებობს (იხ. თავი 4, ნაწილი 4.3).

1980-იან წლებამდე მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებები და ავტონომია ძალიან შეზღუდული დარჩა, რადგან ისინი დეპარტამენტების პრეფექტების მხრიდან მკაცრ სახელმწიფო ზედამხედველობას ექვემდებარებოდნენ. მუნიციპალიტეტებს საკუთარი ადმინისტრაციული პერსონალი არ ჰყავდათ და მათი უფლებამოსილებების ორგანიზაციულ განხორციელებას დეპარტამენტის პრეფექტები და ცენტრალური ხელისუფლების ადმინისტრაცია უზრუნველყოფდა. იმის გათვალისწინებით, რომ ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებები არ იყო განცალკევებული, არამედ პირიქით, ორგანიზაციულად ერთმანეთს უკავშირდებოდა, ტრადიციული ფრანგული მმართველობის მოდელი შერეულ სისტემად ითვლება. თუ დეკონცენტრირებულ საჯარო მმართველობას მხედველობაში მივიღებთ, სადაც წამყვანი პირი პრეფექტია, შეგვიძლია, ასევე „ცენტრალიზებული თანამშრომლობის მოდელზეც“ ვისაუბროთ. ადგილობრივ სერვისებთან მიმართებით, ფრანგულ მოდელს ადრეული, ფუნქციური პრივატიზაცია და სახელშეკრულებო ურთიერთობები ახასიათებს. იმის მიუხედავად, რომ წლების განმავლობაში „საჯარო ინტერესი“ და „საერთო სიკეთე“ მუნიციპალური საქმიანობის ძირითად განმსაზღვრელ ფაქტორად მიიჩნეოდა და ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს ფორმალურად ჰქონდათ კომუნალური მომსახურებების (როგორებიცაა: წყალი, დასუფთავება, საკანალიზაციო სისტემა) მიწოდების ვალდებულება, ეს ფუნქციები, მე-19 საუკუნის დასაწყისისთვის კერძო მიმწოდებლებს გადაეცათ. საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელი საჯარო სერვისების მიწოდების პროცესში ფართოდ გავრცელდა.

საფრანგეთში ადგილობრივ მმართველობას მაღალი პოლიტიკური და დემოკრატიული სტატუსი აქვს, რაც, სხვა საკითხებთან ერთად, ადგილობრივ არჩევნებში საკმაოდ მაღალი და სტაბილური მონაწილეობის მაჩვენებელში (დაახლოებით 70 %) გამოიხატება. ტრადიციულად, ადგილობრივ დონეზე

წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპი ჭარბობს, რის გამოც მოქალაქეთა მიერ ადგილობრივი საბჭოს არჩევნებში მონაწილეობის უფლებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს და, პრაქტიკულად, პირდაპირი დემოკრატიისათვის დამახასიათებელ დამატებით პროცედურებს აღარ საჭიროებს. უფრო კონკრეტულად, მერის წამყვანი პოზიცია კუმულაციური მანდატის (cumuldes mandats) ერთ-ერთი მახასიათებელია. უფლებებისა და პასუხისმგებლობების ორმაგი გადანაწილების მოდელში მერს ფართო უფლებამოსილებები აქვს და არა მხოლოდ სამ ძირითად ფუნქციას აერთიანებს, როგორებიცაა: ადმინისტრაციის მართვა, საბჭოს პრეზიდენტობა და ადგილობრივი მმართველობის გარე წარმომადგენლობა, არამედ ასევე ადგილობრივ დონეზე სახელმწიფოს წარმომადგენელია (agentd'Etat). მიუხედავად იმისა, რომ მერის არჩევა ფორმალურად, არაპირდაპირი არჩევნების გზით ხდება, რეალურად მერის არჩევის ფრანგული სისტემა პირდაპირი გზით არჩევნებს უახლოვდება, რადგან პარტიულ სიებში პირველ პოზიციაზე მყოფი პოტენციური კანდიდატები ყოველთვის იკავებენ მერის ადგილს (Mabileau, 1996, 65). შედეგად, დე-ფაქტო ადგილობრივი საპრეზიდენტო სისტემა განვითარდა (Mabileauand Sorbets, 1989).

კუმულაციური მანდატების (Cumuldes mandats) პრაქტიკამ, რაც დიდი ხანის განმავლობაში კონსტიტუციური რეფორმების პოლიტიკურ, ინსტიტუციურ და კულტურულ ბარიერად მიიჩნეოდა, უკანასკნელ პერიოდში დრამატული ცვლილება განიცადა. 2012 წელს საპრეზიდენტო არჩევნებში მონაწილეობისას ფრანსუა ოლანდის ძირითადი საარჩევნო დაპირება cumuldes mandats-ის გაუქმება იყო. საპრეზიდენტო არჩევნებში გამარჯვებისა და პარლამენტში სოციალისტების მიერ აბსოლუტური უმრავლესობის მიღების შემდეგ cumuldes mandats-ის რეფორმა საკანონმდებლო დღის წესრიგში დადგა. 2013 წლის 9 ივლისს საპარლამენტო ასამბლეის აბსოლუტურმა მემარცხენე უმრავლესობამ (მემარჯვენე ოპოზიციის წინააღმდეგ) კანონპროექტი მიიღო, რომლითაც მუნიციპალიტეტებში, დეპარტამენტებსა და რეგიონებში აღმასრულებელ პოზიციაზე მყოფ პირებს ეროვნულ პარლამენტში ან სენატში ადგილის დაკავება აეკრძალათ. თუმცა, ადგილობრივი მმართველობის სამივე დონეზე საბჭოებში არჩეულ პირებს ცენტრალური მანდატის უფლება შეუნარჩუნდათ და ეს რეფორმა რეალურად 2017 წელს ამოქმედდა, რაც ძლიერ ადგილობრივ ელიტასთან (ხშირად უწოდებენ „grands notables" ან, მეტსახელად, „ბარონებს") შეთანხმების შედეგია. იმ შემთხვევაშიც, თუ სენატი კანონპროექტს მხარს არ დაუჭერდა ან შეცვლიდა (თუმცა 2013 წლის 19 ივლისს სენატმა მიიღო ცვლილება, რომლის თანახმად cumuldes mandats-ის გაუქმება სენატორებს არ ეხებოდათ), ასეთი ვეტოს ან შესწორების დაძლევა ასამბლეის აბსოლუტურ

უმრავლესობას შეეძლო.[3] თუმცა, დიდი ალბათობით, cumuldes mandats-ის მნიშვნელოვანი ნაწილები გაუქმდება. შინაგან საქმეთა მინისტრ (სოციალისტი) მანუელ ვალსის სიტყვებით, ეს „ჭეშმარიტი დემოკრატიული რევოლუცია“ („იქნება და სამომავლო კონსტიტუციური რეფორმებისათვის ძირითად პოლიტიკურ და ინსტიტუციურ დაბრკოლებას აღმოფხვრის.

საჯარო სამსახური და საჯარო პერსონალი

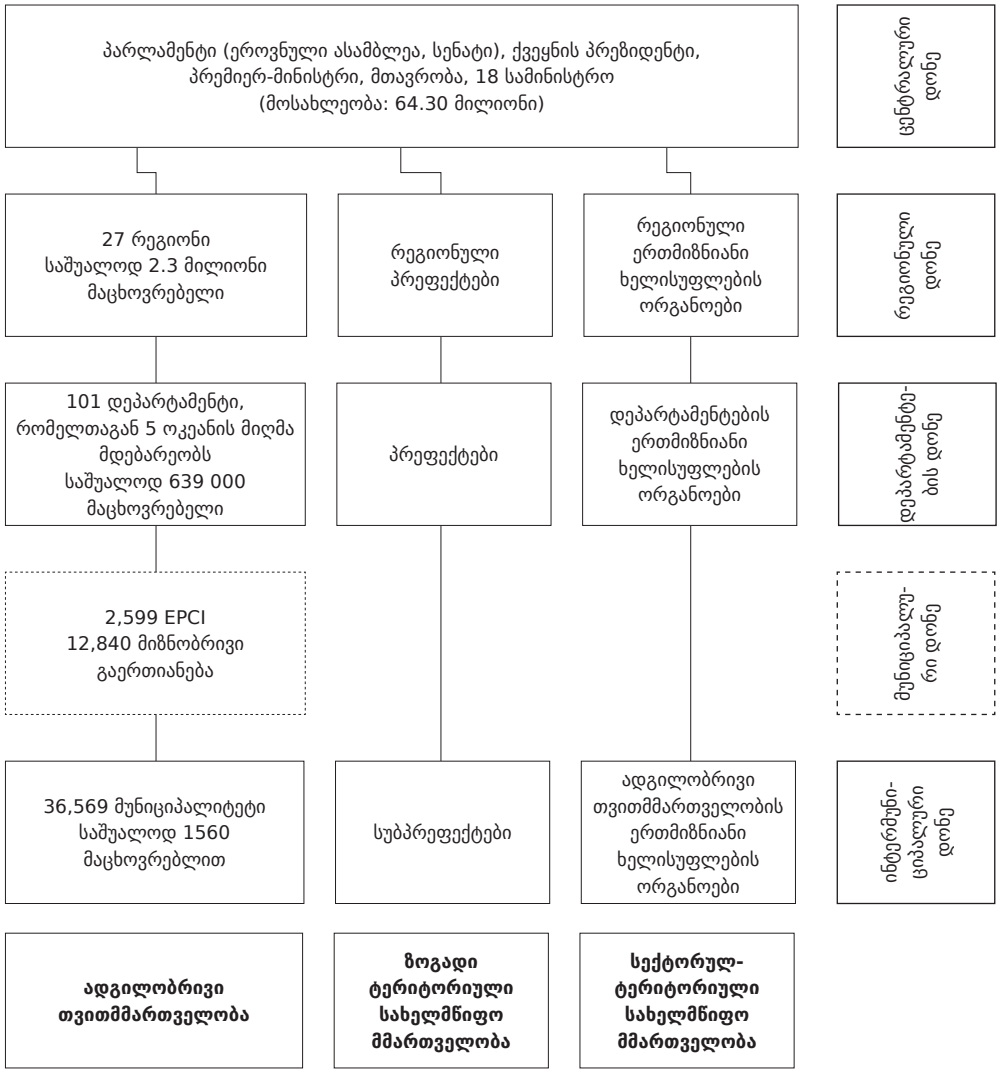
საჯარო სამსახურის როლი საფრანგეთის პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ სისტემაში, ისევე როგორც საზოგადოების ცხოვრებაში, მუდმივად იზრდება (Alam, 1988; Meininger, 2000). საფრანგეთის სახელმწიფო სტრუქტურებში საჯარო სექტორში დასაქმებულ პირთა ნახევარზე მეტი მუშაობს, რის გამოც სახელმწიფო ყველაზე დიდი დამსაქმებელია ქვეყანაში. საჯარო სამსახურის მიერ წამყვანი პოლიტიკური და სოციალური პოზიციის დაკავება საჯარო მოსამსახურეების რაოდენობით, ჩართულობითა და ყველა დონეზე წარმომადგენლობით აიხსნება. გარდა ამისა, მაღალ პოზიციებზე დასაქმებული საჯარო მოხელეების პრესტიჟული სტატუსი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს, განსაკუთრებით მათი, ვინც Grands Corps[4]-ს მიეკუთვნებიან. ისინი საჯარო დაწესებულებებში წამყვან პოზიციებზე მუშაობენ და პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არიან ჩართული.

როგორც, ზოგადად, კონტინენტური ევროპის მოდელს, საფრანგეთს საჯარო და კერძო სფეროების დაყოფა და დასაქმების სექტორების იერარქიული მოწყობა ახასიათებს. საჯარო სექტორში დასაქმების წესი, კარიერული განვითარება და პროფესიული გადამზადება „ნორმალურ“ (არასაჯარო) სექტორში პროფესიული კარიერისგან განსხვავდება. საფრანგეთის მმართველობა, ტრადიციულად, პროფესიული საჯარო სამსახურის სისტემას ეფუძნება, სადაც სამართლებრივი ურთიერთობები საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით (lestatut) არის მოწესრიგებული. აღნიშნულისგან განსხვავებით, „ჩვეულებრივ“ დასაქმებას შრომის კანონმდებლობა (სამოქალაქო სამართალი) არეგულირებს. საჯარო სამსახურში დასაქმების ერთიანი სტატუსის არსებობას ენიჭება უპირატესობა, რაც საჯარო მოსამსახურის სტატუსის (lesfonctionnaires/titulaires) ფართოდ განსაზღვრაში გამოიხატა. ეს ეხება ფრანგი საჯარო მოსამსახურეების 73 %-ს (Demmke, 2011, 323).[5] ფრანგ fonctionnaires-ებს, საჯარო სამსახურში დასაქმებული სხვა პირებისგან განსხვავებით, გაფიცვისა და საკუთარი ინტერესების დაცვის უფლება აქვთ, თუ საჭიროა, ღია დაპირისპირების გზით. უფრო მეტიც, საჯარო მოხელეებს შეუძლიათ, პროფესიულ კავშირებში გაწევრიანდნენ, რომლის საქმიანობასაც ტრადიციულად თავად წარმართავენ (Lemmetand Creignou, 2002).

გარდა საჯარო სამსახურის (Fonction Publiqued' Etat — FPE) სამი ძირითადი სფეროს, ჯანდაცვის სერვისის (Fonction Publique Hospitaliere — FPH) და ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული სამსახურის (Fonction Publique Territoriale — FPT) გამოყოფისა, საჯარო სამსახურის სისტემაში ასევე სექტორული დაყოფა არსებობს. სექტორული დაყოფა საჯარო სამსახურს, ჯანდაცვის სერვისსა და პროფესიულ ჯგუფებს (cardesd'emplois) ისევე, როგორც ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს, თანაბრად ეხება. საფრანგეთის საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი საჯარო მოხელეთა კორპუსსა და პროფესიული ჯგუფებს განსაკუთრებულ სტატუსს ანიჭებს, რაც, სხვა საკითხებთან ერთად, დასაქმების, კარიერული განვითარებისა და ანაზღაურების განსხვავებულ წესებს გულისხმობს. უნდა აღინიშნოს, რომ ფრანგული საჯარო სამსახურის სისტემა საჯარო მოსამსახურის სტატუსისა და მათი უფლებამოსილებების დაყოფას „ძირითადი" და „დამატებითი" საჯარო სფეროების მიხედვით არ ახდენს. აღნიშნულისგან განსხვავებით, გერმანულ საჯარო სამსახურის სისტემაში „ძირითადი" და „დამატებითი" სფეროები და ფუნქციებია გამიჯნული (იხილეთ 3.2. თავი).

საფრანგეთის საჯარო სამსახურს დასაქმების დახურული სისტემა აქვს (Auer, 1996). მენეჯერულ პოზიციებზე დასაქმებული საჯარო მოხელეების კორპუსისა და ელიტური პროფესიული გადამზადების კურსების გათვალისწინებით, საჯარო მოხელეების დასაქმება მკაცრ შერჩევის პროცედურას ეფუძნება, რაც განსაკუთრებით მაღალ პოზიციებზე დასაქმებული საჯარო მოხელეების შემთხვევაში „შერჩევითი" და „ელიტური" ბუნებით ხასიათდება, (Meininger, 2000). გარდა ამისა, პროფესიული გადამზადების კურსები ცენტრალურ და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე განსხვავებულია. მაღალ პოზიციებზე დასაქმებული საჯარო მოხელეების პროფესიული მომზადება Ecole Nationaled' Administration (ENA)-ში, სტრასბურგში, ან უფრო დაბალ დონეზე აღმასრულებელი პოზიციების დასაკავებლად − Institute Regionald' Administration (IRA) ხდება, რომელიც ხუთ რეგიონში არსებობს. ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებში დასაქმებული მოხელეების განათლებასა და პროფესიულ გადამზადებას ადგილობრივი საჯარო მართვის ეროვნული ცენტრი (Centre National dela Fonction Publique Territoriale — CNFPT) უზრუნველყოფს, სადაც 1700 ადამიანი მუშაობს. მისი ცენტრალური ოფისი პარიზშია და მთელი ქვეყნის მასშტაბით 28 რეგიონული ოფისი აქვს. საჯარო და კერძო სექტორებს შორის პერსონალის გაცვლა, ზოგადად, რთული და იშვიათია. საჯარო მოსამსახურეთა დაწინაურება, ძირითადად, იერარქიის პრინციპს ეფუძნება, თუმცა ფულადი ჯილდო, როგორც წახალისების მექანიზმი, ფართოდ გამოიყენება.

სურათზე 3.1 საფრანგეთის მმართველობის სისტემა არის მოცემული.



წყარო: ავტორის დიაგრამა.

სურათი 3.1. საფრანგეთის მმართველობის სისტემა

3.1.2 იტალია

საფრანგეთის მსგავსად, იტალია კლასიკური კონტინენტური ევროპის მმართველობის მოდელს მიეკუთვნება. იტალიას ნაპოლეონური მართვის სტილი ახასიათებს, რომლის მთავარი ღერძი კოდიფიცირებული სამართლის არსებობა და ცენტრალიზებული მართვის სტრუქტურაა, სუსტი ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებით. თუმცა იტალიის – ესპანეთთან, საბერძნეთსა და პორტუგალიასთან ერთად – კონტინენტური ევროპის მმართველობის სისტე-

მების სამხრეთევროპული (ხმელთაშუა ზღვის ქვეყნების ჯგუფი) ქვეჯგუფისათვის მიკუთვნება უფრო რელევანტურია (Demmke, 2007; Sotiropoulos, 2009; Kickert, 2011, 107). ხმელთაშუა ზღვის ქვეყნების კლასიფიკაციის ძირითადი საფუძველი ამ ქვეყნების საჯარო სამსახურისა და მმართველობის კულტურისათვის დამახასიათებელი თავისებურებებია, როგორებიცაა: საჯარო სამსახურის (პარტიული) პოლიტიზება, ასევე მმართველობით პოზიციებზე დანიშვნისას კლიენტილიზმისა და პატრონაჟის არსებობა.

სახელმწიფო სტრუქტურის ძირითადი მახასიათებლები

1861 წელს, გაერთიანების შემდეგ, იტალია (60 მილიონი მაცხოვრებლი), მიუხედავად რეგიონების განსხვავებული ტრადიციებისა, სარდინია-პიდმონტის სამეფოს მმართველობით, უნიტარულ, ცენტრალიზებულ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბდა, რომლის კონსტიტუცია ფრანგულ ნეპოლეონურ სახელმწიფო მოდელს დაეფუძნა (Statuto Albertino). ფაშისტური რეჟიმის არსებობისას უნიტარული ცენტრალიზებული მართვის პრინციპები უფრო მეტად გაძლიერდა. მეორე მსოფლიო იმის დასრულების შემდეგ, 1946 წლის 2 ივნისს, მონარქია რეფერენდუმის გზით გაუქმდა. 1848 წლის 1 იანვრიდან კონსტიტუციური ასამბლეის მიერ მიღებული ახალი რესპუბლიკის კონსტიტუცია შევიდა ძალაში. მიუხედავად იმისა, რომ ახალი კონსტიტუციის მიზანი იტალიის ცენტრალიზებული მართვის სისტემის დეცენტრალიზებული (რეგიონული) უნიტარული სახელმწიფო სისტემით ჩანაცვლება იყო, ახალი კონსტიტუციის საფუძველზე შექმნილი 20 რეგიონის სისტემა − 5 „განსაკუთრებული“ (regioni a statuto speciale) და 15 „ჩვეულებრივი სტატუსით“ (regioni a statuto ordinario) — 1970-იან წლებამდე ვერ ამოქმედდა. დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის დანერგვას კორუფციული სკანდალებით გამოწვეულმა ღრმა პოლიტიკურმა კრიზისმა და ძველი პარტიული სისტემის რღვევამ (Democrazia Cristiana-ს ხელმძღვანელობით) შეუწყო ხელი (Brunazzo, 2010, 185). 2001 წლის კონსტიტუციურმა რეფორმამ, რომელიც ქვეყნის ისტორიაში პირველად რეფერენდუმის გზით გატარდა, მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადაგა დეცენტრალიზაციის მიმართულებით, განსაკუთრებით რეგიონებისათვის საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ფუნქციების გადაცემით. 2001 წლის კონსტიტუციის 114-ე მუხლის თანახმად, „რესპუბლიკა შედგება მუნიციპალიტეტების, პროვინციების, თვითმმართველი ქალაქების, რეგიონებისა და სახელმწიფოსგან“. ყველა ტერიტორიული ერთეული − მუნიციპალიტეტიდან სახელმწიფოს ჩათვლით − სამართლებრივად თანასწორუფლებიანია. 2001 წლის კონსტიტუციურმა რეფორმამ იტალიის მმართველობის სისტემა „კვაზიფედერალურისკენ“ წაიყვანა (Bobbio, 2005, 29). აღნიშნულისგან განსხვავებით, სხვა შეხედულების მიხედვით (საკონსტი-

ტუციო სასამართლოს ჩათვლით (Corte Constituzionale)), სახელმწიფომ „უნიტარული“ ფორმის სახელმწიფოს ტრადიცია შეინარჩუნა (Schefold, 2007, 27). კონსტიტუციური რეფორმის შემდგომმა ეტაპმა, რომელსაც იტალია ფედერალურ სახელმწიფოდ უნდა გარდაექმნა, 2006 წლის 25-26 ივლისის ეროვნულ რეფერენდუმში უმრავლესობის მხარდაჭერა ვერ მიიღო (Bull, 2007).

იტალიას საპარლამენტო სისტემა აქვს, რომელიც 2 პალატისგან შედგება: წარმომადგენლობითი პალატა (Cameradei Deputati) 630 წევრით და სენატი (Senatodella Repubblica) 315 წევრით.[6] ორივე პალატას საკანონმდებლო პროცესში მსგავსი უფლებამოსილებები აქვს, რაც სხვა ევროპულ ქვეყანაში არ არსებობს (bicameralism perfetto). 2005 წლის საარჩევნო რეფორმის შედეგად იტალიას არჩევნების პროპორციული სისტემა აქვს.[7] თუმცა, მიუხედავად ამისა, კანონი გამარჯვებულ პარტიას ან კოალიციას დიდ უპირატესობას ანიჭებს, როგორც წარმომადგენლობით პალატაში, ასევე სენატში. გამარჯვებული პარტია ან კოალიცია წარმომადგენლობით პალატასა და სენატში მანდატების 55 %-ს იღებს რეგიონულ დონეზე ჩატარებული არჩევნების შედეგების საფუძველზე.[8]

იტალიის მთავრობა მინისტრთა საბჭოსა (Consigliodei Ministri) და პრემიერ-მინისტრისგან (Presidentdel Consigliodei Ministri) შედგება. პრემიერ-მინისტრის მიერ მთავრობის ფორმირება, რომელიც, ფორმალურად, პრეზიდენტის მიერ არის წარდგენილი, ორივე პალატის თანხმობას მოითხოვს. ორივე თანამდებობის პირის გადაყენება ერთ-ერთი პალატის მიერ უნდობლობის გამოცხადებით არის შესაძლებელი. თითოეული მინისტრი საკუთარ სამინისტროზეა პასუხისმგებელი. პრემიერ-მინისტრი არის „პირველი თანასწორთა შორის“ (primusin terpares), რომელსაც პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის უფლებამოსილება არ აქვს. ქვეყნის პრეზიდენტი პარლამენტისა და თითოეული რეგიონიდან (20 რეგიონი) სამი წარმომადგენლის მიერ, 7 წლის ვადით, არაპირდაპირი გზით არის არჩეული. პრეზიდენტი წარადგენს პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, გავლენას ახდენს საკანონმდებლო პროცესზე და, როგორც უკანასკნელ საშუალებას, დაითხოვს პარლამენტის რომელიმე პალატას. საკონსტიტუციო სასამართლოს ფართო უფლებამოსილებები აქვს და ერთ-ერთი გავლენიანი და პატივსაცემი კონსტიტუციური მოთამაშეა. საკონსტიტუციო სასამართლო 15 მოსამართლისგან შედგება, რომელთა ერთი მესამედი − პრეზიდენტის, ერთი მესამედი − პარლამენტისა და ერთი მესამედი სხვა უმაღლესი სასამართლოების მიერ არის შერჩეული.

უკანასკნელ წლებში იტალიის პოლიტიკური სისტემა კრიტიკულ ფაზაში შევიდა, სადაც ძირეული კონსტიტუციური და ინსტიტუციური პრობლემები („ორ-

პალატიანი სისტემა“; სუსტი საპარლამენტო სისტემა „პირველი თანასწორთა შორის“ სტატუსის მქონე პრემიერ-მინისტრით; საარჩევნო სისტემა; შიდა მმართველობის სტრუქტურა, განსაკუთრებით პროვინციების დონეზე) დაგროვდა, რასაც მძიმე ეკონომიკური და საბიუჯეტო მდგომარეობა დაემატა. პოლიტიკურმა, კონსტიტუციურმა და ინსტიტუციურმა კრიზისმა თავი იჩინა და მმართველობის სისტემის სწრაფი ცვლილებებისათვის კულმინაციურ ზღვარს მიაღწია: ბერლუსკონის გადადგომა; მარიო მონტის ხელისუფლების ქვეშ „ტექნოკრატიული“, გარდამავალი მთავრობის ფორმირება, რომელმაც 2012 წლის დეკემბერში არსებობა შეწყვიტა (მას შემდეგ, რაც ბერლუსკონიმ მონტის მთავრობისათვის „არსებობის წყაროს შეწყვეტა“ გადაწყვიტა). 2013 წლის მარტში ჩატარებული არჩევნები პოლიტიკური ჩიხით დასრულდა, წარმომადგენლობითი პალატა ცენტრისტულ-მემარცხენე დემოკრატიული პარტიის (PD) უმრავლესობით დაკომპლექტდა, ხოლო სენატი ბერლუსკონის მემარჯვენე ფრთის პარტიის (PdL) უპირატესობით შედგა. იმისთვის, რომ ქვეყნისათვის „მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიუღებლობის“ (ingovernability) საფრთხე თავიდან აეცილებინათ, ზემოაღნიშნული პარტიების მიერ, პრემიერ-მინისტრ ენრიკო ლეტას ხელმძღვანელობით, დიდი სამთავრობო კოალიცია ჩამოყალიბდა. პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური პროგრამა, რომელიც საწყის ეტაპზე კოალიციის ორივე პარტნიორის მიერ იყო მხარდაჭერილი, კონსტიტუციური და ინსტიტუციური რეფორმების გატარებას (საარჩევნო სისტემის რეფორმა, სავარაუდოდ, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემაზე გადასვლა, რეგიონული დონის განსხვავებული სახით ფორმირება) ისახავდა მიზნად. პრემიერ-მინისტრი ლეტა „18 თვის განმავლობაში“ ამ ამბიციური რეფორმის მიზნების მიღწევის პირობას დებდა, რაც 2014 წლის ოქტომბრამდე გაგრძელდა. თუმცა, ამჟამად, იტალიის პოლიტიკური სისტემა და პოლიტიკური პროცესი კვლავ ღრმა უწესრიგობისა და გაურკვევლობის მორევში გადაეშვა: მას შემდეგ, რაც 2013 წლის 1 აგვისტოს ქვეყნის უზენაესმა სასამართლომ ყოფილი პრემიერ-მინისტრი სილვიო ბერლუსკონი ფინანსურ თაღლითობაში მსჯავრდებულად მიიჩნია და 4-წლიანი პატიმრობა შეუფარდა, PdL-ი ეცადა, მისი დამფუძნებელი და ლიდერი ბერლუსკონი პოლიტიკურ არენაზე დაეტოვებინა. პარტიის მოთხოვნით, თუ ბერლუსკონის პოლიტიკური კარიერის „გადასარჩენად“ „პოლიტიკური გამოსავალი“ ვერ მოიძებნებოდა, ლეტას სამთავრობო კოალიციის არსებობას საფრთხე შეექმნებოდა. 2013 წელს ბერლუსკონის გამანადგურებელი მარცხი მისი 20-წლიანი მმართველობის ეპოქის დასასრულად მიიჩნევა.[9] აღნიშნულის გათვალისწინებით, პრემიერ-მინისტრმა ლეტამ ნდობის გამოცხადების პროცედურის წარმატებით გავლის შემდეგ სამთავრობო მანდატის გადარჩენა და კონსტიტუციური და ინსტიტუციური რეფორმების გატარებისათვის მხარდამჭერების მოპოვება შეძლო.

სახელმწიფო სტრუქტურა და მმართველობის სისტემა

იმის გათვალისწინებით, რომ 1947 წლის კონსტიტუციაში ისტორიულად ცენტრალიზებული სახელმწიფოს დეცენტრალიზაციის მოდელზე გადასვლის გაცხადებული სურვილი მხოლოდ ნაწილობრივ განხორციელდა, სახელმწიფოს მართვა ტრადიციულად ცენტრალიზებული მმართველობის იერარქიის მიხედვით გაგრძელდა. ცენტრალურ დონეზე, სამინისტროებსა და მათ რეგიონულ წარმომადგენლობით სტრუქტურებში, უფრო კონკრეტულად, 100 პროვინციის დონეზე, მდგრადი იერარქიული სტრუქტურა შენარჩუნდა. მოგვიანებით, პრეფექტები ცენტრალიზებული მართვის პროცესში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ, რადგან ისინი იყვნენ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული და მათ წინაშე ანგარიშვალდებული. სახელმწიფოს ცენტრალიზებული მართვის სისტემის შეცვლის მიზნით, 1990-იან წლებში მმართველობითი დეცენტრალიზაციის რეფორმა იყო ინიცირებული, რომლის თანახმად, ადგილობრივ თვითმმართველობებს გარკვეული მმართველობითი საკითხები გადაეცათ. 2001 წლის კონსტიტუციის 117-ე მუხლი ახლებურად ჩამოყალიბდა, რომელმაც დაადგინა, რომ „მართვა მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებაა“ და მუნიციპალიტეტების „ზოგადი კომპეტენციების მუხლი“ შემოიღო. თუმცა პროვინციების დონეზე სახელმწიფო მმართველობის განხორციელება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული პრეფექტების მიერ გრძელდება. ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებს რეგიონულ დონეზე სხვადასხვა სფეროში კვლავ აქვთ ძლიერი ორგანიზაციული და ფუნქციური გავლენა, რასაც ადასტურებს ის ფაქტი, რომ სახელმწიფოს მიერ დასაქმებული პერსონალის 55 % (განსაკუთრებით მასწავლებლები) რომის ფარგლებს გარეთ, პროვინციებისა და მუნიციპალიტეტების დონეზე მუშაობენ.

2001 წლის რეფორმის შედეგად, კონსტიტუციის 114-ე მუხლის მიხედვით, პროვინციები ადგილობრივი მმართველობის ერთ-ერთ დონედ განისაზღვრა (არჩეული საბჭოებით).[10] ამგვარად, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ შექმნილი უწყებები და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები ერთი და იმავე პროვინციის ტერიტორიაზე ერთდროულად არსებობს, რაც ფრანგული „დეპარტამენტების“ ორმაგი სტრუქტურის მსგავსია. მმართველობის მსგავსი მოწყობა რეგიონული და მუნიციპალიტეტების დონეებს შორის დამატებით, შუალედურ რგოლს ქმნის.

საჯარო მმართველობა რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე

იტალიაში რეგიონების ძლიერი სტატუსი, ძირითადად, სენატის მიერ ეროვნული პოლიტიკის შემუშავების არაპირდაპირი გავლენის შედეგია. ორპალატიანი სისტემის ფარგლებში სენატის წევრების უმეტესობა რეგიონების მიხედვითაა არჩეული, რის გამოც სენატის ძირითადი კონსტიტუციური ფუნქცია „რეგიონების წარმომადგენლობაა“. გარდა ამისა, რეგიონები (საპარლამენტო ასამბლეისა და სენატის პარალელურად), წარდგენილი 58 დელეგატის მეშვეობით, ასევე პრეზიდენტის არჩევნებში მონაწილეობენ. თუმცა ყველაზე მეტად რეგიონების ძლიერ სტატუსს 2001 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად მისთვის მინიჭებული ფართო საკანონმდებლო უფლებამოსილებები განაპირობებს (თავი 4, ქვეთავი 4.2.). იტალიის კონსტიტუციის 117-ე მუხლის თანახმად, რეგიონებს ყველა იმ საკითხზე აქვთ საკანონმდებლო უფლებამოსილება, რომლებიც სპეციალურად ეროვნული კანონმდებლობის მიღებას არ მოითხოვს. ეს ასევე „კონკურენტულ კანონმდებლობასაც“ ეხება (legislazione concurrente), რომელიც საკანონმდებლო კომპეტენციას ცენტრალურ და რეგიონულ დონეზე ანაწილებს. კონკურენტული კანონმდებლობის ფარგლებში ეროვნულ კანონმდებელს (წარმომადგენელთა პალატასა და სენატს) მხოლოდ „მარეგულირებელი ჩარჩოს“ მიღება შეუძლია და თითოეული რეგიონი უფლებამოსილია, კონკრეტული საკითხი უფრო დეტალურად მოაწესრიგოს. აღნიშნულის მაგალითია სოციალური დახმარების საკითხის სამართლებრივი რეგულირება, სადაც ეროვნული კანონმდებელი „არსებით სტანდარტებს“ განსაზღვრავს, მაგრამ თითოეული რეგიონი მნიშვნელოვან დეტალებს ინდივიდუალურად ადგენს. ეს ვითარება საკანონმდებლო დონეზე მნიშვნელოვან რეგიონულ განსხვავებებს იწვევს და რეგიონებს შორის არსებულ სოციალურ-ეკონომიკურ უთანასწორობას ამწვავებს. უნიტარული სახელმწიფოს კონსტიტუციურ პრინციპებსა (მაგ.: თანასწორობა) და კვაზიფედერალური მოწყობის რეგიონულ კანონმდებლობას შორის შეუსაბამობა საკონსტიტუციო სასამართლოს განხილვის საგანი არაერთხელ ყოფილა. საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის გადაწყვეტილებებით უნიტარული სახელმწიფოს კონსტიტუციურ დებულებებს დაუჭირა მხარი და რეგიონების საკანონმდებლო უფლებამოსილებები შეზღუდულად განმარტა. 2000 წლის შემდეგ რეგიონების პრეზიდენტები, რომლებიც რეგიონული პარლამენტების მიერ იყვნენ არჩეული, პირდაპირი წესით აირჩევიან, რამაც მათი პოლიტიკური წონა რეგიონული პოლიტიკის განსაზღვრისა და ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობისას მნიშვნელოვნად გაზარდა.

8100 მუნიციპალიტეტის (საშუალოდ 7400 მაცხოვრებელი) 71 %-ს 5000-ზე ნაკლები მაცხოვრებელი ჰყავს. 110 პროვინცია (საშუალოდ 550000 მაცხოვრებელი), ტრადიციულად, მმართველობის უფრო დაბალ დონეს წარმოადგენდა (ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული პრეფექტის ხელმძღვანელობით) და, 1994 წლის რეფორმის შემდეგ ადგილობრივი მმართველობის ზედა რგოლი გახდა. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, პირველი სამთავრობო დადგენილებები საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების საპასუხოდ ადგილობრივი მმართველობის პროვინციული დონისათვის სტატუსისა და ფუნქციების ჩამორთმევას, ასევე მათი რაოდენობისა და ტერიტორიული მასშტაბების შემცირებას ისახავდა მიზნად.

მუნიციპალურ დონეზე არსებული ფრაგმენტაცია, 2001 წლის კონსტიტუციით (118-ე მუხლი), მუნიციპალიტეტებისათვის მმართველობითი უფლებამოსილებების გადაცემით შეიძლება აიხსნას (Schefold, 2007, 61). 1990-იან წლებში განხორციელებული რეფორმების ფარგლებში, 1993 წელს მერის (sindaco) პირდაპირი წესით არჩევის დადგენამ „აღმასრულებელი რგოლი“ მნიშვნელოვნად გააძლიერა. ადმინისტრაციული რესურსების კუთხით, ჩრდილოეთში მდებარე დიდ და მდიდარ ქალაქებსა და პატარა მუნიციპალიტეტებს შორის ცალსახა უთანასწორობა არსებობს. რეგიონულ დონეზე მათი ფუნქციური მნიშვნელობა მთლიან სახელმწიფო დანახარჯებში შეტანილ წილში ჩანს. რეგიონები მთლიანი სახელმწიფო ხარჯის დაახლოებით 20 %-ს სახელმწიფო ჯანდაცვის სისტემის ფარგლებში აღებული ფინანსური ვალდებულებების შესასრულებლად იყენებენ. აღნიშნულისგან განსხვავებით, პროვინციებისა და მუნიციპალიტეტების წილი 10,4 %-ია. ადგილობრივი მმართველობის დონეზე დასაქმებული პერსონალის პროპორციული წილი, მთელ საჯარო სექტორში დასაქმებულ პერსონალთან მიმართებით, მსგავს სურათს აჩვენებს. მუნიციპალიტეტებისა და პროვინციების მიერ დასაქმებული პირები მთელ საჯარო სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობის 14 %-ია, რომელთა 86 % დასაქმებულია მუნიციპალიტეტებში და 13 % პროვინციებში (ადგილობრივი მმართველობის ფუნქციების განსახორციელებლად).

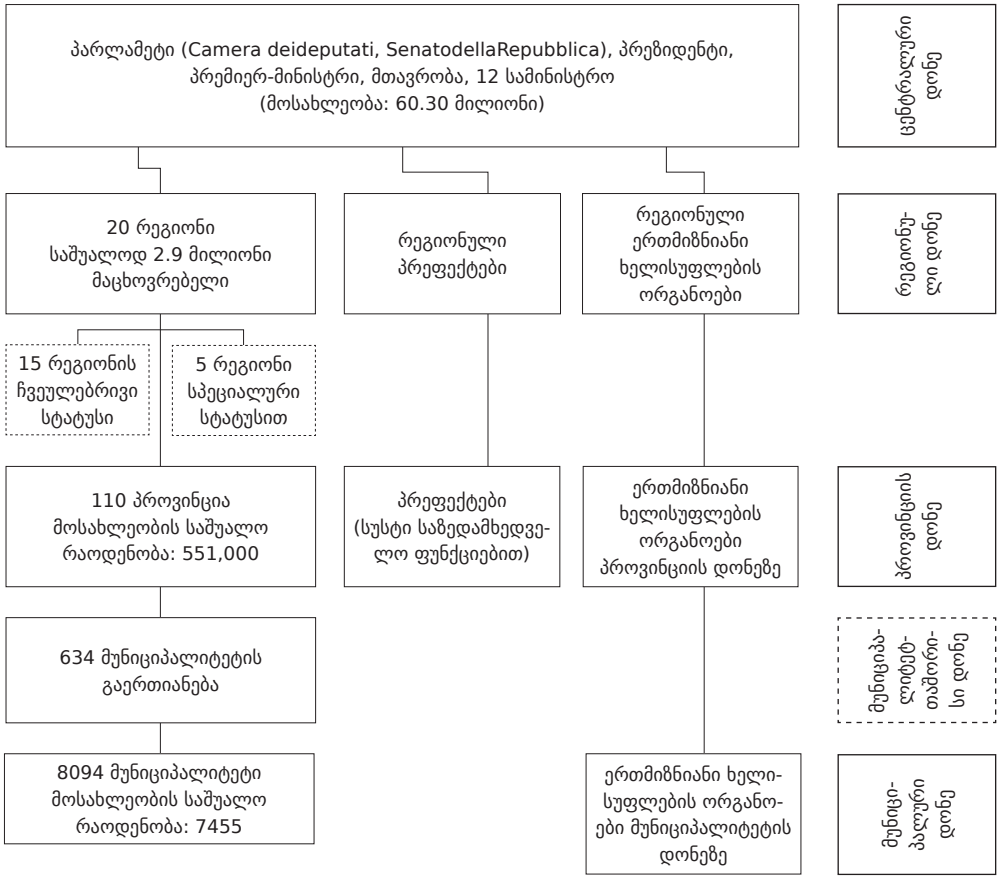
საჯარო სამსახური და საჯარო პერსონალი

იტალიის საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი, რომელიც 1980-იან წლებამდე იყო ძალაში, გერმანიის საჯარო სამსახურის სისტემის მსგავსად, საჯარო მოხელეთა უვადოდ დანიშვნასა და კარიერულ სისტემას ადგენდა. 1980-იანი წლების შემდეგ საჯარო სამსახურის სისტემა შრომით კანონმდებლობასა და კოლექტიურ შეთანხმებაზე გადავიდა. სახელმწიფოს დასაქმების სააგენტო

როგორც სახელმწიფოს წარმომადგენელი მოქმედებს და პროფესიულ კავშირებთან კოლექტიურ შეთანხმებებს აღწევს. მას შემდეგ, რაც საჯარო სექტორში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმების სისტემა ამოქმედდა, დავები სამოქალაქო/შრომითი წესით იხილება. თუმცა „ორსახოვანი“ და „შერეული სისტემა“ კვლავ შემორჩა (Schefold, 2007, 82). იმ პირებს, რომლებიც „სუვერენული“ ამოცანების შესრულებაზე არიან პასუხისმგებელი (პროკურორები, პრეფექტები, პოლიცია და სხვ.), საჯარო მოსამსახურის სტატუსი აქვთ საჯარო სამართლის ფარგლებში. თუმცა ეს მხოლოდ საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირების 15 %-ს ეხება, ხოლო 85 % შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზეა დასაქმებული (Demmke, 2011, 323).

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, იტალიისა და სამხრეთევროპული ჯგუფის ქვეყნებისთვის მენეჯერულ პოზიციებზე დასაქმებისას პატრონაჟი ჩვეულებრივი მოვლენაა. გარდა ამისა, პოლიტიკური პარტიები თავიანთ გავლენას საჯარო სამსახურში დასაქმებისა და დაწინაურების პროცესებზეც ავრცელებენ. მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო სექტორში დასაქმებისა და დაწინაურების პროცესი, საჯარო სამსახურის ხელმისაწვდომობისა და საკვალიფიკაციო მოთხოვნების ჩათვლით, ფორმალურად ვებერიანული მოდელის მიხედვით რეგულირდება, რეალურად პრაქტიკა ძალიან განსხვავებულია. ფორმალურად დადგენილი მოთხოვნები ხშირად უგულებელყოფილია, მაგალითად, მოკლევადიანი ხელშეკრულებები უვადო ხელშეკრულებებად იქცევა, განსაკუთრებით იმ პირების შემთხვევაში, რომლებიც პოლიტიკური ან ნათესაური „კავშირების“ საფუძველზე არიან დასაქმებული (Cassese, 2002; ესპანეთი: Alba, 1998; საბერძნეთი: Spanou, 2001). ეს მექანიზმი საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობის ზრდას ხსნის. მიუხედავად „დაზიანებული სისტემების“ სხვადასხვა ფორმისა, მენეჯერულ პოზიციებზე საჯარო მოსამსახურეთა პოლიტიკური დანიშვნები სხვა ქვეყნებისთვისაც (მაგალითად: საფრანგეთი, გერმანია) არ არის უცხო. ამგვარად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ პოლიტიკური პატრონაჟისთვის დამახასიათებელი პოლიტიკური კლიენტილიზმი და საჯარო სამსახურის პოლიტიზება სამხრეთევროპული ქვეყნების ჯგუფის ერთ-ერთი მახასიათებელია.

3.2. სურათზე წარმოდგენილია იტალიის მმართველობის სისტემის სტრუქტურა.



წყარო: ავტორის დიაგრამა.

სურათი 3.2. იტალიის საჯარო მმართველობის სისტემა (2012),

3.2 კონტინენტური ევროპის ფედერალური მოდელი: გერმანია

სახელმწიფო სტრუქტურის ძირითადი მახასიათებლები

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა (82 მილიონი მაცხოვრებელი) საპარლამენტო სისტემის ტიპს მიეკუთვნება, რომელსაც, ფორმალურად ხელისუფლების ჰორიზონტალური დანაწილების მიუხედავად, მთავრობასა და საპარლამენტო უმრავლესობას შორის დე-ფაქტო გაერთიანება ახასიათებს. აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მთავრობის მეთაურს (ფედერალურ კანცლერს) ძლიერი სტატუსი აქვს, რომელსაც ასევე „კანცლერის დემოკრატიას“ უწოდებენ (Rudzio, 2003, 283). „ერთმმართველი კანცლერის პრინციპი“ კანცლერის შემდეგ უფლებამოსილებებს მოიცავს: პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებე-

ბის (Richtlinien kompetenz) განსაზღვრა, მთავრობის ფორმირებისა და მისი ორგანიზაციული საქმიანობის უზრუნველყოფა. თუმცა მთავრობის ხელმძღვანელის რეალური უფლებამოსილება პოლიტიკურ გარემოებებზე არის დამოკიდებული, როგორებიცაა: კოალიციის შემადგენლობა და კანცლერის პარტიის პოზიცია. გარდა ამისა, სამთავრობო პრაქტიკაში „კანცლერის პრინციპი“ (kanzlerprinzip), რომელიც მის მიერ პოლიტიკის განსაზღვრას უკავშირდება, ხშირად „კაბინეტის პრინციპთან“ (Kabinettprinzip) მოდის წინააღმდეგობაში, რაც მთავრობის მთლიანი შემადგენლობის მიერ ერთობლივი გადაწყვეტილების მიღებას გულისხმობს. დამატებითი კონფლიქტი შეიძლება ასევე „სამინისტროების პრინციპთან“ (departmentalprinciple-Ressortprinzip) მიმართებით წარმოიშვას, სადაც თითოეული მინისტრი, კანცლერის მიერ დადგენილი პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების ფარგლებში, საკუთარი პასუხისმგებლობით განსაზღვრავს სამინისტროს პოლიტიკას (BogumilandJann, 2009, 90). გერმანიის პოლიტიკურ სისტემას როგორც შეჯიბრებითი, ასევე შეთანხმებაზე დაფუძნებული დემოკრატიის ელემენტები ახასიათებს. შეჯიბრებითი დემოკრატიის ელემენტებია: პოლიტიკური პარტიების ძლიერი პოზიციები და მაღალი ორგანიზაციული ხარისხი, რაც პარტიებს შორის კონკურენციას ზრდის („პოლიტიკური პარტიების სახელმწიფოს“ ტენდენცია). შეთანხმებითი დემოკრატიის ელემენტია სახელმწიფოს ფედერალური სტრუქტურა (უფრო კონკრეტულად, შეთანხმებითი ფედერალიზმი), რაც ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ დონეზე პოლიტიკის შემუშავებას გულისხმობს. გარდა ამისა, შეთანხმებითი დემოკრატიის ელემენტებია: ფედერალური საბჭოს მოდელი (Bundesrat); „მმართველობითი ფედერალიზმი“; ფედერალური მთავრობების მიერ ეროვნული შემოსავლების გაზიარება (ეროვნული საგადასახადო შემოსავლების 70 % „გაზიარებული შემოსავლებია“, Gemeinschaftsteuern); ფინანსური გათანაბრებითი ტრანსფერები; „შერეული“ დაფინანსება; ფედერალურ და მიწის დონეებს, ასევე მიწებს შორის ჰორიზონტალური კოორდინაცია (Scharpf, 1976; Benz, 1992; Kropp, 2010, 49). გარდა ამისა, ძლიერი ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო, კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის სირთულე, პროპორციული წარმომადგენლობისა და გადაწყვეტილების მისაღებად უმრავლესობის მხარდაჭერის არსებობა შეთანხმებაზე დაფუძნებული დემოკრატიის მიმართულებას აძლიერებს (Smidt, 2000).

სახელმწიფო სტრუქტურა და მმართველობის სისტემა

ვერტიკალური ფრაგმენტაციისა და პოლიტიკურ პროცესში ვეტოს უფლების მქონე ბევრი მონაწილის ჩართულობის შედეგად, გერმანიის პოლიტიკური სისტემა „ნახევრად სუვერენულ სახელმწიფოდ“ მიიჩნევა (katzenstein, 1987).

უპირველეს ყოვლისა, მიწების მთავრობებს/აღმასრულებელ ხელისუფლებას, ფედერალურ საბჭოში ვეტოს უფლების გამო, ფედერალური კანონმდებლობის შემუშავებაზე მნიშვნელოვანი გავლენა აქვთ. ამავდროულად, მათი საკუთარი საკანონმდებლო კომპეტენციები მნიშვნელოვნად არის შემცირებული. შედეგად, ფედერალური მთავრობები ე. წ. „კონკურენტული საკანონმდებლო კომპეტენციის“ (konkurrierende Gesetzgebung) ნორმას აქტიურად იყენებენ, რაც 2006 წლის „ფედერალური რეფორმის“ ფარგლებში მიენიჭათ (Kropp, 2010, 209). გარდა ამისა, მიწებსა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს ფედერალურ სისტემაში მნიშვნელოვანი როლი აქვთ, რადგან ისინი ფედერალური კანონმდებლობისა და ფედერალური პროგრამების (ისევე, როგორც ევროკავშირის რეგულირებასა და პროგრამებს) დანერგვას უზრუნველყოფენ. ამასთანავე, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე ფედერალურ ხელისუფლებას იმ საკუთრებთან დაკავშირებით საკუთარი ადმინისტრაციული ოფიცრები ჰყავს, რომლებიც, კონსტიტუციის მიხედვით, ფედერალურ უფლებამოსილებას წარმოადგენს (საბაჟო, ფინანსები, თავდაცვა, შრომის სააგენტო; ძირითადი კანონის 83-ე და 86-ე მუხლები). გარდა ამისა, გერმანიას დეცენტრალიზებული მმართველობის სტრუქტურა აქვს, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მნიშვნელოვან ფუნქციებს ახორციელებენ, რაც მმართველობის დონეებზე საჯარო სექტორში დასაქმებული პერსონალის გადანაწილებაზეც აისახება. მთელ საჯარო სექტორში დასაქმებული პირების 12 % ფედერალურ დონეზე მუშაობს, 53 % მიწებისა და 35 % − ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე.

ამჟამად ფედერალური სისტემის რეფორმის ფარგლებში რამდენიმე მნიშვნელოვანი ცვლილება განხორციელდება, რომელთა მიზანი დეცენტრალიზაციისა და კონკურენციის გაზრდა იყო. 2006 წლის ე. წ. ფედერალიზმის პირველი რეფორმის ფარგლებში ფედერალური მთავრობის საკანონმდებლო უფლებამოსილება გაუქმდა. კონკურენტული კანონმდებლობის ნაწილი და საკანონმდებლო უფლებამოსილებები, რომლებიც ფედერალური კანონმდებლობით წესრიგდებოდა, ფედერალურ და მიწების დონეზე გადანაწილდა. გარდა ამისა, იმ ფედერალური კანონების რაოდენობა შემცირდა, რომლებზეც ფედერალური საბჭოს თანხმობა იყო საჭირო და ერთობლივი საკითხების (Gemeinschaftsaufgaben) გადაწყვეტა განსხვავებულად დარეგულირდა. (Bogumiland Jann, 2009, 77). ამ კონტექსტში მიწებისა და მუნიციპალიტეტების ორგანოებში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების რეგულირების ერთიანი წესი გაუქმდა, რის გამოც მიწების უფლებამოსილებას საჯარო მოსამსახურეთა ანაზღაურება, საპენსიო სქემა და სხვა საკითხების განსაზღვრა (მეოთხე თავი, 4.5.4 ქვეთავი) დაემატა. 2009 წელს ფედერალიზმის რეფორმის მეორე ტალ-

ღის ძირითადი ფოკუსი ვალების ზედა ზღვრის (Schuldenbremse) საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგება და სხვადასხვა დონეზე მმართველობის განხორციელების შეფასება იყო (ძირითადი კანონის 91-ე (დ) მუხლი; Kuhlmann, 2911, 159).

საჯარო მმართველობა რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე

გერმანული ფედერალიზმი მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზებული მოწყობით ხასიათდება, რაც კომპეტენციების მთავრობათაშორის განაწილებასა და ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არსებობას გულისხმობს. თუმცა მიწები როგორც ფედერალურ, ასევე მიწის კანონმდებლობის იმპლემენტაციას ახორციელებენ. მიუხედავად იმისა, რომ მათი უფლებამოსილების ფარგლები ფართოა, მათ მიერ დახარჯული თანხები შედეგიანი უნდა იყოს. აღნიშნულისგან განსხვავებით, სხვა ვარიანტები, როგორებიცაა: ე.წ. „ფედერალური დონის მიერ მმართველობითი უფლებამოსილების გადაცემა“ (Bundes aufragsverwaltung) ან „ფედერალური კანონმდებლობის ფედერალურ დონეზე აღსრულება“ (bundesvollzugvon Bundesgesetzen), ნაკლებად რელევანტურია. იმის გათვალისწინებით, რომ თითოეული მიწა მმართველობის სტრუქტურას ინდივიდუალურად განსაზღვრავს, ბევრი სახესხვაობა არსებობს. მმართველობის სტრუქტურის მიხედვით, სამდონიანი და ორდონიანი მიწები შეგვიძლია განვასხვაოთ.[11] სამდონიანი მმართველობის სტრუქტურა ცენტრალურ დონეს (მიწის უმაღლესი ორგანო), საშუალო რგოლსა (ადმინისტრაციული მხარის მმართველი ორგანო) და დაბალ დონეს (ადმინისტრაციული ოლქის მმართველი ორგანო) მოიცავს. სამდონიანი სტრუქტურა პირველად ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიის, ქვემო საქსონიის, ჰესენის, ბავარიის, ბადენ-ვიურტემბერგის, საქსონიისა და – შეზღუდული ფორმით – თიურინგიის მმართველობის სისტემაში დაინერგა. საშუალო დონის მმართველობითი სისტემა (ადმინისტრაციული მხარის მმართველი ორგანო) კოორდინაციასა და ფუნქციების გაერთიანებას უზრუნველყოფს, მიწის ტერიტორიაზე სხვადასხვა სექტორული დეპარტამენტის ინტერესების შეჯერების მიზნით. სხვა მიწებმა მმართველობის შუალედურ რგოლზე უარი თქვეს და ორდონიანი სისტემა დანერგეს (ზაარლანდი, შლეზვიგ-ჰოლშტაინი, მეკლენბურგ-წინა პომერანია, ბრანდენბურგი და 2004 წლიდან ქვემო საქსონია).

მიწების მმართველობით ორგანოებში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების ერთი მესამედი, ვიწრო გაგებით, ადმინისტრაციული პერსონალია; თუმცა მათი უმეტესობა ადმინისტრაციულ ფუნქციებს არ ასრულებს, არამედ ისეთი

სპეციფიკურ სფეროებში საქმიანობს, როგორებიცაა: განათლება და მეცნიერება (50 %), საპოლიციო ძალები, საჯარო უსაფრთხოება და მართლწესრიგი (23 %, Bogumiland Jann, 2009, 99). ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ფედერალური და მიწის 70-იდან 85 %-ამდე კანონების იმპლემენტაციას უზრუნველყოფენ (ასევე ევროკავშირის სამართლის დიდ პროცენტულ ოდენობას; Schmidt-Eichstaedt, 1999, 330). გარდა ამისა, საჯარო ინვესტიციების ორი მესამედი მათ მიერ არის განხორციელებული (Wollmann, 2002b).

მიუხედავად იმისა, რომ, გერმანიის კონსტიტუციური ტრადიციისა და დოქტრინის საფუძველზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის დონე (მუნიციპალიტეტები და ოლქები), სამართლებრივი თვალსაზრისით, მიწის ნაწილად განიხილება, ისინი, ფუნქციურად, მესამე პოლიტიკურ-მმართველობით დონეს წარმოადგენენ. გერმანიის პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემა ტრადიციულად მრავალფუნქციური ადგილობრივი მოდელით ხასიათდება. ეს მრავალფუნქციურობა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების სფეროსა და „ზოგადი კომპეტენციის მუხლიდან“ მომდინარეობს (ძირითადი კანონის 28-ე მუხლი). აღნიშნულის თანახმად, „მუნიციპალიტეტებსა და ოლქებს, კანონით დადგენილ ფარგლებში, უფლება აქვთ, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები საკუთარი პასუხისმგებლობით მოაწესრიგონ. „გარდა „საკუთარი“ („ნამდვილი“) ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ასევე შეუძლიათ იმ საჯარო ფუნქციების შესრულებაც, რომლებიც სახელმწიფოს (მიწის ან ფედერალური დონის) მიერ არის გადაცემული (ე. წ. „დელეგირებული უფლებამოსილებების სფერო“). შესაბამისად, ადგილობრივი და დელეგირებული საკითხების კომბინაციის შედეგად, გერმანიის ადგილობრივი მმართველობის მოდელი „შერეულ სისტემად“ მიიჩნევა, უფრო კონკრეტულად, „ადგილობრივი მმართველობის ცენტრალიზებული თანამშრომლობის მოდელი (Wollmann, 1999b, 196). ტრადიციულად, ადგილობრივი მმართველობის „ნამდვილი“ საკითხები განსხვავებულ ფუნქციებს მოიცავს, როგორებიცაა: ქალაქის დაგეგმარება და განვითარება, სოციალური და კულტურული საკითხები, საჯარო/კომუნალური სერვისები. დელეგირებული საკითხები, ძირითადად, საჯარო წესრიგსა და უსაფრთხოებას უკავშირდება, როგორებიცაა: გარემოს დაცვა და მშენებლობის რეგულაციები. მრავალფუნქციურობის ტერიტორიულ მოდელს მნიშვნელოვნად აძლიერებს გერმანიის ადგილობრივი მმართველობის ტრადიციული მახასიათებელი, როგორიცაა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებისა და პერსონალის ან მუნიციპალური კომპანიების ჩართულობა ადგილობრივ ეკონომიკასა და საჯარო სერვისების მიწოდებაში. აღნიშნულისგან განსხვავებით, სოციალური სერვისების მიწოდებისას სუბსიდიარობის პრინციპია დომინანტური და სოციალური

სერვისების გაწევა, ძირითადად, კერძო, დამოუკიდებელი და/ან არაკომერციული ორგანიზაციების (freie Wohlfarhts verbande) მიერ ხდება. აღნიშნულ ვითარებას ფართო საქველმოქმედო ორგანიზაციების (კორპორაციის მსგავსი კავშირებით) დე-ფაქტო მონოპოლიამდე მივყავართ.

რაც შეეხება ადგილობრივი მმართველობის დონეზე არსებულ ტერიტორიულ სტრუქტურას, მიწებს თავიანთი საკანონმდებლო უფლებამოსილების ფარგლებში განსხვავებული ტერიტორიული სტრუქტურები აქვთ განსაზღვრული. მუნიციპალიტეტებისა და ოლქების ტერიტორიული სტრუქტურა, რაც მეორე მსოფლიო ომამდე, მეცხრამეტე საუკუნეში არსებობდა, უკან დაბრუნდა, გარდა 1920-იან წლებში პრუსიაში განხორციელებული ადრეული ტერიტორიული რეფორმისა. 1945 წლის შემდეგ ძველი ფედერალური რესპუბლიკა 24381 მუნიციპალიტეტს (საშუალოდ 2000 მაცხოვრებლით), 425 ოლქსა და 135 თვითმმართველ ქალაქს (kreisfreie Stadte) (მუნიციპალიტეტისა და ოლქის ფუნქციებით) აერთიანებდა. გვიან 1960-იან და ადრეულ 1970-იან წლებში ადგილობრივი მმართველობის რეფორმა (ძველი) ფედერალური რესპუბლიკის ყველა მიწაზე (იხილეთ მეოთხე თავი, 4.3. ქვეთავი) დამტკიცდა და დაინერგა. ტერიტორიული რეფორმების მიხედვით, ფედერაციული რესპუბლიკის ორი მიწა (ჩრდილოეთი რაინ-ვესტფალია და ჰესე) მუნიციპალიტეტების ფართომასშტაბიანი გაერთიანების რეფორმის შედეგად (396 მუნიციპალური ერთეულის (საშუალოდ 45000 მაცხოვრებლით) შეიქმნა)) და ჩრდილოეთევროპული ქვეყნების ტიპს მიეკუთვნება. მიწების უმეტესობა, „უფრო რბილი“ ტერიტორიული რეფორმების სტრატეგიების გატარების შედეგად, სამხრეთევროპული ქვეყნების ჯგუფს მიეკუთვნება. მაგალითად, რაინლანდ-პფალცში მუნიციპალიტეტების გაერთიანების მაჩვენებელი დაბალია, რის გამოც 2306 მუნიციპალიტეტი (საშუალოდ 1700 მაცხოვრებლით) არსებობს.

გერმანიის კონსტიტუციური ტრადიციის თანახმად, ადგილობრივი მმართველობის შიდა „კონსტიტუციის“ (თითოეული ორგანოსათვის უფლებებისა და პასუხისმგებლობების განსაზღვრა) სამართლებრივი მოწესრიგება თითოეული მიწის ინდივიდუალური საკანონმდებლო კომპეტენციაა. ადგილობრივი მმართველობის აქტებმა, რომლებიც ახლად შექმნილმა მიწებმა 1945 წლის შემდეგ მიიღეს, ადგილობრივი მმართველობის ტრადიცია მნიშვნელოვნად განსაზღვრეს. 1945 წლის შემდეგ მიღებული სამართლებრივი აქტები, ძირითადად, წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპს დაეფუძნა.[12] სამხრეთგერმანულმა მიწებმა, როგორებიცაა: ბადენ-ვიურტემბერგი და ბავარია, „ძლიერი“, პირდაპირი წესით არჩეული მერისა და საბჭოსა და მერს შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნის მოდელი აირჩიეს. აღნიშნულისგან განსხვა-

ვებით, ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიისა და მცირე საქსონიის მიწების მმართველობით სისტემაში საპარლამენტო მართვის სისტემის გავლენა იგრძნობა. ბრიტანული ადგილობრივი მმართველობის მოდელის მახასიათებლების გადმოღების შედეგად „ჩრდილოეთ გერმანიის მუნიციპალური ქარტია“ არჩეულ ადგილობრივ საბჭოებს ფართო უფლებამოსილებების ანიჭებს, საბჭოს მიერ არჩეულ მერს სიმბოლური ფუნქცია აქვს და ასევე არსებობს საბჭოს მიერ არჩეული მთავარი აღმასრულებლის (Stadtdirektor) პოზიცია, რომელიც ადგილობრივი საბჭოს მიერ დადგენილი მიმართულებებისა და ზედამხედველობის ფარგლებში მოქმედებს.

1990-იანი წლების მუნიციპალური ქარტიების რეფორმის შემდეგ სამხრეთ-გერმანული მოდელის დანერგვის ტენდენცია გამოიკვეთა (Wollmann, 2008, 86; Bogumil and Holtkamp, 2013). მიუხედავად ამისა, მიწებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებები კვლავ არსებობს. პირდაპირი წესით არჩეული მერი, რომელიც 1990-იან წლებამდე მხოლოდ ბავარიასა და ბადენ-ვიუტემბერგში არსებობდა, სხვა მიწებზეც დაინერგა – 1990 წლიდან ჰესეს მიწით დაიწყო. ეს ასევე რეფერენდუმის გზით მერის გაწვევის შესაძლებლობის გაჩენას დაუკავშირდა. ამჟამად, ოლქების ადმინისტრაციების ხელმძღვანელები ასევე პირდაპირი წესით აირჩევიან (გარდა შელცვიგ-ჰოლშტაინისა და ბადენ-ვიუტემბერგისა). უფრო მეტიც, ამ მიწებში „ორმაგი ხელმძღვანელობის“ მოდელი გაუქმდა და „აღმასრულებელი მერის“ ინსტიტუტი დაინერგა. აღმასრულებელი შტოს ხელმძღვანელსა და საბჭოს შორის უფლებამოსილების გადანაწილება ამჟამად ეროვნულ დონეზე არსებობს (Kuhlmann, 2009a, 274). მერის პირდაპირი წესით არჩევისა და გაწვევის გარდა, ადგილობრივ ქარტიას სამართლებრივად სავალდებულო ძალის მქონე ადგილობრივი რეფერენდუმის ჩატარების შესაძლებლობაც დაემატა – მიუხედავად იმისა, რომ პროცედურა და რეგულირება მიწების მიხედვით მნიშვნელოვნად განსხვავდება (Wollmann, 2008, 74). თუმცა ადგილობრივი რეფერენდუმის ჩატარების სიხშირე გერმანიაში ძალიან დაბალია.

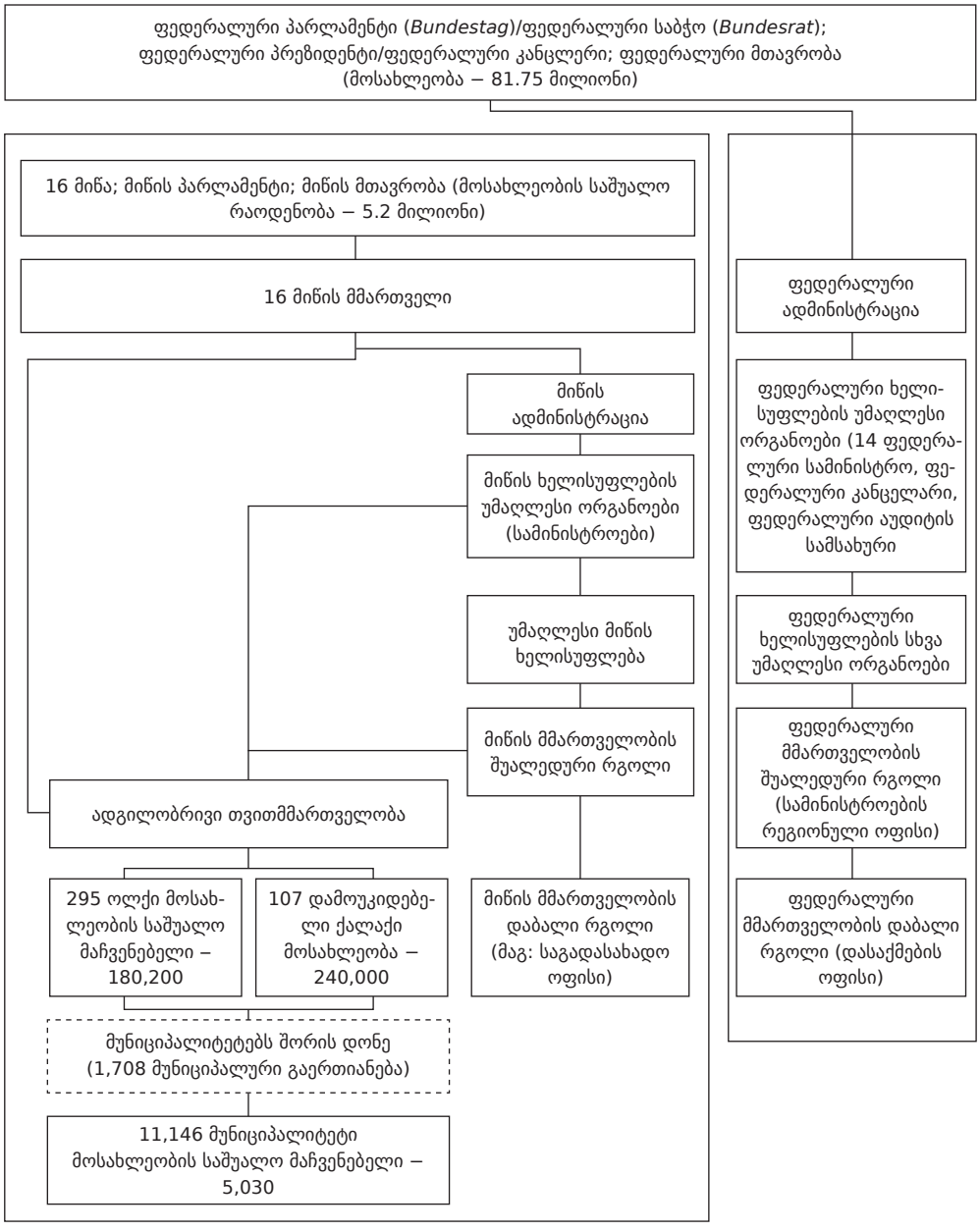
საჯარო სამსახური და საჯარო პერსონალი

გერმანიაში საჯარო სექტორის პერსონალის წილი დასაქმების საერთო მაჩვენებლის 10 %-ია (2008 წელი), რის გამოც გერმანია ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრი ქვეყნებიდან საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობის მიხედვით ერთ-ერთი მცირემასშტაბიანია. თუ 1996-2000 წლებში საჯარო სექტორში ნახევარ განაკვეთზე დასაქმებული მოსამსახურეების რაოდენობის 6.2 %-იდან 25 %-ამდე ზრდას

მხედველობაში მივიღებთ, გერმანიას ერთ-ერთი ყველაზე პატარა საჯარო სამსახური აქვს საერთაშორისო დონეზე (Derlien, 2002, 232).

გერმანიის საჯარო სამსახურში დასაქმებული პერსონალი სამართლებრივი სტატუსის მიხედვით ორ ნაწილად იყოფა: საჯარო მოხელეები (Beamten) და საჯარო მოსამსახურეები (Angestellte, Arbeiter). ერთი მხრივ, კონტინენტური ევროპის ქვეყნების ტრადიციის შესაბამისად, „საჯარო მოხელეთა სისტემა“ (Berufsbeamtentum) და მისი „ტრადიციული პრინციპები (hergebrachte Grundsatze) 1949 წლის ძირითადი კანონით (Grundgesetz) არის მიღებული და განმტკიცებული. საჯარო მოხელის სტატუსი საჯარო სამართალის ნორმებით წესრიგდება, რაც უვადოდ დანიშვნასა და გაფიცვის აკრძალვას გულისხმობს. საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირების სამართლებრივი სტატუსის მიხედვით დაყოფის ძირითადი ლოგიკა იმაშია, რომ „ძირითადი ფუნქციები“ მხოლოდ საჯარო მოხელეების მიერ უნდა შესრულდეს. საჯარო ფუნქციების სუვერენულ ხასიათს მოქალაქეთა „სიცოცხლისა და თავისუფლების“ უფლებებში შესაძლო ჩარევის ხარისხი განსაზღვრავს, როგორებიცაა: სამშენებლო და გარემოსდაცვითი უსაფრთხოების კონტროლი, პოლიცია, სასამართლოს ფუნქციები და სხვ. საჯარო მოსამსახურეთა 37 %-ს აქვს საჯარო მოხელის სტატუსი, რომელთაგან, 60 % ფედერალურ და მიწების დონეზეა დასაქმებული, ხოლო 12 % ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე; მეორე მხრივ, საჯარო მოსამსახურეთა შრომითი ურთიერთობა კერძო სამართალსა და ხელშეკრულებებს ეფუძნება. მათ გაფიცვის უფლება აქვთ. თუმცა ასეთი „სახელშეკრულებო“ პერსონალი სამსახურიდან უფრო მარტივად შეიძლება გათავისუფლდეს, რადგან მათი სამართლებრივი სტატუსი დამსაქმებლის საქმიანობის ხანგრძლივობაზეა დამოკიდებული (Kuhlmann, 2006b). საჯარო პერსონალის 59 % შრომითი ხელშეკრულებით არის დასაქმებული, რომელთა დიდი ნაწილი ადგილობრივ თვითმმართველობის დონეზე საქმიანობს. გერმანიის საჯარო სამსახური დახურულ სისტემად მიიჩნევა (Auer, 1996), რადგან კარიერის შეცვლა და საჯარო და კერძო სექტორებს შორის პერსონალის მოძრაობა რთულია და იშვიათად ხდება.

2006 წლის ფედერალიზმის რეფორმის პირველი ტალღით, მიწებს ექსკლუზიური საკანონმდებლო უფლებამოსილება მიენიჭათ, რათა დასაქმებისა და კარიერული განვითარების, ასევე პერსონალის ანაზღაურების სქემები თავად მოაწესრიგონ. აღნიშნული რეფორმის ძირითადი შედეგია, რომ მიწებს შორის დასაქმების პირობებისა და ანაზღაურების დონეების მიხედვით განსხვავება მნიშვნელოვნად გაიზარდა. სანამ „მდიდარი“ (ძირითადად, სამხრეთ გერმანია) მიწები თავის პერსონალს მაღალი ანაზღაურების სქემებს სთავაზო-



შენიშვნა: „პირდაპირ“ და „არაპირდაპირ“ ფედერალურ/მიწის მმართველობას შორის განსხვავება რიცხვებში ერთმანეთისგან განცალკევებით არის ნაჩვენები (იხ. Bogumil და Jann, 2009, გვ. 88).

წყარო: ავტორის დიაგრამა; დამატებით (ადგილობრივ თვითმმართველობაზე): Bogumil და Holtkamp (2013).

სურათი 3.3. საჯარო მმართველობა გერმანიაში (2012)

ბენ, სხვა მიწები (ძირითადად, აღმოსავლეთ გერმანია), შეზღუდული ბიუჯეტის ფარგლებში უფრო მცირე შეთავაზებებს აკეთებენ. საჯარო მოსამსახურეებისათვის შეთავაზებული ანაზღაურების მიხედვით „მდიდარ“ და „ღარიბ“ მიწებს შორის არსებულმა სხვაობამ 10 %-ს გადააჭარბა.[13] პოლიტიკური დისკუსიებისა და სასამართლო დავების შედეგად ქვეყნის მასშტაბით „ერთგვაროვანი“ რეგულირების დაბრუნების საკითხი დადგა, მაგალითად, საჯარო მოხელეთა სახელფასო სქემის თაობაზე, რამაც 2006 წლის რეფორმის მიღწევების გაუქმება მოითხოვა.[14]

ტრადიციულად, გერმანიაში მმართველობითი ელიტის პროფესიული მომზადება მკაცრად დეცენტრალიზებული ფორმით, მიწების ავტონომიის ფარგლებში ხორციელდება, რომლებსაც მიწისა და მუნიციპალიტეტის პერსონალისათვის საკუთარი ტრენინგცენტრები აქვთ. საჯარო სამსახურში მაღალ პოზიციებზე დასაქმებისას იურისტებს ენიჭებათ უპირატესობა, რაც ლეგალისტური მმართველობის კულტურით არის გამოწვეული. იმავე მიზეზით, საჯარო მმართველობის ტრენინგი, ძირითადად, სამართლის სასწავლო პროგრამას ეფუძნება და სამართლებრივი ექსპერტიზის შეძენაზეა ორიენტირებული.

სურათი 3.3. გერმანიის საჯარო მმართველობის სისტემას წარმოგვიდგენს.

3.3 სკანდინავიური მოდელი: შვედეთი

სახელმწიფო მმართველობის ძირითადი მახასიათებლები

ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე (1975 წ.) შვედეთის სახელმწიფო მმართველობის სისტემა (regeringsformen) (9 მილიონი მაცხოვრებლით) 1809 წლის, ევროპაში ერთ-ერთ ყველაზე ძველ, კონსტიტუციას ეფუძნებოდა. 1917 წელს მმართველობის სისტემის პოლიტიკური ცვლილებები, კერძოდ, საპარლამენტო სისტემის შემოღება და მეფის წარმომადგენლობითი ფუნქციების შეზღუდვა, – ქვეყნის პოლიტიკური კულტურისათვის დამახასიათებელი, – პოლიტიკური შეთანხმებისა და კონსტიტუციური ტრადიციების მიხედვით განხორციელდა. აღნიშნული ცვლილებები 1975 წლის კონსტიტუციის ტექსტში აისახა (რომელმაც 1809 წლის კონსტიტუცია ჩაანაცვლა), თუმცა შვედეთის მმართველობის სისტემა, – სხვა ევროპული ქვეყნების კონსტიტუციებისაგან განსხვავებით, – სათანადო კონსტიტუციურ მოწესრიგებას სრულად არ მოიცავდა.

შვედეთი დეცენტრალიზებული უნიტარული სახელმწიფო და საპარლამენტო მონარქიაა. 1971 წლის შემდეგ ქვეყანას ერთპალატიანი პარლამენტი, რიქსდაგი (Riksdag) ჰყავს, რომელიც 349 წევრისგან შედგება და 4 წლის ვადით პროპორციული წესით არიან არჩეული. შვედეთის მეფეს, როგორც სახელმწიფოს მეთაურს, სუსტი წარმომადგენლობითი ფუნქციები აქვს, პოლიტიკური უფლებამოსილებები არ გააჩნია და ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში არ მონაწილეობს. შვედეთის მთავრობა პრემიერ-მინისტრისა (Statminiser) და მინისტრებისგან (Statsrad) შედგება. პრემიერ-მინისტრი პარლამენტის მიერ არის არჩეული და იგი ახდენს მინისტრების წარდგენას. პარლამენტს, აბსოლუტური უმრავლესობით, შეუძლია, კონკრეტულ მინისტრს ან მთავრობის მთელ შემადგენლობას უნდობლობა გამოუცხადოს. მინისტრები, ზოგადად, ერთ-ერთ სამინისტროს (10), როგორც ლიდერები ან სფეროს ხელმძღვანელები, მართავენ. მინისტრების მთავარი უფლებამოსილება კონკრეტულ სფეროში მთავრობის გადაწყვეტილებების მომზადებაა, თუმცა, სხვა სახელმწიფოებისგან განსხვავებით, მინისტრებს დაქვემდებარებული უწყებებისათვის მითითებების მიცემა არ შეუძლიათ (იხ. ქვემოთ).

პროპორციული საარჩევნო სისტემის გამო, 1945 წლიდან შვედეთის პოლიტიკისათვის სამთავრობო კოალიციის ფორმირება ტიპურია. სამთავრობო კოალიციები, ჩვეულებრივ, სოციალური დემოკრატიული პარტიის (SAP) ხელმძღვანელობით იქმნება. შვედეთის პოლიტიკური სისტემისათვის დამახასიათებელი თავისებურებაა, რომ ინდივიდუალური საკანონმდებლო პროექტები მოკვლევის (utredning) ფორმით მზადდება. საკანონმდებლო მოკვლევას დამოუკიდებელი კომისიები ატარებენ, რომელთა შემადგენლობაში პარლამენტის წევრები, ექსპერტები, მეცნიერები და დაინტერესებული მხარეები შედიან. კომისიის საქმიანობა ე. წ. რემისიული პროცედურით ტარდება, სადაც ადმინისტრაციული ორგანოებისა და დაინტერესებული მხარეების მიერ პროექტზე კომენტარების წარდგენა მნიშვნელოვნად არის წახალისებული. კომისიის ანგარიშები (SOU, Statens Offentliga Utredningar) ხშირად ფართო საჯარო ინტერესის საგანია. შვედეთის პოლიტიკური კულტურა − სოციალ-დემოკრატებსა და კონსერვატორებს შორის წინააღმდეგობის მიუხედავად − შეთანხმებაზე დაფუძნებული (შეთანხმებითი დემოკრატია). შეთანხმებაზე დაფუძნებული პოლიტიკური კულტურის ძირითადი საფუძველი სოციალურ-პოლიტიკური სოლიდარობაა, რომელიც ხალხის ინტერესების დაცვის იდეაში (Folkhemmet, „homeofthepeople“) გამოიხატება. ეს კულტურა სოციალური დემოკრატიის იდეის ჰეგემონიური მდგომარეობით არის გამოწვეული, რომელიც პოლიტიკური პარტიის საარჩევნო წარმატებაზე მეტია.

სახელმწიფოს სტრუქტურა და მმართველობის სისტემა

მთავრობასა და სამინისტროებს, ტრადიციულად, მარტივი ორგანიზაციული სტრუქტურა და მცირე ადამიანური რესურსი აქვთ, რაც შვედეთის დეცენტრალიზებული მმართველობის სისტემის შედეგია (Pierre, 1995b, 142). სამინისტროს დონეზე დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების რიცხვი 2000-ს მცირედით აღემატება. სოციალურ სამინისტროს (შვედეთის კეთილდღეობის სახელმწიფოს ერთ-ერთი ძირითადი სფერო) მხოლოდ 100 საჯარო მოსამსახურე ჰყავს. ცენტრალურ დონეზე არსებული სხვა სახელმწიფო ორგანოები მხოლოდ ცენტრალური მმართველობის მნიშვნელობის საკითხების აღსრულებაზე არიან პასუხისმგებელი. შვედეთის ცენტრალური სახელმწიფო ორგანოები, მთავრობასა და პარლამენტთან შედარებით, ფართო ავტონომიით სარგებლობენ (Petersson, 1994, 100). ფორმალურად, ისინი სამინისტროების დაქვემდებარების ქვეშ არიან, თუმცა მათგან მითითებებს არ იღებენ (Petersson, 1994, 100; Wollmann, 2008, 36. მეოთხე თავი, 4.2.4. და 4.2.5 ქვეთავი). სახელმწიფოს ძირითადი უფლებამოსილებები არა დედაქალაქ სტოკჰოლმში, არამედ სხვა ქალაქებშია გადანაწილებული (Wollmann, 2008, 3). სახელმწიფო საკითხები რეგიონულ, 20 პროვინციისა/ოლქის დონეზე ხორციელდება, რომელთა ტერიტორიული სტრუქტურა მე-17 საუკუნიდან არსებობს. რეგიონულ დონეზე პროვინციების ხელმძღვანელი გუბერნატორია, რომელსაც მთავრობა 6 წლის ვადით ნიშნავს.

საჯარო მმართველობა რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე

შვედეთის ადგილობრივი მმართველობის ორდონიანი სისტემა 1862 წელს შეიქმნა, რომელიც, ერთი მხრივ, ოლქების დონეზე წარმომადგენლების (landsting) არჩევასა და, მეორე მხრივ, 2200 ადგილობრივ თვითმმართველობაში (kommuner) არჩეული წარმომადგენლების სისტემას დაეფუძნა (Wollmann, 2008, 34). ორდონიანი სისტემები − მუნიციპალიტეტები და ოლქები − შვედეთის კეთილდღეობის სახელმწიფოს სტრუქტურასა და ფუნქციონირებაში წამყვან როლს ასრულებენ. ამ მიზეზით შეგვიძლია, „ადგილობრივ (კეთილდღეობის) სახელმწიფოზე (denlokalastaten) ვისაუბროთ (Pierre, 1994; Wollmann, 2008, 38f). კეთილდღეობის სახელმწიფოს ფუნქციონირებაში ადგილობრივი თვითმმართველობების მნიშვნელოვანი როლი დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების პროცენტულ რაოდენობაშიც გამოიხატება, რაც მთელ საჯარო სექტორში დასაქმებული პერსონალის 83 %-ს შეადგენს, რომელთაგან ორი მესამედი მუნიციპალიტეტის, ხოლო ერთი მესამედი ოლქე-

ბის დონეზე საქმიანობს. აღნიშნულისგან განსხვავებით, ცენტრალურ/სახელმწიფო დონეზე, როგორებიცაა სამინისტროები და სხვა სახელმწიფო დაწესებულებები და რეგიონულ დონეზე, როგორებიცაა პროვინციები, საჯარო სექტორში დასაქმებული მოხელეები 17 %-ია. ადგილობრივი მმართველობის ორივე დონის წილი მთლიან სახელმწიფო ხარჯში 41 %-ია. მათი ფინანსური და საბიუჯეტო ავტონომია ადგილობრივი მმართველობის (საშემოსავლო) საგადასახადო პოლიტიკაშიც ჩანს, რაც პირდაპირ მუნიციპალიტეტებსა და ოლქებს გადაეცემათ და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების ხარჯების ლომის წილს ფარავს. ტერიტორიული რეფორმების ორი ტალღის შედეგად მცირე მასშტაბის მუნიციპალიტეტების დიდი რაოდენობა, რომელიც 1970-იან წლამდე 2300 შეადგენდა, 290-ამდე (საშუალოდ 31300 მაცხოვრებლით) შემცირდა. (Haggroth, 1993, 14f; Wollmann, 2008, 37; იხილეთ ასევე მეოთხე თავი, 4.3.2. ქვეთავი). ოლქების ტერიტორიული საზღვრები (რომლებიც 1634 წლიდან არის დადგენილი), დეცენტრალიზებული სახელმწიფო ადმინისტრაცია და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ერთმანეთის გვერდით არსებობს. ოლქების ტერიტორიული საზღვრები 1990-იან წლებამდე შეუცვლელი დარჩა, თუმცა მოდერნიზაციის ზეწოლის შედეგად რეგიონალიზაციის რამდენიმე ექსპერიმენტი ჩატარდა (იხ. მეოთხე თავი, 4.2.2. ქვთავი).

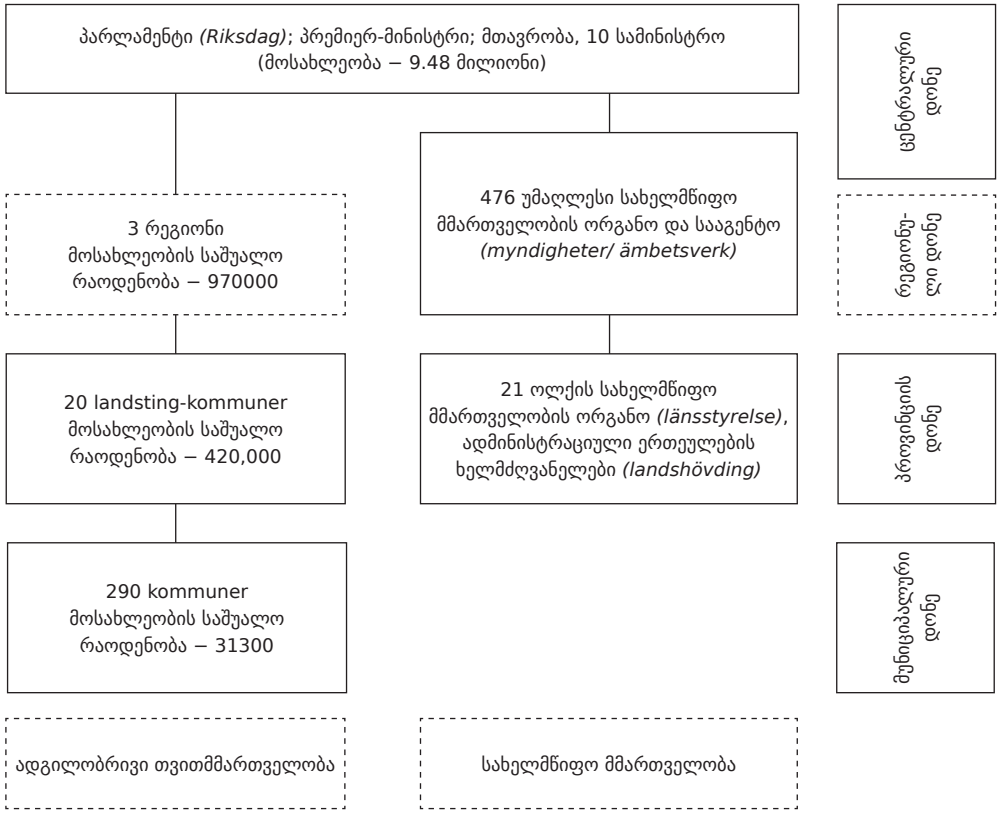
საჯარო სამსახური და საჯარო პერსონალი

ცენტრალურ დონეზე მთავრობისა და სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების ადმინისტრაციას საჯარო სამსახურის სპეციფიკური ტრადიცია აქვთ. საჯარო სამსახური პროფესიონალიზმისა და მიუკერძოებლობის პრინციპებზეა დაფუძნებული, მაგრამ კონტინენტური ევროპის საჯარო სამსახურის ტრადიციისგან საჯარო მოსამსახურეთა სტატუსის მიხედვით განსხვავდება – საჯარო მოსამსახურედ მიიჩნევა ე. წ. „მომსახურე“ პერსონალი (tjansteman, serviceman) და არა „მოხელე“ საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის პირობებში (Henningsen, 1986, 304). მე-20 საუკუნის დასაწყისამდე ადგილობრივი თვითმმართველობების ადმინისტრაცია, ძირითადად, დილეტანტების (მოხალისეების, ანაზღაურების გარეშე) მიერ იყო დაკომპლექტებული, რაც ინდუსტრიალიზაციისა და ურბანიზაციის პირობებში სრულ განაკვეთზე დასაქმებული, ანაზღაურებადი პერსონალით ჩანაცვლდა (Strombergand Engen, 1996, 267; Wollmann, 2008, 226).

1970-იანი წლების შემდეგ საჯარო და კერძო სექტორში დასაქმებას შორის ტრადიციული სამართლებრივი განსხვავება გაუქმდა. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციის ტექსტი კვლავ „საჯარო მომსახურების გამწევ პირს“

(staatjansteman) სპეციალური სტატუსით მოიხსენიებს, შესაბამისი შრომის კანონმდებლობა დასაქმებულის ერთიან იდეას, განსხვავების გარეშე, განსაზღვრავს. ამ დროისათვის საჯარო პერსონალის მხოლოდ ერთ პროცენტს კვლავ „ძველი“ საჯარო მოხელის სტატუსი აქვს, თუმცა 99 % ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული პერსონალია (Demmke, 2011, 323). შვედეთის საჯარო სამსახური ღია/პოზიციაზე დაფუძნებულ სისტემად მიიჩნევა, სადაც კარიერული საფეხურების გავლასა და საჯარო და კერძო სფეროებს შორის დაყოფას საგამონაკლისო სახე აქვს.

3.4. სურათი შვედეთის საჯარო მმართველობის სისტემის სტრუქტურას ასახავს.



წყარო: ავტორის დიაგრამა; დამატებით: Dexia (2008); Wollmann (2010a, გვ. 225).

სურათი 3.4. საჯარო მმართველობის სისტემა შვედეთში (2012)

3.4 ანგლოსაქსონიური მოდელი: დიდი ბრიტანეთი[15]

სახელმწიფო მმართველობის ძირითადი მახასიათებლები

დიდი ბრიტანეთი (60 მილიონი მაცხოვრებელი) თანამედროვე საპარლამენტო დემოკრატიის პროტოტიპად მიიჩნევა, სადაც არა (ფორმალური გაგებით, ხელისუფლების დანაწილება) საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება, არამედ (ფაქტობრივი ხელისუფლების დანაწილება) ერთი მხრივ, საპარლამენტო უმრავლესობა და მისი მთავრობა, და, მეორე მხრივ, საპარლამენტო ოპოზიცია (მისი ჩრდილოვანი კაბინეტითა და ოპოზიციის ლიდერით, „ლოდინის რეჟიმში მყოფი პრემიერ-მინისტრი“) ერთმანეთის პირისპირ არსებობს. დიდ ბრიტანეთს დაწერილი კონსტიტუცია არ აქვს, იგი კვალიფიციური უმრავლესობით იქნება დაცული.[16] „დაუწერელი და „დაუცველი“ კონსტიტუცია საპარლამენტო სუვერენიტეტის გამოხატულებაა, რომელიც 1689 წლის უფლებათა ბილით არის გარანტირებული. უფლებათა ბილის თანახმად, ნებისმიერი კონსტიტუციური საკითხი მარტივი საპარლამენტო უმრავლესობით უნდა გადაწყდეს (Wollmann, 1999b, 188) და პარლამენტი არის ძალაუფლების ცენტრი (1911 წლიდან[17] დე ფაქტო – წარმომადგენელთა პალატა). საპარლამენტო პრაქტიკაში ეს ნიშნავს, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას, უფრო კონკრეტულად კი, პრემიერ-მინისტრს ცალსახა უპირატესობა აქვს (ე.წ. პრემიერ-მინისტრის მთავრობა). პრემიერ-მინისტრი არა მხოლოდ ერთგულ და დისციპლინირებულ საპარლამენტო უმრავლესობას უზრუნველყოფს, არამედ, ასევე, მთავრობის შემადგენლობაზეა პასუხისმგებელი (კონსერვატიული ან შრომის პარტიის ხელმძღვანელობით, ერთპარტიული მთავრობა) და პერსონალურ პოლიტიკურ პატრონაჟს ეწევა, მაგალითად, პარტიის წევრებს მთავრობაში არსებულ თანამდებობებზე ნიშნავს. „ვესტმინსტერულ მოდელში“ აღმასრულებელი ხელისუფლების ძლიერ პოზიციას ხშირად „არჩეულ დიქტატურას“ უწოდებენ, რადგან ეფექტური დამაბალანსებელი ძალა (როგორიცაა საკონსტიტუციო სასამართლო) ან უფლებამოსილების შემზღუდველი ინსტიტუტები (როგორიცაა ფედერალური სტრუქტურა ან ავტონომიური ტერიტორიული ორგანოები) არ არსებობს.[18] რადგან აღნიშნულ მოდელში რადიკალური რეფორმის ინიცირება და უკომპრომისო პროგრამული ცვლილებები განსაკუთრებით მარტივად განსახორციელებელია, დიდი ბრიტანეთი კონკურენტული ან უმრავლესობის დემოკრატიის მაგალითად მიიჩნევა. უმრავლესობის ძალაუფლებას ნებისმიერი სახის წინააღმდეგობის დაძლევა შეუძლია და მინისტრების მიერ გამოხატული უარყოფითი დამოკიდებულება შეუძლია მხედველობაში არ მიიღოს. თუმცა პოლიტიკურ-ინსტიტუციური განვითარების მიმდინარე პროცესში „საპარლამენტო სუვერენიტეტი“ „შეუთანხმებლობის ნიშნებს“ ავლენს.

ბრიტანეთში მმართველობის ისტორია კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის ფონზე განიმარტება, რასაც, თუ საჭიროა, მარტივი კანონის მიღების გზით საპარლამენტო უზენაესობის გაუქმება შეუძლია.

სახელმწიფო სტრუქტურა და მმართველობის სისტემა

კონსტიტუციურ დოქტრინაში არსებული შეუზღუდავი და განუყოფელი საპარლამენტო სუვერენიტეტი ბრიტანეთის შეჯიბრებით დემოკრატიაზე ორიენტირებულობას ადასტურებს, რადგან იგი ძალაუფლების ვერტიკალური დანაწილების არცერთ მოდელს არ განიხილავს. შედეგად, დიდი ბრიტანეთი „დამაჯერებელია, როგორც უნიტარული სახელმწიფო“ (Sturm, 2003, 227). ამ მოსაზრების თანახმად, პარლამენტმა სახელმწიფო უფლებამოსილებების განხორციელება რეგიონულ და ადგილობრივ ორგანოებს შეიძლება გადასცეს, თუმცა პარლამენტი მიიჩნევა საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელების ერთადერთ წყაროდ. საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ ერთჯერადად ხმის მიცემით, შეიძლება უგულებელყოფილი იყოს დეცენტრალიზებული ინსტიტუტები, რაც ბრიტანეთის ისტორიაში ბევრჯერ მომხდარა.[19] ვესტმინსტერული მმართველობის სისტემისთვის განსაკუთრებული გამოწვევა არაინგლისური სახელმწიფოებისათვის (შოტლანდია, ჩრდილოეთ ირლანდია და უელსი) უფლებამოსილებების გადაცემაა. უფლებამოსილებების მსგავსი გადაცემა 1997 წელს ტონი ბლერის ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ გაიზარდა და ასიმეტრიული დელეგირების (Sturm, 2003, 227) ან კვაზიფედერალიზმისაკენ (WilsonandGame, 2006, 82) გახსნა გზა (იხილეთ ქვემოთ).

თუ ბრიტანეთის მმართველობის სისტემის ძირითადი მახასიათებლები სახელმწიფოს მოწყობის უნიტარული ფორმა და პარლამენტის შეუზღუდავი ძალაუფლებაა, მაშინ მმართველობის სტრუქტურა მკვეთრი დეცენტრალიზაციის ელემენტებს უნდა შეიცავდეს. თუმცა ვესტმინსტერის ცენტრალური მთავრობა ტრადიციულად კანონმდებლობის ფორმირებასა და „მართვასთან“ (მაღალი პოლიტიკური მნიშვნელობის საკითხები) არის დაკავშირებული, რის გამოც „ბრიტანული ცენტრის არააღმასრულებელ ტრადიციას“ უწოდებენ“ (Sharpe, 1993, 248). აღნიშნულისგან განსხვავებით, ტერიტორიული ორგანოები, უფრო კონკრეტულად, ოლქები და ქალაქები ახორციელებენ ყველა საჯარო მნიშვნელობის საკითხს, რომელთაც „დაბალი პოლიტიკური მნიშვნელობა“ აქვთ. იმის გათვალისწინებით, რომ პარლამენტი საშუალო და დაბალი მმართველობის დონეებზე სახელმწიფო ადმინისტრაციის აპარატის შექმნას არ უშვებს (Sharpe, 1993), ვერტიკალურად დაყოფილი მოდელი განვითარდა. აღნიშნული სისტემა ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში ბრიტანული მმარ-

თველობის ტრადიციის ნაწილად რჩება. (Wollmann, 2008, 30). ცენტრალური და ადგილობრივი მმართველობის დონეების განცალკევებას „ორმაგი პოლიტიკა“ ეწოდება (Bulpitt, 1983). მისი მახასიათებელია, რომ ცენტრალური მთავრობა რეგიონულ დონეზე ტერიტორიული მმართველობის ერთეულს არ ქმნის, რომელიც ფრანგული პრეფექტების ან გერმანული ადმინისტრაციული ერთეულების მსგავსი იქნებოდა. ამის ნაცვლად სამინისტროები ერთ მიზანზე ორიენტირებულ ორგანოებს ქმნიან, ტერიტორიულ და ადმინისტრაციულ იურისდიქციებთან შეუსაბამოდ.

დიდ ბრიტანეთის მმართველობითი რეფორმების, განსაკუთრებით, 1980-იანი წლებიდან ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) მოძრაობის გასაგებად მნიშვნელოვანია, მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ პერიოდში დიდი ბრიტანეთის მმართველობის სისტემაში ცენტრალიზაციის ტენდენციების განსაკუთრებული ზრდა აღინიშნოს. კეთილდღეობის სახელმწიფოს ინსტიტუტების გაფართოებისა და მასობრივი ნაციონალიზაციის პოლიტიკის პირობებში, ტრადიციული „სახელმწიფოს ჩაურევლობა“ („statelessness”)(Dyson, 1980) მნიშვნელოვნად შემცირდა (Schroter, 2001, 419). 1980-იანი წლების განმავლობაში საჯარო სექტორი მთლიანი შიდა პროდუქტის 45 %-ს აწარმოებდა და დასაქმებული მოსახლეობის 21 % საჯარო სექტორზე მოდიოდა (OECD, 1998), რომელთაგან დაახლოებით ნახევარი ცენტრალურ დონესა და სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ საწარმოებში საქმიანობდა. გარდა ამისა, რადგან სოციალური და ჯანდაცვის სერვისები თითქმის ექსკლუზიურად ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე მიეწოდება, გარკვეულწილად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში სკანდინავიური მოდელი დაინერგა, სადაც ადგილობრივ თვითმმართველობებს დე-ფაქტო მონოპოლია აქვთ (მუნიციპალური იმპერიები). ცენტრალურ დონეზე სამინისტროს ბიუროკრატია მონოლითურ აპარატად ჩამოყალიბდა, რომლის შემცირება ტეტჩერის დროს გატარებული რეფორმების ერთ-ერთი მთავარი სამიზნე იყო.

საჯარო მმართველობა რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე

საპარლამენტო სუვერენიტეტის პრინციპმა რეგიონული მმართველობის დონის ფორმირებაზეც მოახდინა გავლენა, რადგან ამ პრინციპის საფუძველზე რეგიონული და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს მხოლოდ იმ უფლებამოსილებების განხორციელება შეუძლიათ, რომლებიც კანონის საფუძველზე აქვთ მინიჭებული. ეს პრინციპი, რომელიც „ultra vires წესით“ არის ცნობილი, ევროპის ქვეყნებისათვის დამახასიათებელ ადგილობრივი თვითმმართ-

ველობის უფლებამოსილებების მოდელს, კერძოდ, „ზოგადი კომპეტენციების მუხლს“ ეწინააღმდეგება (იხილეთ ზემოთ). აღნიშნული პრინციპი – არა მხოლოდ თეორიულად, არამედ პრაქტიკაშიც – იმის შესაძლებლობას უშვებს, რომ დეცენტრალიზებულ ინსტიტუტებს გადაცემული უფლებამოსილებები, კანონის საფუძველზე, ნებისმიერ დროს შეიძლება ჩამოერთვათ. მიუხედავად ამისა, ტრადიციული ultra vires დოქტრინა, რომელიც ახალმა ლეიბორისტულმა მთავრობამ გამოაცხადა, „ახალი ადგილობრივი ინტერესების“ პოლიტიკის გავლენით მნიშვნელოვნად შესუსტდა. ეს პოლიტიკა პირველად 2000 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტით განისაზღვრა, რომლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს „მათ ტერიტორიაზე ეკონომიკური, სოციალური და გარემოსდაცვითი კეთილდღეობის უზრუნველყოფა“ დაევალათ (Wollmann, 2008, 33; WilsonandGame, 2011, 32). ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გაძლიერების პოლიტიკური მიზნით, 2010 წლის მაისში კონსერვატორულ-ლიბერალური კოალიცია შეიქმნა, რომელმაც 2011 წლის 15 ნოემბერს ადგილობრივი მმართველობის აქტი მიიღო. აღნიშნულის საფუძველზე ადგილობრივ თვითმმართველობებს „ზოგადი კომპეტენციების გატარების უფლებამოსილება“ მიენიჭათ, რაც ზოგადი კომპეტენციების ნორმას გაუთანაბრდა.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ბრიტანული მმართველობის მოდელისათვის რეგიონული მმართველობის დონე – არც ცენტრის მიერ შექმნილი ადმინისტრაციითა და არც რეგიონული თვითმმართველობით – არ არის დამახასიათებელი. მხოლოდ 1990-იანი წლების შემდეგ მმართველობის რეგიონალიზაციამ მზარდი მნიშვნელობა შეიძინა, რაც 1994 წელს სამთავრობო რეგიონული ოფისების შექმნით დაიწყო, რადგან სახელმწიფოს რეგიონული მმართველობის ორგანოებით სურდა სექტორული სამინისტროების უფლებამოსილებების განხორციელება. ლეიბორისტი პრემიერ-მინისტრის, ტონი ბლერის, რეგიონებისათვის უფლებამოსილებების გადაცემის პოლიტიკის ფარგლებში რეგიონალიზაციის მოძრაობა ძლიერი ასიმეტრიული მიმართულებით გაძლიერდა. მას შემდეგ, რაც რეგიონული საბჭოების არჩევის იდეამ კრახი განიცადა, ინგლისში რვა რეგიონული დაგეგმვის ორგანო (Regional Planning Bodies) მმართველობის დეცენტრალიზაციის ფორმას წარმოადგენს.[20] აღნიშნულისგან განსხვავებით, პოლიტიკური რეგიონალიზაციის მიმართულებით შოტლანდიაში, უელსსა და ჩრდილოეთ ირლანდიაში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა და თითოეულს საკანონმდებლო (ზოგიერთ შემთხვევაში, პირველხარისხოვანი) უფლებამოსილებებით აღჭურვილი საკუთარი პარლამენტი ჰყავს. თუმცა არაინგლისური ქვეყნების ერთიან სახელმწიფოში ინტეგრაცია თანდათანობით მყიფე გახდა, რის გამოც დიდი ბრიტანეთი ერთმანეთთან დაუკავშირებელ

გაერთიანებად ჩამოყალიბდა, ცენტრალიზებული მმართველობით (ინგლისი) და ასიმეტრიულად დეცენტრალიზებული პერიფერიებით, შოტლანდიის, ჩრდილოეთ ირლანდიისა და უელსის სახით (Jeffery, 2009).

დიდ ბრიტანეთში რეგიონული მნიშვნელობის საკითხები ყოველთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ხორციელდებოდა (ოლქები/რაიონები), რაც მთელ საჯარო სექტორში დასაქმებული პირების რაოდენობაში მათ 56 %-იან წილს ხსნის. შოტლანდიას, უელსსა და ჩრდილოეთ ირლანდიას ერთდონიანი ადგილობრივი მმართველობის სისტემა აქვთ, ხოლო ინგლისის ადგილობრივი მმართველობის სისტემა არაქალაქური ტიპის დასახლებებისა და დიდი ლონდონის (Greater London) ტერიტორიებზე ორდონიანი და ურბანულ ცენტრებსა და საშუალო ზომის ქალაქებში ნაწილობრივ ერთდონიანია. ორდონიან მმართველობის სისტემაში მაღალ დონეს 27 არამეტროპოლიური ოლქი, საშუალოდ 760 000 მაცხოვრებლით წარმოადგენს; ხოლო დაბალ დონეს − 201 არამეტროპოლიური რაიონი, საშუალოდ 102 000 მაცხოვრებლით. დიდი ლონდონის ორდონიანი მმართველობის სისტემა დიდი ლონდონის ხელისუფლებით (Great London Authority) (მაღალი დონე) და 32 დაბითა და ქალაქ ლონდონით შედგება (დაბალი დონე). ერთდონიანი უნიტარული სისტემა ოლქებისა და რაიონების ფუნქციებს აერთიანებს (გერმანიის თვითმმართველი ქალაქების მსგავსად/kreisfreie Stadte). ინგლისში დიდ ქალაქებს (როგორებიცაა: მანჩესტერი, ლივერპული და ბირმინგემი) უნიტარული მმართველობის სისტემა აქვთ, რომელთაც „მეტროპოლიური რაიონები“ ეწოდებათ[21] და საშუალოდ 308 000 მაცხოვრებელი ჰყავთ. უფრო მეტიც, სხვა 56 უნიტარული მმართველობის მქონე რეგიონი ურბანული ცენტრების გარეთ არსებობს, საშუალოდ 209 000 მაცხოვრებლით.

ზემოაღნიშნული მონაცემები ცხადყოფს, რომ დიდ ბრიტანეთს ადგილობრივ დონეზე ფართომასშტაბიანი ტერიტორული სტრუქტურა აქვთ და ამ მხრივ ჩრდილოეთევროპული ტიპის ქვეყნებში ერთ-ერთი მოწინავეა. არსებული სტრუქტურა ცენტრალური ხელისუფლების ინიციატივებისა და რეფორმების რამდენიმე ტალღის შედეგია, რაც ადგილობრივი მმართველობის ინგლისურმა სისტემამ წინა ათწლეულში გამოიარა (იხილეთ მეოთხე თავი, 4.3. ქვეთავი).

ბრიტანეთის ადგილობრივი მმართველობის მოდელის ფუნქციურ ნაწილს ორი ურთიერთსაწინააღმდეგო პრინციპი ახასიათებს. ზემო ხსენებული საპარლამენტო სუვერენიტეტის კონსტიტუციური დოქტრინა და ultra vires წესი ორმაგი პოლიტიკის ტრადიციასთან წინააღმდეგობაში მოდიან. ამ უკანასკნელს ადგილობრივ მმართველობაში ტრადიციულად ფართო უფლებამოსილებები და ავ-

ტონომიის მნიშვნელოვანი ხარისხი შემოაქვს, კონსტიტუციური დაცვის არქონის მიუხედავად. ინგლისში თანამედროვე ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა 1835 წლის მუნიციპალიტეტების გაერთიანების აქტით დაფუძნდა. ტერიტორიული და ორგანიზაციული რეფორმების შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები ეფექტური და მრავალფუნქციური მმართველობის დონედ ჩამოყალიბდნენ.[22] ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები, როგორებიცაა: სოციალური მომსახურება, განათლების მნიშვნელოვანი ნაწილი და კომუნალური სერვისები, საწყის ეტაპზე ადგილობრივი შემოსავლებისგან ფინანსდებოდა. 1920 წელს აღნიშნული სერვისების მიწოდებისგან მიღებული შემოსავალი მთელი ადგილობრივი შემოსავლების 75 %-ს შეადგენდა. მიუხედავად ამისა, 1945 წლის შემდეგ ადგილობრივი მმართველობის დონემ მნიშვნელოვანი ტრადიციული უფლებამოსილებები (წყლის მიწოდება, დასუფთავება, ჯანდაცვა) დაკარგა და ისინი სახელმწიფო სტრუქტურებს (ეროვნული ჯანდაცვის სერვისი) გადაეცა. თუმცა, იმავდროულად, მათი უფლებამოსილებები სოციალური სერვისების მიწოდების კუთხით გაფართოვდა. შესაბამისად, ადგილობრივი ხელისუფლების ერთ-ერთ მახასიათებლად მისი, როგორც სოციალური მომსახურებების მიმწოდებლის, კვაზიმონოპოლიური როლი იქცა (Leachand Percy-Smith, 2001, 55). 1970-იან წლებამდე საჯარო სექტორის მთავარი ფუნქციური გაუმჯობესება კეთილდღეობის სახელმწიფოს იდეის გაფართოებას უკავშირდებოდა.

კონტინენტური ევროპის ქვეყნების ადგილობრივი მმართველობის ფუნქციების მოდელისაგან განსხვავებით, ბრიტანული სისტემა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს არ ყოფს. კონტინენტური ევროპის შერეული მოდელისგან განსხვავებით, ბრიტანული სისტემა უნიტარული (მონისტური) უფლებამოსილებების კონცეფციას ეფუძნება, რომელიც უფლებამოსილებების ვერტიკალური დაყოფის სისტემას ქმნის (ორმაგი პოლიტიკა). 1979 წელს, მარგარეტ ტეტჩერის კონსერვატორული მთავრობის ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ, ბრიტანულმა ადგილობრივი მმართველობის სისტემამ მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა, რაც, ერთი მხრივ, ცენტრალიზაციის ტენდეციებსა და, მეორე მხრივ, პრივატიზაციის ღონისძიებების გატარებაში გამოიხატა. შედეგად, ტრადიციულად, ძლიერ მრავალფუნქციურ ადგილობრივ თვითმმართველობას მნიშვნელოვანი კომპეტენციები ჩამოერთვა და მათი ავტონომია საგრძნობლად შეიზღუდა.[23]

ბრიტანული ადგილობრივი მმართველობის სისტემის სიძლიერე ადგილობრივი თვითმმართველობის იდეის სწორ ტერმინოლოგიურ გაგებაში გამოიხატება (self-government) – კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში გამოყენებულ ტერ-

მინ „self-administration“-ისგან განსხვავებით (გერმანულად – kommunale Selbstverwaltung; ფრანგულად – libreadministration), რომელიც ორივე ენაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების „ადმინისტრაციულ ფუნქციებზე“ ამახვილებს ყურადღებას. აღნიშნულისგან განსხვავებით, თვითმმართველობის განმარტების ანგლოსაქსონიური გაგება ადგილობრივ დონეზე ასევე პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებასა და ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის კონტროლს გულისხმობს. ბრიტანული ადგილობრივი მმართველობის ტრადიციის მიხედვით, ადგილობრივი მმართველობის საბჭოები არა მხოლოდ ყველა მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებას იღებენ, არამედ მათ განხორციელებასა და ადგილობრივი ადმინისტრაციის კონტროლზე პირდაპირ არიან პასუხისმგებელი. ამ მიზნით, ისინი კომიტეტებს ქმნიან, რომლებსაც ადგილობრივი მნიშვნელობის კონკრეტულ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებისა და აღსრულების ფუნქციები აქვთ (კომიტეტების მმართველობა). მიუხედავად ამისა, ბრიტანული ადგილობრივი მმართველობის მოდელი, პოლიტიკური თვალსაზრისით, ისტორიულად სუსტად მიიჩნევა. ამის მიზეზი, ერთი მხრივ, ძლიერი აღმასრულებელი მერის პოზიციის არარსებობა და, მეორე მხრივ, ორმაგი პოლიტიკის სისტემაა, რადგან ადგილობრივ პოლიტიკურ სუბიექტებს ეროვნულ დონეზე პოლიტიკის შემუშავებაზე თითქმის არ აქვთ გავლენა. გარდა ამისა, ადგილობრივი საზოგადოების პოლიტიკისადმი დაინტერესება მცირეა, რაც ადგილობრივ არჩევნებში ამომრჩევლების მონაწილეობის დაბალ მაჩვენებელს გვაძლევს. უკანასკნელ წლებში აღნიშნული მოდელს გარკვეული გარდაქმნის ნიშნები ახასიათებს, რაც ადგილობრივი მაცხოვრებლებისათვის პირდაპირი დემოკრატიის მექანიზმების დანერგვითა და აღმასრულებელი ხელისუფლების გაძლიერებით გამოიხატება.

საჯარო სამსახური და საჯარო პერსონალი

კონტინენტური ევროპისაგან განსხვავებით, ბრიტანეთის საჯარო ინტერესის ტრადიცია საჯარო და კერძო სექტორში დასაქმებას – არც სამართლებრივად და არც კონცეპტუალურად – არ განასხვავებს. საჯარო მოსამსახურეები – განსაკუთრებით სამინისტროების ადმინისტრაციებში – კერძო სექტორთან შედარებით, ტრადიციულად გარკვეული პრივილეგიებით სარგებლობენ, როგორებიცაა: უფლებრივი დაცვის მაღალი გარანტიები, ყოველკვირეულად სამუშაო საათების მცირე რაოდენობა, უკეთესი სოციალური დახმარების პაკეტები და სხვ.; ასევე, სამხედრო სამსახურსა და პოლიციაში გარკვეული შეზღუდვები არსებობს გაფიცვის უფლებისა და პროფესიულ კავშირებში გაწევრიანების კუთხით. მიუხედავად ამისა, ეს შეზღუდვები არც საჯარო სამსახურის შესახებ სპეციალური კანონით არის გაწერილი და არც ჩვეულებითი სამართლით არის

აღიარებული (Bachand Winchester, 2003, 286). დიდ ბრიტანეთში საჯარო მოსამსახურეთა სამართლებრივი ურთიერთობები თავისუფალი კოლექტიური შეთანხმებებისა და მხარეებს შორის სახელშეკრულებო მოლაპარაკებების საგანია. თუმცა დასაქმების სხვადასხვა სექტორში კოლექტიურ შეთანხმებებს სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანო აფორმებს. გარდა ამისა, მკაცრად განსაზღვრული კარიერული ჯგუფები არ არსებობს და საჯარო და კერძო სექტორების დასაქმების სფეროებს შორის გამტარიანობა მაღალია. ეს უკანასკნელი კონტინენტური ევროპის ფორმატისგან გადახრილია. საჯარო მოსამსახურის სტატუსის თვალსაზრისით, განსხვავება პერსონალის საქმიანობის სფეროების მიხედვით არსებობს და არა მათი საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების ფორმის მიხედვით. თუმცა მოსამსახურეთა ორ „სტატუს ჯგუფს“ განასხვავებენ (ცისფერ- და თეთრსაყელოიანებს), რის გამოც საჯარო და კერძო დასაქმების სფეროებს შორის კონცეპტუალური სიახლოვეა.

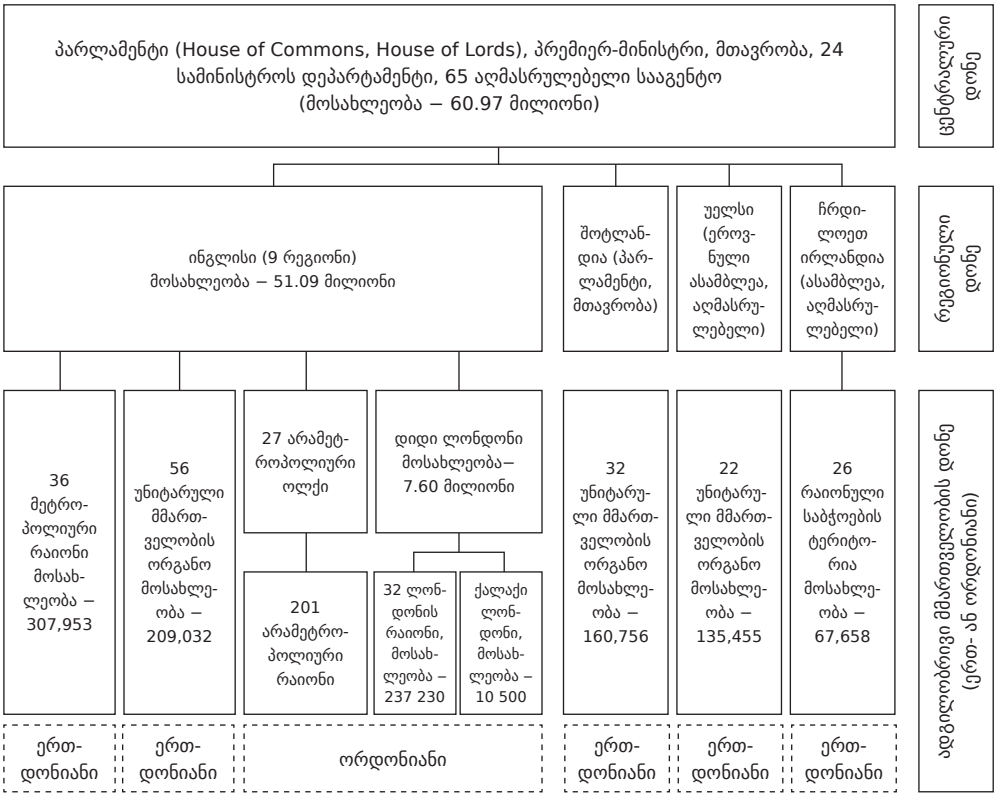
ორმაგი პოლიტიკის ტრადიცია ბრიტანეთის საჯარო სამსახურზეც აისახება. თუმცა საჯარო სამსახური (ტექნიკური გაგებით) ცენტრალურ დონეზე (სამინისტროები და სააგენტოები) მხოლოდ ადმინისტრაციულ პერსონალს მოიცავს და ხშირად ცენტრალური მთავრობის სინონიმად გამოიყენება. აღნიშნულისგან განსხვავებით, ადგილობრივი მმართველობის მოსამსახურეები, მასწავლებლების ჩათვლით არა საჯარო სამსახურის, არამედ საჯარო მომსახურების სფეროს ნაწილად ითვლებიან. ამ მიზეზით ცენტრალური (საჯარო მოხელეები) და ადგილობრივი (საჯარო მოსამსახურეები) მმართველობის დონეზე დასაქმებული პერსონალი, როგორც კონცეპტუალურად, ასევე სამართლებრივი ურთიერთობის ფორმით უნდა განვასხვავოთ (Bogumil and Kuhlmann, 2007, 143).

თანამედროვე ბრიტანული საჯარო სამსახურის წარმოშობა მე-19 საუკუნიდან იწყება, როდესაც 1854 წლის Northcote-Trevelyan-ის ანგარიშის მიხედვით, სახელმწიფო მოსამსახურეთა პოზიცია შეიქმნა, რომლებსაც „სახელმწიფოს ფუნქციები უნდა განეხორციელებინათ“ (SausmanandLocke, 2007, 190). ეს მოსამსახურეები ცოდნისა და უნარების მიხედვით ღია კონკურსის საფუძველზე შეირჩეოდნენ. ტრადიციულად, ბრიტანულ საჯარო სამსახურს პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპი ახასიათებს და მიუკერძოებელ და პოლიტიკური ცვლილებებისგან დამოუკიდებელ სისტემად მიიჩნევა, სადაც უვადოდ დანიშნული საჯარო მოსამსახურეები ნებისმიერ ლეგიტიმურ ხელისუფლებას ემსახურებიან (Sturm, 2003, 237; Page, 2010). ბრიტანეთის სამინისტროების ბიუროკრატიას პარტიული თანამდებობის ან პოლიტიკური საქმიანობის განხორციელების უფლება არ აქვს, ასევე არ შეუძლია წარმომადგენელთა პალატის

ანდა ევროპის პარლამენტის წევრი (თუმცა ადგილობრივი საბჭოს წევრობა დასაშვებია) გახდეს. სამთავრობო ბიუროკრატიას კონკრეტული მინისტრის მიმართ აბსოლუტური ერთგულების პრინციპი ახასიათებს, რაც მინისტრისათვის საუკეთესო რჩევის მიცემას გულისხმობს. ერთგულების პრინციპი ბრიტანული საჯარო სამსახურის ძირითადი კომპონენტია (Page, 2010, 408).

სამინისტროს მაღალი ელიტა, ძირითადად, ოქსფორდისა და კემბრიჯის უნივერსიტეტების კურსდამთავრებულებისგან შედგება (ე. წ. „OxbridgeElite“), რომელებიც საჯარო სამსახურის 80 %-ს შეადგენენ. მათ სხვა „საჯარო სკოლებში“ (რომლებიც დამოუკიდებელი კერძო ელიტური სკოლები არიან) მიღებული განათლების მქონე პირებისგან სოციალური ერთგვაროვნებითა და ექსკლუზიური პროფესიონალიზმით განასხვავებენ: „უმაღლესი საჯარო სამსახური ექსკლუზიურად და ელიტურად მიიჩნევა“ (Sausmanand Locke, 2007, 190). კონტინენტური ევროპის ქვეყნების მმართველობის კულტურაში, იურისტების პრივილეგირებული პოზიციისაგან განსხვავებით, ბრიტანული საჯარო სამსახურის დასაქმების სისტემა კვალიფიკაციისა და განათლების კუთხით უფრო მეტად ღიაა (konig, 2002), სადაც, ზოგადად, ჰუმანიტარულ მეცნიერებებს ენიჭება უპირატესობა (Sturm, 2003, 236). 2004 წელს საჯარო სამსახურში დაახლოებით 524000 ადამიანი იყო დასაქმებული, მაშინ, როდესაც 1970-იან წლებში დასაქმებულთა რიცხვი 750000 აღწევდა. ეს მონაცემები ტეტჩერის ხარჯების შემცირების პოლიტიკის შედეგია (Sausmanand Locke, 2007, 192).

2005 წელს ადგილობრივ დონეზე საჯარო სერვისების მიწოდების სექტორი ერთ-ერთი ყველაზე დიდი დამსაქმებელი იყო, სადაც მთელ საჯარო სექტორში დასაქმებული პირების 56 % საქმიანობდა. ხოლო ცენტრალურ დონეზე დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა 17 %-ს და ეროვნულ ჯანდაცვის სისტემაში დასაქმებულ პირები − 26 %-ს შეადგენდა. მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, ლონდონში მთავრობების ცვლილებებისა და მნიშვნელოვანი რეფორმების გატარების მიუხედავად, დიდ ბრიტანეთში ადგილობრივ დონეზე საჯარო მომსახურების მიწოდება სტაბილურად შენარჩუნდა და 1990-იან წლებამდე საჯარო მომსახურებების მიწოდების სფერო გაფართოვდა კიდეც. იმის გამო, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება სასკოლო განათლების მიწოდებაზეა პასუხისმგებელი, მასწავლებლები ადგილობრივი მმართველობის მოსამსახურეების კატეგორიას მიეკუთვნებიან, რაც მთელი ადგილობრივი პერსონალის ერთ მეოთხედს შეადგენს (Roberand Schroter, 2000). 1950-იანი წლების დასაწყისში ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებში 1.4. მილიონი ადამიანი იყო დასაქმებული, რომელთა რიცხვი 1962 წელს 1.8. მილიონამდე გაიზარდა და 1970-იან წლებში 3 მილიონს მიაღწია. მხოლოდ 1990-იანი წლებიდან ად-



ავტორის დიაგრამა; დამატებითი ინფორმაციისათვის იხილეთ: ეროვნული სტატისტიკის სამსახური, 2012

სურათი 3.5. საჯარო მმართველობა დიდ ბრიტანეთში (2012)

გილობრივ დონეზე დასაქმებული პერსონალის რიცხვი (დაახლოებით 300000 დასაქმებულით) ადგილობრივი ორგანოებისათვის ფუნქციების შეზღუდვისა და კერძო სექტორისათვის გადაცემის შედეგად შემცირდა.

3.5. სურათი დიდი ბრიტანეთის მმართველობით სისტემას აჯმებს.

3.5 ცენტრალურ-აღმოსავლური ევროპული მოდელი: უნგრეთი

ცენტრალურ-აღმოსავლეთ ევროპისა და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მმართველობის სტრუქტურა, 1945 წლიდან 1990 წლის ჩათვლით, თითქმის ნახევარი საუკუნის განმავლობაში, ერთპარტიულ, ცენტრალიზებულ მართვის მოდელს ეფუძნებოდა (საბჭოთა ტრადიცია; Painterand Peters, 2010, 27). კომუნისტურ რეჟიმამდე არსებული მმართველობის ტრადიციისა და 1990 წლის შემდეგ დამყარებული სისტემის მიხედვით, დაახლოებით ქვეყ-

ნების ორი ჯგუფი შეიძლება გავნასხვაოთ: ერთი მხრივ, ცენტრალურ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ჯგუფი (უნგრეთი, პოლონეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა და სლოვაკეთი), რომლებიც მე-19 საუკუნეში და 1919 წლამდე ჰაბსბურგების იმპერიის შემადგენლობაში შედიოდნენ ან პრუსიის მიერ იყვნენ დაპყრობილი (როგორიცაა პოლონეთის ნაწილი). ამ ქვეყნებში 1990 წლის შემდეგ არაკომუნისტურმა რეფორმატორულმა ელიტამ დეცენტრალიზებული კონსტიტუციური მმართველობის მოდელი დააფუძნა, ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურის თანხლებით (Wollmann, 1995); მეორე მხრივ, სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები, მაგალითად, ბულგარეთი და რუმინეთი, რომელთა ნაწილი მე-19 საუკუნის გვიანდელ პერიოდამდე და 1991 წლამდე ოტომანების იმპერიას ან მეფის რუსეთს ეკუთვნოდა. მათ 1990 წლის შემდეგ, პოლიტიკური და ინსტიტუციური გარდაქმნის შედეგად, ცენტრალიზებული მართვის მოდელი შეინარჩუნეს, რაც, ძირითადად, პოსტკომუნისტურმა ელიტამ განსაზღვრა.

სახელმწიფო მმართველობის ძირითადი მახასიათებლები

უნგრეთის (10 მილიონი მაცხოვრებელი) საბჭოთა რეჟიმისაგან ჩამოშორება და დემოკრატიულ, კონსტიტუციურ სახელმწიფოდ გარდაქმნა „შეთანხმების საფუძველზე“ განხორციელდა (Batt, 1990). ახალი პოლიტიკური და მმართველობითი სისტემების შექმნა დემოკრატიულ ოპოზიციასა და (1980-იანი წლების გვიანდელ პერიოდში) უკვე რეფორმირებულ უნგრეთის კომუნისტურ პარტიას შორის შეთანხმების საფუძველზე იყო მიღწეული. (Wollmannand Lankina, 2003, 93). 1989-1990 წლებში უნგრეთის კონსტიტუციური სახელმწიფოს ხელახლა შექმნა ასევე ფართო პოლიტიკურ კონსენსუსს დაეფუძნა, რაც რადიკალურ დეცენტრალიზაციასა და ადგილობრივი მმართველობის შემოღებას მოიცავდა.

მიუხედავად იმისა, რომ უნგრეთის 1989 წლის 18 ოქტომბრის პოსტკომუნისტური კონსტიტუცია ფორმალურად 1949 წლის (კომუნისტურ) კონსტიტუციასთან იყო დაკავშირებული, ფაქტობრივად, პოლიტიკური სტრუქტურის რადიკალური ცვლილების გამო, სრულიად ახალი კონსტიტუცია იყო. გარდა ამისა, 2011 წლის ყველაზე უახლესი კონსტიტუციური რეფორმის (ძალაში შევიდა 2012 წლის 1 იანვრიდან) შედეგად, უნგრეთის საპარლამენტო მმართველობის სისტემას ერთპალატიანი პარლამენტი აქვს, რომელიც, პროპორციული და მაჟორიტარული სისტემების შერეული მოდელით, 4 წლის ვადით არჩეული 386 წევრისგან შედგება. ეს მოდელი გერმანიის საარჩევნო სისტემას ჰგავს. პარლამენტი პრემიერ-მინისტრს წევრთა უმრავლესობით ირჩევს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მინისტრებს პარლამენტის თანხმობის გარეშე ნიშნავს. პრე-

მიერ-მინისტრს პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის უფლება აქვს. პარლამენტის წევრების აბსოლუტურ უმრავლესობას შეუძლია, უნდობლობის გამოცხადებით ერთდროულად მოქმედი პრემიერ-მინისტრი (და არა კონკრეტული მინისტრები) გადააყენოს და ახალი პრემიერ-მინისტრი დაინიშნოს. ეს კონსტიტუციური პროცედურა გერმანიის კონსტიტუციიდან არის გადმოტანილი. ზოგადად, უნგრეთის მთავრობაში პრემიერ-მინისტრი ძლიერი პოლიტიკური ფიგურაა და შეგვიძლია, გერმანულ სისტემას შევადაროთ, ე. წ. „კანცლერის დემოკრატიით“ (Dimitrov, 2006, 208). ქვეყნის პრეზიდენტი 5 წლის ვადით პარლამენტის მიერ აირჩევა, თუმცა მას უფრო მეტი უფლებამოსილება აქვს, ვიდრე მის გერმანელ კოლეგას. მას უფლება აქვს, დაითხოვოს პარლამენტი, საკანონმდებლო წინადადებები წარადგინოს პარლამენტში და პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტები შინაარსობრივი კუთხით გადასინჯოს. იმ შემთხვევაში, თუ საკანონმდებლო აქტს არ ეთანხმება, შემზღუდველი ვეტოს გამოყენებით, შეუძლია, საკანონმდებლო წინადადებები განახლებული გადაწყვეტილების მისაღებად პარლამენტში დააბრუნოს, ან საკონსტიტუციო სასამართლოში წარადგინოს. პარლამენტს, თავის მხრივ, შეუძლია, ხმების უმრავლესობით პრეზიდენტის ვეტო დაძლიოს. თუმცა 2012 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ პარლამენტის მნიშვნელოვანი ფუნქციები შეიზღუდა, განსაკუთრებით ბიუჯეტთან დაკავშირებით, ე.წ. „ფისკალური საბჭოს“ შექმნის შედეგად. გარდა ამისა, ახალი კონსტიტუციით საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების სფეროც შეიზღუდა, რაც „დასავლეთის“ პოლიტიკურმა მედიამ მწვავედ გააკრიტიკა.

სახელმწიფოს სტრუქტურა და მმართველობის სისტემა

1990 წლის შემდეგ საჯარო მმართველობის სისტემის გარდაქმნა დასაწყისშივე დიდი დაპირისპირების საგანი იყო. ერთი მხრივ, იმ დროისთვის უპრეცედენტოდ დეცენტრალიზებული მმართველობის მოდელი მუნიციპალიტეტებისა და დაბებისათვის, როგორც ადგილობრივი მმართველობის ერთეულებისათვის, ფართო ავტონომიისა და უფლებამოსილებების მინიჭებას, იმავდროულად, ცენტრალური ხელისუფლების ზედამხედველობის მინიმუმამდე შემცირებას, ისახავდა მიზნად; მეორე მხრივ, დეცენტრალიზებული ადგილობრივი მმართველობის ერთეულების გაცხადებულ ავტონომიას ცენტრალური ხელისუფლების მიერ რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე საკუთარი სექტორული ადმინისტრაციული ერთეულების არსებობა ეწინააღმდეგებოდა და აბალანსებდა (ე. წ. დეკონცენტრირებული სახელმწიფო მმართველობა) (Wollmann, 1995, 571). ამგვარად, სოციალისტური სახელმწიფოს მემკვიდრეობიდან ცენტრალიზებული მართვის სტილი შენარჩუნდა.

ადგილობრივი მმართველობის ინსტიტუტებსა და სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ ერთეულებს შორის დაპირისპირებას ქვეყნის განვითარებაზე განგრძობითი გავლენა ჰქონდა.

საწყის ეტაპზე პრემიერ-მინისტრმა რწმუნებულები, როგორც „სახელმწიფოს წარმომადგენლები“ (Commissionerofthe Republic) (ფრანგული პრეფექტის მსგავსად) შვიდ რეგიონში (ასევე ქალაქ ბუდაპეშტში) დანიშნა. რწმუნებული რეგიონში ხელისუფლების საქმიანობის კოორდინაციაზე იყო პასუხისმგებელი და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივ ზედამხედველობას ახორციელებდა. თუმცა 1994 წელს გატარებული რეფორმის შედეგად რეგიონები და მისი რწმუნებულები გაუქმდა. აღნიშნულის ნაცვლად, 1996 წელს რეგიონულ დონეზე, 19 ოლქსა (megyk) და ბუდაპეშტში, პრემირ-მინისტრის დაქვემდებარების ქვეშ სახელმწიფო ხელისუფლების ერთეულები შეიქმნა. ამჟამად სახელმწიფო ხელისუფლების რეგიონული ორგანოები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ერთად ფუნქციონირებენ, ფრანგული სისტემის ორმაგი მმართველობის სტრუქტურის მსგავსად.

1996 წელს შვიდი რეგიონული ერთეული რეგიონული მმართველობის სივრცითი დაგეგმარების მიხედვით შეიქმნა. ეს რეგიონები, უნგრეთის ევროკავშირში გაწევრიანების მიზნით, NUTS[24]-ის ევროპულ კონცეფციას დაეფუძნა და უნგრეთის შიდაორგანიზაციული მოწყობის გაუმჯობესება, ძირითადად, ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერის ფარგლებში განხორციელდა (Wollmannand Lankina, 2003).[25] როგორც ზემოთ აღინიშნა, ადგილობრივი მმართველობის პარალელურად, უნგრეთის მმართველობის სისტემა სახელმწიფო ხელისუფლების (სექტორული) მმართველობის ერთეულებისგან შედგება. არსებული ვითარება ცენტრალური ხელისუფლების მრავალ ორგანოს ეხება, რომლებიც შესაბამის სექტორულ სამინისტროს ზედამხედველობენ და მათი მმართველობითი იურისდიქცია მთელი ქვეყნის მასშტაბით ვრცელდება, მაგალითად შრომის ბაზრის მმართველობის ორგანო, ჯანმრთელობის დაზღვევის ფონდები და გარემოს დაცვის ორგანო. გარდა ამისა, რეგიონებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების დონეზე ერთმიზნიანი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებიც არსებობენ. ისინი, ძირითადად, ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების სექტორული უფლებამოსილებით არიან აღჭურვილი და სექტორულ სამინისტროებს მათი უფლებამოსილებების განხორციელებასა და ზედამხედველობაში უწევენ დახმარებას.

ფუნქციური გადაფარვისა და დაპირისპირების თავიდან არიდების მიზნით, პატარა მუნიციპალიტეტების სრულ განაკვეთზე დასაქმებულ ადმინისტრაციულ

ხელმძღვანელებს (ტრადიციულად ეწოდებათ „ნოტარიუსები“), ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებთან ერთად, სექტორული სახელმწიფო მმართველობის ფუნქციების განხორციელებაც ევალებათ. ამგვარად, აღნიშნული სისტემა კომუნისტების პერიოდამდე არსებულ ორმაგი მმართველობის სქემას ჰგავს, რომელიც ავსტრიულ-გერმანული მმართველობის ტრადიციიდან იღებს სათავეს, სადაც ადგილობრივი ხელისუფლება, გარდა საკუთარი ფუნქციებისა, ასევე სახელმწიფოს მიერ დელეგირებულ უფლებამოსილებებს ახორციელებს და რომელთა განხორციელებაზე არსებული მმართველობითი ზედამხედველობა უფრო მეტია, ვიდრე, უბრალოდ, სამართლებრივი შემოწმება.

საჯარო მმართველობა რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე

უნგრეთს ორდონიანი ადგილობრივი მმართველობის სისტემა აქვს. მუნიციპალიტეტების დონე (უფრო დაბალი) 3175 ადგილობრივი მმართველობის ერთეულს (თითოეული საშუალოდ 3170 მაცხოვრებლით) მოიცავს. მათ 91 %-ს 5000-ზე ნაკლები მაცხოვრებელი ჰყავს. მუნიციპალიტეტების დონე დამატებით 2863 სოფლად, 265 დაბად და 23 ოლქის სტატუსის მქონე ქალაქად (გერმანიის kreisfreie Stadte-ს მსგავსად) იყოფა (Dexia, 2008, 365). ბუდაპეშტს (1,7, მილიონი მაცხოვრებლით, რაც უნგრეთის მთელი მოსახლეობის 17 %-ს შეადგენს) დამოუკიდებელი ქალაქის განსაკუთრებული სტატუსი აქვს და 23 რაიონად არის დაყოფილი. ადგილობრივი მმართველობის მაღალი დონე 19 ოლქისგან (megyek) შედგება, რომელთა ტერიტორიული საზღვრები შუა საუკუნეებიდან დადგინდა. 1990 წლის შემდეგ, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობები ოლქების დონეზე შეიქმნა, მათი წარმომადგენლობის ორგანოები არაპირდაპირი წესით აირჩეოდნენ მუნიციპალური საბჭოების მიერ, სანამ 1994 წელს პირდაპირი წესით არჩევნები იქნებოდა შემოღებული (იხილეთ ქვემოთ).

1990 წლის ადგილობრივი მმართველობის აქტს ნაწილობრივ კონსტიტუციური სტატუსი მიენიჭა, რომელშიც ცვლილების შეტანა პარლამენტის წევრთა ორი მესამედის თანხმობით იყო შესაძლებელი. კანონის თანახმად, მუნიციპალიტეტები, როგორც ადგილობრივი მმართველობის უფრო დაბალი დონე, დეცენტრალიზაციისა და ახალი სახელმწიფო მოწყობის დემოკრატიზაციის ძირითადი ღერძი უნდა გამხდარიყვნენ. 1990-იან წლებში მუნიციპალიტეტებისათვის მინიჭებული კონსტიტუციური და პოლიტიკური უპირატესობა დადასტურდა კანონის იმ ნორმის საფუძველზე, რომლის თანახმად, მხოლოდ მუნიციპალი-

ტეტებს ჰყავდათ პირდაპირი წესით არჩეული ადგილობრივი საბჭოები, მაშინ როდესაც ოლქების საბჭოები მუნიციპალური საბჭოების მიერ არაპირდაპირი წესით იყვნენ არჩეული, რის გამოც მხოლოდ „ნაწილობრივი“ დემოკრატიული ლეგიტიმურობით სარგებლობდნენ. 1994 წლის რეფორმის ფარგლებში, ოლქები პოლიტიკურად და ფუნქციურად გაძლიერდნენ, საბჭოების პირდაპირი წესით არჩევის შემოღებისა და მათი უფლებამოსილებების გაფართოების გზით. მიუხედავად ამისა, ოლქები არც სამართლებრივად და არც ფუნქციურად მუნიციპალიტეტებს არ აღემატებოდნენ. დემოკრატიული აქტენცების გაზრდისა და ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მაღალი თვითშეფასების შედეგად ადგილობრივ საზოგადოებებსა და „დასახლებებს“ საკუთარი ინიციატივითა და თავისუფალი ნებით ახალი დამოუკიდებელი მუნიციპალიტეტების დაფუძნების უფლება მიენიჭათ. შედეგად, მუნიციპალიტეტების რიცხვი 1600-იდან 3100-ამდე გაიზარდა. მას შემდეგ ადგილობრივი ტერიტორიული რეფორმა სერიოზულად აღარც კი განხილულა.

გარდა არჩეული ადგილობრივი საბჭოებისა, კანონმდებლობამ მერების პირდაპირი წესით არჩევაც დაადგინა, რომლებსაც ადგილობრივი მმართველობის ხელმძღვანელობაში მნიშვნელოვანი წონა ჰქონდათ. ახალი ადგილობრივი მმართველობის აქტით, რომელიც ორბანის მთავრობის ხელმძღვანელობით მიიღეს და 2011 წლის 21 დეკემბერს შევიდა ძალაში, მერების პირდაპირი წესით („კვაზისაპრეზიდენტო“) არჩევნები გაუქმდა. ნაცვლად, მერები – „კვაზისაპარლამენტო ფორმით“ – მუნიციპალური საბჭოს მიერ საკუთარი წევრებიდან აირჩევიან. ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელმძღვანელობას ზემოთ ხსენებული სრულ განაკვეთზე დასაქმებული ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი („ნოტარიუსი“) უზრუნველყოფს, რომელსაც მუნიციპალიტეტის საბჭო ნიშნავს მარტივი პროცედურით. მას ადმინისტრაციული აღმასრულებლის ფუნქცია აქვს, როდესაც მერი პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას ახორციელებს (Temesi, 2000, 358). იმ მუნიციპალიტეტების რიცხვი, რომელთაც საკუთარი ადმინისტრაცია ჰყავდათ, 1991 წელს 50 %-ამდე და 2010 წელს 34 %-ამდე შემცირდა. თუმცა, იმავდროულად, გაიზარდა იმ მუნიციპალიტეტების რიცხვი, რომლებსაც საერთო „ნოტარიუსი“ ჰყავდათ (Kovacs, 2012). მცირე მუნიციპალიტეტების მაღალი რიცხვიდან გამომდინარე, ეროვნულმა კანონმდებლობამ მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობის მრავალფეროვანი ფორმები შექმნა და წაახალისა. ამ მიზნით, 1993 წელს მიიღეს კანონი მუნიციპალიტეტების გაერთიანებისა და თანამშრომლობის შესახებ, ასევე 2003 წელს – მრავალმიზნობრივი გაერთიანებების შექმნის შესახებ. ამჟამად დაახლოებით 2600 მუნიციპალიტეტთაშორისი გაერთიანება არსებობს, საჯარო მომსახურების მიწოდების ან მმართველობითი უფლებამოსილებების ერთობლივად განხორციელების

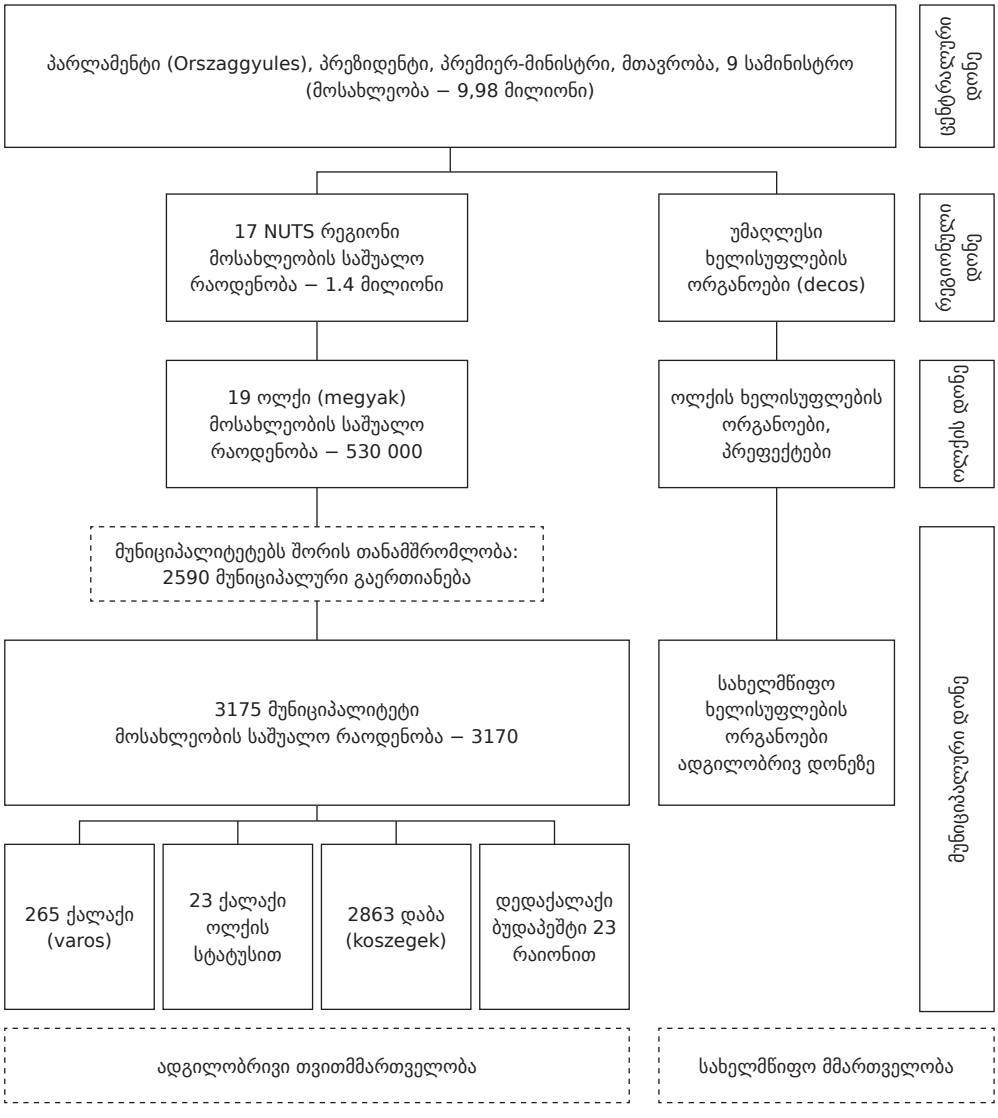
მიზნით (Dexia, 2008, 369).

ადგილობრივ თვითმმართველობებს ფართო უფლებამოსილებები აქვთ, რაც დაწყებით სკოლებს, სოციალურ მომსახურებას, საექთნო საქმესა და კომუნალური სერვისების მიწოდებას მოიცავს. გარდა ამისა, ისინი სახელმწიფოს მიერ „დელეგირებული“ უფლებამოსილებების განხორციელებაზეც არიან პასუხისმგებელი. 1996 წლის რეფორმა მუნიციპალიტეტების ფინანსური რესურსების გაუმჯობესებას ისახავდა მიზნად (იხ. ზემოთ, 366). ეროვნული მმართველობის სისტემაში ადგილობრივი დონეების ფუნქციური მნიშვნელობა კარგად ჩანს იმ გარემოებაში, რომ მთლიანი საჯარო ხარჯების 24 % ადგილობრივ მმართველობაზე მოდის, რომელთანაც დაახლოებით 19 %-ს მუნიციპალიტეტები და 5 %-ს ოლქები ხარჯავენ. უფრო მეტიც, მთელ საჯარო სექტორში დასაქმებული პერსონალის დაახლოებით 65 % ადგილობრივი მმართველობის ორივე დონეზე მუშაობს. ამ მაჩვენებლით, ევროპის ქვეყნებიდან უნგრეთი ყველაზე მაღალ პოზიციაზეა (იხ. ზემოთ, 64).

საჯარო სამსახური და საჯარო პერსონალი

კომუნისტური რეჟიმის პირობებში უნგრეთში – ისევე, როგორც სხვა სოციალისტურ ქვეყნებში – სახელმწიფო სამსახურსა და სხვა სფეროებში დასაქმება ერთიანი შრომის კანონით რეგულირდებოდა (Vesselin, 2006, 216). რეჟიმის ცვლილების შედეგად 1992 წლის მარტში მიიღეს კანონი, რომელიც „კლასიკურ“ კარიერაზე დაფუძნებული საჯარო მოხელეებისა და ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების სტატუსს განასხვავებდა (Bossaert and Demmke, 2002, 9). პირველ კატეგორია პროფესიონალიზმს, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტისა და კეთილსინდისიერების პრინციპს ეფუძნებოდა. საჯარო მოხელეები ძირითად აღმასრულებელ ფუნქციებს ასრულებდნენ, ხოლო სხვა საჯარო მოსამსახურეები ხელშეკრულების საფუძველზე მოქმედებდნენ. ეს, ძირითადად, შეეხება მასწავლებლებსა და მუნიციპალიტეტის პერსონალის უმრავლესობას (Marcouand Wollmann, 2008, 152). შედეგად, უნგრეთს აქვს ორსტატუსიანი საჯარო სამსახურის სისტემა, სადაც 25 % საჯარო მოხელეა და 75 % შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პერსონალი (Demmke, 2011, 323).

3.6. სურათი აჯამებს უნგრეთის მმართველობის სისტემას.



წყარო: ავტორის დიაგრამა. დამატებითი ინფორმაცია რეგიონული ატლასიდან - უნგრეთის საჯარო მმართველობის სტრუქტურა, 1 ივლისი, 2009

სურათი 3.6. უნგრეთის მმართველობის სისტემა (2012)

3.6 ქვეყნების შედარებითი ანალიზი

წინამდებარე თავში ექვსი ქვეყნის მმართველობის სისტემებს შევადარებთ და OECD-ის კონტექსტში უფრო ფართოდ განვიხილავთ. ამ მიზნით სამი შესაბამისი კრიტერიუმი იქნება გამოყენებული, რომლებიც OECD-ის მმართველობით სისტემებსა და საჯარო სექტორს რაოდენობრივი თვალსაზრისით ადარებს:

- საჯარო მმართველობის სფერო;
- მმართველობის სტრუქტურა დონეების მიხედვით;
- მმართველობის ფუნქციური პროფილი.

უპირველეს ყოვლისა, 3.1. ცხრილში შეჯამებულია სახელმწიფოსა და მმართველობის ძირითადი მახასიათებლები, რომლებიც წინა თავებში იყო იდენტიფიცირებული. უნდა აღვნიშნოთ, რომ მითითებული მახასიათებლები ტრადიციულ მმართველობის სისტემებთან იქნება კავშირში და წინა ათწლეულში რეფორმების შედეგად განხორციელებული ცვლილებები (მეოთხე თავი) მხედველობაში არ იქნება მიღებული.

ცხრილი 3.1. ტრადიციული სახელმწიფო და მმართველობის სისტემები ევროპაში

ქვეყანა	სახელმწიფო მმართველობა და დემოკრატია	სახელმწიფო სტრუქტურა/ მმართველობის სისტემა	ადგილობრივი/ დეცენტრალიზებული მმართველობა	საჯარო სამსახური
საფრანგეთი	ნახევრად საპრეზიდენტო; ჰიბრიდული	უნიტარული, ცენტრალიზებულ-ნაპოლეონური; კანონის უზენაესობის კულტურა (რომანულ-ფრანგული)	ფუნქციურად სუსტი; შერეული სისტემა, პოლიტიკურად ძლიერი, სამხრეთევროპული ტერიტორიული ტიპი	კარიერაზე დაფუძნებული სისტემა/ დახურული
იტალია	საპარლამენტო; ჰიბრიდული	უნიტარული, ცენტრალიზებულ-ნაპოლეონური; კანონის უზენაესობის კულტურა (რომანულ-ფრანგული)	ფუნქციურად სუსტი; შერეული სისტემა, პოლიტიკურად ძლიერი, სამხრეთევროპული ტერიტორიული ტიპი	კარიერაზე დაფუძნებული სისტემა/ დახურული (1990-იან წლებამდე)
გერმანია	საპარლამენტო; ჰიბრიდული	ფედერალური, დეცენტრალიზებული/ სუბსიდიარული; კანონის უზენაესობის კულტურა (რომანულ-ფრანგული)	ფუნქციურად ძლიერი, შერეული სისტემა, პოლიტიკურად ძლიერი, ჰიბრიდული ტერიტორიული ტიპი	კარიერაზე დაფუძნებული სისტემა/ დახურული

ქვეყანა	სახელმწიფო მმართველობა და დემოკრატია	სახელმწიფო სტრუქტურა/ მმართველობის სისტემა	ადგილობრივი/ დეცენტრალიზებული მმართველობა	საჯარო სამსახური
შვედეთი	საპარლამენტო/ შეთანხმებაზე დაფუძნებული	უნიტარული, დეცენტრალიზებული; კანონის უზენაესობის კულტურა (რომანულ-ფრანგული)	ფუნქციურად ძლიერი, დაყოფილი სისტემა, პოლიტიკურად ძლიერი, ჩრდილოეთევროპული ტერიტორიული ტიპი	პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემა/ ღია
დიდი ბრიტანეთი	საპარლამენტო/ უმრავლესობაზე დაფუძნებული	უნიტარული, ცენტრალიზებული; საჯარო ინტერესის კულტურა (საერთო სამართალი)	ფუნქციურად ძლიერი, დაყოფილი სისტემა, პოლიტიკურად სუსტი ჩრდილოეთევროპული ტერიტორიული ტიპი	პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემა/ ღია
უნგრეთი	საპარლამენტო/ ჰიბრიდული	უნიტარული, დეცენტრალიზებული; კანონის უზენაესობის კულტურა (რომანულ-გერმანული/ ავსტრიული)	ფუნქციურად ძლიერი, შერეული სისტემა, პოლიტიკურად ძლიერი, სამხრეთევროპული ტერიტორიული ტიპი	კარიერაზე დაფუძნებული სისტემა/ დახურული

შენიშვნა: უნგრეთის შემთხვევაში მოცემული ინფორმაცია მიემართება 1989 წლის შემდეგ პერიოდს.

წყარო: ავტორის შეჯამება.

3.6.1 საჯარო სექტორის ზომა და განვითარება

ქვეყნების შედარების შედეგად საჯარო სექტორისა და საჯარო მმართველობის სფერო და საზღვრები რაოდენობრივად ორ ძირითად ინდიკატორში ვლინდება, როგორებიცაა: (1) საჯარო ხარჯების კვოტა (ზოგადი საჯარო ხარჯების პროპორციული მიმართება მთლიან შიდა პროდუქტთან (GDP)); (2) საჯარო დასაქმების კვოტა (საჯარო სექტორში დასაქმებული პირების პროპორციული მიმართება დასაქმების მთლიან მაჩვენებელთან).

საერთაშორისო კონტექსტში საჯარო სექტორის განვითარებასთან მიმართებით რამდენიმე მნიშვნელოვანი მიმართულება შეგვიძლია გამოვყოთ 3.2. ცხრილიდან.

ცხრილი 3.2. საჯარო ხარჯების კვოტა საერთაშორისო კონტექსტში

ქვეყანა	1985	1995	2000	2009
დანია	-	59.22	53.68	58.42
ფინეთი	46.35	61.46	48.29	56.25
საფრანგეთი	51.78	54.44	51.64	55.99
შვედეთი	-	65.10	55.09	55.16
ბელგია	58.43	52.14	49.14	54.22
საბერძნეთი	-	45.71	46.69	53.63
ავსტრია	53.06	56.33	52.13	52.32
იტალია	49.84	52.51	46.18	51.87
დიდი ბრიტანეთი	49.92	43.90	39.05	51.64
ნიდერლანდის სამეფო	57.26	56.45	44.20	51.40
უნგრეთი	-	55.59	46.76	50.46
ირლანდია	-	41.12	31.27	48.90
პორტუგალია	-	43.41	41.13	48.17
გერმანია	-	54.77	45.11	47.50
ნორვეგია	-	50.94	42.30	46.32
ჩეხეთის რესპუბლიკა	-	54.47	41.82	45.93
ესპანეთი	-	44.44	39.12	45.80
პოლონეთი	-	47.71	41.08	44.40
კანადა	48.3	48.48	41.11	44.05
აშშ	36.85	37.13	33.88	42.12
ახალი ზელანდია	56.03	41.56	38.32	41.91
სლოვაკეთის რესპუბლიკა	-	48.64	52.14	41.91
ავსტრალია	39.54	37.42	35.52	35.30
შვეიცარია	-	35.00	35.10	33.74
OECD-ის საშუალო მაჩვენებელი	-	-	41.94	46.24

წყარო: OECD (2009, 2011) და ავტორის შეჯამება

პირველ რიგში, 1995-2009 წლების პერიოდში OECD-ის ქვეყნების უმეტესობაში საჯარო ხარჯების ოდენობა მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით შემცირდა (გამონაკლისია: საფრანგეთი, ბელგია, საბერძნეთი, დიდი ბრიტანეთი, ირლანდია, პორტუგალია, ესპანეთი, აშშ და ახალი ზელანდია, სადაც საჯარო ხარჯების კვოტა გაიზარდა. იმ ქვეყნების ჯგუფში, სადაც საჯარო ხარჯების კვოტა შემცირდა, შემცირების ზომა მნიშვნელოვნად განსხვავდება. ხარჯების

შემცირება უფრო მეტად შესამჩნევია, მაგალითად, გერმანიასა (55 %-იდან 48 %-ამდე) და შვედეთში (65 %-იდან 55 %-ამდე), ვიდრე, მაგალითად, დანიაში (59 %-იდან 58 %-ამდე). ზოგადად, საერთაშორისო დონეზე საჯარო ხარჯების კვოტაზე დაკვირვება გვიჩვენებს, რომ 1980-იანი წლების შუა პერიოდიდან 2000 წლამდე, მცირე გამონაკლისების გარდა, საჯარო ხარჯები შემცირებას განაგრძობს (Naschold and Bodumil, 2000, 28). თუმცა 2000-იან წლებში ქვეყანათა უმეტესობაში საჯარო ხარჯების კვოტა გაიზარდა, რაც „სახელმწიფოს“ იდეის ცვლილებასა (ახალი საჯარო მმართველობის დანერგვის შემდეგ) და მინიმალისტური რეფორმის წარმმართველი პრინციპების უგულებელყოფას უკავშირდება. დიდ ბრიტანეთშიც კი, საჯარო ხარჯების კვოტა 44 %-იდან (1995 წელი) 51 %-ამდე (2009 წელი) გაიზარდა (მეოთხე თავი, 4.4. ქვეთავი). გარდა ამისა, საჯარო დანახარჯების კვოტის ზომების მიხედვით, ქვეყნების სხვადასხვა ჯგუფი შეგვიძლია გამოვყოთ, რომელთაგან ნაშრომში განხილული ექვსივე ქვეყანა OECD-ის ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელს[26] (46.24 % 2009 წელს) აღემატება. OECD-ის ქვეყნებიდან, 2009 წლის მონაცემებზე დაყრდნობით, სამი ჯგუფი შეგვიძლია განვასხვაოთ:

- „მაღალი მაჩვენებლის“ მქონე ქვეყნების ჯგუფი, რომელთა საჯარო ხარჯების კვოტა, მიუხედავად შემცირებისა, 50 %-ს აღემატება (ამჟამად, 60 %-ზე ქვემოთ). ამ ჯგუფს მიეკუთვნებიან სკანდინავიის ქვეყნები (ნორვეგიის გარდა), საფრანგეთი, ბელგია, საბერძნეთი, უნგრეთი, იტალია, ავსტრია, ნიდერლანდის სამეფო და დიდი ბრიტანეთი.
- „საშუალო მაჩვენებლის“ მქონე ქვეყნების ჯგუფი, სადაც საჯარო ხარჯების კვოტა 40 %-იდან 50 %-ამდეა, გერმანიას, პორტუგალიას, ესპანეთს, ჩეხეთის რესპუბლიკასა და ირლანდიას მოიცავს.
- „დაბალი მაჩვენებლის“ მქონე ქვეყნების ჯგუფი, რომელთა საჯარო ხარჯების კვოტა 35-იდან 40 %-ამდეა, არაევროპულ ქვეყნებს (აშშ, კანადა, ავსტრალია, ახალი ზელანდია), ასევე სლოვაკეთსა და შვეიცარიას მოიცავს.

საჯარო დასაქმების კვოტა (3.3. ცხრილი), როგორც საჯარო მმართველობის ზომისა და საქმიანობის ფარგლების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინდიკატორი, საჯარო ხარჯების კვოტასთან შედარებით, ქვეყნებში ცვლილებების ნაკლებად დინამიკურ განვითარებას აჩვენებს. ეს შეიძლება საჯარო ინსტიტუტებისა და მმართველობის ერთეულების მიერ ცვლილებების მიუღებლობის გამოხატულება იყოს. 1995-2000 წლებში დასაქმების საერთო მაჩვენებელში, საჯარო დასაქმების წილის მიხედვით, OECD-ის ქვეყნებში ორ ჯგუფს გამოყოფენ: შედარებით პატარა ჯგუფი − მზარდი კვოტით და დიდი ჯგუფი შემცირების ტენდენციით. პირველი ჯგუფი მოიცავს ისეთ ქვეყნებს, როგორებიცაა: საფრანგეთი,

დიდი ბრიტანეთი, ფინეთი, ბელგია, იტალია, ესპანეთი, შვეიცარია, სლოვაკეთის რესპუბლიკა და თურქეთი; მეორე ჯგუფი ყველა სხვა დანარჩენ ქვეყანას აერთიანებს, ჩეხეთის გარდა, სადაც კვოტა უცვლელი დარჩა − 12.8 %. 2008 წლის საჯარო სექტორში დასაქმების კვოტის მიხედვით, ქვეყნები სამ ჯგუფად შეგვიძლია დავყოთ. ჩვენ მიერ შერჩეული 6 ქვეყნიდან, მხოლოდ გერმანია და იტალია არიან OECD-ის საშუალო მაჩვენებელზე (15 %) ქვემოთ, ხოლო დანარჩენ ოთხ ქვეყანას საშუალოზე მაღალი კვოტა აქვთ (იხილეთ 3.3 ცხრილი).

- ქვეყნების ჯგუფი ტრადიციულად მზარდი საჯარო სექტორით არიან: სკანდინავიის ქვეყნები, საფრანგეთი, უნგრეთი, დიდი ბრიტანეთი და ბელგია. ამ ქვეყნებში, საჯარო დასაქმების კვოტა 20-იდან 30 %-ამდეა.
- ქვეყნების მეორე ჯგუფი, რომელთა საჯარო სექტორი საშუალო ზომისაა, საჯარო დასაქმების კვოტა, როგორც წესი, 12-იდან 15 %-ამდეა, რაც ასევე OECD-ის ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელია. ამ კატეგორიას ირლანდია (ანგლოსაქსონიური ჯგუფიდან), იტალია, პორტუგალია და ესპანეთი (ნაპოლეონური ჯგუფიდან), ჩეხეთის რესპუბლიკა (ცენტრალურ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ჯგუფიდან) და აშშ მიეკუთვნებიან.
- ქვეყნების მესამე ჯგუფი, ნაკლებად მზარდი საჯარო სექტორით, სადაც საჯარო დასაქმების კვოტა 7-იდან 11 %-ამდეა, თურქეთს, სლოვაკეთის რესპუბლიკას, შვეიცარიას, საბერძნეთსა და გერმანიას მოიცავს.

ცხრილი 3.3. საჯარო ხარჯების კვოტა საერთაშორისო კონტექსტში

ქვეყანა	1995	2008
დანია	31.2	29.3
შვედეთი	29.8	26.2
ფინეთი	21.0	22.9
საფრანგეთი	21.6	21.9
უნგრეთი	-	19.5
დიდი ბრიტანეთი	14.2	17.4
ბელგია	16.9	17.1
კანადა	17.9	16.5
ირლანდია	15.9	14.8
აშშ	15.4	14.6
იტალია	14.2	14.3
ჩეხეთის რესპუბლიკა	12.8	12.8
ესპანეთი	11.5	12.3
პორტუგალია	13.0	12.1

ავსტრია	11.8	11.4
თურქეთი	9.1	11.0
სლოვაკეთის რესპუბლიკა	8.9	10.7
პოლონეთი	-	9.7
შვეიცარია	7.2	9.7
გერმანია	12.2	9.6
საბერძნეთი	-	7.9
OECD-ის საშუალო მაჩვენებელი	-	15.0

წყარო: OECD (2009, 2011) და ავტორის შეჯამება.

ამგვარად, 1990-იანი წლების შემდეგ OECD-ის ქვეყნებში საჯარო სექტორი როგორც გაფართოვდა, ასევე შემცირდა კიდეც (იხ. 3.3. ცხრილი). ჩვენ მიერ განხილული ქვეყნების შემთხვევაშიც ასეა, რომელთაგან ოთხი ქვეყანა (საფრანგეთი, უნგრეთი,[27] დიდი ბრიტანეთი და იტალია) საჯარო დასაქმების კვოტის მიხედვით მზარდ ტენდენციას გვიჩვენებს, ხოლო, იმავდროულად, ორ მათგანში (შვედეთი, გერმანია) ეს მაჩვენებელი შემცირდა. თუ აღნიშნულ ექვს ქვეყანაში 2000-იდან 2008 წლამდე საჯარო პერსონალის განვითარებას შევადარებთ, ვნახავთ, რომ ყველაზე მნიშვნელოვანი შემცირება, 10 %-ზე მეტი, გერმანიაში მოხდა. 1993 წლიდან 2002 წლამდე პერსონალის შემცირებამ 25 %-ამდე მიაღწია (Kuhlmannand Rober, 2006, 99). შემდეგი ქვეყნები − ნაკლებად მკვეთრი ცვლილებებით − უნგრეთი (-2 %) და იტალიაა (-1 %). აღნიშნულისგან განსხვავებით, 2000 წლის შემდეგ, დიდმა ბრიტანეთმა (+7 %), შვედეთი (+5 %) და საფრანგეთი (+3 %) თავიანთი საჯარო პერსონალი გააფართოეს (იხ. ცხრილი 3.4.).

ცხრილი 3.4. საჯარო სექტორში მთლიანი დასაქმების მაჩვენებელი, ქვეყნების შედარება, 2000-2008 წწ.

ქვეყანა	2000	2005	2008	განსხვავება	განსხვავება
გერმანია	6534000	5 797 000	5 840 000	-694 000	-10.6
საფრანგეთი	6 563 000	6 683 000	6 781 000	+218 000	+3.3
იტალია	3 640 600	3 635 500	3 611 000	-29 600	-0.8
შვედეთი	1 208 900	1 239 800	1 267 400	+58 500	+4.8
უნგრეთი	837 700	874 400	822 300	-15 400	-1.8
დიდი ბრიტანეთი	5 616 000	6 107 000	5 995 000	+379 000	+6.7

წყარო: http:/llo.org/, 2012 წლის 23 მაისი. ავტორის შეჯამება.

საფრანგეთის შემთხვევაში უნდა აღინიშნოს, რომ 2007 წელს პრეზიდენტმა ნიკოლა სარკოზიმ საჯარო ფუნქციების ყოველმხრივი შესწავლის (Revision Generaledes Politiques Publiques – RGPP) ამბიციური რეფორმა დაიწყო, ხარჯების დაზოგვის მიზნით. რეფორმის მიზანი, სხვა საკითხებთან ერთად, 2009 წლიდან 2012 წლის ჩათვლით, საჯარო სექტორში 1600000 პოზიციის შემცირება იყო, რაც ეტაპობრივად, საჯარო მოხელეთა პენსიაში გასვლის პროცესში, უნდა მომხდარიყო. პოლიტიკური ცვლილების კვალდაკვალ, რაც ხელისუფლებაში სოციალისტ პრეზიდენტ ოლანდისა და ეროვნულ ასამბლეაში მემარცხენეთა უმრავლესობაში მოსვლით დასრულდა, RGPP-ის რეფორმა და მისი მიზნები პოლიტიკურ დღის წესრიგს ჩამოშორდა. მიუხედავად ამისა, ქვეყნის ღრმა საბიუჯეტო კრიზისის ფონზე ახალი მთავრობის პოლიტიკურ დღის წესრიგში საჯარო სამსახურის პერსონალის რეფორმა აუცილებლად დაბრუნდება.

იტალიაში მთავრობამ, ქვეყნის საბიუჯეტო კრიზისისა და ვალების გათვალისწინებით, მარიო მონტის ე.წ. „ტექნოკრატიულმა“ დროებითმა მთავრობამ ასევე მიიღო რეფორმების პაკეტი, რასაც იტალიურ პოლიტიკურ ჟარგონზე „ხარჯვის ანალიზს“ უწოდებდნენ. 2012 წლის 7 აგვისტოს ამ რეფორმის პროგრამა პარლამენტის ორივე პალატამ მიიღო და მიზნად ისახავდა 2014 წლისათვის საჯარო მმართველობაში მენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებული პირების 20 %-სა და „ჩვეულებრივი“ პერსონალის 10 %-ით შემცირებას. მიუხედავად ამისა, 2013 წლის 24 და 25 თებერვალს ორივე პალატის არჩევნების შედეგებმა ამ რეფორმის ბედი და შემდგომი ღონისძიებების მსვლელობა ეჭვქვეშ დააყენა, რადგან არჩევნების შედეგები ორივე პალატაში სტაბილური მმართველი უმრავლესობის ფორმირებას მნიშვნელოვნად ართულებს.

3.6.2 მმართველობის სტრუქტურა და დონეები

პოლიტიკურ და მმართველობით სისტემაში საჯარო მმართველობის ფუნქციური მნიშვნელობის შედარებითი ანალიზისას ცენტრალურ დონეზე დასაქმებული პერსონალის წილი სხვა მმართველობის დონეებთან მიმართებით ერთ-ერთ ინდიკატორად შეგვიძლია გამოვიყენოთ. ამ მიზნით, მრავალდონიან სისტემებში მმართველობითი უფლებამოსილებების დეცენტრალიზაციის განსხვავებული ხარისხი სასარგებლო ინფორმაციას გვაძლევს. ცხრილი 3.5. გვიჩვენებს, რომ განხილული ქვეყნების მმართველობით სისტემებს დეცენტრალიზაციის განსხვავებული ხარისხი ახასიათებთ. მაგალითად, შვედეთში, სამინისტროებისა და სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების ფუნქციების შეზღუდვა ცენტრალურ დონეზე დასაქმებული პერსონალის 17 %-ს შეადგენს. დიდ ბრიტანეთში, ცენტრალურ დონეზე დასაქმებული პერსონალის პროპორციული

ცხრილი 3.5. საჯარო სამსახურში დასაქმების პროცენტული მაჩვენებელი მმართველობის დონეების მიხედვით

ქვეყანა	ცენტრალური/ფედერალური დონე			რეგიონული დონე			ადგილობრივი დონე			კონკრეტული სექტორი		
	1985	**1994**	**2005**	**1985**	**1994**	**2005**	**1985**	**1994**	**2005**	**1985**	**1994**	**2005**
გერმანია	9.9	11.6	12.0	55.6	51.0	53.0	34.5	38.1	35.0	–	–	–
საფრანგეთი	54.9	48.7	51.0	–	–	–	27.1	30.7	30.0	18.0	20.6	19.0
დიდი ბრიტანეთი	21.9	21.4	16.8	–	–	–	55.0	53.0	56.0	17.6	20.8	26.0
შვედეთი	–	17.3	17.0	–	–	–	–	84.7	83.0	–	–	–
იტალია	–	63.0	54.7	–	–	3.8	–	14.0	13.6	17.0	19.0	27.9
უნგრეთი	–	35.0	35.5			–	–	65.0	65.0	–	–	–

წყარო: Wollmann-ისა (2010a, 229) და ავტორის შეჯამება

მაჩვენებელი ასევე 17 %-ზე ნაკლებია (2005 წელი). დიდ ბრიტანეთში ცენტრალურ დონეზე დასაქმებული პერსონალის წილი განსაკუთრებით დაბალია, მიუხედავად იმისა, რომ ინგლისს უნიტარული და ცენტრალიზებული მმართველობის ფორმა აქვს. აღნიშნული წინააღმდეგობა შეიძლება იმით აიხსნას, რომ მნიშვნელოვანი საჯარო უფლებამოსილებების განხორციელება ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს აქვთ გადაცემული და მათზე კონტროლს ცენტრალური ხელისუფლება ახორციელებს. უნგრეთში ცენტრალურ დონეზე დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების 35 % ფუნქციური დეცენტრალიზაციის შესაფერის ხარისხს გვაძლევს. აღნიშნულისგან განსხვავებით, საფრანგეთში ცენტრალურ დონეზე დასაქმებული პირების რაოდენობა ჯერ კიდევ 50 %-ს აღემატება, მიუხედავად 1982 და 2003 წლებში გატარებული დეცენტრალიზაციის რეფორმებისა. გერმანიის ფედერალურ სისტემაში ფედერალური პერსონალის წილი 12 %-ზე ნაკლებია, ხოლო მიწებში დასაქმებული პირების რაოდენობა 53 %-ს აღწევს. ეს რიცხვები ფედერალური მთავრობის არასაკმარის მმართველობით როლს გვიჩვენებს და მთავარი აქცენტი მიწებზე გადააქვს. იტალიის კვაზიფედერალურ სისტემაში სახელმწიფო პერსონალის წილი 55 %-ზე მაღალია, მაშინ, როდესაც რეგიონების დონეზე მხოლოდ 3,8 %-ია დასაქმებული. ეს რიცხვები ცხადყოფს, რომ 1990-იანი წლების შემდეგ განხორციელებული დეცენტრალიზაციის მიუხედავად, ნაპოლეონური მმართველობის სისტემის მქონე სახელმწიფოებში ცენტრალური ხელისუფლება ინსტიტუციურად ძლიერი დარჩა. გარდა ამისა, აღნიშნული რიცხვები გვიჩვენებს, რომ კვაზიფედერალური ფორმით რეგიონების საკანონმდებლო, ფუნქციური და ფინანსური გაძლიერების მიუხედავად, ისინი დამოუკიდებლად ვერ ახორციელებენ მმართველობით საკითხებს.

მმართველობის ვერტიკალური სტრუქტურა ევროპის ქვეყნებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებებით ხასიათდება. ამ მიმართულებით მმართველობის სამი დონე შეგვიძლია განვასხვაოთ:

- ფედერალური ან კვაზიფედერალური დონე;
- ადგილობრივი დონე;
- მუნიციპალიტეტთა თანამშრომლობის ორგანოები;

ფედერალური ან კვაზიფედერალური დონე

კონსტიტუციური ტრადიციის გათვალისწინებით, გერმანიას განსაკუთრებული ფედერალური დეცენტრალიზებული მმართველობის სისტემა აქვს, სადაც რეგიონებს ფართო პოლიტიკური, საკანონმდებლო და მმართველობითი

ცხრილი 3.6. ადგილობრივი მმართველობის დონეების შედარება (2010-12)

ქვეყანა/ სტრუქტურა	დონე	ტერიტორიული ერთეული	რაოდენობა	მოსახლეობის საშუალო რაოდენობა
გერმანია	ფედერალური	მიწები	16	5.2 მილიონი
	ადგილობრივი	ოლქები	295	180 200
		ოლქების წევრი მუნიციპალიტეტების	11 146	5030
		თვითმმართველი ქალაქები	107	240 000
	მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობა	მუნიციპალიტეტების ასოციაციები, გაერთიანებები	1708	არ არის განსაზღვრული
საფრანგეთი	ადგილობრივი	რეგიონები	27	2.3. მილიონი
		დეპარტამენტები	101	639 000
		კომუნები	36 569	1560
	მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობა	კონსორციუმები		არ არის განსაზღვრული
		EPCI		არ არის განსაზღვრული
დიდი ბრიტანეთი	კვაზი-ფედერალური	რეგიონები (შოტლანდია, უელსი, ჩრდილოეთ ირლანდია)	3	5.0 მილიონი (შოტლანდია)
				2.9 მილიონი (უელსი)
				1.6 მილიონი (ჩრდილოეთ ირლანდია)
	ადგილობრივი (მხოლოდ ინგლისი)	მეტროპოლიური რაიონები (ერთ-დონიანი სისტემა)	36	308 000
		უნიტარული ხელისუფლების ორგანოები (ერთ-დონიანი სისტემა)	56	209 000
		არამეტროპოლიური ოლქები (ორდონიანი სისტემა)	27	759 000
		არამეტროპოლიური რაიონები (ორდონიანი სისტემა)	201	102 000
		ქალაქი ლონდონი (ორდონიანი სისტემა	32	237 000

ქვეყანა/ სტრუქტურა	დონე	ტერიტორიული ერთეული	რაოდენობა	მოსახლეობის საშუალო რაოდენობა
შვედეთი	ადგილობრივი	ოლქი	20	420 000
		მუნიციპალიტეტი	290	31 300
იტალია	კვაზი ფედერალური	რეგიონი	20	2.9 მილიონი
	ადგილობრივი	პროვინცია	110	551 000
		მუნიციპალიტეტი	8 094	7 455
	მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობა	მაღალმთიანი მუნიციპალიტეტების გაერთიანება	356	32 700
		მუნიციპალიტეტების გაერთიანება	278	არ არის განსაზღვრული
		კონსორციუმი	არ არის განსაზღვრული	16 700
უნგრეთი	ადგილობრივი	ოლქები	19	530 000
		მუნიციპალიტეტი	3 175	3 170
		სოფლები	2 863	არ არის განსაზღვრული
		ქალაქები	265	არ არის განსაზღვრული

წყარო: Dexia (2008), Wollmann (2010a, გვ. 225), Bogumil and Holtkamp (2010) და ავტორის შეჯამება და გამოთვლა.

უფლებამოსილებები გააჩნიათ. 1990-იანი წლების შემდეგ იტალია, რეგიონებისათვის ფუნქციური და საკანონმდებლო უფლებამოსილებების გადაცემის შედეგად, კვაზიფედერალურ კონსტიტუციურ ფორმას მიუახლოვდა. დიდ ბრიტანეთში, რეგიონული პარლამენტების შექმნისა და საკანონმდებლო და მმართველობით უფლებამოსილებების გადაცემის გამო, შოტლანდიას, უელსსა და ჩრდილოეთ ირლანდიას (უფრო ნაკლები ხარისხით) კვაზიფედერალური რეგიონების სტატუსი მიენიჭათ. აღნიშნულისგან განსხვავებით, ინგლისში რეგიონებმა დაგეგმვისა და მმართველობითი უფლებამოსილებების სტატუსი შეინარჩუნეს. ასეთმა ვითარებამ განსაკუთრებით ასიმეტრიული სახელმწიფო მმართველობის სისტემა შექმნა (Jeffery, 2009).

ადგილობრივი დონე

განხილულ ქვეყნებს, ძირითადად, ორდონიანი ადგილობრივი მმართველობის სისტემები აქვთ. ამ წესიდან გამონაკლისია საფრანგეთი, სადაც 1982 წელს,

ცხრილი 3.7. საჯარო ხარჯები მმართველობის დონეების მიხედვით

შედარების კრიტერიუმი	გერმანია			საფრანგეთი			იტალია			შვედეთი		დიდი ბრიტანეთი	უნგრეთი	
	მუნიციპალიტეტები	რეგიონები	მიწები	*კომუნები*	*დეპარტამენტები*	*რეგიონები*	*კომუნები*	*პროვინციები*	*რეგიონები*	*მუნიციპალიტეტი*	*ოლქი*	დიდი ბრიტანეთი: ერთდონიანი მმართველობა/ორდონიანი მმართველობა ოლქებით და რაიონებით	მუნიციპალიტეტები	ოლქები
ხარჯი ერთ სულ მოსახლეზე 1000 ევროში	1.5	0.3	3.2	1.2	0.8	0.3	1.0	0.2	2.3	4.9	2.4	3.9	0.8	0.3
პროცენტული მაჩვენებელი მთლიან საჯარო ხარჯში	11.7	2.4	24.6	8.2	5.4	1.9	8.8	1.6	19.6	27.1	13.5	29.5	18.5	5.1
რეგიონული ხარჯის პროცენტული მაჩვენებელი მთლიან საჯარო ხარჯში		38.7			15.5			30.2			40.6	29.5	23.6	

წყარო: Dexia (2008), Wollmann (2010a, გვ. 245).

რეგიონების დონის დამატების შედეგად, სამდონიანი ადგილობრივი მმართველობის სისტემა ჩამოყალიბდა. თუმცა იმ ქვეყნებმა, რომლებსაც, ზოგადად, ორდონიანი მმართველობის სისტემები აქვთ, კიდევ ერთი დონე დაამატეს, რომელიც მუნიციპალიტეტებისა და რეგიონების ფუნქციებს აერთიანებს. ეს ეხება გერმანიაში არსებულ თვითმმართველ ქალაქებს, ინგლისის უნიტარულ მმართველობის ორგანოებსა და უნგრეთში ოლქის სტატუსის მქონე ქალაქებს. აღნიშნული ასევე შვედეთის დედაქალაქ სტოკჰოლმსა და საფრანგეთის დედაქალაქ პარიზსაც ეხება.

ცხრილი 3.6. განხილულ ქვეყნებში არსებული ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების სტრუქტურასა და ადგილობრივი ხელისუფლების საშუალო ზომას გვიჩვენებს.

მუნიციპალიტეტთა თანამშრომლობის წარმონაქმნები

იმ ქვეყნებში, სადაც ადგილობრივ დონეზე ტერიტორიული რეფორმა ჯერ კიდევ არ არის გატარებული და სადაც პატარა ზომის მუნიციპალიტეტების რიცხვი მაღალია (საფრანგეთი, იტალია და გერმანული მიწების უმეტესობა, 1990 წლის შემდეგ უნგრეთი; მეოთხე თავი, 4.3. ქვეთავი), მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობის წარმონაქმნები პატარა მუნიციპალიტეტების მოქმედებების მხარდასაჭერად ფუძნდება. მათი ერთ-ერთი მაგალითია საფრანგეთის intercommunalite (12840 syndicats-ითა და 26000 communautes-ით).

საჯარო მმართველობის მრავალდონიან სისტემაში განხორციელება მმართველობის დონეების მიხედვით საჯარო ხარჯების განაწილებაზეც აისახება (იხ. ცხრილი 3.7). განხილული ექვსი ქვეყნის შედარების შედეგად ცენტრალურ დონეზე საჯარო ხარჯების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი, თითქმის 85 %, საფრანგეთს აქვს, ხოლო ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი, თითქმის 60 %, − შვედეთს. ეს მონაცემები საფრანგეთში ფისკალური ცენტრალიზაციისა და შვედეთში ფისკალური დეცენტრალიზაციის მაღალ ხარისხს გვიჩვენებს. შვედეთის ადგილობრივი მმართველობის დონეზე საჯარო ხარჯების 40.6 პროცენტული წილი სხვა ქვეყნებთან შედარებით ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია. გერმანიის ფედერალურ სისტემაში საჯარო ხარჯების 24.6 % მიწებზე მოდის, სადაც დიდი ნაწილი მასწავლებლებსა და პოლიციაზე დახარჯული თანხებია. „კვაზიფედერალურ“ იტალიაში საჯარო ხარჯების 19.6 %, რაც საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სერვისებს ფარავს, რეგიონების მიერ იფარება. ინგლისის ადგილობრივი მმართველობა საჯარო ხარჯების 29.5 %-ის შექმნაში მონაწილეობს. ეს რიცხვი გვიჩვენებს, რომ − მიუხედავად ინგლისის პოლიტიკური ცენტრალიზაციის

ცხრილი 3.8. უფლებამოსილებებისა და მმართველობის დონეების მიხედვით საჯარო ხარჯების პროცენტული მაჩვენებელი მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით.

საკითხების არეალი	გერმანია			საფრანგეთი		იტალია		შვედეთი		დიდი ბრიტანეთი		უნგრეთი		OECD	
	ფედერალური დონე	მიწები	მუნიციპალიტეტები	ცენტრალური	რეგიონული	ცენტრალური	რეგიონული	ცენტრალური	რეგიონული	ცენტრალური	რეგიონული	ცენტრალური	რეგიონული	ცენტრალური	რეგიონული
საჯარო მმართველობა	30.7	26.2	15.9	30.0	18.9	33.5	14.1	25.7	11.7	15.4	6.3	29.1	16.5	24.6	16.2
თავდაცვა	7.8	0.0	0.0	8.1	0.0	5.2	0.0	5.1	0.0	5.9	0.1	2.8	0.0	6.4	0.1
საჯარო წესრიგი	1.1	9.0	4.5	4.4	2.9	6.1	1.5	4.0	0.9	4.4	9.5	6.2	1.4	4.9	2.9
ეკონომიკა	9.5	10.3	11.4	13.5	12.3	6.6	14.1	10.1	5.9	9.5	9.4	16.7	8.0	14.1	13.6
გარემოს დაცვა	0.2	0.5	5.2	0.4	6.8	0.8	4.8	0.5	0.9	0.9	4.2	1.6	3.7	0.8	6.4
საცხოვრებელი და კომუნალური მომსახურება	1.3	2.1	5.9	1.4	15.3	1.1	4.2	0.4	2.7	1.2	6.8	0.3	7.6	0.9	6.5
ჯანდაცვა	0.0	1.6	1.7	0.9	1.1	13.3	45.2	4.5	26.9	17.3	0.0	6.7	15.2	9.0	8.5
დასვენება, სპორტი, კულტურა და რელიგია	0.3	1.6	6.0	2.0	10.1	1.5	3.1	1.2	3.6	1.3	4.0	3.0	5.1	1.8	7.7
განათლება	1.2	25.4	17.0	19.3	16.5	13.0	8.3	6.3	21.4	12.1	32.0	11.0	29.4	11.0	22.7
სოციალური უსაფრთხოება	47.9	23.4	32.6	20.0	16.1	19.0	4.7	42.4	26.2	32.0	27.7	22.7	13.1	26.4	15.5

მაღალი ხარისხისა − ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები, რაც სკოლების დაფინანსებასაც ფარავს, მაინც „ძალიან დიდი ბიზნესია“ (Wilsonand Game, 2006, 139). უნგრეთში საჯარო ხარჯების 24 % ადგილობრივი მმართველობის მიერ არის გაწეული, რომელთაგან ლომის წილი (18. 5 %) ადგილობრივი მმართველობის დაბალ დონეზე მოდის. საფრანგეთს 15.5 %-ით რეგიონული ხარჯების ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი აქვს, რომელთაგან 1.9 % რეგიონებს, 5.4. % − departements-სა და 8.2. % communes-ს ეკუთვნით.

3.6.3 ფუნქციები და კომპეტენციები

საჯარო მმართველობისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებებისა და ფუნქციების თვალსაზრისით, ევროპის ქვეყნებს მნიშვნელოვანი განსხვავებები ახასიათებთ. იმისთვის, რომ ეს განსხვავებები განვსაზღვროთ და შევადაროთ, ორი მაჩვენებელი შეგვიძლია გამოვიყენოთ: საჯარო პერსონლისა და საჯარო ხარჯების განაწილება საქმიანობის სფეროების მიხედვით.

ქვეყნების შედარებითი ანალიზისას საჯარო მმართველობის ფუნქციური განსხვავებულობის ერთ-ერთ მაგალითად სოციალური პოლიტიკა გამოიკვეთა. სკანდინავიის ქვეყნებსა და დიდ ბრიტანეთში სოციალური მომსახურების მიწოდება ტრადიციულად ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ხდება, ხოლო ნაპოლეონურ უნიტარულ სახელმწიფოებში ამ ფუნქციას (დეკონცენტრირებული) სახელმწიფო ადმინისტრაცია ახორციელებს (ზოგიერთ შემთხვევაში, მაგალითად იტალიაში, ასევე საეკლესიო ორგანიზაციები). მიუხედავად ამისა, ფედერალურ სუბსიდირების სისტემებში, როგორიცაა გერმანია, სოციალურ მომსახურებას ტრადიციულად მოხალისეობრივი ან ეკლესიასთან აფილირებული ორგანიზაციები აწვდიან. კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი პოლიტიკის სფერო, სადაც განსხვავებული მიდგომები არსებობს, ჯანდაცვის მომსახურების სექტორია. დიდ ბრიტანეთს, იტალიასა და შვედეთს საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სისტემები აქვთ. დიდი ბრიტანეთის ეროვნული ჯანდაცვის სერვისი საჯარო სექტორში დასაქმებული მოხელეების 26 %-ს მოიცავს, ხოლო იტალიის Servizio Sanitario Nationale − 20.3 %-ს. ასევე, საფრანგეთში საჯარო საავადმყოფოები საჯარო სექტორში დასაქმებული მოხელეების 19 %-ით ერთ-ერთი მყარი სექტორია. აღნიშნულისგან განსხვავებით, შვედეთში საჯარო ჯანდაცვის სისტემა ადგილობრივი მმართველობის დონეზე ოლქების მიერ ხორციელდება და ადგილობრივი სამუშაო ძალა არის ჩართული. უნგრეთში ჯანდაცვის მომსახურების მნიშვნელოვანი საკითხები ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ ხორციელდება. ქვეყნების შედარებითი ანალიზის მიხედვით, „განათლებისა და სწავლების“ სექტორი პერსონალით განსაკუთრებით დატ-

ვირთული სფეროა. მისი პერსონალი (განსაკუთრებით, მასწავლებლები) სახელმწიფოს მიერ დასაქმებული პირების მნიშვნელოვან წილს წარმოადგენს, როგორც, ერთი მხრივ, ცენტრალურ დონეზე – საფრანგეთში, იტალიასა და გერმანიის მიწებზე, ასევე, მეორე მხრივ, ადგილობრივი მმართველობის დონეზე – შვედეთში, ინგლისსა და უნგრეთში.

საჯარო მმართველობის მნიშვნელოვანი სფეროების განსასაზღვრად კიდევ ერთი მაჩვენებელია საჯარო ხარჯების გადანაწილება საქმიანობის სფეროებისა და დონეების მიხედვით. შედარებითი ანალიზის მიხედვით, სოციალური უსაფრთხოების, განათლებისა და ზოგადი საჯარო მმართველობის სფეროები განხილულ ქვეყნებსა და OECD-ის ერთიან კონტექსტში განსაკუთრებით წონადია (იხ. ცხრილი 3.8). ზოგადი საჯარო მმართველობის ხარჯი საფრანგეთში (ცენტრალურ და ადგილობრივი მმართველობის დონეებზე), იტალიასა და დიდ ბრიტანეთში (ცენტრალური მმართველობის დონეზე) ყველაზე მაღალია. აღნიშნულისგან განსხვავებით, გერმანიაში საჯარო ხარჯი სოციალური უსაფრთხოების სფეროში ყველაზე მაღალია (ფედერალურ და ადგილობრივ დონეებზე). მსგავსი ვითარებაა შვედეთსა და უნგრეთში ცენტრალური მმართველობის დონეზე. დიდ ბრიტანეთში განათლება (სკოლები) ადგილობრივ დონეზე გაწეული ხარჯის ყველაზე მნიშვნელოვან წილს მოიცავს. მსგავსი ვითარებაა უნგრეთშიც, სადაც განათლების რეგიონული ხარჯი მთლიანი შიდა პროდუქტის დაახლოებით 30 %-ია. აღნიშნულისგან განსხვავებით, მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით, იტალიასა და შვედეთში ადგილობრივ დონეზე საჯარო ხარჯების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი საზოგადოებრივი ჯანდაცვის სფეროშია.

შენიშვნები

1 კოჰაბიტაცია, რაც ამ დრომდე საფრანგეთის ისტორიაში სამჯერ შედგა (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002), გულისხმობს, რომ სახელმწიფოს მეთაური და მთავრობის მეთაური სხვადასხვა პოლიტიკურ პარტიას მიეკუთვნებიან. იმის გამო, რომ საფრანგეთის კონსტიტუციაში 2000 წლის რეფერენდუმის საფუძველზე, ქვეყნის პრეზიდენტისა (წინათ 7 წელი) და პარლამენტის (წინათ 5 წელი) საარჩევნო პერიოდებს შორის განსხვავება გაუქმდა, და ამჟამად ამ თანამდებობების დაკავების ერთიანი, ხუთწლიანი, ვადა არსებობს, კოჰაბიტაციის საჭიროების ალბათობა შემცირდა და ეროვნულ დონეზე შეჯიბრებითი დემოკრატიის ელემენტი გაძლიერდა.

2 გამოყენებული ტერმინი „ადგილობრივი მმართველობა“/„ადგილობრივი მმართველობის სისტემა“ მიემართება მხოლოდ ქალაქებს/მუნიციპალიტეტებსა (communes) და departements.

3 იხ. Le Monde, 19 სექტემბერი, 2013, http:/www.emonde.fr/politique/article/2013/09/19.

4 საჯარო სამსახურში განსხვავება საჯარო მოხელეთა ჩვეულებრივ კორპუსსა და ე.წ. Grand Corps de L'Etat შორის, ტრადიციულად არსებობს. Grand Corps მოიცავს: სახელმწიფო საბჭოს, ფინანსთა გენერალურ ინსპექციას, აუდიტის სამსახურს, დიპლომატიურ სამსახურს; ტყეების, წყლისა და ხიდების კორპუსს; პრეფექტურის კორპუსს, დიპლომატიურ კორპუსს. მთლიანად დაახლოებით 1000 Corps-ი არსებობს საჯარო და ჯანდაცვის სამსახურში (Meininger, 2000, გვ. 191).

5 ფინანსური პრობლემების მიუხედავად, იმ პირთა რიცხვი გაიზარდა, რომელთა შრომითი ურთიერთობა კანონით არ რეგულირდება. თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე ე. წ. Non-titulaires რაოდენობა 25 %-ია (საჯარო სამსახურში არსებულ 12 %-თან შედარებით). ისინი უფრო მოქნილ შრომით ურთიერთობაში იმყოფებიან (როგორებიცაა: vacataires; emplois-juenes, contratsemploysolidarite და სხვ.).

6 7 სენატორის გარდა, რომლებიც უვადოდ არიან დანიშნული, სენატორები რეგიონების მიხედვით (მინიმუმ 7 სენატორი თითოეულ რეგიონზე) 5 წლის ვადით აირჩევიან.

7 საარჩევნო სისტემა ეფუძნება ხმის მიცემის ბლოკირების პრინციპს, რაც გულისხმობს, რომ ამომრჩეველს შეუძლია, არა კონკრეტულ კანდიდატს მისცეს ხმა, არამედ მხოლოდ პარტიას ან კოალიციას.

8 საარჩევნო სისტემა, რომელშიც წარმომადგენელთა პალატის (პარტიულ-პოლიტიკური) შემადგენლობა ეროვნულ ამომრჩეველთა ხმებს ასახავს, ხოლო სენატი რეგიონულ ამომრჩეველთა ხმებს, პოლიტიკურ შეუსაბამობასა და სირთულეებს იწვევს, ამ მიზეზით ამ საარჩევნო სისტემას პოლიტიკურ დისკუსიებსა და მედიაში მეტსახელად „porcellum"-ს („porco"− ღორი) უწოდებენ.

9 ამ დრამატულ პოლიტიკურ ვითარებაში 2013 წლის 5 ოქტომბერს პრემიერ-მინისტრმა ლეტამ ნდობის მიღების პროცედურა დაიწყო, რადგან მის მთავრობას უფლებამოსილების გასაგრძელებლად პარლამენტის ორივე პალატის თანხმობა ესაჭიროებოდა. თუმცა ბერლუსკონის თავისი პარტიის (PdL) სენატორების ნაწილმა, ანჯელინო ალფანოს ხელმძღვანელობით, მოულოდნელი წინააღმდეგობა გაუწია და მისი „სურვილისა" და „მოთხოვნის" წინააღმდეგ მისცა პრემიერ-მინისტრ ლეტას ნდობის მოპოვებას ხმა.

10 იხ. 114-ე მუხლი: „LaRepubblica e constuitadaiComuni, dalleProvince, dale Citta Metropolitane, daleRegioni e dalloStato."

11 მმართველობით სისტემაში განსაკუთრებული ფუნქცია თვითმმართველ ქალაქებს (ბერლინი, ჰამბურგი, ბრემენი) აკისრიათ, რომლებიც ერთდროულად ფედერალური მიწებიც და მუნიციპალიტეტებიც არიან და რომელთა მიწის მთავრობები (სენატები) მიწებისა და მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებებს ახორციელებენ.

12 მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ბადენ-ვიურტენბერგსა (1956 წლიდან) და ბავარიაში (1952 წლიდან) მერის პირდაპირი წესით არჩევის შემოღება გამონაკლისი იყო, ისევე, როგორც ბადენ-ვიურტენბერგში სავალდებულო ძალის მქონე ადგილობრივი რეფე-

რენდუმის ჩატარების შესაძლებლობა. უფრო მეტიც, რამდენიმე მიწამ თავიანთი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით, პატარა მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში, საჯარო შეხვედრების ჩატარების ვალდებულება განსაზღვრა.

13 მონაცემებისათვის იხილეთ: htpp:/oeffentlicher-dienst.info/vergleich/laender/; უკანასკნელად შემოწმდა 2014 წლის 1 მარტს.

14 იხილეთ: htpp://www.dgb.de/themen/++co++c740e041-c41b-11e1-4c18-00188b4dc422@@dossier/html; უკანასკნელად შემოწმდა 2014 წლის 1 მარტს.

15 უნდა აღვნიშნოთ, რომ ჩრდილოეთ ირლანდია არის გაერთიანებული სამეფოს და არა დიდი ბრიტანეთის ნაწილი. იმ შემთხვევაში, თუ ინგლისი სპეციალურად არ არის მითითებული ან ჩრდილოეთ ირლანდია არ არის გამორიცხული, მაშინ ტერმინი დიდი ბრიტანეთი გამოიყენება.

16 იმის გათვალისწინებით, რომ კონსტიტუციის სადამფუძნებლო დოკუმენტები, როგორებიცაა: Magna Carta (1215), Habeas Corpus Act (1679) და ადამიანის უფლებათა ბილი (1689), წერილობითი ფორმით არსებობენ და მათ კონსტიტუციური სტატუსი აქვთ, ისინი „ერთადერთი“ საკანონმდებლო აქტებია, რომელთა შეცვლა (თეორიულად) პარლამენტს მარტივი უმრავლესობით შეუძლია. თუმცა არც ერთი მათგანი არ არის ერთიან კონსტიტუციურ დოკუმენტში ინტეგრირებული (Hartmann, 2005, გვ. 64).

17 1911 წელს, ლორდთა პალატაში ვეტოს უფლებამოსილება გაუქმდა, რაც წარმომადგენლობითმა პალატამ გადაწყვიტა.

18 Lord Hailsham (1978); Richard Rose (1982): “Crownin Parliamentc and oever ythingthatis not naturall yimpossible.”

19 აღნიშნულის მაგალითებია: 1972 წელს ჩრდილოეთ ირლანდიაში Stormont-ის უფლებამოსილების შეწყვეტა და ბრიტანეთის მთავრობის მიერ პირდაპირი მართვის აღება; 1986 წელს ტეტჩერის საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ ჩრდილოეთ ირლანდიის ასამბლეისა და ექვსი დიდი ქალაქის, ასევე დიდი ლონდონის პოლიტიკურად არასასურველი საბჭოების დათხოვნა (Sturm, 2003, გვ. 227).

20 2010 წელს მთავრობის შეცვლის შედეგად რვა რეგიონული დაგეგმვის ინსტიტუტი ისევე გაუქმდა, როგორც მთლიანად ინგლისის რეგიონების დაგეგმვის სისტემა. ეს ინგლისში რეგიონალიზაციის პოლიტიკისადმი დამოკიდებულებას გვიჩვენებს.

21 ოდესღაც დიდი ქალაქების რაიონები ორდონიანი სისტემით არსებობდნენ, მუნიციპალიტეტის დონეზე 6 ოლქის სახით. ისინი 1986 წელს, როგორც ადგილობრივი მმართველობის დონე, გაუქმდნენ. ამჟამად ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე 36 რაიონი, როგორც უნიტარული ერთეული (ერთდონიანი სისტემა), მუნიციპალური ოლქების უფლებამოსილებებსაც ახორციელებს.

22 ოლქები, რომლებიც საწყის ეტაპზე მეფის მიერ დანიშნული Justicesof the Peace-ის მიერ იმართებოდნენ, 1888 წელს თანამედროვე ინსტიტუციურ ერთეულებად გარდაიქმნნენ, არჩეული საბჭოების შემოღებისა და მათ მიერ აღმასრულებელი უფლებამოსილებების განხორციელების გზით. 1894 წელს რაიონები, როგორც ახალი რეგიონული

დონე (ოლქებსა და ქალაქებს შორის) დაფუძნდნენ. ოლქებისა და ქალაქების უფლებამოსილებები რაიონებს გადაეცათ, რომლებიც ამჟამად ადგილობრივი მმართველობის მოქმედი დონეა (Wollmann, 2008, გვ. 29).

23 1970-იანი წლების დასაწყისში ადგილობრივი მმართველობის „საკუთარი“ გადასახადების წილი ადგილობრივი შემოსავლების ერთიან მაჩვენებელში 40 % იყო, თუმცა 1990-იანი წლების განმავლობაში ეს მაჩვენებელი მნიშვნელოვანად, თითქმის 14 %-ამდე შემცირდა (Wollmann, 2008, გვ. 238).

24 NUTS=Nomenclaturedes Unites Territoriales Statistiques. სტატისტიკის თვალსაზრისით, ევროკავშირის ტერიტორიული ერთეულების კლასიფიკაცია 1981 წელს EUROSTAT-ის მიერ შემუშავდა. იგი სამ განსხვავებულ დონეზეა ჩამოყალიბებული: NUTS 1, 2 და 3. ევროკავშირის თითოეული წევრი ქვეყანა ერთ ან რამდენიმე NUTS-1 რეგიონად არის დაყოფილი, რომლებიც, თავის მხრივ, NUTS-2 და NUTS-3 ერთეულებად იყოფა.

25 1999 წელს უნგრეთის მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება (ჯერ კიდევ არ არის ძალაში შესული) NUTS-ის მიხედვით შექმნილი რეგიონების ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებად გარდაქმნის შესახებ. დამატებით იხილეთ ქვემოთ.

26 2005 წლის მდგომარეობით, საჯარო ხარჯების კვოტა: საფრანგეთი: 55.9%; გერმანია: 47.5%; უნგრეთი: 50.4%; იტალია: 51.87%; შვედეთი: 55.1%; დიდი ბრიტანეთი: 51.6% (OECD, 2011).

27 უნგრეთში საჯარო დასაქმების კვოტა 19.2 %-იდან (2005) 19.5 %-ამდე (2008) გაიზარდა. 1995 წლისათვის პოლონეთისა და საბერძნეთის შესახებ OECD-ის მონაცემები არ არსებობს.

4

ადმინისტრაციული რეფორმის შედარებითი პერსპექტივა

სწავლის მიზნები

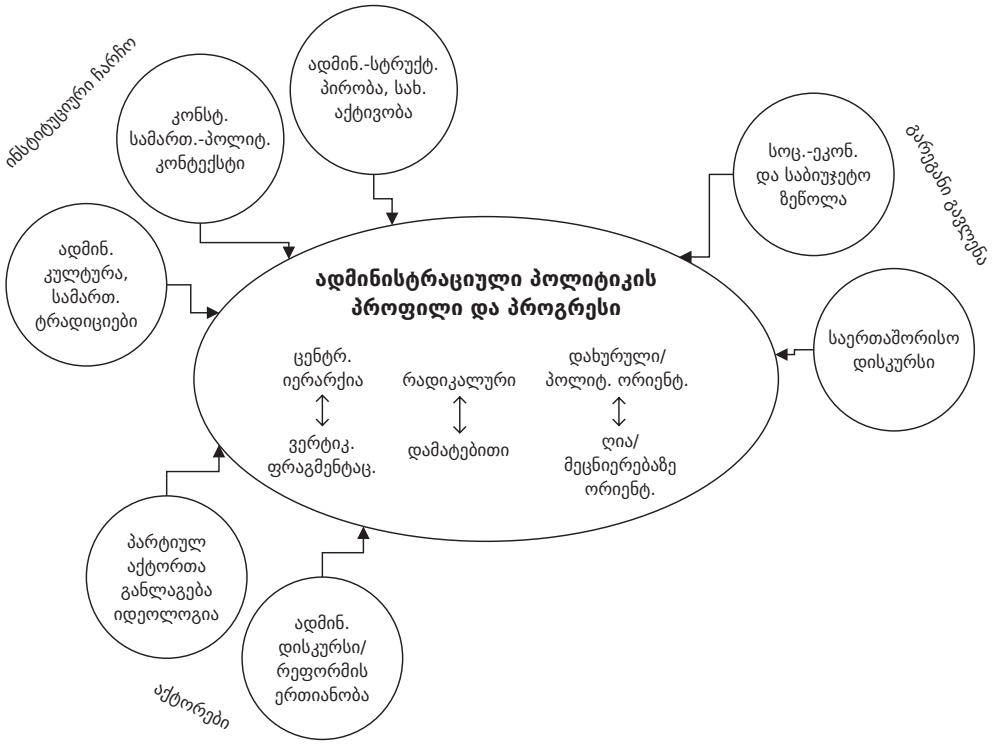
ამ თავის ბოლოს თქვენ უნდა:

- იცოდეთ ადმინისტრაციული რეფორმის პოლიტიკის დისკურსი OECD-ის ქვეყნების კონტექსტში და რეფორმის განმსაზღვრელი ფაქტორები;
- იცოდეთ, რა განსხვავებები და მსგავსებები არსებობს ევროპის ქვეყნებს შორის ადმინისტრაციული რეფორმირების კუთხით მრავალდონიან სისტემებში;
- შეძლოთ, განასხვაოთ ტერიტორიული რეფორმის ყველაზე მნიშვნელოვანი ტიპები ევროპაში და მოახდინოთ ქვეყანათა კალისფიკაცია;
- მიმოიხილოთ ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) რეფორმა პრივატიზების, შიდა მოდერნიზაციისა და საჯარო მომსახურების სფეროებში;
- შეძლოთ კლასიფიკაცია და ახსნა ევროპული ადმინისტრაციული სისტემების განვითარების შესახებ კონვერგენციულის, განსხვავებულისა და მუდმივის კალისფიკატორის შესაბამისად.

4.1 რეფორმის დისკურსი

გასული ათწლეულების განმავლობაში, ადმინისტრაციული მოდერნიზაციის მიმართულებით, ევროპის ქვეყნებში ჩამოყალიბდა სხვადასხვა რეფორმის ციკლი (იხ. Jann, 2002). 1980-იან და 1990-იან წლებში ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) დისკურსმა, განსაკუთრებით, მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა რეფორმების მიმდინარეობაზე.

ზემოხსენებული ნეოინსტიტუციური დისკურსის გათვალისწინებით (თავი 2, ნაწილი 2.3), შეიძლება განისაზღვროს (სავარაუდოდ) შემდეგი ფაქტორები, რომლებმაც გავლენა მოახდინეს ადმინისტრაციული რეფორმის პოლიტიკის ფორმირებაზე (იხ.Christensen და Laegreid, 2001, 2010; Wollmann, 2003, 231, დამატებით იხ. Pollitt და Bouckaert, 2004; იხ. სურათი 4.1)[1]:



წყარო: ავტორისეული დიაგრამა.

სურათი 4.1. ადმინისტრაციული რეფორმების პოლიტიკის დისკურსის განმაპირობებელი ძალები:

- ქვეყნების იურიდიული და პოლიტიკური სტრუქტურები და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურები (ფედერალურ-დეცენტრალიზებული, უნიტარულ-ცენტრალიზებული, მაჟორიტარულ-კონკურენტული დემოკრატია კონსენსუსურ-საკონსულტაციო დემოკრატიის წინააღმდეგ), როგორც ინსტიტუციური ჩარჩო პირობები (იხ. Pollitt და Bouckaert, 2004, 41.)[2], რომლებიც განსაზღვრავს, თუ რომელ დონეზე ვითარდება ადმინისტრაციული რეფორმის დისკურსი – ცენტრალურ სახელმწიფოებრივ დონეზე თუ ვერტიკალურად დეცენტრალიზებული და ფრაგმენტული ფორმით, ან/და მიმართულია რადიკალური თუ თანდათანობითი ცვლილებებისკენ.
- ქვეყნის ადმინისტრაციული სტრუქტურული საწყისი პირობები, რომლებიც გავლენას ახდენენ ადმინისტრაციული რეფორმების პოლიტიკაზე, და რომლებიც ქვეყნის სპეციფიკური მახასიათებლებია (საჯარო სექტორის მოცულობა, ცენტრალიზაციის ხარისხი, სახელმწიფოს მიერ მომსახურების მიწოდების ხარისხი, ადმინისტრაციულ-ბიუროკრატიული მოდელი) და ადმინისტრაციული რეფორმირების საჭიროებაზე ახდენენ გავლენას, შესაბამისად,

შეიძლება მნიშვნელოვნად იმოქმედოს ადმინისტრაციული რეფორმების პოლიტიკის დისკურსზე.[3]

- სახელმწიფოსა და ადმინისტრაციის ინსტიტუციური სტრუქტურები და ძირითადი კულტურული თავისებურებები (მაგ., კანონის უზენაესობის ტრადიციები კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში, ანგლოსაქსონიური ქვეყნების საზოგადოებრივი ინტერესის/სამოქალაქო კულტურის ტრადიციების წინააღმდეგ; იხ. König და Füchtner, 2000, 10; Wollmann, 2000, 4; Pollitt და Bouckaert, 2004, 52), რამაც შეიძლება, განსაზღვროს ადმინისტრაციული რეფორმის დისკურსის განვითარების გზა.
- სოციალურ-ეკონომიკური, კერძოდ, საბიუჯეტო ჩარჩო პირობები, რომლებმაც კრიზისულ სიტუაციაში შეიძლება, ადმინისტრაციული რეფორმის გადაუდებელი განხორციელება გამოიწვიონ.
- (პარტიული) პოლიტიკური სუბიექტების დაჯგუფება/განლაგება და მათი იდეოლოგიური, პოლიტიკური და ა.შ. ინტერესები და განზრახვები.
- ადმინისტრაციული დისკურსისა და რეფორმის კოალიცია (იხ. Wittrock, 1991, 43; Sabatier, 1993, 116) და პოტენციური კონკურენტული დისკურსული ჯგუფები[4], რომელთა შექმნა და მხარდაჭერა შეუძლიათ პოლიტიკოსებს, ადმინისტრაციულ ექსპერტებს, მეცნიერებს, კვლევით ცენტრებს, სოციალურ-ეკონომიკურად დაინტერესებულ მხარეებს, მენეჯმენტის საკითხებში კონსულტანტებს და ა.შ. (იხ. Derlien, 1996, 152). დისკურსის წვდომა და დომინირება, პირველ რიგში, დამოკიდებულია იმაზე, იქნება იგი დახურული, პოლიტიკაზე ორიენტირებული, თუ ღია, მეცნიერებაზე ორიენტირებული (Singer, 1993, 157).
- საერთაშორისო დისკურსისთვის ეროვნული დისკურსის გახსნა და მისი მზარდი შერწყმა, იგივე კოგნიტური შესაბამისობა, ეგრეთ წოდებული ეპისტემოლოგიური საზოგადოებები (იხ. Adler და Haas, 1992, 367.), რაც შეიძლება დაკავშირებული იყოს ტრანს/საერთაშორისო სწავლებასთან, რეფორმის მიღების იმიტაციასა და გაცვლასთან (პოლიტიკის შესწავლა) (Rose, 1993; Sabatier, 1993).

აღნიშნული შემდგომში შეივსება, მათ შორის შეერთებულ შტატებსა და ახალ ზელანდიაზე საუბრისას, იმისათვის, რომ შეიქმნას სამართლიანი და დაბალანსებული წარმოდგენა იმ ანგლოსაქსონიურ ქვეყნებზე, რომლებმაც მიმდინარე საერთაშორისო დებატებში ცენტრალური ადგილი მოიპოვეს, როგორც ახალი საჯარო ადმინისტრაციის (NPM) ლიდერებმა.

საერთაშორისო დისკურსი

რეფორმირების პოლიტიკის საერთაშორისო და ტრანსნაციონალური დისკურსის შინაარსზე რამდენიმე ფაქტორმა მოახდინა გავლენა: მოდერნიზაციის ბოლო ტალღა (ცნობილია ზოგადი ტერმინი „ახალი საჯარო მმართველობა“, NPM) თავდაპირველად დაიწყო ანგლოსაქსონიურ ქვეყნებში, კერძოდ დიდ ბრიტანეთსა და ახალ ზელანდიაში. და თითქმის ექსკლუზიურად დასახელდა და გავრცელდა ინგლისურენოვან პუბლიკაციებში. ამრიგად, ამან დიდი გავლენა მოახდინა ამ ქვეყნებზე, როგორც ახალი მოდერნიზაციული მოძრაობის პიონერებზე, და ჩამოაყალიბა მისი „ანგლოსაქსონიური ორიენტაციისა“ და „ინგლისურენოვანი“ მახასიათებლების შესაბამისად (შდრ. კრიტიკული: Wollmann, 2002, 491).

საერთაშორისო დისკუსიის დასაწყისში გავლენიანი საერთაშორისო ორგანიზაციები, განსაკუთრებით OECD, დაინტერესდნენ უშუალოდ NPM-ის, როგორც სახელმწიფო და ადმინისტრაციული მოდერნიზაციის, კონცეფციითა და სტრატეგიით, და პოპულარიზაციას უწევდნენ როგორც გლობალური მნიშვნელობის მოდერნიზაციის კონცეფციას. ფრიდერ ნაშოლდმა კრიტიკულად შენიშნა, რომ „განვითარების ერთი გზა“ – ეს კონცეფცია ნორმატიულად იყო დაკავშირებული მისი ეფექტურობის საკითხთან: „განვითარების ერთი გზა“, საბოლოოდ, იდეალიზებულ იქნა როგორც ანგლოსაქსონიური მოდელი, და (განიხილებოდა) მოდერნიზაციის ყველაზე ეფექტურ საშუალებად და პირობად“ (1995, 69). ამრიგად, OECD/PUMA-მ (OECD საჯარო მმართველობის სამსახური) მნიშვნელოვანი როლი იტვირთა საერთაშორისო „დისკურსულ საზოგადოებაში“, რომელშიც, ძირითადად, შედიოდნენ მთავრობის წარმომადგენლები, საერთაშორისო კონსულტანტები და (NPM გულშემატკივრები) მეცნიერები (იხ. Sahlin-Andersson, 2001, 59; Pollitt და Bouckaert, 2004, 129).

კერძოდ, OECD, ისევე როგორც მკვლევართა ჯგუფი, თავიანთ მიმოხილვებსა და ანალიზს აფუძნებენ კონკრეტულ კომპონენტებსა და კრიტერიუმებს, რომლებიც, მათი შეფასებით, გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა ახალი საჯარო მმართველობისათვის (NPM). შესაბამისად, ამ გამოკვლევებმა დამახინჯებული შედეგები მოგვცა, რადგან რეალობის მხოლოდ ისეთი განზომილებები აღიქმება, რომლებიც შეესაბამება ამ ანალიტიკურ სტრუქტურასა და სქემას. ანგლოსაქსონიურზე ორიენტირებული ანალიტიკური „ობიექტივი“ და ენის მოდელი კონცეპტუალურად (თუ არა ეპისტემოლოგიურად) მიდრეკილია (და არაობიექტური) იმ ქვეყნებისა და ადმინისტრაციული რეალობების უგულებელყოფისაკენ,

რომლებიც ანალიზისა და ენის თვალსაზრისით არ შეესაბამებიან ანგლოსაქსონიურ მოდელებს.

საბიუჯეტო პირობები

1970-იანი წლების ბოლოდან მოყოლებული, ყველა დანარჩენი ქვეყანა (გარდა შეერთებული შტატებისა) განიცდიდა საბიუჯეტო კრიზისს, რომელიც განვითარდა სხვადასხვა დროს და ინტენსივობის სხვადასხვა ხარისხით. საბიუჯეტო კრიზისები გადამწყვეტი ფაქტორია ქვეყნებში ნეოლიბერალური პოლიტიკური ძვრებისთვის. ეკონომიკური პოლიტიკა, სოციალური სახელმწიფო და ადმინისტრაციული რეფორმის პოლიტიკა მჭიდრო კავშირშია ამ რეორიენტაციასთან. ეს მოხდა ისეთი კრიზისის გაღრმავების ფონზე, როდესაც გაჩნდა უფსკრული სახელმწიფო ხარჯებსა, რაც ნაკარნახევი იყო, ზოგადად, სოციალური სახელმწიფოს პრინციპით („სოციალური დემოკრატია“), ერთი მხრივ, და შემოსავლებს შორის, რომელიც ეკონომიკური კრიზისის ზრდის შედეგად შემცირდა.

მხარეთა განლაგება პოლიტიკურ და იდეოლოგიურ კონტექსტში

საბიუჯეტო ჩარჩო პირობების დომინანტური გავლენა გამოიწვია იმან, რომ კონსერვატიული სახელისუფლებო უმრავლესობისა და კოალიციების მმართველობის, ასევე სოციალურ-დემოკრატიული ხელისუფლებების პირობებში დაიწყო ნეოლიბერალური პოლიტიკური გარდატეხა პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ელიტების მიერ. დიდი ბრიტანეთი და ახალი ზელანდია ამის შესანიშნავი მაგალითია: გაერთიანებულ სამეფოში ნეოლიბერალურისაკენ „შემობრუნება“ განხორციელდა 1979 წელს მარგარეტ ტეტჩერის მმართველობით ახალი კონსერვატიული (ტორის) მთავრობის პირობებში, რამაც დაანგრია (ძველი) ლეიბორისტული პარტიის სოციალური სახელმწიფოს კონცეფცია; მალევე, 1984 წელს, ახალი ზელანდიის ლეიბორისტული პარტია მოვიდა ხელისუფლების სათავეში, შეცვალა კონსერვატიული ნაციონალური პარტია და მაშინვე გაატარა შთამბეჭდავი ნეოლიბერალური პოლიტიკური რეფორმები. მაშინ, როდესაც გაერთიანებულ სამეფოში განხორციელდა და გაიმარჯვა კიდეც კამპანიამ, რომელიც, ძირითადად, გულისხმობდა „მმართველობის შემობრუნებას“ და პროგრამულად და პროპაგანდისტულად მზადდებოდა ნიადაგი ნეოლიბერალური პოლიტიკისათვის, ახალ ზელანდიაში ლეიბორისტულმა მთავრობამ, პროგრამული თუ პროპაგანდისტული მიდგომების გარეშე, დაიწყო მისი ნეოლიბერალური კურსი; ამის საპირისპიროდ, გერმანიაში კონსერვატიული ლიბერალური კოალიცია (CDU / FDP), კანცლერ ჰელმუტ კოლის ხელმძღვანელობით, რომელმაც 1982 წელს დაამარცხა ჰელმუტ შმიდ-

ტის სოციალური ლიბერალური კოალიციის მთავრობა, დიდწილად იზიარებდა ტრადიციულ გერმანულ გაგებას. სოციალური სახელმწიფოს (Sozialstaat) ნეოლიბერალური რიტორიკის მიუხედავად, კონსერვატიული ლიბერალური ბანაკი ერთობოდა ფედერალური მთავრობის სათავეში მოსვლამდე. ნეოლიბერალური სოციალური სახელმწიფოს პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის NPM-ის ორიენტაციის მიმართულებით რეფორმები გერმანიაში არ განხორციელებულა 90-იანი წლების ბოლომდე, – ე.წ. წითელ-მწვანე კოალიციის, კანცლერ გერჰარდ შრედერის მეთაურობით, ხელისუფლების სათავეში მოსვლამდე. ეს რეფორმებიც იყო გამიზნული სახელმწიფო ვალისა და ბიუჯეტის მზარდი პრობლემების მოგვარებისათვის, რომელიც, ძირითადად, წარმოიშვა გერმანიის გაერთიანების გამო ხარჯების სწრაფი ზრდის შედეგად.

რეფორმების დისკურსები და მხარდამჭერი კოალიციები

ადმინისტრაციული რეფორმების მომზადებისა და განხორციელების მხარდამჭერი კოალიციები და დისკუსიები, განხილულ ქვეყნებში, შესაძლებელია დაჯგუფდეს სამ ტიპად, ესენია: პოლიტიკაზე ორიენტირებული, ადმინისტრაციაზე ორიენტირებული და ღია საზოგადოებაზე ორიენტირებული.

პოლიტიკაზე ორიენტირებული დისკურსი განსაკუთრებით თვალსაჩინოა გაერთიანებულ სამეფოსა და ახალ ზელანდიაში. აქ, მათი უნიტარულ-ცენტრალიზებული (ერთდონიანი) საკონსტიტუციო სისტემითა და უმრავლესობით გადაწყვეტილების მიღების სისტემით (ვესტმინსტერის მოდელი), ადმინისტრაციული რეფორმების შესახებ პოლიტიკური გადაწყვეტილებები ასევე მიიღება მთავრობის მეთაურის (გაერთიანებული სამეფოს) პოლიტიკური ხელმძღვანელობით ან ისეთი მნიშვნელოვანი მინისტრის, როგორიცაა ფინანსთა მინისტრი ახალი ზელანდიის შემთხვევაში (ერთი მოთამაშე; Schmidt, 2000, 232). ასეთ დროს პოლიტიკაზე ორიენტირებული დისკურსის სპეციფიკურობის გათვალისწინებით, კოალიცია დიდწილად შეიძლება დამოკიდებული იყოს პირად პრეფერენციებზე (ნება და შესაძლებლობა). ბრიტანეთის ყოფილი პრემიერ-მინისტრი მარგარეტ ტეტჩერი აქტიურად ცდილობდა, განზე დაეტოვებინა და არ ჩაერთო ადმინისტრაციული რეფორმების განხორციელების პროცესში საჯარო მოხელეები და რეკომენდაციებსა და რჩევებს იღებდა, ძირითადად, გავლენიანი ბიზნესსექტორის წარმომადგენლებისაგან, როგორებიც იყვნენ დერკ რეინერი და კონსერვატორი ექსპერტების გაერთიანების (think tanks) წარმომადგენლები. ამის საპირისპიროდ, ახალი ზელანდიის ფინანსთა მინისტრი თითქმის გარშემორტყმული იყო, უფრო მეტად კონსპირაციული წესით (საიდუმლო ელიტა; Halligan, 2003, 62), ნეოლიბერალური ეკონომიკის კურ-

სდამთავრებულით, ხაზინის მაღალი თანამდებობის პირებთან ერთად. იმის გამო, რომ ტეტჩერის პოლიტიკური დისკუსია, ძირითადად, ემყარებოდა საერთო ბაზრის უპირატესობას და კონკურენციას, ახალი ზელანდიის კოალიცია ცდილობდა, სახელმწიფოსა და ადმინისტრაციის რეფორმირება აღეჭურვათ როგორც გარდაუვალი და აუცილებელი, და უფრო მეტად შეეფუთათ მკაცრი თეორიული საფუძველი (რაციონალური არჩევანი, ძირითადი აგენტების თეორია და ა.შ.), ვიდრე ნებისმიერ სხვა ქვეყანაში.

პრეზიდენტის, როგორც ეროვნული სუბიექტის თვალსაჩინო როლს, ასახავს ადმინისტრაციული რეფორმა შეერთებულ შტატებში, — ყოველ შემთხვევაში, ფედერალურ დონეზე, — რომელიც პოლიტიკაზე „ორიენტირებულია“ და თანხვედრაშია პრეზიდენტის შეხედულებებთან. ამ მიდგომის გაძლიერებაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ყველა იმ პრეზიდენტმა, რომლებიც ცდილობდნენ საკუთარი თავის იდენტიფიცირებას რეფორმების კონკრეტულ კონცეფციებთან და ეფექტურად იყენებდნენ საარჩევნო კამპანიისთვის. ეს აშკარად გამოხატული მიდგომა იყო დემოკრატი ბილ კლინტონის პრეზიდენტობისას, რომელმაც მთავრობის რეინტეგრაცია აქცია ადმინისტრაციული რეფორმის სლოგანად და სავაჭრო ნიშნად. კერძო საწარმოების მენეჯერული მიდგომები დიდი დაფასებით სარგებლობდა ადმინისტრაციული რეფორმების დისკურსში შეერთებულ შტატებში, რამაც ასევე ნათლად აჩვენა, რომ აშშ-ის პრეზიდენტები ცნობილი ბიზნესლიდერებისაგან იღებდნენ რჩევებს. ეს ეხებოდა რეს-პუბლიკელ პრეზიდენტ რონალდ რეიგანს (მან შექმნა რეფორმების კომისია, რომელსაც ბიზნესმენი ჯ. პიტერ გრეისი ხელმძღვანელობდა), ისევე როგორც დემოკრატ კლინტონსა და გორს.

საფრანგეთი არის ადმინისტრაციაზე ორიენტირებული მიდგომების თვალსაჩინო მაგალითი, რომლის მონაწილეთა უმრავლესობა შეადგენდა მოხელეთა კორპუსის მაღალი რანგის საჯარო მოხელეებს. ამრიგად, ძირითადი მიდგომები მოდიოდა ადმინისტრაციის შიგნიდან (იხ. Pollitt და Bouckaert, 2004, 54), და მათი ავტორიტეტი სულაც არ იყო დამოკიდებული იმ დიდ ინტელექტუალურ, შემეცნებით და მარეგულირებელ ჰომოგენურობაზე, რომელიც აკავშირებს მოხელეთა კორპუსის წევრებს პოლიტიკის, ადმინისტრაციისა და ეკონომიკის სფეროებთან.

ადმინისტრაციული რეფორმების პოლიტიკა შვედეთში ხორციელდებოდა ღია საზოგადოებაზე დაფუძნებული მიდგომების საფუძველზე, რაც სრულად შეესაბამებოდა ქვეყნის ტრადიციულ კონსენსუსის პოლიტიკურ სტილს. შესაბამისად, დეცენტრალისტები, ტრადიციონალისტები და ეკონომისტები — თა-

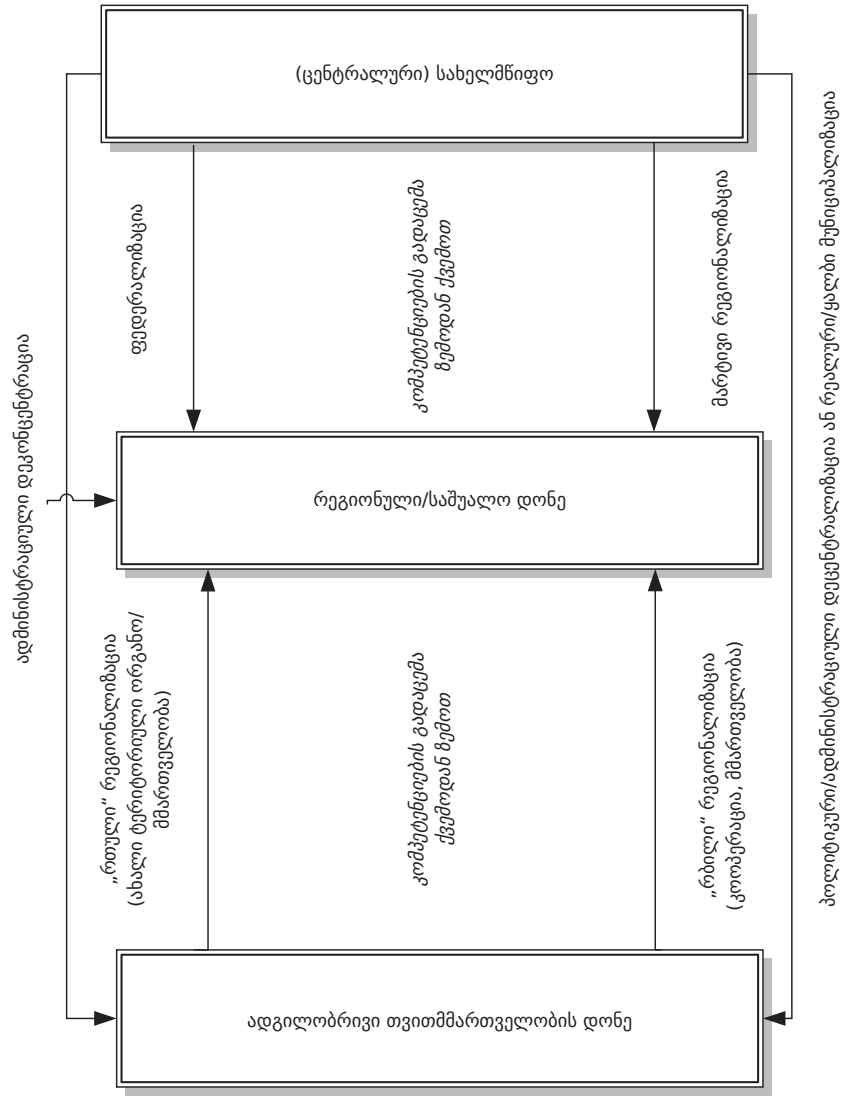
ვიანთი სპეციფიკური მდებარეობით სხვადასხვა სამინისტროსა და დაინტერესებულ მხარეთა ჯგუფებში (Premfors, 1998) − იბრძოდნენ იმისათვის, რომ გაემარჯვა მათ მოსაზრებებს და ცდილობდნენ კონსენსუსის გზით აღნიშნულის მიღწევას.

გერმანიაში, დიდი ბრიტანეთის ცენტრალური ხელისუფლებისა და ცენტრალიზებული ადმინისტრაციული რეფორმისგან განსხვავებით, ადმინისტრაციული რეფორმირების პოლიტიკის ასპექტები საკმაოდ ფრაგმენტული იყო ქვეყნის ფედერალური და დეცენტრალიზებული (მრავალდონიანი) პოლიტიკური სისტემის გამო. 1960-იანი წლებიდან დაიწყო დისკუსია ადმინისტრაციული რეფორმის შესახებ, რომელშიც მონაწილეობდნენ დაინტერესებული მხარეები და აკადემიკოსები, ასევე ადმინისტრაციული თანამდებობის პირები. 1960-იანი წლებიდან მოყოლებული, ადმინისტრაციული რეფორმების დისკურსს უძღვებოდნენ, ძირითადად, ადმინისტრატივისტი იურისტები და ადმინისტრაციული ჩინოვნიკები, როგორც ტრადიციული მოდერნიზატორები, მაშინ, როდესაც 90-იანი წლების დასაწყისიდან რეფორმირების პროცესში უკვე აქტიურად ჩაერთნენ ის ადმინისტრაციული თანამდებობის პირები, ბიზნესეკონომისტები და მენეჯმენტის კონსულტანტები, რომლებიც სიმპათიებით იყვნენ განმსჭვალულნი ახალი საჯარო მმართველობის მიდგომებისადმი და ასევე სოციალურ-პოლიტიკური მეცნიერებათა წარმომადგენლები, რომლებმაც შესთავაზეს გერმანიის ადმინისტრაციას რეფორმის ისეთი დისკურსი, სადაც ახალი საჯარო მმართველობა (NPM) განსაზღვრავდა მოდერნიზაციის ტონს.

4.2 მთავრობათაშორისი რეფორმები: დეცენტრალიზაცია, რეგიონალიზაცია და ფედერალიზაცია

4.2.1 ცნებები და განმარტებები

ეროვნულ დონეზე მისაღები პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისა და ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელების პასუხისმგებლობის გადაცემა გახდა სახელმწიფო და ადმინისტრაციული რეფორმების ძირითადი მიმართულება თითქმის განვითარებულ („ძველ“) და „ახალ“ დემოკრატიებში (Stoker, 1991, 7; Hoffmann-Martinot, 2006, 231; Wollmann 2008, 53, 253). ყურადღება მიექცა ორ სფეროს: პირველ რიგში, რეგიონალიზაციას და ფედერალიზაციას, და მეორე, ამოცანების გადანაწილებას სახელმწიფოსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას (დეცენტრალიზაცია და მუნიციპალიზაცია) შორის.



წყარო: ავტორისეული დიაგრამა.

სურათი 4.2 სახელმწიფო და ადმინისტრაციული რეფორმის ვარიანტები მრავალდონიან სისტემაში

როდესაც უფლებამოსილება გადადის რეგიონულ ან შუალედურ ნაწილზე, რომელიც მდებარეობს ცენტრალურ და მუნიციპალურ/ადგილობრივ დონეებს შორის (იხ. Sharpe, 1993), შეიძლება საუბარი ფედერალიზაციაზე მხოლოდ იმ კონტექსტში, როდესაც გადაცემული ფუნქციების მიმღებს აქვს დემოკრატიულად არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო ავტონომიური საკანონმდებლო/მარეგულირებელი და პოლიტიკის განსაზღვრის უფლებამოსილებებით

(მიმოხილვისთვის იხილეთ: Marcou და Wollmann, 2008, 138). თუ შუალედურ დონეზე არ არსებობს ავტონომიური საკანონმდებლო უფლებამოსილების განმახორციელებელი და პოლიტიკის შემუშავებაზე პასუხისმგებელი ერთეული, ასეთ შემთხვევაში საუბარი იქნება (მარტივ) რეგიონალიზაციაზე. თუ რეგიონები ხელახლა იქმნება, შესაძლებელია, განვასხვაოთ რეგიონები „რთული“ და „რბილი“ ფორმების მიხედვით (იხ. Bogumil და Grohs, 2010, 93). პირველი ფორმა გულისხმობს ახალი რეგიონული ტერიტორიული ერთეულების შექმნას შესაბამისი ძველი სტრუქტურების ერთდროულად გაუქმებით (მაგალითად, „ძველი რაიონები“). ამის საწინააღმდეგოდ, „რბილი“ რეგიონალიზაცია მიზნად ისახავს ინტეგრირებულ სივრცით ტერიტორიებზე ან რეგიონებში მიზნობრივი, მოქნილი, ძირითადად, მონოფუნქციური, რეგიონული კოოპერატიული ფორმების შექმნას, რომლებსაც არ აქვთ ტერიტორიული ორგანოების სტატუსი და, შესაბამისად, არ აქვთ „ხისტი“ ინსტიტუციური ბირთვი[5]. გარდა ამისა, ერთმანეთისგან უნდა განვასხვაოთ რეგიონებისათვის ფუნქციების ქვემოდან ზემოთ გადაცემა, მაგალითად, ოლქიდან რეგიონებში, რომელსაც აქვს ცენტრალიზაციის ეფექტი, და ზემოდან ქვემოთ გადაცემა, რომელსაც აქვს დეცენტრალიზაციური ეფექტი.

დეცენტრალიზაცია და მუნიციპალიზაცია, როგორც მრავალდონიან სისტემაში გამოყენებული რეფორმირების სტრატეგიები, დაკავშირებულია პასუხისმგებლობის გადაცემასთან (ცენტრალური ან ეროვნული) სახელმწიფო ადმინისტრაციული დონიდან ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე. მიმღები შეიძლება იყოს ან ზედა ადგილობრივი რგოლი (უბნები, რაიონები départements და ა.შ.), ანუ ადგილობრივი თვითმმართველობის „ზედა“ დონე ან ადგილობრივი ხელისუფლების ქვედა დონე (მუნიციპალიტეტები, რაიონები, კომუნები და ა.შ.), რაც სტრუქტურის ქვედა დონეს წარმოადგენს. ამის გათვალისწინებით, ორი სახის დეცენტრალიზაცია არსებობს: პოლიტიკური და ადმინისტრაციული.

„პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის“ შემთხვევაში, პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობები გადადის შესაბამის ადმინისტრაციულ ფუნქციებთან ერთად, განსაკუთრებით კონკრეტულ დავალებებთან მიმართებით, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლება თავისუფლდება საზედამხედველო კონტროლის ფუნქციისაგან. გერმანიის შემთხვევაში, ამ ტიპის პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციას უწოდებენ აგრეთვე „რეალურ“ ან „სრულ“ მუნიციპალიზაციას (Wollmann, 1997b; Burgi, 2009, 163; Kuhlmann, 2009a, 81; Kuhlmann და Bogumil, 2010, 14). ეს ეწინააღმდეგება „ადმინისტრაციულ დეცენტრალიზაციას“, რაც იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფო დავალებები დელეგირდება ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე მხოლოდ მათი

განხორციელებისთვის. ამასთან, არჩეულ ადგილობრივ წარმომადგენლებს / საბჭოებს ოფიციალურად არ გააჩნიათ გავლენა და კონტროლი ასეთი დელეგირებული დავალებების შესრულებაზე. ამასთან, სახელმწიფო ხელისუფლება ახორციელებს შესაბამისი ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ განხორციელებული ფუნქციების ზედამხედველობას, რაც მოიცავს დამსახურების, ადეკვატურობისა და ა.შ. კომპონენტებს და მიუთითებს ამგვარი დელეგირებული დავალებების „ადმინისტრაციულ“ და „სახელმწიფოსთან ინტეგრაციის“ ლოგიკაზე. გერმანიაში „ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის“ მსგავს მიდგომას უწოდებენ „შემცირებულ“ ან „ცრუ“ მუნიციპალიზაციას (მუნიციპალიზაცია; Wollmann, 2008, 258).

და ბოლოს, „ადმინისტრაციული დეკონცენტრაცია“ აშკარად უნდა გაიმიჯნოს (პოლიტიკური ან ადმინისტრაციული) დეცენტრალიზაციისაგან, რადგან ეს არსებითად ადმინისტრაციული კონცეფციაა, რომელიც დაკავშირებულია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ სახელმწიფო ფუნქციების, მათ შორის საბიუჯეტო და, ზოგ შემთხვევაში, ადამიანური რესურსების, სუბნაციონალური დაწესებულებებისა (სამინისტროები, ორგანოები) და ადგილობრივი (დეკონცენტრირებული) სახელმწიფო ან ნახევრად სახელმწიფო ადმინისტრაციული ერთეულებისათვის გადაცემასთან. განმარტებისა და ტიპოლოგიის თვალსაზრისით, კვლავ შეიძლება განვასხვაოთ ორი ფორმა: პირველი, „კლასიკური“ დეკონცენტრაცია, როდესაც ეროვნული ან ცენტრალური სახელმწიფო ადმინისტრაცია ადგილებზე წარმოდგენილია ტერიტორიული ორგანოებისა და წარმომადგენლობების ფორმით, რასაც ევროპაში ხანგრძლივი ადმინისტრაციული ტრადიცია აქვს; მეორე, არსებობს ახალი საჯარო მმართველობით (NPM) შთაგონებული მიდგომაც, რომელიც განხილულია 4.5 ნაწილში.

4.2.2 ფედერალიზაცია, კვაზიფედერალიზაცია, რეგიონალიზაცია

(კვაზი) ფედერალიზაცია

ისტორიულად, ქვეყნები, რომლებმაც გაიარეს „ფედერალიზაციის“ განვითარების ეტაპები, გარდა გამონაკლისისა (გაერთიანებული სამეფო), ხასიათდებიან ნაპოლეონური უნიტარული სახელმწიფოს ნიშნებით. 1948 წლის ომისშემდგომი დემოკრატიული იტალიის კონსტიტუცია მიზნად ისახავდა ნაპოლეონური ისტორიული ცენტრალიზებული მოდელის დაშლას, რომელიც 1861 წლის გაერთიანებით თარიღდება, რაც კიდევ უფრო ცენტრალიზებული გახდა ფაშიზმის დროს (დეტალებისთვის იხ. თავი 3, ნაწილი 3.1.2). 1999

და 2001 წლების საკონსტიტუციო რეფორმებმა გამოიწვია რეგიონალიზაცია, რომლის დროსაც რეგიონებს მიეცათ სრული ავტონომიური საკანონმდებლო და საოპერაციო უფლებამოსილებები. ეს ზოგიერთების ინტერპრეტაციით მიიჩნეოდა როგორც იტალიის გადასვლა „კვაზიფედერალურ სახელმწიფოზე“ (Bobbio, 2005, 29; აგრეთვე Brunazzo, 2010, 185). ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო და პოლიტიკური აქტორები, მაგალითად საკონსტიტუციო სასამართლო (Corte Costituzionale), კვლავაც იზიარებდნენ უნიტარული სახელმწიფოს ფუნდამენტურ მიდგომებს. გარდა ამისა, იტალიის რეგიონალიზმს აშკარად აქვს ასიმეტრიული თვისებები „ნორმალურ“ და „განსაკუთრებულ“ რეგიონებსა და მთლიანობაში იტალიის რეგიონებს შორის მნიშვნელოვანი (პოლიტიკური, ეკონომიკური და ა.შ.) განსხვავებების გამო. ზემოთ მოყვანილი ფედერალიზაციის განმარტებით, ტერმინი „ფედერალიზმი“ მოითხოვს არჩევითი რეგიონული წარმომადგენლობითი ორგანოების არსებობას და ავტონომიური უფლებამოსილების უზრუნველყოფას საკანონმდებლო და პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მისაღებად, შესაბამისად, იტალია შეიძლება კლასიფიცირდეს როგორც „ფედერალიზაციის“ მაგალითი (Palermo, 2005; Behnke, 2010). ამასთან, ახალი უფლებები, რომლებიც რეგიონებს მიენიჭა რეგიონული თვითმმართველობის განსახორციელებლად, საკმაოდ დამაეჭვებელია (Behnke, 2010, 314). 2009 წლისთვის ოთხ რეგიონში ჯერ კიდევ არ იყო ახალი რეგიონული კანონი მიღებული (როგორც რეგიონული მართვის სისტემის კვაზიკონსტიტუცია); იხილეთ ცხრილი 4.1.

ესპანეთი შეიძლება ჩაითვალოს პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ნაპოლეონური სისტემის ფედერალიზაციის კიდევ ერთ მნიშვნელოვან მაგალითად. XIX საუკუნის ბოლოსა და XX საუკუნის დასაწყისში სხვადასხვა კულტურული და ლინგვისტური (ბასკეთის რეგიონი, კატალონია, გალიცია) რეგიონების არსებობის გამო, ქვეყანას ჰქონდა ფედერალური საკონსტიტუციო მოწყობაზე გადასვლის არაერთი მცდელობა, რაც, კერძოდ, ასახულია 1873 წლის კონსტიტუციის პროექტში. ამასთან, ქვეყანას მოგვიანებით ჰქონდა ექსტრემალურად ცენტრალიზებული რეჟიმი ფრანკოს დიქტატურის ქვეშ (1936-1975). იმისათვის, რომ გათვალისწინებულიყო არსებული რეგიონული და, თუნდაც, სეპარატისტული ტენდენციები, განსაკუთრებით ბასკურ რეგიონში, კატალონიასა და გალიციაში, 1978 წლის კონსტიტუციამ შექმნა 17 რეგიონი (comunidades autónomas) და მიანიჭა მათ ფართო უფლებამოსილებები, რომლებიც შემდგომში კიდევ უფრო გაფართოვდა (იხ. Alba და Navarro, 2003, 198). ამასთან, ჯერ კიდევ არ იყო შექმნილი ფედერალური წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც უნდა ყოფილიყო შვეიცარიის „კანტონთა

საბჭოს“ მსგავსი (Ständerat) ან გერმანიის ფედერალურ საბჭოს (Bundesrat) მსგავსი.

ცხრილი 4.1. რეგიონული სტატუტების მიღება იტალიაში

რეგიონი	მიღების წელი	რეგიონი	მიღების წელი
ამბრუზო	2006	მარშე	2005
ბაზილიკატა	1971	მოლისე	1971
კალაბრია	2003	პიემონტე	2005
კამპანია	1971	პულია	2004
ემილია რომანა	2005	ტოსკანა	2005
ლაციო	2004	უმბრია	2005
ლიგურია	2005	ვენეტო	1971
ლომბარდია	2008		

წყარო: Behnke (2010, გვ. 314).

იმის გათვალისწინებით, რომ განსაკუთრებული პოლიტიკური წონა აქვთ ბასკეთისა და კატალონიის რეგიონებს, ესპანეთს უწოდებენ ერთგვარ „ასიმეტრიულ ფედერალიზმს“ (Alba და Navarro, 2003, 199). ამრიგად, შედარებითი ლიტერატურის პირობებში ქვეყანამ ადგილი დაიკავა ევროპის ახალ ფედერალურ სახელმწიფოებს შორის (იხ. Colino, 2009). ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ ესპანეთში საკონსტიტუციო და პოლიტიკური დებატების დროს ხშირად ტერმინი „ფედერალიზმი“ უგულებელყოფილია და ამის ნაცვლად გამოყენებულია ტერმინი „ავტონომიური რეგიონების სახელმწიფო“ (estado de comunidades autónomas).

1831 წელს დაარსებულ ბელგიის სახელმწიფოს თავდაპირველად ასევე ეტყობოდა ნაპოლეონური უნიტარული ცენტრალიზებული სახელმწიფოს კვალი და დიდწილად ეს ბოლო დრომდე შეინარჩუნა. ვალონიური და ფლამანდიური მოსახლეობის ჯგუფებს შორის მზარდი დაძაბულობის დასაძლევად ქვეყნის ფედერალიზაცია ეტაპობრივად დაიწყო. ეს თანდათანობითი ფედერალიზაცია კოდიფიცირებულია 1993 წლის საკონსტიტუციო რეფორმით, რომლის მიხედვითაც შეიქმნა სამი რეგიონი და სამი ენობრივი გაერთიანება. 2001 წელს ეს პროცესი კიდევ უფრო განვითარდა ე.წ. ლამბერმონტის ხელშეკრულების წყალობით. უნიტარული სახელმწიფოდან ბელგიის ფედერალურ სახელმწიფოდ გარდაქმნამ განაპირობა სხვა ფედერალურ სახელმწიფოებთან შედარებით რთული პოლიტიკური სტრუქტურის ფორმირება. ფლანდრიის, ვალონიისა და

ბრიუსელის სამი რეგიონის გარდა, შეიქმნა კიდევ სამი „საზოგადოება": ფლამანდიური, ფრანგული და გერმანული, რომლებიც არ არიან გეოგრაფიულ თანხვედრაში სხვა სამ რეგიონთან. ამჟამად რეგიონებს აქვთ საკმაოდ ფართო საკანონმდებლო უფლებები (იხ. Hecking, 2003). ამასთან, ქვეყნის რადიკალური ფედერალური რესტრუქტურიზაციის მიუხედავად, ბელგიის არსებობას და გადარჩენას კვლავ ემუქრება ფლამანდიურ-ვალონიური სასტიკი კონფლიქტი (იხ., აგრეთვე, Chardon, 2009).

გაერთიანებული სამეფო[6] ყოველთვის მიიჩნევდა, რომ შოტლანდია და უელსი ორი განსხვავებული „კელტური ერია" (Sharpe, 2000, 67) და ხშირად, ზოგიერთ ანალიტიკოსი საუბრობს „სოციალურ ფედერალიზმზე" (Sharpe, 2000). ამასთან, ბოლო დრომდე უნიტარული სახელმწიფოს კონცეფცია, რომელიც საპარლამენტო სუვერენიტეტის პრინციპიდან გამომდინარეობს, ხელუხლებელი დარჩა. ამავე დროს, 1990-იანი წლების ბოლოს ლეიბორისტულმა მთავრობამ დაიწყო ძალაუფლების (ისტორიული) გადაცემა შოტლანდიასა და უელსში არჩეული რეგიონული პარლამენტების (ასამბლეების) შესაქმნელად, ამ ორ რეგიონში ჩატარებული რეფერენდუმის საფუძველზე. გარდა ამისა, 1998 წლის „კარგი პარასკევის" შეთანხმების შემდეგ ჩრდილოეთ ირლანდიაში საპარლამენტო წარმომადგენლობა აღადგინეს სტორმონტის სახელწოდებით (რაც 2000 წლიდან ოთხჯერ იქნა შეჩერებული)[7]. უფლებამოსილების გადაცემის ბრიტანული ვერსია ხასიათდება იმით, რომ ახალი უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობები, რომლებიც გადაეცა რეგიონულ პარლამენტებსა და ლიდერებს, საპარლამენტო სუვერენიტეტის დროში გამოცდილი კონსტიტუციური პრინციპის ფარგლებში, გულისხმობდა უფლებამოსილებების მხოლოდ „დელეგირებას", რომლის ნებისმიერ დროს გაუქმების ან აღდგენის უფლებამოსილება, იურიდიული და კონცეპტუალური შეხედულებით (Kastendiek, 1999, 287; Sturm, 2003, 227), შეიძლება ითქვას, ამ პირობებში თემთა პალატას დარჩა, რაც, რა საკვირველია, პოლიტიკურად და რეალისტურად ძალიან ნაკლებად სავარაუდოა.

უფლებამოსილების გადაცემის ჭრილში დამატებითი განსხვავებები შეიძლება გამოიკვეთოს ადმინისტრაციულ, აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ფუნქციებს შორის[8]. პირველი ვარიანტი, რომელიც დაძლეულ იქნა 1997 წელს (იხ. Münter, 2005, 29), კვლავ, ძირითადად, ფესვგადგმულია კლასიკური ვესტმინსტერის მოდელში, სადაც ადმინისტრაციული უფლებამოსილებების გადაცემა ხდება ცენტრალური ხელისუფლების იმ ორგანოებისათვის, რომლებიც ადგილებზე წარმოდგენილები არიან ტერიტორიული სუბიექტების ფორმით, მაგალითად, ტერიტორიული სამინისტროების სახით. (შოტლან-

დიის ოფისი, 1885; უელსის ოფისი, 1964-1965; ჩრდილოეთ ირლანდიის ოფისი, 1972). აღმასრულებელი უფლებამოსილების გადაცემა ნიშნავს ადმინისტრაციული დავალებების რეგიონული ორგანოებისათვის გადაცემას, რომელსაც ისინი ავტონომიურობის ფარგლებში განახორციელებენ. ანუ საკანონმდებლო ჩარჩო რჩება ვესტმინსტერში ცენტრალიზებული, ხოლო არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოები ახორციელებენ საკანონმდებლო ცვლილებებს რეგიონულ პირობებში მეორეული საკანონმდებლო აქტების მეშვეობით (Münter, 2005, 25). მსგავსი შემთხვევა იყო, მაგალითად, უელსში 2006 წლამდე, სანამ უელსის ეროვნულ ასამბლეას მიეცემოდა ძირითადი საკანონმდებლო უფლებამოსილება უელსის მთავრობის 2006 წლის აქტით (მაგალითად: სოფლის მეურნეობის, თევზაობის, მეტყევეობის, კულტურის და ა.შ.) სფეროებში პოლიტიკის განსაზღვრის მიზნით. პირველადი საკანონმდებლო უფლებამოსილების ამგვარი გადაცემა რეგიონული პარლამენტებისათვის ითვლება „საკანონმდებლო“ ფუნქციის გადაცემად (Kastendiek, 1999, 287). ეს შეეხო ასევე შოტლანდიას 1999 წლიდან, როდესაც შოტლანდიის პარლამენტმა მიიღო ე.წ. საერთო კომპეტენციის ერთგვარი პუნქტი (Sturm, 2002, 58). ცოტა ხნის წინ შოტლანდიის პარლამენტს მიენიჭა ფისკალური ავტონომიისათვის დამატებითი უფლებამოსილებები 2012 წლის შოტლანდიის აქტით. ამრიგად, გასარკვევია, გამოიწვევს თუ არა ქვეყნის მასშტაბით 2014 წლის შემოდგომისათვის დაგეგმილი რეფერენდუმი შოტლანდიის დამოუკიდებლობას.

ლეიბორისტული ხელისუფლების თავდაპირველი განზრახვა, შეექმნა ინგლისის რვა რეგიონული საბჭო, ვერ განხორციელდა მას შემდეგ, რაც ჩრდილო-აღმოსავლეთის რეგიონმა რეფერენდუმის გზით უარყო რეგიონული საბჭოს შექმნის წინადადება ამომრჩეველთა 78 %-იანი უმრავლესობით (Sturm, 2006, 137). შესაბამისად, ინგლისს ასევე უწოდებენ ბრიტანული დელეგირების „შავ ხვრელს“ (Trench, 2009, 342). მაშინაც კი, თუ შოტლანდიასა და უელსის მაგალითზე, ერთი შეხედვით, შეიძლება საუბარი გაერთიანებული სამეფოს „კვაზიფედერალიზაციაზე“ (Wilson და Game, 2006). არსებობს უამრავი მიზეზი, რომ მას მაინც ვუწოდოთ (მეტად) „ასიმეტრიული“. ერთი მხრივ, გასათვალისწინებელია, რომ გაერთიანებული სამეფოს მთლიანი მოსახლეობის მხოლოდ 13 % ცხოვრობს შოტლანდიასა და უელსში, ხოლო უმეტესი ნაწილი ცხოვრობს (ჯერ კიდევ ძალიან ცენტრალიზებულ) ინგლისში; მეორეც, შოტლანდიასა და უელსს შორის, როგორც ორ „კვაზიფედერალიზებულ“ რეგიონში, არსებობს მნიშვნელოვანი სამართლებრივი და სხვა ადმინისტრაციული განსხვავებები (იხ. Jeffrey, 2009; იხ., აგრეთვე, ცხრილი 4.2).

ცხრილი 4.2. უფლებამოსილებათა ასიმეტრიული გადაცემა გაერთიანებულ სამეფოში

რეგიონი/ „ერი“	% გაერთიანებული სამეფო მოსახლეობა	% გაერთიანებული სამეფო GDP	დელეგირების ტიპი
ინგლისი	83.6	85.7	ვესტმინსტერის პირდაპირი მმართველობა; არაარჩევითი რეგიონული წარმომადგენლობა; არ არის დელეგირება
შოტლანდია	8.6	8.1	პარლამენტს აქვს საკანონმდებლო უფლებამოსილება უმეტესი დარგობრივი პოლიტიკის მიმართულებით (გარდა საგარეო პოლიტიკისა); ზოგადი კომპეტენცია; შორსმიმავალი დელეგირება
უელსი	4.9	3.9	ეროვნულ ასამბლეას 2006 წლამდე ჰქონდა მეორეული, ხოლო შემდგომ პირველადი საკანონმდებლო უფლებამოსილება ვესტმინსტერის მიერ განსაზღვრულ სფეროებში; გაზრდილი აღმასრულებელი დელეგირება
ჩრდილოეთ ირლანდია	2.9	2.2	ეროვნულ ასამბლეას აქვს საკანონმდებლო უფლებამოსილება იმ სფეროებში, რომელთაც არ ახორციელებს ვესტმინსტერი (დათმობილი / პირობითი / გამონაკლისი უფლებები); შეზღუდული საკანონმდებლო დელეგირება

წყარო: Jeffery (2009) ავტორისეული შესწორებით.

„მარტივი“ რეგიონალიზაცია და რეგიონული უბნების შექმნა

მიუხედავად იმისა, რომ საფრანგეთი ნაპოლეონური უნიტარული სახელმწიფო მოდელის აკვანია, უარი თქვა ტრადიციულად ფესვგადგმულ, უნიტარული ცენტრალიზებული სახელმწიფოს მოდელის არსებობაზე, როდესაც ისტორიული დეცენტრალიზაცია დაიწყო 1982 წელს, შემდეგ განაგრძო 2003 წელს (იხ. ქვემოთ) სახელმწიფო ფუნქციებისა და პასუხისმგებლობების სუბნაციონალურ დონეზე გადაცემის გზით. ამასთან, ეს განვითარება არის არა ფე-

დერალიზაცია, როგორც იტალიაში, ესპანეთსა და ბელგიაში, არამედ რეგიონალიზაცია. ერთი მხრივ, 1982 წელს რეგიონებს მიენიჭათ ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსი (საფრანგეთში ე.წ. administration libre), სადაც პასუხისმგებელი წარმომადგენლობითი ორგანოები აირჩიეს პირდაპირი წესით და შეარჩიეს არაპირდაპირი გზით არჩეული რეგიონული ლიდერები; მეორე მხრივ, 2003 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებამ ცალსახად განსაზღვრა, რომ რეგიონები წარმოადგენენ თვითმმართველობის სუბნაციონალურ დონეს, რომელიც იერარქიულად უთანაბრდება თვითმმართველობის ორი არსებულ დონეს (départements და communes) და რომ რეგიონები არ არიან დაქვემდებარებული (ე.წ. non-tutelle). მსგავსი თანაბრობა მოცემულია 2003 წლის კონსტიტუციის 72-ე მუხლში, რომელიც სამ დონეს შორის არ აწესებს იერარქიულ განსხვავებას და ადგენს, რომ „ადგილობრივმა მთავრობებმა უნდა გადაწყვიტონ იმ ფუნქციების სპექტრი, რომლებიც საუკეთესოდ შესრულდება მათ შესაბამის დონეზე“. ეს წარმოადგენს „საერთო კომპეტენციის წერტილს“, შვილობილობის წილით. უფრო მეტიც, შეთანხმებულია, რომ კვლავ, განსხვავებული იერარქიული დონის გარეშე, „ადგილობრივ ხელისუფლებას აქვს მარეგულირებელი უფლებამოსილება, განახორციელოს თავისი ფუნქციები.“ მიუხედავად იმისა, რომ ოფიციალურად რეგიონები იმავე პოზიციაზეა, როგორც დანარჩენი ორი დონე, სინამდვილეში რეგიონების მარეგულირებელი კომპეტენციის განხორციელება საკმაოდ მნიშვნელოვანი გახდა (იხ. Marcou, 2012, 13). მაგრამ იმის გამო, რომ ეს რეგიონული უფლებამოსილებები, მიუხედავად მათი მზარდი გადანაწილებისა, დაფუძნებულია და შემოიფარგლება მკაფიო ეროვნული საკანონმდებლო ნებართვით, მათი დელეგირება აშკარად არ შეესაბამება კვაზიფედერალურ საკანონმდებლო ორგანოს საკუთარ უფლებებს.

მეტწილად მსგავსმა „საერთო კომპეტენციის წერტილმა“ კიდევ უფრო გაამძაფრა ტრადიციული კონკურენცია ამოცანების გადანაწილებისას და გააძლიერა ფუნქციათა გადაფარვის პრაქტიკა ადგილობრივი ხელისუფლების სამ დონეზე. მსგავსი პრაქტიკა, სხვებთან ერთად, გაკრიტიკა ბალადურის კომიტეტმაც. რეგიონები კვლავაც რჩებოდნენ შეზღუდული ადმინისტრაციული რესურსითა და პერსონალით: სამ ქვეეროვნულ დონეზე დასაქმებულთა საერთო რაოდენობის მხოლოდ 0,7 %-ია რეგიონულ დონეზე დასაქმებული. შესაბამისად, რეგიონების განვითარება და ფორმირება კვაზიფედერალური სტატუსის მქონე სუბიექტებამდე მიზანმიმართულად იქნა თავიდან აცილებული.

რეფორმის შესახებ, კანონის არსებითი ცვლილების შესაბამისად (Loi de Réforme des Collectivités Territoriales), რომელიც მიღებულ იქნა 2010 წლის 16 დეკემბერს, ხანგრძლივი და საკამათო საკანონმდებლო პროცე-

სის შედეგად და რომელიც ძალაში შევა 2016 წლის 1 იანვარს, რეგიონების სტატუსი და ფუნქციები მნიშვნელოვნად შეიცვლება. ახალი მთავრობათაშორისი კონცეფციით, ერთი მხრივ, რაიონები და დეპარტამენტები, ხოლო მეორე მხრივ, მუნიციპალიტეტები და მათი ინეტრმუნიციპალური ერთეულები (intercommunalité), ჩაითვლება ორი ძირითად ქვენაციონალურ პოლუსად. ამ სტრუქტურის ფარგლებში ხაზგასასმელია ის, რომ გაძლიერდება რეგიონების პოზიცია ყოველგვარი დათმობის გარეშე, სამივე ქვენაციონალური დონის ზოგადი ეკვივალენტურობის პრინციპის ფარგლებში. დავალებების დუბლირების თავიდან აცილების მიზნით, რეგიონები და დეპარტამენტები გამოირიცხებიან ე.წ. „საერთო კომპეტენციის წერტილიდან“ და მათ მიეცემათ სპეციფიკური დავალებები შესასრულებლად. თუმცა მას შემდეგ, რაც 2012 წლის მაისში კონსერვატორი პრეზიდენტი ნიკოლა სარკოზი და მისი კონსერვატიული საპარლამენტო უმრავლესობა შეიცვალა, 2010 წლის რეფორმის პროექტის ბედი გაურკვეველი გახდა სოციალისტი პრეზიდენტის, ფრანსუა ოლანდისა და მისი სოციალისტური უმრავლესობის პირობებში.

იტალიაში უფრო დაბალი სუბნაციონალური დონე (ე.ი. პროვინციები და მუნიციპალიტეტები) ჯერ კიდევ ხელუხლებელი იყო, მიუხედავად რეგიონალიზაციისაგან გადადგმული რადიკალური ნაბიჯებისა (კვაზიფედერალიზაცია) და რეფორმების ტერიტორიული ფრაგმენტაციისა, რაც ასევე აიხსნება ბერლუსკონის მთავრობისა და მისი კონსერვატიული უმრავლესობის მიერ რეფორმების გატარების შეუძლებლობით. ინტენსიური ფინანსური კრიზისისა და ევროკავშირის დაჟინებით, ახალმა ტექნოკრატიულმა მთავრობამ, მარიო მონტის ხელმძღვანელობით, საბოლოოდ შეიმუშავა რეფორმების პაკეტი, რომელიც მიზნად ისახავს მთავრობის ხარჯების შემცირებას (იხ., აგრეთვე, თავი 3, ნაწილი 3.6.1). ამ პაკეტში, როგორც ერთ-ერთი მთავარი ელემენტი, შედიოდა ასევე ტერიტორიული რესტრუქტურიზაცია პროვინციებისა და დიდი ქალაქების დონეზე. პარლამენტის ორივე პალატაში, ნდობის გამოცხადების საპარლამენტო ბერკეტის გამოყენებით (voto di fiducia), რეფორმების პაკეტი მიღებულ იქნა 2012 წლის 7 აგვისტოს (იხ. La Repubblica 2012 წლის 8 აგვისტოს). კერძოდ, კანონი ითვალისწინებს პროვინციების რაოდენობის შემცირებას 110-იდან 50-ამდე (საშუალო ზომის, მინიმუმ, 350 000 მოსახლეზე)[9]. მეტი დეტალისათვის იხილეთ ქვეთავი 4.3.3.

შვედეთში, რომელიც არის უნიტარული, მაგრამ აშკარად დეცენტრალიზებული ქვეყანა, რაიონი წარმოადგენს ტერიტორიულ საფუძველს როგორც ხელისუფლების ქვედა დონის (länsstyrelse), ისე ორდონიანი ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის (landsting kommuner). მიუხედავად იმისა, რომ მეჩ-

ვიდმეტე საუკუნეებით დათარიღებული რაიონების საზღვრები უცვლელი იყო და ბოლო დრომდე უცვლელი დარჩა, რაიონის განვითარების უწყვეტობა და სტაბილურობა ეჭვქვეშ დადგა მას შემდეგ, რაც შვედეთში დაიწყო დისკუსია რეგიონების შემოღების აუცილებლობის შესახებ (Lidström, 2010, 61). პირველ (ექსპერიმენტულ) ეტაპზე, 1999 წელს, შეიქმნა სკონესა (Skåne) და ვესტრა იოტლანდის (Västra Götaland) რეგიონები, რომლებსაც ახლა, უფრო მეტად, უწოდებენ „რეგიონებს“, ვიდრე „რაიონებს“, სადაც შედის ასევე ორი ძირითადი ქალაქი: მალმო და გოტენბურგი, ასევე ორი მეზობელი რაიონი. ამ რეგიონებში რეგიონული ასამბლეა ირჩევა პირდაპირი წესით (მაგალითად, ვესტრა იოტლანდის რეგიონი). რაიონის არსებული ფუნქციების გარდა, ახალ რეგიონებს განაწილებული ჰქონდათ რეგიონული დაგეგმვისა და განვითარების ამოცანები, რომლებიც ადრე სრულდებოდა ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებს მიერ. თავდაპირველად აღნიშნული ჩაფიქრებული იყო როგორც ექსპერიმენტი, რომელიც უნდა გაგრძელებულიყო 2001 წლამდე, თუმცა გაგრძელდა 2010 წლამდე. ამ რეფორმირების ფარგლებში შესაბამისი რაიონები შევიდა ახლად შექმნილ რეგიონებში, ხოლო ძირითადმა ქალაქებმა (მალმო და გოტენბურგი) შეინარჩუნეს თავიანთი მუნიციპალური პასუხისმგებლობა, მაგრამ დაკარგეს რაიონული ფუნქციები რეგიონების სასარგებლოდ. რეგიონების შექმნა ასოცირდება სახელმწიფოებრივი ამოცანების შემდგომ დეცენტრალიზაციასთან, რადგან რეგიონული დაგეგმვა და რეგიონული განვითარება, რომელიც ხორციელდებოდა რაიონის გამგეობის მიერ (länsstyrelsen), გადავიდა რეგიონული თვითმმართველობის დონეზე. მესამე რეგიონი შეიქმნა კუნძულ გოთლენდში. ექსპერიმენტულად შექმნილი პირველი სამი რეგიონი ახლა გახდა მუდმივი სტრუქტურა.

2002 წელს მთავრობამ შექმნა კომისია (Ansvars Komittén)[10], რომელმაც წარმოადგინა თავისი დასკვნები 2007 წელს, რამდენიმეწლიანი კონსულტაციის შემდეგ (იხ. Lidström, 2010, 70). რეკომენდაციების შემუშავებისას კომისია, ძირითადად, კონცენტრირებული იყო რაიონის დონეზე. შესაბამისად, რეგიონების ადრეული „ექსპერიმენტული“ შედეგების გათვალისწინებით, კომისიამ შეიმუშავა რეკომენდაცია დარჩენილი 20 რაიონის დაშლისა (საშუალოდ დაახლოებით 420 000 მოსახლე) და ექვსიდან ცხრამდე რეგიონული ოლქის შექმნის შესახებ (რეგიონები პირდაპირი წესით არჩეული რეგიონული პარლამენტებით (იხ. SOU, 2007a, 2007b); იხ., აგრეთვე, Wollmann, 2008, 40). ამასთან, კომისიამ მიზანშეწონილად მიიჩნია, მუნიციპალიტეტების ამოცანები და პასუხისმგებლობები შენარჩუნებულიყო და გაძლიერებულიყო, განსაკუთრებით „მძიმე სოციალური“ მომსახურებისა და საკუთარი უფლებამოსილების დაგეგმვის მიმართულებით (SOU, 2007b, 10). თუმცა

კომისიის რეკომენდაციები ჯერ არ განხორციელებულა (იხ. Lidström, 2010, 76). იმავდროულად, შვედეთის რეგიონალიზაციის პოლიტიკა სულ უფრო კრიტიკულია, რადგან სუბნაციონალური ფუნქციონალური და ინსტიტუციური სტრუქტურები უფრო რთული და ჰეტეროგენული ხდება, რაც „რეგიონული აშლილობის“ გამოძახილია (Olsson და Aström 2004; იხ. აგრეთვე Stegmann McCallion, 2008).

გერმანიაში განვითარდა რეგიონალიზაციის ახალი მიმართულება არსებული ფედერალური ადმინისტრაციული სტრუქტურის ფარგლებში. ამ თვალსაზრისით, ურბანული და რეგიონული სტრუქტურების შექმნა ურბანულ ცენტრებში (მაგალითად: ჰანოვერის ოლქი, ზაარბრიუკენის საქალაქო ასოციაცია (Stadtverband), შტუტგარტის რეგიონული ასოციაცია (Regionalverband) და ა.შ.) უნდა განვასხვაოთ კვაზირეგიონული რაიონებისაგან, რომლებიც შეიქმნა ნაკლებად მჭიდროდ დასახლებულ ადგილებში, განსაკუთრებით აღმოსავლეთსა და ჩრდილოეთ გერმანიაში. ორივე ფორმას შორის საერთო არის ის, რომ „ძველი რაიონი“ შეიცვალა (კვაზი)რეგიონული სტრუქტურებით, რომლებსაც აქვთ ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსი, რეგიონების ნაწილში განხორციელდა რაიონისაგან დამოუკიდებელი ქალაქების (kreisfreie Städte) რეგიონებად გარდაქმნა, რასაც ეწოდება ე.წ. „მჭიდრო რეგიონალიზაცია“ (იხ. ზემოთ) (Bogumil და Grohs, 2010, 93). ამის მაგალითია მეკლენბურგ-პომერანიის მიწა, სადაც ინტენსიური პოლიტიკური დისკუსიის შემდეგ ქვეყნის პარლამენტმა მიიღო მიწის აქტი (ტერიტორიული რეფორმის აქტი), რომლის საშუალებითაც ხუთი რეგიონული ოლქი შეიქმნა 2009 წლის 1 იანვარს (საშუალოდ 350 000 მოსახლით) 12 არსებული უბნისა და ექვსი რაიონისგან დამოუკიდებელი ქალაქის გაერთიანებით (იხ. სურათი 4.3). თუმცა ზოგიერთი რაიონის მიერ შეტანილი სასამართლო საჩივრის საფუძველზე, ქვეყნის საკონსტიტუციო სასამართლომ 2007 წლის ივლისში[11] მიიღო გადაწყვეტილება, რომლის თანახმად, რეფორმის შესახებ კანონი გამოცხადდა არაკონსტიტუციურად (საპროცესო დარღვევების საფუძველზე)[12]. ამის შემდეგ მიწის პარლამენტმა მიიღო (შესწორებული) ტერიტორიული რეფორმის აქტი, რომელიც 2011 წლის 4 ნოემბერს შევიდა ძალაში და მიწის დედაქალაქს და ისტორიულ ქალაქ როსტოკს შეუნარჩუნდა რაიონისაგან დამოუკიდებელი ქალაქების სტატუსი. დანარჩენებმა, მიუხედავად ამისა, შეინარჩუნეს ტერიტორიულად რეორგანიზებული რაიონის სტატუსი „რეგიონული“ რაიონების შექმნის გზით (280 000-იდან 160 000 მოსახლემდე) (შდრ. Gayl, 2010). მას შემდეგ მსგავსი მოვლენები განვითარდა სხვა მიწებზეც.

შენიშვნა: 2011 წლის 4 სექტემბრიდან; მოსახლეობის საშუალო მაშვენებელი: 91 056-იდან 204 875-ამდე; ტერიტორიის საშუალო ზომა: 1288 კმ²-იდან 2897 კმ²-ამდე.

წყარო: იხ. http://de.wikipedia.org/wiki/Kreisgebietsreform_Mecklenburg-Vorpommern_2011; 6 მარტი, 2014.

სურათი 4.3 მეკლენბურგ-დასავლეთ პომერანიაში რეგიონული მმართველობის შემოღება

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის რეფორმატორ ქვეყნებში თავდაპირველად ყურადღება გამახვილდა ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე სუბნაციონალური პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ინსტიტუტების შექმნასა და კონსოლიდაციაზე. თვითმმართველობის რეგიონული დონე მხოლოდ რეფორმის შემდგომ ეტაპზე იყო ყურადღების ცენტრში. ასე რომ, უნგრეთში 90-იანი წლების შუა პერიოდის შემდეგ რამდენიმე ნაბიჯი გადაიდგა რეგიონების შესაქმნელად. პირველ რიგში, ეს ეხება NUTS-ის შვიდ რეგიონს, რომლებიც შეიქმნა 1996 წელს, ევროკავშირის სტრუქტურული ფონდის მხარდაჭერით. მიუხედავად იმისა, რომ 2006 წელს მთავრობას ჰქონდა მცდელობა, NUTS-ის რეგიონებისათვის მიენიჭებინა რეგიონული თვითმმართველობის სტატუსი პირდაპირი წესით არჩეული საბჭოებით, პროექტი არარეალიზებული დარჩა, რადგან აუცილებელი საკანონმდებლო უმრავლესობა ვერ იქნა უზრუნველყოფილი. ამასობაში, 2012 წელს, ორბანის მთავრობამ გააუქმა NUTS-ის რეგიონები. რაიონებში ე.წ. „მიკრორაიონების“ შექმნა მიზნად ისახავდა მუნიციპალიტეტების ნებაყოფლობით დაჯგუფებასა და გაერთიანებას დაგეგმვისა და განვითარების პროცესის ხელშეწყობისათვის. თავდაპირველად 138 და, საბოლოოდ, 174 ასეთი „მიკრორაიონი“ შეიქმნა (Kovács, 2012). ზოგადად, ამ ინსტიტუციურმა

ინიციატივებმა ვერ მიაღწიეს მიზანს, ჩამოეყალიბებინათ ინსტიტუციები რეგიონულ დონეზე, გადაწყვეტილების მიღების, სამუშაოს განხორციელებისა და კოორდინაციის მიზნით. ამის ნაცვლად რეფორმამ შექმნა ე.წ. „ინსტიტუციების ჯუნგლები საშუალო დონეზე“, როგორც მოკლედ აღნიშნავდა კოვაჩი (იქვე).

პოლონეთში „შენელებული კომპრომისული გადაწყვეტილების“ პროცესმა გამოიწვია სისტემური ტრანსფორმაცია (იხ.Wollmann და Lankina, 2003, 100), რომელშიც გამარჯვებულმა Solidarność-მა („სოლიდარობამ“) უპირატესობა მიანიჭა დემოკრატიული ინსტიტუტების ადგილობრივ დონეზე მშენებლობას, მაშინ როდესაც კომუნისტური ელიტა, უპირველეს ყოვლისა, ცდილობდა თავისი პოზიციების შენარჩუნებას 49 რეგიონულ ადმინისტრაციულ ორგანოში (województwa). რეგიონული ორგანოები კომუნისტური ფაზის დროს ჩამოყალიბდნენ, როგორც მაკავშირებელი ცენტრალისტურ სახელმწიფოსა და პარტიულ მმართველობას შორის. მხოლოდ 1997 წელს, რამდენიმე მცდელობის შემდეგ, მიიღეს გადაწყვეტილება ყოვლისმომცველი რეფორმის პაკეტზე. შესაბამისად, რეგიონების რაოდენობა შემცირდა 49-იდან 16-ამდე. საფრანგეთის დეპარტამენტების ორმაგი სტრუქტურის ანალოგიით, რეგიონები გახდა ტერიტორიული საფუძველი, როგორც რეგიონული სახელმწიფო ადმინისტრაციისთვის (რომელსაც ხელმძღვანელობდა პრეფექტი, რომელიც დაინიშნა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, wojewoda), ასევე რეგიონული ხელისუფლებისთვის, სადაც აირჩეოდა რეგიონული საბჭოები (seymik) და საბჭოს მიერ არჩეული ლიდერები (marszalek) (იხ. Swianiewicz, 2003, 287; Brusis, 2010). 1997 წელს რეგიონული რეფორმირება გამოწვეულ იქნა პოლონეთის ევროკავშირში გაწევრიანებისა და ევროკავშირის დაფინანსების მოპოვების გზით ინსტიტუციური ჩარჩოს გაუმჯობესების სურვილით. ამ მიზნით რეგიონების ტერიტორიული ცვლილებები კრიტიკულად აღიქმებოდა (Wollmann და Lankina, 2003, 106).

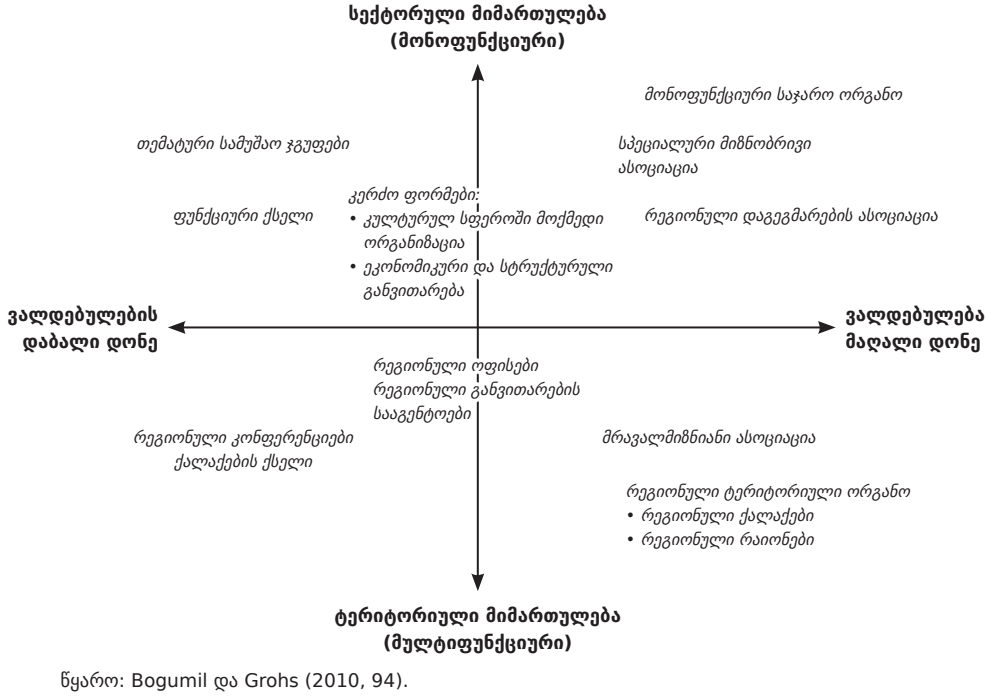
წინასწარი დასკვნა და შედარება

ამრიგად, ცხადია, რომ რეგიონალიზაციის/ფედერალიზაციის სფეროში განვითარების მრავალფეროვანი მიდგომები შეიძლება გამოიკვეთოს. იმის გათვალისწინებით, რომ ნაპოლეონის მემკვიდრეობის მქონე ქვეყნებმა (გამონაკლისი საფრანგეთია) და გაერთიანებულმა სამეფომ დაიწყეს ფედერალიზაციის მოდელზე გადასვლა, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპისა და სკანდინავიის ქვეყნებმა გამოიყენეს რეგიონალიზაციის „მარტივი“ კონცეფცია. რაც შეეხება პირველ ჯგუფს, აშკარა გახდა, რომ რეფორმის შემუშავება, ძირითადად, მივიდა სხვადასხვა ასიმეტრიულ ფორმამდე, რომელთა ფარგლებშიც

ფედერალური სუბიექტების (კვაზი)უფლებამოსილება და შესაძლებლობები არათანაბრად იყო განაწილებული. ამრიგად, ეს ფაქტორი აშკარად განასხვავებს ევროპაში ახალ „ფედერალურ“ სახელმწიფოებს „ძველი“ ფედერალური სახელმწიფოებისგან (გერმანია, ავსტრია და შვეიცარია).

გარდა ამისა, მარტივი რეგიონალიზაცია არსებობს მრავალ ასპექტში, რომლებიც შეიძლება კლასიფიცირდეს ტერიტორიული და ფუნქციური ვალდებულების პრინციპის განსაკუთრებული მახასიათებლებისა და ვალდებულების დონის მიხედვით (რთული და რბილი რეგიონალიზაცია) (იხ. სურათი 4.4).

უფლებამოსილებები გადანაწილებულია ან ზემოდან ქვემოთ (ე.ი. სახელმწიფოდან რეგიონებამდე), ან ქვემოდან ზემოდან (ე.ი. ადგილობრივი ხელისუფლების დონიდან რეგიონში). ეს უკანასკნელი, ჩვეულებრივ, ასოცირდება სრულიად ახალი რეგიონული ტერიტორიული ერთეულების დანერგვასთან, ძირითადად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმით.



წყარო: Bogumil და Grohs (2010, 94).

სურათი 4.4 „მყარი“ და „რბილი“ მარტივი რეგიონალიზაციის ვარიანტები

წყარო: ავტორისეული დიაგრამა.

სურათი 4.5. ფედერალიზაცია და რეგიონალიზაცია ევროპაში

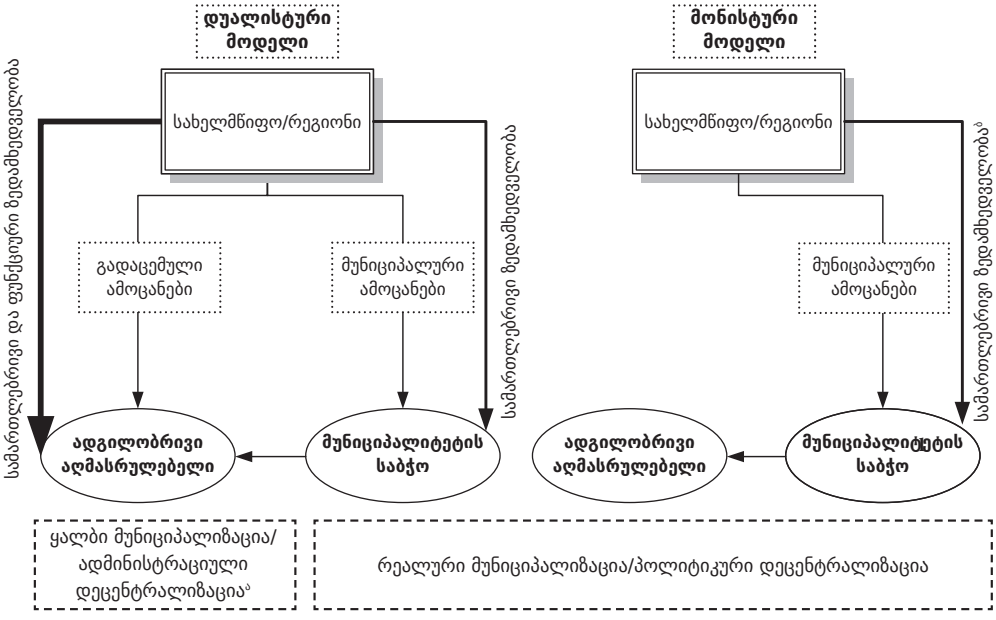
„მარტივი“ რეგიონალიზაციის ჯგუფში შედიან, ასევე, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნები, რომელთა რეგიონული მოწყობა დამოკიდებულია, ძირითადად, დაფინანსების პოლიტიკაზე და უფრო მეტად ეფუძნება NUTS-ის რეგიონების (სივრცულ) კლასიფიკაციას, ძირითადად, „მათთვის სიცოცხლის შთაბერვის“ გარეშე. მოცემულია სურათზე 4.5 ევროპაში ფედერალიზაციისა და რეგიონალიზაციის მაგალითები.

4.2.3 დეცენტრალიზაცია და დეკონცენტრაცია

როგორც ზემოთ აღინიშნა, არსებობს, ერთი მხრივ, დეცენტრალიზაცია/მუნიციპალიზაცია და, მეორე მხრივ, ადმინისტრაციული დეკონცენტრაცია. პირველ შემთხვევაში, სახელმწიფოებრივი ამოცანები, რომლებიც, ჩვეულებრივ, სრულდება ცენტრალურ დონეზე ინდივიდუალური/სპეციალიზებული დანაყოფების მიერ, გადადის და ინტეგრირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებში, მულტიფუნქციური პრინციპის საფუძველზე. ამრიგად, ამ რეფორმების სტრატეგია განპირობებულია ტერიტორიული ორგანიზაციის გაძლიერებით (მრავალმხრივი მიზნის მოდელი). ამის საპირისპიროდ, ადმინისტრაციულ დეკონცენტრაციას თან ახლავს დარგობრივი საჯარო ადმინისტ-

რირების გაფართოება, რომელიც ემყარება მონოფუნქციურ პრინციპს (ცალმხრივი მიზნის მოდელი). დეკონცენტრირებული ადმინისტრაციული ერთეული და მათი შესაბამისი ამოცანები რჩება სახელმწიფოს პოლიტიკური კონტროლისა და პასუხისმგებლობის ქვეშ.

დავალებების გადაცემისას „მონისტური“ და „დუალისტური“ მოდელების განსხვავება, რომელიც უფრო ადრე დაინერგა (იხ. თავი 2, პუნქტი 2.1.3; იხ. სურათი 4.6), ასევე, შეიძლება, განხილულ იქნეს დეცენტრალიზაციისა და მუნიციპალიზაციის სტრატეგიების ანალიზზე დაყრდნობით. „მონისტური“ მოდელის ფარგლებში ყველა ფუნქცია, რომელიც მუნიციპალიტეტებს ენიჭება, არის ადგილობრივი თვითმმართველობის „რეალური“ ამოცანები, რისთვისაც არჩეული ადგილობრივი საბჭოა პასუხისმგებელი. ამის საპირისპიროდ, ამოცანების დუალისტური მოდელის მიხედვით, მუნიციპალიტეტებს აქვთ ორი სახის დავალება: ერთი მხრივ, სახეზეა ადგილობრივი თვითმმართველობის „რეალური“ ფუნქციები, რაც, კერძოდ, საერთო კომპეტენციის ტრადიციული პრინციპიდან გამომდინარეობს. აქაც, ამ ფუნქციების შესრულებისთვის პასუხისმგებელია არჩეული ადგილობრივი საბჭო მონისტური მოდელის მსგავსად; მეორე მხრივ, მუნიციპალიტეტებს შეიძლება დაეკისროთ იმ ფუნქციების შესრულება, რომლებიც ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილების ფარგლებშია („დელეგირებული“). ამგვარი „დელეგირებული“ ფუნქციების შესრულების პასუხისმგებლობა ეკისრება ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოებს (მერი და ა.შ.) და არა არჩეულ ადგილობრივ საბჭოს. ამ შემთხვევაში შეიძლება ვისაუბროთ „ცრუ“ (საპირისპიროდ, „ჭეშმარიტი“) მუნიციპალიზაციაზე (იხ. Wollmann, 2008, 259) ან „ადმინისტრაციულ“ დეცენტრალიზაციაზე; საპირისპიროდ, მონისტური ამოცანების მოდელი გულისხმობს „რეალურ“ მუნიციპალიზაციას ან „პოლიტიკურ“ დეცენტრალიზაციას (იხ. Kuhlmann, 2009, 81; Kuhlmann, 2011). მაგალითად, მშენებლობის ნებართვის გაცემა შეიძლება გახდეს ტესტი, რათა დადგინდეს სხვაობა ამოცანათა გადაცემის ორ მოდელს შორის. მონისტური მოდელის თანახმად, მშენებლობის ნებართვის გაცემა ადგილობრივი თვითმმართველობის „რეალური“ ამოცანაა, რომელსაც, საბოლოოდ, გასცემს არჩეული ადგილობრივი საბჭო (შვედეთის შემთხვევაში); საპირისპიროდ, დუალისტურ მოდელში ეს ფუნქცია ენიჭება ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს და მის მიერ გაიცემა არჩეული საბჭოს მონაწილეობის გარეშე (როგორც გერმანიაში; იხ. Wollmann, 2008, 276).



შენიშვნა:

ა. იხრება ადმინისტრაციული დეკონცენტრაციისაკენ.

ბ. მონისტურ მოდელებში ადგილობრივი თვითმართველობის მიერ განხორციელებული ამოცანები ექვემდებარება სამართლებრივ და ფუნქციურ ზედამხედველობას.

წყარო: ავტორისეული დიაგრამა.

სურათი 4.6 ამოცანათა გადაცემის მოდელი და დეცენტრალიზაცია

ფუნქციების გადაცემა „ყალბი“ მუნიციპალიზაციისა თუ ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის შემთხვევაში მნიშვნელოვან შედეგებს იწვევს მუნიციპალიტეტებისთვის, როგორც ადგილობრივი საბჭოსა და ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების (მერი, მერია – ლანდრატი) შიდა ურთიერთობების, ასევე მათ საგარეო ურთიერთობებთან მიმართებით. ერთი მხრივ, შიდა ურთიერთობებში ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლება პასუხისმგებელია „ყალბი“ ადგილობრივი დავალებების შესრულებაზე, ხოლო არჩეული საბჭო, ყოველ შემთხვევაში, ფორმალურად, გავლენას არ ახდენს ამ ამოცანების შესრულებაზე; მეორე, საგარეო ურთიერთობებში ადგილობრივი ადმინისტრაცია ექვემდებარება ფუნქციურ/ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას (გერმანულად, Fachaufsicht), რომელიც სცდება იურიდიული ზედამხედველობის ფარგლებს (Rechtsaufsicht) და ასევე გავლენას ახდენს „დამსახურებისა“ და ადეკვატურობის პრინციპების ფარგლებში განხორციელებულ საქმიანობაზე (ფრანგულად, opportunité); საპირისპიროდ, „რეალური“ მუნიციპალიზაციის შემთხვევაში („პოლიტიკური“ დეცენტრალიზაცია: იხ. ზემოთ), არჩეული ადგილობრივი საბჭო არის შიდა გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო, ხოლო

ცხრილი 4.3 დეცენტრალიზაციის უპირატესობები და ნაკლოვანებები

ეფექტის განზომილება	უპირატესობები	ნაკლოვანებები
ეფექტურობა	მომხმარებლის/ადგილობრივი ცოდნის დაახლოება; სიზუსტე (Oates, 1972; Mill, 1991)	არასაკმარისი სპეციალიზაცია/ფუნქციური ძალაუფლება (Segal, 1997)
	ინოვაცია/ექსპერიმენტების უნარი	სამართლებრივი დეფიციტი ადგილობრივი ადმინისტრაციების პოლიტიზაციის გამო (Pettit, 2004)
ეფექტიანობა	მცირე ზომის ერთეულებს შორის კონკურენცია ზრდის ეფექტიანობას (Tiebout, 1956; Oates, 1972)	გადანაწილების ეკონომიის შემცირება (Wagener, 1969; Alesina და Spolarole, 2003)
	ეკონომიის შედეგად მიღებული დანაზოგი	ცენტრალური სახელმწიფო ხარჯების ზრდა (Rodden, 2002)
ჰორიზონტალური კოორდინაცია	ინტერფუნქციური კოორდინაციის გაუმჯობესება (მრავალმიზნიანი სარგებელი; Wollmann, 2006)	ინტენსიური კონფლიქტები მუდმივი ინტერფუნქციური კოორდინაციის პროცესების გამო
	'Fachbruderschaften'-ის შესუსტება	მცირე ზომის ტერიტორიულ ერთეულებში არასაკმარისი კოორდინაცია
ვერტიკალური კოორდინაცია	პოლიტიკის სტაბილურობა ადგილობრივი აქტორების მიერ ვეტოს გამოყენებით (Tsebelis, 2002) ძალაუფლების ვერტიკალური ბალანსი	„გადაბრალება“ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან, შემოსავლებსა
	ცენტრალური ძალაუფლების საპირწონე (Weingast, 1995)	და ხარჯებს შორის ბალანსის სიმცირე; ადმინისტრაციულ დონეებს შორის კოორდინაციის ნაკლებობა
დემოკრატიული კონტროლი/ჩართულობა	მაღალი ჩართულობა; „საჯარო სული„ (Dahl და Tufte, 1973)	კორუფციის მიმართ მგრძნობელობა (Bardhan და Mookherjee, 2006)
	გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება	გამჭვირვალობის დაკარგვა „ყალბი“ მუნიციპალიზაციის პირობებში
ერთგვაროვნება/თანასწორობა	ადგილობრივი/რეგიონული მრავალფეროვნება უფრო მოქნილი შეთავაზებების შესაძლებლობას ქმნის	ეფექტიანობის სხვაობა; საცხოვრებელი პირობების თანაბრობისათვის საფრთხის შექმნა; სამართლებრივი გაურკვევლობა სხვადასხვა კანონის გამოყენების გამო
	ადგილობრივ პრობლემებსა და საჭიროებებზე მორგება	

წყარო: Grohs, (2012, გვ. 127).

გარედან მუნიციპალიტეტი კონტროლდება სახელმწიფო ორგანოების მიერ. მიუხედავად იმისა, რომ ორივე შემთხვევაში განსხვავება ხშირად ბუნდოვანი ხდება ადგილობრივ პრაქტიკაში, მაინც აქტუალური რჩება, განსაკუთრებით, კონფლიქტების წარმოშობისას (იხ. Wollmann, 2008, 259).

დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა ხშირად ემყარება იმ ვარაუდს, რომ სახელმწიფო ამოცანების გადაცემა და მათი შესრულებისთვის პასუხისმგებლობის დონე გავლენას ახდენს საზოგადოებისათვის მომსახურების მიწოდების ეფექტურობაზე (ხარისხზე და ა.შ.). ამასთან, დასკვნები და ინფორმაცია, რომელიც ხელმისაწვდომია შესაბამის ლიტერატურაში, დეცენტრალიზაციის გავლენის შესახებ, სადავოა (იხ. De Vries, 2000; Pollitt, 2005; Treisman, 2007). ამრიგად, არსებობს მტკიცებულებები − ნაწილობრივ თეორიულად მიღებული, ნაწილობრივ ემპირიული − როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი ეფექტის შესახებ, როგორც ეს მოცემულია ცხრილში 4.3.

ამ განსხვავებული და, ზოგ შემთხვევაში, ურთიერთსაწინააღმდეგო, შეფასებების გათვალისწინებით და შესაბამისი გამოკვლევებით დაასკვნეს, რომ ამოცანათა შესრულებისას არსებული განსხვავებები განპირობებულია არა მხოლოდ დეცენტრალიზაციით, არამედ დეცენტრალიზაციის პროგრამის განხორციელების მიდგომებითა (იხ. De Vries, 2000, 200; Treisman, 2007, 21) და პოლიტიკის დარგის სპეციფიკითაც (Ostrom და Bish, 1977; De Vries, 2000, 200; Kuhlmann, 2011).

შვედეთი − ლიდერი პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციაში

შვედეთი ევროპაში პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ლიდერია (იხ., აგრეთვე, თავი 3, ნაწილი 3.3). მონისტური ამოცანების მოდელი ჯერ კიდევ „სუფთა“ ფორმით არსებობს, რადგან არჩეული ადგილობრივი საბჭოები პასუხისმგებელნი არიან ადგილობრივი ხელისუფლების ყველა ამოცანის შესრულებისთვის, გამონაკლისის გარეშე, და ეს ასევე გამოჩნდა მშენებლობის ნებართვის მიღების პროცესის ზემოთ მოცემულ მაგალითზე (იხ. Wollmann, 2008, 204). მიუხედავად იმისა, რომ შვედეთში არსებობს განსხვავება სამართალზე დაფუძნებული და ადამიანზე ან, უფრო მეტად, პოლიტიკაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების მიღების მოდელებს შორის, მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში მიღებული გადაწყვეტილებები, ერთი მხრივ, ეფუძნება არსებულ შესაბამის კანონმდებლობას (lagstyrd), მაგრამ, საბოლოოდ, და პოლიტიკურად მიღებულია ადგილობრივი საკრებულოს მიერ (folkstyrd) (იხ. იქვე, 131, 204).

70-იანი წლების შუა პერიოდისათვის ტერიტორიის ფართომასშტაბიანი გადახედვის შემდეგ, მუნიციპალიტეტების პასუხისმგებლობის გაფართოებისა და მუნიციპალიტეტების ავტონომიის გაძლიერების მიზნით, გარკვეული რეკომენდაციების მისაცემად, მთავრობამ წამოიწყო რეფორმირების პროგრამა, სახელწოდებით, „უფასო ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსპერიმენტი“ (frik communer). 1984 წლიდან 1991 წლამდე შეჩერდა რიგი სამართლებრივი შეზღუდვებისა 40 მუნიციპალიტეტისთვის (ექსპერიმენტულად). კერძოდ, დაწყებითი და საშუალო სკოლების პასუხისმგებლობა მუნიციპალიტეტებს გადაეცა, დარეგულირდა ფინანსური განაწილების სისტემა (კერძოდ, მიზნობრივი ასიგნებებიდან გრანტების ბლოკირების გზით), ხოლო რაიონებისა და მუნიციპალიტეტების ავტონომია მათ პოლიტიკური და ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების კუთხით კიდევ უფრო გაფართოვდა (იხ. Montin, 1999). შემდგომი შეფასების საფუძველზე, 1991 წელს იქნა მიღებული ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ახალი კანონი, რომლის თანახმად, მნიშვნელოვნად გაფართოვდა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები, განსაკუთრებით შიდა ორგანიზაციულ მოწყობასთან დაკავშირებით (იხ. Häggroth, 1993). ამასთან, გაფართოვდა დერეგულირების (თავდაპირველად „ექსპერიმენტული“) სამართლებრივი ჩარჩო და გავრცელდა ყველა ადგილობრივ ხელისუფლებაზე. გარდა ამისა, ზემოხსენებულ სექტორებში დავალებები იყო პოლიტიკურად და ინტენსიურად დეცენტრალიზებული, მაგალითად, განათლების სისტემაში და შრომის ბაზრის პოლიტიკაში (Premfors, 1998), სადაც ადგილობრივმა მთავრობებმა აიღეს ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციები (Montin, 1999; Pierre1995).

საფრანგეთი – პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია და ადმინისტრაციული დუალიზმი

საფრანგეთში (იხ. Kuhlmann, 2008, 2009, 82, 2009; Reiter, 2010) ცენტრალიზაციის მაღალ ხარისხს მოწმობს ის ფაქტი, რომ ისეთი ამოცანების გადაცემა, როგორებიცაა ურბანული დაგეგმვა და სოციალური მომსახურება, რომლებიც ტრადიციულად, გერმანიისა და შვედეთის მსგავს (პოლიტიკურად), დეცენტრალიზაციის ქვეყნებში ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებას წარმოადგენდა, საფრანგეთის სახალხო ადმინისტრაციამ 1982 წლამდე დაასრულა, განსაკუთრებით დეპარტამენტების დონეზე. დეცენტრალიზაციის ძირითადი ეტაპები საფრანგეთში შეიძლება დაიყოს ორ ეტაპად: პირველი ეტაპი გამოიწვია კანონის ამოქმედებამ 1980-იან წლებში (ე.წ. აქტი I)[13], ხოლო მეორე ეტაპი (აქტი II) დაიწყო 2003[14] წლის 28 მარტის საკონსტიტუციო ცვლილებით, რასაც მოჰყვა შემდგომში დეცენტრალიზაციის შესახებ კანონების მიღება 2000-იანი წლების განმავლობაში. თავდაპირველად, დეპარტამენ-

ტის სისტემა ფუნდამენტურად შეიცვალა I აქტში, პრეფექტის აღმასრულებელი ფუნქცია (შემდეგ კვლავ არაპირდაპირი გზით არჩეული) გადაეცა დეპარტამენტის საბჭოს პრეზიდენტს (conseil général). ეს უკანასკნელი შემდეგ გახდა დეპარტამენტის ახალშექმნილი ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი. პრეფექტის მიერ ძალაუფლების დაკარგვას უკავშირდება აგრეთვე პრიორიტეტული მკაცრი და ყოვლისმომცველი სახელმწიფო ზედამხედველობის გაუქმება, რომელიც ადრე ხორციელდებოდა პრეფექტის მიერ. ზედამხედველობა (posteriori) შემცირდა სამართლებრივი ზედამხედველობის დონემდე[15]. „რეალური“ მუნიციპალიზაციისა და „დეპარტამენტიზაციის“ პროცესის დროს, რომელშიც ასევე შედიოდა დეპარტამენტის საბჭოს მარეგულირებელი უფლებამოსილება (pouvoir réglementaire), ცენტრალურმა სახელმწიფომ მრავალი ფუნქცია გადასცა ადგილობრივ ხელისუფლებას (collectivités territoriales). ამრიგად, ამოცანები, რომლებიც 1982 წლამდე ხორციელდებოდა ცენტრალური სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ, გადაეცა მუნიციპალიტეტებს (კომუნებს), როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის „რეალური“ ამოცანები პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ეტაპზე. ამასთან, ზოგიერთ სფეროებში ამოცანათა ორმაგი დანიშნულება შენარჩუნდა იქ, სადაც მერი ასრულებს დელეგირებულ სახელმწიფოებრივ დავალებებს, როგორც „სახელმწიფოს აგენტი“ (agent d'Etat)[16] (მაგალითად: რეესტრის საკითხები, დაუგეგმავ ადგილებში მშენებლობის ნებართვის გაცემა, და ა.შ.). ზოგადად, საფრანგეთში დეცენტრალიზაციის ლოგიკა უახლოვდება ამოცანათა გადაცემის მონისტურ მოდელს. 2003 წლის საკონსტიტუციო ცვლილების საფუძველზე (აქტი II) დეცენტრალიზაციამ მიიღო კონსტიტუციურად კოდირებული სტატუსი, რადგან პირველი მუხლი ახლა ითვალისწინებს, რომ „საფრანგეთის რესპუბლიკის ტერიტორია დეცენტრალიზებულია“. „განუყოფელი რესპუბლიკისთვის“ სუბსიდიარობის პრინციპის კონსტიტუციურ დონეზე შემოღება უჩვეულო მიმართულება იყო.

დეპარტამენტის პასუხისმგებლობებთან დაკავშირებით, ყველაზე მნიშვნელოვანი ფუნქციური ცვლა, უდავოდ, მოხდა სოციალურ სექტორში, სადაც ყოვლისმომცველი პასუხისმგებლობა, მათ შორის ფინანსები, გადავიდა დეპარტამენტის საბჭოებზე (consils généraux) (Reiter, 2010)[17]. შესაბამისად, 2004 წლის 13 აგვისტოს კანონმდებლობით, დამატებით ისეთი პასუხისმგებლობები, როგორებიცაა: განათლების სისტემაში შემავალი ამოცანები (კოლეჯების ტექნიკური პერსონალის გადაყვანა), ინფრასტრუქტურული ამოცანები (20 000 კმ ეროვნული გზები, სახელმწიფოს ორგანოებიდან პერსონალის გადაყვანა), კომუნალური საკითხები, კულტურისა და სპორტის სფერო – გადაეცა დეპარტამენტებს.

ამასთან, დეცენტრალიზაციამ არ გამოიწვია საფრანგეთში მმართველობის დონეების მკაფიო განცალკევება (სეპარაციის მოდელი), მაგრამ, სამაგიეროდ, გამოიწვია ადმინისტრაციული შერწყმა, უფლებამოსილებათა გადაფარვა და ინსტიტუციური კონკურენცია (ე.წ. კონფლიქტი) სუბნაციონალურ სივრცეში. 2010 წლის 16 დეკემბრის რეფორმის შესახებ კანონი მიზნად ისახავდა ამგვარი გადაფარვებისა და ფუნქციების დუბლირების გამოკვეთას, მიდგომების განახლებას და გადაფარვების შემცირებას (იხ. ზემოთ).

ამ ეტაპზე უნდა გავითვალისწინოთ, რომ საფრანგეთში ცენტრალური საჯარო მმართველობის დეკონცენტრირებული ადმინისტრაციული ერთეულების ხარისხი და რაოდენობა უკიდურესად მაღალია. როგორც წესი, საჯარო მოხელეების 95 % პარიზის სამინისტროების მიღმა მუშაობს რეგიონულ ოფისებში (services extérieurs de l'Etat) (Thoenig, 2005, 689). მიუხედავად იმისა, რომ ტერიტორიულმა ორგანოებმა დეცენტრალიზაციის შედეგად დაკარგა გავლენა და მნიშვნელობა (Borraz და Le Galès, 2005, 21), ისინი მაინც მნიშვნელოვანწილად იმყოფებიან სუბნაციონალურ სივრცეში და კვლავ „ნიადაგში ღრმად გამჯდარი ფესვები“ აქვთ. (Thoenig, 2005, 689). გარდა ამისა, მათი პოზიცია კიდევ გაძლიერდა 1990-იან და 2000-იან წლებში, მიუხედავად დეცენტრალიზაციისა. renouveau du service public (საზოგადოებრივი კეთილდღეობის სამსახურის) რეფორმის პროგრამა, რომელიც პრემიერმინისტრმა, სოციალისტმა როკარმა, 1989 წლის თებერვალში წამოიწყო, ითვალისწინებს ნაბიჯებს სახელმწიფო ადმინისტრაციის „შემდგომი“ ტერიტორიალიზაციის მიმართულებით − ადგილზე იქმნება დამატებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები. საბიუჯეტო პერსონალთან დაკავშირებულ და ა.შ. სფეროებში ამ ორგანოების უფლებამოსილებები გაფართოვდა (Rouban, 1999). მინისტრების დონიდან დავალებების შემდგომი გადაცემა რეგიონულ სახელმწიფო ადმინისტრაციებში დაიწყო 1992 წლის დეკონცენტრაციის შესახებ კანონით, რომელიც მიიღეს სოციალისტმა პრემიერმინისტრებმა − კრესონმა და ბერეგოვმა. ფუნქციების გადაცემა „პარიზის შტაბიდან“ დაქვემდებარებულ ადმინისტრაციულ სახელმწიფო სტრუქტურებში „პერიფერიაზე“ 1995 წელს გაგრძელდა კონსერვატორ პრემიერმინისტრ იუპეს ხელმძღვანელობით, რეფორმების პროგრამის − „საჯარო სამსახურის რეფორმა“ − ფარგლებში. ამავე დროს, საჯარო მმართველობის გარკვეული ხელახალი კონცენტრაციისკენ გადადგმული ნაბიჯები შეიძლება განისაზღვროს როგორც რეფორმის კომპონენტები, პრეფექტურის საკოორდინაციო როლის გაძლიერების კუთხით. მიმდინარე მოვლენები ასევე ეხება 2001 წლის „ფინანსური რეფორმის შესახებ“ კანონს (Loi Organique Relative aux Lois de Finances − LOLF), რომელმაც გახსნა საქმიანობის ახალი სფერო ფინანსური სექტორისთვის რესურსების მენეჯ-

მენტსა და ბიუჯეტის დაგეგმვაში. ამ მოვლენებმა განაპირობა ადგილობრივი ხელისუფლების ავტონომიის განახლება პარიზში მინისტერიალის ადმინისტრაციასა და პრეფექტებთან ურთიერთობაში. ამ უკანასკნელის მასშტაბები გაძლიერდა, ხოლო გლობალური ბიუჯეტის შედეგად პარიზის შტაბის კონტროლი კიდევ უფრო შესუსტდა, სპეციალურ დეპარტამენტებსა და დაქვემდებარებულ ორგანოებს შორის პროგრამული და მიზნობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრის გამო. ზოგადად, დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის შედეგად, გაიზარდა თანამშრომლების ანაზღაურება (გაორმაგდა) და ადმინისტრაციული ფუნქციების „დუალიზმი“ (Marcou, 2010), რაც მკვეთრად გააკრიტიკა ბალადურის კომისიამ.

იტალია – კოდიფიცირებული პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია და მუდმივი ცენტრალიზმი

იტალია, როგორც ადრე აღვნიშნეთ, ნაპოლეონური ტრადიციული ცენტრალიზებული ადმინისტრაციული მოდელის კიდევ ერთი მაგალითია. ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერების გზით ქვეყნის პოლიტიკური დეცენტრალიზაციისკენ გადამწყვეტი ნაბიჯი გადაიდგა, ე.წ. ბასანინის კანონებისა და 2001 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის გზით (Behnke, 2010). ეს რეფორმა მიზნად ისახავს ფართო პასუხისმგებლობების გადაცემას ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე (comuni, province): 2001 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებამ მიაღწია იმას, რომ მუნიციპალიტეტებს (comuni) აქვთ უფლება, შეასრულონ ყველა ადმინისტრაციული ფუნქცია, გარდა იმ ამოცანებისა, რომლებიც უშუალოდ არის ხელისუფლების სხვა დონის უფლებამოსილება (იხ. მუხლი 118 I Costituzione, მე-13 მუხლი, „Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali“, 2000 წლის 18 აგვისტოს „Tuel“). ამავე დროს, მიღებულ იქნა ამოცანების გადაცემის დუალისტური მოდელი (მუხლი 3, V „Tuel“).

მიუხედავად ამისა, იტალიის სახელმწიფოებრივი და ადმინისტრაციული რეფორმირების პრაქტიკა აშკარად ჩამორჩება ამ კონსტიტუციის პროექტს, რადგან სახელმწიფო ორგანოები სუბნაციონალურ დონეზე, განსაკუთრებით პრეფექტები პროვინციის დონეზე, მაინც მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელებაში (შდრ. Schefold, 2007, 66). სახელმწიფო ინსტიტუციებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ჯაჭვში ჯერ კიდევ აშკარად ჩანს (ნაპოლეონური) ცენტრალიზებული სახელმწიფოს ინსტიტუციური კვალი. ეს აისახება მუნიციპალიტეტის მოხელეების წილში, რაც შეადგენს საჯარო მოხელეთა საერთო რაოდენობის მხოლოდ 14 %-ს, ხოლო ცენტრალურ დონეზე სახელმწიფო მოსამსახურეების რაოდე-

ნობა 50 %-ზე მეტია (იხ. ცხრილი 3.2 და 3.4 თავი). ამრიგად, მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია გათვალისწინებულია კონსტიტუციაში, იგი მაინც დიდწილად შეუსრულებელია.

უნგრეთი – თავდაპირველად შორსმიმავალი დეცენტრალიზაცია და ბოლოდროინდელი რეცენტრალიზაცია

როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა (მე-3 თავი, სექცია 3.5), კომუნისტური რეჟიმის დაშლის შემდეგ და უნგრეთში დემოკრატიული მმართველობის დაბრუნების შემდეგ, წინააღმდეგობრივი გახდა ადგილობრივ დონეზე ადმინისტრაციული სტრუქტურების შექმნა. ერთი მხრივ, 1990 წლის კანონმდებლობა შეიცავდა დეცენტრალიზაციისა და მუნიციპალიზაციის სტიმულირებას, რომელიც შეფასდა, როგორც „ნებისმიერი საერთაშორისო სტანდარტით უკიდურესად ლიბერალური“ (Davies, 1995, 74; Wollmann და Lankina, 2003, 93). მთელი საჯარო მოხელეების დაახლოებით 65 % ჯერ კიდევ მუშაობს მუნიციპალიტეტებში (კერძოდ, დიდ და საშუალო ქალაქებში) და მხოლოდ 35 % (ცენტრალურ) დონეზე, მათ შორისაა ცენტრალური ორგანოები ქვეყნის მასშტაბით და ცალკეული დანიშნულების სახელმწიფო ინსტიტუტები ('DECOS'). ამრიგად, ბოლო დრომდე უნგრეთმა აჩვენა სახელმწიფო ფუნქციების დეცენტრალიზაციის უჩვეულოდ მაღალი ხარისხი ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე და, შვედეთთან ერთად, უსწრებდა ევროპის ყველა სხვა ქვეყანას.

თავიდანვე ადგილობრივი ხელისუფლების აშკარად დეცენტრალიზებული ორგანოების შექმნის პარალელურად იქმნებოდა ვერტიკალური ორგანიზაციული ჯაჭვი – „დეკო“. მიუხედავად იმისა, რომ „დეკო“ იყო ორგანიზაციული და ადამიანური რესურსი ცენტრალური ხელისუფლებისათვის, რათა მას ჰქონოდა საკუთარი ადმინისტრაციული სტრუქტურა სუბნაციონალურ სივრცეში, ისინი ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ აღიქმებოდა როგორც სტრატეგია და უნგრეთის აშკარა დეცენტრალიზებული ადგილობრივი ხელისუფლების „რეცენტრალიზაციის“ მცდელობა. ინსტიტუციური სტრუქტურა (იხ. Wollmann და Lankina, 2003, 97).

ახალი კონსტიტუციის („ძირითადი კანონი“) ბოლოდროინდელმა რედაქციამ, რომლისთვისაც ორბანის კონსერვატორულმა მთავრობამ შეძლო ფართო საპარლამენტო უმრავლესობის მობილიზება და რომელიც ძალაში შევიდა 2011 წლის 1 იანვარს, გამოიწვია 1990 წლის შემდეგ არსებული რეალობის მნიშვნელოვანი ცვლილებები, რითაც მოხდა მთელი ადმინისტრაციული სისტემის რადიკალური რეცენტრალიზაცია და კიდევ უფრო გაიზარდა ცენტრალური

ხელისუფლების გავლენა და კონტროლი სუბნაციონალურ დონეზე. ოლქებს არ ჩამოერთვათ თვითმმართველობის ფუნქციების უმეტესი ნაწილი, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნულმა „პრეფექტებმა“ მოიპოვეს კონტროლი საზოგადოებრივი ფუნქციების შესრულებაზე. მუნიციპალიტეტებს ჩამოერთვათ მნიშვნელოვანი ამოცანები (სკოლები, ჯანდაცვის სამსახურები), რომლებიც სახელმწიფოს გადაეცა (შდრ. Kovács, 2012).

გერმანია – „ყალბი“ მუნიციპალიზაცია რესურსების გამოთხოვით

განურჩევლად ფედერალური ხელისუფლებისა და გერმანიის მიწებს შორის დამახასიათებელი განსხვავებებისა, ადმინისტრაციული ფუნქციების გადაცემა (დეცენტრალიზაცია) ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე, ძირითადად, გამოჩნდა (დავალებების ტრადიციული „დუალისტური“ მოდელის საფუძველზე) დავალებების დელეგირების ორგანიზაციულ ფორმით (იხ.Wollmann, 1997, 2010; Burgi, 2009, 163, 2010). „დელეგირებული“ დავალებების ფორმით ფუნქციის გადაცემა ადგილობრივი ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოს (მერი, რაიონის გამგებელი და ა.შ.) ექსკლუზიური პასუხისმგებლობაა, არჩევითი საბჭოს მონაწილეობის გარეშე. სახელმწიფო დონეზე „დელეგირებული“ დავალებების შესრულება ექვემდებარება „ფუნქციონალურ“ ზედამხედველობას სახელმწიფო ორგანოების მიერ და არა მხოლოდ „კანონიერების“ გადამოწმებას. ამ ორმაგი შეზღუდვის გამო, „დელეგირების“ რეჟიმში დავალებების გადაცემა არ ნიშნავს „რეალურ“ მუნიციპალიზაციას და „პოლიტიკურ“ დეცენტრალიზაციას; ამის ნაცვლად, იგი განმარტეს როგორც „ყალბი“ მუნიციპალიზაცია ან „ადმინისტრაციული“ დეცენტრალიზაცია.

როგორც წესი, დავალებების ამგვარი გადაცემა მიმართულია რაიონებსა და რაიონებისაგან დამოუკიდებელ ქალაქებზე, რომლებშიც მუნიციპალიტეტების უმეტესობა პრაქტიკულად არ მონაწილეობს. ვინაიდან ფედერალური მიწაა პასუხისმგებელი მუნიციპალურ სამართალზე, არ არსებობს ერთიანი დეცენტრალიზაციის კანონი, რომელიც ერთნაირად შეიძლება იქნეს გამოყენებული ყველა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე. გამარტივების მიზნით, განასხვავებენ ადმინისტრაციული რეფორმის სამ ვარიანტს (იხ. ცხრილი 4.4); ამას ისიც უნდა დავუმატოთ, რომ ასეთი (ფუნქციური) რეფორმები შეიძლება განხორციელდეს (ან მის გარეშე) ტერიტორიულ რეფორმებთან ერთად (იხ. ქვემოთ) და ისიც მხოლოდ რამდენიმე მიწაზე (მაგალითად, ბადენ-ვიურტემბერგი). ამ მიწებზე რეფორმა, ძირითადად, უკავშირდებოდა მიწის პოლიტიკის ეფექტურობის გაზრდას.

ცხრილი 4.4 ადმინისტრაციული სტრუქტურის რეფორმის ვარიანტები გერმანულ მიწებზე

ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია (მაგალითი: BW)	ადმინისტრაციული დეკონცენტრაცია (მაგალითი: LS)	რეგიონალიზაცია (მაგალითი: MWP)
„ყალბი“ მუნიციპალიზაცია	საშუალო მუნიციპალიზაცია	მიწების ამოცანების გადაცემა რეგიონებისათვის
დარგობრივი სახელმწიფო ადმინისტრაციის მკვეთრი გამარტივება	მიწის მიზნობრივი ორგანოების გაფართოება	რეგიონული რაიონების შექმნა (MWP: 12 → 6)
მრავალფუნქციური რაიონის დონის გაძლიერება, როგორც „დაბალი რგოლის მიწის ორგანოებისა“	რეგიონული დონის ორგანოების გაუქმება	სახელმწიფო კოორდინაციის ფუნქციის რეგიონალიზაცია
რეგიონული ორგანოების გაძლიერება	მულტიფუნქციური თვითმმართველობა არ ახლდება	დარგის მიმართულების სახელმწიფო ადმინისტრაციის შემცირება (ორსაფეხურიან მოდელებში)

შენიშვნა: BW = ბადენ-ვიურტემბერგი; LS = ქვემო საქსონია; MWP = მეკლენბურგ-დასავლეთ პომერანია.

წყარო: ავტორისეული დიაგრამა.

2000-იანი წლების დასაწყისიდან თითქმის „ყველა მიწაზე“ დაიწყო „ფუნქციური რეფორმების“ ახალი ტალღა, ანუ სახელმწიფოებრივი ამოცანების დეცენტრალიზაციის ტალღა ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე, განსაკუთრებით მუნიციპალიტეტებში (შდრ. Bull, 2008; Kuhlmann, 2009, 119; Kuhlmann და Bogumil, 2010)[18]. იმის გათვალისწინებით, რომ ამოცანების მიმღები არის მუნიციპალიტეტი, მსგავს ტრანსფერებს გერმანიაში უწოდებენ „მუნიციპალიზაციას“ ან „კომუნალიზაციას“ (Kommunalisierung, რადგან გერმანიაში ტერმინი „კომუნა“ მოიცავს „მუნიციპალიტეტებსა“ და „რაიონებს“).

ბადენ-ვიურტემბერგის მიწა აღმოჩნდა ლიდერი „ამ ფუნქციური რეფორმის“ ახალი ტალღის განხორციელების პროცესში, რადგან სახელმწიფო ფუნქციების გადაცემა ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის განხორციელდა მათთვის სახელმწიფო ამოცანების „დელეგირების“ ფორმით. ამრიგად, ეს იყო „ადმინისტრაციული“ დეცენტრალიზაცია ან „ყალბი“ მუნიციპალიზაცია და არა პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ან „რეალური“ მუნიციპალიზაცია. 450 არსე-

ბული ერთდონიანი ადმინისტრაციული მოწყობიდან 350 სრულად დაიშალა, რაც ამ რეფორმის მთავარი ელემენტი იყო. ამის ნაცვლად, სპეციალიზებული სამთავრობო ორგანოების ამოცანები და პერსონალი გადაეცა 35 საოლქო ადმინისტრაციას და ცხრა რაიონისაგან დამოუკიდებელ ქალაქს, ასევე ოთხ ადმინისტრაციულ ოლქს (Bogumil და Ebinger, 2005). დავალებებისა და პერსონალის ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის გადაცემის ხარჯები თავდაპირველად მთლიანად დაფარული იყო მიწის ბიუჯეტით. ამასთან, რადგან ამოცანათა დელეგირების შედეგად მიწისათვის გადასახადები ყოველწლიურად 3 %-ით მცირდება, მიწის მთავრობა ელოდება ეგრეთ წოდებულ ეფექტურობის ზრდას (Effizienzrendite) დაახლოებით 20 %-ით მომდევნო ხუთი შვიდი წლის განმავლობაში. ამ „სარგებლის“ გამომუშავება ადგილობრივ ხელისუფლებას დაეკისრა. გერმანიაში „მუნიციპალიზაცია“ (ბადენ-ვურტემბერგის კარგი მაგალითი), ერთი მხრივ, გამოიწვია სუბნაციონალური ინსტიტუციური ლანდშაფტის გამარტივებამ და მთავრობისა და ინსტიტუციური ერთეულების სიმკვრივის შემცირებამ მრავალდონიან სისტემაში. ამავე დროს, ამან განაპირობა ადგილობრივი თვითმმართველობის დონის მკაფიოდ ფუნქციური მოდერნიზაცია, განსაკუთრებით რაიონებისა და ქალაქების დონეზე. თავის მხრივ, გასათვალისწინებელია, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ამოცანების ზრდას თან სდევს რესურსების მუდმივად შემცირების გამოწვევაც (რაც გამოიკვეთა 90-იანი წლების დასაწყისიდან ადგილობრივი ხელისუფლების თანამშრომლების თითქმის 40 %-ით შემცირებით). ეს განვითარება აუცილებლად გამოიწვევს საზოგადოებრივი სერვისების განხორციელებისა და ხარისხის დეფიციტს და ეჭვქვეშ დააყენებს შემდგომი მუნიციპალიზაციის საკითხებს (Bauer, 2007; Ebinger, 2010; Richter, 2010).

ამის საპირისპიროდ, ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის მაგალითი შეიძლება იყოს ქვემო საქსონია, რომელიც ერთადერთი მიწაა, რომელმაც „სისტემური გადასვლა“ მოახდინა სამსაფეხურიანი სისტემიდან ორსაფეხურიან სისტემაზე (Bogumil და Kottmann, 2006, 63). ქვემო საქსონიაში ადმინისტრაციის მოდერნიზაციის კანონის შესაბამისად, 2004 წლის 5 ნოემბერს ბრუმსვიკის, ჰანოვერის, ლიუნებურგისა და ვესერ-ემსის ოთხ ადმინისტრაციულ უბანზე გაუქმდა საშუალო მმართველობითი ადმინისტრაციული ოლქები, ხოლო ადმინისტრაციული ოლქები მთლიანად გაუქმდა 2005 წლის 1 იანვრიდან (იხ. აგრეთვე Reiners, 2008). ამავე დროს, მოხდა ადმინისტრაციული ფუნქციების მნიშვნელოვანი დეცენტრალიზაცია, რომელიც მანამდე „უკავშირდებოდა“ ოთხ (ახალდაშლილ) ადმინისტრაციულ ოლქს. მიუხედავად იმისა, რომ ქვემო საქსონიის მიწაზე თავდაპირველად განზრახული იყო მიმდინარე ამოცანების 70 %-ს „დელეგირება“ მომხდარიყო, დეცენტრალიზაციის შედე-

გები მაინც დარჩა მინიმალური. ადმინისტრაციული ოლქის ოთხი ადმინისტრაციის გაუქმების შემდეგ მათი ფუნქციების დაახლოებით 10 % „მუნიციპალიზებულია“, ხოლო სახელმწიფო სპეციალური დანიშნულების სააგენტოების მანდატი მნიშვნელოვნად გაფართოვდა. ერთი მხრივ, გაუქმდა 121 მიწის ადმინისტრაციის ორგანო (მათ შორის, საშუალო რგოლის ოთხი ადმინისტრაციული ოლქის ჩათვლით); მეორე მხრივ, შეიქმნა 21 ახალი ერთდონიანი მმართველობა, ხოლო გაუქმებული ადმინისტრაციული ოლქების ამოცანათა დიდი ნაწილი გადაეცა მხოლოდ ერთეულ სახელმწიფო ორგანოებს ან მინისტრების ადმინისტრაციას, იმის ნაცვლად, რომ განხორციელებულიყო მათი „მუნიციპალიზაცია“. ამრიგად, რეფორმამ განაპირობა მიწის მმართველობის დეკონცენტრაცია, დარგობრივი ორგანიზაციების მნიშვნელოვანი გაფართოება, ნაცვლად იმისა, რომ გაძლიერებულიყო ადგილობრივი თვითმმართველობა.

დიდი ბრიტანეთი/ინგლისი – მონისტური ამოცანების მოდელის უარყოფა და დეცენტრალიზაცია

ინგლისი ისტორიულად იყო მონისტური ამოცანების მოდელის მაგალითი. ადგილობრივ ხელისუფლებას შეეძლო მხოლოდ იმ ამოცანების შესრულება, რომლებიც პირდაპირ იყო განსაზღვრული კანონმდებლობით, „უფლებამოსილების გადამეტების“ დოქტრინის შესაბამისად (იხ. თავი 3, ნაწილი 3.4), თუმცა ფუნქციების გადაცემის შემდეგ ისინი გადავიდნენ „რეალური“ თვითმმართველობის რეჟიმში, რაც გულისხმობდა ადგილობრივი ხელისუფლების ამოცანების შესრულებას ადგილობრივი ხელისუფლების მიერვე – „პოლიტიკურ“ დეცენტრალიზაციას (იხ.Wollmann, 2008, 259). მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი ამოცანების გადაცემის მონისტური მოდელი ჯერ კიდევ ოფიციალურად მოქმედებს, 1980-იანი წლებიდან ადგილობრივი საბჭოების გადაწყვეტილების მიღების (შეხედულებისამებრ) არეალი შემოიფარგლა მხოლოდ დირექტივების უკიდურესად მკაცრი ქსელისა (სახელმძღვანელო მითითებების) და ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევის შესაძლებლობით (იხ. Kuhlman). 2006; Wollmann, 2008, 200; Reiter, 2010). უფრო მეტიც, გაერთიანებული სამეფოსათვის დამახასიათებელი დომინანტური ადმინისტრაციული დეკონცენტრაციის სტრატეგია (Agensification, quantoization; იხ. ქვეთავი 4.5.2 ქვემოთ) და ადმინისტრაციული ამოცანების რეცენტრალიზაცია ნორმიდან გადახრად მიიჩნევა. პოლიტიკურად პასუხისმგებელი და ფუნქციურად ძლიერი ადგილობრივი ხელისუფლების ტრადიციული პროფილი შესუსტებულია და გამორიცხულია ისე, რომ იგი უნიკალურია ევროპაში (Stoker, 1999)[19]. ეს სტრატეგია გამოიხატა იმით, რომ, ტრადიციულად, ადგი-

ლობრივი ხელისუფლების ამოცანები გადაეცათ სამთავრობო სააგენტოებსა თუ ეგრეთ წოდებულ „კვანგოებს“ (კვაზიარასახელმწიფო ორგანიზაციები)[20], რითაც გამოიკვეთა რეფორმირების მკაფიო ცენტრალიზებული ხაზი. დიდი ბრიტანეთის საჯარო სექტორის რეფორმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი თვისება ის იყო, რომ, განსხვავებით კონტინენტურევროპულ სახელმწიფოებში პარალელური რეფორმებისა, ბრიტანეთის კონსერვატიული მმართველობის დროს დეცენტრალიზაცია უფრო ადმინისტრაციული იყო, ვიდრე პოლიტიკური (Pollitt, 1998, 6-7). ეს სტრატეგია ცხადყოფს კონსერვატიული ხელისუფლების ღრმა უნდობლობას ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ, რომელთა უმეტესობა ლეიბორისტი იყო. ცენტრალური მთავრობის, რომლის ორმაგი მმართველობის ტრადიციები შეზღუდული იყო მხოლოდ უაითჰოლის უფლებამოსილებით, დღესდღეობით ინსტიტუციურად არის წარმოდგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე სამთავრობო სააგენტოებისა თუ „კვანგოების“ სახით. ამრიგად, ამ პროცესმა სულ უფრო და უფრო შეასუსტა მრავალფუნქციური ადგილობრივი ხელისუფლების შესაძლებლობები. კვანგოიზაციის მასშტაბი კარგად გამოჩნდა 2001 წელს, როდესაც არსებობდა 5 000 ასეთი სრულად სახელმწიფო და ნახევრად სახელმწიფო „კვანგოები“, ცენტრალური მთავრობის მიერ დანიშნული 50 000 საბჭოს/ბორდის წევრით. მაშინ, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე არსებობს მხოლოდ 500 ადგილობრივი საბჭოს, სადაც სულ 23 000 არჩეული საბჭოს წევრია (Winchester და Bach1999, 32)[21]. ცხრილი 4.5 ასახავს გაერთიანებული სამეფოში კვანგოიზაციის პროცესს 1990-იანი წლების შუა პერიოდებში, მათ შორის ცენტრალური სახელმწიფო და ადგილობრივ ორგანოებთან მიმართებით.

კონსერვატორებისა და ლიბერალ-დემოკრატების მიერ 2010 წლის მაისში ჩამოყალიბებულმა კოალიციურმა მთავრობამ დაიწყო კვანგოს რაოდენობის შემცირება. ამავე დროს, კონსერვატორები ცდილობდნენ სახელმწიფო სექტორისა და სახელმწიფო დეფიციტის შემცირებას. დღემდე დაახლოებით 80 (სულ დაახლოებით 1000) კვანგო გაუქმდა. მთავრობის ბოლოდროინდელ დოკუმენტში მითითებულია 177 „გაუქმების კანდიდატი“[22] სუბიექტი. გარდა ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტი, რომელიც ძალაში შევიდა 2011 წლის 15 ნოემბერს, მიზნად ისახავს, არსებითად ჩაანაცვლოს ტრადიციული „უფლებამოსილების გადამეტების“ დოქტრინა, საერთო კომპეტენციის პრინციპის შემოღებით და ამით განაახლოს ადგილობრივი ხელისუფლების ამოცანების პროფილი (იხ. თავი 3, ნაწილი 3.4). ამასთან, ჯერ კიდევ არსებობს შესაძლებელობა, შეჩერდეს დეცენტრალიზაციის ტენდენცია.

ცხრილი 4.5. „კვანგოები“ გაერთიანებულ სამეფოში (1996)

კვანგოს ტიპი	რაოდენობა (1996)
აღმასრულებელი	
NDPB	301
არაღიარებული ჩრდ. ირლანდიური NDPB	8
NHS-ის ორგანოები	788
არაღიარებული ადგილობრივი კვანგოები	4653
სარეკომენდაციო	
NDPB	674
საერთო ჯამი	6424

შენიშვნა: NDPB = არადეპარტამენტული საჯარო ორგანოები.

წყარო: Skelcher (1998, 13).

წინასწარი დასკვნა და შედარება

დეცენტრალიზაცია და მუნიციპალიზაცია არის ვროპული ტენდენციები ადმინისტრაციული რეფორმის სფეროში. მხოლოდ გაერთიანებულ სამეფოში (ინგლისი) და ცოტა ხნის წინ უნგრეთშიც შეიძლება აშკარად გამოიკვეთოს რეცენტრალიზაციის ტენდენციები სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის ურთიერთობებში. ამრიგად, ევროპის ქვეყნებში ადმინისტრაციული განვითარების ზოგადი ტენდენცია მიანიშნებს ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობისა და მოქმედებების არეალის ზრდაზე, როდესაც სახელმწიფო საკუთარ ამოცანებს გადასცემს „ქვემოთ“. საბოლოო ჯამში, ძლიერი მრავალფუნქციური ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელი აგრძელებს განვითარებას. ამასთან, დეცენტრალიზაციის მოდელი და შედეგები მნიშვნელოვნად განსხვავდება. მაგალითად, შვედეთში მოხდა ყოვლისმომცველი პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია და ამით კიდევ უფრო გაძლიერდა მონისტური ამოცანის მოდელი. ამის საპირისპიროდ, გერმანიაში, ბოლო ადმინისტრაციულმა სტრუქტურულმა და ფუნქციურმა რეფორმებმა განაპირობა „ადმინისტრაციული“ დეცენტრალიზაცია და „ყალბი“ მუნიციპალიზაცია, რაც კიდევ უფრო ხაზს უსვამს დავალებების გადაცემის ტრადიციულ დუალისტურ მოდელს. გარდა ამისა, რამდენადაც დელეგირებული სახელმწიფო დავალებების პროპორცია იზრდება, არჩეული ადგილობრივი საბჭოები კარგავენ გავლენას ადგილობრივ აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებით, განსაკუთრებით შიდა ურთიერთობისას. ამავე საფუძვლით, ადგილობრივი ადმინისტრაციები სულ უფრო და უფრო მკაცრად ექცევიან სახელმწიფო (ფუნქციონალური) ზედამხედველობის ქვეშ, რაც აღიქმება როგორც „გასახელმწიფოებრიობა“ (იხ. Wollmann, 2008, 259). ამასთან, არსებობს

წყარო: ავტორისეული დიაგრამა.

სურათი 4.7 დეცენტრალიზაცია და მუნიციპალიზაცია ევროპაში

მუნიციპალიზაციის პოტენციალი ადგილობრივი დავალებების პროფილის კიდევ უფრო გაფართოებით. ეს გამოწვეულია იმით, რომ ამ ამოცანების განხორციელება ევალება პირდაპირი კენჭისყრით არჩეულ ოლქის მერს ან რაიონის (ლანდრატის) ხელმძღვანელს,[23] რომლებიც მტკიცედ არის ინტეგრირებული ადგილობრივ პოლიტიკურ კონტექსტში სახელმწიფო ფუნქციური ზედამხედველობისა და კონტროლის შესაძლო უგულებელყოფის პირობებში, რაც ხელს უწყობს გარკვეულ პოლიტიკურ მუნიციპალიზაციას. გარდა ამისა, საფრანგეთი და იტალია, სადაც დაგეგმილი იყო პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის შორსმიმავალი ნაბიჯები, კვლავ იყენებენ დუალისტურ მოდელს და ინარჩუნებენ სახელმწიფო ადმინისტრაციის მძლავრ როლს სუბნაციონალურ სივრცეში, თუმცა ადგილობრივი ხელისუფლების სახელმწიფო ზედამხედველობა მნიშვნელოვნად შემცირდა.

სურათი 4.7 აჯამებს ევროპაში დეცენტრალიზაციას და მუნიციპალიზაციას.

4.2.4 შედარება ქვეყნებს შორის: კონვერგენცია, განსხვავება, მუდმივობა და განმარტებითი ფაქტორები

კონვერგენცია

ქვეყნის ანალიზმა აჩვენა, რომ ადმინისტრაციული რეფორმის პროგრამა მნიშვნელოვანია ევროპის ყველა ქვეყანაში. მხოლოდ რამდენიმე გამონაკლისის

გარდა, ეს ტენდენცია არსებობს დეცენტრალიზაციის/რეგიონალიზაციისა და ფუნქციების პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ სისტემათა ქვედა დონეზე გადაცემის მიმართულებით. ერთი მხრივ, შუალედური რგოლის განვითარება მიუთითებს პროგრესულ რეგიონალიზაციაზე. განსაკუთრებით ნაპოლეონური ცენტრალიზებული უნიტარული ჯგუფის ქვეყნები, მაგალითად: იტალია, ესპანეთი და ბელგია, განიცდიდნენ პარადიგმატულ ცვლას და მკაფიო მიახლოებას (კონვერგენციას) ფედერალურ საკონსტიტუციო მოდელთან, თუმცა შედეგებისა და რეფორმების მასშტაბების განსხვავებით. აღნიშნულ ქვეყნებში გამოიკვეთა რეგიონალიზაციის კვაზიფედერალური ვერსია, რომელშიც ავტონომიური საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა ეკისრებოდა რეგიონებს. იმის მიუხედავად, რომ ისინი განსხვავდებიან „ჩვეულებრივი“ რეგიონებისგან, მაინც ფედერალური სტატუსის მიღმა არიან. გაერთიანებული სამეფოში, შოტლანდიასა და უელსში განხორციელებული რეფორმების წყალობით შეიმჩნევა ფედერალური მოწყობის მიდგომებიც. ამასთან, ინგლისის ადმინისტრაციული სტრუქტურის მუდმივად აშკარად ცენტრალიზებული მოწყობის გამო, რომელსაც ბრიტანული დელეგირების „შავი ხვრელი“ ეწოდებოდა, ეს კვაზიფედერალური სტრუქტურა მეტწილად ასიმეტრიულია, რაც აშკარად განსხვავდება როგორც ტრადიციული, ისე ახალი ფედერალური სახელმწიფოებისგან ევროპაში.

რაც შეეხება დეცენტრალიზაციის პოლიტიკას შუა რგოლს ქვემოთ, ანუ ადგილობრივ დონეზე, შეიძლება არსებობდეს ევროპული ადმინისტრაციული სისტემების დაახლოება ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალფუნქციურ, პოლიტიკურად პასუხისმგებელ და ინსტიტუციურად დაცულ დონეზე. ტრადიციულად, ეს დამახასიათებელი იყო ჩრდილოეთ და ცენტრალურ ევროპაში მდებარე ქვეყნების ჯგუფისთვის, მათ შორისაა: შვედეთი, დიდი ბრიტანეთი და გერმანია. იმის მიუხედავად, რომ ფუნქციების გადაცემა ადგილობრივ დონეზე მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა მასშტაბებით, ადგილობრივი მმართველობის პოლიტიკური მოდერნიზაციისადმი სხვადასხვა მიდგომა, როგორც წესი, ატარებდა აშკარა დაახლოების ტენდენციას ადგილობრივი მოსახლეობის ფუნქციური და პოლიტიკური გაძლიერებისაკენ.

მუდმივობა / განსხვავება

ამრიგად, (ემპირიულად) მაკროპერსპექტივიდან აშკარად შეიძლება გამოიკვეთოს იზომორფული და კონვერსიული განვითარების ეტაპები ევროპის ადმინისტრაციულ მრავალდონიან სისტემებში. ამასთან, ამ ყველაფრის გათვალისწინებით, უდავოდ აუცილებელია დიფერენციაცია და მოდიფიცირება,

განსაკუთრებით, რეფორმის განხორციელების მიდგომებსა და რეფორმის შედეგებთან მიმართებით (პრაქტიკა/შედეგების კონვერგენცია). დასაწყისისთვის უნდა აღინიშნოს აშკარად განსხვავებული ან განსხვავებული შემთხვევები ზოგად ტენდენციებს შორის. განხილული ქვეყნების მაგალითით, გაერთიანებული სამეფო (ინგლისი) წარმოადგენს განსაკუთრებულ შემთხვევას ადგილობრივი ხელისუფლების დასუსტებისა და შემდგომში ფუნქციურად ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელის შექმნაზე უარის თქმის გამო. ბოლო დროს უნგრეთიც ამ მიმართულებით ვითარდება. საფრანგეთი განსხვავებული შემთხვევაა ნაპოლეონური ქვეყნების ჯგუფში, რადგან უპირატესობა მიანიჭა მარტივ რეგიონალიზაციას (გარკვეული ფედერალიზაციის ნაცვლად). მისი რეგიონალიზაციის პოლიტიკა, რომელშიც ავტონომიური გადაწყვეტილებები და ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობები ენიჭებოდა რეგიონებს, ისევე როგორც დემოკრატიულად არჩეულ წარმომადგენლობით ორგანოებს (consils régionaux), აშკარად განსხვავდება სხვა ქვეყნებში (კვაზი)ფედერალური ვარიანტისგან, სადაც სრული საკანონმდებლო უფლებამოსილებები ენიჭება რეგიონებს. რეგიონალიზაციის განვითარების კიდევ ერთი მოდელი არსებობს ადგილობრივი ხელისუფლების ორდონიან სისტემაში არსებულ ფუნქციონალურ მოდერნიზაციასთან დაკავშირებით. ასეთი მოდერნიზაცია, რომელიც რაიონების ტერიტორიული გაერთიანების შედეგი იყო, ჩანს ტერმინ „რაიონის“ ნაცვლად „რეგიონის“ გამოყენებაშიც. ეს ეხება, მაგალითად, შვედეთსა და დანიას (იხ. ნაწილი 4.3). ამრიგად, ევროპულმა ქვეყნებმა შეარჩიეს რეფორმირების ძალიან განსხვავებული გზები, ასე რომ, „დაახლოება“ შეიძლება შეინიშნებოდეს ქვეყნების ცალკეულ ჯგუფებში, და არა ევროპის მასშტაბით. გარდა ამისა, დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა აჩვენებს აშკარა შეუსაბამობას რეგიონულ, შუა დონეზე. პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ფორმა შვედეთში მონისტური მოდელის კიდევ უფრო გაძლიერებით მნიშვნელოვნად განსხვავდება გერმანიაში, ძირითადად, ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის ან „ყალბი“ მუნიციპალიზაციის პირობებში დავალებების გადაცემის დუალისტური მოდელისაგან.

განმარტებითი ფაქტორები

სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმიდან გამომდინარე, დეცენტრალიზაციის პოლიტიკაში აღწერილი დაახლოება შეიძლება ჩაითვალოს ინსტიტუციური „იმიტაციის“/მიმბაძველობის შედეგად (მიმიკური იზომორფიზმი). ქვეყნები „აკოპირებდნენ“ სხვა ქვეყნების მიერ გატარებულ რეფორმებს იმის გამო, რომ ისინი იყვნენ წარმატებული ან, მინიმუმ, გავლენიანი, ან იმის გამო, რომ საერთაშორისო ტენდენციებთან ჩამორჩენა ან უარის თქმა მიჩნე-

ული იქნებოდა შეუსაბამო საქციელად. ნორმატიული იზომორფიზმის მიხედვით, ეროვნული მოთამაშეები/აქტორები მოქმედებენ „მიზანშეწონილობის ლოგიკის“ ფარგლებში (იხ. თავი 2, ნაწილი 2.3), რაც გულისხმობს იმას, რომ აკეთო ის, რაც მოსალოდნელია და ნორმატიულად სასურველი. გარდა ამისა, სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმი მიუთითებს გარედან წახალისებულ, თუმცა იურიდიულად არასავალდებულო იძულებით დეცენტრალიზაციაზე (იძულებითი იზომორფიზმი). ეს დასტურდება ევროკავშირის პოლიტიკაში (მაგალითად, სტრუქტურული დაფინანსებით), რომელიც ხელს უწყობს ცენტრალურად მართულ ქვეყნებს, შექმნან დეცენტრალიზებული/რეგიონული ინსტიტუტები, ან მიმართონ პირდაპირ ან არაპირდაპირ სანქციებს. ამრიგად, ახლახან ევროკავშირისაგან წამოვიდა მნიშვნელოვანი იმპულსები რეგიონების შესაქმნელად. ერთი მხრივ, ევროკავშირის რეგიონების საბჭომ (CoR) და რეგიონების ჩართულობის შესაძლებლობამ გაამძაფრა ცალკეული ევროკავშირის წევრი ქვეყნების სურვილი, გაძლიერდეს მათი გავლენა ევროპის პოლიტიკის ფორმირების პროცესში რეგიონების გაძლიერების გზით. უფრო მეტიც, როგორც პოლონეთისა და უნგრეთის მაგალითებმა აჩვენა, რეგიონების შექმნა, რომლებიც შეესაბამება ევროკავშირის სტრუქტურული ფინანსური პოლიტიკის NUTS-ის რეგიონებს, აღიქმება, როგორც წინაპირობა ევროკავშირის დაფინანსების მოთხოვნის და მიღების შანსების გაზრდისთვის.

ეკონომიკური ინსტიტუციონალიზმის შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ ევროპაში ეროვნული აქტორები რეაგირებენ გარეგან პრობლემებზე ანალოგიური ინსტიტუციური სტრატეგიებით, რადგან ისინი განაპირობებენ ინსტიტუციური სარგებლის მაქსიმალურ ზრდას და უახლოვდებიან (ეკონომიკური) ოპტიმალურ მაჩვენებელს (იხილეთ თავი 2, ნაწილი 2.3). ამისათვის, პირველ რიგში, შესაძლებელია იმ ფუნქციური საჭიროებების იდენტიფიცირება, რამაც გამოიწვია ევროპული ქვეყნების კონვერსიულ ბილიკებზე შედგომა, რათა შექმნან სამოქმედო გეგმები ახალი სფეროების რეგიონულ დონეზე განვითარებისათვის. ამის მაგალითია რეგიონების, როგორც ტერიტორიული ერთეულების, შემოღება საფრანგეთსა (1982) და პოლონეთში (1999); მეორეც, ევროპეიზაციისა და გლობალიზაციის შედეგად მიღებული ინტეგრაციისა და კონცენტრაციის პროცესები შეიძლება გამოწვეული იყოს გარე ზეწოლებით ეროვნულ ადმინისტრაციულ სისტემებზე. ამრიგად, განსაკუთრებით ტრადიციულად, ცენტრალიზებულმა ქვეყნებმა უნდა შეინარჩუნონ ბალანსი, რათა შეინარჩუნონ სტაბილურობა „ქვემოდან“ ევროკავშირის ზენაციონალური კონსტრუქციების განხორციელებისას და, ამავე დროს, მოახდინონ ქვეყნის შიგნით ამ პროცესის ლეგიტიმაცია მათი ჯერ კიდევ არაადეკვატური დემოკრატიული

ლეგიტიმაციის ფონზე. ეკონომიკური ინსტიტუციონალიზმის გადმოსახედიდან შეიძლება ითქვას, რომ აქტორებისთვის რაციონალური ოპტიმიზაციის სტრატეგია გულისხმობს ზენაციონალურ დონეზე ევროკავშირის მიერ გამოწვეული ცენტრალიზაციისა და კონცენტრაციის კომპენსაციას ეროვნულ დონეზე, დეცენტრალიზაციის/რეგიონალიზაციისა და დეკონცენტრაციის გზით, რაც იწვევს განვითარების თანხვედრას.

გამოჩნდა, რომ ზოგიერთ ქვეყანაში მოხდა მასობრივი ამბოხი რეფორმირების კუთხით, და ზოგ შემთხვევაში თითქმის პარადიგმატული ინსტიტუციური ცვლილებები განხორციელდა. როგორც ჩანს, არც ვიწრო ეკონომიკური ინტერპრეტაცია და არც სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმის თეორიული მონახაზი არ წარმოადგენს ადეკვატურ ახსნას. ამის ნაცვლად, განხილულ უნდა იქნეს ასევე აქტორების განაწილება მათი ინტერესების შესაბამისად, რომელიც ხაზს უსვამს სუბიექტზე ორიენტირებულ ინსტიტუციონალიზმს. ამრიგად, პირველ რიგში, ფედერალიზაცია და რეგიონალიზაცია განისაზღვრა შესაბამისი სუბიექტების გადაწყვეტილებით, შექმნან ადგილი ცალკეულ რეგიონებში პოლიტიკური და კულტურული თვითგამორკვევისათვის, აგრეთვე ხალხის ჯგუფებისთვის, რომლებიც ხასიათდებიან ეთნიკური, ენობრივი და პოლიტიკური იდენტობით. ეს ეხება განსაკუთრებით ესპანეთსა და ბელგიას, ასევე იტალიას (განსაკუთრებით, სპეციალური სტატუსის მქონე რეგიონებში, როგორებიცაა: ალტო ადიჯი/სამხრეთი ტიროლი და სიცილია) და გაერთიანებული სამეფოს (შოტლანდიასა და უელსში).

ამის მაგალითია სუბიექტების და ცალკეული ერთეულების პოლიტიკური და ადმინისტრაციული დაჯგუფებების გავლენა ადმინისტრაციულ პროცესებზე. ამასთან, ბადენ-ვიურტემბერგის მიწის მიერ განახლებული ინოვაციური მიდგომა ფუნქციური რეფორმების განხორციელებაში (მიწის ფუნქციების ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე გადაცემის გზით) მეტწილად უკავშირდება მიწის იმდროინდელ მინისტრს, ერვინ ტოიფელს და რაიონების წარმომადგენლებს (ლანდრატი) შორის ჩამოყალიბებულ კოალიციას. შედეგად, მიღებული რეფორმა, ძირითადად, ემყარებოდა პოლიტიკურ კომპრომისს და „გარიგებას“, რომლის თანახმადაც, მიწამ უარი თქვა ტერიტორიულ რეფორმაზე ადგილობრივ დონეზე, მათ შორის რაიონებშიც, ხოლო ადგილობრივი მთავრობა, განსაკუთრებით რაიონების ხელმძღვანელები, შეთანხმდნენ, რომ განახორციელებდნენ გადაცემულ ამოცანებს, მათ შორის, „ეფექტურობის მიღწევების“ ვალდებულების ჩათვლით (იხ. ზემოთ). ქვემო საქსონიის შემთხვევაში, პირიქით, მიწის მთავრობა ცდილობდა, უპირველეს ყოვლისა, გაემყარებინა თავისი პოლიტიკური პროფილი რაიონული საოლქო ადმინისტრაციების გაუქმებით,

რამაც განაპირობა მიწის ადმინისტრირების ორგანოების უაღრესად ფრაგმენტული სტრუქტურა.

დაბოლოს, საფრანგეთი უნდა აღინიშნოს როგორც აქტორებზე ორიენტირებული ინსტიტუციონალიზმის მაგალითი. ახსნა იმისა, თუ რატომ გაიქცნენ სოციალისტები, რომლებსაც ტრადიციულად აქვთ იაკობიანურ-ეგალიტარული და, შესაბამისად, ცენტრისტული მიდგომები, და 80-იანი წლების დასაწყისში (და მიაღწიეს გარკვეულ წარმატებას) იყვნენ დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის განმახორციელებლები, უკავშირდება საფრანგეთის ეროვნულ და ადგილობრივ პოლიტიკურ კონსტრუქციებსა და ურთიერთკავშირებს. ეროვნულ საკანონმდებლო ორგანოზე ხშირად ჰქონდა გავლენა ადგილობრივ ინტერესებს, რაც ომის შემდგომ პერიოდში უფრო გამოხატული გახდა, რადგან კუმულაციური მანდატების პრაქტიკა კიდევ უფრო განვითარდა, რომლის დროსაც ადგილობრივი მერები ერთდროულად აირჩეოდნენ ეროვნული ასამბლეის ან სენატის წევრებად (იხ. ზემოთ)[24]. მსგავსი მიდგომა ასახულია 2003 წლის დეცენტრალიზაციის II აქტში (იხ. Kuhlmann, 2009a, 86).

ევროპული ადმინისტრაციული სისტემების განვითარებაში წინააღმდეგობის ან შეუსაბამობის გამომწვევი ფაქტორების კიდევ ერთი სერია შეიძლება უკავშირდებოდეს ისტორიულ ინსტიტუციონალიზმს. ერთი მხრივ, წარსული გამოცდილების გათვალისწინება და მემკვიდრეობა შეიძლება ახდენდეს გავლენას ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის ამოცანების გადაცემის მოდელებისა და მუნიციპალიტეტის შესაბამისი სტრატეგიების ფორმირებაზე. ამრიგად, მონისტური მოდელის დაცვა და შვედეთის ადმინისტრაციული პოლიტიკის მუდმივი დეცენტრალიზაციური ხასიათი მიუთითებს მის ისტორიულ მემკვიდრეობასა და ტრადიციაზე, რაც ეკონომიკურ განვითარებასთან დაკავშირებით ბოლოდროინდელ მსჯელობებში მნიშვნელოვნად არ განხილულა. გერმანიაში დუალისტური მიდგომა ჩამოყალიბდა ჯერ კიდევ პრუსიაში და დამახასიათებელი იყო ასევე გერმანულ-ავსტრიული ადმინისტრაციისათვის (იხ. Wollmann, 1999a, 51 და 2010). ეს ასევე ეხება ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე საფრანგეთს, იტალიასა და უნგრეთს, მაგრამ გერმანიის მცდელობა, შეცვალოს ტრადიციული კოოპერაციული ფედერალიზმი კონკურენტული ფედერალური მოდელით, როგორც ამას ზოგიერთი ეკონომიკური თეორია ირწმუნება, ასევე შესაძლებელია, ჩავარდეს ტრადიციული სტრუქტურების შენარჩუნებისა და ინსტიტუციური შერწყმის ფონზე (Kropp, 2010, 34).

4.3 ტერიტორიული რეფორმები

4.3.1 ცნებები და განმარტებები

ეროვნული ან ფედერალური დონის ქვემოთ ევროპის ქვეყნებს, როგორც წესი, აქვთ ადგილობრივი ხელისუფლების ორდონიანი სისტემა (იხ. თავი 3, ნაწილი 3.6.2, ცხრილი 3.6). ზედა დონეს ეწოდება რეგიონი (Kreise, landsting kommuner, province და ა.შ.) და ქვედა დონეს მუნიციპალიტეტი (რაიონები/ოლქები, Gemeinden, kommuner, comuni)[25].

ევროპის ქვეყნების უმეტესობაში მუნიციპალური დონე ისტორიულად ხასიათდებოდა როგორც მცირე და ფრაგმენტული სტრუქტურა, რომელიც ხშირად გვიანდელ შუა საუკუნეებამდე გვხვდება და ისტორიული საწყისი სამრევლო თემების ტერიტორიული მოწყობიდან მოდის. ერთი მხრივ, შეიძლება გამოვყოთ ქვეყნების ჯგუფი, რომელშიც ეროვნული მთავრობები მოქმედებდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციული ეფექტურობის გასაძლიერებლად ტერიტორიული და დემოგრაფიული გაფართოების გზით (მასშტაბის ზრდა). იმისათვის, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე დემოკრატიული პოტენციალი, მინიმუმ, შენარჩუნებულიყო, თუ არ გაუმჯობესდებოდა, ადმინისტრაციულ-ეკონომიკური მაჩვენებლების გაუმჯობესება (ეფექტურობა) პრიორიტეტული გახდა (იხ. John, 2010, 106). ეს სტრატეგიული მიმართულება, რომელსაც ასევე უწოდებდნენ „სკალირებას“ (იხ. Baldersheim და Rose, 2010a, 20, 2010), გახდა ტერიტორიული რეფორმების მთავარი სახელმძღვანელო პრინციპი, რომელიც მოჰყვა მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდს ინგლისში/დიდ ბრიტანეთში, შვედეთში, ასევე გერმანიის ზოგიერთ მიწაზე. აქედან გამომდინარე, საერთაშორისო შედარებითი ლიტერატურა განიხილავს რეფორმის ჩრდილოეთევროპულ მოდელს (Norton, 1994, 40).

ჩრდილოეთ ევროპის ქვეყნების ზემოაღნიშნული ჯგუფისგან განსხვავებით, არსებობს ქვეყნების ჯგუფი, რომელშიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ფრაგმენტული ტერიტორიული სტრუქტურა, რომლის წარმოშობა ხშირად XVIII საუკუნით თარიღდება, ძირითადად უცვლელი დარჩა. რეფორმების მცდელობები, რომლებიც ამ ქვეყნების მთავრობებს ჰქონდათ 1970-იან წლებში, ძირითადად, წარუმატებელი აღმოჩნდა, რადგან ამ რეფორმების განხორციელება შესაბამისი მუნიციპალიტეტების თანხმობაზე იყო დამოკიდებული და მსგავსი ადგილობრივი ნებართვა არ იქნა მიღებული. ვინაიდან საფრანგეთი და იტალია ამ ჯგუფის ქვეყნების ნათელი მაგალითებია, შედარებით ლიტერატურა-

ში მათ „სამხრეთ ევროპის“ რეფორმების მოდელს უწოდებენ. ამ ქვეყნებში გამოყენებულ იქნა სტრატეგიები (რომელსაც Baldersheim და Rose უწოდებენ „ტრანსსკალირებას“), რომლებიც მიზნად ისახავდა, თუნდაც, მცირე ზომის ადგილობრივი სტრუქტურებისათვის ოპერატიული სიცოცხლისუნარიანობის შენარჩუნებას, ინტერმუნიციპალური გაერთიანებების წახალისების გზით (ფრანგულად: intercommunalité). მუნიციპალური თანამშრომლობის ამგვარი ინსტიტუციონალიზებული ფორმებისა და ინსტიტუციური სიმბიოზის შექმნა შეიძლება იყოს პასუხი და „ჩანაცვლება“ სუსტად განვითარებული მუნიციპალური მოწყობისა.

ცხრილში 4.6 მოცემულია ევროპაში რეფორმების განხორციელების სქემები.

ცხრილი 4.6. ტერიტორიული რეფორმის ნიმუშები ევროპაში

ჩრდილოეთევროპული რეფორმა: ზესკალირება (Up-scaling)	სამხრეთევროპული რეფორმა: ტრანსსკალირება (Trans-scaling)
გაერთიანებული სამეფო, შვედეთი, დანია, გერმანიის მიწები (NR-W, HE) მასშტაბის ზრდა; შერწყმა	საფრანგეთი, იტალია, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები, გერმანიის მიწა (Rh-P, SH) ფრაგმენტული სტრუქტურა შენარჩუნდა; გაგრძელდა ფრაგმენტაცია
გაერთიანებული სამეფო, საშ. მოსახ., მეტროპ. უბანი: 310 000; არამეტროპ. უბანი: 100 000; რაიონი: 760 000	საფრანგეთი: 37 000 მუნიციპალიტეტი; საშ. მოსახ. 1700
ეფექტიანობა; ადმინისტრაციულ-ეკონომიკური განვითარება	საფუძველი: მუნიციპალიტეტის ამოცანების ცენტრის მიერ შესრულება (ნაპოლეონური ქვეყნები)
საფუძველი: ფუნქციურად ძლიერი მუნიციპალიტეტი; ხშირად სოციალ-დემოკრატიული სულით; რაციონალური zeitgeist/ დაგეგმვის ეიფორია	ნებაყოფლობითობა: შერწყმა მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის თანხმობით
სავალდებულო კანონმდებლობის საფუძველზე აღსრულება	მასიური წინააღმდეგობა ადგილობრივი თვითმმართველობის მხრიდან ტერიტორიული რეფორმის მიმართ
ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოკიდებულება პარლამენტის გადაწყვეტილებებზე	შემცვლელი უწყებათაშორისი წარმონაქმნები (intercommunalité; მუნიციპალური ასოციაციები; ადმინისტრაციული თანამშრომლობა)

წყარო: ავტორისეული დიაგრამა

თავიდანვე ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ცენტრალიზებული კომუნისტური რეჟიმებიდან დემოკრატიულ წყობილებაზე გარდაქმნის

პროცესში მთავრობებმა ასევე დიდი მნიშვნელობა მიანიჭეს სუბნაციონალური დონის ტერიტორიულ და ორგანიზაციულ რესტრუქტურიზაციას, დემოკრატიული და ეფექტური დეცენტრალიზებული სტრუქტურების განვითარებისათვის. ევროკავშირში გაწევრიანების სურვილის გათვალისწინებით, ამ ქვეყნებში ტერიტორიული რეგულაციების კონცეფციებსა და პროცესზე დიდი გავლენა მოახდინა ევროკავშირის მიერ შემუშავებულმა NUTS-ის ტერიტორიულმა სქემამ (იხ. თავი 3, ნაწილი 3.5). ტრანსფორმაციის ქვეყნების ტერიტორიული რეფორმების პროფილი დაახლოებით შეესაბამება ჩრდილოეთ ევროპაში მიმდინარე რეფორმების ტიპს, ნაწილობრივ კი სამხრეთ ევროპაში არსებულ ტიპებს (იხ. ქვეყნის კვლევები Horváth, 2000; Swianiewicz, 2010). ქვეყნების ერთი ჯგუფი იყენებს სამხრეთ ევროპაში არსებული რეფორმების მოდელს, რა დროსაც უგულებელყოფილ იქნა მუნიციპალიტეტების გაერთიანება, მიუხედავად მუნიციპალიტეტის დონეზე არსებული ფრაგმენტაციისა, რომლის კიდევ უფრო დანაწევრებაც კი იყო შესაძლებელი (მაგალითად, უნგრეთი, ჩეხეთი). ამის საპირისპიროდ, ქვეყნების სხვა ჯგუფში, სისტემის შეცვლისთანავე, განხორციელდა შორსმიმავალი ადგილობრივი ტერიტორიული რეფორმები, რომლებიც შეესაბამება ჩრდილოეთ ევროპაში განხორციელებულ რეფორმებს (მაგალითად: ბულგარეთი, ლიეტუვა). მუნიციპალიტეტის დონეზე ტერიტორიული „მოდერნიზაციის“ განზრახვა, როგორც ჩანს, განპირობებული იყო ევროკავშირში გაწვერიანების სურვილით.

4.3.2 რეფორმის მოდელები ჩრდილოეთ ევროპაში: ტერიტორიული ინტეგრაცია, გაფართოება, ადმინისტრაციული ეფექტურობა

დიდი ბრიტანეთი: „განზომილება“ და რეფორმატორულ-პოლიტიკური სუნთქვა

გაერთიანებული სამეფო არის ტერიტორიული რეფორმების ჯგუფის წარმომადგენელი ჩრდილოეთ ევროპაში. ადგილობრივ დონეზე ცენტრალური ხელისუფლების ინსტრუმენტული კონტროლი განისაზღვრება ორი ფაქტორით: უპირველეს ყოვლისა, ეს, ტრადიციულად, გამომდინარეობს საპარლამენტო სუვერენიტეტის პრინციპიდან, კერძოდ, პარლამენტს უფლება აქვს, მიიღოს გადაწყვეტილებები ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე ნებისმიერი ინსტიტუციური ცვლილების შესახებ, ტერიტორიული ცვლილებების ჩათვლით (იხ. თავი 3, ნაწილი 3.4); მეორე, ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივ მმართველობებთან ურთიერთობას თან ახლავს „თითქმის შეპყრობილი დომინირება... წარმოების ეფექტურობისათვის“ (Sharp, 1993, 252, ასევე, John, 2001, 102, 2010, 106).

მოქმედების ამ ლოგიკას სტიმულს აძლევდა 1888 და 1894 წლების ტერიტორიული რეფორმების ადრეული გეგმები, რომელთა თანახმად, ინგლისის სუბნაციონალური დონეები რადიკალურად განახლებულ იქნა, რათა ადაპტირებულიყო ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკურ საჭიროებებთან (იხ. Wollmann, 2008, 30). 1888 წელს შეიქმნა არჩევითი საოლქო საბჭოები 62 ისტორიულ (ძირითადად სოფლის) საგრაფოში − ქვეყნის მასშტაბით, ხოლო 62 მთავარ ქალაქში შეიქმნა საუბნო საბჭოები. ამის შემდეგ, 1894 წელს, ქვეყნის მასშტაბით შეიქმნა დაახლოებით 1200 საოლქო საბჭო, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულიად ახალი ქვედა დონე. (ორდონიანი) საოლქო საბჭოები და (ერთდონიანი) საუბნო საბჭოები გახდა ვიქტორიანული ინგლისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული მოწყობის საფუძველი (რომელმაც აღაფრთოვანა საზღვარგარეთი) და მის ტერიტორიულ და ორგანიზაციულ სტრუქტურას წარმოადგენდა 1970-იან წლებამდე.

მას შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში მოხდა რადიკალური ტერიტორიული და ორგანიზაციული ცვლილებები, რის შედეგადაც კვლავ გაძლიერდა პარლამენტის უფლებამოსილება ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღებაში. 1974 წლის რეფორმის დროს საოლქო / საუბნო საბჭოები გეოგრაფიულად გაერთიანდნენ, რითაც მათი რიცხვი მკვეთრად შემცირდა 1250-იდან 333-ამდე, მაშინ, როდესაც გაიზარდა მათი მოსახლეობის რაოდენობა საშუალოდ 170 000-ამდე, რაც უჩვეულო იყო ევროპაში (იხ. Norton, 1994, 41; Wilson და Game, 2006, 58) და გააკრიტიკეს კიდეც მსგავსი ზომების გამო (Stuart, 2000); მეორე, საოლქო საბჭოების საზღვრები შეიცვალა და მათი რაოდენობა 58-იდან 47-ამდე შემცირდა, ხოლო მოსახლეობა საშუალოდ 720000-ამდე გაიზარდა. და ბოლოს, გაუქმდა საუბნო საბჭოების თითქმის საუკუნოვანი ერთსაფეხურიანი სისტემა, გაიზარდა და წახალისდა ორსაფეხურიანი სისტემა, რომელიც დღემდე ადგილობრივი თვითმმართველობის მთელი სისტემისათვის არის დამახასიათებელი. შესაბამისად, დიდ ქალაქებსაც კი, მაგალითად ბირმინგემს, უბნის საკრებულოს სტატუსი მიენიჭათ. ეს „ჩამოქვეითება“ კატეგორიულად ეწინააღმდეგებოდა როგორც ბირმინგემს, ასევე სხვა დიდი ქალაქების ინტერესებს.

ამის შემდეგ ბრიტანეთის ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემამ განიცადა რიგი შემდგომი წინააღმდეგობებისა: 1986 წელს მარგარეტ ტეტჩერის კონსერვატიულმა მთავრობამ გააუქმა 1974 წლის რეფორმის მთავარი კომპონენტი − გაუქმდა 36 დიდი ქალაქის საოლქო საბჭოები. შესაბამისად, შეჩერდა დიდი ქალაქების დაქვეითება, როგორიცაა ბირმინგემი, მუნიციპალური საუბნო საბჭოების დონემდე, რამაც დიდი მოწონება დაიმსახურა დიდ ქა-

ლაქებში. იმავდროულად, პარტიული პოლიტიკური მიზეზების გამო, ტეტჩერის მთავრობამ დაითხოვა ლონდონის უმაღლესი საბჭო, რომელსაც ლეიბორისტული პარტია მართავდა და ტეტჩერის მთავრობის აქტიურ მოწინააღმდეგედ ითვლებოდა. ამრიგად, ლონდონში დაარსდა ორსაფეხურიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა, რომელიც დაინერგა 1965 წელს და აღდგა ლონდონის 32 საუბნო საბჭოების სტატუსი.

1990-იანი წლების დასაწყისში ჯონ მეიჯორის კონსერვატორულმა მთავრობამ კიდევ ერთი რადიკალური ტერიტორიული და ორგანიზაციული ცვლილება განახორციელა – ინგლისის ურბანიზებულ რაიონებში 1974 წლის რეფორმის შესაბამისად შექმნილი რაიონების ორსაფეხურიანი სისტემა თანდათანობით მოიშალა. ამის ნაცვლად, ნაბიჯ-ნაბიჯ ჩამოყალიბდა 56 ტერიტორიული, ორგანიზაციული და ფუნქციონალური რაიონები ეგრეთ წოდებული (ერთდონიანი) უნიტარული ორგანოები, რომელთაგან თითოეულში დაახლოებით 209000 მოსახლე ბინადრობდა (იხ. Wilson და Game, 2006, 68-9).

შედეგად, იმ დროს ადგილობრივი თვითმმართველობის დიდი სტრუქტურები არსებობდა თითქმის ყველა ურბანიზებულ უბანში, ხოლო 36 მუნიციპალურ საკრებულოს ან 56 უნიტარულ ორგანოს ჰყავდა საშუალოდ 308000 და 209000 მოსახლე. დღესდღეობით ორსაფეხურიანი სქემა მხოლოდ შემორჩენილია სოფლად. მაგრამ იქაც კი მოსახლეობის საშუალო მაჩვენებელი საოცრად მაღალია (100000-ზე მეტი და თითქმის 760000; იხილეთ თავი 3, თავი 3.4, ნაწილი 3.4, სურათი 3.5).

ახალი ლეიბორისტული მთავრობის პირობებში ტონი ბლერი აუქმებს ლონდონის უმაღლეს საბჭოს, რომელიც თორის მთავრობამ შემოიღო 1986 წელს. 1999 წელს ჩატარებული რეფერენდუმის საფუძველზე ლონდონის დიდი ადმინისტრაცია შეიქმნა როგორც (ორსაფეხურიანი) ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურა ლონდონში და გაერთიანდა ლონდონის 32 ოლქი. ლონდონის უმაღლეს დონეზე შეიქმნა ლონდონის ასამბლეა, როგორც „საპარლამენტო“ ორგანო და, ამავე დროს, უშუალოდ არჩეულ იქნა ლონდონის მერი, როგორც აღმასრულებელი ორგანო.

ინგლისში განხორციელებული ადგილობრივი ხელისუფლების მრავალი ინსტიტუციური რეფორმა იქნა გაკრიტიკებული „ბოლო 30 წლის განმავლობაში ცვლილების ტემპისთვის“ (Leach და Percy-Smith, 2001, 236). შედეგად წარმოქმნილი „მრავალფეროვნება, ფრაგმენტაცია და, შესაძლოა, ბრიტანეთის ადგილობრივი ხელისუფლების აშკარა დაბნეულობა“ (იქვე, 13) გამოწვეულია

„სისტემაში გაუთავებელი ჩარევებით და ერთიანი რეფორმის არარსებობით“ (John, 2001, 103).

შვედეთი, დანია: ადგილობრივი სოციალური სახელმწიფოს ტერიტორიული კონსოლიდაცია

შვედეთში ისტორიულად, ძირითადად, სოფლის მეურნეობის ქვეყანაში, ინდუსტრიალიზაცია და ურბანიზაცია დაიწყო ჯერ კიდევ 1930-იანი წლების დასაწყისში, ანუ გაცილებით გვიან, ვიდრე, მაგალითად, გაერთიანებულ სამეფოში ან გერმანიაში. ამის ფონზე მუნიციპალური დონის ტერიტორიული რეფორმები, რომლებიც ინიცირებული იყო მთავრობის მიერ ორ ეტაპად (1952 და 1974), მიზნად ისახავდა იმის უზრუნველყოფას, რომ მუნიციპალიტეტებს ემოქმედათ როგორც შვედეთის სოციალური სახელმწიფოს მთავარ აგენტებს (den lokala staten). შვედეთში ეროვნულ პარლამენტს უფლება აქვს, განახორციელოს ტერიტორიული რეფორმები ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე, თუნდაც ადგილობრივი მოსახლეობის ნების საწინააღმდეგოდ. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტების რაოდენობა მკვეთრად დაეცა 2282-იდან (საშუალოდ დაახლოებით 2800 მოსახლე) 290-ამდე (საშუალოდ 31300 მოსახლე; იხ. Häggroth, 1993, 12; დეტალებისთვის, იხ. ცხრილი 4.7).

20 რაიონის ტერიტორიული მოწყობა შვედეთში (Landsting Kommuner), რომელთაგან თითოეულში ცხოვრობს საშუალოდ 420 000 მოსახლე, დარჩა დაუცველი ამ ტერიტორიული რეფორმების პირობებში. ამასთან, ქვეყნის სამ უმსხვილეს ქალაქს (სტოკჰოლმს, გოტენბურგსა და მალმოს) მიენიჭათ სტატუსი (შდრ. გერმანიის რაიონებისგან დამოუკიდებელი ქალაქები და ინგლისის უნიტარული ორგანო), რომელიც აერთიანებს მუნიციპალურ და საოლქო ამოცანებს. 90-იანი წლების ბოლოდან იზრდება რეგიონალიზაციაზე დაფუძ-

ცხრილი 4.7. პოპულაციის მაჩვენებელი შვედეთის მუნიციპალიტეტებში (2007)

მოსახლეობა	მუნიციპალიტეტის რაოდენობა	პროპორცია %
10 000 ნაკლები	72	24.8
10 001–20 000	101	34.8
20 001–30 000	36	12.4
30 001–40 000	28	9.7
40 001–60 00	19	6.6
60 000 მეტი	34	11.7
Total	290	100.0

წყარო: Lidström (2010, 63).

ნებული რეფორმების იმპულსი, რა დროსაც (დროში გამოცდილი) რაიონების არსებული საზღვრები ეჭვქვეშ დააყენეს (იხ. მიმოხილვა, იხილეთ Olsson და Aström, 2003; Lidström, 2010; აგრეთვე, იხ. ნაწილი 4.2.2).

დანია ასევე წარმოადგენს ჩრდილოეთ ევროპაში ტერიტორიული რეფორმების უმთავრეს მაგალითს (იხ. Mouritzen, 2010). რეფორმის პირველ ეტაპზე, 1970 წელს, 1386 მუნიციპალიტეტის (kommuner) რაოდენობა შემცირდა 271-ამდე, ხოლო 26 რაიონის (amter) რაოდენობა შემცირდა 14-ამდე. 2007 წელს ამას მოჰყვა კიდევ უფრო რადიკალური რეფორმის ტალღა, რაც შეეხო 98 მუნიციპალიტეტს, საშუალოდ 55400 მოსახლით (შდრ. Dexia, 2008, 249; Vrangbaek, 2010). ამრიგად, დანიის მუნიციპალიტეტებმა გადააჭარბეს მოსახლეობის იმ საშუალო რაოდენობას, რომელიც დამახასიათებელია ევროპის სხვა ქვეყნების მუნიციპალიტეტებისათვის, თუმცა აშკარად ჩამორჩება ბრიტანეთის ადგილობრივი ხელისუფლების უპრეცედენტო პოპულაციის ზომას („ზომიზმი“; Stewart, 2000). გარდა ამისა, 14 რაიონი გაერთიანდა და გადაკეთდა ხუთ ახალ „რეგიონად“, რომელთა ორგანიზაციული მოწყობა ორიენტირებულია ევროკავშირის NUTS-ის რეგიონებზე (იხ. Dexia, 2008, 250).

მასშტაბები სამხრეთ ევროპაში და ტრანსფორმაცია: საბერძნეთი, ბულგარეთი, ლიეტუვა

1990-იან წლებამდე საბერძნეთი სამხრეთ ევროპის ტერიტორიულ სტრუქტურას შეესაბამებოდა თავისი ისტორიულად დანაწევრებული ტერიტორიული სტრუქტურით, რომელიც შედგებოდა 5825 მუნიციპალიტეტისგან (საშუალოდ 1900 მოსახლე). რეგიონულ დონეზე შეიქმნა 50 პრეფექტურა, რომელიც დაარსდა 1833 წელს, როგორც სახელმწიფო მმართველობის შუა რგოლი, ფრანგული *département*-ის მოდელის შესაბამისად, და ასრულებდა ყველაზე მეტ სახელმწიფოებრივ ამოცანებს, ნაპოლეონური სახელმწიფოს მოდელის შესაბამისად.

ტერიტორიული და ორგანიზაციული რეფორმების ტალღის დროს, რომელიც 1990-იან წლებში დაიწყო, პრეფექტურები 1994 წელს გარდაიქმნა საშუალო რგოლის 50 თვითმმართველ ერთეულად, რომელსაც ჰყავდა არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო (იხ. Hlepas, 2003, 230). უფრო მეტიც, ე.წ. კაპოდისტრიის რეფორმები აშკარად გასცდა სამხრეთ ევროპის მცირე ზომის ფრაგმენტული ადგილობრივი ტერიტორიული სტრუქტურის მახასიათებელს და დაადგა ჩრდილოეთ ევროპის რეფორმირების მოდელს. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტების რაოდენობა მკვეთრად შემცირდა ფართომასშტაბიანი გაერთიანებების გამო, 5825-იდან 1034-ამდე (ამჟამად საშუალოდ 10750 მო-

სახლეა). გაერთიანებული მუნიციპალიტეტები ამჟამად შედგება 914 ქალაქისაგან (*dimos*) და 120 მუნიციპალიტეტისაგან (koinotita; Hlepas, 2003, 231, 2010, 233; Dexia, 2008, 327; Getimis და Hlepas, 2010). ამავე დროს, პოლიტიკურ დღის წესრიგში ჩნდება კიდევ უფრო ფართომასშტაბიანი ტერიტორიული რეფორმა, რაც განაპირობა ქვეყანაში მიმდინარე ფინანსური კრიზისით გამოწვეულმა რეფორმებმა.

ტრანსფორმაციის ქვეყნებს შორის ბულგარეთი არის „ჩრდილოეთევროპული“ ტიპის ტერიტორიული მოწყობის მაგალითი. ჯერ კიდევ 1991 წელს განხორციელდა ტერიტორიული რეფორმა, რის შედეგადაც შეიქმნა 264 მუნიციპალიტეტი, სადაც ცხოვრობდა საშუალოდ 29090 მოსახლე (შდრ. Dexia, 2008, 199). 1994 წელს ლიეტუვა მიჰყვა ამ მაგალითს, 581 მუნიციპალიტეტი 56-ამდე შეამცირა, სადაც, საშუალოდ, მოსახლეობის რაოდენობა 55000-ს შეადგენდა (შდრ. Beksta და Petkevicius, 2000; Dexia, 2008, 442). ინგლისსა და დანიასთან ერთად, ეს ყველაზე მაღალი საშუალო პოპულაციაა ევროპის ქვეყნებში. იმავდროულად, ლიეტუვაში დაიწყო პოლიტიკური დებატები, რომელშიც 1994 წლის რეფორმის შედეგები გააკრიტიკეს, რადგან შექმნილი მუნიციპალიტეტები მიიჩნიეს „ზედმეტად დიდი“ ზომის მუნიციპალიტეტებად და, შესაბამისად, გამოკვეთეს შესაბამისი „რეფორმის რეფორმირების“ საჭიროება (იხ. Dexia, 2008, 443).

4.3.3 სამხრეთევროპული რეფორმის მოდელი: ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა და trans-scaling (გათანაბრება)

საფრანგეთი: „ინტერმუნიციპალური რევოლუცია“ – პრაგმატული გზა ტერიტორიული კონსოლიდაციისაკენ

მცირე ზომის ადგილობრივ ტერიტორიულ ორგანოებად ფრაგმენტაციის (დაყოფის) მაღალი ხარისხისა და გამორჩეული ისტორიული განვითარების გამო, საფრანგეთი არის „კლასიკური“ მაგალითი სამხრეთევროპული ტერიტორიული მოწყობისა (Norton, 1994, 40). 37000 მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული სტრუქტურა, საშუალოდ 1600 მოსახლით, ათვლას იწყებს 1789 წლის საფრანგეთის რევოლუციიდან და ისტორიულად უკავშირდება კიდევ უფრო ძველ დროს – დამახასიათებელი იყო სამრევლო/საეკლესიო თემებისათვის. ეს ტერიტორიული მოწყობა არსებითად უცვლელი დარჩა დღემდე. 1971 წელს, „ჩრდილოეთევროპული“ რეფორმის ინიციატივის პარალელურად, საფრანგეთის მთავრობა შეეცადა, შეემუშავებინა საკანონმდებლო ჩარჩო მუნიციპალიტეტების ისტორიულად ფრაგმენტული ტერიტორიული სტრუქტურის შერწყმის მიზნით. თუმცა რეფორმირების ეს მცდელობა სრულად ჩავარდა, რადგან მას საფუძვლად ედო „ნება-

ყოფლობითობის“ პრინციპი (volontariat), რაც გულისხმობდა, ტერიტორიული მოწყობის რეფორმირების მიზნით, იმ მუნიციპალიტეტისა და მისი მოსახლეობის თანხმობას, რომლებსაც ეხებოდა რეფორმა; ასეთი „ნებაყოფლობითი“ თანხმობა ასეთ სიტუაციაში, სავარაუდოდ, რთულად მისაღწევი იქნებოდა.

წარსულ გამოცდილებაზე დამოკიდებულების, მუნიციპალიტეტების მუდმივი ტერიტორიული ფრაგმენტაციის პირობებში, საფრანგეთმა რეფორმირების პროცესი განაგრძო განვითარების თანმიმდევრული ეტაპების შემუშავების გზით, ჩამოაყალიბა მრავალდონიანი და კომპლექსური ინსტიტუციური სისტემა – ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ორგანოები (ე.წ. établissements publics de coopération intercommunale, EPCI), – რომელიც გახდა საფრანგეთის სუბნაციონალური ინსტიტუციური სამყაროს ტიპური მახასიათებელი (Kuhlmann, 2010). 1890 და 1959 წლების ეროვნული კანონმდებლობის საფუძველზე მუნიციპალიტეტებმა, პირველ რიგში, ინსტიტუციონალიზაცია მოახდინეს მონო- ან/და მრავალფუნქციური ორგანოების სახით (syndicats à vocation unique and syndicats à vocation multiple). მოგვიანებით, 1966 წელს, შიდასახელმწიფოებრივი თანამშრომლობის ერთობლივი ინსტიტუციური ფორმა, ე.წ. ურბანული ასოციაციები (communautés urbaines – CU), იქნა შემოღებული კანონმდებლობით. ეს ფორმა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო ასოციაციებისათვის გადასახადების დაბეგვრის/ამოღების უფლების მინიჭების კუთხით (à fiscalité propre), რამაც ხელი შეუწყო მათ ინსტიტუციურ, ფუნქციურ და საბიუჯეტო ინტეგრაციას და წევრი მუნიციპალიტეტების შენარჩუნებას (Marcou, 2000). კანონმდებლობით „ნებაყოფლობითობის“ პრინციპის საფუძველზე ურბანული ასოციაცია/თემი შეიქმნა მარსელის, ლიონის, ლილისა და სტრასბურგის – ოთხი მეტროპოლიის რაიონებში; მოგვიანებით კიდევ ათი და ცოტა ხნის წინ (2008 წელს) კიდევ ორი ურბანული თემი[26] (ნებაყოფლობით) შეიქმნა. იმავდროულად, ეს 16 ურბანული თემი გახდა ფუნქციურად და ფინანსურად ინტეგრირებული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული საფრანგეთის უმნიშვნელოვანესი მეტროპოლიის არეალში. მიუხედავად იმისა, რომ წევრმა მუნიციპალიტეტებმა თავიანთი პოლიტიკური ავტონომია შეინარჩუნეს, ამგვარი განვითარება კვლავ რჩება საფრანგეთის „პრაგმატულ გზად ტერიტორიული რეფორმის მისაღწევად“, შერწყმის რეფორმირების ჩავარდნის მიუხედავად“[27] ((Marcou, 2010, 41).

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ-პოლიტიკური ნაბიჯი გადაიდგა 1999 წელს, როდესაც მიღებული იქნა კანონი (Loi Chevènement), რომელიც განიხილებოდა როგორც „ჭეშმარიტი ინტერმუნიციპალური რევოლუცია“ (Borraz და Gales, 2005; Kerrouche, 2010, 170,

აგრეთვე Kuhlmann, 2010). ეს კანონი მიზნად ისახავდა, დაეჩქარებინა ინტერმუნიციპალიზაციის პროცესი სამართლებრივ აქტში სამი ტიპის ინტერმუნიციპალური ფორმირების განსაზღვრის გზით (მომავალში მუნიციპალიტეტების დაჯგუფება უნდა მომხდარიყო ზომის, დასახლებათა სტრუქტურისა და საგადასახადო უფლებამოსილების მიხედვით. ამ პროცესის შედეგად, ფინანსური წახალისებისა და პრეფექტების მსუბუქი ზეწოლის ფონზე, 2011 წლიდან 191 აგლომერაციული ასოციაცია (communautés d'agglomération − CA) და 2387 მუნიციპალიტეტის ასოციაცია (communautés de communes − CC) დაარსდა. ჯამში, საგადასახადო უფლებამოსილების მქონე 2599 ინტერმუნიციპალური ერთეული შეიქმნა (EPCIs). მუნიციპალიტეტის 69% დაჯგუფებულია ამ სამი ტიპის ასოციაციის მიხედვით (ცხრილი 4.8).

ცხრილი 4.8 ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის განვითარება საფრანგეთში 1993–2011[ა]

თანამშრომლობის ფორმა (EPCI)	1993	2000	2003	2011
EPCI-ის შექმნა საგადასახადო ორგანოებთან				
ურბანული გაერთიანება (CU)	9	12	14	16
აგლომერაციული გაერთიანება (CA)[ბ]	–	50	143	191
მუნიციპალიტეტების გაერთიანება (CC)[გ]	193	1533	2195	2387
აგლომერაციული სინდიკატები (SAN)	9	9	8	5
უბანი[დ]	252	241	–	–
სოფლის გაერთიანება (CV)[ე]	3	–	–	–
EPCI საერთო რაოდენობა	466	1845	2360	2599
„დაფარვის ზომის" განვითარება				
EPCI-ში მუნიციპალიტეტების წილი ადგილობრივი თვითმმართველობების საერთო რაოდენობაში %	13.8	58.0	80.9	95.5
მოსახლეობის წილი EPCI-ში მოსახლეობის საერთო რაოდენობის წილი %	26.7	61.3	81.1	89.9

შენიშვნა:

ა. აქ არ არის ჩათვლილი: თანამშრომლობის ფორმა ინდივიდუალური ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გამოყოფილი დაფინანსებით (syndicats à vocation unique − SIVU; syndicats à vocation multiple − SIVOM, syndicats mixtes); ჯამი 1999: 18 504.

ბ. Loi Chevènement-ის მიერ შემოღებულია 1999 წელს.

გ. შემოღებულია 1992 წელს.

დ. ურბანულ გაერთიანებებად, აგლომერირებულ გაერთიანებებად ან მუნიციპალიტეტების გაერთიანებებად ტრანსფორმაცია (Loi Chevènement 1999).

ე. ხელახლა იქნა მიღებული 1992 წლის აქტით; ურბანულ გაერთიანებებად, აგლომერირებულ გაერთიანებებად ან მუნიციპალიტეტების გაერთიანებებად ტრანსფორმაცია (Loi Chevènement 1999).

წყარო: Kuhlmann (2009a, 92); ასევე: Direction Générale des Collectivités Locales − DESL 2004, 2011; ავტორისეული შეჯამება.

ინტერმუნიციპალიზაციის აღსანიშნავი ინსტიტუციური კონსოლიდაციის მიუხედავად, მისი გრძელვადიანი სისუსტეა ის, რომ კიდევ უფრო ართულებს სუბნაციონალური ქსელის საქმიანობას, ვიდრე ხელს უწყობს[28]; მეორე, გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოების პირდაპირი არჩევის შესაძლებლობის არქონის გამო მუნიციპალიტეტები ხშირად აკრიტიკებენ და ამას განიხილავენ როგორც სერიოზულ პოლიტიკურ და დემოკრატიულ ნაკლოვანებას (Wollmann, 2008, 45, Kuhlmann, 2009, 90 და ა.შ.). სუბნაციონალური ინსტიტუციური სისტემის რეფორმირების ირგვლივ არსებულ დისკუსიას წამოეწია 2008 წლის ოქტომბერში პრეზიდენტ სარკოზის ინიციატივა, რომლის საფუძველზეც შეიქმნა მაღალი რანგის შემადგენლობის კომისია; მას თავმჯდომარეობდა ყოფილი პრემიერ-მინისტრი ბალადური, და, ამდენად, ეს კომისია მისი სახელით არის ცნობილი. 2009 წლის მარტში რეკომენდაციების წარდგენისას (ბალადურის კომისია, 2009) კომისიამ გამოაცხადა ამბიციური, სტრატეგიული მიზანი, რომ „ინტერმუნიციპალური ორგანოები გარდაქმნილიყვნენ სრულად პასუხისმგებელ მუნიციპალიტეტებად, რაც საფრანგეთს ძლიერი მუნიციპალიტეტების შექმნის საშუალებას მისცემდა.[29] შესაბამისად, კომისიის მიერ შემოთავაზებულ იქნა რეფორმების მთელი რიგი გზებისა (დეტალები, Marcou, 2010; Némery, 2010; Wollmann, 2010; Kuhlmann, 2010).

ხანგრძლივი და სადავო საკანონმდებლო პროცესის შემდეგ, 2010 წლის 16 დეკემბერს მიღებულ იქნა რეფორმის აქტი (Loi de Réforme des Collectivités Territoriales), რომელიც ითვალისწინებდა შორსმიმავალ ცვლილებებს საფრანგეთის სუბნაციონალურ დონეზე.

2014 წლიდან ინდივიდუალური ინტერმუნიციპალური ფორმაციის (მუნიციპალიტეტების, ქალაქების, ურბანული ცენტრების, მეტროპოლიების თემები) წარმომადგენლობითი ორგანოს (conseillers communautaires) წევრები აირჩევიან პირდაპირი საარჩევნო წესით იმ მუნიციპალიტეტებში, რომლებსაც 3500-ზე მეტი მოსახლე ჰყავს; თუმცა იმ წევრ მუნიციპალიტეტებში, სადაც მოსახლეობის რაოდენობა 3500-ზე ნაკლებია (და ეს უმრავლესობას შეადგენს), ნარჩუნდება არაპირდაპირი არჩევნების პროცედურა მუნიციპალიტეტების საბჭოების (conseils) მიერ. ეს „გაყოფილი“ საარჩევნო პროცედურა ასახავს პოლიტიკურ კონფლიქტებსა და კომპრომისებს, რომლებსაც კანონმდებლობა ეფუძნებოდა. გარდა ამისა, ბალადურის კომისიის რეკომენდაციებით გათვალისწინებულია მეტროპოლიების შექმნა. რეფორმის აქტში 1966 წელს კანონმდებლობით შექმნილი რვა ურბანული გაერთიანება უზრუნველყოფს მეტროპოლიების შექმნის ტერიტორიულ საფუძველს, რომელიც მოიცავს ყველაზე მჭიდროდ დასახლებულ ქალაქებს მიმდებარე მუნიციპალიტეტებთან (ლიონი, ლილი, მარ-

სელი, ბორდო, ტულუზა, სტრასბურგი და ა.შ.). გარდა ამისა, მეოთხე ტიპის ინტერმუნიციპალური ფორმაციის სუბიექტი (communautés d'agglomérations) 500000 მეტი მოსახლით იდენტიფიცირებულ იქნა ასევე მეტროპოლიად. შედეგად, პრაქტიკულად, საფრანგეთში ყველა მსხვილი დასახლების არეალი მოეწყობა მეტროპოლიის ფორმით. მეტროპოლია შეიქმნება არა ახალი ავტონომიური ტერიტორიული ორგანოების სახით, როგორც ბალადურის კომიტეტის მიერ იქნა შეთავაზებული, არამედ, როგორც წევრი ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტების ერთობლიობა, ინტერმუნიციპალიზაციის ტრადიციული ლოგიკის გათვალისწინებით. თუმცა შემდგომი ინსტიტუციური და ფუნქციური ინტეგრაცია მიიღწევა მათი წევრი მუნიციპალიტეტების, ასევე მათი შესაბამისი დეპარტამენტისა და რეგიონის ფუნქციების გადაცემით. მსგავსი უწყებრივი და რეგიონული ფუნქციების გადაცემა მიიჩნევა გამორჩეულ ინოვაციურ მიდგომად. მეტროპოლიების ახალი მოდელი ჰგავს გერმანიის თავისუფალი ქალაქებისა (kreisfreie Städte) და ინგლისის გაერთიანებული უფლებამოსილი ორგანოების ორგანიზაციულ ლოგიკას. მეტროპოლიების ახალი მოწყობა კი სამ დონეზე (მუნიციპალიტეტი, დეპარტამენტი, რეგიონი) ფუნქციური და ვერტიკალური ინტეგრაციის ტოლფასია.

საბოლოოდ, რეფორმის აქტი ითვალისწინებს გამარტივებული წესით მუნიციპალიტეტების გაერთიანებას, რათა შეიქმნას „ახალი მუნიციპალიტეტები" (communes nouvelles). თუმცა „ნებაყოფლობითობის" პრინციპი შენარჩუნდა (აქ უნდა გავიხსენოთ 1971 წლის ტერიტორიული რეფორმების საკანონმდებლო მცდელობა, რომელიც დიდწილად განწირული იყო ჩავარდნისათვის).

მართალია, 2010 წლის რეფორმის აქტით გათვალისწინებულია, რომ რეფორმის ძირითადი დებულებები ძალაში შედის 2014−2015 წლებში, თუმცა რეფორმის პროექტის ბედი, რომელიც არის სარკოზის პრეზიდენტობის ბოლო ვადაში ხელმოწერილი და მისი კონსერვატიული საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ მიღებული, გაურკვეველი რჩება. საფრანგეთის ახალი (სოციალისტი) პრეზიდენტი ფრანსუა ოლანდი, რომელიც 2012 წლის მაისში აირჩიეს და ახალი (სოციალისტური) საპარლამენტო უმრავლესობა მზად აღმოჩნდა საფრანგეთის სუბნაციონალურ ინსტიტუციური სისტემის რეფორმირების გადახედვისა და მისი წინამორბედის მიერ მიღებული კანონმდებლობის, თუნდაც ნაწილობრივ მაინც, შეცვლისათვის.

იტალია, ესპანეთი: მზარდი ფრაგმენტაცია და რეფორმირების ზრდა

იტალიის რეფორმის ნიმუში არის სამხრეთევროპული ტიპისა. 1990 წელს მიღებული კანონმდებლობა მომართული იყო 8100 მუნიციპალიტეტის, საშუალოდ 7400[30] მოსახლეობით, ასევე 110 პროვინციის, საშუალოდ 550000 მოსახლეობით, ნებაყოფლობითი ტერიტორიული რეფორმისაკენ. თუმცა „მუნიციპალიტეტების რაოდენობა არ შემცირებულა და პროვინციების რაოდენობა კიდევ უფრო გაიზარდა“ ((Bobbio, 2005, 38). ამის გათვალისწინებით, 1990 და 2000[31] წელს მიღებული კანონმდებლობა მიზნად ისახავდა ადგილობრივი მმართველობის წახალისებას, ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის რამდენიმე ინსტიტუციური ვარიანტის ფარგლებში (Dexia, 2008, 409): პირველი იყო მუნიციპალიტეტის კავშირის დაფუძნება (ფრანგული intercommunalité-ის ინსტიტუციური ფორმისა და ასევე გერმანული გაერთიანებული ადმინისტრაციების − Ämter − მსგავსად). მათი რიცხვი 50-იდან 278-ამდე გაიზარდა 2000-იდან 2008 წლამდე და მოიცავდა 1240 (თითქმის 20%-ს) მუნიციპალიტეტს, სულ 3,9 მილიონი მოსახლით. გარდა ამისა, მთის მუნიციპალიტეტის ჩამოყალიბება მთის რეგიონისათვის გახდა ნორმატიული წესით რეგულირებული, იგი ახლა მოიცავს 4201 (ან ნახევარი) მუნიციპალიტეტს, სულ 10,8 მილიონი მოსახლით. უფრო მეტიც, მუნიციპალიტეტებში შევიდა თანამშრომლობის შესახებ რამდენიმე შეთანხმება.

გარდა ამისა, ახალი კანონი ძალაში შევიდა 1994 წელს, რომლის მიხედვითაც უნდა მოწესრიგებულიყო წყალმომარაგების ტერიტორიული და ინსტიტუციური დანაწევრება. ამასთან, ინდივიდუალური პროვინციის რეგიონულ სიახლოვეს შეიქმნა ე.წ. „სააგენტოები ოპტიმალური ტერიტორიული სფეროებით“ (autorità di ambiti territoriali ottimali-ATO), როგორც სავალდებულო ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ვარიანტი (Citroni, 2010). იმავდროულად, წყლის სექტორში 91 ასეთი უწყება შეიქმნა და 2006 წელს ATO-ს სქემა გაფართოვდა ნარჩენების უტილიზაციის მიმართულებითაც (Iannello, 2007; Lippi, 2008; Dreyfus, 2010).

ევროპულმა კრიზისმა და ევროკავშირის ზეწოლამ გამოიწვია იტალიური „ტექნოკრატიული“ დროებითი მთავრობის შექმნა, მარიო მონტის ხელმძღვანელობით, ასევე „დიდი კოალიციისა“, ენრიკო ლატას ხელმძღვანელობით, და ადგილობრივი ტერიტორიული რეფორმების გატარება. მონტის მთავრობის პირობებში შეიქმნა სტრატეგია (გაცხადებული ანგლოსაქსონიური ე.წ. „ხარჯვის გადახედვის“ მიდგომით), რომელიც მიზნად ისახავდა ხარჯების შემცირებას არსებული პოლიტიკური და ადმინისტრაციული სტრუქტურები-

სათვის. 2012 წლის ნოემბერში მიღებულ იქნა მთავრობის რამდენიმე დადგენილება [32], რითაც გაუქმდა არჩეული საკრებულოები პროვინციაში. ამრიგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის დანერგვა პროვინციულ დონეზე უნდა შეცვლილიყო; მეორე, პროვინციების რაოდენობა (დარჩენილი დეკონცენტრირებული სახელმწიფო ფუნქციების გათვალისწინებით) 86-იდან 51-ამდე შემცირდა; მესამე, იმ პროვინციაში, სადაც ათი უდიდესი ქალაქი (რომი, ტურინი, მილანი, ვენეცია, გენუა, ბოლონია, ფლორენცია, ბარი, ნეაპოლი და რეჯო-დი-კალაბრია) მდებარეობს, სამართლებრივი რეგულაციის საფუძველზე, ამ ქალაქების გაერთიანებით უნდა შექმნილიყო მეტროპოლიები. თუმცა მაშინ, როდესაც შესაბამისი პროვინცია უნდა ყოფილიყო ინტეგრირებული მეტროპოლიებში, წევრი მუნიციპალიტეტები (მცირე ზომის) შენარჩუნებულ იქნა. ეს ახალი მეტროპოლიების ტიპის ადგილობრივი მმართველობის ერთეულები, როგორც წესი, წარმოდგენილნი იყვნენ წევრი ქალაქების მერების მიერ, ხოლო მეტროპოლიის მერები იყვნენ დიდ ქალაქის მერები. ინსტიტუციური სტრუქტურის მიხედვით, იტალიის მეტროპოლიები ჰგავს საფრანგეთის ურბანულ გაერთიანებებს.

2013 წლის 4 ივლისს საკონსტიტუციო სასამართლომ, რომელიც ამ საქმეში ჩართული იყო ზოგიერთი პროვინციის საჩივრების საფუძველზე, არაკონსტიტუციურად ცნო მთავრობის ეს დადგენილებები, რადგან ასეთ რადიკალური ცვლილება პროვინციაში (როგორც კონსტიტუციურ ერთეულში) მოითხოვს საკონსტიტუციო ცვლილებას. სასამართლოს გადაწყვეტილების დაუყოვნებლივ საპასუხოდ მინისტრთა საბჭომ 2013 წლის 5 ივლისს დაამტკიცა შესაბამისი საკონსტიტუციო ცვლილების კანონპროექტი, რომელიც გამოხატავდა პრემიერ-მინისტრ ლეტასა და მისი მთავრობის გადაწყვეტილებას რადიკალური პოლიტიკური, ინსტიტუციური და ფუნქციური ტრანსფორმაციის იდეას და არსებული პროვინციის შემცირებას შეძლებისდაგვარად მოკლე დროში.

ტერიტორიული ორგანიზაციის სამხრეთევროპული ნიმუშის შესაბამისად, ესპანეთმაც გაიზიარა ინტერმუნიციპალური ფორმაციის აღმოცენების გამოცდილება მუნიციპალიტეტების ოპერატიული მხარდაჭერისათვის. რეგიონის (ავტონომიური რეგიონები), როგორც „კვაზიფედერალური“ დონის (იხ. სექცია 4.2.2.), თანმიმდევრულად წარმოდგენის გარდა, 1978 წელს, ფრანკოს დიქტატურის დასრულების შემდეგ და დემოკრატიული და კონსტიტუციური სახელმწიფოს შექმნის შედეგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირება თავდაპირველად განხორციელდა ტრადიციული ორდონიანი სტრუქტურის შესაბამისად (Alba and Navarro, 2003, 203). ქვედა დონეზე 8111 მუნიციპალიტეტს, საშუალოდ, 5430 მოსახლით, და მათ შორის 2/3 იმ მუნიციპალიტეტები-

სა, რომლებსაც 1000-ზე ნაკლები მცხოვრები ჰყავს, აქვს სამხრეთევროპული ტერიტორიული მოწყობის პროფილი. ზედა დონე მოიცავს 50 პროვინციას, რომელთა წარმომადგენლობითი ორგანოები (პროვინციების წარმომადგენლობა) არჩეულია არა პირდაპირი, არამედ არაპირდაპირი არჩევნების გზით მუნიციპალიტეტების საბჭოების მიერ (Dexia, 2008, 590). დღეს რეგიონები, რომლებიც მუნიციპალიტეტების ტერიტორიულ სტრუქტურებზე გადაწყვეტილებას იღებენ, არა მარტო ტერიტორიული რეფორმისგან იკავებენ თავს, არამედ 1980 წლიდან მუნიციპალიტეტების რაოდენობაც კი გაზრდილია. ადგილობრივი ორგანოების შექმნა და მიღება, რომლებიც გაძლიერდებიან ტერიტორიული კონსოლიდაციის გზით, არ არის რეგიონების ინტერესებში მათი გავლენების გამო (იქვე, 214). ნაცვლად ამისა, შეიქმნა ნაწილობრივ მონო- და ნაწილობრივ მულტიფუნქციური ინტერმუნიციპალური ფორმაციის სუბიექტები (თანამეგობრობა), ამჟამად დაახლოებით 1000, რომლებშიც გაერთიანებულია ყველა მუნიციპალიტეტის 75% (Dexia, 2008, 591). ამასთანავე, ოთხმა რეგიონმა (ამჟამად 81) შექმნა გუბერნიები, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან რეგიონის მიერ გადაცემული ამოცანების ერთობლივ განხორციელებაზე.

ტრანსფორმაციის ქვეყნები: უნგრეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა

ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის ტრანსფორმაციის ქვეყნებს შორის უნგრეთი და ჩეხეთი წარმოადგენენ სამხრეთ-აღმოსავლეთი ევროპის ტერიტორიული მოწყობის მაგალითს. უნგრეთში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ კანონმდებლობა მიღებულ იქნა 1990 წელს, რომლის საფუძველზეც ადგილობრივ დონეს მიენიჭა დიდი ავტონომია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის გზით („დასახლებები“). ადგილობრივმა მოსახლეობამ სწრაფად გააქტიურა ეს უფლება, რათა შეეცვალა ადგილობრივი დონის ტერიტორიული გაერთიანება, რომელიც კომუნისტური რეჟიმის პირობებში ხორციელდებოდა. (Temesi, 2000, 347; Soós, 2003, 245; Wollmann და Lankina, 2003, 95). შედეგად, მუნიციპალიტეტების რაოდენობა ხანმოკლე პერიოდის განმავლობაში შეიცვალა 1584-იდან 3175 ადგილობრივი თვითმმართველობის ქვედანაყოფით, რომელთა მოსახლეობის საშუალო რაოდენობა 3170 ადამიანს შეადგენდა, მათგან თითქმის მესამედი იყო 500-ზე ნაკლები. მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი მმართველობა მნიშვნელოვნად იქნა როგორც ფუნქციურად, ისე პოლიტიკურად გაძლიერებული რეფორმების შედეგად, კერძოდ 1994 წლის რეფორმით (იხ. ნაწილი 4.2.3), ორდონიანი ტერიტორიული სტრუქტურა უცვლელი დარჩა. მცირე და ძალიან მცირე ზომის მუნიციპალიტეტების არსებობისა და მათი რაოდენობის გამრავლების მზარდი ტენდენციის საპასუხოდ ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის სხვადასხვა

ფორმა იქნა სამართლებრივად წახალისებული, სამხრეთევროპული მოდელის შესაბამისად. ეს, პირველ რიგში, ეხება 1997 წელს მიღებულ კანონს, რომელიც მიზნად ისახავდა მონოფუნქციური ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის სტიმულირებას. დღეისათვის არსებობს დაახლოებით 2 590 ასეთი თანამშრომლობის ფორმა. (Dexia, 2008, 369); მეორეც, 2003 წელს მიღებული კანონი მიზნად ისახავს მუნიციპალიტეტებს შორის მრავალმხრივი თანამშრომლობის ინსტიტუციონალიზებას (Pfeil, 2010, 255). ამჟამად მთავრობამ დაიწყო 162 ასეთი მრავალფუნქციური ინტერმუნიციპალური ფორმირების შექმნა, რომელშიც გაერთიანებულია ყველა მუნიციპალიტეტის 97,5 %. (Pfeil, 2010, 256).

ჩეხეთის რესპუბლიკა კიდევ ერთი მაგალითია ტერიტორიული ფრაგმენტაციის ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე (Illner, 2003, 68, 2010, 219; Dexia, 2008, 231). მუნიციპალიტეტების სპონტანური ფორმირების გამო 1990 წლის სისტემის ცვლილებით მუნიციპალიტეტების რაოდენობა გაიზარდა 4120-იდან 6196 ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულამდე (Illner, 2010, 223), სადაც მოსახლეთა რიცხვი საშუალოდ 1640-ია. ამ მუნიციპალიტეტების ორ მესამედში მოსახლეთა რაოდენობა 500-ზე ნაკლებია (იქვე, 224). მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ტერიტორიული რეფორმის საჭიროება დიდი ხნის განმავლობაში პოლიტიკური დებატების თემა იყო, მთავრობამ ვერ შეძლო სერიოზული რეფორმების განხორციელება (Dexia, 2008, 232). ჩეხეთის რესპუბლიკაში ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ფორმების ჩამოყალიბება ასევე მიზნად ისახავდა პატარა მუნიციპალიტეტების ოპერატიულ მხარდაჭერას, რომელთა მცირე ზომა ხელს უშლიდა ეფექტიანობას. დღეისათვის შექმნილია 474 ასეთი ინტერმუნიციპალური ორგანო, რომელთა წევრიც არის 4680 (ან მუნიციპალიტეტების საერთო რაოდენობის 70%) მუნიციპალიტეტი (იქვე, 230).

4.3.4 რეფორმის ჰიბრიდი: გერმანია ტერიტორიულ გაერთიანებასა და ინტერმუნიციპალურ თანამშრომლობას შორის

გერმანიაში განხორციელებული რეფორმების სტრატეგიები ნაწილობრივ მიეკუთვნება ჩრდილოეთ ევროპის მოდელს და ნაწილობრივ სამხრეთ ევროპის მოდელს. მიზეზი არის ის, რომ თითოეულ მიწას (Länder) კონსტიტუციის საფუძველზე გარანტირებული აქვს, თავად განსაზღვროს ტერიტორიული რეფორმა საკუთარი „პოლიტიკის“ ფარგლებში, რაც ასახავს დასახლებების სხვადასხვა სტრუქტურასა და სხვადასხვა პარტიულ-პოლიტიკურ ჯგუფს. პროცედურულად, მიწების მთავრობებმა მოამზადეს რეფორმის შემუშავებისა და

განხორციელების კონცეფცია რეფორმის კომისიების შექმნის, საჯარო მოსმენისა და ე.წ. ნებაყოფლობითი ფაზის საშუალებით. ამ ეტაპზე იმ მუნიციპალიტეტებს, რომლებსაც შეეხო რეფორმა, შესაძლებლობა მიეცათ, რეფორმის შესაბამისად ტერიტორიული ცვლილებები განეხორციელებინათ ნებაყოფლობით. თუკი მუნიციპალიტეტებს შორის ვერ იქნებოდა მიღწეული შეთანხმება, მიწის პარლამენტი – „ჩრდილოეთევროპული“ რეფორმის მოდელის შესაბამისად – გადაწყვეტილებას მიიღებდა კანონის საფუძველზე. რადიკალური რეფორმის მოდელს შეიძლება შევხვდეთ ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიისა და ჰესენის მკაცრად ურბანიზებულ მიწებში, რომელთაც იმ დროისთვის სოციალ-დემოკრატები მართავდნენ. ეს რეფორმა მიზნად ისახავდა მუნიციპალიტეტების ყოვლისმომცველი ინტეგრაციის გზით ე.წ. „ინტეგრირებული“ მუნიციპალიტეტების (Einheitsgemeinden) შექმნას. ორივე მიწაზე მუნიციპალიტეტების რაოდენობა მკვეთრად შემცირდა, დაახლოებით 80 %-ით. ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიაში, შედეგად, შეიქმნა მუნიციპალიტეტები, სადაც მოსახლეთა საშუალო რაოდენობა შეადგენდა საშუალოდ 46000-ს (Laux, 1999; იხ. აგრეთვე ცხრილი 4.9).

ამის საპირისპიროდ, გარკვეულწილად, სამხრეთევროპული რეფორმის მოდელი განხორციელდა რაინლანდ-პალატინეტისა და შლეზვიგ-ჰოლშტაინის მიწებზე, რომლებიც, ძირითადად, ითვალისწინებდა მცირე მუნიციპალიტეტების გაერთიანებას და ინტერმუნიციპალური ფორმების შემოღებას (შდრ. საფრანგეთის ინტერმუნიციპალური გაერთიანება) შესაბამისი მუნიციპალიტეტების ოპერატიული მხარდაჭერისა და კოორდინირების მიზნით. აქედან გამომდინარე, შეიძლება განვასხვაოთ ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ფორმების ორი ვარიანტი: პირველ რიგში, არსებობს ინტერმუნიციპალური კავშირები (ე.წ. Ämter ან Verwaltungsgemeinschaften), როგორებიცაა შლეზვიგ-ჰოლშტაინის მიწაზე, სადაც ინტერმუნიციპალური გაერთიანების მმართველი საბჭოს წევრები ინიშნებიან არაპირდაპირი წესით წევრი მუნიციპალიტეტების მიერ; მეორე მხრივ, არსებობს რაინლანდ-პალატინეტის მაგალითი, სადაც მოხდა „გამოგონება“ Verbandsgemeinde-ის ინსტიტუციური ინოვაციისა, ერთგვარი „ორქუდიანი მუნიციპალიტეტის“ სახით. ამ პირობებში ადრე არსებული მუნიციპალიტეტები (ადგილობრივი გაერთიანებები) შენარჩუნდა როგორც სრულფასოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, საკუთარი ტრადიციული პასუხისმგებლობებით, როგორიცაა, მაგალითად, საბიუჯეტო და ადგილობრივი საკითხების დაგეგმვის უფლებამოსილება. იმავდროულად, „ადგილობრივი გაერთიანება“ ასევე წარმოადგენს სრულფასოვან ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულს, პირდაპირ არჩეული საკრებულოებით. ფუნქციურად ისინი პასუხისმგებელნი არიან ყოვლისმომცველ ამოცანებზე (მაგ., მი-

წათსარგებლობის დაგეგმვაზე) და მათი მუნიციპალიტეტების (ადგილობრივი გაერთიანებები) ოპერატიულ მხარდაჭერაზე.[33]

ცხრილი 4.9 მუნიციპალური სტრუქტურა გერმანიაში

მიწა	მუნიციპალიტეტების N		ცვლილება 1990–2010		საშუალო მოსახლეობა 2010[ა]	რაოდენობა IMF[ბ] 2010	წილი IMF[ბ] – წევრი მუნიციპალიტეტები 2010, %
	1990	2010	ცვლილება %				
ბრანდენბურგი	1 739	419	−1 320	−76	6 052	53	64.7
მეკლენბურგ-პომერანია	1 149	814	−335	−29	2 064	78	95.0
საქსონია	1 626	485	−1 141	−70	8 701	99	51.7
საქსონია-ანჰალტი	1 270	345	−925	−73	6 991	45	73.9
თიურინგია	1 699	951	−748	−44	2 407	121	87.1
ახალი მიწები	7 483	3 014	−4 469	−60	3 517	424	81.5

მიწა	მუნიციპალიტეტის რაოდენობა 2010	საშუალო მოსახლეობა 2010[ა]	რაოდენობა IMF[ბ] 2010	წილი IMF[ბ] – წევრი მუნიციპალიტეტები 2010, %
ბადენ-ვურტემბერგი	1 102	9 755	270	82.6
ბავარია	2 056	6 089	313	48.1
ჰესენი	426	14 256	–	0.0
ქვემო საქსონია	1 024	7 785	137	71.8
ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალია	396	45 447	–	0.0
რაინლანდ-პალატინეტი	2 306	1 755	163	97.9
ზაარლანდი	52	19 942	–	0.0
შლეზვიგ-ჰოლშტაინი	1 116	2 542	87	92.6
ძველი მიწები	8 478	13 446	970	49.1

შენიშვნა:

ა. რაიონებისგან თავისუფალი ქალაქების მოსახლეობის რაოდენობა.

ბ. IMF = ინტერმუნიციპალური ფორმაცია (ადმინისტრაციული გაერთიანება; Amt, Verwaltungsgemeinschaft, სხვ.).

წყარო: გერმანიის სტატისტიკის ფედერალური ოფისი 2010 და ავტორისეული გამოთვლები.

მიწების უმრავლესობამ შეარჩია „შერეული“ („ჰიბრიდი“) ვარიანტი, რომელიც ჩრდილოეთ- და სამხრეთევროპული რეფორმების მოდელებს შორისაა. ეს, ერთი მხრივ, გულისხმობს ტერიტორიული კონსოლიდაციის გზით მუნიციპალიტეტების რაოდენობის შემცირებას (მაგალითად, ბადენ-ვიურტემბერგი და ბავარია 67 %-ით და 71 %-ით), რის შედეგადაც მუნიციპალიტეტის საშუალო ზომა შემოიფარგლა დაახლოებით 8000 მოსახლით; მეორე მხრივ, ინტერმუნიციპალური ფორმაციები (ხშირად უწოდებენ ადმინისტრაციულ ასოციაციებს) ასევე შეიქმნა „ორმაგი სტრუქტურით“, მათთან დაკავშირებული მცირე მუნიციპალიტეტების მხარდაჭერის მიზნით. ამავე დროს, 1960-იანი წლების ბოლოს და 1970-იანი წლების დასაწყისში ტერიტორიული ცვლილებები განიცადეს რაიონებმაც, რამაც გამოიწვია მათი რაოდენობის 425-იდან 237 შემცირება (მოსახლეობის საშუალო რაოდენობამ შეადგინა 6000). (Laux, 1999, 176).

1990 წლის შემდეგ აღმოსავლეთ გერმანიის მიწის მთავრობებმაც ასევე დაიწყეს რაიონების ტერიტორიული რეფორმების გატარება, ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტიანი სტრუქტურების შექმნის მიზნით[34]. რაიონების შერწყმამ გამოიწვია მათი საერთო რაოდენობის შემცირება 189-იდან 87-ამდე, სადაც მოსახლეობის რაოდენობამ შეადგინა 100 000-ზე მეტი (Wollmann, 1997, 284). თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ მათ უწევდათ მცირე და პატარა მუნიციპალიტეტების საკითხის მოწესრიგება, მიწის მთავრობებმა თავდაპირველად გადაწყვიტეს, საერთოდ არ განეხორციელებინათ მუნიციპალური ტერიტორიული რეფორმები. ამის მიზეზი, უპირველეს ყოვლისა, იყო: პოლიტიკური პატივისცემა ახლახან მოპოვებული ადგილობრივი დემოკრატიისა; ასევე, თავიდან ყოფილიყო აცილებული კონფლიქტი, რომელიც პოტენციურად შეძლება მოჰყოლოდა მუნიციპალური ტერიტორიული რეფორმების განხორციელებას (Kuhlmann, 2009, 116). ამგვარად, მათ აირჩიეს სამხრეთევროპული რეფორმების სტრატეგია, რაც გულისხმობდა მუნიციპალიტეტების არსებული ტერიტორიული სტრუქტურის შენარჩუნებას და ნაცვლად ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის შემოღებისა, რომელიც დასავლეთ გერმანიის მაგალითის მსგავსად, უზრუნველყოფს წევრი მუნიციპალიტეტების ფუნქციონირების ოპერატიულ და თანამშრომლობით მხარდაჭერას (Wollmann, 1997, 284). ამ ადრეული რეფორმის შედეგად, მაგალითად, ბრანდენბურგის მიწაზე იყო 1739 მუნიციპალიტეტი (საშუალოდ 1800 მოსახლით), რომელთაგან 97 % შედიოდა 123 ინტერმუნიციპალურ გაერთიანებაში (Ämter) (Wollmann, 1996a, 94 ბრანდენბურგის მონაცემები და სხვა აღმოსავლეთ გერმანიის მიწები).

იმავდროულად, ტერიტორიული რეფორმების ახალი ტალღა ჩამოყალიბდა აღმოსავლეთ გერმანიაში, კერძოდ, მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული რეფორმა, რომელიც მოიცავდა მუნიციპალიტეტების გაერთიანებას და ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის რაოდენობისა და უფლებამოსილებების შემცირებას (Kuhlmann, 2009, 116; Wollmann, 2010). ამ რეფორმის ტალღამ ბრანდენბურგის მიწა გაანადგურა. საკამათო პოლიტიკური დებატებისა და ადგილობრივი წინააღმდეგობის გაწევის შემდეგ პარლამენტმა გადაწყვიტა, მუნიციპალური ტერიტორიული რეფორმის განხორციელება 2005 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედებულიყო. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტების რაოდენობა 1479-იდან 419-ამდე შემცირდა, ხოლო ინტერმუნიციპალური გაერთიანებები 152-იდან 53-ამდე შემცირდა. შესაბამისად, „თავისუფალი“ მუნიციპალიტეტების წილი 35 %-ით გაიზარდა (რაც წინა წელთან შედარებით 3 %-ს შეადგენდა). ამგვარად, ბრანდენბურგის ტერიტორიულ რეფორმის ტრაექტორიამ, გარკვეულწილად, შეიცვალა ჩრდილოეთ ევროპაში ტერიტორიული რეფორმის ხასიათი „გაფართოების“ მიმართულებით. მსგავსი (ანუ ჩრდილოეთევროპული) ტერიტორიული რეფორმები დაიწყო თიურინგიისა და საქსონიის მიწებზე (Kuhlmann, 2009, 118, Wollmann, 2010).

რეფორმის უახლესი მაგალითი შეიძლება იხილოთ საქსონია-ანჰალტის მიწაზე, სადაც მწვავე პოლიტიკური კონფლიქტებისა და სასამართლო დავების პარალელურად, პარლამენტმა 2011 წლის 1 იანვრიდან მუნიციპალიტეტების გაერთიანების გზით გადაწყვიტა მუნიციპალიტეტების რაოდენობის შემცირება 1030-იდან (მოსახლეობის საშუალო რაოდენობა − 2000) 219-ამდე (საშუალოდ 10900 მოსახლე). მუნიციპალიტეტების დაახლოებით ნახევარი დაჯგუფდა „ინტეგრირებული“ მუნიციპალიტეტების სახით, ხოლო მეორე ნახევარი დაჯგუფებულია ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ფორმით („ადგილობრივი გაერთიანება“). ეს იმას ნიშნავს, რომ საქსონია-ანჰალტის ინტერმუნიციპალური ფორმატის პირველი მოდელი (ანუ, ადმინისტრაციული ასოციაცია) შეიცვალა გაერთიანების მოდელით, ანუ „ორქუდიანი მუნიციპალიტეტით“, სადაც საქსონია-ანჰალტი მიჰყვა რაინლანდ-პალატინეტის „გამოგონებას“. ამჟამად, ბრანდენბურგის მიწა ასევე განიხილავს ადგილობრივი ხელისუფლების რეფორმირების საკითხს, რომელმაც შეიძლება გამოიწვიოს უფრო დიდი მუნიციპალიტეტების შექმნა, მათ შორის შესაძლოა, გამოყენებულ იქნეს ადგილობრივი გაერთიანების „ორქუდიანი მოდელი“.

იმავდროულად, რაინლანდ-პალატინეტის მიწამ, პირველმა დასავლეთ გერმანიაში, დაიწყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული რეფორმა[35]. თუმცა ეს რეფორმა 2014 წლის მარტის ადგილობრივ არჩევნებამდე შე-

მოფარგლული იყო 28 მუნიციპალიტეტის რესტრუქტურიზაციით ადგილობრივი გაერთიანების გარეთ და 163 გაერთიანების ფარგლებში (პირველის შემთხვევაში მოსახლეობის რაოდენობა შეადგენდა საშუალოდ 10000-ს, ხოლო უკანასკნელის შემთხვევაში − 12000-ს). ამის საპირისპიროდ, 2258 მუნიციპალიტეტის რეფორმა ადგილობრივი გაერთიანების ფარგლებში და რაიონებში ჯერ კიდევ არ განიხილება.

4.3.5 ქვეყნებს შორის შედარება: დაახლოება, შეუსაბამობა, თანმიმდევრულობა და განმარტებითი ფაქტორები

დაახლოება, შეუსაბამობა, თანმიმდევრულობა

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ სუბნაციონალური დონის ტერიტორიული სტრუქტურის შემუშავება განიხილება იმის მიხედვით, თუ რამდენად, რა დონეზე და რა სახით ასახავს ის მსგავს ან განსხვავებულ ნიმუშებს (მიმოხილვა და შემდგომი ქვეყნის ანალიზი, Hulst და Montfort, 2007; Baldersheim და Rose, 2010; Swianiewicz, 2010). ტერიტორიული და მოსახლეობის ზომების გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტების რაოდენობა კვლავ დიდი რჩება, ზოგიერთ შემთხვევაში, საეჭვო განსხვავებებიც კი შეინიშნება. ეს განსაკუთრებით თვალშისაცემია მოსახლეობის ზომაში (1640-იდან 139000-ამდე), ასევე, მაგალითად, თანაფარდობაში 5000-ზე ნაკლები მოსახლის მქონე მუნიციპალიტეტებისა (96%-იდან 2 ან 0 %-ამდე, იხ. ცხრილი 4.10). ამრიგად, ტერიტორიული სტრუქტურა არ ასახავს დაახლოების ტენდენციას, არამედ, პირიქით, აჩვენებს მუდმივ განსხვავებებსა და მრავალფეროვნებას. თუმცა გარკვეული ქვეყნის კლასტერირების ფარგლებში შეიძლება შეგვხვდეს დაახლოების გარკვეული ტენდენციები (კონვერგენცია).

ერთი მხრივ, ჩრდილოეთევროპული რეფორმების მოდელის მქონე ქვეყნების (ინგლისი, შვედეთი, დანია, გერმანიის ზოგიერთი მიწა) ერთმანეთთან დაახლოება აჩვენებს იმას, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში არსებული მცირე ადგილობრივი მმართველობის გაერთიანება განხორციელდა, რის შედეგადაც დემოგრაფიული თვალსაზრისით გაიზარდა მუნიციპალიტეტები (Baldersheim და Rose, 2010 ა). 2000 წელს დაწყებული რეფორმების ტალღის დროს სამხრეთევროპულ საბერძნეთში, ისევე როგორც ცენტრალური ევროპის ქვეყნებში, რომლებიც გაწევრიანდნენ ევროკავშირში, ბულგარეთსა და ლიეტუვაში, ჩრდილოეთ ევროპის ტერიტორიული მოწყობის რეფორმების მოდელები იქნა გამოყენებული. ეს დამატებით მიღწეულ იქნა ფინანსური/ევროს კრიზისისა და ევროკავშირის მხრიდან ზეწოლის შედეგად. თუმცა ეს ქვეყნები, საერთო დაახ-

ლოების რეფორმის მიუხედავად, ჯერ კიდევ ავლენენ მნიშვნელოვან არაერთგვაროვნებას, მათი მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით – 140000-იდან (ინგლისი) 10700-ამდე (საბერძნეთი).

ცხრილი 4.10 მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული სტრუქტურა ევროპაში

მუნიციპალიტეტები	მოსახლეობის საშუალო მაჩვენებელი	საშუალო ფართობი კმ²	% მუნიციპალიტეტების რაოდენობა <5000 მოსახლეზე	მუნიციპალიტეტების რაოდენობა >100 000 მოსახლეზე
ჩეხეთი	1 640	13	96	5
კვიპროსი	1 660	18	95	0
საფრანგეთი	1 720	15	95	37
სლოვაკეთი	1 870	17	95	3
უნგრეთი	3 170	29	91	9
ავსტრია	3 510	36	91	5
ლუქსემბურგი	4 080	22	81	0
ლატვია	4 340	123	91	2
ესპანეთი	5 430	62	85	58
ესტონეთი	5 930	199	80	2
მალტა	5 970	5	54	0
გერმანია	6 690	29	77	81
რუმინეთი	6 800	75	35	27
იტალია	7 270	37	71	43
სლოვენია	9 560	97	48	2
საბერძნეთი	10 750	128	53	8
ფინეთი	12 660	813	52	6
პოლონეთი	15 390	126	25	39
ბელგია	17 910	52	14	8
ბულგარეთი	29 090	420	11	11
შვედეთი	31 310	1 552	4	13
პორტუგალია	34 380	299	20	23
ნიდერლანდი	36 890	94	2	25
ირლანდია	37 310	612	37	15
დანია	55 480	440	3	6
ლიეტუვა	56 570	1 088	2	5
გაერთიანებული სამეფო	139 480	562	არ არის რელევანტური	68
EU-27	5 410	47	82a	500

შენიშვნა: ა. EU-26.

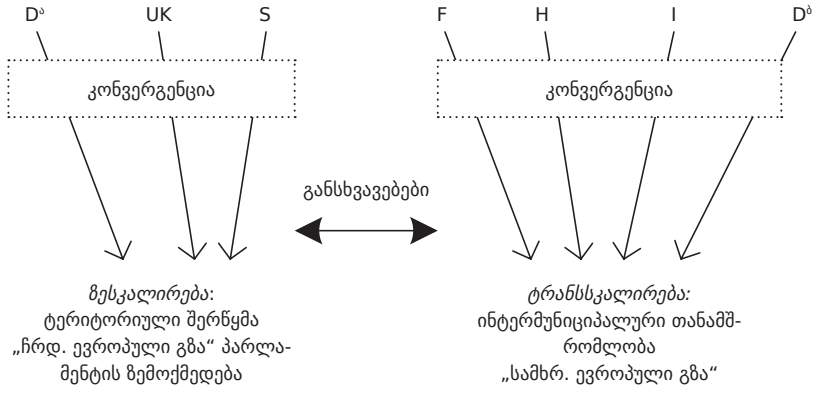
წყარო: Dexia (2008).

მეორე მხრივ, სამხრეთ ევროპაში (საფრანგეთი, იტალია და ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმრავლესობა) რეფორმების მოდელზე მყოფი ქვეყნების ჯგუფში ხდება დაახლოება, რადგან ტერიტორიული რეფორმები მუნიციპალურ დონეზე (თითქმის) არ ჩატარებულა. რეფორმა მიმდინარეობს გაერთიანების გზით, რითაც ისტორიული ფრაგმენტული ტერიტორიული სტრუქტურა უცვლელი რჩება, იმავდროულად, იქმნება შუალედური დონე – ინტერმუნიციპალური გაერთიანებების სახით მუნიციპალიტეტებისათვის ოპერატიულად მხარდასაჭერად (Baldersheim და Rose, 2010; იხ. ასევე Hulst და Montfort, 2007). მიუხედავად იმისა, რომ ეს ქვეყნები სამხრეთ ევროპაში ზოგადი (კონვერგენციის) მოდელის დემონსტრირებას ახდენენ, მათი მოსახლეობის საშუალო მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად განსხვავდება (მაგალითად, საფრანგეთში 1 720 ადამიანი და იტალიაში 7 250 ადამიანი). ფინანსური კრიზისი და ევროკავშირის მიერ გამოწვეული ზეწოლა ხელს შეუწყობს „სამხრეთ ქვეყნებს“, უფრო მეტად გადავიდნენ ჩრდილოეთ ევროპის რეფორმირების მოდელისაკენ, რაც ხელს შეუწყობს დაახლოებას, მაგრამ კვლავ რჩება ბუნდოვანება ამ მიმართულებით. ამ ნიშნებს შეიძლება შეიცავდეს საბერძნეთის ტერიტორიულ რეფორმები და იტალიის ბოლოდროინდელი რეფორმა, რაც ჯერ არ არის განხორციელებული. ადგილობრივ დონეზე მათი ტერიტორიული რეფორმების დროს გერმანიის მიწები შერეულ (ჰიბრიდულ) სურათს წარმოადგენენ, რომელთა უმრავლესობაც სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის რეფორმის პროფილია, ხოლო ორს (ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალია და ჰესენი) ჩრდილოეთევროპული პროფილი აქვს. რეფორმების ბოლო ტალღასთან დაკავშირებით, 1990 წლიდან მოყოლებული, აღმოსავლეთ გერმანიის მიწები ჩრდილოეთ ევროპის რეფორმირების გზაზე დადგნენ, მუნიციპალიტეტების გაერთიანებისა და ინტერმუნიციპალური ფორმირების შემცირებით.

სურათი 4.8 აჯამებს ამ დასკვნებს.

განმარტებითი ფაქტორები

საკითხავია, თუ რომელი ფაქტორები ახდენს გავლენას დაახლოებაზე ან განსხვავებაზე (იხ. ცხრილი 4.11). ტერიტორიული განვითარების დინამიკა, რომელიც სკანდინავიურ ქვეყნებში მიზნად ისახავდა ადგილობრივი ხელისუფლების „მასშტაბის გაფართოებას“, ძირითადად, განპირობებული იყო ამ ქვეყნებში პარლამენტების როგორც კონსტიტუციური, ისე პოლიტიკური ძალაუფლებით, გაეძლიერებინათ ადგილობრივი თვითმმართველობა სავალდებულოდ შესასრულებელი საკანონმდებლო აქტით, „საერთო კეთილდღეობის“ იდეის



შენიშვნა:

ა. მაგალითად, ნორდრაინ-ვესტფალია, ჰესენი, საქსონია, საქსონია-ანჰალტი, ბრანდენ-ბურგი.

ბ. მაგალითად, რაინლადნ-პალატინეტი, შლეზვიგ-ჰოლშტაინი, ბადენ-ვიურტემბერგი, თი-ურინგია, მეკლენბურგ-დასავლეთ პომერანია.

წყარო: ავტორისეული დიაგრამა.

სურათი 4.8 ტერიტორიული პოლიტიკის საერთო და განსხვავებული მახასიათებლე-ბი ევროპაში

ფარგლებში, მიუხედავად იმ მუნიციპალიტეტების წინააღმდეგობისა, რომელ-თაც ეხებოდა ეს ცვლილება. ეს საპარლამენტო ძალაუფლება უკავშირდება ინ-სტიტუციური განვითარების ისტორიასა და პოლიტიკურ კულტურას, რაც ახასი-ათებდა მსგავს მრავალდონიან ქვეყნებს, სადაც ადგილობრივ ხელისუფლებას ჰქონდა გადამწყვეტი როლი ეროვნული კეთილდღეობისა და სახელმწიფო ინ-ტერვენციის მიმართულებით. ადგილობრივი თვითგამორკვევის დაქვემდება-რება საპარლამენტო გადაწყვეტილებებზე ფესვგადგმულია მსგავსი ქვეყნების პოლიტიკურ და საპარლამენტო კულტურაში (რაც არ არის გასაკვირი პროტეს-ტანტული ქვეყნებისათვის).

ტერიტორიული რეფორმების კონცეპტუალური მამოძრავებელი ძალა (ჩარ-ჩოები) არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ოპერატიული დაგეგმვის, სამოქმედო და კოორდინაციის შესაძლებლობების გაუმჯობესება მათი ტერიტორიული და დემოგრაფიული გაფართოების გზით. ეს იმპულსი უკავშირდება 1960-იანი წლებისა და 1970-იანი წლების რეფორმის ტალღებს, რომლებიც შთაგონებული იყო რაციონალისტური სულისკვეთებით. რეფორ-მების განსხვავებული მასშტაბი და განხორციელების სწრაფი ტემპი გამოწვე-ულია შესაბამისი (პარტიულ) პოლიტიკური გავლენითა და პარტიული და პო-ლიტიკური სხვადასხვა მიზნითა თუ განზრახვით.

ამის საპირისპიროდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული სტრუქტურის უწყვეტობა და სტაბილურობა სამხრეთ ევროპის ქვეყნებში შეიძლება დიდწილად აიხსნას საკონსტიტუციო, პოლიტიკური და კულტურული ვარაუდის საფუძველზე, რომ არსებული მუნიციპალიტეტების გაერთიანების გზით ტერიტორიული ცვლილებების მიღწევა შესაძლებელია მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლების და მათი მოსახლეობის თანხმობით. ეს ნებაყოფლობითობის პრინციპი, რომელმაც დაამტკიცა, რომ არის ადგილობრივი ტერიტორიული ცვლილებების დამაბრკოლებელი ფაქტორი, ფესვგადგმულია იმ მიდგომაში, ინსტიტუციური განვითარების ისტორიისა და პოლიტიკური კულტურის გათვალისწინებით, რომ კეთილდღეობის რეალიზაცია არსებითად უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს (ნაპოლეონური) ცენტრალური სახელმწიფო ორგანოების მიერ. იმავდროულად, პირველ რიგში, ხაზგასასმელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქცია პოლიტიკურ ასპარეზზე, როდესაც ადგილობრივ მოსახლეობას შეუძლია განსაზღვროს, გამოხატოს და იცხოვროს ადგილობრივი თვითმყოფადობის გათვალისწინებით. გარდა ამისა, „ნებაყოფლობითობის“ პრინციპი ეფუძნება ადგილობრივი მერისა, როგორც ტერიტორიული სტატუსკვოს დამცველის, ინსტიტუციურად გარანტირებულ გავლენას (მაგალითად, საფრანგეთში) ეროვნულ დონეზე. (დეტალური შედარებითი ანალიზისთვის იხ. Baldersheim და Rose, 2010 წ.).

„წინა გამოცდილებაზე დამოკიდებული“ ინსტიტუციური ტრაექტორიის დაშლა ან, თუნდაც, გამონაკლისის დაწესება ხდება, როდესაც შესაბამისი აქტორები (აქტორები, ორიენტირებული ინსტიტუციონალიზმის შემთხვევაში) გრძნობენ ძალაუფლებას, განახორციელონ პოლიტიკური ან ინსტიტუციური ქმედება, მაგალითად, როგორიცაა არსებული ტერიტორიული ან ორგანიზაციული სტრუქტურების ღრმა კრიზისი. ამგვარმა სიტუაციამ შეიძლება, გამოიწვიოს გარე ზეწოლა, როგორიცაა ეკონომიკური ან ფისკალური კრიზისი (მაგ., საბიუჯეტო და ვალის კრიზისი სამხრეთ ევროპის ქვეყნებში) ან დემოგრაფიული პრობლემები. მაგალითად, ტერიტორიული რეფორმის განხორციელება აღმოსავლეთ გერმანიის მიწებზე, რაც განპირობებული იყო იმით, რომ არსებული მუნიციპალიტეტები სულ უფრო მეტად „იცლებოდა სისხლისგან“ დემოგრაფიულად, პოლიტიკურად, ეკონომიკურად და ფინანსურად. ამასთან, შიდა მუნიციპალური ფორმირების ოპერატიულ-პოლიტიკური ფუნქციონირება სულ უფრო და უფრო მეტად გართულდა მათი მაღალი კოორდინაციის, თანამშრომლობისა და ტრანსაქციის ხარჯების გამო. საფრანგეთში მსგავსი შეფასებებითა და მოტივაციით ხელმძღვანელობდნენ 2010 წლის რეფორმის პროექტის მიმდინარეობისას, რაც მიზნად ისახავდა მუნიციპალიტეტის ფუნქციურ, ფინანსურ და დემოკრატიულ გაძლიერებას, როგორც პრაგმატულ ნაბიჯს, ტერიტორიული

ცხრილი 4.11 ტერიტორიული რეფორმის თეორიული ახსნა

ფაქტორი	ახსნა	ნეოინსტიტუციური თეორიული მიდგომა
ფისკალური, ეკონომიკური დემოგრაფიული ზეწოლა	ფუნქციური ოპტიმიზაციისკენ სწრაფვა რაციონალური/ ეფექტიანი პრობლემის გადაწყვეტა	ეკონომიკური ინსტიტუციონალიზმი
(პარტიული-)პოლიტიკური პრეფერენციები/ ინსტიტუციურ-პოლიტიკური პროფილის ზრდა/ძალის გამოვლინება	პოლიტიკის-/ხმის-მაძიებელი; მხარეთა განსხვავებები; აქტორთა განლაგება; ვეტოს მოთამაშეები	აქტორზე ორიენტირებული ინსტიტუციონალიზმი
რეფორმებისადმი ნეგატიური კომპონენტი: ეფექტიანობა/ შედეგიანობა vs ადგილობრივი იდენტურობის ზრდა	დისკურსის გავრცელება იდეოლოგია, ჩარჩო	სოციოლოგიური (დისკურსი) ინსტიტუციონალიზმი
რეფორმების ტრადიცია: პარლამენტის ძალაუფლება vs ნებაყოფლობითობის პრინციპი	ისტორიულ-კულტურული საწყისი გადაწყვეტილების მიღებისას	ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი

წყარო: ავტორისეული კომპილაცია.

რეფორმების გარეშე (Marcou, 2010). იტალიურმა მთავრობამ ასევე დაინახა ევროკავშირის საბიუჯეტო კრიზისისა და ზეწოლის გავლენა და რეაგირება მოახდინა 2012 წლის საპრეზიდენტო პაკეტის შედგენით.

ცხრილში 4.11 შეჯამებულია განმარტებითი ფაქტორები.

4.4 საჯარო ადმინისტრირების რეფორმირება სახელმწიფოსა და ბაზარს შორის: პრივატიზაცია და რეაბილიტაცია

4.4.1 კონცეფციები და განმარტებები

სახელმწიფო/საჯარო ადმინისტრაციის, ბაზრისა და სამოქალაქო საზოგადოების ურთიერთობების დარეგულირება ყოველთვის ადმინისტრაციული რეფორმის ერთ-ერთი მთავარი საკითხია. დასავლეთ ევროპაში რეფორმის ფაზები და რეფორმის დისკურსის ციკლები შეიძლება გააზრებული იყოს (Jann, 2001) საერთაშორისო დონეზე: 1960-იანი წლებისა და 1970-იანი წლების და-

საწყისში სახელმწიფო საქმიანობის გაფართოებასა და თანამედროვე კეთილდღეობის განვითარებას შედეგად მოჰყვა საჯარო ამოცანებისა და ადმინისტრაციული ფუნქციების ზრდა, მზარდი საჯარო ხარჯებითა და დასაქმების კვოტებით (იხ. მაჩვენებელი 3.2 და 3.3, თავი 3); 1980-იანი წლების დასაწყისში ანგლოსაქსონიური მიდგომებით შთაგონებულმა ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) დოქტრინამ ყურადღება გაამახვილა სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაციებში სამოქმედო რადიუსის შემცირებასა და შეზღუდვაზე, რითაც შეაჩერა საჯარო ამოცანებისა და ხარჯების გაფართოება პრივატიზაციის, აუთსორსინგისა და დელეგირების გზით. მინიმალისტური სახელმწიფოს თეორია და მომსახურების გაწევისას ბაზრის უპირატესობების გათვალისწინება გამოწვეული იყო „საჯარო არჩევანის“ პრინციპისა (Downs, 1957; Niskanen, 1971; Dunleavy, 1991) და ახალი ინსტიტუციური ეკონომიკისა და „მთავარი აგენტის“ თეორიის გაზიარებით (Williamson, 1985; Reichard, 2002; Schröter, 2011, 82 და ა.შ.). რეფორმის ძირითადი მამოძრავებელი ძალა გახდა ეკონომიკური კრიზისისა და სტრატეგიული პოლიტიკური არჩევნების გაღრმავება, რამაც გამოიწვია ტეტჩერიზმის ნეოკონსერვატიული და ნეოლიბერალური დისკურსები დიდ ბრიტანეთში და რეიგანომიკა (Reaganomics) – ამერიკის შეერთებულ შტატებში. ამ ფონზე ანგლოსაქსონიურ და ანგლოამერიკულ სამყაროში პოლიტიკურ მიზნად იქცა დეკონსტრუქცია, და არა სახელმწიფოს რეკონსტრუქცია.

კონტინენტურ ევროპაში ევროკავშირის პოლიტიკა, რომელიც მიმართული იყო ბაზრის ლიბერალიზაციისა და კონკურენციის თავისუფლების უზრუნველყოფისაკენ, პრივატიზაციისა და საბაზრო ლიბერალიზაციის ღონისძიებების გადამწყვეტი კატალიზატორი გახდა. ამრიგად, ევროკავშირის კონკურენციის პოლიტიკამ შეასრულა სახელმწიფოს ძირითადი ფუნქციები და გარე მოთამაშეებს გადასცა მხოლოდ „განხორციელების“ ნაწილი (კერძო სექტორის ან არამოგებიანი სექტორისათვის) (Wollmann, 2002).

„საერთო ბაზრის ჩამოყალიბება“ (ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-2 მუხლი), რომელიც ფორმალურად განხორციელდა 1992 წელს შიდა ბაზრის შექმნის გზით, პირთა, საქონლის, მომსახურებისა და კაპიტალის თავისუფალ გადაადგილებასთან ერთად, იყო ევროკავშირის ძირითადი ამოცანა (Löwe, 2003, 187). შიდა ბაზრის მნიშვნელობა არ შემოიფარგლებოდა მხოლოდ საერთო ბაზრის შექმნით, გაზიარებული უნდა ყოფილიყო ის ღირებულება, რომელიც აღიარებდა ბაზრის პრიმატსა და კონკურენციას მთლიანობაში (იქვე, 188). ევროკავშირის გავლენა განსაკუთრებით აღინიშნა ზოგად ეკონომიკურ ინტერესებზე დაფუძნებულ „მომსახურებაზე“, რომელშიც, ძირითადად, მოიაზ-

რება კომუნალური გადასახადები (გერმანიაში „Daseinsvorsorge"[36]) (ენერგეტიკა, წყალი, ნარჩენები, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი) (Waiz, 2009, 41).

საბაზრო ლიბერალიზაციის დამატებითი იმპულსი მოვიდა ეროვნული ინიციატივებისა და დაფინანსების პროგრამებიდან, რომლებიც მიზნად ისახავდა საჯარო/კერძო პარტნიორობის (PPP) ხელშეწყობას. ამის მაგალითები გერმანიაში უკავშირდება ფედერალურ პროგრამას, როგორიცაა კონკურსი „სასწავლო რეგიონები" („Lernende Regionen"), ფედერაციისა და მიწების ერთობლივი ინიციატივა, „სოციალური ქალაქი" („Soziale Stadt") და მიწების სტრუქტურულ და სექტორულ პროგრამებთან დაკავშირებული საკითხები, მაგალითად, ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიაში. გარდა ამისა, 2001 წელს ბრიტანულ გამოცდილებებზე დაყრდნობით, გერმანიის ბუნდესტაგის SPD-ის პარტიამ შექმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელიც განსაზღვრავს საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროექტებს, ეფექტურობის გასაუმჯობესებლად და სახელმწიფოს მოდერნიზაციისთვის (2006 წ. მიწების დონეზე, ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიის წითელ-მწვანე კოალიციის მთავრობამ საკუთარი ინიციატივით მიაღწია საჯარო-კერძო პარტნიორობის ინიციატივას, რომელიც ასევე ხელს უწყობდა შესაბამისი პროექტების განხორციელებას (იხ. Sack, 2006, შემდგომ მითითებებთან ერთად).

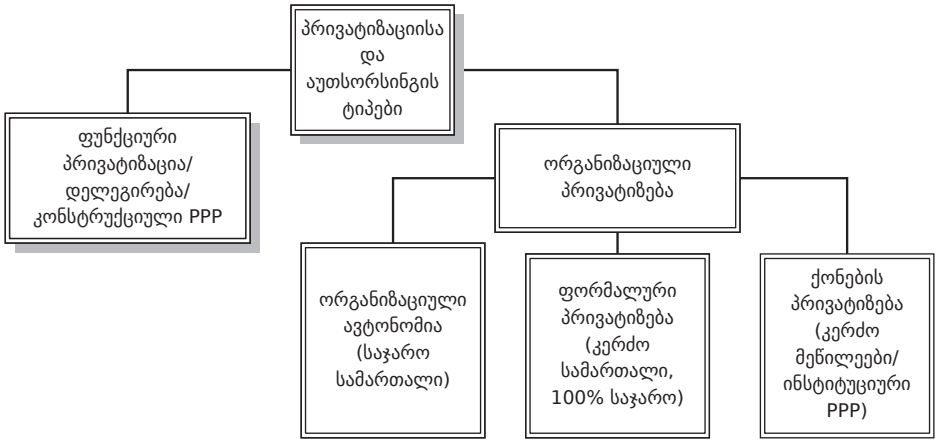
თუმცა მას შემდეგ, რაც საერთაშორისო ფინანსური კრიზისი, რომელმაც საზოგადოებას ამცნო ზედმეტად დერეგულირებული პოლიტიკურ-ეკონომიკური სისტემის ნეგატიური შედეგები, ლიბერალიზაციისა და პრივატიზაციის კრიტიკოსები ყურადღების ცენტრში მოექცნენ. ამრიგად, სახელმწიფოს მიერ ბაზრის რერეგულირებისა და პრივატიზებული ფუნქციების რენაციონალიზაციისა თუ რემუნიციპალიტეტიზაციის მოთხოვნები კიდევ უფრო ხმამაღალი გახდა. აქედან გამომდინარე, პოსტახალი საჯარო მმართველობის ფაზაში სტრატეგია გახდა „საჯარო ამოცანათა დაბრუნებისკენ" (დეტალურად იხ. ქვემოთ). საჯარო მომსახურების სექტორში (და მის ფარგლებს გარეთ) პრივატიზაციის ახალი ტალღა გამოწვეულია საბიუჯეტო კრიზისით სამხრეთ ევროპის ქვეყნებში. ევროკომისიის, ევროპის ცენტრალური ბანკისა და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ე.წ. „ტროიკის" მიერ იყო მოთხოვნილი, გასხვისდეს საჯარო აქტივები, მათ შორის, მუნიციპალური ობიექტები და კომპანიები, რათა შემცირდეს სახელმწიფო ვალები (იხ. Polanyi, 1946,[37] Millward, 2005, Röber, 2009; Wollmann and Marcou, 2010; Clifton, 2011; Wollmann, 2011, 2013; Hall, 2013).

ახალი საჯარო მმართველობით (NPM) ინსპირირებული ევროკავშირის ბაზრის ლიბერალიზაციისა და საჯარო სექტორის მოდერნიზაციის პოლიტიკის ანა-

ლიზისთვის მნიშვნელოვანია, ყურადღება გამახვილდეს ორ ვარიანტს შორის განსხვავებაზე (იხ. Libbe, 2004, 60). „ფუნქციური პრივატიზაცია“ გულისხმობს საჯარო ამოცანების გადაცემას, სავალდებულოდ ან ნებაყოფლობით (სამართლებრივი საფუძველი), ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის, ან კომერციული, ან არაკომერციული სუბიექტებისათვის სხვადასხვა საკონტრაქტო ურთიერთობის საფუძველზე. ინსტიტუციურ-ეკონომიკური თვალსაზრისით, ეს გამოიწვევს ძირითადი (სახელმწიფო/ადგილობრივი ხელისუფლების) და აგენტის (შემსრულებელი ორგანიზაციის) გამოყოფას, რომლის მიხედვითაც „მზრუნველი აგენტის“ საჯარო მოთამაშეებთან დაკავშირება ხდება საკონტრაქტო ურთიერთობის საშუალებით, როგორებიცაა: დათმობის, ლიზინგის ან საოპერაციო კონტრაქტები. ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ფუნქციების ამგვარი გადაცემა მესამე მხარისთვის საჯარო ამოცანების შესრულებისას, მეტწილად, აღწერილია ლიტერატურაში (საკონტრაქტო საჯარო-კერძო პარტნიორობა, აუთსორსინგი, სუბკონტრაქცია, დელეგირება, კონტრაქტი და ა.შ.). ახალი საჯარო მმართველობის კონცეფცია და ევროკავშირის პოლიტიკა ახალისებს ხელშეკრულების ან აუთსორსინგის საფუძველზე ფუნქციათა განხორციელებას, ვიდრე თვითწარმოებას.

ფუნქციური პრივატიზაცია უნდა გამოიყოს „ორგანიზაციული პრივატიზებისგან“, როდესაც სახელმწიფო საწარმოებისა და ინსტიტუტების იურიდიული ან/და ქონებრივი სტატუსი იცვლება, ფორმალურად ან მატერიალურად (იხ. ქვემოთ). უფრო მეტიც, ყურადღება უნდა მიექცეს რეორგანიზაციის უფრო ზომიერ ფორმებს, რომლებიც მიზნად ისახავენ მხოლოდ „ინსტიტუციურ შემცირებას“ და აგენტიფიკაციას საჯარო სამართლის იურიდიული სტრუქტურის შენარჩუნებით.[38] ამდენად, ორგანიზაციული პრივატიზებისა და აუთსორსინგის სამი სახეობა შეიძლება გამოიყოს (Reichard, 2006):

- *ორგანიზაციული ავტონომია.* ეს ეხება ადმინისტრაციულ ერთეულებს, რომლებიც უფრო ავტონომიურები ხდებიან ბიუჯეტის ან/და ორგანიზაციული მოწყობისა და დაგეგმვის თვალსაზრისით, თუმცა ინარჩუნებენ ორგანიზაციული მოწყობის საჯაროსამართლებრივ სტატუსს, მაგალითად, მუნიციპალური/ავტონომიური საწარმოებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების დაფუძნების შემთხვევა. ამრიგად, ადმინისტრაციის ორგანიზაციული სფერო გარდაიქმნა სამართლებრივად არაავტონომიურ საწარმოებად და დაწესებულებებად
- *ფორმალური პრივატიზაცია.* ამ შემთხვევაში საჯარო საწარმოები/დაწესებულებები გარდაიქმნებიან კერძო სამართლის სუბიექტებად (მაგ., შპს, კოოპერატივი), მაგრამ მფლობელობის შეცვლის გარეშე. აქ მუნიციპალური



წყარო: Kuhlmann (2009, 153).

სურათი 4.9 პრივატიზაცია და კორპორატიზაცია

კომპანიები იურიდიულად და ორგანიზაციულად ავტონომიურია, მაგრამ ეკონომიკურად რჩებიან სახელმწიფო/ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთრებაში.

- *ქონების პრივატიზაცია.* ეხება კერძო საკუთრებაში არსებული საჯარო საკუთრების, საწარმოების, ნარგავებისა და სხვა ინფრასტრუქტურული ობიექტების ნაწილობრივ ან მთლიანად გაყიდვას, რაც მოიცავს საჯარო დაწესებულებებში კერძო ინვესტორების მონაწილეობას (მაგ., საჯარო და კერძო კომპანიების ნაწილის). ადგილობრივი საწარმოებისა და ინსტიტუტების სრული გასხვისება კერძო კომპანიებზე (განსხვავებით, ფუნქციური პრივატიზაციისგან), არ შეიძლება შეიცვალოს ცალმხრივად საჯარო სექტორის მიერ, რაც, სავარაუდოდ, წარმოადგენს ყველაზე ეფექტურ საშუალებას ბაზრის ლიბერალიზაციისაკენ. [39]

შედეგად, ყველა ამ ტიპის ილუსტრირება შესაძლებელია პრივატიზაციისა და აუთსორსინგის პოლიტიკის შემდეგ კლასიფიკაციაში (სურათი 4.9).

4.4.2 საჯარო კორპორაციების პრივატიზაცია

1980-იანი წლებიდან სახელმწიფოსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ეკონომიკური სექტორის პრივატიზაციის ტენდენცია იყო OECD-ის ყველა ქვეყანაში (OECD, 2003, 2008; Christmann, 2004; Mayer, 2006; Bieling, 2008; Wollmann და Marcou 2010, Pollitt და Bouckaert, 2011). აღნიშნული მიდგომა განსაკუთრებით გამოხატული იყო გაერთიანებული სამეფოს შემთხვევაში, სადაც სახელმწიფოს ეკონომიკური სეგმენტის პრივატიზაციის პროცესი თანხ-

ვედრაში იყო მმართველი ნეოლიბერალური მთავრობის მიზნებთან. ასევე, მაგალითად, ახალ ზელანდიაში განსაკუთრებით მწვავე ეკონომიკური კრიზისის დროს ლეიბორისტული მთავრობის მიდგომები შეიცვალა ნეოლიბერალური პოლიტიკით (იხ. თავი 4.1).

გაერთიანებული სამეფო

გაერთიანებულ სამეფოში ტეტჩერის მთავრობის დეკლარირებული მიზანი იყო პრივატიზაცია; პრივატიზება სურდათ მთლიანად, სახელმწიფო კომუნალური და ნაციონალიზებული საწარმოებისა, რაც არ იყო ცოტა, რათა ამით პროფკავშირები დაესუსტებინათ და „ხალხის კაპიტალიზმი“ წაეხალისებინათ (Schröter, 2001, 421). გაერთიანებული სამეფო არის ევროპული ქვეყანა, სადაც საკუთრებამ ყველაზე სწრაფი ტრანსფორმაცია განიცადა და სადაც პრივატიზაცია იყო ყველაზე რადიკალური. მიუხედავად შემდგომი უარყოფითი მოვლენებისა, ის გახდა მოწინავე მაგალითი/მოდელი ევროკავშრისათვის, რითაც მნიშვნელოვანი კვალი დატოვა ევროპის ლიბერალიზაციის პოლიტიკაზე. რადიკალური პრივატიზაციის პროგრამამ გამოიწვია ადრე სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების სამი მეოთხედის პრივატიზება, მათ შორის სამრეწველო საწარმოებისა, როგორებიცაა: ბრიტანული ფოლადი, ბრიტანული ტელეკომი, ბრიტანეთის აეროპორტი, წყლის მიმწოდებლები და ჩამდინარე წყლები, ელექტროენერგიის კომპანიები და, ბოლოს, სახელმწიფო რკინიგზები. ამ პოლიტიკის პრობლემური და გაუთვალისწინებელი შედეგები ბევრ სფეროში, კონკურენციის არარსებობასთან ერთად, ზოგიერთ შემთხვევაში, შესრულებასა და ხარისხში მნიშვნელოვნად აისახა, კერძოდ, სერვისებში. ეს განსაკუთრებით შეეხო სახელმწიფო რკინიგზას 2000 წელს ჰეთფილდზე მომხდარი ფატალური კატასტროფისას, როდესაც დაზიანებული ტრასები არ შეაკეთა კერძო კომპანიამ, მიუხედავად იმისა, რომ მისთვის ეს პრობლემა ცნობილი იყო.

უკანასკნელ პერიოდში ბრიტანეთში პრივატიზაცია განიმარტა როგორც „მარცხის ისტორიის პარადიგმა“ (Drews, 2008, 46). ზემოთ აღნიშნულში ძალიან მნიშვნელოვანი იყო ელექტროენერგეტიკული სექტორი, სადაც 1990-2001 წლებში დაახლოებით 58% სამუშაო ადგილებისა დაიკარგა (140000-იდან 60000-ამდე, Lippert, 2005, 79). უფრო მეტიც, სოციალური პოლარიზაცია გააქტიურდა, მაგალითად, 2005 წლიდან ელექტროენერგიით მომსახურების შედეგად დავალიანების მქონე კერძო ოჯახებისთვის გაზრდილი ენერგეტიკული ხარჯებისა და წყალმომარაგების გამო (Dickhaus და Dietz, 2004, 48). თუმცა ნაკლებად არსებობდა იმის მტკიცებულება, რომ პრივატიზებასთან დაკავშირებული პროდუქტიულობა გაიზარდა (Pollitt და Bouckaert, 2011),

რაც შეიძლება უკავშირდებოდეს კონკურენციის არარსებობას პრივატიზაციის მრავალ სფეროში. პრივატიზაციის პოლიტიკისადმი საზოგადოების მხარდაჭერის მზარდი ვარდნა შეიძლება იყოს ერთ-ერთი მიზეზი იმისა, რომ 1990-იან წლებში ახალმა შრომის ბაზარმა უარი თქვა „პრივატიზაციაზე ნებისმიერ ფასად“, თუმცა ზოგადად ბაზარზე ორიენტაცია შენარჩუნდა. ბრიტანული მიდგომა პრივატიზაციისთვის და ზოგადად ევროპული ადმინისტრაციული რეფორმების პოლიტიკა, გარკვეული თვალსაზრისით, არის ახალი მარეგულირებელი ბიუროკრატიისა. მასობრივი შენება და გაფართოება პოლიტიკურად და ორგანიზაციულად შედარებით ავტონომიური, მონოფუნქციური ორგანოებისა და ინსტიტუტებისგან შედგება (მაგ.: კომუნიკაციების ოფისები − Ofcom − და, ანალოგიურად, Ofgem, Ofwat და ORR, სარკინიგზო რეგულირების ოფისი). რეფერირების ეფექტურობის გარდა, ამ ახალშექმნილ ორგანოებს შედარებით მცირე გავლენა ჰქონდათ კერძო კომპანიებზე (მაგალითად, სარკინიგზო ხაზის მაგალითზე), ისე როგორც მარეგულირებლები ახორციელებდნენ არასაკმარის პოლიტიკურ კონტროლს და ჰქონდათ არასაკმარისი პასუხისმგებლობა (Schröter, 2001, 422).

აქვე უნდა აღინიშნოს სუბნაციონალური და ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე საერთო საცხოვრისის დიდი ნაწილის მაცხოვრებლებისათვის მიყიდვა (1995 − 1.5 მილიონი სახლი) და საზოგადოებრივი ტრანსპორტის სფეროში პრივატიზება. ამ გზით ბაზრის ფართო ლიბერალიზაცია მოხდა 1985 წლის ტრანსპორტის აქტის შემდეგ, რომლის დროსაც მრავალი ადგილობრივი ავტობუსი იყო ფორმალურად და მატერიალურად პრივატიზებული (Christmann, 2004, 233). ამის საპირისპიროდ, ნარჩენების განკარგვა კვლავ რჩებოდა ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე, თუმცა კერძო კომპანიებისათვის დელეგირების ფარგლებში (დათმობა, იხ. ქვემოთ). რეგიონულ დონეზე მოქმედ 14 აქტიურ ელექტროენერგიის პროვაიდერს ასევე სრულად ჰქონდა აქტივები პრივატიზებული, რის გამოც თითქმის მთელი ბრიტანული ელექტროენერგია უკვე კერძო საკუთრებაში იყო (Drews, 2008, 50). დიდ ბრიტანეთში ყველაზე მნიშვნელოვანი საპრივატიზებო ღონისძიებების თანმიმდევრობა ნაჩვენებია 4.12 ცხრილში.

შვედეთი

მიუხედავად იმისა, რომ ანგლოსაქსონიური პოლიტიკური კულტურა და სახელმწიფო ტრადიცია მომართული იყო ყოვლისმომცველი საპრივატიზებო ნიადაგისთვის, სრული პრივატიზაციის პოლიტიკის დანერგვისთვის, კონტინენტურ ევროპასა და სკანდინავიაში შესაბამისი რეფორმები უფრო ზომიერ

ცხრილი 4.12 საჯარო საწარმოების პრივატიზაცია გაერთიანებულ სამეფოში აქტორების მიხედვით

სექტორი	
ტელეკომუნიკაცია	
1981	ფოსტისა და ტელეკომუნიკაციის გაყოფა (ფოსტა, ბრიტანული ტელეკომი)
1984	plc-ისკენ კონვერტაცია, ბრიტანული ტელეკომის ნაწილობრივი პრივატიზება (51%-იანი წილის გაყიდვა)
1991	„duopol“ ფაზის დასრულება; ბაზრის თანდათანობითი გახსნა
1991	ბრიტანეთის ტელეკომის წილების მე-2 გასხვისება (დარჩენილი სახელმწიფო წილი: 21.8%)
1993	ბრიტანეთის ტელეკომის წილების მე-3 გასხვისება (დარჩენილი სახელმწიფო წილი: 0)
1998	თითქმის მთლიანად გახსნილი ბაზარი გადამზიდავების შერჩევის ლიბერალიზაციის გზით (ახლო და შორი)
2000-იდან	უცხოური სატელეკომუნიკაციო კომპანიების უმეტესი წილის გაყიდვა
2001	ბაზრის სრული გახსნა მონოპოლიური უფლებების მოხსნის გზით დახმარების თხოვნების საფუძველზე
ფოსტა	
1981	ფოსტისა და ტელეკომუნიკაციების გაყოფა
2000	საფოსტო მომსახურების აქტი 2000 (მარეგულირებელი ორგანოს შექმნა, ლიცენზირების ახალი სისტემა)
2001	სამეფო ფოსტის კონვერტაცია plc-ზე
2006	ბაზრის სრული გახსნა
რკინიგზა	
1996	ინფრასტრუქტურული საწარმოს პრივატიზაცია (სარკინიგზო ლიანდაგი)
1997	რკინიგზის სრული პრივატიზაცია
2000	ჰატფილდის უბედური შემთხვევა
2002	ქსელური რკინიგზის დაარსება
ბუნებრივი აირი	
1986	ბრიტანული გაზის პრივატიზაცია
1997	ბრიტანული გაზის დაშლა British Gas plc-ად და Centrica-ად
1998	ბაზრის სრული გახსნა
წყალი	
1989	წყალმომარაგების პრივატიზება ინგლისსა და უელსში
2000, შუა ხანებიდან	ვერტიკალური დაშლისკენ მისწრაფება
2001	Ofwat ეთანხმება ასეთ განცხადებას უელსის წყლებისაგნ
ელექტროენერგია	
1990	სადისტრიბუციო კომპანიებისა და რეგიონალური სადისტრიბუციო კომპანიების პრივატიზაცია
1990	სამრეწველო სექტორის ლიბერალიზაცია
1998	სრული ლიბერალიზაცია
2005-დან	მასობრივად იზრდება ფასი

წყარო: Drews (2008, 43) დ ავტორისეული შეჯამება.

ტემპში ვითარდებოდა, თუმცა, საბოლოო ჯამში, საკმაოდ განსხვავებული მიდგომები იქნა გამოყენებული. ეს განსხვავებული ცვლილების ნიმუში უკავშირდება რეფორმების მრავალფეროვნებას „საწყისი პირობებით“. მაგალითად, გერმანიაში სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული (ნაციონალიზებული) საწარმოების რიცხვი შედარებით მცირე იყო, ვიდრე გაერთიანებულ სამეფოში. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპზე დაფუძნებული სახელმწიფოების ტრადიციებიც (იხ. თავი 2, ნაწილი 2.1) რეფორმის იმპლემენტაციაზე ახდენს გავლენას. მაგალითად, შვედეთის შემთხვევაში, რადიკალური პრივატიზაციის მიდგომა ეწინააღმდეგებოდა ფუძემდებლურ პოლიტიკურ-კულტურული სოციალური სახელმწიფოს პრინციპს (სოციალური დემოკრატიული) (folkshemmet). ამდენად, 1980-იან წლებში შვედეთში, ეკონომიკური კრიზისის შემდეგ, ქვეყანამ დაინახა ნეოლიბერალური პოლიტიკის მიმართულებით რეორიენტაცია, რომელშიც ზოგიერთმა დამკვირვებელმა სისტემის ცვლილების დასაწყისი შენიშნა (Premfors, 1998, 151). კერძოდ, ბილდტის მემარჯვენე-ცენტრისტულმა მთვარობამ (1991-1994წწ.) თავისი მიმართულების იდენტიფიცირება მოახდინა პრივატიზების დისკურსთან ერთად, სწორედ გაერთიანებულ სამეფოსა და ახალი ზელანდიის რადიკალურ მოდელებზე. თუმცა ამ პოლიტიკის ცვლილებამ გამოიწვია არა ბრიტანეთის ტიპის რადიკალური პრივატიზაციის ღონისძიებები, არამედ მოხდა „კონკურენციაზე ორიენტირებული მოდერნიზაცია“, რომელიც შვედეთის მოდელის თავისებურებებს ითვალისწინებდა და სოციალურად თავსებადი რეგულაციები იყო (Schalauske და Streb, 2008, 215). 90-იანი წლების დასაწყისში სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული რამდენიმე საწარმოს (საფოსტო განყოფილების, სატელეკომუნიკაციო) ფორმალური პრივატიზაციისა და ელექტროენერგეტიკული სექტორის ბაზრის გახსნის შემდეგ კიდევ რამდენიმე აქტივის პრივატიზაცია განხორციელდა, რადგან 1995 წელს, ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ, გარკვეულწილად, ეს ევროკავშირის დირექტივების ადაპტირებამაც გამოიწვია. 2006 წელს, ფრედერიკ რეინფელდტის ხელმძღვანელობით, ხელისუფლებაში დაბრუნდა კონსერვატიული მთავრობა ე.წ. „ალიანსი შვედეთისთვის“, რომელმაც განახორციელა ფართო საპრივატიზაციო პროგრამა – ექვსი სახელმწიფო საწარმოს პრივატიზებით (Dansbo და Wallner, 2008, 29 და ა.შ.). აქედან საბანკო ჯგუფი „Nordea“ და საკრედიტო ინსტიტუტი „SBAB“ დღემდე პრივატიზებულია (Schalauske და Streb, 2008, 222).

გარდა ამისა, ევროკომისიის ბაზრის ლიბერალიზაციის პოლიტიკა და ეროვნული და საერთაშორისო საკომუნიკაციო კომპანიების მზარდი კონკურენცია ადგილობრივი ხელისუფლების კომუნალურ სექტორზე (ენერგეტიკის, წყალმომარაგებისა და ნარჩენების გადამუშავების) ზეწოლას ახდენდა. კომუნალუ-

ცხრილი 4.13 საჯარო საწარმოების პრივატიზაცია და რეორგანიზაცია შვედეთში აქტორების მიხედვით

დარგი	
ტელეკომუნიკაცია	
1980	ტელეინვესტის დაარსება (AB)
1981	Comvik AB მიიღებს თანხმობას ანალოგიური მობილური საკომუნიკაციო ქსელის ფუნქციონირებისთვის
1982	სპექტრის ლიცენზია კიდევ ორი მობილური კომუნიკაციის ოპერატორისთვის
1985	სატელეფონო მონოპოლიის გაუქმება
1988	რეგულირებული მოწყობილობის მონოპოლიების სრული გაუქმება დე-ფაქტო ქსელის მონოპოლიის გაუქმება
1990	Statens Telenämnd-ის დაარსება
1992	Televerket-ი კარგავს საბოლოო რეგულირების უფლებამოსილებებს
1993	მარეგულირებელი ორგანო Telestyrelsen-ი ცვლის Statens Telenämnd-ს. ოფიციალური პრივატიზაციის დასაწყისი: Televerket-ის გადაქცევა Telia AB-დ. სატელეკომუნიკაციო აქტის მიღება კონკურენციის განვითარების მიზნით
1997	დირექტივა (97/33/EC) როგორც ლიბერალიზაციის საფუძველი ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში 1998 წლიდან
2000	აქტივების პრივატიზაციის დასაწყისი
ფოსტა	
1991	ბაზარზე შემოდის კერძო ოპერატორი City Mail
1992	საფოსტო მონოპოლიის გაუქმება
1993	ტრანსპორტის მონოპოლიის გაუქმება
1994	საფოსტო აქტი: ფოსტის კონვერტირება (ოფიციალური პრივატიზაცია) საჯარო შეზღუდულ კომპანიაში Posten AB (1993: 1684)
1997	ბევრი მცირე კომპანიის შემოსვლა ბაზარზე
1997	პირველი ევროპული „საფოსტო დირექტივა“: 97/67/EG
1998	საფოსტო აქტის ცვლილებები (SFS 1998:483)
რკინიგზა	
1988	ტრანსპორტის კანონი: მონოპოლიური კომპანია SJ-ის ვერტიკალური განცალკევება; პასუხისმგებლობის არაკომერციული საქალაქთაშორისო ტრაფიკის გადაცემა რეგიონალური ხელისუფლებისთვის
1990	პირველად შემოვიდა ბაზარზე კერძო კომპანია (BK Tåg)
1990	რეგიონალური სატვირთო მიმოსვლის ლიბერალიზაცია
1991	პირველი EU სარკინიგზო დირექტივა: 91/440/EWG
1996	სატვირთო ტრაფიკის სრული ლიბერალიზაცია
2001	SJ-ის დაყოფა ექვს ავტონომიურ რეგიონად; აქტივების პრივატიზაციის დასაწყისი სამი სფეროს გაყიდვით
2003	ღრმა კრიზისი: SJ იხსნა სახელმწიფომ გაკოტრებისგან
ელექტროენერგია	
1991	თეთრი ფურცელი სამრეწველო პოლიტიკის ზრდისთვის

1992	ოფიციალური პრივატიზაცია: Statens Vattenfallsverk-ის Vattenfall-ის გადაქცევა AB-დ
	ახალი სახელმწიფო ორგანო Svenska Kraftnät იღებს პასუხისმგებლობას ეროვნული ქსელის ოპერაციის შესრულებაზე
	თეთრი ქაღალდი ელექტროენერგიის ბაზარზე კონკურენციის თაობაზე
1996	სრული დერეგულირება შვედური ელექტროენერგიის ბაზრის
	ელექტროენერგიის შიდა ბაზრის დირექტივა (96/92/EG)
1998	კომერციული ელექტროენერგიის შესახებ აქტი შედის ძალაში
	ახალი მარეგულირებელი ორგანო STEM იწყებს მუშაობას
2003	ახალი EU დირექტივა ელექტროენერგიის შიდა ბაზარზე (2003/54/EC)

წყარო: Schalauske და Streb (2008, 6) და ავტორისეული შეჯამება.

რი ფუნქციები ტრადიციულად რჩებოდა მრავალმხრივი ამოცანების პროფილის და შვედეთის ადგილობრივი ხელისუფლების ძირითად კომპონენტად. ძირითადად, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ, რომელსაც მართავდა მემარჯვენე-ცენტრისტი უმრავლესობა, ადგილობრივი საწარმოები გადასცა ეროვნულ და საერთაშორისო კომპანიებს, რითაც მნიშვნელოვნად გაათავისუფლა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები მსგავსი საქმიანობიდან (კერძოდ, Strömberg და Engen, 1996, 267; Montin და Amnå, 2000, 8). მიუხედავად ამ შემცირებისა, შვედეთის სოციალური სახელმწიფო მოდელი დიდწილად შენარჩუნებულ იქნა. კონკურენციის მოდერნიზაციის დროს საჯარო საწარმოები უაღრესად კონკურენტუნარიანი აღმოჩნდა (მაგალითად, ენერგეტიკული გიგანტი „Vattenfall“, რომლის 100%-ის მფლობელი კვლავ სახელმწიფოა), ყოველგვარი სოციალური დაპირისპირების გარეშე. შვედეთის სახელმწიფო საწარმოებში ყველაზე მნიშვნელოვანი რეორგანიზაციის ნაბიჯები შეიძლება შეჯამდეს 4.13. ცხრილში.

საფრანგეთი

საფრანგეთში ინტერვენციულმა სახელმწიფო ტრადიციამ და ძლიერმა საჯარო სექტორმა სოციალური ინტეგრაციის ფუნქციით პრივატიზაციას ხელი შეუშალა. უფრო მეტიც, საფრანგეთი არის სახელმწიფო, რომელმაც არ გააგრძელა სამეწარმეო საქმიანობისთვის ხელშეწყობა სახელმწიფოს მხრიდან (Mayer, 2006, 104), რაც გამოწვეული იყო პოლიტიკური პარტიების საპრივატიზაციო პოლიტიკის მიმართ ნაკლები ინტერესით. აქედან გამომდინარე, ბრიტანეთში გავრცელებული პოლიტიკისაგან განსხვავებით, საფრანგეთის სოციალისტურმა მთავრობამ, პრეზიდენტ მიტერანის ხელმძღვანელობით, 1980-იანი წლების დასაწყისში გადაწყვიტა, დაეწყო შორსმიმავალი ნაციონალიზაცია, განსაკუთრებით ხუთი მოგებიანი სამრეწველო და საბანკო ჯგუ-

ფისა. ეს პოლიტიკა დაუყოვნებლივ შეიცვალა, როდესაც სათავეში მოვიდა კონსერვატორი პრეზიდენტი შირაკი (1984-88). ამ პერიოდში 66 საჯარო საწარმოს (900000-ზე მეტი თანამშრომელი) პრივატიზაცია განხორციელდა, და ეს იყო მანამ, 1988 წელს, სანამ ისევ სოციალისტები დაბრუნდებოდნენ ხელისუფლებაში. მოგვიანებით, 1993 წელს, პრივატიზაცია კიდევ ერთხელ დადგა პოლიტიკურ დღის წესრიგში კონსერვატიული მთავრობის დაბრუნებით (Schröter, 2001, 427). როგორც წესი, დაიწყო ე.წ. „ჩუმი პრივატიზაცია“ (Mayer, 2006, 113), კერძო კაპიტალის ჩართვა საჯარო საწარმოების დასაფინანსებლად ან სახელმწიფო საწარმოების არაპირდაპირ გაყიდვა (რომელიც აშკარად უკანონო იყო). 1978 წლიდან 1986 წლამდე საჯარო სამსახურის უმაღლესმა საბჭომ ასეთი უკანონო აქტივების პრივატიზების 160 შემთხვევა გამოავლინა (იქვე); ასევე, იურიდიული დაბრკოლების გამო, საზოგადო მონოპოლიები თავდაპირველად გამოირიცხებოდა პრივატიზაციიდან და 1990-იანი წლებიდან გაიხსნა ბაზარი, დაიწყო ფოსტის პრივატიზება, რასაც შემდეგ მოჰყვა საფრანგეთის ტელეკომი (1997) და ეარ ფრანსი (1997), რითაც უშუალოდ შესრულდა მაასტრიხტის კრიტერიუმები.[40] გარდა ამისა, იყო ფართო ნაწილობრივი პრივატიზაცია, მათ შორის: „Elf-Aquitaine“, სადაზღვევო კომპანია „CNP“, ნავთობკომპანია „Total“, ქიმიური კომპანია „Rhône-Poulenc“, საავტომობილო გზების კომპანია (Autoroutes du Sud de la France), პარიზის ეროვნული ბანკი (BNP) და ფოლადის კომპანია „Usinor-Sacilor“. 2002 წელს, კონსერვატიული პარტიის (UMP) გამარჯვების შემდეგ, საფრანგეთში ბაზრის ლიბერალიზაციის პოლიტიკის ორიენტაცია კიდევ უფრო გააქტიურდა. მას შემდეგ დამატებითი სახელმწიფო საწარმოები გარდაიქმნა ფორმალური პრივატიზების გზით, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ შპს-ებად და, ზოგიერთ შემთხვევაში, მოგვიანებით გაიყიდა (აქტივების პრივატიზაციის გზით). ეს, სხვათა შორის, ეხება ენერგეტიკულ გიგანტ EdF-GdF-ს (ადრე 100 %-ით სახელმწიფო საკუთრებაში იყო), რომლის პირველადი აქციები 2005 წელს საფონდო ბაზარზე გაიყიდა აეროპორტის მფლობელებზე (Beckmann, 2008, 123). ამასთან, ეარ ფრანსსა და საფრანგეთის ტელეკომში სამართლებრივად დადგენილი სახელმწიფო წილი შემცირდა. მოგვიანებით, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც 2007 წელს კონსერვატორი პრეზიდენტი სარკოზი ხელისუფლებაში მოვიდა, საპრივატიზაციო მოძრაობამ შემდგომი იმპულსი მოიპოვა და მიაღწია სოციალურ სისტემებამდე, როგორებიცაა საავადმყოფოებისა და განათლების პრივატიზაცია (იქვე). თუმცა ფოსტა, რომელიც 2010 წლის 1 მარტს ფორმალური პრივატიზაციის გზით კერძო სამართლის იურიდიულ პირად გადაკეთდა, და რკინიგზა ჯერ კიდევ სახელმწიფო საკუთრებაში რჩებიან.

ბაზრის ლიბერალიზაციის თვალსაზრისით, საფრანგეთი შეიძლება განიხილებოდეს როგორც ყველაზე თავშეკავებული ქვეყანა, სადაც ევროპული ლიბერალიზაციის მოთხოვნები განხორციელდა უკანასკნელ პერიოდში (იქვე, 126). ეს შეიძლება აიხსნას ერთიანი პოლიტიკური სტრატეგიით, რომელსაც პირდაპირ ატარებს საფრანგეთის მთავრობა, რათა მოამზადოს სახელმწიფო მონოპოლიები კონკურენციისათვის და აქციოს ისინი „ეროვნულ ჩემპიონებად“ ქვეყნის შიდა, ევროპულ და საერთაშორისო ბაზრებზე. კიდევ ერთი მიზეზი, სავარაუდოდ, საზოგადოებრივი ზეწოლაა, პროფკავშირების სახით, რომლებიც ყველა ინიციატივას მხარს არ უჭერენ, რათა უზრუნველყონ შრომითი ურთიერთობები, საპენსიო სქემები და სხვ.

ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე საფრანგეთში საჯარო-კერძო პარტნიორობა (Societés d'économie mixte locales − SEMLs) გახდა უფრო მნიშვნელოვანი. 1980-იან წლებში 100-ამდე ასეთი კომპანია დაფუძნდა ყოველწლიურად (Santini, 1990), რაც მეტყველებს „SEML-რეფლექსზე“ (იქვე; Kuhlmann, 2009, 161). ადგილობრივი ხელისუფლების ზოგიერთი ამოცანის მიხედვით, SEML-ები მოხვდნენ მომსახურების სფეროში. 2008 წელს შეიქმნა 1094 SEML-ი, სულ 51000 თანამშრომლით. 1980-იანი წლების start-up კომპანიების ბაზაზე ორგანიზაციული კონსოლიდაცია და, გარკვეულწილად, უმნიშვნელო შემცირება მოხდა ორგანიზაციული კონცენტრაციის გამო (Grossi და სხვ., 2010). საფრანგეთში საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფორმით მოქმედ ორგანიზაციებთან დაკავშირებული სამართლებრივი „დისციპლინური ზომების“ გამოყენება უზრუნველყოფილ იქნა საჯარო გადაწყვეტილების მიმღები პირების პრივილეგირებული ხელმისაწვდომობით. განსხვავებით გერმანიისგან, სადაც საჯარო დაწესებულებები, ზოგადად, არიან SEML-ის აქციონერთა უმრავლესობაში და, აგრეთვე, ფლობენ ხმების/ადგილების უმრავლესობას საზედამხედველო ორგანოებში.[41] 2002 წლის 2 იანვრის საკანონმდებლო ცვლილებით, SEML-ის საჯარო დაწესებულებათა მაქსიმალური წილი იყო 80-85% (მინიმალური წილი 50%), რაც კერძო ინვესტორთა წილს ამცირებდა 15%-ამდე (Deporcq, 2003, 36). ის ფაქტი, რომ SEML-ში ინვესტირებული კაპიტალის 63% ადგილობრივი ხელისუფლების ხელშია და კერძო აქციონერთა და ბანკების[42] მხოლოდ 21 %-ია, ნათლად მიუთითებს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება უპირატესობას ანიჭებს ინსტიტუციური საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფრანგულ ვერსიას. გარკვეულ შემთხვევებში, ადგილობრივი ხელისუფლება თავადაც მიაწვდის საჯარო სერვისებს კვაზიავტონომიურ ორგანიზაციებს ე.წ. „საჯარო კომერციული ობიექტების“ მეშვეობით (établissements publics à caractère industriel et commercial − EPICs).

იტალია

იტალიაში მიზანმიმართული ეროვნული პრივატიზაციის პოლიტიკის დასაწყისი, რომელიც დაემთხვა დეცენტრალიზაციის მოძრაობას (იხ. ნაწილი 4.2.3), უკავშირდება ქვეყნის ეკონომიკურ და პოლიტიკურ კრიზისს, ისევე როგორც ევროკავშირის მიერ პრივატიზაციის მოთხოვნას. 1990-იანი წლების დასაწყისში იტალიის მთავრობამ შედარებით გააფართოვა ეკონომიკური აქტივობა, კერძოდ, სურსათისა და ფოლადის მრეწველობაში. საპრივატიზაციო შემოსავლების თვალსაზრისით, 1992 წლიდან სხვადასხვა კოალიციური მთავრობის მიერ მიღებულ და განხორციელებულ საპრივატიზაციო პროგრამებს შორის ყველაზე სრულყოფილი იყო OECD ქვეყნებში ამ ათწლეულის განმავლობაში განხორციელებული პრივატიზაცია (Mayer, 2006, 160). თავდაპირველად პრივატიზება განხორციელდა ამატოს მთავრობის მიერ, მათ შორის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ IRI-ის, ENI-ის, ENEL-ისა[43] და რკინიგზისა (Ferrovie dello Stato Italiane − FS). ეს ღონისძიებები ასევე მიზნად ისახავდა საწარმოთა მართვის დეპოლიტიზებას და პარტიულ-პოლიტიკური გავლენის შემცირებას. ამ ფაზას მოჰყვა აქტივების პრივატიზება, პირველ რიგში, 1993-1994 წლებში, ყოფილი ცენტრალური ბანკის ხელმძღვანელ ჩამპის მთავრობის დროს, მოგვიანებით ბერლუსკონის (1994), დინის (1995-1996), პროდის (1996-1998) და დ'ალემას (1998-2000) დროს. იტალიის საპრივატიზაციო პოლიტიკა, რომელიც უფრო მეტად განისაზღვრა ევროკავშირის დაახლოების კრიტერიუმებისა და კონსოლიდაციის მოთხოვნების გავლენით, განსაკუთრებით მისი ერთიანი საბაზრო პოლიტიკის გავლენით, უფრო და უფრო გადაიქცა პრივატიზაციის „სუპრანაციონალიზაციად“[44]. ბანკებისა და სადაზღვევო კომპანიების, მათ შორის Credito Italiano, IMI და Comita-ს გაყიდვას მოჰყვა სახელმწიფო საწარმოთა, Nuovo Pignone-სა და INA-ს გაყიდვა. აქედან გამომდინარე, პრივატიზაციის შედეგად შეიქმნა ქსელური კომპანიები და კომუნალური მომსახურების პროვაიდერები, რომლებიც მანამდე მონოპოლიებად იყო ორგანიზებული. ამრიგად, 1995 წელს სახელმწიფო ენერგოკომპანია ENI-ის ნაწილობრივი აქტივის პრივატიზაცია მოხდა, თუმცა მანამდე უკვე გაიყიდა 1992 წლიდან 1995 წლამდე 140 ჰოლდინგი (Benedetti, 1996, 47). 1997 წელს კომპანია „Telecom Italia“-ს აქტივები პრივატიზებულ იქნა, განხორციელდა სახელმწიფო სარკინიგზო ხაზების რესტრუქტურიზაცია (ევროპული მოთხოვნების შესაბამისად, ინფრასტრუქტურა და ტრანსპორტირება გაიყო ჰოლდინგში). შედეგად, პრივატიზაციის პოლიტიკამ 90-იან წლებში შუალედურ პიკს მიაღწია 1996 წელს 18 ტრილიონი ლირის შემოსავლების მოცულობით და 1997 წელს 40 ტრილიონი ლირის შემოსავლებით. მოგვიანებით, 1997 წელს კონსოლიდირებულ იქნა 25 ტრილიონი ლირა, რამაც გამოიწვია, კერძოდ, BNL-ისა და

Alitalia-ს სახელმწიფო მფლობელობაზე უარის თქმა და ასევე ENI-ს მფლობელობაში არსებული სახელმწიფო წილის ნაწილობრივი გაყიდვა (Mayer, 2006, 195).

1990-იანი წლების დასაწყისში იტალიაში, ისევე როგორც გერმანიაში, სკანდინავიის ქვეყნებსა და დიდ ბრიტანეთში, ძირითადად, სამთავრობო უწყებების მიერ ხდებოდა კომუნალური ფუნქციების განხორციელება (წყალი, კანალიზაცია, ნარჩენები, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, ენერგია). ტრადიციულად, იტალიას ჰქონდა კარგად განვითარებული მუნიციპალური ეკონომიკური სექტორი, ძირითადად, ე.წ. მუნიციპალიტეტების ორგანიზაციული ფორმით მოწყობილი (შდრ. გერმანიის მუნიციპალური მრავალპროფილიანი სამუშაოები, Stadtwerke). ეს თარიღდება 1903 წლის კანონმდებლობით (Citroni, 2010, Grossi, 2010). მუნიციპალიტეტები, რომლის მიხედვითაც, მომსახურების სხვადასხვა სეგმენტი, როგორც წესი, ინსტიტუციურად დაკავშირებულია (მრავალმხრივი მომსახურება), უმეტესწილად, ტრადიციულად სახელმწიფო საკუთრებაში იყო. 1990-იანი წლების დასაწყისში ეროვნული კანონმდებლობა, რომელიც იტალიის დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ნაწილი იყო, შემდგომ ორგანიზაციულ დივერსიფიკაციასა და კომპანიების აუთსორსინგში (კორპორატიზაცია) გარდაიქმნა. შესაბამისად, მუნიციპალური პერსონალის დაახლოებით 50% დასაქმდა კერძო კომპანიებში (Grossi და Reichard, 2008, 604). ერთი მხრივ, მასობრივი ფორმალური პრივატიზაციის („აუთსორსინგი“) პროცესში გამოიკვეთა შპს-ების (SpA) მკაფიო უპირატესობა, რაც ასევე მოიხსენიება როგორც „რადიკალური ცვლილება მუნიციპალიტეტიდან ადგილობრივი კომპანიების ჯგუფამდე“ (Grossi, 1999, 6). დღეისათვის იტალიის ყველა მუნიციპალიტეტის იურიდიული პირების 58% ორგანიზებულია შპს-ს ფორმით (Grossi და Reichard, 2008, 605). კერძო სამართლის ფორმით მზარდი ტრანზიციის შედეგად, 2001-2006 წლებში, გაორმაგდა მუნიციპალური კერძო სამართლის იურიდიული პირების რაოდენობა − 405-იდან 1024-ამდე (Confservizi, 2006; Grossi და Reichard, 2008, 604); მეორე მხრივ, აქტივების პრივატიზაცია მნიშვნელოვანია (Lippi, 2003, 163, Bobbio, 2005, 43) როგორც ნაწილობრივი ან სრული გაყიდვების მეშვეობით, როგორიცაა, მაგალითად, მუნიციპალური ენერგეტიკის სექტორი. კერძო კაპიტალისა და ინვესტორების ჩართულობის შედეგად მუნიციპალური საწარმოების 30% ახლა საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფარგლებში (Grossi და Reichard, 2008, 602) ფუნქციონირებს. მუნიციპალური კერძო სამართლის იურიდიული კომპანიების (SrL) მფლობელობაშია 40%, ხოლო კერძო ინვესტორები აქციების უმრავლესობას (Kuhlmann და Fedele, 2010) მართავენ. მხოლოდ რამდენიმე ქალაქში (მაგ.: ტურინი, ვენეცია, ბრეშია) ენერგეტიკული სექტორი მთლიანად მუნიციპალიტეტის გამგებლობაში შე-

დის, მაშინ როდესაც მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში აქციონერები არიან ეროვნული და მრავალეროვნული ენერგეტიკული კორპორაციები (როგორც წესი, უმცირესობა) (Wollmann, 2010). იტალიის ადგილობრივი ენერგეტიკული კომპანიები ენერგეტიკულ ბაზარზე თავიანთ პოზიციას იცავდნენ და ზოგიერთ შემთხვევაში ახერხებდნენ გაფართოებას (იხ. ქვემოთ).

გერმანია

1990-იანი წლების შუა პერიოდში ევროპის გავლენის, საფინანსო შეზღუდვებისა (გერმანიის გაერთიანების შედეგად) და საბაზრო კონკურენციისადმი მზარდი იდეოლოგიური მიდგომების კომბინირებული ეფექტი გერმანიასა, და, მოგვიანებით, ანგლოამერიკულ სამყაროში პრივატიზაციის პოლიტიკამ გამოიწვია. 1982 წელს ჯერ კიდევ 4070 კომპანია იყო გერმანიაში, სადაც ხელისუფლებამ წილების ან ხმის უმრავლესობა მოიპოვა, მათ შორის მუნიციპალური ტრანსპორტისა და კომუნალური, მიწის განვითარების კომპანიების, აგრეთვე სამრეწველო საწარმოების სფეროებში, რომელთა აქციებში მიწები იყვნენ ჩართული (Deckwirth, 2008, 65). ფედერალურ დონეზე ფედერალურ (თანადაფინანსების) მფლობელობაში იმყოფებოდა საფოსტო განყოფილება და სახელმწიფო რკინიგზები, ასევე ძირითადი სამრეწველო საწარმოების ფართო სპექტრი (Volkswagen, VEBA, Salzgitter AG და ა.შ.). როდესაც კონსერვატიულ-ლიბერალური კოალიცია, ჰელმუტ კოლის ხელმძღვანელობით, 1982 წელს მოვიდა სათავეში, უწინარესად, პრივატიზებისთვის განკუთვნილი ობიექტებისა და საწარმოების სია შეადგინა. თავდაპირველი თვალსაჩინო ნაბიჯი გადაიდგა 1989 წელს, როდესაც მოხდა ფედერალური საფოსტო სისტემის დაყოფა საფოსტო კავშირის (Post), საფოსტო საბანკო მომსახურებისა (Postbank) და სატელეკომუნიკაციო (Telekom) სფეროებად. მიუხედავად იმისა, რომ პრივატიზაციის დინამიკა შედარებით დაბალი იყო კოლის ეპოქის დასაწყისში, მათ მაინც შეინარჩუნეს პრივატიზაციის ტენდენცია 1990-იან წლებში. მაგალითად, გერმანიის ყოფილი დემოკრატიული რესპუბლიკის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული დაახლოებით 8500 საწარმოს (Volkseigene Betriebe − VEB) პრივატიზება უნდა მომხდარიყო 1990 წლიდან, ამ მიზნით დაარსებული ნდობით აღჭურვილი კომპანიის მიერ; მეორე, ტელეკომი და ფედერალური ფოსტა გახდა სახელმწიფო საკუთრება (1996 და 2000 წლებში, შესაბამისად). მიუხედავად იმისა, რომ ტელეკომის სამომხმარებლო ფასები შემცირდა, კერძო კლიენტებისთვის საფოსტო მომსახურება მნიშვნელოვნად გაიზარდა. 10 წლის განმავლობაში ორივე სექტორში შემცირდა დაახლოებით 100000 სამუშაო ტელეკომში (Wehner, 2005, 37), ხოლო 1999-2004 წლებში 30000 სამუშაო ადგილი ფოსტაში.[45] უფრო მეტიც, მნიშვნელოვნად შემცირდა ფოსტაში

სერვისებისა და ფილიალების სიხშირე და დაფარვის ადგილები[46]. მთლიანობაში, საპრივატიზაციო პოლიტიკა – 90-იანი წლების საპრივატიზაციო პროგრამები და მასთან დაკავშირებული ლიბერალიზაციის კანონმდებლობა, რომლებიც მიღებულ იქნა სატელეკომუნიკაციო, საფოსტო სერვისების, რკინიგზებისა და ენერგეტიკის სფეროში დიდი საპარლამენტო უმრავლესობით კოლის ეპოქის დასაწყისში (Zohlnhöfer, 2001, 365; Deckwirth, 2008, 68) – გაგრძელდა კანცლერ შრედერის მეთაურობით წითელ-მწვანე კოალიციის 1998 წელს ხელისუფლებაში მოსვლამდე. ანალოგიურად, პრივატიზაციის საერთო პოლიტიკური ხაზი ჰქონდა ასევე ქრისტიან-დემოკრატებისა და სოციალ-დემოკრატების მიერ 2005 წელს ჩამოყალიბებული „დიდი კოალიციის“ მთავრობას კანცლერ ანგელა მერკელის ხელმძღვანელობით. იგივე ეხება მემკვიდრე (ქრისტიანულ-ლიბერალური) კოალიციის მთავრობას, რომელიც 2009 წელს ჩამოყალიბდა და კვლავ ხელმძღვანელობდა კანცლერი მერკელი.

პრივატიზაციის პოლიტიკის გაძლიერება გერმანიის ბოლოდროინდელი პოლიტიკის დღის წესრიგში, სავარაუდოდ, დასტურდება აქტივების პრივატიზების შედეგად მიღებული შემოსავლებით. მიუხედავად იმისა, რომ ეს შემოსავლები საერთო სახელმწიფო ბიუჯეტში (ფედერალური, მიწები და მუნიციპალიტეტები) შეადგენდა 1,9 მილიარდ გერმანულ მარკას 1970 წელს და 4.4 მილიარდი DM-ს 1980 წელს, 1995 წელს გაიზარდა დაახლოებით 31 მილიარდი გერმანული მარკით და მიაღწია პიკს 1998 წელს, დაახლოებით 53 მილიარდ გერმანულ მარკამდე (Röber, 2009). ამდენად, შეიძლება მტკიცება, რომ ამ პერიოდში და, სულ მცირე, ეროვნულ დონეზე, გერმანია მიუახლოვდა იმ ქვეყნებს, რომლებიც მხრს უჭერდნენ ახალი საჯარო მმართველობით ინსპირირებულ ბაზრის რადიკალურ „მინიმალიზაციას“, რომელთაგანაც ანგლოსაქსონიის ქვეყნები სამაგალითოა.

ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე გერმანიაში „წყალი, კანალიზაცია, ნარჩენები, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, ენერგია“, სახელწოდებით „Daseinsvorsorge“, ისტორიულად და ტრადიციულად ადგილობრივი ხელისუფლების ამოცანა იყო, და, ძირითადად, ხორციელდებოდა მუნიციპალური/საქალაქო სამსახურების ფორმით. „ადგილობრივი ბაზარი“, რომელშიც საჯარო სერვისების მიწოდება ტრადიციულად ხდებოდა მუნიციპალური/საქალაქო სამსახურების მონაწილეობით, როგორც „თითქმის მონოპოლისტის“ მიერ, 1990 წლიდან ბაზრის ლიბერალიზაციისა და ევროკავშირის კონკურენციის ზეწოლის ქვეშ მოექცა (Trapp, 2002, Wollmann, 2002). უფრო მეტიც, საბიუჯეტო კრიზისის გამო, ადგილობრივი მმართველობების მზარდმა რაოდენობამ გამოიწვია მათი ამოცანების იძულებითი პრივატიზება. როგორც სხვა ევროპულ

ქვეყნებში, ეს განხორციელდა, ძირითადად, აუთსორსინგის ან ფორმალური პრივატიზაციის ფორმით, მაგალითად, რამაც გამოიწვია ის, რომ მუნიციპალურ დონეზე დასაქმებული თანამშრომლების დაახლოებით 50% აუთსორსინგის საფუძველზე დაფუძნებულ კომპანიებში გადავიდა სამუშაოდ (Grossi და Reichard, 2008, 604).

გერმანიაში მუნიციპალური საწარმოების საერთო რაოდენობა დაახლოებით 4000-ს შეადგენს, საიდანაც 20[47] საწარმო ფუნქციონირებს გერმანულ ქალაქებში, სადაც მოსახლეობის რაოდენობა საშუალოდ 500 000-ზე მეტია, ხოლო უფრო დიდ ქალაქებს აქვთ 90-ზე მეტი კომპანია. გერმანიის ადგილობრივი მთავრობის აუთსორსინგის მოძრაობა შეიძლება აღინიშნოს როგორც კერძო სამართლის იურიდიულ (ფორმალური პრივატიზების) ფორმაზე გადასვლა, რაც ცნობილია როგორც, „ფრენა მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული კომპანიებიდან... მუნიციპალიტეტის კონტროლს დაქვემდებარებულ კომპანიებზე“ (Reichard 2001, 89). ყველაზე გავრცელებული სამართლებრივი ფორმაა შპს (GmbH, Gesellschaft mit beschränkter Haftung, შპს-ს ანალოგიური), რომელიც შეადგენს ყველა მუნიციპალური კომპანიის 73%-ს (Reichard, 2006, 63).

კერძო სექტორის ინვესტორები მუნიციპალიტეტის თითქმის 40%-იან წილს ფლობენ და გერმანიის ყველა მუნიციპალური კომპანიის (Universität Potsdam / KGSt, 2003) დაახლოებით ერთი მეათედის (11%) უმრავლესობის წილი აქვთ. ამის საპირისპიროდ, მუნიციპალიტეტებში უმცირესობათა წილია მუნიციპალური ენერგოკომპანიების 20% (Libbe, 2004). ამ ფონზე უკვე აშკარაა, რომ კომუნალური მომსახურების გადაცემა მოხდება აქტივების პრივატიზების ფორმით. თუმცა არსებობს განსხვავებები სექტორებს შორის. მაგალითად, ენერგეტიკული სექტორი ეკონომიკურად მოგებიანია და, შესაბამისად, მიმზიდველია აქტივების პრივატიზაციისთვის, ხოლო საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, როგორც მომსახურების სფერო, რომელიც ქრონიკულად საჭიროებს სუბსიდირებას, აქტივების შეძენას კერძო ინვესტორების მიერ, არ არის მოთხოვნადი (იქვე, 76; Scheele და Sterzel, 2000, 16). წყლის სექტორში მომსახურების მიწოდება უფრო ხშირად ხდება მუნიციპალიტეტების ან მათი კომპანიების მიერ, მაშინ, როდესაც ამ სფეროში კერძო კომპანიების პროპორციები ჯერ კიდევ ძალიან დაბალია (დაახლოებით 6000 წყლის კომპანიებიდან მხოლოდ 3,5% კერძო სამართლის იურიდიული პირი) (BGW, 2005, 15, Kuhlmann, 2009, 175; იხ. ცხრილი 4.14).

ცხრილი 4.14 ადგილობრივი სერვისების სამართლებრივი ფორმა/საკუთრება გერმანიაში

სამართლებრივი ფორმა/საკუთრება	წყალი	ენერგია	საჯარო ტრანსპორტი
საჯარო სამართლის ფორმა (% კომპანიების)			
მუნიციპალური საწარმო	22	–	2
საჯარო დაწესებულება	5	–	–
სპეციალური მიზნობრივი ასოციაციები	2	–	–
საჯარო სამართლის ფორმა ჯამში	29	–	2
კერძო სამართლის ფორმა (% კომპანიების)			
შპს (კერძო კომპანია)	47	57	58
AG (საჯარო შეზღუდული კომპანია)	24	43	40
კერძო სამართლის ფორმა ჯამურად	71	100	98
საკუთრება (% კომპანიების)			
ადგილობრივი თვითმმართველობის 100 პროცენტია	55	29	68
მუნიციპალიტეტის უმრავლესობის ინტერესი[ბ]	38	54	28
მუნიციპალური უმცირესობის ინტერესი[ბ]	7	17	4
ჯამი	100	100	100

შენიშვნა:

ა. პირდაპირი და არაპირდაპირი ინტერესი

ბ. უმრავლესობის ინტერესი: მუნიციპალური წილი 50 to <100%; უმცირესობის ინტერესი: მუნიციპალური წილი <50%.

წყარო: Libbe (2004,78) და ავტორისეული კომპილაცია.

უნგრეთი

უნგრეთის ინსტიტუციური განვითარების საწყის ეტაპს, რაც იყო კომუნისტური ცენტრალიზებული სტრუქტურის ტრანსფორმაცია დემოკრატიულ და დეცენტრალიზებულ კონსტიტუციურ სახელმწიფოდ, საფუძვლად დაედო სოციალისტურ სახელმწიფოს. სოციალისტური სახელმწიფოს ეკონომიკის მემკვიდრეობაა, სადაც პრაქტიკულად ყველა საზოგადოებრივი და სოციალური სამსახური იყო ან სახელმწიფოს საკუთრებაში, ან ხორციელდებოდა სუბნაციონალური სააგენტოებისა თუ სახელმწიფო სამეწარმეო ერთეულების მიერ. 1990 წლის შემდეგ ეს სტრუქტურა დაიშალა. მომდევნო ინსტიტუციური ტრანსფორმაციისას ცვლილებების სხვადასხვა ტრაექტორია და ნიმუში დამოკიდებული იყო სექტორებსა და დონეებზე.

პირველი, სოციალისტური სახელმწიფო ეკონომიკის სამრეწველო სექტორის პრივატიზება განხორციელდა აქტივების პრივატიზაციის გზით, ანუ ნაწილობრივ ან მთლიანად გაიყიდა სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი კომპანიები კერძო ინვესტორებზე, რომლებიც ყველაზე შესაფერისი აღმოჩნდნენ (Tittor, 2008, 285). სამრეწველო სექტორის ძირითადი სეგმენტების ფუნდამენტური გადანაწილების განსახორციელებლად, სახელმწიფოსაგან კერძო საკუთრებაში გადასვლის მიზნით, შეიქმნა სახელმწიფო პრივატიზაციის სააგენტო, როგორც ე.წ. ტრასტსააგენტო (კონკურენციის სააგენტო) (Treuhandanstalt), და იყო აღმოსავლეთ გერმანიის ეკონომიკური ტრანსფორმაციის ინსტრუმენტული მოდელი (იქვე, 287).

მეორე, სატელეკომუნიკაციო და ენერგეტიკულ სექტორები გახდა რეგულირებისა და პრივატიზაციის პოლიტიკის მნიშვნელოვანი დარგები (სხვა ევროპული ქვეყნების მსგავსი მოვლენების შესაბამისად, იქვე; დეტალური შესწავლისთვის Valentiny, 2007).

კომუნისტური რეჟიმის პირობებში სახელმწიფო კომუნალური მომსახურება (წყალი, კანალიზაცია, ნარჩენები, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი და ა.შ.) სახელმწიფო საკუთრებაში იყო, თუმცა ოფიციალურად პასუხისმგებელი იყო სუბნაციონალური ორგანიზაციების წარმომადგენლობითი ორგანოები (საბჭოები). ეს ამოცანები 1990 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობით, გადაეცა დაახლოებით 8000 მუნიციპალიტეტსა და 19 რეგიონს, რომლის დროსაც ადგილობრივ მთავრობებს გადაეცათ შესაბამისი უფლებამოსილების განმახორციელებელ დაწესებულებებზე ზედამხედველობაც (Teller და Somogyi, 2005, 46).

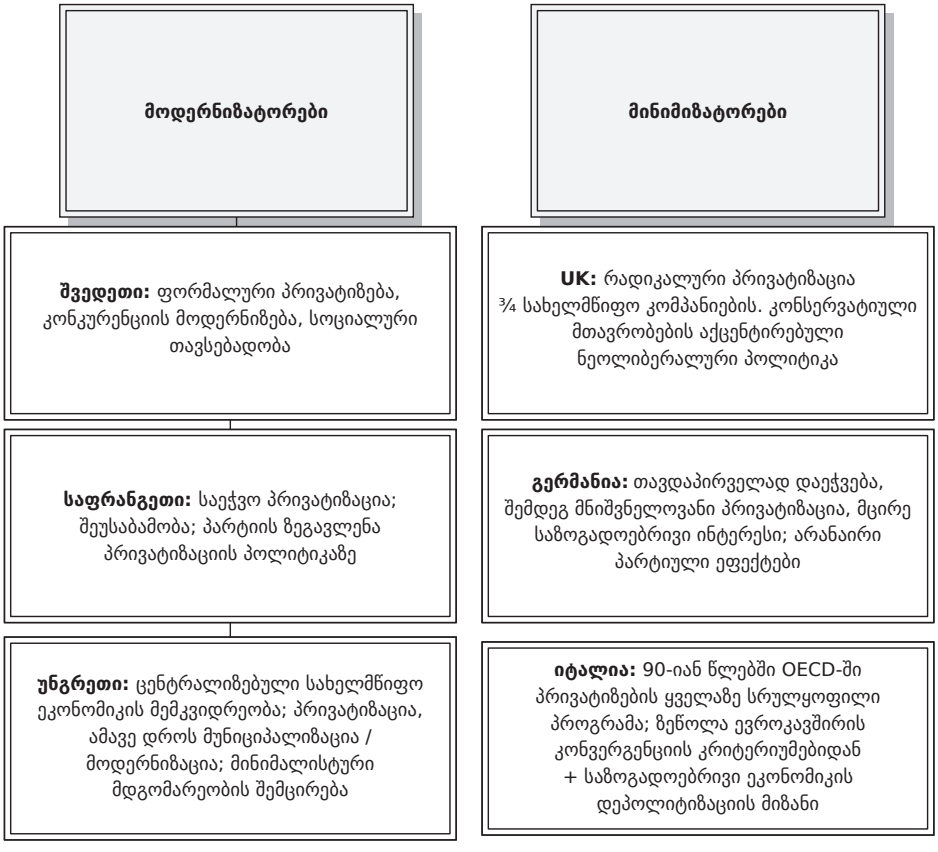
ამოცანების ფართო სპექტრში საკუთრებისა და ფუნქციების მუნიციპალიზაციის შედეგად, მუნიციპალიტეტები დიდი ოპერაციული და ფინანსური პრობლემების წინაშე აღმოჩნდნენ, რომელთა მოგვარებასაც სხვადასხვა სტრატეგიის გამოყენებით ცდილობდნენ. ისეთი საჯარო სერვისების მისაწოდებლად, როგორებიცაა წყლის, საკანალიზაციო და გათბობის სისტემები, მუნიციპალიტეტებმა გამოიყენეს ე.წ. „საბიუჯეტო ინსტიტუტები“ (Temesi, 2000, 366; Horváth, 2008, 233). ეს არის მუნიციპალური ოპერაციული ერთეული, რომლისთვისაც მუნიციპალიტეტი პირდაპირ არის პასუხისმგებელი ადმინისტრაციული, პერსონალისა და ფინანსური ამოცანებისათვის; მეორე, მუნიციპალიტეტების მიერ მოხდა ამოცანების კომპანიებისთვის გადაცემა (აუთსორსინგი), – გერმანიის ადგილობრივი ხელისუფლების მსგავსად, – რომლებიც რჩებოდნენ მუნიციპალურ საკუთრებაში, მაგრამ ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით მოწ-

ყობილნი იყვნენ როგორც კერძო სამართლის იურიდიული პირები (როგორც საჯარო, ასევე შეზღუდული პასუხისმგებლობის კომპანიები). ფინანსური ზეწოლის შედეგად ბევრ მუნიციპალიტეტში დაიწყო კერძო სექტორის ინვესტორებისა და კაპიტალის ჩართვით („შერეული“) საჯარო-კერძო კომპანიების (ინსტიტუციური საჯარო-კერძო პარტნიორობა) შექმნა (Dexia, 2008, 369). ზოგიერთ შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტები − საბიუჯეტო ზეწოლის ქვეშ − დგებოდნენ საჯარო სერვისებისა და სახელმწიფო კომპანიების მთლიანად განკერძოების აუცილებლობის წინაშე (Temesi, 2000, 367, Sós, 2003, 248; Horváth, 2008, 233). მიუხედავად იმისა, რომ თითქმის 400-ამდე ქალაქის სამუშაოები ჯერ კიდევ ადგილობრივი ხელისუფლების მფლობელობაშია, მათ შორის ყველაზე დიდმა (მაგალითად, ბუდაპეშტი) საერთაშორისო წყლის კომპანიებმა 25 %-იანი წილი შეიძინეს. საერთო ჯამში, „საბიუჯეტო ორგანიზაციები“ კვლავ ინარჩუნებენ უპირატესობას კერძო სამართლის შეზღუდული პასუხისმგებლობის მქონე პირებთან (მესამედით) და პრივატიზებულ კომპანიებთან (მეათედით) მიმართებით (1996-1998 მაჩვენებელი; Teller და Somogyi, 2005, 48).

თუმცა ეს სიტუაცია მნიშვნელოვნად შეიცვალა ადმინისტრაციული რეფორმის შედეგად, რომელიც დაიწყო 2011 წლის 25 აპრილს ახალი კონსტიტუციის („ფუნდამენტური კანონი“) საფუძველზე. ამ უკანასკნელმა რეფორმებმა მნიშვნელოვნად შეცვალა პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მართვა და „დააბრუნა“ სახელმწიფო ადმინისტრაცია სუბნაციონალურ დონეზე, რითაც ზიანი მიადგა მუნიციპალურ დონეზე მმართველობას (იხ. ზემოთ). ისეთი მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი და სოციალური სფეროები, როგორებიცაა: განათლება, სოციალური დაცვა, ახალგაზრდული საქმეები, ჯანდაცვა და სხვ., რომლებიც, 1990 წლიდან მოყოლებული, მუნიციპალიტეტების ფუნქცია იყო, კვლავ სახელმწიფოს უფლებამოსილების სფეროში გადავიდა. ჯერ კიდევ რჩება შესწავლის საგნად, თუ რა გავლენას მოახდენს ინსტიტუციურ მოწყობასა და კომუნალური მომსახურების მიწოდების სფეროებზე აღნიშნული რეცენტრალიზაცია.

წინასწარი დასკვნები და შედარება

ევროპის ქვეყნებში პრივატიზაციის პოლიტიკის შედარებითი ანალიზისთვის Pollitt და Bouckaert გვთავაზობენ „მარკეტიზების/მინიმიზების“, „მოდერნიზების“ და „შენარჩუნების“ ტიპოლოგიას. (Pollitt და Bouckaert, 2004, 172)[48]. პირველი ჯგუფი (მინიმაიზერები) მოიცავს იმ ქვეყნებს, რომლებიც ეროვნულ დონეზე აქტივების პრივატიზების ფორმით აქტიურ პრივატიზებას ახორციელებდნენ და ამგვარად მკვეთრად ამცირებდნენ (ეკონომიკასთან დაკავშირებული)



წყარო: ავტორისეული დიაგრამა

სურათი 4.10 მოდერნიზატორები და მინიმიზატორი პრივატიზაციის პოლიტიკაში

საჯარო სექტორს. ამის საპირისპიროდ, მოდერნიზებულთა ჯგუფი მოიცავს იმ ქვეყნებს, რომლებმაც აქცენტი გააკეთეს ბაზარსა და კონკურენციაზე, მაგრამ დიდწილად უარი თქვეს სახელმწიფოს აქტიური პრივატიზების პროცესზე. „შემნარჩუნებელთა“ ჯგუფი მოიცავს იმ ქვეყნებს, რომლებმაც არსებითად შეინარჩუნეს სტატუს კვო. რაც შეეხება პრივატიზაციის პოლიტიკას, ეს არ ეხება არც ერთ ქვეყანას, ამიტომ ეს კატეგორია არ იქნა გათვალისწინებული აქ (ცხრილი 4.10).

თუ გავითვალისწინებთ სახელმწიფოების მიერ განხორციელებულ პრივატიზების პროცესს ევროპის ქვეყნებში ეროვნულ დონეზე, ამ რეფორმების საწყის პირობებთან დაკავშირებით, კერძოდ, ეროვნული (საჯარო) ეკონომიკის სფეროში, ჩვენ შეგვიძლია განვიხილოთ ქვეყნების კლასიფიკაცია, როგორც ეს მოცემულია 4.11 სურათზე.

წყარო: ავტორისეული დიაგრამა

სურათი 4.11 საწყისი პირობები და ინტენსივობა ქონების პრივატიზებისას ქვეყნების მიხედვით

4.4.3 ფუნქციური პრივატიზაცია და ხელშეკრულების საფუძველზე გადაცემა

ევროპის ქვეყნების ადმინისტრაციული რეფორმის კიდევ ერთი პრიორიტეტული სფეროა საჯარო მოვალეობების გადაცემა გარე ე.წ. „შემცვლელი აგენტისათვის“, ისევე როგორც მნიშვნელოვანი იყო მომხმარებლისა და მომწოდებლის, ასევე პრინციპალისა და აგენტის ურთიერთობების გამიჯვნა ახალი საჯარო მმართველობის ტერმინოლოგიის შესაბამისად. ეს ეხება გარე მომსახურების მიმწოდებლებისათვის კონტრაქტების მეშვეობით (ნაწილობრივი) მომსახურების გადაცემას, რის შედეგადაც პასუხისმგებლობა რჩება საჯარო დაწესებულებაში. ეს ასევე განიმარტება როგორც „შემსრულებელი სახელმწიფოს“ (Schedler და Proeller, 2000) შექმნა. იმის გამო, რომ ფუნქციური პრივატიზაცია ხშირად მოიცავს აღსრულებისა და მომსახურების ფუნქციების გადაცემას, სუბნაციონალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან ამ ამოცანების შესრულებისათვის, ხშირად ხვდებიან მოქმედების ცენტრში. როგორც წესი, აუთსორსინგის, მარკეტინგისა და კონკურენტუნარიანი ტენდერის კონცეფციები განსაკუთრებით გამოხატულია იმ ქვეყნებში, სადაც სოციალური (და ჯანდაცვის) მომსახურება იყო თითქმის მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ უზრუნველყოფილი (გაერთიანებული სამეფო, შვედეთი).

გაერთიანებული სამეფო

ამ თვალსაზრისით, გაერთიანებული სამეფო შეიძლება კვლავ განიხილებოდეს როგორც გამოკვეთილი პიონერი. 1970-იან წლებამდე ადგილობრივმა ხელისუფლებამ მომსახურების მოწოდებაში დე-ფაქტო მონოპოლიური პოზიცია მოიპოვა. ამას ხელი შეუწყო ლეიბორისტული პარტიის ფილოსოფიამ, რომელიც მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ მართავდა ქვეყანას. ამ ფილოსოფიის თანახმად, შესაძლებელი იქნებოდა თანამედროვე სოციალური სახელმწიფოს იდეის გაფართოება და ეფექტიანობის უზრუნველყოფა, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ფუნქციების განხორციელება მოხდებოდა საჯარო მოსამსახურეების მიერ (Wollmann, 2008). სოციალური მომსახურების სფეროში, მაგალითად, იდეას, რომ საჯარო სექტორი ამ ამოცანის განსახორციელებლად ყველაზე შესაფერისი იყო (Stewart, 2000, 51), განამტკიცებდა ის, რომ შექმნილიყო შესაბამისი პერსონალი, კერძოდ სოციალური მუშაკები, რომლებიც იქნებოდნენ სათანადოდ გადამზადებულნი (იქვე, 46). კონსერვატიული მმართველობის ქვეშ მარგარეტ ტეტჩერის ხელმძღვანელობით, ეს ტრადიციული მოდელი შეიცვალა იმით, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები ვალდებულნი გახდნენ, სატენდერო პირობების ფარგლებში მომხდარიყო ბაზრისათვის ყველა ადგილობრივი მომსახურების (ნარჩენების გატანა, სასადილო, სარემონტო და ა.შ.) მიწოდება და შეთავაზება (სავალდებულო კონკურენტუნარიანი ტენდერი − CCT). შედეგად, ტენდერში მონაწილეობას მიიღებდნენ როგორც კერძო და არაკომერციული სერვისპროვაიდერები, ასევე ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისი ადმინისტრაციული ერთეულები. ამრიგად, ადგილობრივმა მთავრობებმა დაიწყეს გარე (კერძო და არაკომერციული) მომსახურების მიმწოდებლების გამოყენება შესაბამისი მომსახურებების აუთსორსინგითა და მყიდველის − მიმწოდებლის კონცეფციის ადაპტირებით. მაგალითად, საცხოვრებელი პირობები უზრუნველყოფილია ე.წ. დამოუკიდებელი, ანუ კერძო და არაკომერციული, პროვაიდერების მიერ. 1970 წლიდან საცხოვრებელი ფართის მომსახურების 63% ორგანიზებული იყო ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ. ეს მაჩვენებელი 2002 წლისთვის 14%-ამდე შემცირდა (Wollmann, 2008, 128). თავიდანვე სერვისის აუთსორსინგი უფრო მოტივირებული იყო მკაცრი კონკურენციით, ვიდრე პარტნიორობით, ნდობითა და თანამშრომლობით (მაგალითისთვის, ლანკაშის სახელობის საბჭოს მიერ შემუშავებული ხელშეკრულების სტრატეგია).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, როგორც სერვისის მიმწოდებლების, უკან გამოთხოვა გამოწვეულია ასევე იმით, რომ 1998 და 2003 წლების განმავლობაში საცხოვრებელი სახლების მომსახურე პერსონალის რა-

ოდენობა 21 %-ით დაეცა, მზრუნველობის განმახორციელებელთა რაოდენობა კი 6 %-ით, მაშინ როდესაც ველზე მომუშავე სოციალური მოსამსახურეების რაოდენობა შემცირდა 6 %-ით.

სავალდებულო კონკურენტუნარიანი ტენდერი გაუქმდა ახალი შრომის პირობების შესაბამისად და შეიცვალა საუკეთესო ღირებულების სისტემით (იხ. ნაწილი 4.5.3); შესაბამისად, ერთი წლის განმავლობაში (2000-01) ტენდერების რაოდენობა 23 %-ით შემცირდა (Wegener, 2004). თუმცა ამ ახალი სისტემის პირობებშიც ადგილობრივი ხელისუფლება ვალდებული იყო, საკუთარი მომსახურება შეედარებინა კერძო პროვაიდერების მიერ მიწოდებული მომსახურებისათვის და მოეხდინა მათი აუთსორსინგი (Reimer, 1999, 157). 1990-იანი წლების დასაწყისში 300000 ადგილობრივი თვითმმართველობის სამუშაო ადგილების შემცირება მოხდა, რამაც, პირველ რიგში, გავლენა მოახდინა ტექნიკურ მუშაკებზე (სასადილო კვება, ნარჩენების შეგროვება, დასასვენებელი და სპორტული ნაგებობები, სამრეწველო დასუფთავება, გზის მშენებლობა და მოვლა-შენახვა; იხ. ცხრილი 4.15). ამასთან, ბაზარზე კონკურენციამ გამოიწვია ადგილობრივ სამთავრობო სამსახურებში შრომითი ურთიერთობების შემცირება, კერძოდ, ხელფასების და სოციალური შეღავათების შემცირება (დღესასწაული და ავადმყოფის ანაზღაურება), დროებითი და მოკლევადიანი კონტრაქტების გაზრდა, დასაქმების დაუცველობა და „მრავალჯერადი დასაქმება“, დატვირთვის მომატება (იქვე; იხ. აგრეთვე სექცია 4.5.4).

ცხრილი 4.15 CCT-ის პირობებში ბრიტანულ ადგილობრივ თვითმმართველობებში სამსახურის შემცირება

ამოცანის სფერო	1990	1998	2000	ცვლილება 1990–2000	
				ათასებში	%
განათლება	1431	1204	1300	–131	–9.2
სოციალური სერვისი	417	395	388	–29	–7.0
პოლიცია	199	207	204	5	2.5
მშენებლობა	114	61	59	–55	–48.2
სხვა	806	712	739	–67	–8.3
ჯამი	2967	2579	2690	–277	–9.3

წყარო: Bach და Winchester-ის (2003, 294) და ავტორისეული შეჯამება.

შვედეთი

1980-იანი წლებიდან შვედეთი ახორციელებს ფუნქციური პრივატიზების რეფორმის კონცეფციას, როგორც შემსყიდველ-მიმწოდებლის გაყოფის მოდელს. გაერთიანებული სამეფოს მსგავსად, შვედეთის სოციალური სახელმწიფოს, პოლიტიკური და იდეოლოგიური გაგებით, სახელმწიფო სექტორი, ძირითადად, პასუხისმგებელი იყო მომსახურების გაწევისთვის. ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობა, ძირითადად, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მათი თანამშრომლების მიერ სოციალური და საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება თითქმის ექსკლუზიურ პირობად ითვლებოდა. ამგვარად, თანამედროვე შვედეთის სოციალური სახელმწიფოს იდეის რეალიზება და პრაქტიკა, ძირითადად, „ადგილობრივ სახელმწიფოში“ გამოვლინდა (Pierre, 1994).

საბიუჯეტო კრიზისის საწინააღმდეგოდ შვედეთმა ასევე მიიღო ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) რეფორმის იდეა კომერციალიზაციის, პროვაიდერების დივერსიფიკაციისა და ბაზარზე კონკურენციის გარე აუთსორსინგის ფორმით. ეს ითვალისწინებდა სხვადასხვა ფუნქციურ ელემენტს, როგორებიცაა: ოპერატორის მოდელები, დანაყოფები, მომსახურების ვაუჩერი ან სააბონენტო გადასახადების მეშვეობით გარდამავალი ფუნქციონირება. (Rieger და Naschold, 1997, 17). ანტიმონოპოლიური სამსახურები შეიქმნა 1992 წლის 1 ივლისს კონკურენციის ხელშეწყობისა და მონიტორინგის მიზნით. ზუსტად ერთი წლის შემდეგ კონკურენციის კანონი ძალაში შევიდა, არსებითად დარეგულირდა კონკურენცია – თანამშრომლობის ფორმების შეზღუდვით (Roseveare და სხვ., 2004, 9). მემარჯვენე-ცენტრისტების ორი ლოზუნგით: „სამსახურებრივ სექტორში ადგილობრივი ხელისუფლების (სახელმწიფო) მონოპოლიის განადგურება“ და „რევოლუცია მუნიციპალიტეტებში არჩევანის თავისუფლებისთვის!“ (van Otter, 1999, 96), სოციალური მომსახურება (მაგ.: ხანდაზმულები და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები და ა.შ.) გაზრდილი ადილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფონზე გახდა კონკურენტული კერძო და არაკომერციულ კომპანიებთან მიმართებით. ადრე ეს სერვისები თითქმის მთლიანად ადგილობრივი ხელისუფლების ამოცანებს შეადგენდნენ. 1990-იანი წლების დასაწყისში ადგილობრივმა მთავრობებმა კვლავ დაიწყეს კერძო ან არასამეწარმეო მომსახურების მიმწოდებლების გამოყენება სერვისის მიწოდებისათვის ან ადგილობრივი ვაუჩერების გადაცემა, მაგალითად, სასკოლო განათლების სფეროში (Wollmann, 2008, 132). ამგვარი ლიბერალიზაციის სტრატეგიები, ძირითადად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში იქნა გამოყენებული მემარჯვენე-ცენტრისტული უმრავლესობის მიერ. საერთო ჯამში, შვედეთის რეფორმის სტრატეგია, ბრიტანეთის მიდგომისგან განსხვავებით, ხასიათდება საბაზრო ძა-

ლების უფრო ზომიერი გამოყენებით და დაგეგმილი და რეგულირებადი კონკურენციით, რაც იძლევა უფრო ფართო სპექტრის პარამეტრებს ბენეფიციართათვის (მაგალითად, სკოლისა და საბავშვო ბაღის ვაუჩერების მეშვეობით და ა.შ.). ამავდროულად, კერძო სექტორმა, კომერციულმა და არაკომერციულმა პროვაიდერებმა მოიპოვეს ბაზარზე ზრდის საშუალება, თუმცა ისინი კვლავ ითვლებიან ე.წ. დამატებით პროვაიდერებად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან შედარებით (Schröter, 2001, 435). ამდენად, ადგილობრივი ხელისუფლების თანამშრომლებსა და, კერძოდ, ადგილობრივ სოციალურ მუშაკებს კვლავ შეაქვთ ლომის წილი ადგილობრივი მომსახურების მიწოდებაში, რაც დაახლოებით 90%-ს შეადგენს (SKF/SCB, 2004, 116).[49]

საფრანგეთი

საფრანგეთი სხვა ქვეყნებისგან განსხვავებით, უკვე დიდი ხანია, იყენებს ფუნქციათა აუთსორსინგის მოდელს („დელეგირებული“) სერვისების კერძო პროვაიდერებზე დათმობის მიზნით სპეციალური ხელშეკრულებების გაფორმების გზით. საფრანგეთის ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემაში ფუნქციური პრივატიზაციის ან საკონტრაქტო საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელი დიდი ხნის წინ[50] ჩამოყალიბდა – ჯერ კიდევ მე-19 საუკუნეში და საგარეო პოლიტიკური დამკვირვებლების მიერ შეფასებულია როგორც „ფრანგული სტილის პრივატიზაცია“ (Citroni, 2010). 1980-იანი წლების შემდეგ ეს ვარიანტი უფრო ფართოდ გავრცელდა, თუმცა უფრო მეტად უკავშირდებოდა დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ფარგლებში ამოცანათა გადაცემას, ვიდრე ახალ საჯარო მმართველობას (NPM) (იხ. ნაწილი 4.2.3). ბევრი მუნიციპალური კომპანია გაუქმდა და ბაზარზე ლიდერის როლი მოიპოვეს კერძო კომპანიებმა (Lorrain, 1995, 105), მაგალითად, წყლის სექტორი (იხ. ცხრილი 4.16), რომელიც იყოფა სამ მსხვილ კერძო კომპანიას შორის. აღნიშნული მოხსენიებულ იქნა

ცხრილი 4.16 ფუნქციური პრივატიზაცია საფრანგეთის წყლის სექტორში (2000)

მომსახურების სეგმენტი	% მუნიციპალიტეტი	% მოსახლეობა
წყალმომარაგება		
პირდაპირი აღსრულება	48	21
დელეგირება	52	79
ჩამდინარე წყლების გაწმენდა	62	48
პირდაპირი აღსრულება		
დელეგირება	38	53

წყარო: Hansen და Herbke (2004, 300).

„დელეგირების განზოგადებად“ (Duval, 2006). მხოლოდ სასმელი წყლის მიწოდებისას კერძო წილი 1950-იანი წლების შუა რიცხვებში 30 %-ამდე გაიზარდა, 1983 წელს 60 %-ამდე, ბოლოს კი თითქმის 80 % იყო, 1999 წლამდე (Guérin-Schneider და Lorrain, 2003, 46 ცხრილი 4.16). ნარჩენების გატანის სფეროში მხოლოდ 13% იყო უზრუნველყოფილი ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ, ხოლო მომსახურების დიდი ნაწილი გადაცემული ჰქონდათ მსხვილ კერძო კომპანიებს, კერძოდ, ორ მსხვილი კომპანიას: Veolia Environnement-სა (ყოფილი: Compagnie Générale des Eaux) და Suez Environnement-ს (ყოფილი: Lyonnaise des Eaux). ბაზრის გახსნა საჯარო მომსახურების სფეროების (წყლის, ნარჩენების, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის) უზრუნველყოფის კუთხით, პირველ რიგში, მოხდა კერძო პროვაიდერებისთვის დათმობის კონტრაქტების გაფორმების გზით. თუმცა ამ პროცესში ადგილობრივი ხელისუფლება ინარჩუნებდა პასუხისმგებლობას და პრინციპულად რჩებოდა კომპანიებისა და ობიექტების მფლობელი. კომპანიები, რომლებთანაც ადგილობრივმა მმართველობამ გამოიყენა დათმობის კონტრაქტები, თითქმის მთლიანად ეკუთვნის იმავე მსხვილ კორპორაციებს; ეს ასახავს სერვისის მომწოდებელთა მხრიდან კონცენტრაციისა და ინტეგრაციის მაღალ ხარისხს, რომელიც იწვევს ინსტიტუციურ ფრაგმენტაციას (ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე).

სერვისის აუთსორსინგის შემდგომი სფერო არის სოციალური მომსახურება. საფრანგეთში მესამე სექტორის გაფართოების შემდეგ, 1960-იანი წლების დასაწყისში, „სოციალური ქმედებების“ სფეროში არაკომერციული ორგანიზაციები (ასოციაციები) უფრო და უფრო მნიშვნელოვანი გახდა. 1970-იანი წლების დასაწყისში, არაკომერციულ ორგანიზაციათა (ასოციაციების) სწრაფი ზრდა საფრანგეთში NPO-ების ზრდით, ე.წ. „ბავშვთა ბუმით“, იყო მოხსენიებული. ამგვარად, 1970 და 2000 წლებში საშუალოდ 48500 NPO დაარსდა, რამაც 1975 წლიდან საფრანგეთში 1.3 მილიონი ახალი ასოციაციების შექმნა გამოიწვია. 1990-იანი წლების ბოლოს ეს შეფასდა როგორც „კეთილდღეობის ნაზავი“ (Archambault, 1997, 181).

იტალია

იტალიაში, ისევე როგორც გერმანიაში, სოციალური მომსახურებები, როგორც წესი, უზრუნველყოფილი იყო დამოუკიდებელი ორგანიზაციების, კერძოდ კი კათოლიკური საქველმოქმედო ორგანიზაციების მიერ. ასევე ისეთი სერვისი, როგორიც არის ხანდაზმულების მოვლა-პატრონობა, უზრუნველყოფილი იყო თავად ოჯახების მიერ. 1970-იან და 1980-იანი წლების განმავლობაში საკრებულოში არსებული მემარცხენე უმრავლესობა ცდილობდა, განეხორციელე-

ბინა სკანდინავიური მოდელი, რათა გაეძლიერებინათ ადგილობრივი ხელისუფლების როლი მომსახურების მიწოდების სფეროში. თუმცა არაკომერციულმა ორგანიზაციებმა თავდაპირველად შეინარჩუნეს დომინანტური პოზიცია, როგორც მომსახურების მიმწოდებლებმა (Fargion, 1997, 142, 76f; Bönker, 2010). ამგვარად, 1980-იანი წლების ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) შესახებ დებატების დაწყებამდე არსებობდა მუნიციპალური მომსახურების პროვაიდერების ნაზავი, განსაკუთრებით დიდ ქალაქებსა და (ძირითადად, ეკლესიასთან დაკავშირებული) არაკომერციულ ორგანიზაციებში (Bobbio, 2005, 43). იმავდროულად, ამ სექტორში კერძო პროვაიდერებზე მასობრივი ფუნქციების გადაცემა განხორციელდა, რაც მიჩნეულ იქნა „პრივატიზაციის ტრიუმფად“ (იქვე.). ამ განვითარებამ გააღრმავა იტალიური სოციალური პოლიტიკის არსებული ფრაგმენტაცია და სოციალურ მომსახურებაში უთანასწორობა, კერძოდ ჩრდილოეთ-სამხრეთის გაყოფის გზით. შიდა სერვისების (საექსპლუატაციო მენეჯმენტის, IT, სასადილოების და ა.შ.) მიმართ გაჩნდა ფუნქციური პრივატიზაციისა და აუთსორსინგის მიმართულებით მზარდი ტენდენცია (Grossi და Reichard, 2008, 603; Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006). საეჭვო იყო ის ფაქტი, შეძლებდნენ თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, გაეკონტროლებინათ ეს ახლი ტიპის „ქსელური ადგილობრივი ხელისუფლება“, რომელიც ხასიათდებოდა პარტნიორობით, კონტრაქტებისა და სხვადასხვა შეთანხმების გამოყენებით და ინსტიტუციურად „დაცლის“ საფრთხის წინაშე იდგა (Meneguzzo, 1997, Magnier, 2003, 193).

ცხრილი 4.17 ოპერატიული სტრუქტურა იტალიის წყლის მიწოდების სექტორში (1999)

	წყალსაცავები	წყალმომარაგება	ჩამდინარე წყლები	კანალიზაცია	სულ
მუნიციპალიტეტი	3714 (80.1%)	4534 (84.6%)	3644 (85.8%)	6340 (95%)	6463 (82.6%)
მუნიც. საწარმო (municipalizzate)	83 (1.8%)	88 (1.6%)	60 (1.4%)	59 (0.9%)	107 (1.4%)
კონსორციუმი	400 (8.6%)	329 (6.1%)	170 (4%)	100 (1.5%)	528 (6.7%)
სახ. ორგანო	28 (0.6%)	19 (0.4%)	33 (0.8%)	8 (0.1%)	53 (0.7%)
ს.ს. კომპანია	130 (2.8%)	144 (2.7%)	148 (3.5%)	100 (1.5%)	215 (2.7%)
სხვ.	280 (6%)	246 (4.6%)	190 (4.5%)	70 (1%)	460 (5.9%)
ჯამი	4635	5360	4245	6677	7826

წყარო: Citroni (2010, 202).

ამის საპირისპიროდ, საჯარო მომსახურების სფეროში (კომუნალური გადასახადების) აღინიშნებოდა უფრო მეტად ორგანიზაციული და აქტივების პრივატიზება, ვიდრე ფუნქციური პრივატიზაცია (იხ. ზემოთ). მაგალითად, სასმელი წყლის სექტორში, ევროკავშირის ნორმებისა და ეროვნული კანონმდებლობის საფუძველზე, კერძოდ, 1994 წლის კანონის შესაბამისად, ე.წ. გალიის აქტმა გააუქმა კერძო აქტორებთან კონკურენტუნარიანი ტენდერისა და დათმობის კონტრაქტების გამოყენება. თუმცა ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ჯერჯერობით პრივატიზაციის ვარიანტებისგან თავი შეიკავა (იხ. ცხრილი 4.17). აქედან გამომდინარე, წყლის სექტორში 2007 წლამდე 91 „ოპტიმალური ტერიტორიული რაიონიდან"[51] (ATOs) მხოლოდ ოთხმა განახორციელა კონკურენტუნარიანი სატენდერო შეთავაზება და გამოიყენა დათმობების კონტრაქტი (Lippi, 2008, 632). საერთო ჯამში, სულ უფრო „ნელი პროგრესი შეიმჩნეოდა უფლებამოსილების დათმობის კუთხით“ (იქვე, 628), რაც გამოწვეული იყო მკაფიოდ ჩამოყალიბებული იტალიური კულტურისა და მულტიფუნქციურად ორგანიზებული ადგილობრივი ეკონომიკის ძლიერი პოზიციით, განსაკუთრებით ჩრდილოეთით (ნაკლებად გამოხატული ცენტრში და სამხრეთით, იქვე.).

გერმანია

გერმანიაში სოციალური მომსახურების სფეროა სწორედ სასურველი დარგობრივი საქმიანობა, რომელიც გარე პროვაიდერებთან კონტრაქტის შედეგად ხორციელდება. უნდა ითქვას, რომ გერმანიაში, სუბსიდიარობის პრინციპიდან გამომდინარე, ადგილობრივი სოციალური მომსახურებები ტრადიციულად არაკომერციული ორგანიზაციების მიერ არის მიწოდებული, რაც ნიშნავს „აუთსორსინგს“ და ამით ჩანს, რომ გერმანიის ადმინისტრაციულ ისტორიას საერთო აქვს იტალიასთან. ამრიგად, მიუხედავად იმისა, რომ „აუთსორსინგი“ უკვე დიდი ხანია, არსებობს, როგორც მომსახურების მიწოდების ჩვეული მეთოდი, დიდი არაკომერციული ორგანიზაციები, რომლებიც ამ სერვისების უზრუნველყოფით იყვნენ დაკავებულნი, მუშაობდნენ მკაფიოდ კორპორაციულ ქსელებში და შექმნეს აშკარა მონოპოლიები. (Grohs, 2010). ამ ფონზე შესაბამისი ეროვნული (ფედერალური) კანონმდებლობა მიზნად ისახავდა არაკომერციული ასოციაციებისათვის არსებული სამართლებრივი პრიორიტეტის მოხსნას და მიმწოდებლის სექტორის „პლურალიზაციას“. ამ დროიდან მოყოლებული, ბაზრის გახსნის პროცესებმა იმპულსი მისცა განსაკუთრებით (ამბულატორიული) მომსახურების სფეროს, რომელთაგან, მაგალითად, აღმოსავლეთ გერმანიის მიწებში, 60 %-ზე მეტი ხორციელდებოდა კერძო კომერციული პროვაიდერების მიერ, სადაც ადგილობრივი ხელისუფლება ნაკლებ როლს ასრულებდა (იხ. ცხრილი 4.18).[52]

ცხრილი 4.18 ფუნქციონალური პრივატიზაცია გერმანიაში ამბულატორიულ მომსახურებაში

წელი	მზრუნველობის მომსახურების ჯამური წილი %					
	აღ. სახ.	დამოუკ. ორგანიზაცია	კომერციული	დას. სახ.	დამოუკ. ორგანიზაცია	კომერციული
2001	1.0	38.2	60.8	2.3	49.3	48.4
2003	0.7	36.8	62.5	2.0	48.7	49.3

წყარო: Statistisches Bundesamt (2003c, 2005) და ავტორისეული შეჯამება.

თუმცა კონტრაქტის მეშვეობით აუთსორსინგი მნიშვნელოვნად გაზრდილია საჯარო მომსახურების სფეროში (ანუ ევროკავშირის ტერმინოლოგიით: ზოგადი ეკონომიკური ინტერესების მომსახურება, მათ შორის „ნებაყოფლობითი“ ადგილობრივი ხელისუფლების ამოცანები კულტურულ და სპორტულ ღონისძიებებში). გარდა ამისა, ენერგეტიკის სექტორში შემუშავებული „კლასიკური“ დათმობის მოდელები ადგილობრივმა ხელისუფლებამ სულ უფრო მეტად გამოიყენა ნარჩენების მენეჯმენტში (მაგალითად, ნარჩენების გადამამუშავებელი ქარხნები), მშენებლობის სფეროში (მაგალითად, სკოლის შენობები) და საცურაო აუზების, ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, თეატრების, სპორტული და ტურისტული ობიექტების სფეროებში. ახალი კაპიტალის ინვესტირების გათვალისწინებით, შესაბამისი ობიექტების მშენებლობა ფინანსდებოდა მთლიანად ან შერეული, საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფორმით, ხოლო ფაქტობრივი აღსრულება შემდგომში ხდებოდა კონტრაქტის საფუძველზე კერძო კომპანიებისთვის გადაცემის გზით. მაგალითისათვის ნარჩენების გადამამუშავებელ საწარმოებთან გაფორმებული ხელშეკრულების პერიოდები არის 30 წლამდე. გრძელვადიანი „დელეგირების“ (ან საკონტრაქტო საჯარო-კერძო პარტნიორობის) ფორმები ადგილობრივ თვითმმართველობებში სულ უფრო და უფრო ხშირი ხდება მათი ფინანსური დეფიციტისა და საინვესტიციო დავალიანების გამო. 2005 წლიდან გერმანიის ურბანული საქმიანობის ინსტიტუტის (German Institute of Urban Affairs (DIfU) მიერ ჩატარებული კვლევის თანახმად, ტრანსპორტის, სამშენებლო და საბინაო ფედერალური სამინისტროს (PPVW) სახელით, 2004 წლიდან რეგულარული საჯარო-კერძო პარტნიორობის ბუმი დაიწყო და წინა წლებთან შედარებით გაორმაგდა. ამგვარად, გერმანიის ურბანული საქმიანობის ინსტიტუტმა განსაზღვრა დაახლოებით 160 გრძელვადიანი ადგილობრივი საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფორმების შეიქმნა ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისათვის 2005 წელს, რაც თანადაფინანსების გარდა, მოიცავდა მომსახურებას (ზოგიერთ შემთხვევაში 20 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში) და მოვლას კერძო კომპანიების მიერ (DIfU/BMVBW 2005, 4).

უნგრეთი

უნგრეთში, ასევე, მზარდი ფინანსური ზეწოლისა და ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) მიერ გამოწვეული აუთსორსინგისა და მარკეტინგული კონცეფციების გათვალისწინებით, მუნიციპალიტეტებმა საჯარო სერვისები დათმობებისა და კონტრაქტების საფუძველზე გადასცეს კერძო პროვაიდერებს. ამავე დროს, უნგრეთის მუნიციპალიტეტების მიერ მესამე მხარის როგორც მომსახურების მიმწოდებლების, გამოყენება საშუალოზე მაღალია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებთან შედარებით (Kopányi, 2000; Briški, 2003, 93; Soós, 2003, 248, Struyk, 2003, 19; OECD, 2008, 29 და ა.შ.).

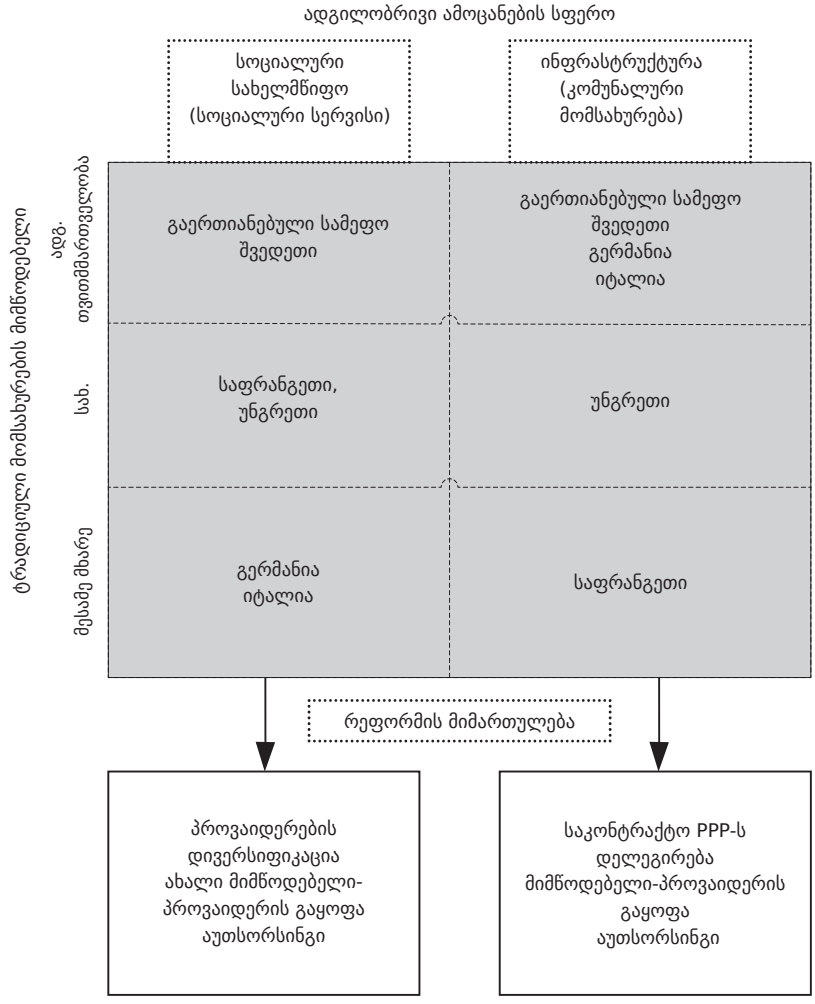
სამუშაოების პრივატიზაციის პროგრესის ძირითადი მაგალითია წყალმომარაგების სექტორი (Tittor, 2008, 296). 1990 წლამდე იყო 33 სახელმწიფო რეგიონული წყლის კომპანია „ცენტრალური წყლის“ უფლებამოსილი ორგანოს კონტროლის ქვეშ. 1990 წლის შემდეგ წყალმომარაგების ზედამხედველობა გახდა ადგილობრივი ხელისუფლების ამოცანა, ხოლო ინფრასტრუქტურული ობიექტები მუნიციპალურ საკუთრებაში მოექცა. დღეისათვის არსებობს 377 ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული „უკიდურესად ფრაგმენტული“ (წყალსადენი) წყალმომარაგების კომპანიები, რომლებზეც უფლებამოსილებების დათმობა განხორციელდა გრძელვადიანი კონტრაქტების საფუძველზე (15-იდან 2 წლამდე) კერძო ან უცხოური კომპანიებზე გადაცემის გზით (Veolia, Suez, RWE, E.ON და ა.შ.). ამრიგად, უნგრეთის საჯარო მომსახურების მიწოდება შეიძლება ჩაითვალოს როგორც ცენტრალიზებული სახელმწიფო სტრუქტურის ტრანსფორმაციის საწყისი დეცენტრალიზებული ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემაში, რომელიც შემდგომში გადავიდა ღია ბაზრის პრინციპებზე და ახლა უფრო მეტად განიცდის ფუნქციურ პრივატიზაციას, განსაკუთრებით აუთსორსინგისა და დათმობის საფუძველზე კერძო სექტორის კომპანიებზე ამოცანათა გადაცემის გზით.

უფრო მეტიც, უნდა აღინიშნოს, რომ გზების მშენებლობის, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის, სარიტუალო სერვისების, სოციალური მომსახურებისა და ჯანდაცვის (მაგ., OECD, 2008, 29) (Temesi, 2003, 31) მიმართულებითაც ამოცანათა გადაცემა ხდებოდა ხელშეკრულების ან აუთსორსინგის გზით, სხვადასხვა სამართლებრივი ფორმის გამოყენებით. ჯანდაცვის სფეროში კი ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობა შემოფარგლა იმით, რომ ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ექიმებთან თანამშრომლობა უზრუნველყო 80 %-თან ხელშეკრულების გაფორმებით. (Füzesi, 2005, 282). ასევე, სოციალური მომსახურების გაწევა – მაგალითად, უსახლკაროებზე ზრუნვა – ყველა ამოცანის

50%-ზე მეტია, რაც არასამთავრობო ორგანიზაციებს ენიჭებათ კონტრაქტებით, რადგან ისინი განიხილებიან უფრო გამოცდილ და უფრო ეფექტურ ორგანიზაციებად (Hrast, 2009, 108). ადგილობრივ მთავრობებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობის სხვა მაგალითები არსებობს ადგილობრივი კულტურული ობიექტების, როგორებიცაა: ბიბლიოთეკები და სათემო ცენტრები, ან სხვა სოციალური ამოცანების (საცხოვრებელი სახლის მოვლა, ნარკოტიკების მოხმარების პრევენცია და სხვ. იხ. Jenei და Kuti, 2003, 146) განხორციელების მიმართულებით. კონტრაქტები გარე მომსახურების მიმწოდებლებთან ხშირად ფორმდება ტენდერის შემდეგ, სადაც ადგილობრივი ორგანოები ხშირად არ იყენებენ კონტრაქტების შედგენისას ადგილობრივი ადმინისტრაციის დახმარებას ან მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ზედამხედველობის შესაძლებლობას. (Baar, 2001, 118). საერთო ჯამში, გარე სუბიექტებთან კონტრაქტი ყველა ხარჯის დაახლოებით 15 %-ს შეადგენს (Kopányi, 2000, 38). ამრიგად, „კონტრაქტი“ და ფუნქციური პრივატიზაცია არის ფართოდ გავრცელებული სტრატეგია უნგრეთში, ვიდრე სხვა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში (Baar, 2001, 103).

წინასწარი დასკვნები და შედარება

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, ქვეყნების შედარება გვიჩვენებს, რომ, ერთი მხრივ, საჯარო სერვისების ტრადიციები და რეფორმების საწყისი პირობები საკმაოდ განსხვავებულია, რაც განსაკუთრებით ცხადია ადგილობრივი სოციალური სახელმწიფოს იდეის რეალიზაციისა და კომუნალურ სფეროში მომსახურების მიწოდებისას (წყალი, ნარჩენების უტილიზაცია, ენერგეტიკა, და ა.შ.). ზოგიერთ ქვეყანაში, ეს ფუნქციები სრულდებოდა, ძირითადად, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ (დიდი ბრიტანეთი, შვედეთი), ზოგიერთი ქვეყნის შემთხვევაში − მესამე სექტორის (არაკომერციულ, არასამთავრობო ორგანიზაციების) ორგანიზაციების მიერ (მაგალითად, გერმანიასა და იტალიაში სოციალური მომსახურება), ხოლო სხვა შემთხვევებში − სახელმწიფო სექტორის მიერ (მაგალითად, უნგრეთი და სხვა ყოფილი სოციალისტური ქვეყნები, 1990 წლამდე). ამ განსხვავებების მიუხედავად, მეორე მხრივ, არსებობს მნიშვნელოვანი ტენდენცია სხვადასხვა ქვეყანაში ფუნქციური პრივატიზების, აუთსორსინგისა და დელეგაციის მიმართულებით, რაც გამოიხატა, ზოგადად, მომსახურების მიწოდების გადაცემაში − ადგილობრივი ხელისუფლების ფოკუსირებულ როლსა და მის „მასტიმულირებელ“ პასუხისმგებლობაში. (სურათი 4.12).



წყარო: ავტორისეული დიაგრამა.

სურათი 4.12 საწყისი პირობები და ფუნქციური პრივატიზაციის მიმართულება ქვეყნის მიხედვით.

4.4.4 ბრუნდება თუ არა „პენდულუმი“ უკან?

2000-იანი წლების დასაწყისიდან ტენდენცია შეცვლილია „საჯაროსკენ დაბრუნების“ მიმართულებით, უარყოფითი შედეგების საპასუხოდ და „ბაზრის ჩავარდნებზე“ მსოფლიო ფინანსური კრიზისის გავლენის გამო. ეს ტენდენცია შეცვლილია რერეგულირების, რემუნიციპალიზაციისა და აქტივების უკან დაბრუნების მიმართულებით. გლობალურ, ეკონომიკურ და ფინანსურ კრიზისთან შეწინააღმდეგების მიზნით, ეროვნული მთავრობები და სამთავრო ორგანიზაციები დაუბრუნდნენ საჯარო ფუნქციების სახელმწიფო რეგულირებას. უფრო

მეტიც, სამთავრობო უწყებებმა დაიწყეს გადახედვა სახელმწიფო სექტორისა და შეაფასეს, რომ საზოგადოებრივი კომუნალური უზრუნველყოფის პირობებში სახელმწიფო საწარმოები, როგორც წესი (როგორც მინიმუმ), იმავე პირობებში არიან, როგორც კერძო სექტორის პროვაიდერები (იხ.Mühlenkamp, 2013, 18)[53]. ბალანსი კიდევ უფრო ხელსაყრელია სახელმწიფო/მუნიციპალური უსაფრთხოებისათვის, თუ გავითვალისწინებთ აუთსორსინგის მომსახურების (საანგარიშო ხარჯების, კონტრაქტის მენეჯმენტის და ა.შ.) „ტრანსაქციის ხარჯებს"[54], რომ აღარაფერი ითქვას პრივატიზებული მომსახურების უარყოფით „კეთილდღეობის ეფექტზე" პოზიტიური (სოციალური, გარემოსდაცვითი და ა.შ.) სახელმწიფო / მუნიციპალური მომსახურების ფონზე (იხ. Florio, 2004, 341[55]). ამ ფონზე, ნეოლიბერალური საბრძოლო ტირი – „კერძო საჯაროზე უკეთესია", კარგავს თავის ძალასა და სანდოობას, ხოლო სახელმწიფო და საჯარო სექტორი, როგორც ჩანს, სარგებლობენ (დადებითი) შეფასებით და მისი მნიშვნელობა „უკან დაბრუნდება როგორც „პენდულუმი".

ადგილობრივ დონეზე არსებობს მკაფიო მინიშნებები, განხორციელდეს ადგილობრივი მომსახურებისა და მასთან დაკავშირებული საქმიანობის უზრუნველსაყოფად „ხელახალი რემუნიციპალიზაცია". თუმცა, სავარაუდოდ, ემპირიული მონაცემები კვლავ გაბნეულია (Röber, 2009; Engartner, 2009; Verbuecheln, 2009; Wollmann და Marcou, 2010; Wollmann, 2011; Kuhlmann და Wollmann, 2013; Hall, 2013; Wollmann, 2013). ზოგიერთ რეგიონში მოქალაქეები უფრო მეტად აფასებენ საჯარო სექტორის მომსახურების დონეს, ვიდრე კერძო სექტორისას. მაგალითად, გერმანიაში ეს ტენდენცია გამოიკვეთა ადგილობრივი რეფერენდუმების მეშვეობით, როდესაც საჯარო მომსახურებისა და ობიექტების პრივატიზაცია უარყოფილ იქნა (ბოლო მიმოხილვა იხილეთ: Mehr Demokratie, 2012, 42). ამრიგად, ადგილობრივი პეტიციებითა და რეფერენდუმით დაიწყეს მუნიციპალური საწარმოების პრივატიზების დაბლოკვა და ინფრასტრუქტურული საკითხები უკვე განიხილება ან წყდება ადგილობრივი საკრებულოების დონეზე. მაგალითად, ქალაქ დიუსელდორფში, ჰამში, შტაინჰამსა და მიუნსტერში, წარმატებული ადგილობრივი რეფერენდუმის შედეგად, მუნიციპალური მომსახურების გამწევი ორგანიზაციები დარჩა მუნიციპალურ საკუთრებაში. გარდა ამისა, რეფერენდუმი მიმართული იყო არა მარტო მუნიციპალური ობიექტების (აქტივის) პრივატიზაციის წინააღმდეგ, არამედ (ფუნქციური) პრივატიზაციის წინააღმდეგ. საერთაშორისოდ თუ გლობალურად, ეს ტენდენცია ხელს უწყობს სოციალური და პოლიტიკური მოძრაობების წარმოქმნას და ჩამოყალიბებას, რომლის წინააღმდეგობა[56] (და მისი ჩართულობა ეროვნულ რეფერენდუმში) სამაგალითოა.

ევროპულ დონეზე უნდა აღინიშნოს ევროპის პეტიცია: „წყალი არის ადამიანის უფლება“, რომელიც ინიცირებულია 2009 წლის ლისაბონის ხელშეკრულების კონტექსტში „პეტიციის“ პროცედურის უფლებით. ამ „პეტიციის უფლება“ გულისხმობს, რომ „ევროკავშირის ნებისმიერ მოქალაქეს... შესაძლებელია, ჰქონდეს უფლება, მიმართოს ინდივიდუალურად ან სხვა მოქალაქეებსა თუ პირებთან ერთად, პეტიციით (ევროპულ) პარლამენტს, რომელიც ეხება ევროკავშირის საქმიანობის სფეროს და რომელიც მასზე პირდაპირ გავლენას ახდენს[57]. 2012 წლის აპრილში ინიციირებულ იქნა პეტიცია, რომელიც მიზნად ისახავდა ევროკომისიისათვის, როგორც ყველასათვის აუცილებელი საზოგადოებრივი მომსახურებების, წყლისა და სანიტარიული უფლების განხორციელების და წყლისა და სანიტარიული ღონისძიებების გატარების ხელშეწყობის საკითხებზე კანონპროექტის წარდგენას.[58] პეტიციას ხელი მოაწერა დაახლოებით 1.5 მილიონმა მოქალაქემ და შეგროვილ იქნა პროცედურულად საჭირო 1 მილიონი ხელმოწერაც და პეტიცია მიღებულ იქნა. ევროკავშირში ამ „რეფერენდუმმა“ გააღვივა პოლიტიკური ეჭვი პრივატიზებასთან დაკავშირებით, მინიმუმ წყლის სექტორში და, შესაძლოა, სხვა სფეროშიც.

გარდა ამისა, ენერგეტიკისა და წყლის სექტორები გამოიყო ისეთ მაგალითებად, რომელთა მიმართაც ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) გავლენის შესწავლა უნდა მოხდეს მეტ ემპირიულ მტკიცებულებაზე დაყრდნობით. ამ ორ ქსელურ სერვისში ქვეყანათა უმეტესობაში მუნიციპალიტეტებს აქვთ უფლება, უზრუნველყონ (დროულად შეზღუდული) ფუნქციის გადაცემა იმ საწარმოებისთვის, რომელთაც სურთ შექმნან და გამოიყენონ ასეთი ქსელები. მსგავსი კონტრაქტების უმეტესობის ვადები ამჟამად იწურება, რაც ხსნის „შესაძლებლობათა ფანჯარას“ რემუნიციპალიზაციისაკენ.

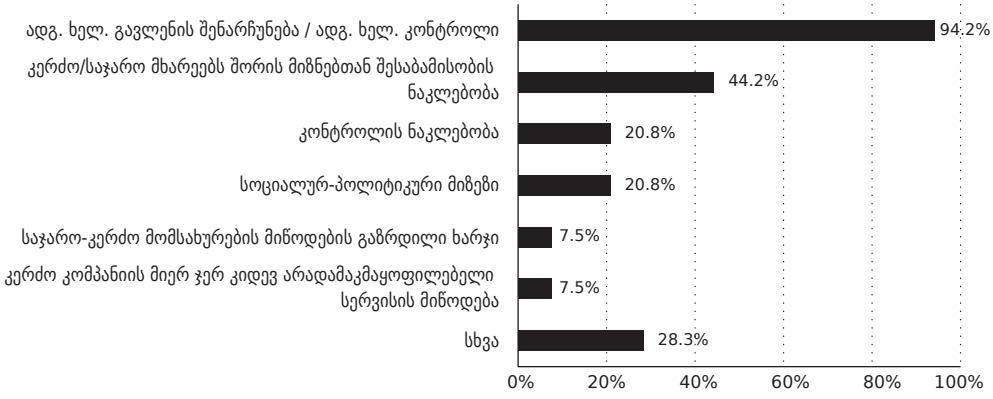
ენერგია

ენერგეტიკის სექტორი არის რემუნიციპალიზაციის მიმდინარე ტენდენციების კარგი მაგალითი (Wollmann, 2010b, Libbe, 2011; Wollmann, 2011). ადგილობრივი ხელისუფლების ენერგეტიკული კომპანიები, მაგალითად, იტალიის ბაზარზე საკუთარი პოზიციის დაცვას და გაზრდას შეძლებენ, მიუხედავად პრივატიზაციის ზეწოლისა. ზოგიერთმა დიდმა ქალაქმა შეიძინა (ფორმალურად პრივატიზებული) ენერგეტიკული გიგანტური ENEL-ის აქციები და განაგრძობს მათი წარმოებისა და განაწილების ბადეებზე გავლენის ზრდას. მაგალითად, მილანსა და ბრეშიაში მუნიციპალური ენერგეტიკული კომპანიები გაერთიანდნენ 2008 წელს, რათა შეექმნათ საფონდო ბაზრის ენერგეტიკული კომპანია ("A2A"), რაც წარმოშობს მთლიანი ელექტროენერგიის წარმოების 3.9%-ს.

ამასთანავე, მცირე ზომის მუნიციპალური კომპანიები ელექტროენერგიის დაახლოებით 14 %-ს აწარმოებენ. იტალიაში ბირთვული ენერგიის გამოყენებით ელექტროენერგიის წარმოება აკრძალული იყო 1987 წელს და ეს დაადასტურა 2011 წლის ივნისში ჩატარებულმა ეროვნულმა რეფერენდუმმაც. ამის გამო, მუნიციპალური ენერგეტიკული კომპანიების, რომლებიც დიდწილად განახლებადი ენერგიის (კერძოდ ჰიდროენერგეტიკულ ენერგიაზე) წყაროებზეა დამოკიდებული, როლი და მნიშვნელობა იზრდება (Wollmann, 2011).

გერმანიაში მას შემდეგ, რაც ევროკავშირმა ხელი შეუწყო ენერგეტიკის სექტორის ბაზრის ლიბერალიზაციას 90-იანი წლების შუა პერიოდში, მუნიციპალური ენერგოკომპანიები, რომლებიც, ძირითადად, მოქმედებდნენ მრავალპროფილური მუნიციპალური მომსახურების მიმწოდებელი ორგანიზაციის ორგანიზაციული ფორმით, კონკურენტული ზეწოლის ქვეშ მოექცნენ „დიდი ოთხეულის“ (E.ON, RWE, EnBW, Vattenfall) კერძო სექტორის ენერგეტიკული გიგანტებისგან. დროებით მუნიციპალური მომსახურების მიმწოდებელი ორგანიზაციების დაშლასაც კი წინასწარმეტყველებდნენ (Wollmann, 2010b, 177). მიუხედავად ამისა, მათ იპოვეს არა მარტო საკუთარი ადგილი, არამედ ბაზარზე პოზიციები განიმტკიცეს. მათ ისიც მოახერხეს, რომ შექმნეს ახალი კონკურენციის წესები. გარდა ამისა, ისინი დაცულნი იყვნენ იურიდიული რეგულაციით, რომლის თანახმადაც ენერგოკომპანიები 100 000-ზე ნაკლები მომხმარებლით გათავისუფლდებოდნენ ვალდებულებისაგან, გამოეყოთ ენერგიის წარმოების, გადაცემისა და განაწილების ფუნქციები „ცალკე“. შედეგად, ენერგეტიკის სექტორში რემუნიციპალიზაციის ტენდენცია ჩანასახის სახით გამოჩნდა. ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ახალი მუნიციპალური ენერგოკომპანიები დააფუძნა ან ადრე პრივატიზებული აქტივები და ქსელები შეიძინა. გარდა ამისა, მათ გადაწყვიტეს, არ გადაეხედათ ფუნქციათა დათმობის ხელშეკრულებები, რაც უზრუნველყოფდა ობიექტების ხელახალი მუნიციპალიზაციის შესაძლებლობას. 2011 წელს ჩატარებულ გამოკითხვაში ადგილობრივი ხელისუფლების ერთი მესამედი ამბობს, რომ დაგეგმილია ენერგორესურსების რეორგანიზაცია, ხოლო მხოლოდ 2 %-მა განაცხადა, რომ აპირებენ შემდგომი (ნაწილობრივი) პრივატიზების განხორციელებას (Institut für den öffentlichen Sektor, 2011, 6)[59]. დიდი უმრავლესობა (94 %) მიესალმა რემუნიციპალიზაციას, როგორც ადგილობრივ დონეზე გავლენის შენარჩუნებას და კონტროლს ადგილობრივი ენერგორესურსების უზრუნველყოფაზე (იქვე, 8; იხ. სურათი 4.13).

გამოკითხულთა 70 %-მა აღნიშნა, რომ რემუნიციპალიზაციის მთავარი მიზეზი დამატებითი შემოსავლის მიღება იყო (იხ. Lenk, 2011; Reichard და Röber,



შენიშვნა: n = 120; რამდენიმე პასუხი შესაძლებელია.

წყარო: Institut für den öffentlichen Sektor (2011, 8).

სურათი 4.13 რემუნიციპალიზაციის მცდელობების მიზეზები ენერგომომარაგებაში

ჩარჩო 4.1

არენსბურგის აჩქარება

ქ. არენსბურგმა შეწყვიტა დათმობის ხელშეკრულება E.ON-სთან 2006 წელს. პროგრამის ლოზუნგით „Arensburg Gibb Gas“ („Arensburg Accelerates“), ქალაქმა გაზის მიწოდება დაუბრუნა მუნიციპალურ მიმწოდებელს და შეიძინა სადისტრიბუციო ქსელები E.ON-დან. ეს უკანასკნელი თავს იკავებდა, რადგან არ სურდა მომხმარებლებისა და შემოსავლის დაკარგვა. თავის მხრივ, ადგილობრივი ხელისუფლება ყოველწლიურად დაახლოებით 1,5 მილიონი ევროს შემოსავალს ელოდა საკუთარი გაზის კომპანიის მენეჯმენტის გზით.

არენსბურგის მაგალითს დიდი ინტერესით აკვირდებოდა ჩრდილოეთ გერმანიის ადგილობრივი თვითმმართველობა, რომელიც ასევე განიხილავდა რემუნიციპალიზაციის შესაძლებლობას. თუმცა, რადგან გამოსყიდვა და მუნიციპალური კომპანიის დაფუძნება დამატებით ინვესტიციას საჭიროებს (11 მილიონი ევრო არენსბურგის შემთხვევაში), სამომავლო რემუნიციპალიზაციის პროცესი და მოცულობა ჯერ კიდევ გადასახედია

2012; Meyer-Gohde, 2013). შლეზვიგ-ჰოლშტაინის ქალაქი არენსბურგი მოყვანილია საილუსტრაციოდ (ჩარჩო 4.1).

ენერგეტიკულ სექტორში კონკურენციის გაზრდის მიზნით ევროკავშირის ზეწოლის შედეგად, „დიდმა ოთხეულმა“ დათმო მუნიციპალურ მრავალპროფილიან კომპანიებში არსებული თავიანთი (უმცირესობა) აქციები[60]. გასაოცარი მაგალითი მოხდა 2009 წელს, როდესაც კონსორციუმმა იყიდა E.ON-ის წილი მუნიციპალურ კომპანიებში 3 მილიარდი ევროს ოდენობით, რის შედეგადაც შეიქმნა ე.წ. Thüga Holding[61]. ამასობაში შვედეთის სახელმწიფო ენერგეტი-

კულმა გიგანტმა Vattenfall-მა ასევე განიცადა ზეწოლა ევროკავშირის მხრიდან, რათა აქციები მუნიციპალური მომსახურების მიმწოდებელი კომპანიისთვის მიეყიდა.[62] 2010 წელს 1372 მუნიციპალური საწარმოდან 700 აქტიურად აწვდიდა ენერგიას, ხოლო მათი მესამედი ელექტროენერგიის წარმოებას უზრუნველყოფდა, რაც მთლიანობაში შეადგენდა ქვეყნის ელექტროენერგიის მთლიანი წარმოების დაახლოებით 10 %-ს. (VKU, 2009). ენერგეტიკის სფეროში ადგილობრივი მთავრობების როლისა და მათი სტრატეგიის საფუძველზე, ენერგომომარაგებაში 2011 წლის ივნისში, ფედერალური მთავრობის გადაწყვეტილებით, ფუკუშიმას ბირთვული რეაქტორის კატასტროფის შემდეგ, 2022 წლისთვის შეწყდება ატომური ელექტროენერგიის წარმოება. ამგვარად, გერმანიის მუნიციპალიტეტები და ენერგეტიკული კომპანიები, რომლებიც ყოველთვის იყვნენ პიონერები ენერგიის დაზოგვისა და განახლებადი ტექნოლოგიების გამოყენების სფეროში (კონკრეტულად თანადაფინანსებით), ენერგეტიკასთან დაკავშირებული ახალი გამოწვევებისა და შესაძლებლობების წინაშე დგანან.

საფრანგეთში ენერგეტიკულ ბაზარზე კვლავ დომინირებს ელექტროენერგიის გიგანტი Electricité de France (EdF), რომლის 80 % კვლავ სახელმწიფოს საკუთრებაშია და სადაც 75 % ელექტროენერგიისა ატომური ენერგიის შედეგად იწარმოება. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტები და მათი 230 ადგილობრივი ენერგეტიკული კომპანია მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ენერგეტიკულ პოლიტიკაში. დეცენტრალიზაციის შედეგად მათი პოზიცია გაძლიერდა, საფრანგეთის ადგილობრივმა ხელისუფლებამ შეძლო ამ როლის გაფართოება (Wollmann, 2010). პირველი, 1980-იანი წლებიდან ადგილობრივი ენერგეტიკული (დამზოგავი) პოლიტიკა სულ უფრო და უფრო მეტად მიღებული ხდება. ზოგიერთმა ადგილობრივმა ხელისუფლებამ დაიწყო საკუთარი (ალტერნატიული) ენერგიის წარმოების სისტემების შექმნა, რომლებიც უკეთესად მოერგებოდნენ ადგილობრივ საჭიროებებს, მაგალითად, მცირე სიმძლავრის კაშხლების (ჰიდროელექტროსადგურების) გამოყენებით და უფრო მეტად ეყრდნობოდნენ კოგენერაციასა და ქარის ენერგიას; მეორეც, ისინი უფრო და უფრო იყენებდნენ თავიანთ ენერგეტიკულ სისტემებს, როგორც შემოსავლის წყაროს, რადგან დათმობის ხელშეკრულებების საფუძველზე, როგორც ავტორიტეტულ ორგანიზაციებს, მათ შეეძლოთ, გავლენა მოეხდინათ გადასახადების ოდენობაზე, ფასებსა და მომსახურებებთან დაკავშირებულ პარამეტრებზე.

გაერთიანებულ სამეფოში, სადაც ადგილობრივი ენერგეტიკული სექტორი მთლიანად ნაციონალიზებული იყო 1946 წელს და მთლიანად (მატერიალურად) 1989 წელს პრივატიზებულ იქნა, ადგილობრივ ხელისუფლებას ენერგე-

ტიკის სფეროში არანაირი როლი არ გააჩნდა. სინამდვილეში, კონსერვატიულ-ლიბერალური კოალიციის მთავრობამ, რომელიც ჩამოყალიბდა 2010 წლის მაისში, პირდაპირ მოუწოდა ადგილობრივ ხელისუფლებას, შეერთებოდნენ ეროვნული პოლიტიკის მიზანს, რაც გულისხმობდა მთლიან მოხმარებაში განახლებადი ენერგიის წილის 15 %-ამდე გაზრდას, ადგილობრივი თვითმმართველობების ენერგეტიკის საკითხებში ხელახლა ჩართვით.[63] იმავდროულად, ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა შეფილდში, ლიიდსა და ბრედფორდში ენერგეტიკასთან დაკავშირებული პროექტები წამოიწყეს.[64] გარდა ამისა, ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა დაიწყეს მათ მიერ გადაცემული ამოცანების საკუთარი პასუხისმგებლობების ფარგლებში დაბრუნება (რერესურსირება). ინგლისში, შოტლანდიასა და უელსში, 140 ადგილობრივ მმართველობაში, საჯარო სამსახურის უმაღლესი ასოციაციის (APSE[65]) მიერ 2010 წელს ჩატარებული გამოკითხვის თანახმად, თითქმის 60 % უთითებს, რომ მათ უკვე დაასრულეს ან მოამზადეს, ან დაგეგმეს მსგავსი რესურსების მობილიზაცია; მხოლოდ 20 %-მა უპასუხა, რომ ისინი არასდროს იყენებდნენ გარე ორგანიზაციების მომსახურებას (APSE, 2011, 11). მსგავსი რერესურსირება მოიცავს ამოცანების ფართო სპექტრს, მათ შორის ნარჩენების უტილიზებას, გადამუშავებას, სოციალურ მომსახურებას, განათლებას, საცხოვრებლის მოვლა-პატრონობას (იქვე, 15). მათი პასუხების გათვალისწინებით, მსგავსი რესურსების უკან დაბრუნების დამაჯერებელ მიზეზად სახელდებოდა „ეფექტურობის გაუმჯობესება და მომსახურების ხარჯების შემცირება“ (იქვე, 11).

წყალი

იტალიაში წყლის სექტორშიც გაჩნდა მიდგომები, რომლებიც ეწინააღმდეგება პრივატიზაციის ტენდენციას. (Citroni, 2010; Wollmann, 2011). ბერლუსკონის კონსერვატიულმა მთავრობამ 2009 წელს რონჩის დადგენილებით წყალმომარაგების სისტემის დისტანციურ პრივატიზებას გზა გაუხსნა. თუმცა ეს გადაწყვეტილება შეწყდა ეროვნული რეფერენდუმის მიერ, 2011 წლის 11 ივნისს, როდესაც უმრავლესობამ უარი თქვა წყალმომარაგების პრივატიზებაზე. პოლიტიკურ კამპანიას, რომელიც წინ უძღოდა რეფერენდუმს, უმთავრესად მხარს უჭერდა წყლის ფორუმის მოძრაობა Forumo dei Movimenti per l'Acqua (ძირითადად, მემარცხენე), რომელიც შედგებოდა 150 ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სხვადასხვა პოლიტიკური ჯგუფისგან[66]. ეს მოძრაობა ასახავს პოლიტიზაციისა (და ზოგ შემთხვევაში იდეოლოგიზაციის) იმ ხარისხს, რომელსაც „წყლის პრივატიზაციის“ პროცესმა მიაღწია. რეფერენდუმის შედეგად, როგორც ჩანს, საერთაშორისო კერძო წყლის კომპანიების მიღწევები შეჩერებულია.

გერმანიაში, სადაც 90-იანი წლებიდან მოყოლებული, დიდმა კომპანიებმა, როგორებიცაა: Veolia, Suez, RWE და E.ON, იყიდეს მუნიციპალური კომუნალური მომსახურება და ამით შეაღწიეს ჯერ კიდევ უპირატესად მუნიციპალურ ამოცანებს დაქვემდებარებულ წყლის რესურსებში, რამაც წინააღმდეგობა გამოიწვია. მაგალითად შტუტგარტში, სადაც 2003 წელს EnBW-ს მიჰყიდა ჰიდროტექნიკური ობიექტები, ჩატარდა ადგილობრივი რეფერენდუმი 2010 წლის ივნისში, რითაც მოთხოვნილ იქნა წყალმომარაგების ხელახლა რემუნიციპალიზაცია. პასუხად, რეფერენდუმის საფუძველზე, საკრებულომ გადაწყვიტა წყლის შესყიდვა 2013 წელს, დათმობის ხელშეკრულების ვადის გასვლის შემდეგ[67]. დაძაბული პოლიტიკური სიტუაცია შეიქმნა ასევე ბერლინის მიწაზე წყლის კომპანიის შესაძლო ხელახალი რემუნიციპალიზაციის გამო. 1999 წელს ჰიდრავლიკური სტრუქტურების 49,9 % გაიყიდა Veolia-სა და RWE-ზე. 2012 წლის ივლისში ბერლინის მიწამ მიიღო RWE-ს აქციების უკან გამოსყიდვის გადაწყვეტილება, დაახლოებით 654 მილიონი ევროს ღირებულებით; უფრო მეტიც, ამჟამად Veolia-ს აქციების 24,95%-ის შესყიდვა განიხილება.[68]

საფრანგეთში ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში მუნიციპალიტეტებმა და ადგილობრივმა ადმინისტრაციებმა უარი თქვეს ამოცანების დელეგირებაზე, რათა თვითონ უზრუნველეყოთ მომსახურების მიწოდება. ამის ერთ-ერთი მიზეზია მათი დიდი კომპანიებისაგან (Veolia, Suez, SAUR) დამოუკიდებლობის მიღწევა და კიდევ უფრო მეტი პოლიტიკური გავლენის მოპოვება წყლის სექტორზე. უნდა აღინიშნოს, რომ საფრანგეთში, „ფართო დელეგირების“ მიუხედავად, სასმელი წყლის ქსელებში ლომის წილი (99% 1980 წლისათვის;

ჩარჩო 4.2

გრენობლი

ქალაქ გრენობლში წყლის მიწოდება, რომელიც 1989 წლამდე მიეწოდებოდა მუნიციპალური ერთეულის მიერ (en régie), 1990 წელს (მატერიალურად) იყო პრივატიზებული, ხოლო მოგვიანებით, 1997 წელს, გადაკეთდა „შერეულ“ კომპანიად (ინსტიტუციური PPP, SEML). 2000 წლის 20 მარტს, საკრებულოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შემდეგ, 2000 წელს წყალმომარაგების რემუნიციპალიზაცია განხორციელდა. დღეს, Régie des Eaux de Grenoble (REG) ორგანიზებულია როგორც საჯარო ორგანო (établissement public à caractère industriel and Commercial — EPIC), რომელიც მთლიანად მუნიციპალურ საკუთრებაშია. იმავდროულად, ჩამდინარე წყლების განკარგვა მოხდა „ინტერმუნიციპალურ“ დონეზე — Communauté d’Agglomération Grenoble — Alpes Métropole (La Métro). ზოგიერთ რეგიონში ამ ზომებმა გამოიწვია ჯაჭვური რეგულარული რეაქცია, რომლის დროსაც ერთი ადგილობრივი ხელისუფლება პირველ ნაბიჯს დგამს, შემდეგ კი სხვებიც ბაძავენ, ისე, რომ იქმნება რემუნიციპალიზაციისაკენ მიმავალი ტენდენცია.

Lachaume, 1997, 67) კვლავ ადგილობრივ ორგანოებს რჩებათ, რომლებსაც, როგორც ავტორიტეტულ ორგანიზაციებს, იურიდიულად უფლება აქვთ, უარი თქვან დათმობის კონტრაქტების ფორმის გამოყენებაზე ვადის ამოწურვის შემდეგ და თვითონ მოახდინონ სერვისების მიწოდება. ამის გარდა, პარიზმა – როგორც სხვა მუნიციპალიტეტების ლიდერმა – წყლის მიწოდების მომსახურების რემუნიციპალიზაცია მოახდინა ქალაქ გრენობლთან 2010 წელს, რაც კიდევ ერთი შთამბეჭდავი მაგალითი იყო ამ მიმართულებით (ჩარჩო 4.2).

ამ განვითარების შედეგად, საფრანგეთის მოსახლეობის პროპორცია, რომელთა წყალმომარაგებაც მუნიციპალიტეტებს ჰქონდათ დაბრუნებული 1970 წელს, 18 %-იდან 2008 წელს 28%-ამდე გაიზარდა (Bordonneau, 2010, 134).

სხვა სექტორები

სხვა შესაბამის სფეროებში პრივატიზების ღონისძიებები ან კერძო სექტორის წარმომადგენლებთან კონტრაქტებიც ამოუხსნელი რჩება. ნარჩენების მართვის სფეროში ეს ცნობილია როგორც „ფორთოხლის რევოლუცია“ (Engartner, 2009, 70, Verbuecheln, 2009). მაგალითად, ნორდრაინ-ვესტფალიის ქალაქ ბერგკამენში 1990-იანი წლების შუა რიცხვებში, ელექტროენერგიის ქსელის უკან დაბრუნების შემდეგ, 2006 წელს მოხდა ასევე ნარჩენების მართვის რემუნიციპალიზაციაც (Schäfer, 2007; Dreyfus, 2010). ეს მაგალითი გამოიყენა სხვა გერმანულმა ქალაქებმაც (Gruner., 2009, Verbuecheln, 2009). 2009 წელს ჩატარებული კვლევის თანახმად, გერმანიის ადგილობრივი ხელისუფლების 10% იმ დროისთვის დაგეგმილი ჰქონდა ნარჩენების რემუნიციპალიზაციას (Ernst & Young, 2007, 16). 2009 წელს 44 შემთხვევა დაფიქსირდა, სადაც ნარჩენების განკარგვის რემუნიციპალიზაცია დადგა პოლიტიკურ დღის წესრიგში (Gruner, 2009, Dreyfus,2010). საფრანგეთში ადგილობრივი სკოლების სასადილოები კიდევ ერთი ცნობილი მაგალითია რემუნიციპალიზაციის (მაგ., ლე ჰავრეში, სადაც რემუნიციპალიზაცია გახდა კერძო პროვაიდერებისაგან შესრულების დეფიციტის მიზეზი). კვლევის მიხედვით, საფრანგეთის დიდ ქალაქებში სასკოლო სასადილოების უმრავლესობა (63 %) იმართება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ, ხოლო მხოლოდ 37 %-ის შემთხვევაშია ფუნქცია „დელეგირებული“ ან გამოცხადებულია ტენდერი (Dexia, Crédit Local/AMGVF 2004; Kuhlmann, 2009). საერთაშორისო მიმოხილვის გასაცნობად იხილეთ Hall და სხვები. (2012, 2013, 207).

4.4.5 ქვეყანათაშორისი შედარება: დაახლოება, შეუსაბამობა, თანმიმდევრულობა და განმარტებითი ფაქტორები

დაახლოება, შეუსაბამობა, თანმიმდევრულობა

საჯარო ფუნქციების პრივატიზაცია, მარკეტიზაცია და კომერციალიზაცია („კომიდიფიკაცია“), როგორც ევროპულ, ასევე საერთაშორისო კონტექსტში, ადმინისტრაციული რეფორმების მნიშვნელოვან „მეგა ტრენდებად“ მიიჩნევა. ნაციონალიზებული და მუნიციპალიზებული საწარმოების პრივატიზაცია ეკონომიკის, სერვისებისა და ინფრასტრუქტურის სფეროში და (ძირითადად) საზოგადოებრივი სერვისებიდან კერძო კომერციულ სერვისებზე გადასვლა, ხოლო პარალელურად სახელმწიფო ინსტიტუტების „სტიმულაციურ ფუნქციამდე“ შეზღუდვა, შეიძლება ჩაითვალოს ევროპის ქვეყნებისა და მათი ადმინისტრაციული სისტემების კონვერტირებად მოვლენებად ბოლო 20 წლის განმავლობაში. გარდა ოფიციალური და, ხშირ შემთხვევაში, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების პრივატიზებისა, მიმდინარეობს ორგანიზებული მუნიციპალური კომპანიებისა და კერძო კანონმდებლობის შესაბამისად დაფუძნებული კომპანიების განაწილების ზრდა (კორპორატიზაცია; Grossi და Reichard, 2008) ადგილობრივ დონეზე მთელ ევროპაში. უფრო მეტიც, მყიდველსა და მომწოდებელს შორის გამიჯვნა და კერძო სერვისის პროვაიდერების ჩართვა მომსახურების ხელშეკრულებებით (ფუნქციონალური პრივატიზაციით) აღმოჩნდა ევროპული ადმინისტრაციების მოდერნიზაციის ტენდენციები. ამ განვითარების შედეგად ევროპის ბევრ ქვეყანაში საჯარო სექტორი არა მარტო რაოდენობრივად შემცირდა (იხ. თავი 2, ცხრილი 2.3), არამედ ის უფრო დიფერენცირებული და ფრაგმენტული გახდა სექტორის თვალსაზრისით. ეს გამოწვეულია იმით, რომ მრავალი გარე, დაუსაბუთებლად მოქმედი „შემცვლელი აგენტები“ ჩაერთნენ სახელმწიფო მომსახურების მიწოდებაში, ხოლო სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლებები უარს ამბობდნენ სახელმწიფო პროდუქტის პირდაპირ წარმოებაზე.

ძირითადი ადმინისტრაციის მეშვეობით იერარქიული „ზედამხედველობა“ შემცირდა, ხოლო დაემატა სახელშეკრულებო და პრივატიზებული სერვისული ტერიტორიები და ახლა ეს ზონები წარმოადგენს კერძო ან ნახევრად სახელმწიფო (პარასახელმწიფო/პარამუნიციპალური) სატელიტების უფრო და უფრო გაუგებარ ფორმირებებს. განხილულ ქვეყნებში მოთამაშეთა სპექტრში სახელმწიფო ამოცანების შესრულება მნიშვნელოვნად იქნა დიფერენცირებული და გავრცელებულ იქნა „მასტიმულირებელი სახელმწიფოს“ მოდელი. ადგილობრივი მმართველობის სისტემებისთვის „გადასვლა ადგილობრივი მართვიდან

ადგილობრივ თვითმმართველობაზე“ (Stoker, 1999, 41), რომელიც განსაზღვრული იყო გაერთიანებულ სამეფოში, შეიძლება, ზოგადად, დამახასიათებელი იყოს. ამასთან დაკავშირებით, საფრანგეთმა, „დელეგირების ტრადიციის“ წყალობით, მიაღწია დიდ წარმატებას, სხვა ქვეყნებმა კი ამ მიმართულებით აჩვენეს შესაბამისი კონვერგენციული განვითარება. თუმცა გარდამავალი მოვლენები ასევე იწვევენ „სატელიტური ფორმირების“ შედეგებს (Lachaume, 1996, 67; Kuhlmann, 2009, 167), რაც განაპირობებს მენეჯმენტისა და მართვის პრობლემების ზრდას, ტრანსაქციის ხარჯებს და გამჭვირვალობის დეფიციტს. ახალი ინსტიტუციური ეკონომიკა თავისი ძირითადი აგენტის თეორიით, რომელიც ხშირად გამოიყენება პრივატიზაციის გასამართლებლად, არის მნიშვნელოვანი წვლილი ამ თეორიაში (Reichard, 2002).

საპრივატიზებო დისკუსიებისა და პრივატიზაციის პრაქტიკის გათვალისწინებით, ზოგადი ევროპული დაახლოების მიუხედავად, განსხვავებები არსებობს ინდივიდუალურ ქვეყნებს (არა ქვეყნებს შორის სექტორებისა და ადმინისტრაციული დონის ქვეყნებს შორის) შორის გამოყენებული ზომების, ინტენსივობისა და ტიპის მიხედვით. გაერთიანებული სამეფო შეიძლება განიხილებოდეს როგორც ბაზრის რადიკალური პრივატიზაციის მოდელი, რომელსაც ახასიათებს ადგილობრივი ხელისუფლების, როგორც მრავალფეროვანი მომსახურების მონოპოლიური პროვაიდერის, „უფლებამოსილებისაგან დაცლის“ სურვილი. შესაბამისად, დიდი ბრიტანეთი და ახალი ზელანდია მიეკუთვნებიან მარკეტიზაციისა და მინიმიზაციის ტიპის ქვეყნების ჯგუფს („რომლებმაც უფრო სწრაფად გაიარეს მარკეტიზაციისა და მინიმიზაციის გზები; Pollitt და Bouckaert, 2004, 179). ამ პროცესის დროს ეს ქვეყნები მკაცრად ხელმძღვანელობდნენ საჯარო სექტორის მოდერნიზაციის, ლიბერალიზაციის იდეებითა და ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) კონცეფციებით.

Pollitt-ისა და Bouckaert-ის თანახმად, შვედეთი და საფრანგეთი შეიძლება კლასიფიცირებული იყოს როგორც „მოდერნიზაციის“ მოდელის ქვეყნები, რადგან პრივატიზაცია უფრო ზომიერად მოხდა და უკავშირდებოდა ადმინისტრაციულ კულტურასა და სოციალური სახელმწიფოს ტრადიციას. შვედეთში სოციალური სახელმწიფოს მოდერნიზაცია, პირველ რიგში, განხორციელდა კონკურენციის გახსნის გზით და პროვაიდერების დივერსიფიკაციით, რომელიც ხასიათდებოდა სოციალური რეგულაციებითა და მომხმარებლის დემოკრატიული ღირებულებებით. სახელმწიფო კომპანიების პრივატიზაცია არ მომხდარა იმავე მასშტაბით, როგორც სხვა ევროპულ ქვეყნებში და აქტივების პრივატიზაცია იყო გამონაკლისი, ვიდრე წესი. საფრანგეთში ეროვნულ დონეზე კონკურენციის გახსნა მოხდა მხოლოდ თანდათანობით და საკმაოდ გვიან, რაც განპირობე-

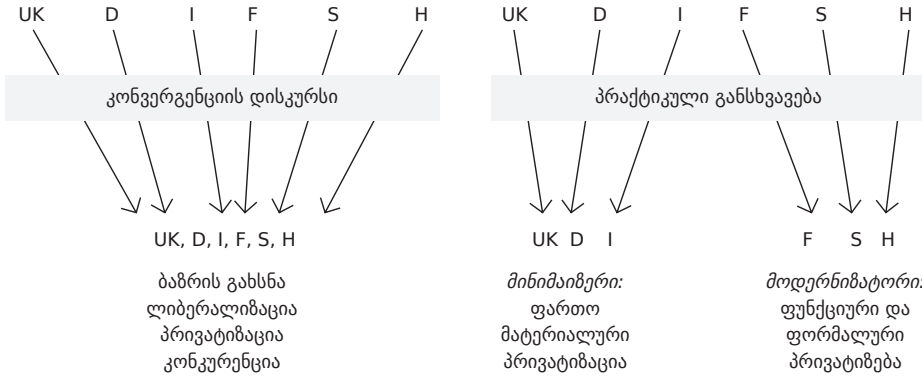
ბული იყო ტრადიციული სტრუქტურების შენარჩუნების მცდელობით და საფრანგეთის საჯარო სამსახურის მემკვიდრეობის დაცვით. ასევე, ადგილობრივ სფეროში სპეციალური სამართლებრივი რეგულაციებით მოხდა სტიმულირება, რათა უზრუნველყოფილიყო მომსახურების ფუნქციის გადაცემა ნაწილობრივ პრივატიზებულ („შერეულ“) კომპანიებზე (SEMLs). დათმობების გზით აუთსორსინგის გრძელვადიანი პრაქტიკის გამო, ფუნქციური პრივატიზაციისკენ მიმართული რადიკალური ნაბიჯები არ იყო საჭირო, ამიტომ ამას შეიძლება ეწოდოს მოდერნიზაცია (Pollitt-ისა და Bouckaert-ის ტიპოლოგიის გაგებით).

2000-იანი წლების დასაწყისში გერმანია Pollitt-მა და Bouckaert-მა დაასახელეს არსებული მდგომარეობის შემნარჩუნებელ ქვეყნად და, გარკვეულწილად, მოდერნიზატორადაც, სადაც ახალი საჯარო მმართველობით (NPM) გამოწვეული ცვლილებები უფრო ადაპტირებულად განხორციელდა, ძირითადად, სტაბილური პოლიტიკური და ადმინისტრაციული სტრუქტურების გამო. ამასთან, 1990-იანი წლების ეროვნული პრივატიზების პოლიტიკით, გერმანია აღარ უნდა ეკუთვნოდეს ამ ჯგუფს. პირველი, კოლის ეპოქის დასაწყისში, შედარებით ზომიერი პრივატიზაციის გეგმის შემდგომ, პრივატიზების ტემპი კიდევ უფრო გაიზარდა, რომლის შედეგადაც, დღესდღეობით, ყველა მსხვილ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ინფრასტრუქტურული საწარმოებიდან მხოლოდ გერმანიის რკინიგზაა სახელმწიფო საკუთრებაში 100 %-ით, რომლის IPO დროებით შეჩერდა საფინანსო ბაზრის კრიზისის გამო და არა ეროვნული პოლიტიკური ნების ნაკლებობით. მთავრობათა პოლიტიკური შეფერილობისა (განსხვავებით, მაგალითად, საფრანგეთის, იტალიისა და დიდი ბრიტანეთისგან) და პროფკავშირების მხრიდან ყოველგვარი შესამჩნევი წინააღმდეგობისგან დამოუკიდებლად, გერმანია გახდა „მგზნებარე ლიდერი“ (Deckwirth, 2008, 87) ევროპული ლიბერალიზაციის 90-იანი წლების შუა პერიოდის შემდეგ. სამი ძირითადი ლიბერალიზაციის აქტები (რკინიგზა – 1994, ტელეკომი – 1996, საფოსტო სისტემა – 1997) მიღებულ იქნა ფართო ეროვნული პრივატიზაციის კონსენსუსის საფუძველზე. ამის ფონზე არსებობს იმის მტკიცებულება, რომ გერმანია – ყოველ შემთხვევაში, ეროვნული დონის გათვალისწინებით, – შემნარჩუნებლისგან გადაქცეულია მარკეტერიზატორად/მინიმიზატორად. ამ ფაქტს ასევე ადასტურებს სახელმწიფო დასაქმების მნიშვნელოვანი ვარდნა 12,2 %-იდან (1995 წელს) 9,6 %-ამდე (2008 წელს). როგორც ასეთი, გერმანია OECD-ის ქვეყნებთან შედარებით, აშკარად ჩამორჩება შვედეთსა (2008 წელს 26,2 %) და საფრანგეთს (21,9 %), მაგრამ ასევე მნიშვნელოვნად ჩამორჩება იტალიას (14.3 %), გაერთიანებულ სამეფოს (17,4 %) და უნგრეთს (19,5 %) და მეტ-ნაკლებად ერთ დონეზეა პოლონეთსა (9.7) და შვეიცარიასთან (9.7, OECD, 2011, იხ. თავი 3, ცხრილი 3.3). გერმანიის მუნი-

ციპალური ეკონომიკისთვის, რომელიც კვლავ რჩება საჯარო მომსახურების მთავარ მიმწოდებლად, უნდა შეფასდეს მარკეტიზატორად/მინიმიზატორად უფრო კვალიფიციურად, რადგან, მიუხედავად ლიბერალიზაციისა და პრივატიზაციისა, ელექტროენერგიის, გაზისა და წყლის ადგილობრივი მომწოდებლები კვლავ, ძირითადად, სახელმწიფო საკუთრებაშია და ნაწილობრივ პრივატიზებული კომპანიებიც კი გამოსყიდულია, ამიტომ ტრადიციული „შემნარჩუნებელი“ სტრუქტურების დაცვა (შენარჩუნება) უფრო გამოხატულია.

მიუხედავად 1990-იანი წლების დასაწყისში პრივატიზების ფრთხილად დაწყებისა (ფორმალური), იტალია ითვლება ევროპაში ყველაზე მასშტაბურ პრივატიზების პროგრამის მქონე ქვეყნად, რაც პრივატიზაციის შემოსავლების თვალსაზრისით იზომება და ათწლეულების განმავლობაში ხორციელდება. გერმანიისგან, როგორც ევროპული მოთხოვნების „ლიდერისაგან“, განსხვავებით, იტალიაში ევროკავშირის პოლიტიკა არის პრივატიზაციის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი და მამოძრავებელი ძალა, დაწყებული კერძო გაყიდვებიდან მსხვილ IPO-მდე. სამთავრობო ინდუსტრიული კომპანიებიდან საბანკო და სადაზღვევო სექტორიდან სახელმწიფოს გაძევების შემდეგ და, საბოლოოდ, ნაბიჯ-ნაბიჯ, დიდი ინფრასტრუქტურული საწარმოებიდან, იტალიის დენაციონალიზაციის პოლიტიკამ პიკს მიაღწია 1990-იანი წლების შუა ხანებისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ იტალიის ბიზნესი, არსებითად, აქტიურია ბიზნესსექტორში და სახელმწიფო მეწარმეობიდან მარეგულირებელ სახელმწიფოზე გადასვლა არ არის დასრულებული (Mayer, 2006, 205), იტალია შეიძლება შეუერთდეს მარკეტიზატორის/მინიმიზატორის ქვეყნებს ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში განხორციელებული პრივატიზების ფარგლებში. ეს დასტურდება იმით, რომ იტალიაში დასაქმებულთა რიცხვი 14,3 %-ია (2008 წ.), რაც შვედეთსა და საფრანგეთზე ბევრად უფრო დაბალია, ოდნავ ნაკლებია, ვიდრე გაერთიანებული სამეფოს მონაცემი (OECD, 2011).

გარდა იმისა, რომ მასშტაბი და ინტენსივობაა განსხვავებული, არაერთგვაროვანია ასევე ევროპულ ქვეყნებში პრივატიზაციის ინსტრუმენტები და ფორმები, რაც „განსხვავებაა დაახლოების პროცესში“. მიუხედავად იმისა, რომ ოფიციალური პრივატიზაცია ჯერ კიდევ ჭარბობს ეროვნულ დონეზე შვედეთში, ხოლო ფუნქციური პრივატიზაცია პროგრესირებს ადგილობრივ დონეზე, გაერთიანებულ სამეფოში, გერმანიასა და იტალიაში აქტივების პრივატიზაციის ხარისხი მნიშვნელოვნად გაიზარდა. ეს განსხვავება აშკარა ხდება სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების – კერძოდ, ინფრასტრუქტურული კომპანიების განხილვის დროს. ეს აშკარაა, აგრეთვე, მუნიციპალურ ეკონომიკურ სექტორში, სადაც ისინი უფრო მეტად ეყრდნობიან საჯარო-კერძო კომპანიებს და კერ-



წყარო: ავტორისეული დიაგრამა

სურათი 4.14 დისკურსის დაახლოება და პრაქტიკის განსხვავება ქვეყნის მიხედვით

ძო საკუთრებას. ამ გაგებით, ამ ქვეყნებში პრივატიზების პოლიტიკა უფრო რადიკალურია და თან ახლავს სახელმწიფო ქონების გაყიდვა, რაც ცალმხრივად არ შეიძლება გაუქმდეს. ამის საპირისპიროდ, საფრანგეთი გვიჩვენებს მსგავსებებს შვედეთთან იმდენად, რამდენადაც იგი უფრო მეტად ეყრდნობა მყიდველსა და მიმწოდებელს შორის გაყოფას – თუმც ეს გამოწვეულია 100 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში არსებული ფუნქციათა დათმობის კულტურით – და ამით ინარჩუნებს ცალმხრივ გადაწყვეტილებას საწარმოების დაბრუნების შესახებ. (სურათი 4.14 შეჯამებულია).

განმარტებითი ფაქტორები

ზემოხსენებულ დისკურსულ და ინსტიტუციურ კონვერგენციას ევროპული ქვეყნების პრივატიზაციის პოლიტიკაში აქვს გარე და ენდოგენური განმსაზღვრელი ფაქტორები, რომლებიც მიუთითებენ ამ წიგნის დასაწყისში ასახულ ახალი ინსტიტუციონალიზმის ახსნა-განმარტებით მიდგომებზე. ეკონომიკური კრიზისის ნიშნები და სოციალური სახელმწიფოს დაფინანსების მზარდი პრობლემები, როგორც გადამწყვეტი მაკროეკონომიკური მოქმედება საერთაშორისო პრივატიზაციის დისკურსისთვის,[69] რეფორმის სფეროს მნიშვნელოვანი ბერკეტია.

სწორედ აქ შემოდის თამაშში სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმის თეორიული მიდგომა, რომლის თანახმად, ადაპტაციები ხდება – (გარეგანი) ზეწოლის შედეგად – „იძულებითი იზომორფიზმი“ – ევროკავშირის შემთხვევაში, როგორც იურიდიული ვალდებულებების ადაპტაცია. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირს არ შეუძლია, ბრძანოს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სა-

წარმოების პრივატიზება, ევროკომისიას უფლება აქვს, გამოსცეს შესაბამისი დირექტივები და რეგლამენტი წევრ სახელმწიფოებზე, კონკურენციის წესების დარღვევის შემთხვევაში, სახელმწიფო კომპანიების მიერ. შედეგად, იქმნება პირდაპირ იძულებით ზეწოლის მექანიზმი. ამრიგად, ერთი მხრივ, გამოყენებულ იქნა ინფრასტრუქტურული ზონების ლიბერალიზაციის შესაძლებლობა ინდუსტრიის სპეციფიკური ევროპული ნორმების დახმარებით. (მაგ.: ევროკავშირის დირექტივა ელექტროენერგიით სარგებლობაზე, ევროკავშირის დირექტივა კომერციული ნარჩენებზე და ა.შ.). გარდა ამისა, რეგულაციები, რომლებიც განსაზღვრულია შიდა ბაზრის გამოყენების შესახებ ევროპული შეთანხმების, კონკურენციის შესახებ ევროპული კანონის, სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონისა (Schmidt, 2008, Töller, 2010) და ევროპის იუსტიციის სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის საფუძველზე, ქმნის უარყოფითი ინტეგრაციის საფუძველს, იძულებითი ზეწოლის გაგებით (Schmidt, 2004, 18; Töller, 2010). ეს რეგულაციები ზრდის პრივატიზაციებს კონკურენტული ტენდერის შედეგად, რადგან მუნიციპალური საწარმოები ხშირად ვერ შედიან ტენდერის პროცესში გაურკვეველი შედეგის გამო, ან იმის გამო, რომ კერძო კომპანიები მიიღებენ დათმობებს. ანალოგიურად, ეს ეხება სახელმწიფო დახმარების აკრძალვას, როგორც ეს მოცემულია 87-ე მუხლში (Blauberger და Töller, 2011), რამაც გამოიწვია პრივატიზებასთან დაკავშირებით ზეწოლის გაზრდა და კერძო კომპანიების მიერ ბაზრის წილის დაპყრობა სახელმწიფო საწარმოებში სუბსიდიების შეწყვეტის შედეგად.[70]

პირიქით, ნორმატიული წნეხი წარმოქმნა ევროკომისიამ იმ საქმიანობის სფეროში, სადაც მანამდე არ გააჩნდა მარეგულირებელი უფლებამოსილებები. ეს იმიტომ, რომ, პირველი, მუნიციპალურ მოთამაშეებს ურჩია, გამოიყენოს კონკრეტული „ურთიერთდახმარების“ ტექნიკა (OMC (კოორდინაციის ღია მეთოდი), ბენჩმარკინგი, თანხმობა, მიმოხილვა); მეორე, მომსახურების მიწოდებაში გარკვეული ორგანიზაციული ვარიანტებისა (პრივატიზაცია) და პროცედურების (კონკურენციაზე ორიენტირებული მენეჯმენტი) იმიტაცია სტიმულირდება კომისიის მიერ რეგულირების კონცეფციების გავრცელებით, ადგილობრივი საჯარო ამოცანების მიწოდების სასურველი მეთოდების მიმართ და მისი გავლენის განხორციელების გზით (Rein და Schön, 1993; Quack, 2005). ამრიგად, ევროკავშირმა შეიმუშავა 1980-იან და 1990-იანი წლების ნეოლიბერალური რეფორმების ყოვლისმომცველი დისკურსული ციკლი, რასაც მოჰყვა საკვანძო ახსნა და ლოზუნგის შექმნა, რომ „კერძო უკეთესია, ვიდრე სახელმწიფო“, რომელიც გასცდა ქვეყნებს და სექტორებს (თუმცა განსხვავებებით იხ. შემდეგ, ქვემოთ).

ერთი მხრივ, პრივატიზების მოძრაობის კონვერგენცია შეიძლება აიხსნას როგორც ეგზოგენური და ზემოდან ქვემოთ განვითარება, რომელიც წამოიწყო ან, მინიმუმ, დააჩქარა ევროკავშირის ინსტიტუტებმა (ე.წ. გადმოტვირთვა; Dyson და Goetz, 2003) და ეს ხასიათდება იძულებითი ან ნორმატიული წნეხით. „იძულებითი ზომების რეგულირება“ ეხება აქ განხილულ ქვეყნებს, კერძოდ: იტალიასა და საფრანგეთს, შეზღუდული ფორმით, შვედეთსა და უნგრეთს და, გერმანიის შემთხვევაში, ენერგეტიკასა და ნაწილობრივ ნარჩენების სექტორებს. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, პრივატიზაციები პირდაპირ და არაპირდაპირი გზით გამოწვეულ იქნა ევროკავშირის პოლიტიკით (დირექტივები, დარგის სპეციფიკური რეგულაციები, სახელმწიფო დახმარების პოლიტიკა, შიდა საბაზრო პოლიტიკის ეკონომიკური შედეგები, ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის კონვერგენციის კრიტერიუმები).

მეორე მხრივ, ასევე იყო აღმავალი პროცესები (დატვირთვა) ევროპული პოლიტიკის ჭრილში, გამოწვეული ცალკეული წევრი სახელმწიფოების მიერ (ენდოგენურად), რომელთაც ჰქონდა „ევროპეიზაციის“ დისპერსიული და, საბოლოოდ, ეგზოგენური ეფექტი. ეს განსაკუთრებით ეხება გაერთიანებულ სამეფოს. მაშინ, როდესაც მარგარეტ ტეტჩერი ითვლებოდა ანტიევროპული განწყობის პოლიტიკოსად (Mergel, 2005, 198), ბრიტანეთის პრივატიზების მოდელის გავლენა ევროკავშირზე – და ევროკავშირის მიერ მისი წევრი სახელმწიფოების შუამავლობით – მნიშვნელოვანი იყო (Drew, 2008, 41). სახელმწიფო ინფრასტრუქტურის თითქმის ყველა სფეროში დიდი ბრიტანეთი ევროკავშირის ლიდერია კომერციალიზაციის, პრივატიზაციისა და ლიბერალიზაციის პროცესებში. ამან განაპირობა ის, რომ ბრიტანული მოდელი – მიუხედავად მისი ყველა ხარვეზისა – იქცა სხვა ქვეყნებში რეორგანიზაციის პროცესების კრიტერიუმად, ასევე დისკურსებისა და პრინციპების მოდელი ევროპულ დონეზე, ხოლო ევროკომისია პირდაპირაც კი მოიხსენიებდა გაერთიანებულ სამეფოში არსებულ დინამიკას (Dickhaus და Dierz, 2004, 46). მსგავსი „ქვემოდან ზემოთ“ ღონისძიებები წამოიწყო გერმანიის პოლიტიკამ, რომელიც ასევე აღმოჩნდა დაჩქარებული ევროპული ლიბერალიზაციის მოძრაობის ინიციატორი. ამრიგად, ევროკავშირი იყო არა ერთადერთი მიზეზი ინფრასტრუქტურული საწარმოების სფეროში პრივატიზების პროცესების განვითარებისა, არამედ იყო დამაჩქარებელი ამ მიმართულებით მოლაპარაკებების განვითარებისა (Deckwirth, 2008, 87). ეს გვიჩვენებს, თუ როგორ იყენებდა ევროკავშირი („ევროპის გამოყენება“; იხ. Getz, 2006), ერთი მხრივ, მოეხდინა მის ქვეყნებში ეროვნული პოლიტიკის სპეციფიკური უპირატესობების ლეგიტიმაცია, მეორე მხრივ, გავლენა მოეხდინა პოლიტიკურ კურსზე ევროპულ დონეზე.

ევროკავშირის პოლიტიკის ძლიერი გავლენა ეროვნულ/ადგილობრივ ინსტიტუციურ ცვლილებებზე ასევე შეიძლება შეინიშნოს ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) შემდგომ პერიოდში. ამრიგად, ადგილობრივი ხელისუფლების მზაობა და მოტივაცია, მონაწილეობა მიეღო საჯარო სერვისების უზრუნველყოფაში, ევროკავშირის რეგულაციებში განხორციელებული ცვლილებებით იყო სტიმულირებული, რომლებიც ეხებოდა ადგილობრივი ხელისუფლების როლსა და პოზიციას ევროკავშირის მთავრობათაშორის გარემოში. ევროკავშირში (და ამავე დროს ეროვნულ დონეზე), ბოლო პერიოდში გაძლიერდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსი და ფუნქციები, როგორც 2009 წლის დეკემბრის ლისაბონის ხელშეკრულებაში იქნა განსაზღვრული (იხ. ზემოთ). მიუხედავად „ზოგადი ეკონომიკური ინტერესის სერვისების“ უზრუნველყოფისა, ლისაბონის ხელშეკრულების ოქმით (რომელსაც აქვს იგივე იურიდიული სტატუსი, როგორიც ხელშეკრულებას), გათვალისწინებულია, რომ ამ „ზოგადი ინტერესის სერვისების“ მიმართ ევროკავშირი აშკარად ცნობს ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების როლსა და ფართო უფლებამოსილებას მომხმარებლების მოთხოვნილებებთან მაქსიმალური სიახლოვის უზრუნველსაყოფად, ზოგად ეკონომიკურ ინტერესს სერვისების უზრუნველყოფაში, ექსპლუატაციასა და ორგანიზებაში, ისევე როგორც ცნობს „მრავალფეროვნებას ზოგადი ეკონომიკური ინტერესის სხვადასხვა სერვისს შორის და მომხმარებლების მოთხოვნილებებსა და პრეფერენციებში განსხვავებას, რაც შეიძლება სხვადასხვა გეოგრაფიული, სოციალური ან კულტურული სიტუაციიდან გამომდინარე იყოს.“ ეს ნიშნავს, რომ ევროკავშირმა მნიშვნელოვნად შეამსუბუქა პროგრამული მანდატი და ერთიან ბაზარზე მოთხოვნა, ფაქტობრივად, ვირტუალურად დაუშვა ადგილობრივი გამონაკლისები და, შესაძლოა, ადგილობრივი ბაზრებიც კი. ამასთან, გარკვეული პოლიტიკის სფეროებში ადგილობრივი ხელისუფლების დონე აღიარებულია მნიშვნელოვან მოთამაშედ, როგორც ევროკავშირის, ისე ეროვნული მთავრობებისთვის. ეს, პირველ რიგში, ეხება გარემოს დაცვისა და ენერგიის დაზოგვის სფეროში არსებულ მიზნებს.[71] ენერგიის დაზოგვისა და კლიმატის შენარჩუნების შესახებ შეთანხმებული პოლიტიკის განსახორციელებლად ადგილობრივი ხელისუფლება აღიარებულ იქნა ყველაზე მნიშვნელოვან მონაწილედ.

ამასთან, ევროპულ რეფორმებთან დაკავშირებით დისკუსიებში დაფიქსირებული ნიმუშები ასევე ენდოგენურად განისაზღვრება მოცემულ ქვეყნებში „მოთამაშეთა კოალიციების“ ფორმირებით. ეს დაკვირვება თეორიულად შეიძლება აისახოს ინსტიტუციონალიზმზე ორიენტირებულ კონცეფციაში, რომელიც ყურადღებას ამახვილებს ვეტოს ძალაუფლების მქონე მოთამაშეების ქცევის პრეფერენციებზე და სტრატეგიებზე, კერძოდ, ეროვნული პარტიების და ადგი-

ლობრივი პოლიტიკური აქტორების საარჩევნო მიზნებზე (პოლიტიკისა და ხმების ძებნაზე). გერმანიაში ეს შეიძლება აისახოს, მაგალითად, იდეოლოგიურ ცვლილებებში, როგორც ძირითად სახალხო პარტიებში, რომელთა მთავრობებმაც მოიპოვეს მხარდაჭერა 1982 წლის შემდეგ პრივატიზების შესახებ ფართო კონსენსუსის შედეგად, და რომლის დროსაც მოხდა პროფკავშირების მობილიზაცია (გამონაკლისი საფოსტო მუშაკთა კავშირი), რამაც გამოიწვია „პრივატიზაციისთვის“ მოთამაშის ვეტოს კონფიგურაცია. სხვადასხვა მთავრობის პრივატიზების პოლიტიკა შეიძლება მეტ-ნაკლებად უკავშირდებოდეს მათ წინამორბედებს, ისე, რომ მოთამაშეთა განსხვავება აშკარა არ არის. იტალიაში ასევე იყო ფართო პოლიტიკური და იდეოლოგიური კონსენსუსი შესაბამის დონეზე პოლიტიკურ მოღვაწეებს შორის პრივატიზებასთან დაკავშირებით – თუმცა აქ ეს მოხდა პროფკავშირების წინააღმდეგობის პირობებში. ეს კონსენსუსი ეყრდნობოდა პრივატიზაციის, როგორც პოლიტიკური სტრატეგიის, გამოყენებას და ლეგალიზაციას, რათა მომხდარიყო პარტიების მიერ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების რეკვიზიცია (Berti, 1998) და შესუსტება საწარმოს მენეჯმენტსა და პოლიტიკურ კლასებს შორის, რადგან 1990 წლის დასაწყისში ისინი იყვნენ ლეგიტიმაციის ღრმა კრიზისში კორუფციული ბრალდების გამო. ამრიგად, მოთამაშეთა თვალსაზრისით, პრივატიზაციის პოლიტიკა აქ შეიძლება აიხსნას მმართველი პარტიების საარჩევნო მიზნებითა (პოლიტიკური პარტიისათვის ხმის მიცემის სურვილი) და პოლიტიკური სუბიექტების მოქმედებებით.

ამასთან, ანალიზმა აჩვენა, რომ ქვეყნები ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) სხვადასხვა გზას დაადგნენ და სხვადასხვა ტიპის რეფორმები განახორციელეს (შეუსაბამობა კონვერგენციასთან), რაც მიუთითებს იმაზე, რომ გაგრძელდება და, ზოგიერთ შემთხვევაში, კიდევ უფრო მრავალფეროვანი ხდება სხვაობა. ერთ-ერთი მთავარი ახსნა, რომელიც უკავშირდება მოთამაშეზე ორიენტირებულ ინსტიტუციონალიზმს, ეხება პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ სუბიექტებს. მათ აქვთ არჩევანის თავისუფლება, მაგალითად, ინიციირების განხორციელებისას, აგრეთვე პრივატიზების ზომების აღკვეთისას და (არა) ევროპული დირექტივების განხორციელებისას. ევროპის ქვეყნებში მნიშვნელოვანი ცვლილება მოხდა იმ საკითხში, რამდენად და რა დოზით უნდა ყოფილიყო მიღებული ახალი საჯარო მმართველობით (NPM) მოტივირებული პრივატიზაციის ლოგიკა. ამრიგად, ბრიტანეთის პრივატიზების ზომების რადიკალური ბუნება დიდწილად შეიძლება აიხსნას ტეტჩერის მთავრობის ძალაუფლების პოლიტიკური მანიფესტაციით, რომელსაც ვერ დაუპირისპირეს ოპოზიციურად განწყობილი მოთამაშეების ვეტო; ასევე, ლიბერალური ბაზრის პოლიტიკური იდეოლოგიით, რამაც, თავის მხრივ, იმოქმედა მთელ ევროპაზე.

ამის საპირისპიროდ, გერმანიის მუნიციპალური ეკონომიკის ლიბერალიზაცია ნაკლებად დრამატული იყო ძირითად აქტორთა განლაგების გამო, რომელიც შედგებოდა ფედერალური მთავრობის, ევროკომისიისა და ადგილობრივი მმართველობებისგან და ასევე რემუნიციპალიზაციის წახალისების გამო. ამასთან, პრივატიზების გეგმების გაუქმება ან ადგილობრივ დონეზე მუნიციპალური საწარმოების ან ობიექტების გამოსყიდვა ხშირად ადგილობრივი პოლიტიკური აქტორების სტრატეგიული საარჩევნო მოსაზრებებით იყო გამოწვეული (ხმის მაძიებლები), რისთვისაც წარმატებული რეფერენდუმი ჩაატარეს პრივატიზების ღონისძიების საწინააღმდეგოდ ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა. ამრიგად, პოლიტიკური აქტორები ეძებენ და იყენებენ შესაძლებლობას, მიიღონ პოლიტიკური კონტროლი მომსახურების მიწოდების ხარისხსა და ფასებზე და განახორციელონ სოციალური, გარემოსდაცვითი და ა.შ. მიზნები (კეთილდღეობის ეფექტები), მაგალითად, სტრუქტურულად და ქრონიკულად დეფიციტური მომსახურების სექტორებში (მაგალითად, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი). ამავე დროს, ისინი მოქმედებენ „პოლიტიკური რაციონალიზმის“ პირობებში, რომელიც (იდეალურად) ორიენტირებულია საზოგადოების საერთო სიკეთესა და საუკეთესო ინტერესებზე.

მონაწილეთა სპეციფიკურ სტრუქტურას ასევე აქვს მნიშვნელოვანი ახსნა საფრანგეთისა და შვედეთის შემთხვევაში უფრო ზომიერი ან არაორდინარული პრივატიზების ზომებთან დაკავშირებით. პირველისთვის პრივატიზების მიმართ არსებობდა „ცოცხალი“ წინააღმდეგობა, რომლის მიღწევა შესაძლებელი გახდა მხოლოდ რთული კომპრომისული კომბინაციებით (იხ. Beckmann, 2008, 126). ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, ძნელად არსებობდა საფუძველი კონსენსუსის მიღებაზე აქტივების პრივატიზაციის შესახებ − გამონაკლისების გათვალისწინების გარეშე. ასე რომ, მიზანი უფრო ზომიერი, კონკურენციაზე ორიენტირებული მოდერნიზაცია იყო. თუმცა, იმავდროულად, ამ მიდგომამ შეიძლება მხარდაჭერა მოიპოვა ფართო პოლიტიკური ალიანსებისგანაც (მაგალითად, შვედეთში); იხ. Schalauske და Streb, 2008, 215). ზოგადად, ევროპის ქვეყნების პრივატიზების პოლიტიკაში განსხვავებები, უპირველეს ყოვლისა, შეიძლება აიხსნას მოთამაშეთა ვეტოს და პოლიტიკურ პრეფერენციათა ეროვნული ან ადგილობრივი კონფიგურაციით (Mayer, 2006, 275), რომელშიც პარტიულმა განსხვავებებმა მხოლოდ შეზღუდული როლი შეასრულა, როგორც ეს ნაჩვენებია დიდი ბრიტანეთისა და გერმანიის მაგალითებზე; მეორეც, ქვეყნებს შორის პრივატიზაციის განსხვავება აიხსნება მათი ადმინისტრაციული და საჯარო სექტორის კულტურის თავისებურებებით, რომლებმაც გავლენა მოახდინეს პრივატიზაციის შესაძლო ნაბიჯებზე. ეს ეხება შვედეთის სოციალურ სახელმწიფოს და საფრანგეთში საჯარო სამსახურს, ასევე გერ-

მანიის მუნიციპალურ სამსახურებს ან იტალიის ადგილობრივ მუნიციპალურ გაერთიანებას, რომლებმაც გამოავლინეს გამძლეობა და წინააღმდეგობა, მიუხედავად პრივატიზაციის ზეწოლისა. შესაბამისად, პრივატიზებისა და ევროკავშირთან დაკავშირებული დიფუზიის პროცესების დინამიკის მიუხედავად, შესაძლებელია, დადასტურდეს ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის შესახებ ვარაუდები, რომელთა მიხედვითაც, საჯარო სექტორის ადმინისტრაციულ-კულტურულ მემკვიდრეობასა და კულტურებს აქვთ გავლენა ინსტიტუციურ განვითარებაზე, რაც დამოკიდებულია წარსულ გამოცდილებაზე და განაპირობებს სტაბილურობასა თუ განსხვავებას. იმის გათვალისწინებით, რომ მე-2 თავის 2.3 ნაწილში მოცემულია კონცეპტუალური მოსაზრებები, პრივატიზების პოლიტიკის სფეროში ეროვნული რეფორმების გზების თეორიული ახსნა შეიძლება შეჯამდეს 4.19 ცხრილში.

ცხრილი 4.19 თეორიული განმარტებები პრივატიზაციის სფეროში რეფორმის განვითარებისათვის

ფაქტორი	ახსნა	ნეოინსტიტუციური თეორიის მიდგომა
ეგზოგენური აქტორების ახსნა (სუპრა/საერთაშორისო)		
EU პოლიტიკა; შიდა ბაზრის გახსნა ეკონომიკური და ფისკალური კრიზისი 2 NPM-ის დომინანტური დისკურსი 3 პოსტ-NPM დისკურსი	იძულებითი იზომორფიზმი, ნორმატიული წნევა, ჩარჩოები, ევროპაში გამოყენება	სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმი
ენდოგენური განმარტებითი ფაქტორები (ეროვნული / ადგილობრივი)		
პრო-/ანტისაპრივატიზებო კოალიცია; პოლიტიკური ალიანსი ადმინისტრაციული და სოციალური სახელმწიფოს ტრადიცია	პოლიტიკის / ხმის მაძიებელი; ვეტოს მოთამაშის კონფიგურაცია წარსულზე დამოკიდებულებები, ჩაკეტვის ეფექტები, კრიტიკული წერტილები	აქტორზე ორიენტირებული ინსტიტუციონალიზმი, ვეტოს მოთამაშის თეორია ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი

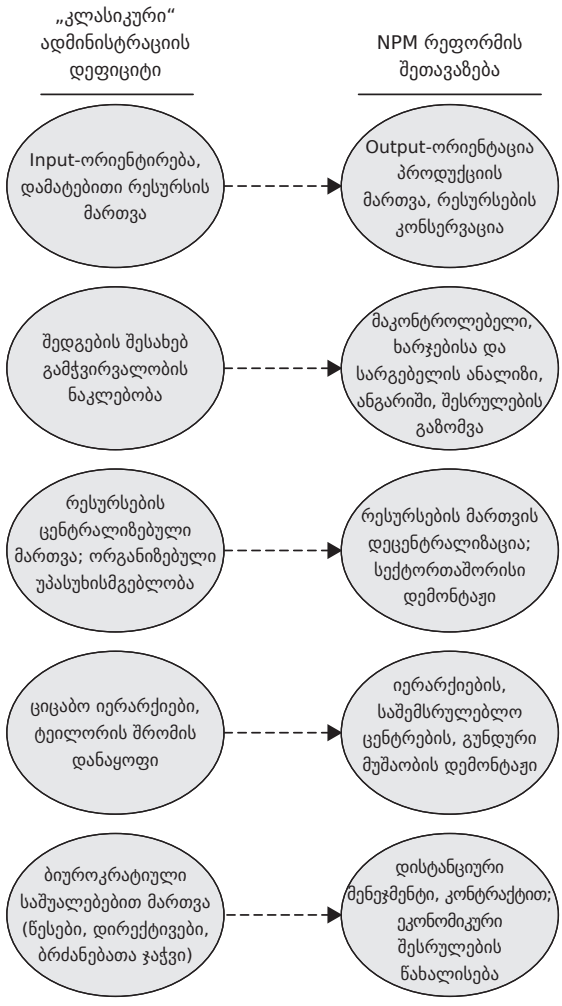
წყარო: ავტორისეული დიაგრამა.

4.5 ადმინისტრაციული ორგანიზაციის მოდერნიზაცია, პროცედურები და პერსონალი

4.5.1 ცნებები და განმარტებები

როგორც ზემოთ იყო აღწერილი (იხ. ნაწილი 4.1), 1980-იანი წლებიდან ადმინისტრაციის შიდა მოდერნიზაცია მნიშვნელოვანწილად განპირობებული იყო ახალი მთავრობის საერთაშორისო რეფორმის დოქტრინით. მოთხოვნა იყო მმართველობაზე დაფუძნებული ადმინისტრაციის გადაკეთება, რაც იწვევდა ბიუჯეტის მაქსიმალურ გაზრდას და ინკრუსტირებული ბიუროკრატიის „მომხმარებელთა მომსახურების საწარმოდ“ გადაქცევას, რომლის მართვა შესაძლებელი იყო პროდუქტიულობისა და ხარჯების თვალსაზრისით. (Hood, 1991; Reichard 1994; Schedler და Proeller, 2000). ამისათვის დაინერგა მიზნებზე დაფუძნებული მმართველობა, მიზნობრივი ხელშეკრულებები, კონტროლის სისტემები და ეკონომიკური სტიმულები, დაიშალა იერარქიული სტრუქტურები, განხორციელდა ფუნქციებისა და როლების მკაფიო გამიჯვნა პოლიტიკასა და ადმინისტრაციას შორის (დამატებითი ინფორმაციისთვის, იხ. Bogumil, 2007, 23). ეფექტურობა და ეფექტიანობა უნდა გაძლიერებულიყო რესურსების გამოყენებაზე პასუხისმგებლობის დეცენტრალიზაციით და ორგანიზაციის სტრუქტურაში (დიდი ბიზნესის ერთეულები, საშემსრულებლო ცენტრები), შესრულებული სამუშაოს მართვის პროცედურების (დარიცხვის აღრიცხვა, პროდუქტების კატალოგები, შესრულების ინდიკატორის სისტემები, ანგარიშგება) და ეფექტიან შედეგებზე ორიენტირებული პერსონალის მართვის დანერგვით. შიდა ადმინისტრაციული პროცესების მენეჯმენტი, აგრეთვე საპარლამენტო კონტროლი ადმინისტრაციაზე უნდა განხორციელებულიყო ხელშეკრულებისა და მიზნობრივი შეთანხმებების საფუძველზე. კონკურენციის მექანიზმების, კერძოდ, სამუშაოს შესრულების შედარების, საორიენტაციო ინდიკატორის და „სამომხმარებლო ენერგიის“ დახმარებით, ახალი ადმინისტრაციული სისტემა „ენერგიული უნდა ყოფილიყო“ (იხ. KGst, 1993). ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) ფარგლებში, ზომების ეს ნაკრები წარმოადგენს შიდა სტრუქტურულ მიკროგანზომილებას (იხ. თავი 2, ნაწილი 2.2.2). 4.15 სურათი გვიჩვენებს ვებერის კლასიკური ადმინისტრაციული ორგანიზაციის მთავარ მახასიათებლებს შიდასახელმწიფო მოდერნიზაციის სფეროში ახალ საჯარო მმართველობასთან (NPM) შედარებით, რომლებშიც „კლასიკური“ ადმინისტრაციის კრიტიკა გამოიყენება როგორც საწყისი წერტილი.

მიუხედავად იმისა, რომ თანმიმდევრული ახალი საჯარო მმართველობით (NPM) შთაგონებული რეფორმის დისკუსია აშკარაა, ქვეყნებს შორის არსე-



წყარო: ავტორისეული დიაგრამა.

სურათი 4.15 კლასიკური ადმინისტრაციის და NPM რეფორმების წინადადებების შედარება

ბობს მნიშვნელოვანი განსხვავებები რეფორმირების სხვადასხვა საშუალების დანერგვისა და გამოყენების თვალსაზრისით. ეს განსხვავებები უფრო დეტალურად განიხილება ქვემოთ. რაც შეეხება ევროპულ ადმინისტრაციებს, ზოგადად, შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო სექტორის რადიკალური მატერიალიზაცია, რომელიც განხორციელდა ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) ფარგლებში და განხორციელდა ზემოდან ქვემოთ მიდგომით, როგორც ეს ტიპური იყო გაერთიანებული სამეფოსთვის (და ანალოგიურად ახალი ზელანდიისთვის) საჯარო ადმინისტრაციებში უმეტეს შემთხვევაში არ მომხდარა. „მხოლოდ ახალი ზელანდია უწევს კონკურენციას ბრიტანეთს საჯარო სექტო-

რის რეფორმირების ამ სტილში“ (Stoker, 1998, 374). ამის საპირისპიროდ, კონტინენტურ ევროპაში ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) კონცეფციების განხორციელება მნიშვნელოვანი იყო, მაგრამ არა რევოლუციური (Bouckaert, 2006; Kuhlmann, 2009a). ამასთან, ეს ნიშნავს იმას, რომ საქმიანობის რეფორმირება მინიმალური იყო, მაგალითად, ისეთ მიმართულებებით, როგორებიცაა: პასუხისმგებლობის დელეგირების სფეროები, ავტონომიური ადმინისტრაციული ერთეულების შექმნა, საჯარო სამსახურის შესრულების მართვა ან შესრულებულ სამუშაოზე დაფუძნებული თანამდებობრივი სარგოები. ქვეყნები, უბრალოდ, ადაპტირებულნი არიან შესაბამის ადმინისტრაციულ და კულტურულ კონტექსტთან და აქვთ ნაკლებად „ჰიპერაქტიური ხასიათი“ (Stoker, 1998, 374) რეფორმების მიმართ.

ამასთან დაკავშირებით, უნდა აღინიშნოს, რომ ახალმა საჯარო მმართველობამ (NPM), ფართო გაგებით, ხშირ შემთხვევაში, გამოიწვია სხვა, უფრო ტრადიციული და დარგობრივი რეფორმების ნაბიჯების უგულებელყოფა, რაც უფრო ადრე (NPM-ზე ადრე) მოდიოდა რეფორმისტულ დისკურსებზე, რადგანაც ისინი ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) მიერ იქნა, ასე ვთქვათ, „შთანთქმული“, (Jaedicke, 2000, 57). მაგალითად, გერმანიის კონტექსტში ეს ეხება მოქალაქეებისათვის ერთი ფანჯრის პრინციპის შეთავაზებას (Bürgerämter), რომლებიც არ წარმოადგენდა ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) გამოგონებას, არამედ განვითარებული იყო 1980-იანი წლების დასაწყისში სრულიად განსხვავებულ კონტექსტში (იხ. Liedtke და Tepper, 1989). თუმცა, პრაქტიკაში „კლასიკური“ რეფორმების მიდგომები რთულია, გამოიყოს ახალი საჯარო მმართველობისაგან (NPM); ეს უნდა იქნეს გათვალისწინებული ადმინისტრაციული მოდერნიზაციის შემდეგი შედარებისას. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გამახვილდეს ევროპის განსხვავებული ადმინისტრაციული პროფილის მქონე ექვს ქვეყანაზე. ამასთან, საინტერესოა რეფორმის სამი სფერო:

- ორგანიზაციული სტრუქტურები;
- პროცედურები და მართვის ინსტრუმენტები;
- პერსონალი.

4.5.2 ორგანიზაციული სტრუქტურები

სამინისტროს ადმინისტრაცია: აგენტიფიკაცია

ევროპაში სახელმწიფო ადმინისტრაციებში ორგანიზაციული სტრუქტურების მოდერნიზაცია, უმეტესწილად, ჩამოყალიბდა დეცენტრალიზაციის[72] ცნების

ქვეშ, იერარქიების „გათანაბრებითა“ და ორგანიზაციული ერთეულების ინსტიტუციური ავტონომიით. ერთი მხრივ, ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) იდეით შთაგონებული პოლიტიკური და აღმასრულებელი მენეჯმენტის როლებისა და ფუნქციების მკაფიო დაყოფა და ადმინისტრაციული განხორციელება, მეორე მხრივ, სააგენტოს მოდელი, მინისტრების დონეზე ფართოდ გახდა მიღებული რამდენიმე ქვეყანაში (Döhler და Yann, 2007, 8, Bach, 2010, 15). ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში ასეთი კვაზიავტონომიური ადმინისტრაციული ერთეულების (აღმასრულებელი ორგანოების) შექმნის ზრდის ფონზე დაიწყო დისკუსია „სააგენტოს ციებ-ცხელებაზე“ (იხ. Pollitt, 2001; Christensen და Laegreid, 2005). სააგენტოების ფუნქციებში შედის დავალებების შესრულება და რეგულირება, რაც ადრე სამინისტროებში იყო. ადმინისტრაცია უნდა გახდეს „დეპოლიტიზებული“, რაც პოლიტიკას მისცემს უფრო სტრატეგიულ და მმართველ პოტენციალს. ამრიგად, სააგენტოებს უნდა ზედამხედველობდეს პოლიტიკური ხელმძღვანელობა (მინისტრები) და არა იერარქიული მართვის კლასიკური ბიუროკრატიული საშუალებები (Talbot, 2004; Bach, 2010, 55). ამისათვის, ინსტრუმენტები იქნა ნასესხები ბიზნესის მართვის/ადმინისტრირების სფეროდან (პროდუქტის ბიუჯეტები, მომსახურების დონის ხელშეკრულებები, შესრულებაზე დაფუძნებული კონტროლი და ა.შ.); იხ. თავი 2, სურათი 2.5.

ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) მიერ ინსპირირებული სააგენტოები უნდა განავასხვაოთ მარეგულირებელი სააგენტოებისგან, რომლებიც შეიქმნა ევროკავშირის შიდა ბაზრის ლიბერალიზაციის დროს, პრივატიზაციის საპირწონედ და კონკურენციის ხელშეწყობის მიზნით. აღსანიშნავია მომსახურების მიმწოდებლისგან გადასვლა ისეთ სახელმწიფო მმართველობის მოდელზე, რომელიც აღასრულებს და არეგულირებს, რომლის როლია არა წარმოება, არამედ მხოლოდ ახალ ბაზრებზე სამართლიანი კონკურენციის უზრუნველყოფა, რაც მანამდე არ არსებობდა (Döhler, 2008, 276). ამისათვის სახელმწიფოს აქვს კვაზიავტონომიური მარეგულირებელი სააგენტოები, რომელთა აპოლიტიკური ბუნება გამიზნულია მარეგულირებელი პოლიტიკისადმი ნდობის ასამაღლებლად (Pollack, 1997; Bach, 2010, 21). თავის მხრივ, სააგენტოების მონოფუნქციური ორიენტაცია მიზნად ისახავს შესყიდვისა და ინფორმაციის დამუშავების ხარჯების შემცირებას, რომლებიც გროვდება კლასიკურ ადმინისტრაციებში რეგულირების უაღრესად სპეციალიზებულ სფეროებში (McCubbins და Page, 1987, 417). ამასთან, მართვის საკითხებთან დაკავშირებით, ახალ საჯარო მმართველობასა (NPM) და მარეგულირებელ ორგანოებს აქვთ მრავალი საერთო მახასიათებელი (შდრ. Bach, 2010, 28). იხილეთ ცხრილი 4.20, კლასიკური და თანამედროვე სააგენტოების ფუნქციების მოკლე განმარტებების შესახებ.

ცხრილი 4.20 „კლასიკური“ ორგანო vs „თანამედროვე“ სააგენტო

სააგენტო ფართო გაგებით: ორგანო	სააგენტო ვიწრო გაგებით: „თანამედროვე“ სააგენტო
სტრუქტურული ავტონომიზაცია	მიზნებზე დაფუძნებული და შესრულების შეთანხმებით მართვა
საჯარო სამართლის სტატუსი	ადმინისტრაციული რესურსების მართვის სფეროს გაფართოება
საკუთარი დავალების პროფილი	პოლიტიკის შემუშავების გაყოფა (სამინისტროს ადმინისტრაცია) აღსრულებისგან (სააგენტო)
საკუთარი რესურსები	
სამინისტროს მართვასა და კონტროლს დაქვემდებარება (არ არის იურიდიულად დამოუკიდებელი)	

წყარო: Bach (2010, 13).

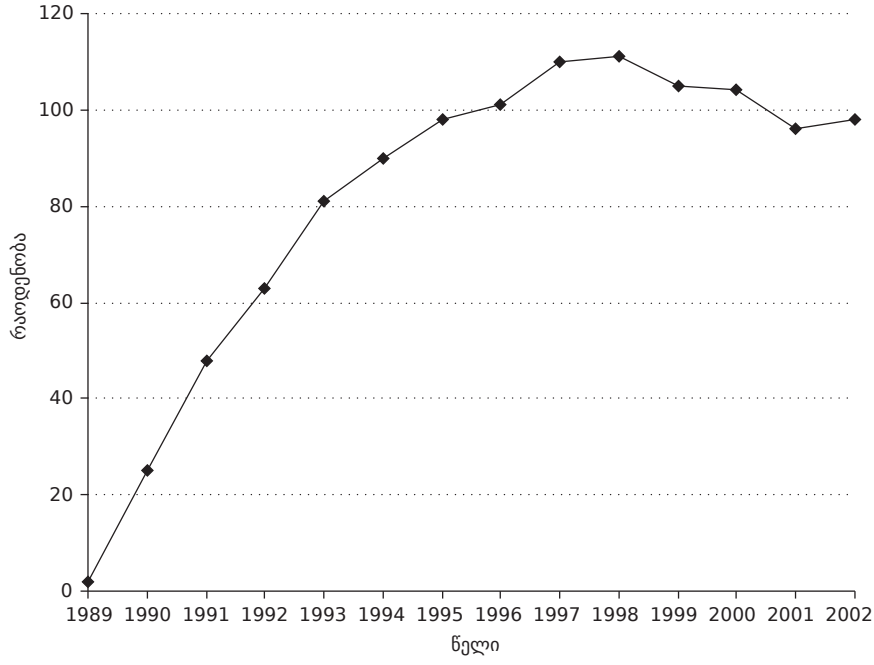
რაც შეეხება ქვეყნებში აგენტიფიკაციით დაინტერესებას, აშკარაა განსხვავება ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის ამ „თანამედროვე“ ვერსიის გამოყენებასა და განხორციელებაში (იხ. 4.2.3 ნაწილი), რაც მჭიდრო კავშირშია ეროვნულ პოლიტიკურ და ინსტიტუციურ საწყის პირობებთან. თავდაპირველად, გერმანიაში სააგენტოს კონცეფციის უყოყმანოდ მიღება შეიძლება აიხსნას ადმინისტრაციული დეკონცენტრაციის არსებული მაღალი ხარისხით და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის შედეგად ადმინისტრაციულ-ფედერალურ სისტემაში სუბსიდირების პრინციპით. გერმანიაში საჯარო მმართველობა ხორციელდება ნაციონალურ დონეზე (მიწები, ადგილობრივი ხელისუფლება), ასე რომ, ჩვენ შეგვიძლია, ვისაუბროთ დეკონცენტრაციის/დეცენტრალიზაციის პროცესის დაწყების შესახებ უნიტარულ-ცენტრალიზებულ ქვეყნებთან შედარებით, გაერთიანებული სამეფოს, საფრანგეთის ან იტალიის (Wollmann, 1996) მაგალითზე. სამინისტროებსა და აღმასრულებელ სააგენტოებს შორის არსებული ინსტიტუციური „სტრატიფიკაციის“ საფუძველზე, მეცხრამეტე საუკუნის დასასრულს, შეზღუდული ფორმებით ხდება გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციის „სააგენტოებად ჩამოყალიბება“ (Döhler, 2007, 13). ამასთან, ფედერალურ დონეზე დაწესებულების რიცხვი, რაც შეიძლება შეფასდეს როგორც „სააგენტოები“, ომის შემდგომი პერიოდის შემდეგ გაიზარდა (ემპირიული მონაცემებისთვის იხ. Bach და Jann, 2010, 457).

დიდი ბრიტანეთის მაგალითზე სხვა სურათია. აქ, მარგარეტ ტეტჩერის მმართველობით, მთელი მინისტრთა კაბინეტი იქნა რესტრუქტურიზებული (დეკონცენტრირებული) 1988 წლიდან, ე.წ. „შემდეგი ნაბიჯების“ ინიციატივის დროს. მას შემდეგ ბრიტანეთის „რადიკალური მიდგომა“ ევროპაში აგენტიფიკაციის თვალსაჩინო მაგალითად განიხილება. იმისათვის, რომ მომხდარიყო უაღრესად ცენტრალიზებული სამინისტროების დებიუროკრატიზაცია, ტეტჩერის აშკა-

რა პოლიტიკური განზრახვა, დაესუსტებინა ბრიტანეთის საჯარო სამსახური (და მისი მშრომელი მეგობრული პროფკავშირები), გამოიხატა იმაში, რომ ის ამოცანები, რომლებიც შედიოდა სამინისტროების უფლებამოსილებაში, 100 სააგენტოს უფლებამოსილებაში გადავიდა; ამ ამოცანების განმახორციელებელი საჯარო მოახლეების 80% მუშაობდა ცენტრალურ ხელისუფლებაში (Schröter, 2001, 422). 2002 წელს „შემდეგი ნაბიჯების“ ფარგლებში სააგენტოებში დასაქმდა დაახლოებით 350000 ადამიანი (Lodge, 2007, 60). მათ ხელმძღვანელობდა მთავარი აღმასრულებელი დირექტორი, – ხშირად რეკრუტირებული კერძო სექტორიდან, – რომელიც, უმეტესწილად, დამოუკიდებელი იყო, როდესაც საქმე ეხებოდა რესურსების მართვას, პერსონალის დაქირავებას/გათავისუფლებას/ანაზღაურებას, დავალებების შესრულებას და ა.შ. იმავდროულად, ცენტრალური მართვის ინსტრუმენტი იყო ე.წ. ჩარჩო ხელშეკრულება, რომელსაც ხელს აწერდა მინისტრი და აღმასრულებელი დირექტორი და რომელიც განსაზღვრავდა ძირითადი საქმიანობის ინდიკატორებს (ბიუჯეტი, ვადები, ანგარიშგების მეთოდები, შესრულების ინდიკატორები და ა.შ.). „შემდეგი ნაბიჯების“ სააგენტოები ასევე შეიძლება გამოირჩეოდნენ მრავალი ფუნქციით, მათ შორის: ზომით (30-იდან 65000 თანამშრომლამდე) და მათი ამოცანებით (მაგალითად: საპასპორტო სააგენტო; ბავშვთა დახმარების სააგენტო; ციხის სააგენტო და ა.შ. იხ. Lodge, 2007, 57). არსებული სააგენტოების რაოდენობის მიხედვით, გაერთიანებულმა სამეფომ პიკს მიაღწია 90-იანი წლების ბოლოს, თუმცა მას შემდეგ უმნიშვნელო შემცირება მოხდა (იხ. სურათი 4.16).

აგენტიფიკაციისას დიდი ბრიტანეთის საჯარო სამსახურმა გაიარა ძლიერი ცენტრიდანული ზეგავლენები, რის შედეგადაც დღეს ცენტრალური სახელმწიფო ადმინისტრაცია უაღრესად დეკონცენტრირებულია, თუ არა ფრაგმენტული, ხოლო საერთო მართვა უკიდურესად რთულია (Christensen და Laegreid, 2001b, 2010; Lodge, 2007). ამის საპასუხოდ, არაერთი ინსტიტუტი გაუქმდა და დაიწყო ახალი რეფორმა „ერთიანი მენეჯმენტის“ ან „ქვეყნის მასშტაბით რეფორმის“ ლოზუნგებით, რათა მომხდარიყო უწყებების მინისტერიალში ინტეგრაცია.

აქ განხილულ სხვა ქვეყნებში სააგენტოს კონცეფცია გაცილებით ნაკლებად „რადიკალური“ იყო. შვედეთში ეს გამოწვეულია იმით, რომ სულ 234 სააგენტო (Tiessen, 2007, 141) წარმოადგენს სახელმწიფო ადმინისტრაციის დიდ ნაწილს (საჯარო მოხელეების 99 %; შდრ. Alam, 1998, 103), რომელთა უმეტესობას 200 წელზე მეტი ხნის ისტორია აქვს. ასე რომ, იგი ასევე შეიძლება ჩაითვალოს „მოდერნიზაციად“. მრავალი წლის განმავლობაში საფრანგეთში (იხ. ნაწილი 4.2.3), საჯარო ადმინისტრაცია ასევე მკაცრად იქნა დეკონცენ-



წყარო: Lodge (2007, 59).

სურათი 4.16 შემდგომი ნაბიჯების სააგენტოს რაოდენობა.

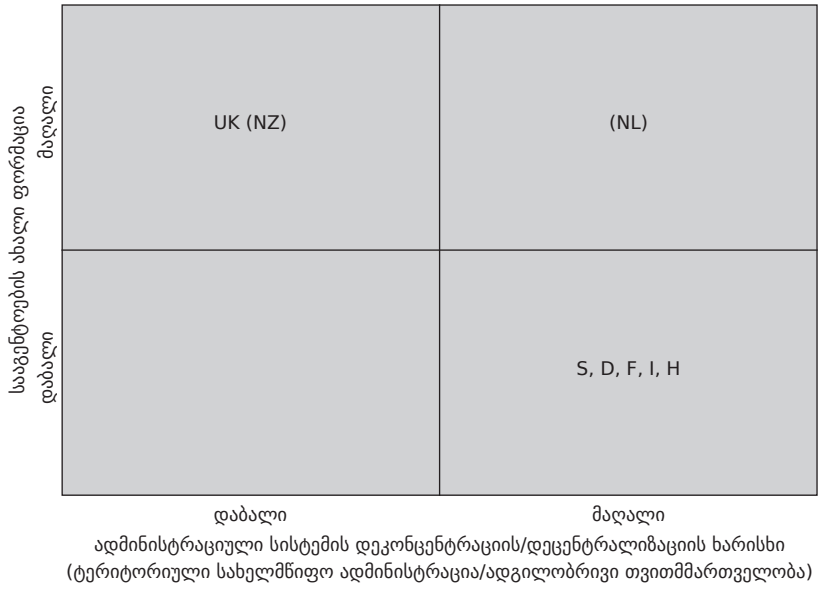
ტრირებული და აღჭურვილი მრავალი ადგილობრივი კლასიკური განყოფილებით. ამრიგად, საფრანგეთის სახელმწიფოს დამატებითი დაყოფისა და „ტერიტორიალიზაციის“ ინსტიტუციური საჭიროება საკმაოდ შეზღუდულია. თუმცა ბოლო დრომდე აგენტის მოდელთან დაკავშირებული მიდგომები იშვიათად იყო გამოყენებული. ამის საპირისპიროდ, შვედეთში სააგენტოებმა მიიღეს შესრულების მართვის მიდგომები (Sundström, 2004) 1990-იანი წლების დასაწყისში, რაც უკავშირდებოდა გლობალური ბიუჯეტის დაგეგმვის, კონტრაქტების მართვის, დეცენტრალიზებული შედეგებისა და რესურსების და საქმიანობის შეფასების ინსტრუმენტების შემოღებას, რომლებიც პრაქტიკაში დაინერგა თითქმის 30 წლის განმავლობაში. თუმცა საფრანგეთში რეფორმა განხორციელდა მხოლოდ მაშინ, როდესაც 2001 წელს ამოქმედდა სახელმწიფო დაფინანსების შესახებ ინსტიტუციური კანონი (Loi Organique Relative aux Lois de Finances − LOLF). შედეგად, დეკონცენტრირებული სახელმწიფო ორგანოებისთვის პასუხისმგებლობა და ფისკალური ავტონომია გაძლიერდა სააგენტოს მოდელის მიმართულებით (იხ. შემდეგი ქვემოთ).

იტალიაში, სადაც ასევე არ არის გამოხატული ადმინისტრაციის მნიშვნელოვანი დეკონცენტრაცია (Wollmann, 2010), ახალი საჯარო მმართველობის (NPM)

იდეა გამოყენებულ იქნა, თუმცა, როგორც საფრანგეთში, საკმაოდ ფრთხილად. შეგახსენებთ, რომ იტალიაში პირველი სააგენტოები შეიქმნა პიედმონის სამეფოს დროს[73]. საჯარო სამსახურში შრომითი ურთიერთობების „პრივატიზაციის“ შემდეგ (იხ. ქვემოთ) თავდაპირველად შეიქმნა კოლექტიური სადაზღვევო სააგენტო Agenzia per la Rappemberanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) და ორი სხვა ცენტრალური მარეგულირებელი ორგანო, კერძოდ გარემოს დაცვის სფეროში 90-იანი წლების დასაწყისში. შემდეგ, 1999 წლის მინისტრის რეფორმის ფარგლებში, განხორციელდა ინტენსიური აგენტიფიკაცია, რაც უფრო მჭიდრო კავშირში იყო „ბრიტანეთის შემდეგი ნაბიჯების“ რეფორმებთან, რომელთა მიზანი იყო ცენტრალურ დონეზე რამდენიმე აღმასრულებელი ორგანოს შექმნა, მათ შორის ოთხი ფისკალურ განყოფილებაში. ზოგადად, იტალია არ ხასიათდება სააგენტოს „ციებ-ცხელებით“. ამასთან, ათი სააგენტოს გაანალიზების შედეგად (იხ. Fedele, 2007) შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ იტალიაში სააგენტოები შეზღუდული უფლებებით სარგებლობენ, განსაკუთრებით მართვის სფეროში. მიუხედავად იმისა, რომ მათ ახლა აქვთ მოქმედების თავისუფლება რესურსების მართვაში, 2006 წელს მხოლოდ ფისკალური სააგენტოს მიერ სრულად გაფორმებული ხელშეკრულება და შესრულების მართვა პრაქტიკულად არ არსებობდა (იქვე.).

უნგრეთს ასევე ახასიათებს სააგენტოს კონცეფციის ზომიერი გამოყენება. თავდაპირველად, 1990-იანი წლების დასაწყისში, ტრანსფორმაციის პროცესებთან დაკავშირებით, შეიქმნა ახალი სააგენტოები, ზოგიერთ შემთხვევაში ქაოსური გზით, როდესაც თითოეულმა სამინისტრომ შექმნა სააგენტოს საკუთარი ჯგუფი. ამასთან, ცენტრალურ დონეზე სააგენტოების რაოდენობა თითქმის არ აღემატებოდა 60-ს, პრო-NPM და ევროკავშირში გაწევრების გავლენის მიუხედავად. ამრიგად, არ არსებობს აშკარა მიდრეკილება აგენტიფიკაციისაკენ (Hajnal და Kádár, 2008, 26). ამის ნაცვლად, გასული რამდენიმე წლის განმავლობაში, კერძოდ, 2006 წლიდან, მოხდა ცვლილებები სააგენტოების შესაბამის სამინისტროებში რეინტეგრაციის მიმართულებით, სპეციალიზებული ინსტიტუციების გაერთიანებით ა და ინსტიტუციების ავტონომიის შეზღუდვით (Hajnal, 2010, 21). აღნიშნული, გარდა ფინანსური დანაზოგისა, მიზნად ისახავდა ადმინისტრაციული სტრუქტურების მიმართ პოლიტიკური კონტროლის გაძლიერებას, რაც ამ თვალსაზრისით შეესაბამება ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) შემდგომი ინტეგრირებული მართვის ტენდენციას, „სახელმწიფოებრივი“ მიდგომის თვალსაზრისით.

აგენტიფიკაციის სფეროში რეფორმების განვითარება შეიძლება შეჯამდეს ქვეყნების ჯგუფებში (სურათი 4.17).



წყარო: ავტორისეული დიაგრამა

სურათი 4.17 აგენტიფიკაციის რეფორმის განვითარების პროცესის შედარება

ლოკალური დონის ადმინისტრაცია: „ერთი ფანჯრის პრინციპის“ სააგენტოები და ამოცანების შეფუთვა

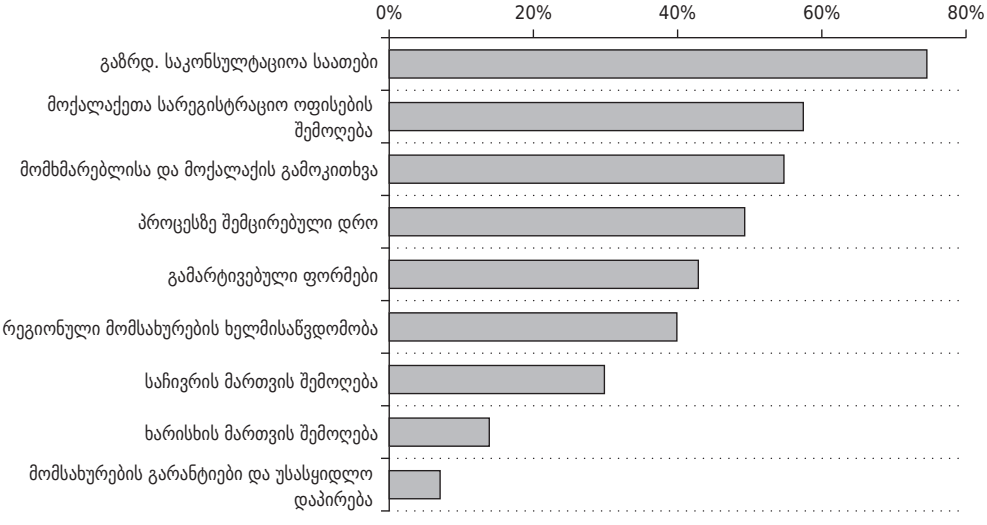
სუბნაციონალურ და ადგილობრივ დონეზე სააგენტოს იდეა, კერძოდ უნივერსალური სააგენტოების შექმნა, განსაკუთრებით აქტუალური გახდა. თუმცა ეს ცალკეულ ქვეყნებში საკმაოდ განსხვავებულად განხორციელდა (იხ. Askim, 2011).

მრავალი ქვეყანა მიზნად ისახავს ფართო სპექტრის ადგილობრივ ადმინისტრაციულ მომსახურებას „ერთი სახურავის ქვეშ“, ისე, რომ მოქალაქეებს არ მოუწიოთ ბევრი მოგზაურობა, რითაც უზრუნველყოფენ მომხმარებელზე ორიენტირებულ ადმინისტრაციას. მსგავსი საკონტაქტო პუნქტების შექმნა დაევალა ყველა წევრ სახელმწიფოს ევროკავშირის 2006 წლის დირექტივის საფუძველზე. ამ საერთო საფუძვლებში გამართულ მსჯელობაში, რომელიც განსაკუთრებით მიმართული იყო უცხოელ ინვესტორებს/კომპანიებსა და შესაბამის ეროვნულ ადმინისტრაციებს შორის ურთიერთთანამშრომლობის ხელშესაწყობად, რეფორმის ეს გრძელვადიანი იდეა მიიღო მრავალმა ქვეყანამ და ჩაერთო ევროკავშირის კანონმდებლობაში. მაგალითად, გერმანიაში ე.წ. „ერთი ფანჯრის პრინციპი“ (Bürgerämter) შემოიღეს ადგილობრივი თვითმმართველობის

58 %-ში, ისევე როგორც ქალაქების 80 %-ზე მეტში, რომლებიც 50 000-ზე მეტ მოსახლეს ემსახურებოდნენ[74]. სივრცითი დეცენტრალიზაციის გზით მომსახურების უფრო ლოკალიზებული უზრუნველყოფა ასევე განხორციელდა გერმანიის ბევრ მუნიციპალიტეტში (40 %). „ერთი ფანჯრის პრინციპმა“ დაამტკიცა, რომ გერმანიაში იგი ერთ-ერთი ყველაზე წარმატებული რეფორმა იყო, ადგილობრივ მთავრობებზე მათი განაწილებისა და მომსახურების გაუმჯობესების კუთხით (იხ. სურათი 4.18).

მსგავსი მცდელობები ჰქონდათ საფრანგეთში, სადაც შეიქმნა ე.წ. „სერვისცენტრები“ (maisons des service publics – MSPs) და მათი რიცხვი გაიზარდა 1990-იანი წლების დასაწყისიდან[75]. თუმცა საფრანგეთის ფრაგმენტულ ადმინისტრაციულ სისტემაში ამ ცენტრების ძირითადი ფუნქცია იყო სხვადასხვა დონისა და ინსტიტუტების (ადგილობრივი თვითმმართველობა, დეპარტამენტი, სახელმწიფო, ასოციაციები, სახელმწიფო და კერძო კომპანიები) მომსახურება. იმავდროულად, მრავალი დიდი ქალაქი იწყებს ჩართვას მომსახურების შიდა რეორგანიზაციაში (იხ. Kuhlmann, 2009, 214) და აფუძნებს „მულტისერვისულ ცენტრებს“, რომლებიც უზრუნველყოფენ მომსახურებას ერთი სახურავის ქვეშ.

იტალიაში გათვალისწინებულია „საზოგადოებასთან ურთიერთობის ოფისების[76]“ შექმნა – როგორც უნივერსალური სააგენტოების იტალიური ვერსია. ამასთან, ამ ახალი სქემის განხორციელებისას ეს ოფისები გამოიყენებოდა



წყარო: Bogumil (2007, 68).

სურათი 4.18 მომხმარებელთა ორიენტაციის გაფართოება გერმანიის ადგილობრივ მმართველობებში

არა მხოლოდ სხვადასხვა ადგილობრივი სერვისისთვის, არამედ ინფორმაციის თავისუფლების ახალი უფლების რეალიზაციისთვის და შექმნილია იმისთვის, რომ მოქალაქეებს ადმინისტრაციულ აქტებზე ჰქონდეთ წვდომა (Promberger, 2000, 83). გარდა ამისა, „ყველაფერი ერთში“ ინსტალაცია ასევე იურიდიულად სავალდებულო გახდა კომპანიების შექმნის მხარდასაჭერად და ინვესტორებისთვის რჩევების მისაცემად.[77] შეფასებით დადგენილია, რომ ახალი მიდგომა – „ყველაფერი ერთიან პაკეტში“ აერთიანებს 60-ამდე (ადრე ორგანიზაციულად დანაწევრებულ) ადმინისტრაციულ პროცედურას (იქვე, 85).

შვედეთში, როგორც სკანდინავიის ქვეყნებში, მთლიანობაში, მოქალაქეებთან დაკავშირებული მრავალი ადმინისტრაციული მომსახურება ორგანიზებულად იქნა დეცენტრალიზებული და გადატანილი „ტერიტორიულ“ განყოფილებებში, მანძილის შემცირების მიზნით, განსაკუთრებით მათთვის, ვინც ცხოვრობს ნაკლებად დასახლებულ ადგილებში. ამისათვის მიღებულია „ცენტრის კონცეფციები“ (იხ. Oppen, 1997, 240), და მათ უფრო და უფრო ახასიათებს მომსახურების მიწოდება. ასეთი ცენტრები შეგიძლიათ ნახოთ ზუნდვალის (Sundwalls), უპლანდს-ვესბისა (Upplands-Vesby) და ტირპსის (Tirps) მუნიციპალიტეტებში. ამასთან, შვედეთის რეგიონული ასოციაციის თანახმად, ეს ტენდენცია არ გავრცელებულა მთელ ქვეყანაში[78]. ამის ნაცვლად, მყიდველისა და მიმწოდებლის გამოყოფაზე გადასვლა არის გაბატონებული რეფორმის მოდელი (იხ. აგრეთვე ნაწილი 4.4.3). ეს შიგნიდან, მუნიციპალური ადმინისტრაციის ფარგლებში, მიზნად ისახავს, შექმნას ორგანიზაციული მოქნილობა კლიენტის/კონტრაქტორის ურთიერთობების შემოღების გზით, რომელიც შთაგონებულია ახალი საჯარო მმართველობით (NPM), ხოლო გარედან იგი გამიზნულია მოქალაქეების/„კლიენტებისთვის“ ვარიანტების მიწოდებით (მაგალითად, ვაუჩერების საშუალებით) და მომწოდებლების მრავალფეროვნების გაუმჯობესებით (Wollmann, 2008, 227).

გაერთიანებულ სამეფოში ადგილობრივი ადმინისტრაციის ორგანიზაციული რეორგანიზაცია ხასიათდება ნაკლები ამოცანების შერწყმით და მოქალაქეებისთვის უნივერსალური ცენტრების შეთავაზებით, ვიდრე მყიდველისა და მომწოდებლების გამოყოფით და კონკურენტული სატენდერო პრაქტიკის განხორციელებით, რამაც გამოიწვია მომწოდებლების მკაფიო დივერსიფიკაცია და პლურალიზაცია (იხ. ნაწილი 4.4.3; Wollmann 2008, 225). შვედეთისა და გერმანიისგან განსხვავებით, ცენტრალურმა მთავრობამ ადმინისტრაციული რეფორმები დაიწყო ზემოდან ქვემოთ; იმავდროულად, ადგილობრივ დონეზე სუბიექტების მონოფუნქციური დანაწევრება გამოიწვია და ადმინისტრაციული სერვისების (მოქალაქეებზე ორიენტირებული) კონსოლიდაცია არ მოახდინა.

ამასთან, აღმოჩნდა, რომ დიდი ცენტრების კონცეფცია ნაკლებად მიმზიდველი იყო გაერთიანებულ სამეფოში, ვიდრე კონტინენტურ ევროპაში, რადგან კლასიკური სარეგისტრაციო ფუნქციები, რომლებიც წარმოადგენს „უნივერსალური ოფისების“ ამოცანების დიდ ნაწილს, არსებობს მხოლოდ შემოკლებული ფორმით გაერთიანებულ სამეფოში და ა.შ. მოქალაქეებთან დაკავშირებულ მრავალ ფუნქციას, როგორიცაა შობადობის/დაღუპვის რეგისტრაცია და ა.შ., ასრულებს სამთავრობო უწყებები; ამრიგად, ფუნქციების ორგანიზაციული გაერთიანება ხდება თავად ადგილობრივი ხელისუფლების გარეთ. ეს დასტურდება Job Centers Plus-ის მაგალითებით, რომლებიც დაინერგა 2001 წელს (ჩრდილოეთ ირლანდიის გამონაკლისის გარდა) და მომსახურებას ეწევა, როგორც სტანდარტული საკონტაქტო წერტილები, უმუშევრობისა და სოციალური უსაფრთხოების მიმართულებით (Askim, 2011, 1460).

უნგრეთში ჯერ კიდევ არსებობს მრავალი დეკონცენტრირებული ხელისუფლების ერთეული, რომლებიც მოქმედებს ადგილობრივ დონეზე. ეს სუბნაციონალური სამთავრობო უწყებები იყო მოდერნიზაციის ღონისძიებების ყურადღების ცენტრში. ამრიგად, 1999 წლის მთავრობის პროგრამაში დიდი ყურადღება დაეთმო მთავრობის მუშაობის გაუმჯობესებას ამ ადმინისტრაციული ერთეულების გადახედვით. შედეგად, რამდენიმე დეკონცენტრირებული ადმინისტრაციული ოფისი გაერთიანდა ერთიან სახელმწიფო ადმინისტრაციაში (შდრ. Varga, 2006, 710). ამისათვის მთავარი იყო ერთიანი საყოველთაო წვდომის კონცეფცია, როგორც ადმინისტრაციული რესტრუქტურიზაცია, რომელიც მიზნად ისახავდა მოქალაქეებისათვის უკეთესად ინფორმაციის მიწოდებას და მცირე და საშუალო კომპანიებისთვის ადმინისტრაციასთან წვდომის გამარტივებას (იხ. OECD, 2000, 153). ამის საპირისპიროდ, მსგავსი ცენტრები ჯერჯერობით ადგილობრივად ვერ განვითარდნენ.

ამრიგად, როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების რეფორმირების ნებაყოფლობითი მოძრაობა, შეიძლება ითქვას, რომ მოქალაქეების უნივერსალური ცენტრები ყველაზე მეტად გავრცელებული იყო გერმანიაში. ამის საპირისპიროდ, იტალიაში ასეთი განვითარების მცირე მტკიცებულება არსებობს, მიუხედავად შესაბამისი სახელმწიფო კანონმდებლობისა. სიტუაცია ანალოგიურია უნგრეთში, სადაც ინტეგრირებული მომსახურების მიწოდების კონცეფციამ რეფორმების განხორციელება გამოიწვია, პირველ რიგში, საჯარო ადმინისტრაციაში. ეს ასევე შეიძლება ნახოთ გაერთიანებულ სამეფოში, სადაც „ერთი ფანჯრის“ მიდგომა, უმეტესწილად, შემოიფარგლება მხოლოდ საჯარო ადმინისტრაციით (სააგენტოებით) და გამოიყენება, კერძოდ, Job Centres Plus-ში. საფრანგეთი და შვედეთი სადღაც შუაშია, რადგან მოქალა-

ცხრილი 4.21 ერთი ფანჯრის პრინციპის შედარებითი ვარიანტები

ქვეყანა	ეროვნული მოდელი	გავრცელების შეფასება
G	Bürgeramt: ადგილობრივი ხელისუფლების სამსახურების შეფუთვა	მაღალი
F	Guichet unique multiservice: ადგილობრივი ხელისუფლების სამსახურების შეფუთვა Maisons des services publics: სხვადასხვა სახელმწიფო და ადგილობრივი დონის მომსახურების შეფუთვა (სოფლად)	საშუალო
I	Sportello unico: ინვესტირების კონსულტირება	საშუალო
S	One-stop shop: ადგილობრივი ხელისუფლების სამსახურების შეფუთვა	დაბალი
UK	Job Centre Plus: სოციალური უსაფრთხოების სერვისების შეფუთვა	საშუალო/მზარდი მაღალი (ჩრ. ირლანდიის გარდა)
H	State administrative offices: მეწარმეებისთვის ერთი ფანჯრის დაშვება (ზოგადი სახელმწიფო ადმინისტრაცია)	დაბალი

წყარო: ავტორისეული კომპილაცია

ქეების უნივერსალური ცენტრები, გარკვეულწილად, ექსპერიმენტულად ხორციელდება; მიუხედავად იმისა, რომ ისინი ჯერ კიდევ არ არის ფართოდ გავრცელებული, მათი გამოყენება, როგორც ჩანს, ფართოვდება. გარდა იმ დიდი ქალაქებისა, სადაც მოქალაქეების „უნივერსალური ცენტრები“ უკვე მუშაობს, მრავალფუნქციური მომსახურების პუნქტები ასევე საკმაოდ პოპულარული გახდა „ქალაქგარეთ“ (საფრანგეთში, საზოგადოებრივი სერვისები – MSP; იხ. ცხრილი 4.21).

4.5.3 პროცედურები და ზედამხედველობის ინსტრუმენტები

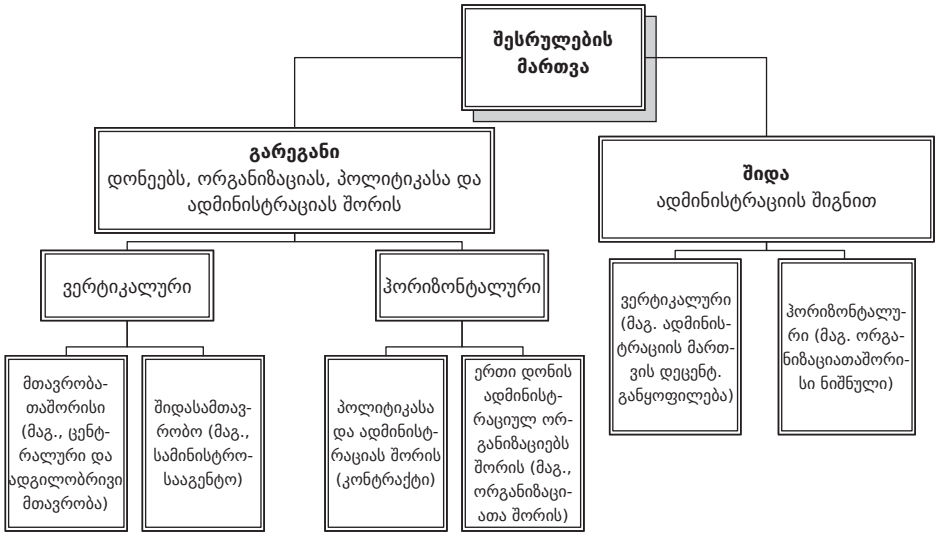
წინა ათწლეულების განმავლობაში მართვის პროცედურებისა და ინსტრუმენტების მოდერნიზაცია ადმინისტრაციაში ასევე დიდწილად განისაზღვრა ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) კონცეფციებით, კერძოდ, შესრულების გაზომვის/შესრულების მართვის კონცეფციით (Pollitt და Bouckaert, 2004, 87; Wollmann, 2003b, 2003c; Kulmann, 2004, 2007b, 2010d; Proeller და Siegel, 2009). ეს ეხება სახელმწიფო ადმინისტრირების ეფექტურობის განსაზღვრას შესრულების ინდიკატორების (PI) გამოყენებით. შესრულების მართვა ასევე მოიცავს მენეჯმენტს, ანუ მიზნობრივ გავლენას ინსტიტუციურ ქმედებებზე შესრულების შესახებ ინფორმაციის საშუალებით. თუმცა ფუნდამენტური სტრატეგიული იდეის გაზომვა და შეფასების შედეგების შესახებ ინფორმაცია

შეიძლება ასევე მოიძებნოს ახალ საჯარო მმართველობამდელ (NPM-ამდელ) რეფორმებში. ამრიგად, ეფექტურობისა და ეფექტიანობის გაზომვა ინდიკატორებზე დაყრდნობით მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა საერთაშორისო დონეზე 1960-იან და 1970-იან წლებში (Derlien, 1997, 6; Wollmann, 2003a). ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) მოძრაობამ, რომელიც მიზნად ისახავდა სოციალური საქმიანობის ეფექტურობის გაზრდას შედეგების გათვალისწინებით (შედეგების მართვა, შესრულების მართვა), გაიზარდა შედეგებზე მოთხოვნა და ეფექტიანობის გამჭვირვალობა, რასაც გადამწყვეტი მნიშვნელობა ჰქონდა პროგრამის დაგეგმვისა და შეფასების განხილვისას 1960/1970-იან წლებში.

უფრო მეტიც, ევროპული ინტეგრაციის შედეგად მოხდა ხარისხის შეფასების სისტემების გაფართოება (მაგალითად, CAF; იხ. Saatweber, 2004), შედეგების შედარება და კრიტერიუმების შემოღება ევროპულ საჯარო ადმინისტრაციებში. მათ შორის (Wallace, 2005, 85; Goetz, 2006, 483), რომლის კონტექსტში წევრი სახელმწიფოების ჰორიზონტალური თანამშრომლობის განვითარება შეიქმნა როგორც ევროკავშირის პოლიტიკის დამოუკიდებელი რეჟიმი (Speer, 2002). ამასთან, ევროკავშირის მოთხოვნამ, რომ მისი სტრუქტურული დაფინანსების პროგრამები შეფასდეს, როგორც წინა, მიმდინარე და ექს-პოსტ შეფასებების თანმიმდევრობით, გამოიწვია საჯარო ადმინისტრაციებში ეფექტურობისა და გავლენის შეფასების მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება (Wollmann, 2004, 25; იტალიაზე, Lippi, 2003).

შესრულების გაზომვის საშუალებების დანერგვისა და განხორციელების მცდელობებში ჩვენ შეგვიძლია, დავინახოთ გასაოცარი კონვერგენცია ევროპის ქვეყნების ადმინისტრაციულ მოდერნიზაციაში (იხ. Bouckaert და Halligan, 2008; Van Dooren და van de Walle 2008; De Lancer, 2009; Kuhlmann, 2010d). საერთაშორისო კონტექსტში კონცეფციის სწრაფი გავრცელების გათვალისწინებით, ზოგიერთი დამკვირვებლისთვის, როგორც ჩანს, ყოვლისმომცველი კონვერგენცია განვითარდა მენეჯერული სახელმწიფოს მიმართ.

ამასთან, მიუხედავად ამ დისკურსისა და კონცეფციების თანხვედრისა, ევროპის ქვეყნებს შორის შესამჩნევი განსხვავებები შეიძლება აღინიშნოს შესრულების გაზომვისა და ეფექტურობის მართვის განხორციელებაში, გამოყენებასა და ეფექტიანობაში. ეს განსაკუთრებით ეხება შემდეგ ასპექტებს (იხ. Bouckaert და Halligan, 2008; Van Dooren და van de Walle, 2008; de Lancer, 2009; Kuhlmann 2010d):



წყარო: ავტორისეული დიაგრამა

სურათი 4.19 ადმინისტრაციაში შესრულების მართვის ვარიანტები.

- ინსტრუმენტულ ადგილმდებარეობას, ანუ შესრულების ინდიკატორების ტიპსა და შინაარსს[79] („რა იზომება“);
- შედეგების მართვის ინსტიტუციონალიზაციას პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ მრავალდონიან სისტემაში („ვინ ზომავს“);
- კონტროლის შესრულების გაზომვას (ზემოდან ქვემოთ და ქვემოდან ზემოთ);
- შესრულების მონაცემების გარე გამჭვირვალობასა და სანქციების მოქმედებას (ჯილდოები/ჯარიმები კარგი/დაბალი შესრულებისთვის);
- ინფორმაციის მიღებისა და გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისა და მართვის პროცესებს.

თუ როგორ შეიძლება განხორციელდეს მმართველობა ადმინისტრაციებში, ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და სხვადასხვა ადმინისტრაციულ დონეს შორის, ნაჩვენებია 4.19 სურათზე. ცალკეული ეფექტურობის მართვის ვარიანტები შეიძლება ჩაითვალოს ტიპურად ევროპის ცალკეული ქვეყნებისთვის, მაგალითად: ინგლისისთვის – ვერტიკალური იერარქიული ეფექტურობის მართვა და გერმანიასა და შვედეთისათვის – ჰორიზონტალურად ნებაყოფლობითობა ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტურობისათვის (იხ. შემდეგი).

შესრულების მართვა, როგორც ფართო სახელმწიფო კონტროლი: გაერთიანებული სამეფო/ინგლისი

ინგლისის[80] ადრეულ ეტაპზე შემუშავებული შესრულების მართვის მიდგომები ყველაზე უკეთ ცნობილია ევროპულ კონტექსტში, განსაკუთრებით მათი ენობრივი შესაძლებლობის გამო. ისინი შეიძლება ჩაითვალოს შესრულების მართვის პროტოტიპად, რომელიც წარმოადგენს ცენტრალურ სახელმწიფოს, სავალდებულოდ ჩამოყალიბებულია მთელ ქვეყანაში და ექვემდებარება სანქციებს. ამრიგად, ადმინისტრაციული ერთეულები (აღმასრულებელი ორგანოები ან ადგილობრივი ხელისუფლება), რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან მომსახურების მიწოდებაზე, ვალდებულნი არიან, შეასრულონ მიზნობრივი ხელშეკრულებებით განსაზღვრული მიზნები. მიზნების მიღწევას და შესრულების სტანდარტებთან შესაბამისობას, როგორც წესი, აკონტროლებენ და ზედამხედველობენ გარე ინსტიტუტები. ამრიგად, ცენტრალურ სახელმწიფო დონეზე დაინერგა ე.წ. საჯარო სამსახურის ხელშეკრულებები (PSA), სადაც განსაზღვრულია ცალკეული მინისტრების მიზნები სამწლიანი პერიოდის განმავლობაში. თითოეული ეს PSA შეიცავს დეტალურ ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ როგორ, ვის მიერ და რა ვადით უნდა განხორციელდეს მიზნობრივი შესრულების ინდიკატორები[81] და როგორ ფასდება მიზნის მიღწევა. გარდა ამისა, 1998 წელს წარმოდგენილი ყოვლისმომცველი ხარჯების მიმოხილვის (CSR) საფუძველზე, PSA-ის შესრულების მიზნების შინაარსი უკავშირდებოდა წინასწარ განსაზღვრულ საბიუჯეტო მიზნებს და, 2000 წლიდან დაწყებული, მოიცავდა უკვე განსაზღვრულ ინდიკატორებს (Bouckaert და Halligan, 2008, 346).

1980-იანი წლების განმავლობაში ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე ასევე შეიქმნა საშემსრულებლო მაჩვენებლებისა და შედეგების შეფასების უფრო რთული სისტემა (Wegener, 2004, 257), რომელიც 1982 წელს დაარსებული აუდიტის კომიტეტის საფუძველზე გადაიქცა მართვის ყოვლისმომცველ ინსტრუმენტად, ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან კონტროლისა და ჩარევისათვის. 1999 წელს საუკეთესო ღირებულების რეჟიმის (BV) იმპლემენტაციიდან 2002 წელს შესრულების ყოვლისმომცველი შეფასების (CPA) და, 2009 წლის შემდეგ, კიდევ უფრო ფართო მასშტაბის შეფასების (CAA), შესრულების გაზომვა და შედარება სავალდებულო გახდა ყველა ადგილობრივი საბჭოსთვის (იხ. Stewart, 2003, 121). გარდა ამისა, ვრცელდება ადგილობრივი სამოქალაქო სამსახურის შესახებ შეთანხმებები ადგილობრივ საბჭოებსა და ცენტრალურ მთავრობას შორის. ცენტრალური ხელისუფლების მთავარი სტრატეგია არის ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ეფექტურობის ცენტრალური მართვა და მონიტორინგი მომსახურების მიწოდებაში, მათი მიღ-

წევების მუდმივად შეფასების გზით და მათი შესრულების ინდიკატორებთან შესაბამისობით. ეს უკანასკნელი დაფუძნებულია ნაწილობრივ ცენტრალური ხელისუფლების, ნაწილობრივ კი თავად ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ. ამისათვის გამოიყენება ოთხპუნქტიანი სკალა (გამორჩეული/შესანიშნავი, კარგი, ადეკვატური, არაადეკვატური; იხ. ცხრილი 4.22).

შესაბამისი ადგილობრივი ხელისუფლების ცუდი შესრულების დასჯა შეიძლება, უარეს შემთხვევაშიც, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეული ხელმძღვანელობის გადადგომის ბრძანებით და გარე ექსპერტების შეცვლის გზით, ხოლო (სავარაუდოდ) კარგად შესრულებულ საქმეს ანაზღაურებს ცენტრალური ხელისუფლება, მაგალითად, კანონმდებლობის საფუძველზე გამონაკლისის გზით, დამატებითი დაფინანსების უზრუნველყოფით და ა.შ. (იხ. Kuhlmann და Wollmann, 2006, 385; Kuhlmann, 2011). ერთ-ერთი მთავარი პრობლემაა უზარმაზარი გარიგების ხარჯები, რომლებიც დაკავშირებულია მუდმივ და ყოვლისმომცველ შესრულებასთან, აგრეთვე სამთავრობო აუდიტისა და ინსპექტირების ორგანოების ინსტიტუციური და პერსონალის სიმკვრივით (Davis, 2001, 14). უფრო მეტიც, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ანტიპათიის პროვოცირება მოახდინა ცენტრალური აუდიტორების მიერ შესრულების მუდმივი მონიტორინგით, რაც ზოგჯერ ანადგურებს სტრატეგიებს. დაბოლოს, რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია, ინსპექციები ხშირად იძლევა საიმედო შესრულების შესახებ ინფორმაციას, რადგან პროცესი ხელოვნურია და ადგილობრივი დაინტერესებული მხარეები იჩენენ კრეატიულობას სასურველი კლიმატის, საუკეთესო ფასეულობებისა და მოსახერხებელი შედეგების მიღებისათვის, და აქცენტს აკეთებენ უფრო მეტად შინაარსზე, ვიდრე სტილზე. (იქვე, 20)[82].

ცხრილი 4.22 ამონარიდი ქალაქ ლივერპულის წლიური შეფასებიდან (Child and Youth Welfare, 2008)

შეფასების სფერო	წლიური შეფასების ქულა
ბავშვთა მომსახურების სრული ეფექტურობა	3
იყო ჯანმრთელი	3
დარჩე უსაფრთხოდ	3
ისიამოვნო და მიაღწიო	3
შეიტანო პოზიტიური წვლილი	3
მიაღწიო ეკონომიკურ კეთილდღეობას	3
გაუმჯობესების უნარი, მათ შორის ბავშვთა და ახალგაზრდობის მომსახურების მიწოდება	3

შენიშვნა: შემფასებლები აფასებენ შემდეგი მასშტაბის საფუძველზე: 4. გამორჩეული/შესანიშნავი; 3. კარგი; 2. ადეკვატური; 1. არაადეკვატური.

წყარო: ხ. http://liverpool.gov.uk/site-search?q=annual+performance+assessment; 10 მარტი, 2010.

2010 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, რამაც გამოიწვია კონსერვატიულ-ლიბერალური კოალიციის მთავრობის ჩამოყალიბება, ახალმა მთავრობამ ადმინისტრაციული პოლიტიკის აშკარა ცვლა დაიწყო (იხ. Kuhlmann, 2011). მაგალითად, შეიძლება განხილულ იქნეს გადაწყვეტილება სარევიზიო კომისიის დათხოვნის შესახებ, რომელიც შეიქმნა ტეტჩერის მთავრობაში და მისი ამოცანების კერძო კომპანიებზე გადაცემით (Grant Thornton, KPMG LLP, Ernst & Young, DA Partnership), ასევე CAA გაუქმების შესახებ. 20 წელზე მეტი ხნის საჯარო პოლიტიკის შემდეგ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უკან დაიხია და გაამართლა ეს მნიშვნელოვანი ნაბიჯი, განსაკუთრებით იმ ხარჯებისა და ბიუროკრატიზაციის საფუძველზე, რომლებიც განვითარდა ადმინისტრაციაში, მიზნობრივი მონიტორინგის, შემოწმების, აუდიტის ჩატარებისა და შესრულების შედარების გზით[83].

შესრულების მართვა კანონის საფუძველზე და განხორციელების ხარვეზი: იტალია

იტალიაში საჯარო ადმინისტრირებაში შესრულების მენეჯმენტის შემოღებას ასევე მოჰყვა დომინანტური, დაღმავალი ტენდენცია და აშკარად განსაზღვრული იყო ცენტრალური სახელმწიფო და, ზოგიერთ შემთხვევაში, რეგიონული კანონმდებლობით (Kuhlmann და Fedele, 2010). იტალიაში ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) მოდერნიზაციის გამომწვევი მიზეზი და მამოძრავებელი ძალა, ძირითადად, იყო პოლიტიკური აჯანყება 90-იან წლებში და შემდგომში პოლიტიკური და ადმინისტრაციული სისტემის შემდგომი ყოვლისმომცველი დეცენტრალიზაცია (იხ. ნაწილი 4.2.3)[84], რომელთანაც დაკავშირებული იყო საჯარო სექტორის შესაბამისი რეფორმები (დეტალური განხილვისთვის იხილეთ Ongaro, 2009 წ.). მიღებულ იქნა მრავალი კანონი, დადგენილება, და ა.შ., რათა დეტალურად განეხორციელებინათ გარკვეული რეფორმები და მიენიჭებინათ იურიდიული ძალა. დასაწყისისთვის უნდა აღინიშნოს 1995 წლის საბიუჯეტო რეფორმები (ბრძანებულება 77 77/1995) და 1997 წლის (ბასანინი II) კანონები 142/1990 და 29/1993. ეს უკანასკნელი ითვალისწინებდა ადგილობრივ მმართველობებში შედეგებზე დაფუძნებულ მენეჯმენტზე კონტროლის ახალ ფორმას (კანონის უზენაესობის არსებული კონტროლის გარდა). 1995 წლის რეფორმის ერთ-ერთი მთავარი ელემენტი (ბრძანება 77/1995) იყო ე.წ. მენეჯმენტის გეგმის (Piano Esceptsivo di Gestione − PEG) დანერგვა, რომელიც გამიზნულია საკონტროლო პროცედურებისთვის და სავალდებულოა, ადმინისტრაციას მოსთხოვოს მიზნობრივი შეთანხმებების, შესრულების ინდიკატორების და ა.შ., აგრეთვე შესრულების გაზომვის პროცედურები (Garlatti და Pezzani, 2000). გარდა ამისა, PEG-მ უნდა უზრუნველყოს ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე პოლიტიკური აღმასრულებლისა და ადმინისტრაცი-

ული მენეჯმენტის მკაფიო გამიჯვნა ბიუჯეტის შესრულების ხელშეკრულებების საფუძველზე (Longo და Plamper, 2004, 327 და სხვ.). იურიდიულად სავალდებულო სხვა ინსტრუმენტებში შედის აგრეთვე დარიცხვის აღრიცხვა (დადგენილება 77/1995), შედეგებზე დაფუძნებული გლობალური ბიუჯეტირება (1997 წ.) და მოქალაქეებზე ორიენტირებული წესდების დანერგვა, რაც ზომავს ხარისხის მაჩვენებლებს და არეგულირებს მომხმარებლის კმაყოფილებას (კანონები: 24 241/1990 და 59/1997).

პრაქტიკაში ეს სტრატეგია „NPM კანონის მეშვეობით“ მხოლოდ ნაწილობრივ აღმოჩნდა წარმატებული, (Capano, 2003, 787; Lippi, 2003, 159-60), რადგან სამართლებრივი დებულებების აღსრულების პრაქტიკა ძალიან სადავო იყო ან შესამჩნევად განსხვავებული ცალკეულ რეგიონებს შორის (Magnier, 2003, 189). ამრიგად, ერთი მხრივ, აშკარად დაფიქსირდა რეფორმის პროგრესი იტალიის ადმინისტრაციის ერთი მიმართულებით, მაგალითად, ბიუჯეტი. მას შემდეგ, რაც ადგილობრივ დონეზე განხორციელდა რეფორმები, მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტის საერთო წილი 1993 წელს იყო 60 % (Lippi, 2003 წ., 152). პრაქტიკულად, ყველა ადგილობრივმა ადმინისტრაციამ შემოიღო მართვის ახალი სისტემა. შემოღებულია კონტროლი და ოფიციალურად არის განსაზღვრული ფინანსური მიზნების შესაბამისობისთვის, რომლებზეც პასუხისმგებელნი არიან დირექტორები (Ongaro და Valotti,2008). 2001 წლისთვის იტალიის ადგილობრივი ხელისუფლების 93 %-ში შეიქმნა კონტროლის განყოფილებები და 50 %-ში შემოიღეს ხარჯების აღრიცხვის ახალი პროცედურები (Capano, 2003, 794; Grossi და Mussari, 2008, 31).

თავის მხრივ, ამ ფორმალური ინსტიტუციური ცვლილების პრაქტიკული შედეგები შეზღუდულია. ბიუჯეტის სასურველი მეთოდი, როგორც ზემოთ ჩამოთვლილი PEG-ების ნაწილი, ჯერ კიდევ შენატანებზეა (input) ორიენტირებული, შედეგის ინდიკატორები ან, თუნდაც, ზემოქმედების ინდიკატორები თითქმის არასოდეს გამოიყენება ბიუჯეტის მოსამზადებლად (Longo და Plamper, 2004, 328).

1999 წლის გამოკითხვის თანახმად (Promberger, 2000, 96), იტალიის ადგილობრივი ხელისუფლების მხოლოდ მეოთხედი განსაზღვრავს შეფასების ინდიკატორებს PEG-ის ფარგლებში და მხოლოდ რამდენიმე მათგანმა განსაზღვრა არაფინანსური საქმიანობის ინდიკატორები. თუმცა ეჭვგარეშეა, რომ მას შემდეგ, რაც ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) ღონისძიებები განხორციელდა იტალიაში, ამან ხელი შეუწყო გამჭვირვალეობისა და შედეგზე ორიენტირების გაზრდას (Bobbio, 2005, 42), თუმცა ჯერ კიდევ არსებობს აშკარა ხარვეზი შესრულებაზე ორიენტირებული საქმიანობის ზედამხედველო-

ბის მექანიზმებისა და ჰეტეროგენული განხორციელების მიმართულებით, რაც იმპლემენტაციის ხარვეზად არის მიჩნეული (Capano, 2003, 794; Ongaro და Valotti, 2008). ეს გვიჩვენებს, რომ, ბრიტანეთის მსგავსად, ზემოდან ქვემოთ შესრულებაზე ორიენტირებული ქმედებების ზედამხედველობას შეზღუდული ეფექტი ჰქონდა.

შესრულების მენეჯმენტი, როგორც თვითგანვითარება: შვედეთი, გერმანია, საფრანგეთი

შვედეთი

ისტორიული შეფასებისა და თავისუფლების ფონზე ინფორმაციის კულტურა, შესრულების მენეჯმენტის ფორმები და თვითშეფასება შვედურ ადმინისტრაციულ სისტემაში ყოველთვის იყო გავრცელებული და, ზოგადად, მიღებული. ეს არის სიტუაცია, რომელიც ასევე დაკავშირებულია კონსენსუსურ-დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემის ორიენტაციასთან. ამრიგად, ამის საწინააღმდეგოდ ბრიტანულ მიდგომაში არ არსებობს ცენტრალური ხელისუფლების ვალდებულებები ადგილობრივმა მმართველობებმა შეაფასონ შესრულება და ხარისხის კონტროლი; ამის ნაცვლად, ეს ინიციატივები განვითარდა ქვემოდან, ნებაყოფლობით. ამასთან, შესრულების მონაცემების გამჭვირვალობის მაღალი ხარისხის გამო, ეს მიდგომა ძალზე ეფექტურია. გარდა ამისა, სკანდინავიური ადმინისტრაციის მოდერნიზაცია, როგორც წესი, უფრო მეტად ხასიათდება ექსპერიმენტული სწავლებით, ვიდრე იდეოლოგიურ-დოგმატური ორიენტაციით (Riegler და Naschold, 1997, 18). თავიდანვე ორმაგი მიდგომა შედეგებზე ორიენტირებულ ზომებსა და მომხმარებლის მონაწილეობაზე ტიპური იყო (Oppen, 1997, 239). აქედან გამომდინარე, შესრულების გაზომვა და შედარება ყოველთვის მოიცავდა გარეგანი ეფექტურობის, მოქალაქეებთან დაკავშირებულ კომპონენტს.

ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის, ყველაზე მნიშვნელოვან დონეზე შედეგებსა და განხორციელებასთან დაკავშირებით შვედეთში, შედეგზე ორიენტირებული პროცედურების გარდა, მართვის სისტემა, რომელიც უკვე ჩამოყალიბდა 90-იანი წლების დასაწყისში (იქვე.), ხაზს უსვამს რეფორმირების ორ მიდგომას: პირველი 1987 წლიდან არსებობს, რომელიც მოიცავს ადგილობრივი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის შეგროვებას, შედგენასა და გამოქვეყნებას ერთობლივად მართულ მონაცემთა ბაზაში შვედეთის მუნიციპალური ასოციაციისა და სტატისტიკის სახელმწიფო სამსახურის მიერ. ეს სამაგალითო მუნიციპალური საკომუნიკაციო სისტემა ყოველწლიურად განსხვავებულია და

მოიცავს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ხარჯების ფართო მასშტაბით დოკუმენტირების, გაწეული მომსახურების შესახებ დეტალურ მონაცემებს და მუნიციპალიტეტის ამოცანებს, რომლებიც ხელმისაწვდომია ონლაინ-რეჟიმში ფართო საზოგადოებისთვის, „რა უნდა გავაკეთოთ თქვენს ადგილობრივ მმართველობაში?“; Wollmann, 2008, 228) მეორე მიდგომა ეხება ინტერმუნიციპალური ხარისხის შედარებას „შედარებითი მუნიციპალური ხარისხის ქსელებში“, რომელიც არსებობს 90-იანი წლების ბოლოდან და რომლის ინიციატივაც ეკუთვნის შვედეთის მუნიციპალურ ასოციაციას (Strid, 2004). აღნიშნული მიზნად ისახავს ხარისხის ინდიკატორების განსაზღვრას და ინტერმუნიციპალური შედარებების განხორციელებას. 2012 წელს შვედური 290 მუნიციპალიტეტიდან სულ 51 მონაწილეობდა ხარისხის შედარების პროცესში, მაშინ, როდესაც ქსელში ხუთიდან ათამდე მონაწილეა გაერთიანებული და ძირითადი საკითხები მოიცავს განსაკუთრებით სკოლამდელ განათლებასა და ადგილობრივი დასაქმების პოლიტიკას.

ცენტრალურ სახელმწიფო დონეზე შესრულების მენეჯმენტი ჩამოყალიბდა დამოუკიდებელ ორგანოებში, კერძოდ შედეგზე ორიენტირებული სისტემა, რომელიც ავალდებულებდა ორგანოს, შესრულების ინდიკატორის გათვალისწინებით მოემზადებინათ ყოველწლიური ანგარიშგება შესრულების შესახებ (Tiessen, 2007, 150). აქვე უნდა გავიხსენოთ, რომ მსგავსი „მართვის“

ჩარჩო 4.3

მიზნების იერარქია — შვედეთის ბუნების დაცვის ორგანო

Politikområde „გარემოსდაცვითი პოლიტიკა“
მიზანი: „მომავალ თაობას დავუტოვოთ საზოგადოება, სადაც შვედეთში ყველა ძირითადი გარემოსდაცვითი პრობლემა გადაწყვეტილია.“

Verksamhets område „აქტიური და პრევენციული გარემოსდაცვითი სამუშაოები“
მიზანი: „ეროვნული და საერთაშორისო განვითარება და სახელმძღვანელო ინსტრუმენტების გამოყენება გარემოს ხუთ ფუნდამენტურ მიზნებთან მიმართებით და გავლენა პირებისა და ორგანიზაციების დამოკიდებულებასა და ქცევაზე, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მათი გარემოსდაცვითი ამოცანების შესრულება.“

Verksamhetsgren „ზედამხედველობა და რეგულირება“
მიზანი 2: „არაუგვიანეს 2006 წლისა, შემუშავდება Naturvårdsverket-ის ზედამხედველობის გეგმა 2007–2009 წწ. გარემოსდაცვითი კოდექსის გამოყენების გასაუმჯობესებლად ადგილობრივ მმართველობებსა და რეგიონებში.“

Verksamhetsgren „ინფორმაცია“
მიზანი 1: „ძირითადმა მონაწილეებმა მიიღეს ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ როგორ უნდა შეიტანოს წვლილი ეკოლოგიური მიზნების მიღწევაში.“

წყარო: Tiessen (2007, 157).

მიდგომები (იხ. ზემოთ; Sundström, 2004) ადრე შვედეთის ადმინისტრაციული პრაქტიკის განუყოფელი ნაწილი იყო, ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) ფარგლებში შესრულების მართვის საკითხები მოდერნიზაციის დღის წესრიგში შემოსვლამდე (Wollmann, 2008, 227). ამიტომ ანგარიშგება შესრულების ინდიკატორებზე დაყრდნობით, რომელიც შვედეთის ფინანსთა სამინისტრომ შემოიღო 1980-იანი წლების ბოლოს, საჯარო სექტორში საკმაოდ გრძელვადიანი (NPM-მდელი) ტრადიციაა. როგორც სკანდინავიის ქვეყნებისათვისაა დამახასიათებელი უნიკალური პოლიტიკური კულტურის ანარეკლი, ამ შეფასების გაზომვები და თვითშეფასების პროცედურები ნაკლებად იქმნება იმისთვის, რომ აკონტროლონ „ზემოდან“ შესაბამისობა ხელშეკრულებების (კონტრაქტები) შესრულებისა, არამედ უფრო ემსახურება ურთიერთკავშირსა და სწავლებას ადგილობრივ აქტორებს შორის. მიზნობრივი იერარქიის ერთი მაგალითია შვედეთის ბუნების კონსერვაციის ორგანო (ჩარჩო 4.3).

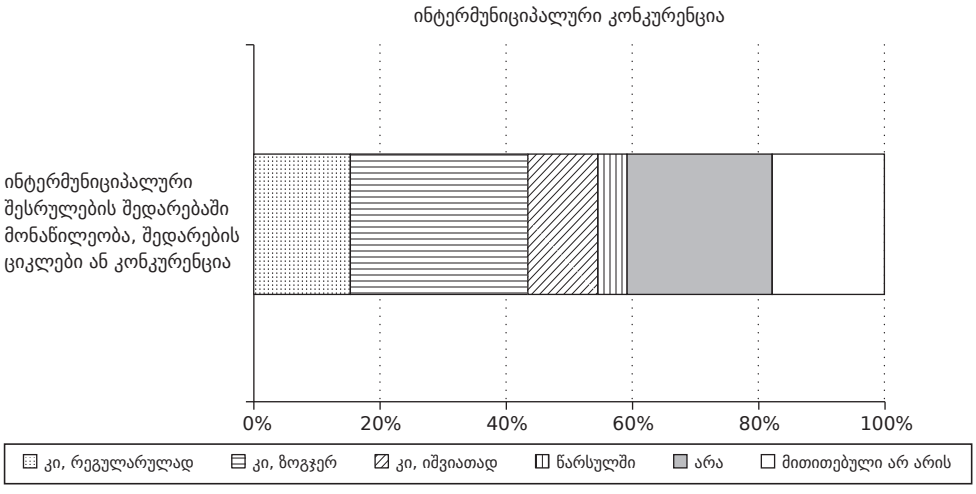
გერმანია

როგორც შვედეთში, გერმანიაში რეფორმის კონცეფციებმა, ჩვეულებრივ, შემოაღწია ადგილობრივი დონიდან, შემდეგ დაინერგა მიწების დონეზე და უფრო მცირე ზომით, მოგვიანებით, − ფედერალურ დონეზე. ტრადიციული მართვის მიდგომები, რომლებიც წესებსა და პროცედურებზე იყო დამოკიდებული, შეიცვალა შესრულებისა და პროდუქტიულობის მიმართულებით; ადგილობრივმა მთავრობებმა დაიწყეს „პროდუქტების“ განსაზღვრა და პროდუქტების კატალოგების შედგენა, შეავსეს ისინი ინდიკატორებითა და შესრულების მონაცემებით. NSM-ს შეფასების შესაბამისად (Bogumil, 2007), გერმანიის მუნიციპალიტეტების 29 %-მა სრულად ან ნაწილობრივ დაადგინა პროდუქტები (9,9 %), ან პროდუქტის კატალოგების შედგენის პროცესშია (22,9 %). ამასთან, ძალისხმევა, რომ ზუსტად დაედგინათ ადმინისტრაციული საქმიანობის ღირებულება, მუდმივად იზრდება. ამრიგად, დარიცხვის აღრიცხვა ადგილობრივი მმართველობების 12,7 %-ში დაინერგა, ნაწილობრივ − 33 %-ში, ხოლო დანარჩენ 27,1 %-ში კვლავ გრძელდება მუშაობა ამ მიმართულებით. თუმცა ყურადღებით შემუშავებული პროდუქტის კატალოგები იშვიათად გამოიყენებოდა ზედამხედველობის მიზნებისათვის. ადგილობრივი თვითმმართველობების 14,2 %-ში, სადაც შემუშავებული იყო პროდუქტების კატალოგი, არ არსებობდა კავშირი პროდუქტსა და NSM-ის ძირითად ინსტრუმენტებს შორის. ეს გადამწყვეტია იმისათვის, რომ გაიზომოს, რამდენად ღირებულია ძალისხმევა (ადამიანური, ფინანსური და ა.შ. თვალსაზრისით), რომელიც ინვესტირებულია პროდუქციის კატალოგების შექმნის საქმეში, გაამართლებს თუ არა გრძელვადიან პერსპექტივაში.

როგორც გერმანიის საჯარო ადმინისტრაციის შესრულების მენეჯმენტის სხვა დარგი, უნდა აღინიშნოს ასევე შესრულების შედარება და ბენჩმარკინგი. ისევ ადგილობრივ დონეზე შედარების ციკლი დაიწყო, რომელიც მიზნად ისახავდა შიდა ადმინისტრაციული პროცესების, სტრუქტურებისა და შესრულების შიდა ორგანიზებულ შედარებას. 1990-იან წლებში ბერტელსმანის ფონდმა და მისმა პროექტმა – „ეფექტიანი ადგილობრივი ხელისუფლების საფუძვლები“ (Schuster, 2003) – გამოიწვია შედარების პროცესების აფეთქება. ამას მოჰყვა ადმინისტრაციული მართვის მუნიციპალური ასოციაცია (KGSt) – „ადგილობრივი ხელისუფლების შიდა ინფორმაციის სისტემა“, რომელიც 1996 წელს IKO-ს ქსელის საფუძველზე შეიქმნა (იხ. Kuhlmann, 2004). ადგილობრივ თვითმმართველობებში 43,3%-ამდე მონაწილეობას იღებდა ამ ინტერმუნიციპალური შესრულების შედარებებში, შედარების ციკლებისა და კონკურსების შეფასებებში, ხოლო მათი მეოთხედი (23,3%) საერთოდ არ იყო ჩართული ამ ღონისძიებებში (Bogumil, 2007, 72; იხილეთ სურათი 4.20).

თუმცა არსებობს ნიშნები იმისა, რომ მუნიციპალიტეტების მნიშვნელოვან წილი (Kuhlmann, 2004) ტოვებს ბენჩმარკის პროექტს და, ამასთან ერთად, მნიშვნელოვანი წვლილი და ძალისხმევა, რომელიც მონაწილე მუნიციპალიტეტებმა ამ პროექტში ჩადეს, აჭარბებს მის სარგებელს, რადგან შესრულების შესახებ ინფორმაცია არ გამოიყენება მართვის მიზნებისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ შესრულების შედარებები გამოყენებულ იქნა ადგილობრივი რეფორმის პოლიტიკის ინსტრუმენტად, მაინც არსებობს სერიოზული სისუსტეები, რადგან მათი შედეგები ხელმისაწვდომია ადგილობრივი პარლამენტებისა და ადგილობრივი მოსახლეობისათვის მხოლოდ შეზღუდული სახით, ან საერთოდ არ არის სავალდებულო.

ამავე დროს, მსგავსი შედარების პროექტები განხორციელდა აგრეთვე ფედერალურ ადმინისტრაციასა და მიწების ორგანოებში (მაგალითად, საგადასახადო სამსახურში, პოლიციაში და სხვ.).[85] ამასთან, გერმანიაში ეფექტურობის შედარება წმინდა ნებაყოფლობითი პრინციპიდან მოხდა, რადგან, პირველ რიგში, აუდიტის სამსახურები ჩაერთნენ მართვასა და შედარებების განხორციელებაში, განსაკუთრებით ხარჯებისა და ეფექტურობის კუთხით (მაგალითად, მეკლენბურგ-დასავლეთ პომერანია და ბადენ-ვურტემბერგი); მეორეც, ზოგიერთი მიწის ორგანოები, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან ადგილობრივი ხელისუფლების ზედამხედველობაზე, ასევე იყენებენ ამ ინსტრუმენტს, ეს ნაჩვენებია ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიაში მუნიციპალური აუდიტორული სააგენტოს მაგალითით (Banner, 2007; Bogumil და Ebinger, 2012).



წყარო: Kuhlmann (2011, 9).

სურათი 4.20 ინტერმუნიციპალური კონკურენცია და შესრულების შედარება გერმანიის ადგილობრივ მმართველობაში

იმავდროულად, შესრულების შედარება/ნიშნულიც კი ყოფილა გათვალისწინებული ფედერალური კონსტიტუციით, კერძოდ, 91d GG მუხლში, რომელიც იყო ე.წ. ფედერალური რეფორმის II კანონის (კანონი) ნაწილი (2009 წლის 29 ივლისის აქტი, BGBI 2248). გარდა იმისა, რომ ასახავს და ხელს უწყობს საერთო ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) მიერ ინსპირირებულ იდეებს სამუშაო გამჭვირვალობის გაზრდისა და ეფექტურობის, ასევე ეფექტიანობის უზრუნველყოფის კუთხით, ეს ცვლილება გამიზნული იყო საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერებისათვის და მიჩნეული იყო როგორც ადმინისტრაციის მოდერნიზაციის პროცესი (BT-Drs. 16/12410, პუნქტი 8). იმავდროულად, ფედერალური კონკურენცია, როგორც საუკეთესო გადაწყვეტის ფორმა, უნდა იყოს სტიმულირებული (იხ. იურიდიულ საკითხთა საექსპერტო კომისიის განცხადება, ბუნდესტაგი 2009 წლის 4 მაისს, 3; BT-Drs 16/12410, 8). თუ რამდენად მოახდენს ახალი საკონსტიტუციო წესი, რომელიც ფორმდება როგორც ნებაყოფლობითი (განსხვავებით სავალდებულო) დებულება, გავლენას ფედერალური კონკურენციის ზრდასა და ეფექტურობის შედარების პროცესზე, ეს სამომავლოდ შესაფასებელია, მიუხედავად იმისა, რომ ბერტელსმანის ფონდმა უკვე წარადგინა „სამოქმედო გეგმა“ 91-ე მუხლის განსახორციელებლად. (შდრ. Bertelsmann Stiftung, 2010).

საფრანგეთი

იმ მოლოდინის საწინააღმდეგოდ, რომ საფრანგეთში, ცენტრალიზებული ადმინისტრაციის ნაპოლეონის მოდელის საფუძველზე, ადმინისტრაციული რეფორმები უნდა განხორციელებულიყო პრინციპით: „ზემოდან ქვემოთ“, შესრულების მენეჯმენტის პრაქტიკა, ფაქტობრივად, საოცრად განსხვავებულ სურათს აჩვენებს. ამრიგად, 1980-იანი წლებიდან ადგილობრივ დონეზე შემორჩენილია რამდენიმე მნიშვნელოვანი ინიციატივა შესრულების მენეჯმენტის განსახორციელებლად. ამასთან, ცენტრალურ სახელმწიფო დონეზე შესაბამისი ინიციატივები გვიან იქნა განხორციელებული (მაგალითად, LOLF, რომელიც მიიღეს მხოლოდ 2001 წელს; იხ. ქვემოთ). 1991 წელს 82 მუნიციპალიტეტში ჩატარებულმა გამოკითხვამ აჩვენა[86], რომ ამ დროს გამოკითხულთა დაახლოებით 30 %-ს ჰქონდა შესრულების ანგარიშები ინდიკატორების საფუძველზე, ხოლო 55 % მუშაობდა ხარჯების აღრიცხვის სხვადასხვა ვარიანტზე. პასუხების 15 %-ში, მინიმუმ, ერთი მაკონტროლებელი მაინც იყო შესული. ქალაქ ლე ჰავრში არსებული სამოქალაქო რეესტრის ოფისის მაგალითი მოცემულია 4.23 ცხრილში.

საინტერესოა, რომ საფრანგეთის ცენტრალური ხელისუფლება თავდაპირველად არ ასრულებდა წამყვან როლს, როგორც მონაწილე რეფორმებში – დიდი ბრიტანეთისგან განსხვავებით. 2002 წელს უკვე ქალაქების 85 %, რომელთა მოსახლეობაც 50 000-ზე მეტი ადამიანი იყო, კარგად იცნობდა თვითშეფასების პროცედურებს; 60 %-მა წარმოადგინა კიდეც დასანერგად, რომელთა 30 %-მა 5 წელზე მეტი ხნის წინ დანერგა[87]. თუმცა, ჰეტეროგენული ტერიტორიული სტრუქტურის გამო, რეფორმების აქტივობები ძალიან არათანაბრად ნაწილდება სფეროში (იხ. ნაწილი 4.3.3). ამასთან, შესაბამისი მუნიციპალიტეტის გარეთ შესრულების შესახებ ინფორმაცია თითქმის არ არის ხელმისაწვდომი.

ცხრილი 4.23 ამონაწერი ქალაქ ლე ჰავრის სარეგისტრაციო ოფისიდან (2004)

შესრულების ინდიკატორი	განსაზღვრული მიზანი	2004 წ. შედეგი
საშუალო ლოდინის დრო	მაქს. 10 წთ.	< 6 წთ.
5 დღეზე ნაკლებ დროში განხილული საქმის წილი	მინ. 90%	96%
სატელეფონო ზარზე პასუხის წილი (*appels non perdus*)	მინ. 92%	99%
მაქსიმუმ სამი ზარის შემდეგ გაცემული პასუხების წილი	მინ. 90%	92%

წყარო: Kuhlmann (2009a, 208).

ამრიგად, ფართო საზოგადოებას არ აქვს წვდომა ასეთ ინფორმაციებზე. ჯერჯერობით არ არის გამოყენებული სისტემური მუნიციპალური ეფექტურობის შედარებები, ხოლო ეფექტურობის ზომების სანქციების მოქმედებები შეზღუდულია.

შესრულების მენეჯმენტის კონცეფცია აისახა აგრეთვე ეროვნულ კანონმდებლობაში და, შესაბამისად, საფრანგეთის ადმინისტრაციაში დამატებითი მობილიზაცია გამოიწვია (Naulleau, 2003, 136). ამას საფუძველი ჩაეყარა 2001 წელს (ადრე ნახსენები) LOLF-ის წარმოდგენით, რომელმაც შექმნა ახალი საფუძველი სახელმწიფო ადმინისტრირების სფეროში ფინანსების, რესურსების მენეჯმენტისა და ბიუჯეტის დაგეგმვისთვის, რაც ითვალისწინებს გლობალური ბიუჯეტის დაგეგმვის ახალ ფორმებს პროგრამის მიზნობრივი მაჩვენებლებისა და ეფექტურობის (საბოლოო შედეგების) საფუძველზე, ასევე ხელშეკრულების მენეჯმენტისა და შესრულების შეფასებით. განხორციელებას უნდა ზედამხედველობდეს პროგრამის მენეჯერების მიერ წლიური შესრულების ხელშეკრულებები (projets annuels de performance − PAP) და სავალდებულო მოხსენებები (rapports annuels de performance − RAP) (Fievet და Laurent, 2006, 142). LOLF-ის თანახმად, პარლამენტი შეიზღუდავს სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღებას ძირითადი მისიის პროგრამებისა და ბიუჯეტის მიზნების თვალსაზრისით, მაგრამ მათ დაუტოვებს სამინისტროებს. სამინისტროები იღებენ პროგრამულ ბიუჯეტებს, რომლებიც შეიძლება გადავიდეს და არსებითად უკავშირდებოდეს „შედეგების კასკადს“, როგორებიცაა: 47 „სტრატეგიული მისია“, 158 დეპარტამენტთან დაკავშირებული პროგრამით; 580 ღონისძიება, 630 მიზნითა და 1300 შესრულების ინდიკატორით.

პირველი LOLF-ის ბიუჯეტი მიღებულ იქნა 2006 წელს. ამ ეტაპზე უკვე წარმოიშვა რამდენიმე პრობლემა. ამრიგად, ზოგიერთი დამკვირვებლის აზრით, ეროვნული ასამბლეის უკვე სუსტი პოზიცია კიდევ უფრო გაუარესდება, თუ იგი შემოიფარგლება მხოლოდ მისიების შესახებ საერთო გადაწყვეტილებების მიღებით (იხ. Kempf, 2003, 312 და სხვ.). გარდა ამისა, გაჩნდა შეშფოთება სამინისტროების მიერ კონტროლისა და მართვის დაკარგვის გამო, დეკონცენტრირებულ სახელმწიფო ადმინისტრაციასთან შედარებით, რომელიც მოდერნიზდა გლობალური ბიუჯეტის შედეგად და მიიღო დამატებითი თანხის მოქმედება; იგივე ეხება სახელმწიფო ადმინისტრაციასა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობას, რადგან ეს უკანასკნელნი უფრო მეტად არიან დამოკიდებულნი სახელმწიფო ადმინისტრაციის ბიუჯეტის გამოყოფაზე, რაც ეწინააღმდეგებოდა საფრანგეთში პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციას. გარდა ამისა, LOLF-ის ძალაში შესვლის შემდეგ, სახელმწიფო ადმინისტრაციაში შეიქმნა მკაფიო „ინდიკატორთა სიგიჟე“. ასე რომ, ახალი ბიუროკრატიზაციის

ნიშნები აშკარაა შესრულების ინდიკატორების მეშვეობით. ამის მიუხედავად, უკვე დაიწყო კამათი იმის თაობაზე, რამდენად მიზანშეწონილი იქნებოდა ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე LOLF-ის ტიპის სამართლებრივი რეჟიმი. ამასთან, ზოგიერთი დამკვირვებელი ამის საწინააღმდეგოდ ზრუნავს, რადგან ასეთი ზოგადი ვალდებულება საერთოდ არ ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის რეალობას (Fievet და Laurent, 2006, 145).

სამუშაოს შესრულების მართვა ტრანსფორმაციის პროცესსა და ახალი საჯარო მმართველობის კონცეფციის პირობებში

1990-იანი წლების დასაწყისში ტრანსფორმაციის პროცესის პირველ ეტაპზე საკონსტიტუციო (დეცენტრალიზებული) მთავრობისა და ადმინისტრაციულ-დეცენტრალიზებული სახელმწიფოს რეკონსტრუქციამ მნიშვნელოვანი ადგილი დაიკავა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში (CEE). ამის შემდეგ შეფასების მიდგომები, რომლებიც ეფუძნება ახალი საჯარო მმართველობის კონცეფციასა (NPM) და ადმინისტრაციული რეფორმის შესაბამის სტრატეგიებს, დაინერგა მხოლოდ ათწლეულის ბოლოს (Hajnal, 2008, 140). უფრო მეტიც, თავდაპირველად უპირატესობა მიენიჭა ეფექტიანობის გაზომვის დანერგვას, როგორც დაგეგმვისა და კონტროლის ცენტრალური კომპონენტისას, მაგრამ ადმინისტრაციული რეფორმის სხვა (ჩვეული ტრადიციული) მიდგომებისა და სფეროებისათვის სხვა უფრო მნიშვნელოვან საკითხებს განიხილავდა (Mark და Nayyar-Stone, 2002, 2), იმის გამო, რომ სოციალისტური პერიოდის განმავლობაში მოქალაქეებს არ შეეძლოთ, ეჭვქვეშ დაეყენებინათ ადმინისტრაციული საქმიანობის ხარისხი, ასევე არ არსებობდა გამოცდილება ხარისხის შემოწმებასთან დაკავშირებით (იხ. Varga, 2006, 722). ამასთან, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში შემუშავდა შესრულების გაზომვის სისტემები, განსაკუთრებით ევროკავშირში შესვლის პირველ ეტაპზე. ამრიგად, უნგრეთის ადგილობრივი თვითმმართველობის უფრო და უფრო მეტი წარმომადგენელი ადგენდა ბიუჯეტს შედეგების ინდიკატორების გათვალისწინებით, რითაც ქმნიდა საფუძველს შესრულების მართვის შემდგომი, უფრო ფართო მიდგომებისთვის. ამასთან, რადგან ეს პროცესი ნებაყოფლობითი იყო, ამგვარი მიდგომების გაფართოება და ინტენსივობა არარეგულარული დარჩა (იხ. Hajnal, 2008, 143). ასევე, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ცენტრალური მთავრობის დონეზე შემუშავებულია შესრულების მართვის სისტემები. ლიეუტვა და ლატვია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის რეგიონში მიიჩნევიან, ინტეგრირებული ინიციატივების განხორციელების წყალობით, კანონებზე რეგულირების გავლენის შეფასების ინიციატორებად (იხ. Nemec, 2008a, 367). ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებ-

ში, ცენტრალურ სახელმწიფო დონეზე შესრულების მართვის დანერგვა, გარკვეულწილად, არათანმიმდევრული იყო. ცალკეულმა სამინისტროებმა მიიღეს სხვადასხვა ზომა თავიანთი პასუხისმგებლობის ფარგლებში, რომელთაგან სლოვაკეთი მნიშვნელოვანი მაგალითია (Nemec, 2008, 302). იქ განათლების სამინისტრომ დააფუძნა შეფასების სისტემები სკოლებსა და უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში, ბრიტანული მოდელის საფუძველზე, რითაც შემოიტანა ბრიტანული სისტემის ორივე – ძლიერი და სუსტი – მოდელი (იხ. ზემოთ, იქვე). უნგრეთში სახელმწიფო უსაფრთხოების ხარისხის უზრუნველყოფის საშუალებების გამოყენება ასევე იყო შესაბამისი ორგანოების ხელმძღვანელების დისკრეციაში; ამასთან, ISO მოდელებს (9000, 9001) და 1990-იანი წლებიდან შეფასების ზოგად სისტემას (CAF) იყენებდნენ ადმინისტრაციულ დონეზე (იხ. Varga, 2006, 723). 2003 წელს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ მალე შეიმუშავა შეფასების ზოგადი სისტემის (CAF) უნგრული ვერსია და მიიღო უფრო მეტი საკოორდინაციო ფუნქციები (იხ. იქვე). შესრულების გაზომვის ტიპური პრობლემები, როგორიცაა, მაგალითად, შესრულების შესახებ ინფორმაციის არაეფექტური გამოყენება ზედამხედველობის მიზნებისათვის, დაფიქსირდა ცენტრალური და აღმოსავლეთი ევროპის სხვა ქვეყნებში (Jenei, 2009, 10). ზოგადად, უნგრეთის ადმინისტრაცია შესრულების მენეჯმენტს ისე თანმიმდევრულად ვერ ახორციელებდა, როგორც აღმოსავლეთი და ცენტრალური ევროპის სხვა ქვეყნებში, მაგრამ სპეციფიკური მიდგომები გამოიყენე-

წყარო: ავტორისეული დიაგრამა

სურათი 4.21 სახელმწიფო მართვა და შესრულების მართვის განაწილება ადგილობრივ დონეზე.

ბოდა ცალკეულ სამინისტროებში ან ადგილობრივ ხელისუფლებაში, რამაც გამოიწვია ძლიერი ინსტიტუციური განსხვავებები რეფორმის ამ სფეროში (იხ. აგრეთვე Wilcox და Bugai, 2004, 12; Jenei, 2009, 11).

„სახელმწიფო ადმინისტრირების“ მახასიათებლებისა და „განაწილების კოეფიციენტის“ მახასიათებლების საფუძველზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე შესრულების მართვის დანერგვა და გამოყენება შეიძლება შეჯამდეს მოცემულ ქვეყნებში 4.21 სურათზე.

4.5.4 ადმინისტრაციული პერსონალი

ახალ საჯარო მმართველობაზე (NPM) ორიენტირებული ადმინისტრაციული მოდერნიზაციის პირობებში ადამიანური რესურსების მართვა თავდაპირველად და მეტწილად იყო რიტორიკის, და არა რეალობის ან განხორციელების, საკითხი (Demmke, 2006, 384). ზოგიერთი დამკვირვებელი, მათ შორის OECD-ც კი, რომლებიც მხარს უჭერდნენ ახალ საჯარო მმართველობას (NPM), აკრიტიკებდნენ ადმინისტრაციაში მოდერნიზაციის თეორიასა და პრაქტიკაში „ადამიანების ინვესტიციის“ ნაკლებობას (OECD, 2005; Demmke, 2006; Bogumil, 2007, 61; Demmke და Moilanen, 2013). ამის ნაცვლად ყურადღება გამახვილდა ბიუჯეტის მენეჯმენტზე, ფინანსურ მენეჯმენტზე, პროცესების ხელახალ გენერირებაზე და ა.შ., რომლებიც უფრო კლასიკურ სამეცნიერო მენეჯმენტს ეხებოდა, ვიდრე ადამიანის რესურსების თანამედროვე მართვას. ეს კიდევ უფრო პრობლემური იყო, რადგან ბევრ ევროპულ ადმინისტრაციულ სისტემაში მოხდა თანამშრომლების მკვეთრი შემცირება (იხ. თავი 3, ნაწილი 3.6).

ევროპაში და საერთაშორისო მასშტაბით ადამიანური რესურსების სფეროში რეფორმის სხვადასხვა ტენდენცია გავრცელდა (იხ. Naschold, 1999, 37; Selden, 2007, 40). მიუხედავად იმისა, რომ კონკრეტული ზომები და განხორციელების სტრატეგიები განსხვავებულია, როგორც წესი, ეფექტისა და გავლენის შესახებ მსგავსი (და საკმარისი) მონაცემი არსებობს, ესენია (Demmke, 2007; Demmke და Moilanen, 2013):

- შემცირება;
- შრომითი ურთიერთობების ნორმალიზაცია;
- პერსონალის შერჩევისა და განათლების სისტემის რეფორმირების ახალი პროცედურების შემოღება;
- თანამშრომლებთან დაკავშირებული უფლებამოსილების/მოვალეობების დეცენტრალიზაცია;

• ანაზღაურების სქემების შემუშავება.

შემდეგი განმარტებები, განსაკუთრებით, პერსონალის მოდერნიზაციის უკანასკნელ ორ ასპექტს ეხება, რადგან მათ დიდი მნიშვნელობა მიენიჭა ევროპის ადმინისტრაციული სისტემების რეფორმირებისას.

შესრულებასთან დაკავშირებული ელემენტების შემოღება ანაზღაურების სისტემებში ასახავს ზოგად ტენდენციას ევროპის ყველა ადმინისტრაციულ სისტემაში (Demmke, 2007). ევროკავშირის 24 წევრ ქვეყანაში[88] (ასევე, ნორვეგია) ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ ქვეყნების ნახევარში[89] უფრო მჭიდროდ დაუკავშირეს ერთმანეთს სამუშაო ეფექტიანობა და შესრულებული სამუშაოს ანაზღაურება, მათ შორის, აქ განხილულ ქვეყნებში, მაგალითად: გერმანიაში, გაერთიანებულ სამეფოში, საფრანგეთში, იტალიაში, შვედეთსა და უნგრეთში (იხ. ცხრილი 4.24). ყველა ქვეყანაში მიღებულია წინადადებები საჯარო სამსახურის რეფორმის შესახებ, რომელიც მიზნად ისახავს ინდივიდუალური ინ-

ცხრილი 4.24 შესრულებაზე დამოკიდებული ანაზღაურება EU-ის წევრ ქვეყნებში (2006)

EU-ის წვერ ქვეყნებში შესრულებაზე დამოკიდებულია ანაზღაურება	EU-ის წევრ ქვეყნებში ანაზღაურება, რომელიც არ უკავშირდება შესრულებას	კომენტარი
შვედეთი, გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, დანია, ფინეთი, ლიეტუვა, ესტონეთი, იტალია, სლოვაკეთი, უნგრეთი, მალტა, ესპანეთი, საფრანგეთი, ბელგია, ბულგარეთი	საბერძნეთი, ლუქსემბურგი, პორტუგალია, სლოვენია, ნიდერლანდი, ჩეხეთი, კვიპროსი, ირლანდია, პოლონეთი, რუმინეთი	ავსტრია და სლოვენია გეგმავს მიღებას; ნიდერლანდში, შესრულებაზე დაკავშირებული ანაზღაურება უმნიშვნელოა საერთო ანაზღაურებასთან მიმართებით; მონაცემები არ იყო ხელმისაწვდომი ლატვიისა და პოლონეთის შემთხვევაში; პოლონეთში სამუშაოს შესრულებასთან დაკავშირებული ანაზღაურება ეძლევა მხოლოდ კონკრეტულ საჯარო მოსამსახურეებს (თანამშრომელთა დაახლოებით 3%); საფრანგეთში, პირველ რიგში, არსებობს ბონუს სისტემა (primes); ამჟამად პორტუგალია ატარებს რეფორმებს

წყარო: Demmke (2007, 18).

დიკატორების პოპულარიზაციასა და შეფასებას, ხოლო მიზნობრივი ხელშეკრულებების გაფორმების შემდეგ დანერგილია საქმიანობის შეფასების უფრო და უფრო ახალი სისტემები. ეფექტურობის შეფასებები ახლა უფრო მჭიდრო კავშირშია დასაქმებასთან დაკავშირებულ კომპონენტებთან და გავლენას ახდენს სამუშაოს შესრულებაზე, შედეგებთან მიბმულ ხელფასზე, კარიერულ განვითარებაზე და, ზოგიერთ შემთხვევაში, სამუშაო უსაფრთხოების დაცვაზეც კი (Demmke, 2007, 5).

ამ ფუნდამენტური ტენდენციების მიუხედავად, ქვეყნებს შორის ჯერ კიდევ არსებობს სერიოზული განსხვავებები ანაზღაურების კონკრეტული სქემის, განხორციელების სტრატეგიებისა და მათი გავლენის შესახებ ადმინისტრაციულ პრაქტიკებზე. ეს განსხვავებები ასევე შეიძლება აიხსნას ძველი საჯარო სამსახურის სისტემების გავლენითაც, რომელშიც კარიერაზე დაფუძნებულ კლასიკურ მოდელს და სამუშაოზე დაფუძნებულ ფუნქციას აქვს უმთავრესი მნიშვნელობა (იხ. თავი 2, ნაწილი 2.1.4); გარდა ამისა, არსებულმა კვლევებმა (OECD, 2005; Demmke, 2007) გამოავლინა კავშირი ადმინისტრაციაში პერსონალთან დაკავშირებული უფლებამოსილების დელეგირების ხარისხსა და მუშაობის შედეგებთან დაკავშირებული ანაზღაურების მნიშვნელობას შორის. ამრიგად, დღეს არსებობს მხოლოდ ევროკავშირის რამდენიმე ქვეყანა (ჩვეულებრივ პოზიციებზე დაფუძნებულ სისტემებში), მაგალითად, გაერთიანებული სამეფო (ასევე ფინეთი და დანია), სადაც სამუშაოს შესრულებისთვის ანაზღაურება, ფაქტობრივად, მთავარი კომპონენტია ადმინისტრაციულ პრაქტიკაში. ამის საპირისპიროდ, ქვეყნები, რომლებსაც აქვთ დელეგირების ნაკლები დონე პერსონალთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობებით (ძირითადად, კარიერაზე დაფუძნებული სისტემებით), ჯერჯერობით ეყრდნობიან პერსონალის მოტივაციის უფრო ტრადიციულ ფორმებს, როგორებიცაა: (შემდგომი) პროფესიული მომზადება და კარიერული განვითარება; თუმცა ასევე, ამ მხრივ, როგორც ჩანს, ცვლილებაა საფრანგეთში, უნგრეთში, იტალიასა და გერმანიაში; და ბოლოს, უნდა აღინიშნოს, რომ მრავალი ემპირიული გამოკვლევა ბადებს ეჭვს ფულადი მოტივატორების ეფექტების შესახებ, შესაბამისად, სტიმულებზე ორიენტირებული გადახდის სისტემები უფრო კრიტიკულად მნიშვნელოვანია (იხ. Demmke, 2009; Mühlenkamp, 2010).

კონტინენტური ევროპის სისტემები: გერმანია, საფრანგეთი და იტალია

გერმანია – მიმდინარე მომსახურებაში არსებული „ორმაგი“ სისტემა და ზომიერი ანაზღაურება, რომელიც დაკავშირებულია პროდუქტიულობასთან

გერმანიაში, სტატუსის ორმაგობის გამო (საჯარო მოხელეები – Beamte/ ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები – Angestellte), 1997 წელს განხორციელდა საჯარო სამსახურის რეფორმა, რომლის თანახმად, საჯარო მოხელეებისთვის დაინერგა შესრულებაზე დაფუძნებული ანაზღაურება, (2005-2006) (TVöD ფედერალურ და ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე და TV-L მიწის დონეზე). 1970-იან წლებში საჯარო სამსახურის კანონის რეფორმირების მცდელობის შემდეგ, 1997 წელს, ძალაში შევიდა საჯარო სამსახურის შესახებ ფედერალური ჩარჩო კანონი,[90] რომელმაც საფუძველი ჩაუყარა, გარკვეულწილად, პროდუქტიულობის ზრდას. საჯარო მოსამსახურეთა ანაზღაურების სქემის უპირატესობის ტრადიციულ პრინციპს (ე.ი. ხელფასის ავტომატური ზრდა დამოკიდებულია შრომის ხანგრძლივობაზე) დაემატა სამუშაო ეფექტურობასთან დაკავშირებული ელემენტები. შესაბამისად, ხელფასების მატებისას და მოხელის მომდევნო საფეხურზე დაწინაურებისას აუცილებელი გახდა საჯარო მოხელის ინდივიდუალური შრომის გათვალისწინება, სამსახურის ხანგრძლივობასთან ერთად. გარდა ამისა, ასევე დაინერგა ბონუსის სისტემა ერთჯერადი გადასახადის სახით (იხ. Kuhlmann, 2006b).

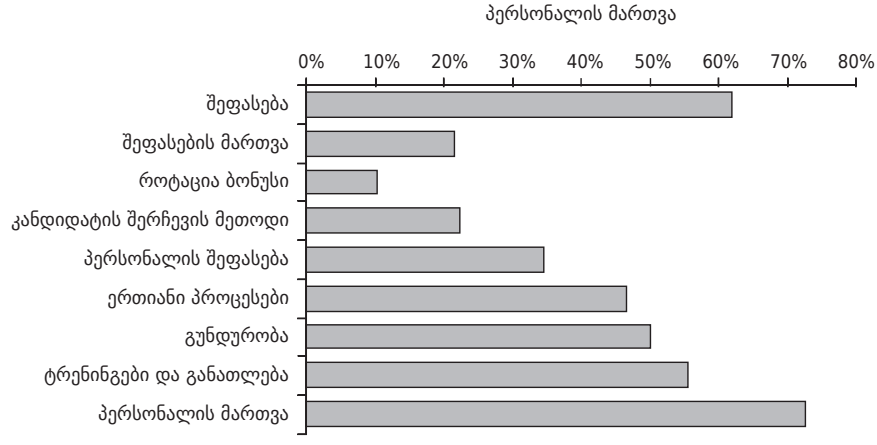
შესრულებაზე დაფუძნებული ანაზღაურების საფუძველი ასევე შეიქმნა 2005 წლის 13 სექტემბერს TV locaID-ის (საჯარო მოხელეებისთვის კოლექტიური ხელშეკრულების) დასკვნის საფუძველზე, ფედერალური და ადგილობრივი ხელისუფლების თანამშრომლებისათვის. გადახდის ეს სქემა ძალაში შევიდა 2007 წლის 1 იანვარს (§ 18 წ. 1 TVöD). შესაბამისად, შესრულებასთან დაკავშირებული ანაზღაურება მოიცავს, საბაზო ხელფასის გარდა, შედეგზე ორიენტირებული ანაზღაურების კოეფიციენტსა და წინა წლის ფიქსირებული თვიური ანაზღაურების 1%-ს, რომლის მიზნობრივი ოდენობაა 8% (§ 18 2 2) TVöD). პრაქტიკამ აჩვენა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოების მნიშვნელოვანმა რაოდენობამ ფედერალურ და ადგილობრივ თვითმმართველობათა დონეზე გამოიყენეს ეს ინსტრუმენტი სამუშაოს დელეგირებისათვის[91], და ზოგიერთ შემთხვევაში ამ სქემაში შეიყვანეს საჯარო მოხელეებიც (იხ. Tondorf, 2006; PwC, 2008; Stellermann, 2009). ამგვარი განაწილების პრინციპი ნიშნავს, რომ დასაქმებულთა უმრავლესობა (საშუალოდ, მათი 77 % ადგილობრივ მმართველობაში და 93-დან 100 %-ამდე ფედერალურ დონეზე) მიიღებს მხო-

ლოდ მინიმალურ პრემიას, რაც საფრთხეს უქმნის ბონუსის წამახალისებელ ეფექტს. ამასთან, როგორც ჩანს, სტიმულირების გადასახადების მართვა დამოკიდებულია არა იმდენად რეალურ შედეგებზე (გაზომვებზე), არამედ შეფასების სისტემებზე, არ იძლევა მნიშვნელოვან დიფერენციაციას (ფედერალური ხელისუფლების 90 % უზრუნველყოფს მხოლოდ სამიდან ოთხ დონეზე ეფექტურობის შეფასებას) და ადრე განსაზღვრულ მიზნებზე მითითება იშვიათად ხდება. მაგალითად, ფედერალური სააგენტოების მხოლოდ 5 % ეფექტურობის სტიმულს უკავშირებს მიზნობრივ ხელშეკრულებებს (Stellermann, 2009, 23). ადგილობრივი თვითმმართველობები ასევე ძლივს იყენებენ მიზნობრივ შეთანხმებებს − თუმცა უფრო ხშირად, ვიდრე ფედერალურ დონეზე (PwC, 2008, 13). ფედერალური ხელისუფლებისთვის შედეგებთან დაკავშირებული ანაზღაურების სპექტრი 4-იდან 2 415 ევრომდე მერყეობს (Stellermann, 2009, 24; იხ. ცხრილი 4.25).

ცხრილი 4.25 შესრულებაზე დამოკიდებული ანაზღაურების წილი გერმანიის ფედერალურ დონეზე

კატეგორია	ოდენობა
დაბალი ანაზღაურება (დიაპაზონი)	€4 to €764
მაღალი ანაზღაურება (დიაპაზონი)	€270 to €2415

წყარო: Stellermann (2009, 22).



შენიშვნა: n = 870 მერები.

წყარო: Bogumil (2007, 61).

სურათი 4.22 პერსონალის მართვა გერმანიის ადგილობრივ დონეზე

გერმანიაში პერსონალის მართვასა და პერსონალის განვითარებასთან დაკავშირებულ რეფორმას დიდი ეფექტი არ მოუხდენია პრაქტიკაზე, თუმცა ხაზი გაუსვა ადმინისტრაციულ მოდერნიზაციაში ადამიანური რესურსების შეფასების მნიშვნელობას. მიუხედავად იმისა, რომ ბევრ ადმინისტრაციაში კომერციულად დატრენინგებული პერსონალი იყო დაქირავებული (მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის 36 %-ში; იხ. Bogumil, 2007, 61) და გაიზარდა თანამშრომლების შეფასება, საქმიანობა შემოიფარგლებოდა საკმაოდ მარტივი პროცედურებით, რომლებიც უკავშირდება მიზნებს, ან მიეკუთვნებოდა შემდგომი პროფესიული განათლებისა და ტრენინგის კლასიკურ მოდელს (სურათი 4.22).

პერსონალის რეფორმების შეზღუდული სპექტრი გერმანიის კონტექსტში, ძირითადად, გამოწვეულია პერსონალის უზარმაზარი შემცირებით (1990 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველობა 25 %-ით შემცირდა) და ბიუჯეტის კრიზისით. შედეგად, პერსონალის მართვის რთული მეთოდების გამოყენებისთვის არ არსებობდა რამდენიმე შესაძლებლობა, ხოლო პროდუქტიულობასთან დაკავშირებული ანაზღაურება რადიკალურად ვერ ზრდის დანარჩენი თანამშრომლების მხრიდან შემცირებულ მოტივაციას, რაც გამოწვეულია შესაბამისი დამატებითი დატვირთვით.

საფრანგეთი – ტრადიციული ბონუს სისტემები და ახალი შესრულების შეფასების ორიენტაცია

საფრანგეთში ასევე დიდი დისკუსია გამოიწვია შესრულებაზე მიბმული ხელფასების სისტემის შემოღებამ. შეგახსენებთ, რომ საფრანგეთი იყო პირველი ქვეყანა, რომელმაც სამუშაოების შედეგებთან დაკავშირებული ხელფასები შეიტანა თავისი საჯარო მოხელეების გადახდის სისტემაში ე.წ primes-ის სახით (Demmke, 2006, 388). კომიტეტის 2006 წლის მოხსენებაში „საჯარო მომსახურება და საზოგადოებრივი მომსახურება“ (საჯარო მომსახურების ხარჯებისა და სარგებლის შესახებ) პირდაპირ ითვალისწინებს მიზნობრივი ხელშეკრულებების (კონტრაქტების) უფრო მეტ გამოყენებას საჯარო სამსახურში. სინამდვილეში, მოხსენებაში იყო გათვალისწინებული სამსაფეხურიანი ანაზღაურების სისტემა, რომელიც ითვალისწინებს ერთ საბაზო სარგოს ერთი კონკრეტული სახელფასო ჯგუფის ყველა თანამშრომლისთვის, რომელიც უკავშირდება ფუნქციას/თანამდებობას მუშაობის შედეგებს. ცალკეული საჯარო მოხელეების ეფექტიანობა უნდა შეფასდეს შესაბამისი უფროსის მიერ, სტიმულირების ბონუსის საფუძვლის დასადგენად, რომელიც უნდა მოხდეს თანამშრომელი-უფროსის შეფასების ნაწილში (Sadran, 2006). გარდა ამისა, 2001 წლის LOLF-მა

(იხ. ზემოთ) მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა მთავრობის ადამიანურ რესურსებზე, და სამინისტროებსა და დეკონცენტრირებულ სამთავრობო უწყებებში შეძლეს ადამიანური რესურსების გადართვა შესრულებაზე ორიენტირებულად (იხ. Forest, 2008 წ. 327). ამასთან, 2002 წელს მიღებული დადგენილების შესაბამისად, დაინერგა სახელმწიფო ადმინისტრაციისთვის სისტემატიურად შესრულებული შეფასების სისტემა. ეს უკავშირდება ბონუსის გაცემის გადაწყვეტილებებს. მაგალითად, ეკონომიკისა და ფინანსთა სამინისტროში მხოლოდ 2005 წელს ეს მიდგომა შეეხო 180000 საჯარო მოხელეს (იქვე.). სახელმწიფო ადმინისტრაციაში აღნიშნული ბიუჯეტი შეიძლება იყოს გადახდების წლიური მოცულობის 20%-ამდე – მნიშვნელოვნად მეტი, ვიდრე გერმანიაში. თუმცა დღეს იგი, ძირითადად, გამოყენებულია მენეჯერებისათვის. შედეგად, გადახდის აშკარა „ინდივიდუალიზაცია“ შეინიშნება საფრანგეთის საჯარო სამსახურში, განსაკუთრებით ლიდერების დონეზე. ეს დიდ გავლენას ახდენს ეფექტურობაზე, თუმცა მას ხშირად აკრიტიკებენ – და არა მხოლოდ პროფკავშირები – მისი საეჭვო შედეგების გამო (Forest, 2008).

ასევე ჩატარებულ იქნა მრავალი ექსპერიმენტი, რომელიც დაკავშირებულია ეფექტურობის გადახდის სქემებთან ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე (იხ. Crozet და Desmarais, 2004). უკვე 90-იანი წლების შუა პერიოდში საფრანგეთის საშუალო ქალაქების დაახლოებით ნახევარი (ანუ 100000-ზე მეტი მოსახლით) იყო დაკავებული პერსონალის მართვის რეფორმით (იხ. Crozet და Desmarais, 2004). ამის თვალსაჩინო მაგალითია ქალაქი როენი, სადაც ადამიანური რესურსების ნაწილი, რომლებიც ადრე ცენტრალურად მუშაობდნენ პერსონალის განყოფილებაში, ადმინისტრაციული ერთეულების ხელმძღვანელებს უქმნიდნენ დეცენტრალიზებულ „ბონუს ბიუჯეტებს“, რათა მათ დამოუკიდებლად ემართათ (იხ. Kuhlmann, 2009a, 212). დადგენილი სახელმძღვანელო მითითებების შესაბამისად, დირექტორებმა თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში უნდა გადაანაწილონ მათთვის გამოყოფილი ყოველწლიური საპრემიო ფონდი და, შესაბამისად, შეაფასონ ცალკეული თანამშრომლების საქმიანობა. პრემიების ოდენობა დამოკიდებულია თანამშრომლის თანამდებობასა და ადმინისტრაციულ დავალებებზე. მაღალ საფეხურზე მყოფ მენეჯერს, მაგალითად DGA-ს (administrateur hors classe), შეიძლება მიეცეს უფრო მაღალი პრემია, ვიდრე საშუალო რგოლის მენეჯერს. ამრიგად, ბონუსის დონე აშკარად იერარქიულია, (უმაღლესი ადმინისტრაციული თანამდებობისათვის: 250-იდან 1490 ევრომდე, უფრო დაბალი რანგის მქონე თანამდებობებისთვის: 30-იდან 440 ევრომდე). პრაქტიკაში, როგორც გერმანიაში, ყველა თანამშრომელი შედის ბონუს ბიუჯეტში, თუმცა სხვადასხვა ოდენობით. შესაბამისად, საშემსრულებლო პრემიები, როგორც წესი, ხელფა-

ცხრილი 4.26 ქ. როენში არატექნიკური პერსონალის ბონუსები (2005)

ჯგუფი/ იერარქია		ბონუსის დონე/წლიური შეფასებაზე დაფუძნებული ბონუსი ევრო									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	*Administrateur hors classe*	250	350	1160	1220	1280	1400	1420	1450	1470	1490
2	*Administrateur*	200	300	990	1060	1120	1160	1200	1220	1240	1260
3	*Directeur*	100	200	500	560	610	630	650	680	700	730
4	*Attaché principal 1er et 2ème classe*	80	130	370	410	440	470	490	530	540	610
5	*Attaché à compter du 9ème échelon*	80	130	320	380	410	440	460	500	520	590
6	*Attaché en dessous du 9ème échelon*	80	130	290	340	370	390	410	430	450	490
6	*Rédacteur chef*	80	130	290	340	370	390	410	430	450	490
6	*Rédacteur principal*	80	130	290	340	370	390	410	430	450	490
7	*Rédacteur*	30	70	200	260	300	320	340	370	390	440
8	*Adjoint administratif principal 1er et 2ème classe*	300	600	1140	1260	1380	1500	1560	1680	1800	1920
8	*Adjoint administratif*	300	600	1140	1260	1380	1500	1560	1680	1800	1920
8	*Agent administratif qualifié*	300	600	1140	1260	1380	1500	1560	1680	1800	1920
8	*Agent administratif*	300	600	1140	1260	1380	1500	1560	1680	1800	1920

წყარო: Kuhlmann (2009a, 213).

სის განზოგადებული ოდენობაა, რომელსაც ფაქტობრივი შესრულების შეფასებასთან მცირე კავშირი აქვს. ქვემოთ მოცემული ბონუსების სისტემა მაგალითია არატექნიკური ადმინისტრირების სფეროში (ცხრილი 4.26).

იტალია – კარიერული სისტემის ტრანსფორმაცია და შრომითი ურთიერთობების პრივატიზაცია

იტალიაში, ისევე როგორც საფრანგეთსა და გერმანიაში, ახალი საჯარო მმართველობისგან (NPM) წარმოშობილი დებატები საჯარო სამსახურში უფრო მეტი საქმიანობის შესახებ, ემყარება იურიდიულ ადმინისტრაციულ კულტურას, რომელიც ხასიათდება საჯარო მოსამსახურეების უვადოდ დანიშვნით, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის შესაბამისად და შემუშავებული ბონუსსისტემის არსებობით ასაკისა და კარიერის პრინციპებზე დაყრდნობით (იხ. აგრეთვე:

თავი 3, თავი 3.1.2). როგორც ეს, ზოგადად, ეხება ახალი საჯარო მმართველობის რეფორმას იტალიაში, რეგულირების სიხშირე, რომელიც გამოიხატებოდა მრავალი კანონით, დადგენილებით, დებულებით და ასე შემდეგ, გაიზარდა და ასევე მოიხსენიებოდა როგორც „რეგულირების დერეგულირება“ და იყო ტიპური მიდგომა „კანონით ინოვაციისა“ (Meneguzzo, 1997). განსხვავებით ორი სხვა კლასიკური კონტინენტური ევროპული სისტემისგან (გერმანია და საფრანგეთი), სადაც შენარჩუნებულია საჯარო სერვისების ძირითადი სტრუქტურა, 90-იანი წლების დასაწყისიდან იტალიამ განიცადა გარკვეული რადიკალური ცვლილებები. აქედან განსაკუთრებით აღსანიშნავია საჯარო სამსახურში შრომითი ურთიერთობების გამორჩეული „პრივატიზაცია“ (მხოლოდ რამდენიმე გამონაკლისით). ეს პირველად 1993 წლის საკანონმდებლო განკარგულებით (D. Lgs No. 29) და აქტი No. 87/1994 ამოქმედდა. შემოღებულ იქნა შეზღუდული ვადით დასაქმების ხელშეკრულებები (მაქსიმალური სამი წლის განმავლობაში უფროსი მენეჯმენტის დონისთვის და ხუთი წლის განმავლობაში საშუალო და დაბალი მენეჯმენტისთვის)[92] და განისაზღვრა ქვედა დონის თანამშრომლებისათვის შრომითი უფლებამოსილების შეწყვეტის ზოგადი შესაძლებლობა. გარდა ამისა, გამარტივდა კარიერულ პრინციპზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის სისტემაში გარედან დაინტერესებული პირის დასაქმების პროცედურა. იმავდროულად, სამინისტროებში უმაღლესი დონის 10 % და მუნიციპალიტეტებში ქალაქის მენეჯერებს შორის 50 % არის მსგავსად დაქირავებული (შდრ. Promberger, 2000, 66). ამრიგად, ზოგადი შრომის კანონი, ძირითადად, ვრცელდება როგორც საჯარო მოსამსახურეებზე, ასევე მათი შრომითი ურთიერთობები ექვემდებარება კოლექტიურ მოლაპარაკებებს. ამისათვის 1993 წელს დაარსდა ახალი სააგენტო, Agenzia per la Rappemberanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN), რომელიც ახორციელებს კოლექტიურ გარიგებებს. შრომითი დავები ასევე გადატანილ იქნა ადმინისტრაციული სასამართლოებიდან ზოგად შრომით სასამართლოებში. 1993 წლის ბრძანებულებით, სამინისტროებში უმაღლესი ადმინისტრაციული თანამდებობები თავდაპირველად გამოირიცხა ამ ზოგადი დებულებიდან, რამაც გამოიწვია საჯარო სამსახურის ორი სტატუსის კლასებად დაყოფა (Promberger, 2000, 63). ამასთან, 1997 წლის რეფორმის კანონებიდან (კანონები 59 59/1997 და 127/1997) და 1998 წლის საკანონმდებლო დადგენილებიდან (D. Lgs No. 80 და 387) საჯარო მოსამსახურეთა დასაქმების რეგულაციები არ ვრცელდება ადმინისტრაციაზე მთლიანობაში (Lippi, 2003, 148).[93]

ამასთან დაკავშირებით, უნდა აღინიშნოს ზომები შრომის ანაზღაურების სფეროში რეფორმირებისა და ინდივიდუალური ეფექტურობის შესაფასებლად,

რომლებიც გამოიყენება როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ მმართველობაში. ამრიგად, ტრადიციულ კარიერულ მოდელს, სამუშაო გამოცდილებაზე დაყრდნობით, დაეხმარა პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემა, რომელიც შეიცავს შესრულებასთან დაკავშირებულ ელემენტებს. უფროს თანამდებობებზე მხოლოდ 60 %-ისათვის ხდება სახელფასო სისტემით გადახდა (კოლექტიური ხელშეკრულება) და 20 %-ისათვის − თანამდებობებზე დაფუძნებული სისტემით გადახდა (დამატებითი გადახდა); შრომის ანაზღაურების მნიშვნელოვანი ნაწილი (20 %) მოიცავს შესრულებასთან დაკავშირებულ „შესრულების ბონუსებს“ (Promberger, 2000, 64). მსგავსი პრემია გაიცემა ინდივიდუალური შესრულების შეფასების საფუძველზე, რაც, თავის მხრივ, წინასწარ განსაზღვრულ მიზნებს ემყარება (D. Lgs No. 29/1993). მიზნების განსაზღვრისათვის გამოყენებულია მენეჯმენტის ადრე ხსენებული ინსტრუმენტები (იხ. თავი 2, ნაწილი 2.2.2). მაგალითად, ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე ეს კეთდება ზემოხსენებული მენეჯმენტის გეგმის (PEG) მეშვეობით, იმის უზრუნველსაყოფად, რომ წლიური შედეგების მიზნები განსაზღვრულია და შეფასდება შესაბამისი მენეჯერის მიერ.

არსებობს მცირე ინფორმაცია საჯარო სამსახურში ამ ყოვლისმომცველი რეფორმირების პროგრამის ფაქტობრივი შედეგების შესახებ. ამასთან, წინა გამოცდილებამ აჩვენა, რომ რადიკალური ცნებები და ვრცელი რეგულაციები, როგორც მინიმუმ, იტალიურ კონტექსტში (და, მითუმეტეს, სხვა ქვეყნებში) არ იძლევა გარანტიას ნამდვილი ცვლილებებისა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის ტრანსფორმაციის შესახებ (იხ. Cristofoli, 2011, 267). ბოკონის უნივერსიტეტის მიერ ჩატარებული გამოკითხვის თანახმად, ადგილობრივი ხელისუფლების თითქმის 40 %-ს ჯერ არ შემოუღია და დაუნერგავს შესრულებაზე დაფუძნებული ანაზღაურება, ხოლო მუნიციპალიტეტების 12 %-ში შრომის ანაზღაურების ბიუჯეტი უფრო დაბალია, ვიდრე დადგენილი სავალდებულო მინიმუმი. რეფორმის შესახებ კანონის ამოქმედებიდან ათ წელზე მეტი ხნის შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობის წამყვანი თანამდებობის პირების თანამდებობრივი სარგოების მხოლოდ 7,4 % იყო დაკავშირებული შესრულების შედეგებთან (იქვე, 268). ამასთან, კონტინენტური ევროპის ქვეყნების ჯგუფის დანარჩენ ორ ქვეყანასთან შედარებით, იტალიამ გადაწყვიტა, ყველაზე თანმიმდევრულად შეეცვალა საჯარო სამსახურის ტრადიციული სისტემა, რითაც იწვევდა პარადიგმების ცვლას ზოგიერთ შემთხვევაში. აღნიშნული, მაგალითად, იწვევდა იმას, რომ მინისტრის მიერ მაღალი თანამდებობის პირთა კონტრაქტები ავტომატურად წყდებოდა და აშკარა პოლიტიზაციის სახეს ატარებდა, (რადგან ხელშეკრულებები არ გრძელდებოდა არჩევნების თარიღიდან 90 დღის განმავლობაში). ეს ეწინააღმდეგება კანონით გათვალისწინე-

ბულ ნორმებს რამდენიმე თვალსაზრისით: პირველი, მენეჯმენტის აუცილებელი ავტონომია, და, მეორე, პოლიტიკის გამიჯვნა ადმინისტრაციისგან.

გაერთიანებული სამეფო: ანაზღაურება, სამუშაო კულტურა, ფრაგმენტაცია და საჯარო სამსახურის შემცირება

ის ფაქტი, რომ გაერთიანებული სამეფო ფართოდ გახდა ცნობილი თავისი ადამიანური რესურსების რეფორმებით და მრავალი სხვა ქვეყნისთვის სანიმუშოა, განპირობებულია არა მხოლოდ საჯარო სამსახურის რადიკალური ცვლილებებით, რაც მოხდა 1968 წელს ფულტონის მოხსენების შემდეგ, არამედ ახალ საჯარო მმართველობასთან (NPM) დაკავშირებული ღონისძიებებით საჯარო სამსახურის მოდერნიზებისთვის. სახელმწიფო სამსახურში შესრულებულ სამუშაოზე დაფუძნებული შრომის ანაზღაურების (PRP) რეფორმა ყველაზე თანმიმდევრულად განხორციელდა გაერთიანებულ სამეფოში OECD-ის ქვეყნებთან შედარებით. ამასთან, უმაღლესი საჯარო სამსახური (GHS), რომელიც დაინერგა 1996 წელს და შედგება (უბრალოდ) 3800 უფროსი მოხელისაგან, რომელთაც უმაღლესი თანამდებობები აქვთ სამინისტროებსა და დეპარტამენტებში, ხშირად ყურადღების ცენტრშია. ამის საწინააღმდეგოდ, ბევრად უფრო სრულყოფილ და, პრაქტიკული თვალსაზრისით, უფრო მნიშვნელოვან საჯარო სამსახურს, რომელიც ასევე მოიცავს ქვედა დონის თანამშრომლებს, მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის დაახლოებით 2,9 მილიონ თანამშრომელს, გაცილებით ნაკლები ყურადღება ეთმობა.

ერთი მხრივ, ბრიტანეთის ადგილობრივ ადმინისტრაციაში შესრულებაზე დაფუძნებული შრომის ანაზღაურების კონცეფცია (PRP) შემუშავდა, შემოღებულ იქნა მიზნობრივი კონტრაქტები და ადამიანების დასაქმება მოხდა საშუალო და დაბალი რგოლის თანამდებობებზე 1980 წლიდან (Keen დაVickerstaff, 1997). საოლქო საბჭოში კვლევის საფუძველზე (45 000 სრულ განაკვეთზე დასაქმებული თანამშრომელი) ნაჩვენები იქნა, რომ თითქმის ყველა უფროსი ადმინისტრაციული მენეჯერი მიმართავს მომსახურების წახალისებას და მიზნობრივ ხელშეკრულებებს და ატარებს რეგულარულ შეფასებებს მათი თანამშრომლების კომპეტენციის საფუძველზე. ეს მიგვითითებს „ძალიან მკაცრ და ეფექტურ კულტურაზე გადასვლაზე“ (იქვე, 44), რომელიც შეიძლება ჩაითვალოს ბრიტანეთის ადგილობრივი ადმინისტრაციის მაგალითად (იქვე, 42).

უფრო მეტიც, 1990-იანი წლების ბოლოდან კოლექტიური შეთანხმების შესახებ კანონმდებლობა და შრომითი ურთიერთობა ადგილობრივ საჯარო სამსახურში გაცილებით მოქნილი გახდა. ჩარჩო ხელშეკრულებები, რომლებიც ტრადი-

ციულად გაფორმდა ეროვნულ დონეზე (ეროვნული შეთანხმებები), მეტწილად იქნა დეცენტრალიზებული 40 ადგილობრივ მუნიციპალიტეტში ხელისუფლების წასვლის შემდეგ, – ძირითადად, კონსერვატიული მთავრობის მმართველობისას, – 1989 წელს, რაც მოითხოვს პერსონალის მართვის უფრო ფართო სფეროს და კომპეტენციას და უფრო მეტ მოქნილობას ანაზღაურების რეგულირებისას (Winchester და Bach, 1999, 48).[94]

ამასთან, ინოვაციების სიმრავლე ადგილობრივი პერსონალის მართვაში, რომლებიც წინააღმდეგობაში მოდიოდა PRP-სთან, რამდენიმე თვალსაზრისით პრობლემურია. საბაზრო კონკურენციის შემოღებამ (იხ. ნაწილი 4.4) გამოიწვია ადგილობრივ მუშაკთა შრომითი ურთიერთობების ხარისხის მნიშვნელოვანი გაუარესება. კერძოდ, ხელით მომუშავეთა სამუშაო მდგომარეობა გაუარესდა, რაც დასტურდება ხელფასებისა და სოციალური შეღავათების შემცირებით (ავადმყოფობის ან შვებულების ანაზღაურება), გამოიწვია მოკლევადიანი კონტრაქტების რაოდენობის ზრდა, სამუშაოს ზოგადი არასტაბილურობა და სამუშაოების მრავალჯერადი შემცირება და მზარდი სამუშაო დატვირთვა (Reimer, 1999, 157). განსაკუთრებით ქალი მუშაკებისთვის, რომლებიც ტრადიციულად წარმოადგენენ ადგილობრივ მუშათა უმრავლესობას (პერსონალის დაახლოებით მეოთხედი; იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ანაზღაურების კომისია, 2003 წ.), სამუშაო პირობები გაუარესდა. ეს იმით არის განპირობებული, რომ პრივატიზაცია (Reimer, 1999, 158) განსაკუთრებით შეეხო ისეთ (ნაკლებანაზღაურებად და დატვირთულ) სფეროებს, როგორებიცაა: სასკოლო სასადილოები და სამრეწველო დასუფთავება, რომლებშიც, ძირითადად, ქალები არიან დასაქმებული (Reimer, 1999, 158). იმავდროულად, საჯარო სექტორში იგრძნობოდა დაუცველობის შეგრძნება და ხელით მომუშავეთა დონის კლება. ხელფასებისა და სოციალური შეღავათების შემცირებას, განსაკუთრებით ამ მუშაკებისთვის, ასევე თან ახლდა ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური დამოკიდებულების ზრდა სახელმწიფოზე (იხ. ნაწილი 4.2.3), რადგან ადგილობრივი ხელისუფლების დამსაქმებლები ხშირად ამცირებდნენ მთავრობის სუბსიდიებს, თანამშრომლების ხარჯების შემცირების მიზნით. ამის ფონზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ანაზღაურების კომიტეტი მივიდა დასკვნამდე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა არის „ცუდ დამოკიდებულებაში“ საჯარო სექტორთან (იქვე, 2003).

ზოგადად რომ ვთქვათ, შესრულებაზე ორიენტაციის პრინციპი ასევე ვრცელდება რეფორმის ყველა ასპექტზე, რომლებიც ეხება საჯარო სამსახურს, ანუ სამინისტროებსა და უწყებებში საჯარო მომსახურებას. ეს ეხება მოქნილი სახელფასო სისტემების დანერგვას, ასაკზე დაფუძნებული დამსახურების პრინციპზე

უარის თქმას და, აგრეთვე, მიზნებზე დაფუძნებული შესრულების ინდიკატორებსა და მიზნობრივ იერარქიებზე დაყრდნობას. სააგენტოს მართვის მიზნით (Naschold, 1999, 46), კერძო სექტორის მენეჯერები ხშირად იყვნენ დაქირავებულნი გარედან და იღებდნენ რეგულარულ კონტრაქტებს შეწყვეტის მარტივი პირობებით. ტეტჩერის ხელმძღვანელობით განხორციელებული რეფორმების დროს, კერძოდ, 1980-იანი წლების აგენტიფიკაციის დროს (იხ. ნაწილი 4.5.2), საჯარო სამსახურში მოსამსახურეთა პასუხისმგებლობა მეტწილად იყო დეცენტრალიზებული, რამაც გავლენა მოახდინა სამსახურში მიღებაზე, სამსახურიდან გათავისუფლებასა და დაწინაურებაზე, ასევე შესრულების შეფასებაზე, დისციპლინურ ზომებზე, პერსონალის დაგეგმვასა და გადაადგილებაზე, ასევე გადაწყვეტილებებზე ბონუსის გადახდის შესახებ, შემდგომი პროფესიული მომზადებისა და სამუშაო საათებზე (Demmke, 2006, 386).[95] ამასთან, ბონუსის გადახდა შედარებით მოკლევადიანია და შესაძლებელი იყო მთელი გუნდისათვის, რაც უზრუნველყოფდა სწრაფი და მოქნილი გამოყენების შესაძლებლობას პირდაპირი ბრძანების საფუძველზე. მაგალითად, მინისტრთა კაბინეტში ანაზღაურება დამოკიდებულია წლიური შეფასების სისტემაზე, რომლის თანახმად, ხელისუფლებამ უნდა შეაფასოს საკუთარი თანამშრომლები ადრე შეთანხმებული მიზნების შესაბამისად (ჩვეულებრივ, ოთხიდან ექვსამდე) და რამდენად შეესაბამება მათ კონკრეტული ძირითადი კომპეტენციები/უნარები. ისინი ფასდებიან „კომპეტენციის ჩარჩოს“ შესაბამისად (Demmke, 2007, 92). ამის საფუძველზე ორგანოები ადგენენ: რეკომენდაციებს ანაზღაურების შესახებ, რომლებიც შემდეგ გადაეცემა საგადასახადო კომიტეტში; შემდეგ გადაწყვეტილებებს, თუ რამდენად მაღალი უნდა იყოს პრემია (იხ. ცხრილი 4.27).

შვედეთი: შესრულებაზე დაფუძნებული შრომითი ურთიერთობები, მოქნილობა და ინდივიდუალიზაცია

უპირველეს ყოვლისა, გასათვალისწინებელია, რომ შვედეთს აქვს უპირატესობა საჯარო სექტორის მოდერნიზაციაში, ასევე აქ განხილული ძირითადი კრიტერიუმების გათვალისწინებით, საჯარო სამსახურის რეფორმის თვალსაზრისით. პირველი, მოსამართლეების გარდა, სახელმწიფო სამსახურებში არ არსებობს სიცოცხლის ბოლომდე დანიშვნები, მაგრამ ამის ნაცვლად გამოიყენება სამსახურიდან გათავისუფლების პრინციპი (შეტყობინებების ვადით 2-იდან 12 თვემდე; Naschold, 1999, 41). დაქირავება ემყარება პოზიციას და არა კარიერას (იხ., აგრეთვე, თავი 3, ნაწილი 3.3); მეორეც, საჯარო სამსახურში დასაქმება/შრომითი ურთიერთობა თითქმის ექსკლუზიურად რეგულირდება სამართლებრივი დებულებებითა და რეგულაციებით და არ განსხვავდება ბევრი რამ (ზოგადი) შრომის კანონმდებლობისაგან, 1960-იანი წლებიდან კერძო და საჯარო

ცხრილი 4.27 შესრულებაზე დაფუძნებული ანაზღაურების საუკეთესო პრაქტიკა კაბინეტის აპარატი/გაერთიანებული სამეფო

1. დაგეგმვა	2. შეფასება	3. სხვაობა	4. ჯილდო
ინდივიდუალური მენეჯერები განსაზღვრავს შესრულების მიზნებს ბიზნესის მიზნების შესაბამისად:	ინდივიდუალური მენეჯერი წელიწადში და წლის ბოლოს ხვდება შეფასებისათვის:	ინდივიდი ფასდება ორგანიზაციისა და კოლეგებისათვის შეტანილი წვლილისათვის:	შეფასების შედეგი არის ბონუსის გაცემა:
↓	↓	↓	↓
ბიზნესის/ მიწოდების მიზნები კორპორაციული მიზნები პერსონალური განვითარების	ბიზნესის, შესაძლებლობები/ კორპორაციული მიზნები, ლიდერობის უნარ-ჩვევებმა და ქცევამ აჩვენა სიძლიერე და განვითარების სფერო	საუკეთესო გამოვლენილი და დაჯილდოებულია, სუსტი გამოვლენილი და მართულია	ბონუსის გაცემა ხდება შესრულების მიზნების შესაბამისად
→ მიზნები ფასდება ხარისხისათვის	→ მენეჯერი რეკომენდაციას უწევს დროებითი შესრულების დაჯგუფებას		→ საბაზო ხელფასის ანაზღაურება ხანგრძლივი კონტრიბუცია

წყარო: Demmke (2007, 93).

სექტორებს შორის შრომითი ურთიერთობების ფართო გათანაბრების გამო. (მხოლოდ მოსამართლეებს აქვთ სპეციალური საჯაროსამართლებრივი სტატუსი; Montin, 1999, 40). დადგენილია, რომ საჯარო მოსამსახურეები (ვიწრო გაგებით) მხოლოდ 1 %-ს შეადგენს (მოსამართლეები) (Demmke, 2011, 323). გარდა ამისა, 1960-იანი წლებიდან მოყოლებული, აღმოფხვრილია ბარიერები ინდივიდუალურ რანგებსა და ხელფასების დონეს შორის გრადაციის შესახებ.

90-იანი წლების დასაწყისიდან ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტის პასუხისმგებლობები სულ უფრო და უფრო დეცენტრალიზებულია სახელმწიფო ადმინისტრაციაში. თავდაპირველად (1993 წ.) დირექტორები

(იხ. ნაწილი 4.5.2) კვაზიავტონომიური სააგენტოებისა, სადაც დაახლოებით 220000 საჯარო მოხელის 99 %-ია დასაქმებული, პასუხისმგებელნი იყვნენ რეკრუტირების პროცესსა და საკვალიფიკაციო მოთხოვნების განსაზღვრაზე. 1994 წლიდან მათ უფლებამოსილებაში შევიდა ასევე ადამიანური რესურსების მართვასთან დაკავშირებული საკითხები, მათ შორის პერსონალის კლასიფიკაციისა, ანაზღაურებისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება (Naschold, 1999, 41; Tiessen, 2007, 144). მართვის სისტემის ფარგლებში, სააგენტოების შედეგებით, გაფართოვდა სააგენტოების მოქნილობა პერსონალის მიმართ (Premfors, 1998; Montin, 1999). კერძოდ, აღმასრულებელი დირექტორები, რომლებიც ადრე დაინიშნნენ მუდმივი ხელშეკრულებით, ახლა შეიძლება თანამდებობიდან გაათავისუფლონ და ხელმძღვანელი თანამდებობები, რომლებიც ადრე მუდმივი იყო, დროებითით შეიცვალოს. 1994 წლის რეფორმებმა გამოიწვია კოლექტიური მოლაპარაკებების კიდევ უფრო მოქნილობა, რის შედეგადაც გაფორმდა კოლექტიური ხელშეკრულებები, რომლებიც ადრე დადებული იყო ცენტრალურად ყველა ხელისუფლების წარმომადგენლისათვის, მთავრობის მიერ პროფკავშირებთან (და ანალოგიურად ადგილობრივი ხელისუფლების მუშაკთათვის, სათემო ორგანიზაციებისათვის) შეთანხმებით. შესაბამისად, შეიცვალა სააგენტოებსა და მუნიციპალიტეტებს შორის შეთანხმებები.

აღინიშნა, რომ შესრულებულ სამუშაოსთან დაკავშირებული ანაზღაურების დაწესება თავდაპირველად შვედეთში ერთგვარად ეწინააღმდეგებოდა საზოგადოებაში ღრმად ფესვგადგმულ (სოციალური დემოკრატიით შთაგონებულ) თანაბარი მოპყრობისა და ანაზღაურების მემკვიდრეობის პრინციპს. პროფკავშირები, რომლებშიც 90 %-ია გაერთიანებული, ამ რეფორმას ხედავდნენ როგორც საჯარო მოსამსახურეთა ხელფასის მატების შესაძლებლობას. ასე რომ, საბოლოოდ, მათ მხარი დაუჭირეს. ამავე დროს, მოხდა შრომითი ურთიერთობებისა და შრომის ანაზღაურების წესების ფართო ინდივიდუალიზაცია როგორც სახელმწიფოში, ასევე ადგილობრივი ხელისუფლების სექტორებში (იხ. Häggroth, 1993, 94), რაც მეტწილად განისაზღვრება სამუშაოს შესრულებაზე დაფუძნებული კონცეფციით. ამის მიუხედავად, შვედეთის ახალი საჯარო მმართველობით (NPM) შთაგონებულმა რეფორმატორებმა კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენეს ლეგიტიმურობის საკითხი − შესრულებასთან დაკავშირებული ანაზღაურება გამოიწვევდა თუ არა სახელმწიფო სერვისების პროდუქტიულობის ზრდას (იხ. ქვემოთ).

უნგრეთი: საჯარო სამსახურის კარიერული მოდელი, საჯარო სერვისის დამოუკიდებლობისა და პროფესიონალიზმის უზრუნველსაყოფად

როგორც ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ყოფილ სოციალისტურ ქვეყნებში, 1990 წელს უნგრეთმა ასევე „მემკვიდრეობით“ მიიღო კომუნისტური სისტემიდან ერთიანი შრომის კანონი, რომელსაც თანაბრად იყენებდნენ საჯარო და კერძო სექტორები. 1992 წელს უნგრეთი იყო პირველი პოსტსოციალისტური ქვეყანა, რომელმაც მიიღო კანონი, რომლის თანახმად, საჯარო სექტორის მუშაკები ექვემდებარებოდნენ ცალკე რეგულაციას (კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ). ეს კანონი − გერმანიის სამართლის მსგავსად, განასხვავებდა საჯარო მოხელის სტატუსს საჯარო სამართლის საფუძველზე (დანიშვნის, მუდმივობის, კარიერის და ა.შ.), ერთი მხრივ, და დასაქმებულის სტატუსს, კერძო სამართლის საფუძველზე (დანიშვნის საფუძველი ხელშეკრულების საფუძველზე). საჯარო სამართალში კარიერის ამ მოდელის მიღების მიზანი იყო, უზრუნველეყო საჯარო სამსახურის თანამშრომელთა პოლიტიკური დამოუკიდებლობა და ნეიტრალიტეტი, აგრეთვე მათი პროფესიული მომზადება და კომპეტენცია (იხ. Dexia, 2006, 157). შესაბამისად, უნგრეთში სახელმწიფო სამსახურს ახასიათებს „ორმაგი“ სტრუქტურა: საჯარო მოხელეების 25 % და საჯარო მოსამსახურეების 75 %. ამის საპირისპიროდ, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნები (მაგალითად: სლოვაკეთი, ესტონეთი და ლიეტუვა) ორიენტირებული იყვნენ საჯარო სამართლის კარიერულ მოდელზე. ამასთან, ტრანსფორმაციის ქვეყნების კიდევ ერთი ჯგუფი უპირატესობას ანიჭებს სახელშეკრულებო მოდელს, რომელიც ემყარება კერძო სამართალს (ლატვია, პოლონეთი, რუმინეთი; შდრ. Marcou და Wollmann2008, 153; Demmke, 2011, 323).

4.5.5 ქვეყნებს შორის შედარება: მსგავსება, განსხვავება, მუდმივობა და განმარტებითი ფაქტორები

მსგავსება, განსხვავება, მუდმივობა

დისკურსულ კონვერგენციასა და პრაქტიკულ კონვერგენციას შორის განსხვავების საფუძველზე, რომელიც უფრო ადრე იყო წარმოდგენილი (იხ. თავი 2, თავი 2.3.4), ანალიზი აჩვენებს, რომ ქვეყნებში რეფორმების ციკლების მიმდინარეობა შედარებითი განხილვისა და ინტერპრეტაციის პირობებში საკმაოდ განსხვავებულია.

ეჭვგარეშეა, რომ ქვეყნებს შორის არსებობს აშკარა კონვერგენცია რეფორმატორულ დისკურსსა და, გარკვეულწილად, რეფორმირების ინსტრუმენტებ-

თანაც (Christensen და Laegreid, 2010). შესრულებაზე დაფუძნებული მენეჯმენტის განხორციელება, პროდუქტიულობის გაზომვა, პროდუქტიულობისა და ანაზღაურების შედარება, შრომის/შრომითი ურთიერთობების მოქნილობა და ინდივიდუალიზაცია, ადმინისტრაციული ერთეულების დეცენტრალიზაცია და ორგანიზაციული „ავტონომიზაცია“, ანუ ახალი საჯარო მმართველობის მთელი „ინსტრუმენტული პროგრამა“, გახდა რეფორმების შთაგონებისა და ყველა ქვეყანაში მოდერნიზაციის მთავარი თემა, ყოველ შემთხვევაში სასაუბრო დონეზე. ამან დისკურსული თანხვედრა გამოიწვია, რაც აიხსნება ახალი საჯარო მმართველობის კონცეფციის პროლიფერაციით და შემდგომი კორექტირებით ეროვნულ დონეზე რეფორმების მიმდინარეობისას (ნორმატიული იზომორფიზმი). იგი ასევე ადასტურებს სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმის პრინციპებს (იხ. თავი 2, ნაწილი 2.3.3), რომლებიც ასახავს „მიზანშეწონილობის ლოგიკას“ და, შედეგად, კორექტირების პროცესს. შესაბამისად, ახალი საჯარო მმართველობა გამოცხადდა სოციალური სახელმწიფოს მოდერნიზაციის ყველაზე ეფექტურ საშუალებად (იხ. Naschold, 1995, 69; იხ. თავი 2, სექცია 2.2.2), რომლიდანაც გადახრა მიიჩნეოდა არასასურველად ან, უბრალოდ, „შეუსაბამო ქცევად“.

ამასთან, ახალი საჯარო მმართველობის კონცეფციის გავრცელება და ამ გზით შექმნილი რეგულაციების ზეწოლა ეროვნულ სისტემებში დაჩქარდა ისეთი გავლენიანი საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ, როგორებიცაა, კერძოდ: OECD, ასევე ევროკავშირი. ეს შეიძლება იქნეს აღიარებული, განსაკუთრებით ევროკავშირში გაწევრებული ქვეყნების მაგალითზე. მაგალითად, უნგრეთი, სადაც დომინირებდა ახალი საჯარო მმართველობის კონცეფცია მოდერნიზაციისათვის და სადაც მოსალოდნელი იყო ევროკავშირში გაწევრიანება და ევროკავშირის სტანდარტების (Acquis communautaire) მიღება, რომელსაც უფრო მეტად ხელს უწყობდნენ დასავლელი კონსულტანტები. უფრო მეტიც, ცალკეულ ქვეყნებში, სპეციალურმა მონაწილეებმა განსაკუთრებული გავლენა მოახდინეს იდეების, რწმენებისა და რეფორმების მოდელების გავრცელებაზე. ამრიგად, აუცილებელია, ხაზი გავუსვათ ინსტიტუციური და ინდივიდუალური საგნების ეფექტურობას ახალი საჯარო მმართველობის დისკურსის განვითარების ევოლუციაში, შესრულებაზე ორიენტირებული ინსტიტუციონალიზმის გაგებით.

ეკონომიკურ ინსტიტუციონალიზმთან დაკავშირებით, შეიძლება ითქვას, რომ საერთაშორისო რეფორმისტული დისკურსის ფარგლებში, შესაბამის მონაწილეებს შორის მზარდი კონსენსუსი აშკარა გახდა ადმინისტრაციული მოდერნიზაციის გააზრებისა და განხორციელების პროცესში, როგორც ეკონომიკური

ოპტიმიზაციის პროცესი. დიდი ხნის განმავლობაში რაციონალობა, რომელიც უნდა შეფასდეს ეკონომიკურ ეფექტურობასთან მიმართებით, გადამწყვეტი კრიტერიუმი გახდა რეფორმის პროგრამების შეფასებისთვის და განსაზღვრა პოლიტიკური და ადმინისტრაციული დებატები.

ამასთან, როგორც აქ წარმოდგენილი ქვეყნების ანალიზი აჩვენებს, კონვერგენცია (პრაქტიკის და შედეგების კონვერგენცია) ხდება მხოლოდ კონკრეტული რეფორმის განხორციელების და შედეგების თვალსაზრისით (Christensen და Laegreid, 2010). ორგანიზაციული რეფორმის სფეროში ბრიტანეთის რადიკალური მიდგომა, რომელიც მიზნად ისახავს ახალი საჯარო მმართველობის კონცეფციის იდეების „სუფთა ფორმით“ განხორციელებას და გამოიწვია უაიტჰოლის რადიკალური ტრანსფორმაცია, საწინააღმდეგოა სააგენტოს მენეჯმენტის სკანდინავიურ ვერსიასთან. ეს ემყარება ისტორიულად ჩამოყალიბებულ და ხანგრძლივ ინსტიტუციურ გარემოს და მას მხოლოდ წარმოებისა და ხელშეკრულებების მენეჯმენტის ახალი ელემენტები შეემატა. ამრიგად, ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) უწყვეტი და ფრთხილი მოდერნიზაციის რეფორმის მოდელს, რომელსაც ასევე უწოდებენ „სკანდინავიური ტიპის რეჟიმს“, იყო უფრო მტკიცედ ჩამოყალიბებული, განსხვავებით ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) „ანგლოსაქსონიური რეჟიმისგან“ (Schröter, 2001, 438); მეორე მხრივ, კონტინენტურ ევროპაში უნდა გაკეთდეს განსხვავება ფედერალურ და უნიტარულ ქვეყნებს შორის. პირველ შემთხვევაში, ადმინისტრაცია ნაკლებად „შესაბამისობაში“ იყო გერმანიის მაგალითზე – უკვე დეცენტრალიზებული სტრუქტურების წყალობით (Wollmann, 1996b; Dlerhler, 2007). ასე რომ, შედეგად, აგენტიფიკაცია მოხდა მხოლოდ ზომიერად. უნიტარულ ქვეყნებში სახელმწიფო ადმინისტრაცია უკვე მკაცრად იყო დეკონცენტრირებული ნაპოლეონური ადმინისტრაციული ტრადიციის გამო, რომელიც ხასიათდებოდა დუალიზმით სახელმწიფო და ადგილობრივ მთავრობას შორის. ამრიგად, დამატებითი აგენტიფიკაციის პოტენციალი აქ ასევე შეზღუდულია. შესაბამისად, ამ თვალსაზრისით, კონტინენტური ევროპის ქვეყნები აჩვენებენ შეზღუდულ კონვერგენციას დიდ ბრიტანეთსა და შვედეთთან. იმის მიუხედავად, რომ კონტინენტურ ევროპაში დეკონცენტრირებული ორგანოები და სააგენტოები სულ უფრო და უფრო მეტს აკეთებდნენ ახალ საჯარო მმართველობაზე დაფუძნებული კონტრაქტების განხორციელებისა და მართვისთვის, ამ ინსტრუმენტების დანერგვა და მათი რეალურ ფუნქციონირება ჯერჯერობით მხოლოდ ნაწილობრივად აღმოჩნდა ეფექტური. ეს ფაქტი მიუთითებს უფრო კონვერგენციულ შედეგზე/პრაქტიკაზე, ვიდრე მუდმივობასა და სტაბილურობაზე.

მართვის ინსტრუმენტებსა და პროცესების ინოვაციებში ქვეყნებს შორის მხოლოდ შეზღუდული კონვერგენციაა. დიდ ბრიტანეთში შესრულების მართვის გამოყენება, სამთავრობო კონტროლისა და ჩარევის კუთხით, დიდწილად სავალდებულოა და ასოცირდება სანქციებთან. ეს ეწინააღმდეგება სკანდინავიის კონტექსტს, სადაც შესრულების მართვის გამოყენება ნებაყოფლობითი თვითშეფასებისა და ოპტიმიზაციის სისტემაშია ჩასმული. გარდა ამისა, არ არსებობს კონვერგენცია ქვეყნებს შორის, იმის მიხედვით, ქვეყნდება საქმიანობის შედეგები (დიდი ბრიტანეთი, შვედეთი) თუ არა (გერმანია, საფრანგეთი). ამის ნაცვლად, არსებობს ვალდებულება (მუდმივი) ინფორმაციის თავისუფლების ან (ამის საწინააღმდეგოდ) ინფორმაციის საიდუმლოების დაცვის შესახებ. დაბოლოს, რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია, ამ რეფორმირების ინსტრუმენტის განაწილების დონე ევროპის ქვეყნებში საკმაოდ ჰეტეროგენულია (Kuhlmann, 2010d). ამრიგად, საფრანგეთის ინსტიტუციონალიზებულ ფრაგმენტულ ადმინისტრაციულ ლანდშაფტში, განსაკუთრებით ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე, ეფექტურობის გაზომვის პრაქტიკული შესაძლებლობები მხოლოდ შეზღუდულია, და აგრეთვე იმის გამო, რომ, როგორც მინიმუმ, ბევრ მცირე მუნიციპალიტეტში ადმინისტრაციული ფუნქციების ფარგლები შეზღუდულია. ეს შვედეთსა და დიდ ბრიტანეთში ვრცელდება თითქმის მთელ ქვეყანაში (უფრო მეტი მაგალითისათვის, იხ. Christensen და Laegreid, 2010). გერმანია, იტალია და უნგრეთი უფრო შუალედური მიდგომებით გამოირჩევა. შესრულების მართვის მიდგომების შედარებისას ასევე ცხადი ხდება, რომ კლასიკური კონტინენტური ევროპის ადმინისტრაციულ რეჟიმებს მიკუთვნებული მარეგულირებელი და საპროცესო პერფექციონიზმი, სავარაუდოდ, ბრიტანეთის მმართველობაშიცაა. ეს ორიენტირებულია პროცედურებსა (ვიდრე შედეგებსა) და შესრულების ინდიკატორის სისტემების გაუმჯობესებაზე, მაშინ, როდესაც, მაგალითად, (უფრო დიდი) საფრანგეთის ადმინისტრაციული ორგანოები აშკარად პრაგმატული, ადაპტაციური და ექსპერიმენტული ხასიათისაა (იხ. Ashford, 1982; Kuhlmann, 2010d).

პერსონალის მენეჯმენტის კუთხით, მაგალითებიდანაც ცხადი გახდა, რომ საჯარო სამსახურზე თანამდებობრივი სარგოს შესახებ დისკუსიამ გამოიწვია მნიშვნელოვანი შეუსაბამობა ეროვნულ და ადგილობრივ გადაწყვეტილებებში. ამრიგად, გაერთიანებულმა სამეფომ და სკანდინავიის ქვეყნებმა გადადგეს ყველაზე თანმიმდევრული ნაბიჯები საჯარო მომსახურებისათვის შესრულებაზე დაფუძნებული ანაზღაურების დაწესების მიზნით. ეს ნიშნავს, რომ პოპულარიზაციისა და ანაზღაურების ტრადიციული მოდელები ხშირად მოძველებულია. ამის საპირისპიროდ, კონტინენტურ ევროპაში, პროდუქტიულობასთან დაკავშირებული ანაზღაურება უფრო ზომიერად შედიოდა არსებულ სახელფასო

სისტემებში, გარდა სიმბოლური ხარისხისა, რომ (თითქმის) ყველა თანამშრომელი — თანასწორობის/კანონიერების პრინციპის შესაბამისად — იღებდა შესრულების ბონუსებს. ამასთან, უნგრეთი არის სრულიად განსხვავებული შემთხვევა, როდესაც პრობლემა ეხებოდა საჯარო სამსახურის შექმნას და, შესაბამისად, საჯარო მოხელეებისათვის კარიერული სისტემის დანერგვას, რაც უზრუნველყოფდა მათ ნეიტრალურობას და პროფესიონალიზმს. შესაბამისად, პერსონალის მენეჯმენტი იყო პერსონალის რეფორმის მთავარი თემა, ვიდრე კლასიკური ბიუროკრატიის რეკონსტრუქცია; ეს შეიძლება იქნეს განმარტებული როგორც შეუსაბამობა, თუ მას სხვა მსგავს ქვეყნებთან ერთად განვიხილავთ. კარიერაზე დაფუძნებულ ტრადიციულ სისტემებზე უარის თქმითა და „პრივატიზებული“ საზოგადოებრივი შრომითი ურთიერთობებით იტალიამ განიცადა აშკარა კონვერგენცია ბრიტანეთსა და სკანდინავიურ სისტემასთან, სადაც განსხვავება არ არის საჯარო და კერძო შრომის კანონმდებლობას შორის განსაკუთრებით გამოხატული ან, ზოგიერთ შემთხვევაში, შეიძლება არც კი არსებობდეს. სურათი 4.23.

წყარო: ავტორისეული დიაგრამა

სურათი 4.23 შიდა მოდერნიზაციისა და საკადრო რეფორმების პრაქტიკული განსხვავება ქვეყნის მიხედვით

განმარტებითი ფაქტორები

დაფიქსირებული მუდმივი და მხოლოდ ზომიერი ან შეზღუდული კონვერგენციის ერთ-ერთი მთავარი ახსნა რეფორმის განხორციელებისა და რეფორმის შედეგების ძიებისას, უპირველეს ყოვლისა, ისტორიულ ცვლადებში და, შესაბამისად, ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის ცნებებში უნდა მოვიძიოთ. აქ განხილული (მსგავსი) რეფორმის საშუალებების ძალიან განსხვავებული გამოყენება და შედეგები შეიძლება აღმოვაჩინოთ, პირველ რიგში, ინსტიტუციურ გზაზე და ისტორიულად ჩამოყალიბებული ადმინისტრაციული სტრუქტურებისა და ადმინისტრაციულ-კულტურული ტრადიციების დაცვაში. შესაბამისად, ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) მოძღვრება მარტივად შეიძლება გაერთიანდეს გაერთიანებული სამეფოს საზოგადოებრივი ინტერესების კულტურაში (იხ. König, 2006), რადგან იგი ხასიათდება სახელმწიფოს არმქონე საზოგადოების წესისა და კანონის უზენაესობის პრინციპის პრაგმატული და ინსტრუმენტული გამოყენებით (იხ. ნაწილი 4.3.2). ამის საწინააღმდეგოდ, კლასიკური კონტინენტური ევროპული წესისა და ადმინისტრაციული კულტურის ფარგლებში ადმინისტრაციული მოქმედება კვლავ რჩება პირობითად დაპროგრამებული (konditional programmier) სამართლებრივი დებულებების იმპლემენტაციით, რაც ბადებს მენეჯმენტთან თავსებადობის, შედეგების ორიენტაციასა და „კომერციალიზაციასთან“ დაკავშირებულ პრობლემებს. პერსონალის მენეჯმენტის კუთხით, ცხადია, შესაბამისი ტრადიციული საჯარო სამსახურის სისტემების უმეტესობაში რესტრუქტურიზაცია არ განხორციელებულა, სამაგიეროდ, ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) ინსტრუმენტები, როგორებიცაა სახელფასო ან მიზნობრივი ხელშეკრულებები, ძირითადად, ჩაშენებული იყო სისტემაში.

ამასთან, ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი თავის ზღვარს აღწევს ადმინისტრაციულ სისტემებში პარადიგმატული ძვრების ახსნის საკითხში, თუმც ის ითვალისწინებს რამდენიმე სასარგებლო კონცეფციას, როგორებიცაა: „კრიტიკული მომენტები“ და „გარეგანი წნეხი“ (იხ. Steinmo, 1992). ამ მხრივ, აქტორებზე ორიენტირებული ინსტიტუციონალიზმი უფრო ეფექტურია, რადგან იგი უფრო მეტ ყურადღებას აქცევს შესაბამის აქტორებს, მათი ძალაუფლების სურვილს, მათ „ნებასა და უნარს“ და პოლიტიკურ სტრატეგიებს, როგორც მოდერნიზაციის პროცესის ნაწილს. ეს აშკარაა გაერთიანებულ სამეფოში, სადაც უაიტჰოლის მართვის სტრუქტურა და „ომი ადგილობრივი ხელისუფლების წინააღმდეგ“, არსებითად, შეიძლება ნახოთ იმდროინდელ პრემიერმინისტრ მარგარეტ ტეტჩერის ნეოკონსერვატიულ პოლიტიკასა და პარტიულ-პოლიტიკურ სტრატეგიებში.

ცხრილი 4.28 შიდა მოდერნიზაციის სფეროში რეფორმის განვითარების თეორიული ახსნა

ფაქტორი	ახსნა	ნეოინსტიტუციური თეორიის მიდგომა
ეგზოგენური განმარტებითი ფაქტორები (სუპრა-/საერთაშორისო)		
NPM-ის დისკურსის დომინანტობა	ნორმატიული წნეხი, შესაბამისობის ლოგიკა, ჩარჩო	სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმი
ეკონომიკური და ფინანსური კრიზისი საერთაშორისო ორგანიზაციების/ აქტორების გავლენა (EU, OECD)		
ენდოგენური განმარტებითი ფაქტორები (ეროვნული/ადგილობრივი)		
აქტორების პოლიტიკური პრეფერენცია; რეფორმის პროცესში ლიდერების შეხედულება	აქტორების განლაგება; სტრატეგიული აქტივიბა; ამომრჩეველთა მაქსიმიზება	აქტორზე ორიენტირებული ინსტიტუციონალიზმი
შესაბამისობა/შეუსაბამობა ადმინისტრაციისა და მენეჯმენტის	ადმინისტრაციული/ სამართლებრივი კულტურა; ადმინისტრაციის კოგნიტურ-კულტურული მახასიათებელი	ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი
ეროვნული პოლიტიკური კრიზისი; პოლიტიკური შოკები	კრიტიკული ხვრელები	

წყარო: ავტორისეული კომპილაცია.

იტალიას ასევე აქვს აქტორების ცვლადი, განსაკუთრებით პოლიტიკური და ადმინისტრაციული შემთხვევების განმარტებასთან დაკავშირებით, როგორებიცაა საჯარო სამსახური და ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) კანონმდებლობის უპრეცედენტო ცვლილება. ამ ფონზე განვითარდა პოლიტიკური კონფლიქტები, უფრო სწორად, „პოლიტიკური შოკი“ (Bobbio, 2005, 34), რომელიც ქვეყანამ განიცადა 90-იანი წლების დასაწყისიდან. ღრმა პოლიტიკური კრიზისით, რომელიც იტალიაში მოჰყვა რეფორმირების მრავალრიცხოვან და რადიკალური ცვლილებების განხორციელების მცდელობებს, აიხსნა საჯარო სამსახურში არსებული პარადიგმების ცვლა, აგრეთვე პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის განცალკევების მცდელობები და ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება. ამასთან, კონცეფციურად, ეს განვითარება კარგად შეიძლება

აიხსნას ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის მიერ შემოთავაზებული „კრიტიკული მომენტის“ ცნებით. ამ კრიტიკულ მომენტს იტალიის ადმინისტრაციამ პოლიტიკური კრიზისის შედეგად მიაღწია და მან მნიშვნელოვანი ცვლილებები გამოიწვია, რასაც მთელი სისტემის მნიშვნელოვანმა ზეწოლამ შეუწყო ხელი.

გერმანიის, საფრანგეთისა და შვედეთისათვის აქტორთა ჯგუფს ისეთი რეფორმული და პოლიტიკური მნიშვნელობა ჰქონდა, რომ ამ ქვეყნებში ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) განხორციელება დამოკიდებული იყო აქტორთა შესაბამისი ჯგუფებისა და რეფორმების მონაწილეთა ფართო კონსენსუსზე. აქ მნიშვნელოვანი იყო (და ზოგ შემთხვევაში კონსტიტუციით გათვალისწინებული) ვეტოს მოთამაშეთა ყოფნა და მათ მიერ გამოწვეული ზეწოლა, რომელიც მიზნად ისახავდა კონსენსუსის მიღწევას, იძლეოდა დამაჯერებელ ახსნას რეფორმის კონცეფციის უფრო ფრთხილი და ზომიერი განხორციელებისთვის. ცხრილი 4.28.

შენიშვნები

1 შემდეგ ნაწილში დისკუსია ეფუძნება ვოლმანის მოსაზრებებს (2002 ა).

2 მსგავსი სხვაობა იქნა განხილული ასევე ვ. შმიდტის მიერ მრავალაქტორიან და ერთაქტორიან ქვეყნებს შორის (V. Schmidt, 2008, 232).

3 საწყისი პირობების ახსნა იხ. Pollitt და Bouckaert (2004, 62).

4 ახალი საჯარო მმართველობის „ტრადიციულ“ და „ალტერნატიულ“ მოდერნიზებაზე იხ. Wollmann (1996b, 15).

5 მაგალითი შეიძლება იყოს ქალაქების ქსელები, რეგიონული კონფერენციები და მეტროპოლიური რეგიონები (გერმანიაში, მაგალითად: რაინ-ნეკარი, ჰამბურგი, ბრემენი, სამხრეთ ბავარია, ფრანკფურტი), სადაც ხშირად კერძო და სოციალური აქტორებიც მონაწილეობენ. შესაბამისად, შესაძლებელია ასეთ შემთხვევაში „რეგიონულ მმართველობაზე“ საუბარი.

6 გაერთიანებული სამეფოს 60 მილიონი მოსახლეობიდან 50 მილიონი ცხოვრობს ინგლისში, 5 მილიონი – შოტლანდიაში, 2,9 მილიონი – უელსში და 1,7 მილიონი – ჩრდილოეთ ირლანდიაში.

7 შესაბამისად, ჩრდილოეთ ირლანდია 2002 და 2007 წლებში პირდაპირ იმართებოდა ჩრდილოეთ ირლანდიის ლონდონის ოფისიდან. სტორმონტი შეჩერდა პროტესტანტებსა და კათოლიკეებს შორის გაუთავებელი კონფლიქტების გამო.

8 პოლიტიკური/ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის კონცეფციების გადაფარვის საკითხი აშკარაა (იხ. ქვემოთ).

9 50 ჯერ კიდევ არსებული ან გაერთიანებული და ამ ფორმით გაუქმებული პროვინციების სია იხ.: http://www.landesverf assungsgericht- mv.de/presse/aktuelle/download/LVFG9- 17u.pdf; 6 მარტი, 2014.

10 კომისიის სრული დასახელებაა: Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande (= Innovative Capability for the Sustainable Development of the Welfare State; იხ. ასევე, Wollmann, 2008, 40).

11 იხ. http://www.landesverfassungsgericht-m v.de/presse/aktuelle/download/LVFG9-1 7u.pdf; 6 მარტი, 2014.

12 ამ საკითხზე არსებობს სასამართლოს გადაწყვეტილება: რაიონები ისე უნდა იყოს მოწყობილი, რომ შეეძლოთ საკუთარი მოსახლეობისათვის ტიპური შესაძლებლობების შექმნა, რათა სტაბილურობისა და მდგრადობის შენარჩუნებისათვის აქტიურად განახორციელონ საკუთარი ნებაყოფლობითი საქმიანობა რაიონის საბჭოებსა და კომიტეტებში. ეს ასპექტი უგულებელყოფილ იქნა კანონმდებლების მიერ. აშკარა იყო, რომ მოსახლეობის ნებაყოფლობითი წევრობა თუ კომიტეტებში საქმიანობა შესაძლოა, შეფერხებულიყო რაიონების გაზრდის ტენდენციის გამო. ჩართულობით გამოწვეული გაზრდილი დროის დანახარჯის გამო შესაძლებელია, შემცირებულიყო მოქალაქეთა ნებაყოფლობითი ჩართულობის სურვილი.

13 საწყისი წერტილი იყო დეცენტრალიზაციის ჩარჩო კანონი, რომელიც მიღებულ იქნა მაშინდელი სოციალისტური მთავრობის მიერ, პრეზიდენტ ფრანსუა მიტერანით სათავეში, 1982 წლის 2 მარტს. ამას მოჰყვა 48 კანონისა და 268 დადგენილების მიღება, რომლებითაც განისაზღვრა ყველაზე სრულყოფილი დეცენტრალიზაციის რეფორმა მაშინდელი საფრანგეთის ისტორიაში.

14 Loi Constitutionnelle No. 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l’organisation décentralisée de la République.

15 სამართლებრივ ზედამხედველობასთან დაკავშირებული სარჩელი პრეფექტს შეუძლია წარადგინოს ადმინისტრაციულ ან აუდიტის სასამართლოში.

16 აღნიშნული მოწყობა დაიწყო ჯერ კიდევ 1970 წელს და ჯერ კიდევ ითვალისწინებს ფრანგი მერის დუალისტურ ფუნქციებს, რაც გამოიხატება იმით, რომ, ერთი მხრივ, ის აღასრულებს ადგილობრივი საბჭოს გადაწყვეტილებებს, ხოლო მეორე მხრივ, ასრულებს სახელმწიფოს ფუნქციებსაც.

17 შესაბამისად, RMI-ისათვის ხანგრძლივი შრომისუუნარობისათვის მინიმალური შემოსავლის შედარება სოციალური უსაფრთხოების სარგებელთან, სრულად გადაეცა გენერალურ საბჭოს, ისევე როგორც რეინტეგრაციის ზომები, რომლებიც სთავაზობდა ნდობის გაზრდას ინტეგრალური შრომის ბაზრის მიმართ და დეპარტამენტების სოციალური პოლიტიკა.

18 მსგავსი „ფუნქციური რეფორმა“ დაიწყო ასევე ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიის, რაინლად-პალატინეტის, ჰესენისა და საქსონიის მიწებზე. განსხვავებულია თიურინგიისა და საქსონია-ანჰალტის მიწების შემთხვევა, სადაც არ არსებობს შუალედური მმართველო-

ბის რგოლი და შექმნილია მისი ადმინისტრაციული ოფისი, რომელიც ასრულებს რეგიონის ფუნქციებს. მეკლენბურგ-დასავლეთ პომერანიის, ბრანდენბურგის, ზაარლანდისა და შლეზვიგ-ჰოლშტაინის მიწებზე ფუნქციური რეფორმები განხორციელდა სახელმწიფო ამოცანების მუნიციპალიზაციით.

19 მნიშვნელოვანი ადგილობრივი ამოცანების (ჯანდაცვის სფერო, ბუნებრივი აირი, ელექტროენერგია, სოციალური უსაფრთხოება) ნაციონალიზაციის შედეგად მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში და მათი ნაწილის პრივატიზაციის შემდეგ ცენტრალური ხელისუფლების ზეწოლა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე უფრო ინტენსიური გახდა ტეტჩერის რევოლუციის დროს. ამან შეასუსტა ინგლისში წლების განმავლობაში არსებული ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობა და გამოიწვია შესამჩნევი რეცენტრალიზაცია.

20 ყველაზე გავრცელებული კვანგოს განმარტება (Skelcher, 1998, 13) მოიცავს არადეპარტამენტული საჯარო ორგანოს ცნებასაც, რომელიც პირდაპირ არ ეკუთვნის სამინისტროს, მაგრამ ფინანსდება ბიუჯეტიდან და ასრულებს განცალკევებულ ფუნქციებს. კვანგო მოქმედებს ადგილობრივი თვითმმართველობების/საბჭოების უფლებამოსილების ფარგლებს გარეთ და ფინანსურად და ა.შ. დამოკიდებულია ცენტრალურ ხელისუფლებაზე (Skelcher, 2000). მას მართავს პირდაპირ დანიშნული ბორდი, რომელიც შედგება ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლებისა და სხვა დაინტერესებული პირებისაგან.

21 1990-იანი წლების შუა ხანებში ადგილობრივი, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დაფინანსებული, კვანგოები ფლობდნენ დაახლოებით 40 მილიარდი ფუნტის ბიუჯეტს, რომელიც თითქმის ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებს ეხმიანებოდა (Stoker, 1999, 42).

22 N. Morris, The Independent, 27 ივლისი, 2010, http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-1 1538534, 6 მარტი, 2014.

23 გერმანიაში პირდაპირი წესით აირჩევიან უკვე მერები მიწებში, და მიწების საბჭოების თავმჯდომარეები. მერების პირდაპირი არჩევნები შემოღებულ იქნა ასევე უნგრეთში, იტალიასა და, გამონაკლის შემთხვევებში, ინგლისში.

24 არჩევითი პოზიციის მფლობელ პირთა რაოდენობა, განსაკუთრებით მუნიციპალიტეტის მერების შემთხვევაში, რომელთათვისაც ეს არის დამატებითი არჩევითი პოზიცია ზედა მმართველობით დონეზე, გაორმაგდა 1956 და 1985 წლებში (Mény, 1992, 23).

25 ორივე დონეს მიემართება ტერმინი „ადგილობრივი თვითმმართველობა“.

26 ტულუზა და ნიცა.

27 ‘La voie pragmatique de la réforme territoriale malgré l’échec des fusions de communes’.

28 ეს სათანადოდ იქნა აღწერილი სურათზე: „millefeuille“ (ნამცხვარი, რომელიც დამზადებულია რამდენიმე ფაფუკი ფენისგან“).

29 წინადადება 9: 'L'objectif à atteindre est, à terme, que les intercommunalités se transforment en communes de plein exercice, ce qui permettrait à la France de compter des communes fortes, en nombre raisonnable'.

30 კერძოდ, ჩრდილოეთით მდებარე მუნიციპალიტეტები ძალზე ფრაგმენტულად არის განლაგებული (მოხსენიებულია, როგორც „გაბნეული მუნიციპალიტეტები"), ხოლო სამხრეთში ისინი უფრო დიდია (შდრ. Dexia, 2008, 404).

31 Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – 'Tuel'.

32 მონტის მთავრობის ტაქტიკა დაყრდნობოდა სამთავრობო დადგენილებებს (საკონსტიტუციო კანონმდებლობის ნაცვლად), გამართლებული იყო „საგანგებო გადაუდებლობის" მოთხოვნით (casi straordinaria necessità e urgenza). სამართლებრივი დებულებები ძალაში შევა 2013 წლის 1 იანვრამდე (შესაბამისად, გახანგრძლივების გზით) და 2014 წლის 1 იანვრამდე.

33 ადგილობრივი დონის ხელისუფლების სტრუქტურა, რომელიც წარმოიქმნა ამ ნიმუშის მიხედვით რაინლანდ-პალატინატში, მოიცავს 12 ქვეყნის თავისუფალ მუნიციპალიტეტებს, 163 მუნიციპალურ გაერთიანებას, 28 გაერთიანების არაწევრ მუნიციპალიტეტს (Einheitsgemeinden) და 2258 (ან 97 %ი) მუნიციპალიტეტს (საშუალოდ 1700 მოსახლე), რომლებიც გაერთიანებულია Verbandsgemeinde-ში.

34 გერმანიის გაერთიანებამდე გერმანიის დემოკრატიულ რესპუბლიკას ჰქონდა სულ 7565 მუნიციპალიტეტი (საშუალოდ 2100 მოსახლე), 38 რაიონისგან თავისუფალი ქალაქი (kreisfreie Städte) და 189 რაიონი (საშუალოდ 60 000 მოსახლე).

35 2010 წლის 20 აპრილის პირველი კანონპროექტი ადგილობრივი მმართველობისა და ადმინისტრაციული რეფორმის შესახებ Landtag Rhineland-Palatinate, Drs. 15/4488.

36 ეს ტერმინი შემოიღო ერნსტ ფორსტოფმა (1938) და დამახასიათებელია საჯარო სამსახურის მმართველობის ახალი ამოცანებისათვის, რომლებიც აუცილებლობის შემთხვევაში უნდა განხორციელებულიყო კოლექტიურად, ინდივიდუალური საჭიროებების დაძლევის მიზნით ინდუსტრიალიზაციის პროცესში (შდრ. აგრეთვე Hösch, 2000, 25). მსგავსი ამოცანები მუნიციპალიტეტში სრულდება „ადგილობრივი საზოგადოების" მიერ.

37 მის ცნობილ წიგნში „დიდი ტრანსფორმაცია" (1944) კარლ პლანიმ მოახდინა სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კონცეპტუალიზაცია და ინტერპრეტაცია, რომელიც მეცხრამეტე საუკუნის ადრეული კაპიტალისტური ბაზრის ეკონომიკიდან გარდაიქმნა კეინსისეულ სოციალური სახელმწიფოს ეკონომიკად, რომელმაც კულმინაციას მიაღწია მეოცე საუკუნის შუალედში და კვლავ დაუბრუნდა „თავისუფალი ბაზრის" ეკონომიკას 1970-იან წლებში.

38 რამდენადაც იგი შეიძლება განიხილებოდეს როგორც ადმინისტრაციული დეკონცენტრაციის ფორმა, აგენტიფიკაცია, როგორც ორგანიზაციული აუთსორსინგის ვარიანტი, უკვე იქნა განხილული 4.2 ნაწილში.

39 გარდა ამისა, არსებობს დავალებების „სუფთა" დემონტაჟი, რომელიც თან ახლავს შესაბამისი დავალების ნაწილობრივ ან სრულ შეწყვეტას და ვრცელდება სპეციფიკურ

ნებაყოფლობით ადგილობრივ დავალებებზე, მაგალითად, რაც გამოიხატა საცურაო აუზების, სპორტული ობიექტების და ა.შ. კულტურული ინსტიტუტების დახურვით და ა.შ.

40 France Télécom-მა გადასცა 37.5 მილიარდი ფრანკი საფრანგეთის ეროვნულ ბიუჯეტს მთავრობის მიერ საპენსიო ვალდებულებების გარკვეული ნაწილის ასახვისთვის – ამით მან დეფიციტი შეამცირა მშპ-სთან მიმართებით დაახლოებით 0,5 %-ით (Mayer, 2006, 154).

41 მუხლი L. 1522-1 du CGCT.

42 11 მილიარდი ფრანკის 16 %, რომელიც წარმოადგენს ფრანგული SEML-ის კაპიტალს (სტატუსი 2002), არის სახელმწიფო ინსტიტუტები და სხვა SEML.

43 ENEL (Ente Nazionale per l'Energia Elettrica) არის ენერგორესურსების ეროვნული პროვაიდერი, რომელიც 1962 წელს წარმოიშვა ენერგეტიკის სექტორის ნაციონალიზაციიდან. ადგილობრივი მუნიციპალიტეტი განთავისუფლდა ნაციონალიზაციისაგან და დამოკიდებული გახდა იტალიის ენერგეტიკულ ბაზარზე. (იხ. ქვევით). IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale) ინდუსტრიული განვითარების ეროვნული ჰოლდინგური კომპანიაა. ENI არის ნავთობისა და გაზის კომპანია.

44 მაგალითად, ეგრეთ წოდებული Andreatta van Miert-ის შეთანხმება ინდუსტრიის იმდროინდელ მინისტრ პაოლო სავონასა და კონკურენციის ევროკავშირის კომისარ კარელ ვან მიტერს შორის, რაც ფოლადის კომპანია ILVA-ს რეკაპიტალიზაციის საშუალებას იძლეოდა (და რაც რეაბილიტაციას საჭიროებდა), მისი შემდგომი პრივატიზაციის პირობით (Mayer, 2006, 181). შემდგომში ხელშეკრულება ითვალისწინებდა არაპირდაპირი საზოგადოებრივი საწარმოების პრივატიზებას და განსაზღვრული იყო მონიტორინგის პროცედურა იმპლემენტაციის მიზნით.

45 2005 წელს გამოცხადდა 32000 ადგილის ზედმეტობა და 50000 ადამიანისათვის კონტრაქტების გაუქმება 2007 წლისათვის, რასაც მოჰყვა ტელეკომის ისტორიაში ყველაზე დიდი გაფიცვა. (Deckwirth, 2008, 72).

46 2003 წლის აპრილში დაახლოებით 40000 საფოსტო ყუთი ამოიღეს ღამით (Wehner, 2005, 24). 1992 წლის 22000 ფილიალიდან 2005 წლისათვის მხოლოდ 12000 დარჩა (იქვე).

47 მონაცემები ემყარება კვლევას, რომელიც ჩატარდა 190 ადგილობრივ მმართველობაში 50000-ზე მეტი მოსახლით, რომელთა პასუხების სიხშირე არის 71 % (=135 ქალაქი, Richter, 2006).

48 Pollitt და Bouckaert (2004) ქვეყნების თავიანთ ტიპოლოგიას საფუძვლად უდებენ NPM-ს, ხოლო აქ ეს კლასიფიკაცია ეხება მხოლოდ პრივატიზაციის მიდგომებს.

49 2003 წლის მონაცემები.

50 მაგალითად, საფრანგეთში დათმობის ხელშეკრულება უკავშირდება ჯერ კიდევ ძველ დროს, როდესაც ლუი XVI-მ სენის წყლის გამწმენდი კომპანია 1778 წელს გადასცა ძმებ პერიებს (Duval, 2006, 6).

51 იტალიაში შეიქმნა „ოპტიმალური ტერიტორიული უბნები“ (ambiti territoriali ottimali – ATO) ინდივიდუალური მომსახურების სექტორებისთვის (წყალი, ნარჩენები და ა.შ.; იხ. ზემოთ). ეს არის ორგანიზაციის მონოფუნქციური ფორმა, რომელშიც რამდენიმე ადგილობრივი მმართველობა და მათი შესაბამისი მუნიციპალური საწარმოები აერთიანებენ სპეციფიკურ ტერიტორიას. ამაში ისინი ემსგავსებიან გერმანიის თანამშრომლობის ასოციაციებს (Zweckverbände). ATO-ს რეგულირება ექვემდებარება რეგიონალურ კანონმდებლობას (Lippi, 2008).

52 ბავშვთა მოვლის სფეროში და ბავშვთა და ახალგაზრდობის დახმარების სხვა სფეროებში ბაზრის გახსნა ნაკლებად წარმატებულია (იხ. Grohs, 2010). აქ ტრადიციული სოციალური ორგანიზაციები (დასავლეთ გერმანია) და მუნიციპალური პროვაიდერები (აღმოსავლეთ გერმანია) კვლავაც უპირატეს მდგომარეობაში არიან.

53 Mühlenkam (2013, გვ. 18): „კვლევა არ იძლევა იმ დასკვნის საშუალებას, რომ კერძო საკუთრებაში არსებული კომპანიები უფრო ეფექტურია, ვიდრე სხვაგვარად შედარებად სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული კომპანიები. იხილეთ აგრეთვე Bel (2010)), რომელმაც წყლისა და ნარჩენების მომსახურების შესახებ მრავალი კვლევის საფუძველზე შეაჯამა: „ჩვენი ანალიზი იძლევა ემპირიულ მტკიცებულებას, რომ ადგილობრივი სერვისების კერძო ფორმით მიწოდება სისტემატურად არ არის უფრო იაფი, ვიდრე საჯარო ფორმით მიწოდებული მომსახურებისა“ (Bel და Warner, 2008, 1341).

54 ამაზე იხ. აგრეთვე APSE (2011, 11).

55 Florio (2004, 341) „ჩემი კვლევის მთავარი დასკვნა არის ის, რომ პრივატიზაციას უფრო მოკრძალებული შედეგები ჰქონდა ეფექტურობაზე, ვიდრე ამას წინასწარმეტყველებდნენ საკუთრების უფლებებსა და პრივატიზაციასთან დაკავშირებული სხვა ორთოდოქსული თეორიები; მეორე მხრივ, პრივატიზაციას აქვს მნიშვნელოვანი რეგრესული გავლენა გაერთიანებული სამეფოს შემოსავლებისა და სიმდიდრის განაწილებაზე“.

56 იხ. http://www.attac.org/node/3727; last accessed 10 March 2014.

57 წესი 201 ევროპის პარლამენტის პროცედურების შესახებ, 10 მარტი 2014, იხ. http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?reference=RULE-201&language=EN.

58 იხ. http://www.right2water.eu/; 10 მარტი 2014.

59 კვლევა ეხება 699 გერმანულ ადგილობრივ მმართველობას 20000-ზე მეტი მოსახლით (რეაგირების სიხშირე: 159 მუნიციპალიტეტი 13 მიწიდან; 22,7 %; შდრ. Institut für den öffentlichen Sektor, 2011, 6).

60 2001 წელს ფედერალურმა კარტელების ოფისმა დადგინა, რომ მუნიციპალური სერვისების მიმწოდებელ კომპანიებში გარე ინვესტორები არ უნდა ფლობდნენ 10 %-ზე მეტს.

61 Süddeutsche Zeitung, 13 აგვისტო 2009.

62 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11 აპრილი 2009.

63 2010 წლის 28 აგვისტოს კრის ჰანმა, ენერგეტიკისა და კლიმატის ცვლილების საკითხებში სახელმწიფო მდივანმა, დაწერა ოფიციალური წერილი ყველა ადგილობრივი

ხელისუფლებისათვის, რომელშიც იგი ამტკიცებდა, რომ „ძალიან დიდი ხნის განმავლობაში უაიტჰოლის დოგმატური დამოკიდებულება „დიდ“ ენერგიაზე იდგა ადგილობრივი ხელისუფლების უზარმაზარ პოტენციურ როლზე დიდი ბრიტანეთის მწვანე ენერგიის რევოლუციაში“ (იხ. https://www.gov.uk/government/news/huhne- ends- local-authority- power; 10 მარტი 2014).

64 შდრ. ლიგის ცხრილი ადგილობრივი მმართველობებისა, რომლებიც ენერგეტიკულ პოლიტიკაში არიან აქტიური: http://www.aeat.com/cms/assets/MediaRelease/2011-press-releases/Microgeneration-Index-Press-Release-11th-March-2011.pdf; 10 მარტი, 2014.

65 იხ. APSE’s website www.apse.org.uk.

66 იხ. http://www.acquabenecomune.org/raccoltafirme/; 10 მარტი, 2014.

67 იხ.http://www.wasser-in-buergerhand.de/nachrichten/2010/stgt_fuer_rekommunalisierung_wasser. htm; 10 მარტი, 2014.

68 Sიხ. Berliner Morgenpost, 9 აგვისტო, 2012.

69 ამრიგად, გერმანიის ბევრმა ადგილობრივმა მთავრობამ გაყიდა თავისი საწარმოები, ობიექტები და ინფრასტრუქტურა, რომელთა ძირითადი მიზანი იყო ადმინისტრაციის ბიუჯეტის შემსუბუქება და საბიუჯეტო სახელმწიფო ზედამხედველობისაგან თავის დაღწევა (Bogumil და Holtkamp, 2002, 81).

70 ამასთან, შესყიდვების შესახებ კანონის მსგავსად, არსებობს ზოგადი და დარგობრივი სპეციფიკური გამონაკლისები (იხ. Inhouse-Lagen; ECJ Transgment Judgment, და ა.შ.).

71 2007 წლის მარტში გამართულ სამიტზე ევროპის სახელმწიფოების ლიდერები შეთანხმდნენ ევროპის ენერგეტიკის პოლიტიკაზე, რომელიც ითვალისწინებს ენერგოეფექტურობის 20 %-ით გაზრდას, სათბურის გაზების (სათბურის) ემისიების 20 %-ით შემცირებას და 20 %-ით განახლებადი ენერგიის წყაროების წილის ზრდას ევროკავშირის ენერგიის მთლიან მოხმარებაში 2020 წლისთვის (იხ. Praetorius და Bolay, 2009).

72 უფრო ზუსტი იქნება, თუ ვისაუბრებთ დეკონცენტრაციაზე, რადგან განხორციელების პასუხისმგებლობა (მაგალითად: პასუხისმგებლობა პერსონალზე, ბიუჯეტზე და ა.შ.) ადმინისტრაციის შემადგენლობაში დელეგირდება. ეს არანაირად არ უკავშირდება ცვლილებებს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებთან მიმართებით ან პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ დონეებს შორის ძალაუფლების ცვლას პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის/რეგიონალიზაციის თვალსაზრისით (იხ. ნაწილი 4.2). ამრიგად, როდესაც ამ თავში გამოყენებულ იქნება ტერმინი „დეცენტრალიზაცია“ (რომელიც ფართოდ ცნობილია ლიტერატურაში), ეს ეხება ადმინისტრაციულ ორგანიზაციაში ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობათა „სტრატიფიკაციას“ და დელეგირებას (მაგალითად, სამინისტრო, ადგილობრივი ადმინისტრაცია), რომლებიც უფრო ჰგავს „ადმინისტრაციულ დეკონცენტაციას“. (განხილულია 4.2.3 ნაწილში).

73 1720 წელს მეფე ვიტორიო ამენდომ წარმოადგინა ინიციატივა სამინისტროების რესტრუქტურიზაციის შესახებ და სამი სააგენტოს დაფუძნების შესახებ: ფისკალური სააგენტო, საგადასახადო სააგენტო და სამეფო საბინაო სააგენტო (Fedele, 2007).

74 აღნიშნული მიუთითებს „ახალი საზედამხედველო მოდელის“ შეფასების შედეგებზე, რომლებიც წარმოადგენს ყველაზე ამომწურავ კვლევას ამ თემაზე გერმანიაში (მეტი დეტალისათვის იხ. Bogumil, 2007; Kuhlmann, 2008). ქვემოთ მოცემული იქნება ტერმინი „MSN-შეფასება“.

75 ჯამში, ამჟამად საფრანგეთში არსებობს 352 MSP (სტატუსი 2002), რომლის სიის სათავეშიც არის რონე-ალპის რეგიონი − 39 MSP, მაშინ, როდესაც ლორმუზინის რეგიონი სიაში ყველაზე ბოლო ადგილას არის − 5 MSP (მათ შორის კორსიკა ორით). საშუალოდ, თითო ფრანგულ რეგიონს აქვს 15 MSP (Kuhlmann, 2009a).

76 აქტი N241/90; დადგენილება N29/1993; მინისტრთა საბჭოს დირექტივა, 1994 წლის ოქტომბერი და 1995 წლის იანვარი.

77 დადგენილება N112, 1998 წლის მარტი, ბასანინის I აქტთან ერთად (აქტი N 59, 1997 წლის მარტი).

78 2012 წლის 3 აპრილის განცხადება (Sveriges Kommuner och Landsting).

79 ზოგადად, განსხვავება input, output, outcome და პროცესი ინდიკატორებში, თითოეული დაკავშირებულია შესრულების სპეციფიკურ ფაქტორებთან (Jann და Jantz, 2008; Van Dooren და van de Walle, 2008). ხშირად, მარტივად გასაზომი input და output ინდიკატორები, უპირატესად, გამოიყენება ისეთ საკითხებთან მიმართებით, როგორებიცაა: მონაცემები ხარჯების შესახებ, პერსონალის ხარჯების შესახებ, ერთეულის რაოდენობის შესახებ და ა.შ. ამის საპირისპიროდ, გასვლებისა და შედეგის ინდიკატორები, რომლებიც რთულად დასათვლელია (რადგან მათი ჩვეულებრივი სტრუქტურა უფრო კომპლექსურია და მოიცავს ისეთ განზომილებას, როგორიცაა ეფექტიანობა), უფრო ნაკლებად არის გამოყენებული.

80 ბრიტანეთში საჯარო სამსახურის გაზომვა და შეფასება ითვლის 100 წელს. ჯერ კიდევ გვიან, მე-19 საუკუნეში, შესრულების ინდიკატორები იყო გამოყენებული იმისათვის, რათა გაეზომათ სკოლის მასწავლებელთა შესრულებული სამუშაო (Pollitt და Bouckaert, 2004, 87).

81 კაბინეტის ადმინისტრაციის PSA შეიცავს შემდეგ მიზნებს: „პრემიერმინისტრის მხარდაჭერას მთავრობის გაძღოლაში“; „მთელი მთავრობის მასშტაბით კოორდინაციისა და შესრულების მიღწევას“.

82 „ორგანო, რომელსაც კარგად შეუძლია შექმნას სტრატეგიები და გეგმები, შეაგროვოს შესრულების მაჩვენებლები და უზრუნველყოს შესაბამისი აუდიტი, შეძლებს, თავიდან აირიდოს სერვისის მიწოდების ფურცლომანია“ (Davis, 2001, 20). „ჩვენ სკეპტიკურად ვუყურებთ აუდიტსა და ინსპექტირებას... არსებობს საფრთხე იმისა, რომ ინსპექტორებმა დაკარგონ რეალობის შეგრძნება (უფროსი საჯარო მოხელე, ადგილობრივი თვითმმართველობა, ციტატა იქვე).

83 „უამრავი მიზანი, კონტროლისა და შემოწმების, შესრულების ინდიკატორების არსებობის ფონზე, ჩვენს საჯარო მოხელეებს აიძულებდნენ, პასუხები გაეცათ ვაითჰოლის მინისტრებისათვის. სწორედ ამიტომ რაღაც საკითხები სათანადოდ ვერ გაუმჯობესდა.... ჩვენ თავდაყირა ვაყენებთ სისტემას. ჩვენ თავიდან მოვიშორებთ ბიუროკრატიას, რომელიც შთანთქავს ძალიან ბევრს ფულს და დასაქმებულებს ანადგურებს მორალურად“ (D. Cameron, news story, ‘Public Services − you call the shots’, 19 January 2011; last accessed 12 March 2014 at https://www.gov.uk/government/news/public-services- you- call- the- shots).

84 ბასანინის რეფორმა (Bassanini I–IV; იხ. ნაწილი 4.2.3), რომელიც განხორციელდა 1997 წელსა და 2001 წელს შორის (აქტები 59/1997, 127/1997; 191/1998; 50/1999; 3/2001), არის იტალიური ახალი საჯარო მმართველობის რეფორმის მარეგულირებელი ბირთვი (ისევე, როგორც დეცენტრალიზაციის პოლიტიკისა; Promberger, 2000, 30–37; Longo და Plamper, 2004, 330).

85 სტატია ჟურნალ Behördenspiegel-ში, აღმასრულებელი წერილი „ძირითადი კანონის მუხ. 91d: Leistungsvergleich in der öffentlichen Verwaltung“ („ძირითადი კანონი, მუხლი 91d: შესრულების ეფექტიანობის შედარება საჯარო მმართველობაში“), სექტემბერი, 2010.

86 მონაცემები ეფუძნება 1991 წელს მომზადებულ კვლევას 82 მუნიციპალიტეტში, სადაც მოსახლეობის რაოდენობა აღემატებოდა 5000-ს (Meyssonnier, 1993).

87 მონაცემები ეფუძნება ბაზელის მიერ მომზადებულ კვლევას ვილეს ინსტიტუტისათვის, რომელიც ჩატარდა 118 ქალაქში, (Basle, 2003).

88 ბელგია, ბულგარეთი, დანია, გერმანია, ესტონეთი, ფინეთი, საფრანგეთი, საბერძნეთი, გაერთიანებული სამეფო, ირლანდია, იტალია, ლიეტუვა, ლუქსემბურგი, მალტა, ნიდერლანდის სამეფო, პოლონეთი, პორტუგალია, რუმინეთი, შვედეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია, ესპანეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, უნგრეთი, კვიპროსი (მეტი სიზუსტისათვის იხ. Demmke, 2007).

89 ასევე: დანია, ფინეთი, ლიეტუვა, ესტონეთი, სლოვაკეთი, მალტა, ესპანეთი, ბელგია, ბულგარეთი (Demmke, 2007, 18).

90 2006 წელს განხორციელებული ე.წ. ფედერალური რეფორმის ფარგლებში გაუქმდა ფედერალურ დონეზე ჩარჩო კანონმდებლობა და „კონკურენტული“ ფედერალური კანონი (მუხ. 74, ძირითადი კანონი), რომელიც საჭიროებდა ფედერალური საბჭოს თანხმობას, შეიზღუდა მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებამდე. ფედერაციის დონეზე მსგავსი ძალაუფლება გამოყენებულ იქნა საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მიღებისას, რომელიც ძალაში შევიდა 2009 წლის 1 აპრილს და ჩაანაცვლა არსებული კანონი. ამჟამად მიწებს აქვთ ექსკლუზიური უფლებამოსილება, თავად მიღონ საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების შესახებ, პენსიის შესახებ და საჯარო სამსახურის შესახებ კანონები თავიანთი მიწებისათვის და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეებისათვის.

91 კვლევის თანახმად (იხ. PWC, 2008), 136 გერმანული ადგილობრივი ორგანოს 46 % აფორმებდა შრომით ხელშეკრულებებს შესრულებულ სამუშაოზე მიბმული ანაზღაურებისათვის 2007 წელს და უხდიდა პრემიას 2007 წლის ბოლოს. მსგავსი შემთხვევა იყო ფედერალურ დონეზე 183 მონაწილიდან 176 ორგანოს შემთხვევაში 2009 წლის შუა პერიოდისათვის, რაც ორგანოთა 96 %-ისა და დასაქმებულთა 94 %-ის პროპორციულია. შესაბამისად, შესრულებულ სამუშაოზე დაფუძნებული ანაზღაურების შესაბამისი კონტრაქტები დამკვიდრდა ფედერალურ ადმინისტრაციაში (Stellermann et al., 2009, 19).

92 თუმცა დროში შეზღუდული კონტრაქტები მმართველ პოზიციებზე ეხება მხოლოდ უკვე საჯარო მოხელეების მიერ დაკავებულ პოზიციებს. კერძო სექტორში შრომითი კონტრაქტი ორი კომპონენტისაგან შედგება, მაშინ, როდესაც საჯარო სექტორში ფორმდება ორი კონტრაქტი: მუდმივი, შესაბამისი სამინისტროსათვის/ადგილობრივი ორგანოსათვის, რომელზეც ვრცელდება ანაზღაურების შესახებ კანონი და ინდივიდუალური მოკლევადიანი კონტრაქტები, შესაბამისი დეპარტამენტის უფროსებისათვის, სადაც ანაზღაურების საკითხი ინდივიდუალურად თანხმდება.

93 ჯერ კიდევ არსებობს გამონაკლისი დასაქმების ფუნქციის დეცენტრალიზაციის ნაწილში, მაგალითად პროფესორებისათვის, მკვლევრებისა და დიპლომატებისათვის.

94 მასწავლებლები არიან მნიშვნელოვანი გამონაკლისები ადგილობრივი დასაქმებულებისათვის მიღებული საერთო რეგულაციებიდან. გაერთიანებულ სამეფოში მასწავლებელთა უმრავლესობა კვლავ რჩება ადგილობრივ თვითმმართველობაში თანამშრომლად და წარმოადგენს შტატის მეოთხედს. მასწავლებლებთან საკონტრაქტო პირობების შეთანხმების საკითხები 1991 წელს გამოვიდა ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებიდან და გადავიდა კვანგოს ფორმით შექმნილ სკოლის მასწავლებელთა ზედამხედველობის ორგანოში. შესაბამისად, მასწავლებელთა მთელი კორპუსი გამოირიცხა დასაქმების პოლიტიკის დეცენტრალიზაციის პროცესიდან და მისი რეგულაციები გახდა მთლიანად ცენტრალიზებული. (Winchester და Bach, 1999, 49).

95 საინტერესოა, რომ საჯარო მოხელეთა ხელფასების რეგულირების საკითხი კვლავ რჩება საჯარო სამსახურის მინისტრთან.

5

შედარებითი შეჯამება

სწავლის მიზნები

ამ თავის ბოლოს თქვენ უნდა:

- იცოდეთ ევროპის ქვეყნების ადმინისტრაციული რეფორმირების დისკურსებში არსებული ზოგადი მახასიათებლებისა და განსხვავებების შესახებ;
- იცოდეთ, როგორ განსხვავდება ქვეყნები პრაქტიკული რეფორმის განხორციელების თვალსაზრისით და როგორ შეიძლება მათი კლასიფიკაცია შედარებითი თვალსაზრისით;
- შეძლოთ ახსნა თანმიმდევრულობის, განსხვავების და მუდმივი რეფორმების ტრაექტორიების ნეოინსტიტუციური თეორიის დახმარებით.

5.1 ადმინისტრაციული რეფორმა

ადმინისტრაციული სისტემებისა და ევროპაში რეფორმების შედარებითმა ანალიზმა აჩვენა, რომ თანხვედრა, განსხვავება და წინააღმდეგობა განსხვავებულად უნდა იქნეს განხილული რეფორმის სფეროდან (დეცენტრალიზაცია/ფედერალიზაცია, ტერიტორიული რეფორმა, პრივატიზაცია, შიდა მოდერნიზაცია) რეფორმის ეტაპამდე (დისკურსი, გადაწყვეტილების მიღება, განხორციელება, ეფექტიანობა). სხვადასხვა ადმინისტრაციული დონე და სექტორი ასევე მნიშვნელოვან როლს ასრულებს (შუალედური) ცვლადების ჩამოყალიბებაში. იგივე ეხება საჯარო ადმინისტრირების სხვა ამოცანებსაც. ამრიგად, ცხადი ხდება, რომ არსებობს თანხვედრა ევროკავშირთან ადმინისტრაციული პროფილების ინფრასტრუქტურის მართვასა და ქსელური სერვისების მიწოდებაში, როგორც ტრადიციული, საჯარო მომსახურების სფეროებში (მაგალითად ენერგია). ამასთან, სოციალური სერვისებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის სფეროში ადმინისტრაცია აჩვენებს წინააღმდეგობას და განსხვავებულობას ინარჩუნებს ინსტიტუციური მოწყობის კუთხით. ზოგადად, კონვერგენციული შაბლონები უფრო შესამჩნევი ხდება რეფორმისტული დისკურსების, კონცეფციებისა და იდეების არეალში და ისინი შეიძლება გაქრეს განხორციელების კონკრეტული ნაბიჯე-

ბის გადადგმის, გადაწყვეტილებების მიღების, მატერიალური ინსტიტუციონალიზაციის პროცესში.

ეს განსაკუთრებით ცხადი ხდება საერთაშორისო ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) დოქტრინის მაგალითში, რომელიც 1980-იანი წლების რეფორმის პრინციპად იქცა (ანგლოსაქსონიურ მოდელში და ნაკლებად ინტენსიური სკანდინავიის ქვეყნებსა და 1990-იან წლებში კონტინენტურ ევროპაში). ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) განხორციელება იქნა განხილული აქ ყველა ქვეყანაში და გამოიკვეთა აშკარა დაახლოება ადმინისტრაციული რეფორმის დისკურსში. თუმცა კონკრეტული ეფექტი სხვადასხვა ქვეყანაში გვიჩვენებს ძალიან განსხვავებულ (ან ზოგიერთ შემთხვევაში განსხვავებულ) პროფილებს. უფრო მეტიც, დისკუსიის დონეზე რეფორმის მოდელების ცალკეული კომპონენტები ნაწილობრივ და ნათლად აჩვენებენ ქვეყნებს შორის განსხვავებას. ხოლო დისკურსულ დონეზე ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) რეფორმის მოდელის ცალკეული კომპონენტები ნაწილობრივ და მკაფიოდ განსხვავდება ქვეყნებსა და ქვეყნების ჯგუფებს შორის. ამრიგად, სახელმწიფოს უკანდახევა, მისი შეზღუდვა მასტიმულირებელი და მარეგულირებელი ფუნქციის შესრულებით და სახელმწიფო პროვაიდერების მიერ უშუალოდ მომსახურებაზე უარის თქმა პოლიტიკური დისკურსის მნიშვნელოვანი ელემენტებია. ამასთან, პრივატიზების შესაძლო ეტაპზე (ოფიციალური/აქტივი/ფუნქციური) პრივატიზების ზომების სავარაუდო მოცულობა და პრივატიზების დისკურსის შედეგად მიღებული შედეგები განსხვავებულია. სანამ გაერთიანებული სამეფო დომინირებდა რადიკალურ დისკურსზე, მარკეტინგზე ორიენტირებული ამგვარი ექსტრემალური ლოზუნგი — „კერძო უკეთესია, ვიდრე საჯარო" — ვერ მიაღწევს დასაყრდენს ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა შვედეთი და საფრანგეთი, რომლებიც ხასიათდებიან საჯარო სექტორის ტრადიციებით, ღრმად ფესვგადგმული ცნებით — „ძლიერი (რეფორმისტული) სახელმწიფო“, რაც პოლიტიკურად და კულტურულად გამართლებულია. ამისგან განსხვავებით, გერმანიაში დისკურსის ინტენსივობა ეროვნული პრივატიზაციის პოლიტიკის სფეროში შეიძლება ჩაითვალოს საკმაოდ სუსტად. ეს აიხსნება ფართო კონსენსუსის მიღებასთან, შესაბამის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ ელიტებს შორის პრივატიზების შესახებ. ამასთან, რეალური თვალსაზრისით, ფაქტობრივი (აქტივების) პრივატიზაციების მოცულობა (მაგალითად: ტელეკომი, ფოსტის სისტემა) მნიშვნელოვანი იყო.

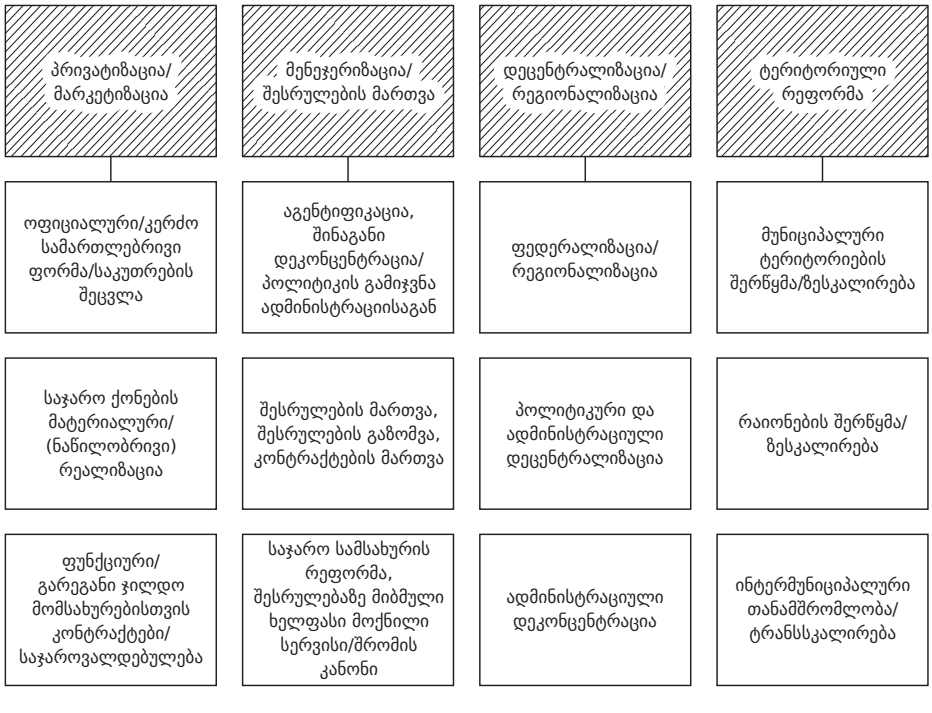
უფრო მეტიც, ევროპაში ადმინისტრაციული რეფორმების დისკურსი ჩამოყალიბდა მიკროეკონომიკაზე ორიენტირებული შიდა მოდერნიზაციისა და მენეჯმენტიზმის კონცეფციებით, რომელთა მიზანია კერძო სექტორის მიერ ინსპირი-

რებული კომერციული ადმინისტრაციული სტრუქტურების და პროცედურების კომერციულად ორიენტირებული მოდერნიზაცია და ადამიანური რესურსების ეკონომია. რაც შეეხება ადმინისტრაციულ პროცედურებს, ყველა ქვეყანაში შესრულების მართვის, გაზომვისა და შედარების ცნებამ ფართო ღირებულება მოიპოვა. ორგანიზაციული სტრუქტურის ადმინისტრაციული მოდერნიზაციისას აქცენტი იყო ადმინისტრაციული ერთეულების დეკონცენტრაციასა და ავტონომიაზე, იერარქების დემონტაჟსა და მომხმარებელზე ორიენტირებული სერვისცენტრების შექმნაზე („ერთი ფანჯრის პრინციპის სააგენტო“). პერსონალისა და ადამიანური რესურსების თვალსაზრისით, – ადმინისტრაციული პერსონალისა და პერსონალის შემცირების გარდა, – დებატებში ყურადღება გამახვილდა სამუშაოსთან დაკავშირებულ ანაზღაურებაზე და დასაქმების/შრომითი ურთიერთობის მოქნილობასა და ინდივიდუალიზაციაზე. ამ აშკარა დაახლოების მიუხედავად, ევროპის მასშტაბით, ადმინისტრაციული რეფორმის პოლიტიკასთან დაკავშირებული დებატები აჩენს განსხვავებებს. ამრიგად, გაერთიანებულ სამეფოში მენეჯერიზმის ზრდა შეიძლება ჩაითვალოს ტრადიციულ ეფექტურობაზე ორიენტირებულ მიდგომად, რომელსაც დიდი ხანია, დიდი ბრიტანეთის ტერიტორიული და ინსტიტუციური რეფორმების პოლიტიკის თავისებურებებად მიიჩნევენ, რაც კიდევ უფრო ხაზგასმულია ნეოლიბერალური პოლიტიკის პრიორიტეტებთ, სადაც კერძო სექტორი მიიჩნეოდა მართვის მოდელის არქეტიპად; მეორე მხრივ, შვედეთში შედეგზე ორიენტირებული მოდერნიზაციის დისკუსია, რომელიც, პირველ რიგში, განიხილეს „შედეგზე დაფუძნებული მენეჯმენტის“ თვალსაზრისით, თანდაყოლილია ქვეყანაში „რაციონალისტური“ კულტურის გამო. საფრანგეთში, გერმანიასა და იტალიაში შიდა ადმინისტრაციული მენეჯმენტი, გარდა ტრადიციული კანონის უზენაესობაზე გავლენისა, და მართული ბიუროკრატიის მოდელი ასევე გამოიყენებოდა, კერძოდ, „წარმოებისა“ და ეფექტურობის მართვის ვარიანტებში.

უფრო მეტიც, დეცენტრალიზაციისა და პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მაკროკონსტრუქციების დეკონცენტრაციის საკითხები დომინანტური თემა იყო ადმინისტრაციული რეფორმების დისკურსში. ეს განსაკუთრებით ეხება ტრადიციულად ცენტრალიზებულ ქვეყნებს, როგორებიცაა: საფრანგეთი, გაერთიანებული სამეფო და იტალია. ამ მიზეზით ორი მკაფიოდ განსხვავებული ძირითადი ნიმუში შეიძლება განვასხვაოთ. დიდ ბრიტანეთში (ახალი ზელანდიის მსგავსად), ასევე ნეოლიბერალური პოლიტიკის ცნებების ხელმძღვანელობით, მოდერნიზაციისკენ სწრაფვა მიმართულია ადმინისტრაციული დეკონცენტრაციისკენ. მრავალი ამოცანა, რომლებიც სრულდებოდა ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე, გადავიდა მონოფუნქციურ ორგანიზაციულ ავტონომიურ ადმინისტრაციულ ერთეულში (აღმასრულებელი ორგანოები). ეს სპეციალიზე-

ბული სააგენტოები შეიქმნა ადგილობრივი არჩევითი ორგანოების გარეთ. თავის მხრივ, საფრანგეთმა (1982 წლის შემდეგ) და იტალიამ (1990-იანი წლების შემდეგ) განახორციელეს (პოლიტიკური) დეცენტრალიზაცია, მთავრობის ამოცანების გადაცემით მთავრობიდან ადგილობრივი მმართველობის დონეზე; ხოლო რეფორმირების პოლიტიკის ნათელი მიზანი იყო ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე ამოცანების მრავალფუნქციური მოდელის გაფართოება და მათი ადგილობრივი ავტონომიის გაძლიერება. ის ფაქტი, რომ გერმანიასა და შვედეთში, რომლებიც უკვე მეტწილად დეცენტრალიზებულია, მიღებულია შემდგომი დეცენტრალიზაციის ზომები („მუნიციპალური“ სახელმწიფოებრივი ამოცანების საშუალებით), ასახავს და ხაზს უსვამს ამ გრძელვადიან შედეგებს ტრადიციულ რეფორმისტულ დისკურსში.

ტერიტორიული რეფორმების პოლიტიკის კონცეპტუალურ სახელმძღვანელოებში, რომლის მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის დონის „მასშტაბების“ შესწავლა, შესაძლებელია ორი დისკურსის ამოცნობა, რომელთაგან თითოეული სხვადასხვა ეტაპზეა. ტერიტორიული რეფორმების პირველი ეტაპი, განსაკუთრებით 1960-იან და 1970-იან წლებში, ხასიათდებოდა არსებუ-



წყარო: ავტორისეული დიაგრამა

სურათი 5.1 ადმინისტრაციული რეფორმების დისკურსების თემები და შინაარსი

ლი ადგილობრივი ტერიტორიული სტრუქტურის რადიკალური ტერიტორიული და დემოგრაფიული გაფართოების კონცეფციით. კერძოდ, დიდ ბრიტანეთსა/ინგლისსა და შვედეთში, რეფორმირების განზრახვა, ამ ათწლეულის დროის რაციონალური სულისკვეთებით, იყო ადგილობრივი ეკონომიკის შესაძლებლობების გაძლიერება „ეკონომიის“ მიღწევის გზით. მოგვიანებით ეტაპზე (1990-იანი წლებიდან) რეფორმის დისკურსზე გავლენა მოახდინა ევროპეიზაციამ და მისგან ნაკარნახევი იყო სუბნაციონალური ადმინისტრაციული ერთეულების (რეგიონების, ადგილობრივი ხელისუფლების) შესაძლებლობების გაუმჯობესება ახალი გამოწვევების გასაზრდელად (კერძოდ, ევროპული და საერთაშორისო კონკურენციისა და ევროკავშირის დაფინანსებისთვის); მეორეც, რეფორმისტული დისკუსია აგვარებს სერიოზულ დემოგრაფიულ, სოციალურ-ეკონომიკურ, საბიუჯეტო და საკოორდინაციო პრობლემებს ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე (სურათი 5.1.).

5.2 რეფორმის განხორციელება

მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული რეფორმის დისკურსი გამოირჩევა შესამჩნევი თანხვედრითა და მსგავსებით ქვეყნებს შორის, არსებობს გარკვეული შეუსაბამობები აქ განხილულ ქვეყნებში რეფორმების ზომებისა და პრაქტიკის რეალური განხორციელების პროცესში. მიუხედავად იმისა, რომ განვითარების ზოგიერთი კონვერტირებადი ხაზის დადგენა მაინც შესაძლებელია, უფრო ნათლად არის ასახული ამ ქვეყნების ინსტიტუციური განსხვავებები და მათი მდგრადობის მახასიათებლები, რაც მიუთითებს კონკრეტული ქვეყნის ან ქვეყნების ჯგუფის სპეციფიკურ მახასიათებლებსა და დამოკიდებულებაზე.

მრავალდონიანი სისტემის (ვერტიკალურ) ადმინისტრაციულ რეფორმაში საჯარო და ადმინისტრაციული რეფორმების პოლიტიკის დეცენტრალიზაციის ძირითადი ტენდენცია, უდავოდ, ზოგადად, მდგრადია ევროპის ქვეყნებში, საიდანაც მხოლოდ რამდენიმე გადახრაა. ეს დისტანციური შემთხვევები, რომლებიც განსხვავდებიან ადმინისტრაციული რეფორმის მთავარი ტენდენციისაგან, მოიცავს გაერთიანებულ სამეფოს, სადაც, ევროპის ქვეყნების უმეტესობისგან განსხვავებით, დეცენტრალიზებული ადგილობრივი დონე არ გაძლიერებულა, არამედ, პირიქით, განადგურდა. ამასთან ერთად, უნგრეთში დეცენტრალიზაციის ზომები ასევე გაუქმდა, ამიტომ ის განსხვავდება სხვა ევროპული ქვეყნებისგან (დიდი ბრიტანეთის გარდა). ნაპოლეონური ქვეყნების ჯგუფში საფრანგეთი, გარკვეულწილად, უცნაური შემთხვევაა, რადგან საშუალო დონეზე ქვეყნებმა, უბრალოდ, შექმნეს „მარტივი“ რეგიონები და არა (კვაზი)ფე-

დერალური რეგიონები, მაგალითად, იტალია, ესპანეთი ან ბელგია. სხვაობა შეიძლება კიდევ უფრო ხაზგასმული იყოს ქვეყნების მიერ ჩატარებული „მუნიციპალიზაციის“ სტრატეგიებთან მიმართებით, ანუ დავალებების გადაცემასთან ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე. შვედეთში სახელმწიფოებრივი დავალებები გადაეცა (პოლიტიკურად დეცენტრალიზებულია) ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე „ნამდვილი მუნიციპალიზაციით“ (ანუ, თუ ერთხელ საჯარო ამოცანები ენიჭება ადგილობრივ ხელისუფლებას, ისინი გახდებიან ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი ამოცანები, რომლებიც გადადის არჩეული ადგილობრივი საბჭოს სრული პასუხისმგებლობის ქვეშ). ამის საპირისპიროდ, გერმანიის მიწებზე ასეთი სახელმწიფოებრივი ამოცანები ხშირად გადადის ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე დელეგირებით, რაც იმას ნიშნავს, რომ მათ ასრულებს ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლება (ეს არის მერი მუნიციპალიტეტებში). ხოლო არჩეულ ადგილობრივ საბჭოს არ აქვს ოფიციალური გავლენა ამგვარი „დელეგირებული“ დავალებების შესრულებაზე. ასე რომ, ჩვენ შეგვიძლია, ვისაუბროთ „ცრუ მუნიციპალიზაციაზე“, რასაც სურს ადგილობრივი ადმინისტრაციის „ინტეგრაცია“ სახელმწიფო ადმინისტრაციაში (იხ. ზემოთ).

ადგილობრივ დონეზე ტერიტორიული რეფორმების სქემა, რომლის მიხედვითაც შესაძლებელია სამმხრივი დაჯგუფება (ჩრდილოეთ, სამხრეთევროპული, ჰიბრიდი), ჯერ კიდევ შესამჩნევია. ამრიგად, ჩრდილოეთ ევროპის ქვეყნების ჯგუფში, სადაც 1960-იან და 1970-იან წლებში განხორციელდა ფართომასშტაბიანი (ფართომასშტაბიანი) ტერიტორიული რეფორმები (საბოლოო ჯამში, სავალდებულო საპარლამენტო გადაწყვეტილებებით), მასშტაბური ტერიტორიული სტრუქტურები კვლავ ჭარბობს. ამის საპირისპიროდ განხორციელდა რეფორმა სამხრეთ ევროპის ქვეყნების ჯგუფში, სადაც ტერიტორიული რეფორმა ემყარება ნებაყოფლობითობის პრინციპს და საფრანგეთი არის ამის მაგალითი. ამ ქვეყნებში, როგორც წესი, მთავრობათაშორისი ორგანოები იქმნება (საფრანგეთში: სინდიკატები, საზოგადოებრივი თემები) არსებული მცირე ზომის მუნიციპალიტეტების ოპერატიული დახმარებისთვის (ტრანსსკალირება). ბოლო დროს ტერიტორიული რეფორმების ახალი ტალღა შეიმჩნევა, რადგან ზოგიერთმა ქვეყანამ (მაგალითად, დანიამ, ისევე როგორც საბერძნეთმა და პორტუგალიამ, რომელთაგან ეს უკანასკნელი სამხრეთ ევროპის ტერიტორიულ მოდელს ეკუთვნოდა) გაერთიანების გზით დაიწყო ფართომასშტაბიანი ტერიტორიული რეფორმები. ტერიტორიული რეფორმების ორი მოდელის დაახლოება შეიძლება აღიარებულ იქნეს ტერიტორიულად გაერთიანებული მუნიციპალიტეტების მიერ მუნიციპალური სტრუქტურების მზარდ ჩანაცვლებად (მაგ., როგორც აღმოსავლეთ გერმანიის მიწებში). ამასთან, ადგილობრივი

თვითმმართველობის ფუნქციურად და ფინანსურად უფრო ინტეგრირებული სტრუქტურების შექმნა (მაგალითად, საფრანგეთში) მიუთითებს მზარდ კონვერგენციაზე ჩრდილოეთევროპული ტიპის სიცოცხლისუნარიანი მუნიციპალიტეტების მიმართ.

ევროპულ და საერთაშორისო კონტექსტში პრივატიზაცია, მარკეტინგი და საჯარო სერვისების კომერციალიზაცია ასევე მნიშვნელოვანი რეაგირებაა ადმინისტრაციული რეფორმის სფეროში. ადმინისტრაციული სისტემების კონვერგენცია ვლინდება ნაციონალიზებული ინდუსტრიებისა და მუნიციპალური პრივატიზაციის შედეგად კერძო/კომერციული მომსახურების მიმწოდებლების ზრდასა და სახელმწიფო/მუნიციპალური ინსტიტუტების შეზღუდვებში. სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოს აქტივების ფორმალური და ნაწილობრივი პრივატიზაცია, სახელმწიფო/მუნიციპალური სერვისების აუთსორსინგი, კერძო იურიდიული ფირმების შექმნის გზით (კორპორატიზაცია) და კერძო სექტორის მომსახურების მიმწოდებლების მოზიდვა მომსახურების ხელშეკრულებებით, სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოების მიერ დათმობები და ა.შ. (მყიდველსა და მიმწოდებელს შორის გამიჯვნა) ადმინისტრაციული რეფორმის ინსტრუმენტად იქნა განხილული. შედეგად, აქტორთა სპექტრი, რომელსაც გადაცემული აქვს საჯარო დავალებების შესრულება, უკიდურესად დივერსიფიცირებულია, რასაც ეწოდება „ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემიდან გადასვლა ადგილობრივ მმართველობაზე“ (Stoker, 1999, 41). ამრიგად, შემუშავდა „სატელიტური მოდელი“, სადაც ძირითადი ადმინისტრაციის ინსტიტუციური მმართველობა, ზედამხედველობა და მენეჯმენტი, რაც მოიცავს მონოფუნქციურ კერძო, საჯარო, ნახევრად საჯარო და არაკომერციული „აგენტების“ გაფართოებულ წრეს, უფრო და უფრო რთული ხდება.

ამასთან, არსებობს „განსხვავება კონვერგენციის შიგნით“, რადგან ქვეყნებს მიეწერება სხვადასხვა ტიპის რეფორმა, ხოლო ქვეყნის შიგნით დიფერენციაცია შეიძლება გაკეთდეს ადმინისტრაციული დონის ან/და სექტორების მიხედვით. გაერთიანებული სამეფოს აშკარად ნეოლიბერალური პოლიტიკური დისკურსის შემდეგ, — საკუთრების უფლების ყველაზე დიდი ცვლილება საჯაროდან კერძოზე გადაცემის საფუძველზე, — განხორციელდა რადიკალური პრივატიზაციის პროგრამა, რომელსაც ყველაზე დრამატული შედეგები მოჰყვა სხვა ევროპულ ქვეყნებთან შედარებით. ამრიგად, დიდი ბრიტანეთი შეიძლება ჩაითვალოს მოდელად, თუ რა არის ტიპური „სავაჭრო“ და „მინიმიზაციის“ მოდელი (იხ. Pollitt და Bouckaert, 2004). გერმანია და იტალია იყვნენ „მარკეტიზატორები“ და „მინიმიზატორები“, ყოველ შემთხვევაში, თუ მხედველობაში მივიღებთ შესაბამის განვითარებას ეროვნულ დონეზე და ეროვნულ ჭრილში.

ერთი მხრივ, ეს დასტურდება სახელმწიფო დასაქმების კვოტით, რომელიც გერმანიაში მნიშვნელოვნად შემცირდა. ამ მაჩვენებლით გერმანია და იტალია, ორივე, კიდევ უფრო დაბალ მაჩვენებელზეა, ვიდრე ბრიტანეთი; მეორეც, იძულებითი პრივატიზების პოლიტიკის ფარგლებში სახელმწიფო ინფრასტრუქტურასთან მიმართებით 90-იან წლებში საწარმოები იდევნებოდა ორივე ქვეყანაში, მიუხედავად მათი პოლიტიკური შემადგენლობისა და „შეფერილობისა“. გერმანიაში, რომელიც აღმოჩნდა, „გულმოდგინე, წამყვანი“ ევროპული ლიბერალიზიის პოლიტიკისა, თავდაპირველი დიდი რაოდენობით სახელმწიფო ინფრასტრუქტურის საწარმოდან მხოლოდ რკინიგზა დარჩა კონტროლის ქვეშ. სინამდვილეში, ამ პერიოდის განმავლობაში იტალიამ დაიწყო ყველაზე სრულყოფილი პრივატიზების პროგრამა.

ეროვნული დონისგან განსხვავებით, ადგილობრივ დონეზე მუნიციპალური ეკონომიკა (როგორც ეს იყო ინსტიტუციონალიზებული გერმანიაში — *Stadtwerke* და იტალიაში — *municipalizzate*) ვლინდება ინერციით. მიუხედავად იმისა, რომ გერმანიაში ადგილობრივი ხელისუფლების ინიციატივა და განხორციელება ხდებოდა ოფიციალური პრივატიზებისა („კორპორატიზაცია“) და ფუნქციური პრივატიზების („აუთსორსინგი“) გზით, მუნიციპალური აქტივების პრივატიზაცია კვლავ შეზღუდულია, რაც ადგილობრივი გერმანიის დონეს „მოდერნიზატორად“ აქცევს (Pollitt და Bouckaert, 2004, ტიპოლოგია).

შვედეთი და საფრანგეთი შეიძლება კლასიფიცირდნენ (Pollitt-სა და Bouckaert-ზე დაყრდნობით, 2004) „მოდერნიზატორებად“. მათი რეფორმების ტრაექტორია შეიძლება მივიჩნიოთ კონვერგენციულად, რადგან პრივატიზაცია (აქტივი) ზომიერი იყო, ზოგიერთ შემთხვევაში კი ის ჩამორჩებოდა განვითარებას და იგი გაერთიანებული იყო სოციალური სახელმწიფოს შესაბამის ადმინისტრაციულ კულტურასა და ტრადიციებში. შვედეთში ამ რეფორმების კურსს აღწერდნენ როგორც „სოციალური სახელმწიფოს მოდერნიზაციას კონკურენციის გზით“, და ხასიათდებოდა მომწოდებლების დივერსიფიკაციით, სოციალური რეგულირებითა და მომხმარებლის დემოკრატიზაციით, ხოლო აქტივების პრივატიზაცია მხოლოდ შეზღუდული იყო. საფრანგეთში ასევე განხორციელდა მცდელობები, რომ შენარჩუნებულიყო და დაცულიყო ფრანგული ტრადიცია, რომლითაც მოსახლეობას ემსახურებოდა, ეს, ალბათ, ერთ-ერთი მიზეზი იყო იმისა, რომ ეროვნულ დონეზე ბაზრის გახსნა კონკურენციისთვის მოხდა დაყოვნებით. ამის საპირისპიროდ, ადგილობრივ დონეზე, საზოგადოებრივი სერვისების/კომუნალური უზრუნველყოფა დიდი ხანია (ისტორიულად) კერძო მიმწოდებლებს გადაცემული აქვთ ტრანსმისიით (რომლის ძირითადი ლოგიკა არის მყიდველის — მიმწოდებლის დაყოფა). ზოგადად,

საფრანგეთის ადგილობრივი დონე შეიძლება შეფასდეს, როგორც „დამხმარე“. უნგრეთის გარდაქმნის შემთხვევაში, კომუნისტური სახელმწიფოს ეკონომიკის დაშლა და ეკონომიკის მრავალ სექტორში აქტივების პრივატიზაცია 1990 წლის შემდეგ გახდა რადიკალური უფსკრული. მისი თავისებურებების მიუხედავად, უნგრეთს შეიძლება მივაკუთვნოთ „მოდერნიზატორის“ ტიპი შვედეთსა და საფრანგეთთან ერთად.

რაც შეეხება ადმინისტრაციის შიდა მოდერნიზაციას, სახეზეა უფრო მეტად დაახლოება იმის გამო, რომ შესრულების მართვის ცნებები და სააგენტოები შემოღებულ იქნა განხილულ ყველა ქვეყანაში. ამასთან, შვედეთი, გერმანია, საფრანგეთი, იტალია და უნგრეთი გამოხატავენ უფრო მეტ ინსტიტუციურ გამძლეობას აგენტიფიკაციის გამოყენებაში, ვიდრე გაერთიანებული სამეფო, სადაც მისი რადიკალური აგენტიფიკაციის პირობებში გარდაიქმნებოდა მთელი უაიტჰოლის ბიუროკრატია. აგენტიფიკაციის შვედური ვერსია ემყარება ისტორიულად ჩამოყალიბებულ ბიუროს, რომელიც ზომიერად იმართებოდა წარმოების დანერგვისა და ხელშეკრულებების მენეჯმენტის წყალობით. გერმანია თავიდანვე ნაკლებად მგრძნობიარე იყო ფედერალიზმის – ტიპური დეცენტრალიზაციისა და მიწების მრავალდონიანი ადმინისტრაციული განხორციელების გამო (Döhler, 2007). ვინაიდან ნაპოლეონის მემკვიდრეობის შედეგად ჩამოყალიბებული ქვეყნებისთვის დამახასიათებელია ადმინისტრაციული დეკონცენტრაცია და სახელმწიფოს ყოფნა სუბნაციონალურ სივრცეში, ანგლოსაქსონიური წარმოშობის სააგენტოების „ციებ-ცხელება“, უმეტესწილად, არ არის რელევანტური.

რაც შეეხება შედეგზე ორიენტირებული ახალი საშუალებების დანერგვას და გამოყენებას, საჯარო მმართველობაში მენეჯმენტის საკითხებში კონვერგენცია შეზღუდული იყო. რეფორმების მიდგომები და ზომები ყველგან არსებობს, თუმცა მოკლე მიმოხილვა ხარისხის მენეჯმენტზე მნიშვნელოვან განსხვავებას აჩვენებს. მიუხედავად იმისა, რომ საფრანგეთი ჩამორჩება, განსაკუთრებით მცირე მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული შესაძლებლობის გამო, შესრულების მართვის რთული სისტემა სუსტად განვითარდა, ეს უკანასკნელი დაინერგა შვედეთსა და გაერთიანებულ სამეფოში ადგილობრივი ხელისუფლების დონის ამაღლების მიზნით. გერმანიასა და იტალიას შუალედური პოზიცია აქვთ. მიუხედავად იმისა, რომ გაერთიანებულ სამეფოში შესრულების მართვა სავალდებულოა ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის და, ძირითადად, გამოიყენება როგორც ცენტრალური მმართველობის მონიტორინგის ინსტრუმენტი, შვედეთი ემორჩილება ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ნებაყოფლობითი თვითშეფასებისა და ოპტიმიზაციის პრინციპს. იგივე ეხება ადმინისტრაციების ეფექტურობის შესახებ მონაცემების გამჟღავნების ვალდებულებას,

რომელიც არსებობს დიდ ბრიტანეთსა და შვედეთში, მაგრამ არა გერმანიაში, საფრანგეთსა და იტალიაში. ეს მიუთითებს მუდმივ შაბლონზე ინფორმაციის თავისუფლების ან ინფორმაციის კულტურისა და პრაქტიკის გასაიდუმლოებაზე. კონტინენტური ევროპის ქვეყნების ჯგუფისთვის ტრადიციულ მარეგულირებელ სისტემაში შესრულების მართვის ჩართვა ასევე მაინც დამახასიათებელია და მნიშვნელოვანი და უცნაურად გამორჩეული თვისებაა, განსაკუთრებით ანგლოსაქსონიურ ადმინისტრაციულ კონტექსტთან შედარებით. ამრიგად, ადმინისტრაციული პოლიტიკის დისკურსული და ინსტრუმენტული კონვერგენცია არ არის აშკარად დაკავშირებული „პრაქტიკა/შედეგების კონვერგენციასთან“.

შუალედურმა განხილვებმა საჯარო სამსახურებში ანაზღაურების შესახებ ასევე გამოავლინა შეუსაბამობები, კერძოდ კი, ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე განხორციელების შეუსაბამობა. ასაკზე დაფუძნებული ჯილდოსა და ანაზღაურების სისტემა მოძველებულია გაერთიანებულ სამეფოსა და სკანდინავიის ქვეყნებში, სადაც ხელფასები ყველაზე თანმიმდევრულად იქნა დაწესებული. ამის საპირისპიროდ, კონტინენტურ ევროპაში რეფორმების ეს მიდგომა ნაწილობრივ გადაგვარებული იყო, რადგან ზოგიერთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული პერსონალი, თანაბარი მოპყრობის პრინციპის შესაბამისად, „ჯილდოვდებოდა“ შესრულებული სამუშაოს შედეგად მიღებული ბონუსით. ზოგადად, ანაზღაურების კონცეფცია განხორციელდა კონტინენტურ ევროპაში ადმინისტრაციული სისტემების შეზღუდვით და, გარკვეულწილად, არ შედიოდა საგადახდო სქემებში. ამასთან, იტალია გადაიხარა კონტინენტური ევროპული მუდმივი მოდელისგან, რადგან, საფრანგეთისა და გერმანიისგან განსხვავებით, საჯარო სამსახურის შეცვლა ხდება კარიერული ზრდის ტრადიციული სისტემის დატოვებით და სოციალური ურთიერთობების „პრივატიზაციით“ დასაქმების სფეროში. ეს შეიძლება იქნეს განმარტებული როგორც დაახლოება ბრიტანულ და სკანდინავიურ მოდელებთან, სადაც პოზიციური სისტემა ასევე ჭარბობს და საჯარო და კერძო შრომით კანონებს შორის საზღვრები ან არ არსებობს, ან მინიმალურია.

(სავარაუდო) შეფასება ემყარება 5.1 ცხრილში განხილულ ქვეყნებში ადმინისტრაციული რეფორმების პრაქტიკის ანალიზს.

5.3 დაახლოების, განსხვავებისა და არსის ახსნა

ამ ნაწილში განსახილველი ქვეყნების ადმინისტრაციული სისტემების ინსტიტუციური ცვლილებები აიხსნება განსხვავებული ნეოინსტიტუციური მიდგომების თვალსაზრისით. ყველგან ითვლებოდა, რომ პოლიტიკური და ადმინისტრაცი-

ცხრილი 5.1 ადმინისტრაციული რეფორმის შედარებითი პრაქტიკა — ქვეყნების რეიტინგი

	გერმანია	საფრანგეთი	იტალია	ბრიტანეთი	შვედეთი	უნგრეთი
ადმინისტრაციული რეფორმა სახელმწიფოსა და ბაზარს/პრივატიზაციას/მარკეტინგს შორის						
ფორმალური პრივატიზაცია	1	1	1	0	2	1
ქონების პრივატიზაცია	2	0	2	2	0	1
ფუნქციური პრივატიზაცია	1	1	1	2	1	1
შიდა მოდერნიზაცია/მენეჯერიზაცია/შესრულების მენეჯმენტი						
აგენტიფკაცია	0	0	0	2	1	0
შესრულების მართვა	1	1	1	2	2	1
PRP საჯარო სერვისებში	0	0	1	2	2	0
დასაქმების მოქნილობა	0	0	2	1	1	0
მთავრობათაშორისი რეფორმები/დეცენტრალიზაცია						
რეგიონალიზაცია/ ფედერალიზაცია	0	0	2	1	0	0
მუნიციპალიზაცია	2	2	1	0	2	1
ტერიტორიული რეფორმები						
ტერიტორიული შერწყმა	1	0	0	0	0	0
ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა	1	2	1	0	0	1

შენიშვნა: შესაბამისი რეფორმის ელემენტის განხორციელების ხარისხთან დაკავშირებით გამოყენებულია შემდეგი კოდირების სისტემა: 0 = დაბალი; 1 = საშუალო; 2 = მაღალი (ავტორების შედარებითი შეფასება ქვეყნის თვისებრივი ანალიზების საფუძველზე).

წყარო: ავტორისეული კომპილაცია

ული ინსტიტუტების შეცვლისა და უწყვეტობის რთული პროცესები საკმარისად არ შეიძლებოდა ახსნილი ყოფილიყო ერთიანი თეორიული მოდელის საშუალებით. ინსტიტუტის გაჩენის, განვითარებისა და გამძლეობის მრავალი მიზეზის გამო, ეს მიზანშეწონილია. ასეთ დროს უნდა დავეყრდნოთ სოციალურ-კოგნიტურ, ეკონომიკურ-რაციონალურ და ისტორიულ ფაქტორებს და გამოვიყენოთ შესაბამისი ინსტიტუციონალიზაცია, როგორც (ურთიერთგამომრიცხავი) დამატებითი განმარტებითი მოდელები.

სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზმი — იძულებითი ადაპტაცია, რეგულაციების ზეწოლისა და მიბაძვის გზით

ახალი ინსტიტუციონალიზმის სხვადასხვა მიდგომამ წარმოშვა აქ განხილული რეფორმის სფეროში განვითარების თანმდევი შაბლონები. ადმინისტრაციული რეფორმის დისკურსში კონცენტრაცია ტენდენციურად გამოიხატება დეცენტრალიზაციაში (დიდი ბრიტანეთის გარდა), და ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) მიუხედავად, კონკრეტული ქვეყნის ნიუანსებითა და აქცენტით არის გამორჩეული. რაც შეეხება სოციოლოგიურ ინსტიტუციონალიზმს, კონვერგენცია შეიძლება აიხსნას, ერთი მხრივ, რეფორმების „მიბაძვით“ („მიმიკური იზომორფიზმი“), ან იმით, რომ ისინი სხვაგან იყვნენ წარმატებული, ან სხვების მიერ მიღებული გამოცდილების უგულებელყოფა შეუსაბამოდ ითვლებოდა. ამრიგად, ეროვნულმა აქტორებმა რეგულაციების ზეწოლის პირობებში იგრძნეს სხვაგვარი რეფორმების (მარეგულირებელი წნეხის) მიბაძვის აუცილებლობა, რადგან ეს შეესაბამება მიზანშეწონილობის ლოგიკას. მარეგულირებელი ზეწოლა განხორციელდა ევროკომისიის მიერ ევროინტეგრაციის პროცესის კონტექსტში, განსაკუთრებით ისეთ სფეროებში, სადაც მას არ აქვს მარეგულირებელი უფლებამოსილება. მარეგულირებელი კონცეფციები განხორციელების სასურველი მეთოდებისა და კონკრეტულად მასთან დაკავშირებული მეთოდების შესახებ (OMS — (კოორდინაციის ღია მეთოდი), შედარებითი ანალიზი, მიმოხილვა), ურთიერთდახმარების პირობებში სწავლა (პოლიტიკის სწავლება) და პრაქტიკების იმიტაცია, როგორიცაა პრივატიზაცია და კონკურენციაზე ორიენტირებული მენეჯმენტი, ცნობილია როგორც „ჩარჩო".

სოციოლოგიური ინსტიტუციონალიზაციის თანახმად, რეპრესიების ეგზოგენური წნეხი კონვერგენციული მოვლენების ახსნის კიდევ ერთი საფუძველია ("italics isomorphism"). ასეთი ზეწოლა განსაკუთრებით ეფექტური იყო იმ შემთხვევაში, როდესაც ევროკავშირის პოლიტიკამ იზომორფული ადაპტაცია მოახდინა იურიდიული ვალდებულებებით. ეს, განსაკუთრებით, აშკარა გახდა საპრივატიზებო პოლიტიკის რეფორმების სფეროში, რომელშიც ევროკავშირმა განახორციელა როგორც პირდაპირი, ასევე არაპირდაპირი იურიდიული ზეწოლა წევრ სახელმწიფოებში სახელმწიფო სექტორის სისტემებში ადაპტაციის მიზნით, დირექტივების, ინდუსტრიის წესების, სუბსიდიებისა და შიდა ბაზრის მეშვეობით. კანონები პოლიტიკის, კონკურენციისა და სამთავრობო შესყიდვების შესახებ, ასევე ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი და ეკონომიკური და ფულადი კავშირები უზრუნველყოფდნენ დაახლოების კრიტერიუმებს, თუმცა განსხვავებულობა დამოკიდებული იყო საწყის სიტუაციებსა და პოლიტიკურ კონტექსტზე. ეროვნულ მრავალმხრივ სისტემაში ევროკავშირის

სტრუქტურული სუბსიდიები კიდევ უფრო ზრდის ზეწოლას, ყოველ შემთხვევაში, არაპირდაპირი გზით, იმდენად, რამდენადაც ცენტრალიზებული სახელმწიფოები აქამდე ვალდებულები იყვნენ დეცენტრალიზებული/რეგიონული ინსტიტუტების გაძლიერებისთვის; წინააღმდეგ შემთხვევაში, იქნებოდა პირდაპირი ან არაპირდაპირი სანქციები მოსალოდნელი. ამრიგად, ევროკავშირის ადეკვატური NUTS რეგიონების ფორმირება უნგრეთსა და პოლონეთში განიხილება როგორც ევროკავშირის დაფინანსების გამოყენებისა და დამტკიცების შანსების გაზრდის წინაპირობა. შესაბამისად, ადმინისტრაციული რეფორმისა და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების პრაქტიკის შესახებ დებატების დაახლოება, ძირითადად, ინიციირებულია და დაჩქარდა ევროკავშირის ინსტიტუციების მიერ. ევროპეიზაციის შესწავლისას ეს მოიხსენიება, როგორც „დატვირთვა“, ანუ ევროკავშირის მოთხოვნების მიღება ეროვნულ სისტემებში და შესაბამისი (დაღმავალი) კორექტივები.

რაციონალური არჩევანი ან აქტორებზე ორიენტირებული ინსტიტუციონალიზაცია: ფუნქციური ადაპტაცია, ვეტოს მოთამაშის კონფიგურაცია და ხმის მიცემის მაქსიმიზაცია

რაციონალური არჩევანის ან აქტორზე ორიენტირებული, აგრეთვე ეკონომიკური ინსტიტუციონალიზმის თვალსაზრისით, ადმინისტრაციული რეფორმების, დისკურსისა და მოქმედებების დაახლოება შეიძლება აიხსნას იმით, რომ ევროპაში ეროვნული აქტორები მსგავსი პრობლემების წინაშე დგანან და რეაგირებენ მსგავსი გადაწყვეტილების მიღებით. ეკონომიკური მიდგომის თანახმად, ეს გამართლებულია პირადი მოგების მაქსიმალური გაზრდით და (ეკონომიკური) ოპტიმალური მიახლოებით. მაგალითად, ევროპაში რეგიონალიზაციის ტენდენცია აიხსნება ფუნქციონალური საჭიროებებით, კერძოდ, კოორდინაციის, დაგეგმვისა და მენეჯმენტის მზარდ საჭიროებებთან დაკავშირებით (ასოცირდება ურბანიზაციასთან, ინდუსტრიალიზაციასა და სოციალურ სახელმწიფოსოთან), რამაც ევროპის ქვეყნები აიძულა, შეექმნათ ადმინისტრაციული მოქმედებისა და დაგეგმვის ახალი დონე – შუა რგოლი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დონის ტერიტორიული კონსოლიდაცია ასევე სტიმულირებულია ფუნქციური ოპტიმიზაციისა და ინსტიტუციური რაციონალიზაციის გზით. ერთი მხრივ, შუა რგოლი (რეგიონები, Kreise, landsting kommuner, და ა.შ.) უნდა გამყარებულიყო საერთაშორისო კონკურენციის პირობებში, ადგილმდებარეობის განსაზღვრის სფეროში – „ლისაბონის სტრატეგიის“ შესაბამისად, რომელიც 2000 წელს გამოცხადდა ევროკავშირის საბჭოს მიერ. ამრიგად, ევროკავშირის რეგიონულ NUTS — 2 ტერიტორიულ

კატეგორიებთან ადაპტაცია წარმოდგენილია როგორც ინსტიტუტის რაციონალური პოლიტიკური სტრატეგია ევროკავშირის დაფინანსების პროგრამებზე წვდომის შანსების გასაზრდელად; მეორეც, რადიკალურად ტერიტორიული გათანაბრება ადგილობრივი თვითმმართველობის ქვედა დონეზე არის ჩრდილოეთ ევროპის ქვეყნებში ეროვნული აქტორების მთავარი განზრახვა. 90-იანი წლებიდან მოყოლებული, სოფლის ტერიტორიების დემოგრაფიულმა და ეკონომიკურმა ეროზიამ და ფუნქციურმა დეფიციტმა, რაც იყო სამხრეთ ევროპის რეფორმირების მოდელის ქვეყნებში, მათ შორის მუნიციპალურ სტრუქტურებთან მიმართებით, ასევე გამოიწვია იქ ინსტიტუციური ოპტიმიზაციის სტრატეგიების წარმოქმნა. ეკონომიკური ინსტიტუციონალიზმის თვალსაზრისით, ჩრდილოეთის ქვეყნების ჯგუფთან საბოლოო დაახლოება არის ეროვნული მოთამაშეების ადეკვატური რეაგირება მსგავსი გარე გამოწვევებისა და ფუნქციური საჭიროებების მიმართ.

ეს დასკვნა ასევე დასტურდება კომერციული რეფორმის იდეებისა და პრივატიზაციისა და ბაზრის გახსნის პოლიტიკის თვალსაზრისით. მას შემდეგ, რაც აქ განხილული ყველა ქვეყანა განიცდიდა სოციალური სახელმწიფოს, ეკონომიკური კრიზისისა და ფინანსური პრობლემების ნიშნებს, სუბიექტების თვალსაზრისით, სახელმწიფოს უკან დახევა და კონკურენციის გაზრდა განიხილებოდა როგორც ადმინისტრაციული რეფორმის კონცეფცია, რომელიც მაქსიმალური სარგებლის მიღებით იყო გამოწვეული. რაციონალობის შემცირება, რომელიც გაზომილია ეკონომიკურ ეფექტურობასთან მიმართებით, გახდა მთავარი კრიტერიუმი პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ინსტიტუტების განვითარების პროცესში და, შესაბამისად, გამოიწვია რევერსული დისკუსიები რეფორმისა და (ზოგიერთ შემთხვევაში) განხორციელების პრაქტიკის შესახებ კომერციულ და მენეჯმენტურ ასპექტებთან დაკავშირებით.

უფრო მეტიც, აქტორების მიერ ადმინისტრაციული რეფორმების სტრატეგიის არჩევა და ინდივიდუალური რეფორმების სფეროებში მოთამაშეთა ვეტოს კონფიგურაცია, აღმოჩნდა, რომ იყო მნიშვნელოვანი ცვლადი კონკრეტული გადაწყვეტილებებისა და ინსტიტუციონალიზაციის ტრაექტორიებისთვის. ევროკავშირის პოლიტიკასთან დაკავშირებით, განსაკუთრებით კონკურენციის გახსნისა და ბაზრის ლიბერალიზაციის საკითხში, გამოიკვეთა, რომ ეროვნულმა მთავრობებმა სტრატეგიულად გამოიყენეს „ევროპა“, რათა უფრო ეფექტურად უზრუნველეყოთ თავიანთი ქვეყნის სპეციფიკური პოლიტიკური უპირატესობები სუბიექტების თვალსაზრისით (იხ. Getz, 2006). მას უწოდეს „ევროპის გამოყენება“. მაგალითად, ევროკავშირის პოლიტიკამ მხოლოდ დამატებითი ლეგიტიმაცია მისცა გერმანიის პრივატიზების გეგმებს (ენერგეტიკის დარგის

გარდა) და მათ დამატებითი სტიმული მისცა ევროპული მოთხოვნების „გულ-მოდგინე წინსვლისთვის“. გერმანია გახდა ევროპული ლიბერალიზაციის მოძრაობის ერთ-ერთი ორგანიზატორი, ეს კი, თავის მხრივ, სხვა ქვეყნებშიც გავრცელდა და იქ კონვერგენციის ზეწოლა შექმნა. მაგრამ გაერთიანებული სამეფოს მაგალითზე ასევე აღსანიშნავია, თუ რამდენად ძლიერია ცალკეული ეროვნული აქტორების ადმინისტრაციული რეფორმების სტრატეგიის (კერძოდ ტეტჩერის მთავრობა) გავლენა ევროკავშირის დღის წესრიგზე და ამით წევრ სახელმწიფოებზეც. ამრიგად, დაახლოება შეიძლება აიხსნას ისეთი აღმავალი პროცესებით, რომლებიც ენდოგენურად იყო განპირობებული ეროვნული აქტორების დონეზე ადმინისტრაციულ რეფორმებში („დატვირთვა“) და შემდეგ (ეგზოგენურად) ჰქონდა მიღებული „ევროპეიზაციის“ ეფექტი.

გარდა ამისა, ეროვნული და ადგილობრივი რეფორმების კოალიციების შექმნა ხსნის ადმინისტრაციული პოლიტიკის კონკრეტული მოდელების გავრცელებისა და თანხვედრის შესახებ პრაქტიკას. ამრიგად, მრავალ ქვეყანაში შეიქმნა „პრივატიზების კოალიციები“ (ზოგიერთ შემთხვევაში მუდმივი, ზოგიერთ შემთხვევაში – დროებითი), რამაც ხელი შეუწყო ბაზრის მოდელის იდეოლოგიურ გახსნას და ლიბერალიზაციის პოლიტიკას.

ძირითადი პარტიების იდეოლოგია და პროფკავშირების მობილიზაციის დაბალი დონე, მაგალითად, გერმანიაში, გადაიქცა ვეტოს მოთამაშეთა ხელში „ხელსაყრელი პრივატიზების“ უზრუნველყოფის შესაძლებლობად, რამაც გამოიწვია ფართო პრივატიზაციის კონსენსუსი. იტალიაში იყო შიდაპარტიული ერთობა პრივატიზებასთან დაკავშირებით, სადაც იგი განხორციელდა როგორც წარმატებული ხმის შეგროვების სტრატეგია პოლიტიკური და ეკონომიკური კრიზისის დროს სახელმწიფო ბიუჯეტის კონსოლიდაციისთვის და კერძო სექტორსა და მთავრობას შორის საჯაროდ დისკრედიტებული მჭიდრო ურთიერთობების განადგურების მიზნით. აქტორების გადამწყვეტი ძალა და მათი პოლიტიკური სტრატეგიები თვალსაჩინოა გაერთიანებული სამეფოს შემთხვევაში, სადაც პრივატიზაცია და აგენტიფიკაცია იქნა გამოყენებული – მაგალითად, ადგილობრივ დონეზე – რამაც გამოიწვია ოპოზიციის შესუსტება და პოფკავშირების ფრაგმენტაცია.

ევროპაში დეცენტრალიზაციისა და რეგიონალიზაციის კონვერსიულ პროცესებს ასევე აქვთ ენდოგენური განმსაზღვრელი ფაქტორები ცალკეულ ქვეყნებში, რაზეც გავლენას ახდენს ეროვნული/ადგილობრივი აქტორების პოლიტიკურ-სტრატეგიული მოქმედებების არჩევა. ამრიგად, ეროვნული პოლიტიკის შემქმნელთა მცდელობებმა, შეიტანონ პოლიტიკური კონფლიქტები, რომლე-

ბიც წარმოიშვა რეგიონული სუბიექტების თვითგამორკვევის არარსებობის შედეგად და, ზოგიერთ შემთხვევაში, დასრულდა ღრმა პოლიტიკურ კრიზისებით (იტალია, ბელგია), გადამწყვეტი ფაქტორები იყო უნიტარულ ქვეყნებში ფედერალიზაციისა და რეგიონალიზაციისთვის. საკუთარ ქვეყანაში კონფლიქტების მოგვარების ამ მცდელობებმა ცენტრალური მთავრობა აიძულა, რეგიონებისათვის (ზოგ შემთხვევაში, ძალიან ფართო) ავტონომია და პოლიტიკურ-დემოკრატიული და კულტურული თვითგამორკვევის შესაძლებლობები მიეცა. ადგილობრივი აქტორები ასევე გახდნენ დეცენტრალიზაციის ეროვნული პოლიტიკის ინიციატორები და მხარდამჭერები. ეს განსაკუთრებით აშკარა იყო საფრანგეთში, სადაც დეცენტრალიზაცია იყო ძლიერი მამოძრავებელი ძალა და განისაზღვრა ადგილობრივი ლიდერების მიერ, რადგან ისინი აგროვებდნენ ეროვნულ და ადგილობრივ პოლიტიკურ მანდატებს და ამით შეეძლოთ, გავლენა მოეხდინათ სახელმწიფოსთან დაკავშირებულ მთელ პოლიტიკურ და საკანონმდებლო პროცესზე.

ამასთან, ამჟამინდელი პოლიტიკური და ადმინისტრაციული აქტორები ასევე არიან მნიშვნელოვანი აქტორები თანმიმდევრულობის, ინერციისთვის და, ზოგიერთ შემთხვევაში, ადმინისტრაციის განვითარებაში განსხვავებების არსებობისთვის. ამრიგად, ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) სხვადასხვა მეთოდი და სხვადასხვა სპეციფიკა (მინიმიზატორები/მოდერნიზატორები) არსებითად შეიძლება გამოვლინდეს არჩევანის თავისუფლებაში, რომელიც ხორციელდება ადმინისტრაციული რეფორმის შესაბამისი მონაწილეების მიერ. ეს ასევე ეხება არა მარტო ინიციირებას, არამედ ადმინისტრაციული რეფორმების ზომების პრევენციას, აგრეთვე ევროპული დირექტივების შესრულებას ან გამოყენებას. ამრიგად, დიდი ბრიტანეთის კლასიფიკაცია, როგორც მინიმიზაციის/მარკეტიზაციის შექმნის კუთხით, არსებითად შეიძლება აიხსნას ტეტჩერის მთავრობის ბაზრის ლიბერალური პოლიტიკური იდეოლოგიით „საარჩევნო დიქტატურის“ ბრიტანულ პოლიტიკურ სტილთან ერთად (Rose, 1982). აქტორების თვალსაზრისით, ვეტოს მოთამაშეთა ფაქტობრივი არყოფნა მთავარ კონკურენტუნარიან დემოკრატიულ სისტემაში არის უმთავრესი მიზეზი იმისა, რის გამოც ტეტჩერის მთავრობამ შეძლო განეხორციელებინა ტრადიციული ადმინისტრაციული მოდელის უპრეცედენტო რესტრუქტურიზაცია. პირიქით, სხვა ქვეყნებში არის კოალიციები, რომლებიც ხელს უშლიან ასეთ რადიკალურ რეფორმებს. ეს ეხება გერმანიას, მაგალითად, შიდა მოდერნიზაციის სფეროში და პრივატიზაციის ზოგიერთ ასპექტში. გერმანიის ფედერაციული კონსტიტუციური კონტექსტი შეიცავს მრავალი ვეტოს პოზიციას, რაც ართულებს ბრიტანული ტიპის ადმინისტრაციული რეფორმების მკვეთრად შეცვლას. გარდა ამისა, ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე ლიბერალიზაციის პოლიტიკა

ოდნავ მოდუნებული იყო დამხმარე კოალიციის შექმნის გამო, რომელიც შედგება ფედერალური მთავრობის, ევროკავშირის კომისიისა და ადგილობრივი მმართველობებისგან და მიზნად ისახავს, დაიცვას მუნიციპალური კომუნალური/ურბანული გაერთიანებები ზედმეტად კონკურენტული ზეწოლისგან. გარდა ამისა, ადგილობრივი პოლიტიკოსების არჩევის შესახებ მოსაზრებებმა (ხმის მიცემისკენ სწრაფვა) ხელი შეუწყო მუნიციპალიტეტს, პრივატიზაციის გეგმებზე ეთქვა უარი, რაც ასევე წახალისებულია ახალი პირდაპირი დემოკრატიული კონტექსტით (ადგილობრივი რეფერენდუმები პრივატიზაციებთან დაკავშირებით). არახელსაყრელი მოთამაშის ვეტოს კონფიგურაციებმა ასევე შეძლო, გავლენა მოეხდინათ საფრანგეთსა და შვედეთში, ამიტომ აქტივების პრივატიზაცია ხორციელდებოდა კომპრომისის სახით და, ამრიგად, გადაიდო ან შესუსტდა (საფრანგეთი), ან დღის წესრიგში შეიტანეს მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში (შვედეთი).

ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი: დროებითი დამოკიდებულება ადმინისტრაციული კულტურის გზასა და მუდმივობაზე

როგორც ზემოთ უკვე განვიხილეთ, ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის ცნება ეხება განმსაზღვრელ ფაქტორებს, რომელთა წარმოშობა წარსულში იკვეთება და რომელთაც გადამწყვეტი გავლენა მოახდინეს ადმინისტრაციული რეფორმების მიმდინარეობაზე. ამ მიზეზით მიკროპროდუქციები, რომლებიც შეიძლება დაფიქსირდეს ცალკეული ქვეყნების ადმინისტრაციულ სისტემებში მაკროტენდენციების გადასაჭრელად, აჩვენებს მნიშვნელოვან განსხვავებებს და შეუსაბამობებს კონკრეტულ ქვეყნებში. ისინი ღრმად არიან ფესვგადგმულნი თითოეული ადმინისტრაციული სისტემისა და კულტურის ისტორიულ, დროზე დამოკიდებულ, გრძელვადიან მახასიათებლებში. ეს ცხადყოფს სხვადასხვა ხარისხის შეღწევადობას და ახალი მთავრობის მოდერნიზაციის გზავნილის განხორციელებას. ამრიგად, კერძო სექტორის მიერ შემუშავებული ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) დოქტრინა შეიძლება შედარებით მარტივად და სწრაფად ინერგებოდეს ანგლოსაქსონიურ ადმინისტრაციულ კონტექსტში, მისი ისტორიულად დატვირთული სამართლებრივი და კულტურული საფუძვლების გამო. კერძო სექტორის მართვის პრინციპების საჯარო სექტორზე გადატანა შეუფერხებელი იყო საზოგადოებრივი ინტერესის, ბრიტანული კულტურისა და საერთო სამართლის ტრადიციების ფარგლებში, სადაც საჯარო და კერძო სექტორებს შორის სამართლებრივი და კონცეპტუალური დიფერენციაცია უცხოა. ამის საპირისპიროდ, ამ პრინციპების მიღება არა მხოლოდ მოგვიანებით მოხდა, არამედ გაცილებით მცირე მასშტაბით, რომაული კანონით დაფუძნებული კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში, ლეგალისტური ადმინისტრაციული

ტრადიციით. ამ ქვეყნებში კანონის პირობითად პროგრამირებული შესრულება კვლავ უპირატესი ადმინისტრაციული საქმიანობაა. ამრიგად, ისინი არ არიან გახსნილნი მენეჯმენტის ინსტრუმენტებისა და შედეგების ორიენტაციისთვის. მსგავსი მოსაზრებები ეხება კლასიკური კონტინენტური საჯარო სამსახურის სისტემებს, რომლებიც, უმეტესწილად, არსებითად არ განახლებულა, მაგრამ რომლის ნაცვლად ხშირად იყენებდნენ ეკონომიკურ სტიმულაციურ ზომებს (ხელფასები, მიზნობრივი ხელშეკრულებები და ა.შ.), ყოველ შემთხვევაში, გარკვეულწილად სიმბოლურად მაინც.

ინსტიტუციური დამოკიდებულება და მემკვიდრეობა აშკარაა სახელმწიფოსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ვერტიკალურ ურთიერთობებში. ინსტიტუციური განვითარების დეცენტრალიზაციის პრინციპი განაგრძობდა შვედეთის პოლიტიკის ადმინისტრაციული რეფორმების ხელმძღვანელობას. მე-19 საუკუნის ბოლოს გერმანიის სახელმწიფოს ისტორიული მემკვიდრეობა გამოიხატება ადგილობრივი ხელისუფლების გაორებულ ფუნქციებში, რაც, გერმანულ-ავსტრიული კონტექსტისათვის არის დამახასიათებელი, სადაც სახელმწიფო კონტროლს ექვემდებარება ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის დელეგირებული დავალებები (იხ.Wollmann, 1999, 51 და 2010). დაბოლოს, ქვეყნებს შორის პრივატიზების თვალსაჩინო განსხვავებები აიხსნება მათი ადმინისტრაციული და სახელმწიფოებრივი ტრადიციებით. ევროპული და საერთაშორისო პრივატიზაციის ზეწოლის მიუხედავად, ზოგიერთმა ქვეყანამ აირჩია რადიკალური მიდგომები, ზოგმა კი გადაწყვიტა უფრო ზომიერი ნაბიჯების გადადგმა და უფრო კონსერვატიული სტრატეგიების გატარება. შვედური „ხალხის სახლის“ კონსენსუსზე დაფუძნებული სახელმწიფო ტრადიციის მიხედვით, რადიკალური პრივატიზაციების განხორციელება რთულია; ეს ასევე ეხება საფრანგეთის ადმინისტრაციულ კულტურას სოციალურად ინტეგრირებული მომსახურების გამო. მუნიციპალური კომუნალური ამოცანების გერმანული ადმინისტრაციული ტრადიცია, როგორც ჩანს, შედარებით სტაბილური და „შესაფერისია გადარჩენისთვის“, როგორც ეს იტალიის მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში მოხდა. ეს ადასტურებს ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის ჰიპოთეზას, სადაც ინსტიტუციური სტრუქტურები და ადმინისტრაციული კულტურები მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს შემდგომ გადაწყვეტილებებს და ინსტიტუციონალიზაციის ტრაექტორიებს.

ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ ინსტიტუციური მექანიზმები, რომლებიც წარმოიქმნა და გაერთიანდა, მნიშვნელოვან სტაბილურობას (ინერციას) აჩვენებს. ეს დაკავშირებულია კონფლიქტებსა და კონფლიქტურ გადაწყვეტილებებთან, რომლებზეც, როგორც წესი, ინსტიტუციების ისტორიული სტრუქტურა და არ-

ჩევანი ახდენს გავლენას, და რომელთა ცვლილება მოითხოვს განახლებულ ძალისხმევას დაინტერესებულ მხარეებს შორის კონფლიქტების მოსაგვარებლად. შესაბამისად, წარსულზე დამოკიდებულებას ხშირად აქვს შემაკავებელი და კონსერვატიული ეფექტი, რაც განაპირობებს არსებული ინსტიტუციური ტრაექტორიების გაგრძელებას, თუ არა გამონაკლისს. ამრიგად, ცხადი ხდება, რომ დრო არის ცვლადი, რომელიც მნიშვნელოვნად ცვლის ინსტიტუციური განვითარების მომავალ კურსს. რაც უფრო ძველია ინსტიტუტი, მით უფრო ძნელი ხდება რადიკალური ცვლილებების განხორციელება და უფრო სავარაუდოა, რომ მოხდება მხოლოდ თანდათანობითი რეგულირება ან სტატუსის კვოს შენარჩუნება (Pierson, 2004, 147). ინსტიტუციები, რომლებიც მოგვიანებით წარმოიქმნება და, შესაბამისად, არ არის ძირითადი, — „მეორეული საგანმანათლებლო ინსტიტუტები“ (ან „ნაკლებად ფუნდამენტური ინსტიტუციური მექანიზმები“; იქვე, 150), − ემყარება იმ ინსტიტუციებს, რაც ადრე შეიქმნა, იმისათვის რომ ყოფილი ინსტიტუტები კიდევ უფრო მყარი ყოფილიყო.

ისტორიულად ჩამოყალიბებული განვითარების გზიდან გადახვევა მოითხოვს, შესაბამისმა აქტორებმა მიიღონ მტკიცე გადაწყვეტილება, უარი თქვან არსებულ ინსტიტუციურ გზებზე, რაც ხაზს უსვამს კონცენტრირებულ მოქმედებას. გარდა ამისა, როდესაც იზრდება საგარეო წნეხიც, და აქტორები ამას ითვალისწინებენ თავიანთი დღის წესრიგის შემუშავებისას, ინსტიტუციური ბალანსი ხდება არასტაბილური (წყვეტილი წონასწორობა) და ფართოვდება პოლიტიკის შესაძლებლობა (Kingdon, 1995), რამაც შეიძლება გამოიწვიოს ახალი კრიტიკული სიტუაციები. პოლიტიკური, იდეოლოგიური, კონცეპტუალური და ინსტიტუციური „რევოლუცია“, რომელზეც კონსერვატიულმა მთავრობამ გავლენა მოახდინა ტეტჩერთან 1979 წლის შემდეგ, არის ყველაზე ნათელი მაგალითი მსოფლიოში პოლიტიკურ სარგებელსა და წარსულზე დამოკიდებულებას შორის წარმოქმნილი უფსკრულის თვალსაზრისით.

6

შედარებითი საჯარო ადმინისტრირების სამომავლო პერსპექტივები

სწავლის მიზნები

ამ თავის ბოლოს თქვენ უნდა:

- იცოდეთ, როგორ გააკრიტიკოთ შედარებითი საჯარო ადმინისტრირების კონცეფცია, მეთოდოლოგიური და შინაარსობრივი გაგებით;
- გაიაზროთ შედარებითი საჯარო ადმინისტრირების მომავალი ამოცანები და გამოწვევები;
- გაითვალისწინოთ თავდაპირველი გადაწყვეტილებები კვლევაში კრიტიკული წერტილებისა და ხარვეზების აღმოფხვრის შესახებ.

ამ წიგნის დასაწყისში ვამტკიცებდით, რომ შედარებითი საჯარო მმართველობა მრავალი პრობლემის წინაშე დგას, რომელთა განმარტებაც შეზღუდულია თეორიისა და კონცეფციის ფორმირებით და „ჭეშმარიტი“ შედარებების დაფიქსირებით. დასასრულს, ამ ფონზე გვსურს, განვიხილოთ მომავალი შედარებითი საჯარო მმართველობისა და კვლევის პრობლემები და პერსპექტივები. ამისათვის ყველაზე მნიშვნელოვანია შემდეგი ოთხი ასპექტი:

მმართველობის შედარებითი ცოდნა

ევროპული სხვადასხვა ადმინისტრაციული სისტემის სტრუქტურების, ფუნქციების და კულტურული მახასიათებლების არსებითი ცოდნის გაფართოება და გამდიდრება, რომ აღარაფერი ვთქვათ ევროპის მიღმა სივრცეზე, ჯერ კიდევ აუცილებელია. ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში შედარება ჯერ კიდევ მოითხოვს „გაცილებით მეტ კონტექსტურ და ინსტიტუციურ ცოდნას“ (Peters, 1996, 18). დიფერენცირებული ცოდნა აუცილებელია ადმინისტრაციული ინსტიტუტების სტრუქტურისა და ფუნქციების ასახსნელად, რადგან განსხვავებები მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული სისტემების გაგებისთვის. ამასთან, ასეთი ცოდნის მიღება კონტექსტების, ინსტიტუტებისა და ადმინისტრაციული კულტურის

შესახებ არა მხოლოდ ემპირიულად არის რთული და შრომატევადი სწავლება, არამედ მოითხოვს შესწავლის სფეროს ჩაღრმავებას – განსაკუთრებით ენობრივი და კულტურული ბარიერების დაძლევას. ეს შეიძლება იყოს მთავარი (სამეცნიერო და პრაგმატული) მიზეზი სახელმწიფო ადმინისტრირების „ჭეშმარიტი“ შედარების არარსებობისა, რაც არის წერტილი, საიდანაც უნდა დაიწყოს კვლევის დარგის შემდგომი გაფართოება. გარდა ამისა, აღინიშნა კარგად ცნობილი „მოგზაურობის პრობლემა“, რომელიც ხაზს უსვამს შიდა პრობლემებს, რომლებიც დაკავშირებულია სხვადასხვა ენობრივ და კულტურულ კონტექსტს შორის ცნებებისა და ტერმინების გადაცემასთან. ამასთან, თითოეული შედარება მოითხოვს გარკვეული აბსტრაქციების გამოყენებას, რადგან სხვაგვარად ვერც ერთი შედარებითი განცხადება ვერ იქნებოდა მნიშვნელოვანი და ნაყოფიერი. ამ დავაში „ქვეყნის სპეციალისტებს“ შორის, ერთი მხრივ, და „შედარებით ჯგუფებს“ შორის, მეორე მხრივ, შედარებითი საჯარო ადმინისტრაცია მიზნად ისახავს, დააკავშიროთ საკმაოდ სპეციფიკური კონტექსტური და ინსტიტუციური ცოდნა და განაზოგადოთ ის, რაც, რა თქმა უნდა, მოითხოვს რთული დაბალანსების უზრუნველყოფას. ამისათვის, ერთი მხრივ, აბსტრაქციები უნდა გამოირჩეოდეს კონკრეტული ქვეყნებისთვის ემპირიული მონაცემებისა და განხილული შემთხვევებისაგან, რათა შეძლოთ თეორიის შექმნა. თავის მხრივ, მხოლოდ ამ ქვეყნების შესაბამისი სპეციფიკური ცოდნის საფუძველზე მკვლევრებმა უნდა გადაწყვიტონ, რომელი ნაწილების უგულებელყოფა შეიძლება შედარებითი მიზნებისათვის, და რომელი თვისებები და მახასიათებლებია საჭირო თემის გასაგებად.

თეორიისა და კონცეფციის მშენებლობა

რაც ითქვა, ზოგადად, საჯარო ადმინისტრირების სფეროში პოლიტიკური კვლევებისთვის (Benz, 2003; Bogumil და Jann, 2009, 302) შედარებითი საჯარო მმართველობისათვის ყველაზე უფრო მართებულია: უფრო ძლიერი თეორიული საფუძველი და კონცეფციის ფორმირება სასურველია, და აუცილებელია შემდგომი კვლევის ამ სფეროს პროფილის გარკვევა და მისი აღიარება პოლიტიკურ მეცნიერებაში. ამასთან, ტრანს- და ინტერდისციპლინური ორიენტაციისა და საერთაშორისო პერსპექტივის გამო, შედარებითი მმართველობა უფრო მაღალი ბარიერების წინაშე დგას, ვიდრე სხვა შედარებითი პოლიტოლოგიური დისციპლინები. თავდაპირველად აღინიშნა, რომ „ადმინისტრაცია“, როგორც კვლევის ობიექტი, გულისხმობს მრავალი სამეცნიერო დისციპლინის ჩართვას (პოლიტოლოგია, სამართალი, ეკონომიკა, ისტორია, სოციოლოგია და ფსიქოლოგია) და, შესაბამისად, მოითხოვს ამ სხვადასხვა დისციპლინური მიდგომების ინტეგრაციას. ეს, თავის მხრივ, ართულებს კონ-

ცეფციის ფორმირებას და თეორიის აგებას და შეიძლება, ხელი შეუშალოს ცოდნისა და თეორიის განსხვავებისა და კომბინაციის პოვნაში. მე-2 თავის 2.3 ნაწილში ჩვენ დავინახეთ, რომ ნეოინსტიტუციონალიზმი აღმოჩნდა სასარგებლო საწყისი წერტილი შედარებითი მმართველობის თეორიული პროფილის შექმნისთვის. „ინსტიტუტები“ გთავაზობთ ინტერდისციპლინურ ხიდს სხვადასხვა ინტენსიურ დისციპლინას შორის და შეიძლება გახდეს ერთგვარი გამაერთიანებელი. გარდა ამისა, პოლიტიკური კვლევებისა და ინსტიტუციური კვლევების სავალდებულო კომპონენტი (იხ. Jann, 2001) შეიცავს კონცეპტუალურ და ემპირიულ პოტენციალს, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს შედარებითი საჯარო ადმინისტრირების თეორიის შემდგომი ჩამოყალიბებისთვის. ამის მისაღწევად საჭიროა, გავითვალისწინოთ უფრო ძლიერი პოლიტიკური ორიენტაციის მიწოდება და გავაფართოოთ ჯერჯერობით გავრცელებული ადმინისტრაციული რეფორმების უფრო ზოგადი შეხედულებები, ანალიტიკური ყურადღება გადავიტანოთ ამოცანების კონკრეტულ სფეროებსა და მმართველობის კონკრეტულ სექტორებზე. დაბოლოს, ადმინისტრაციული მეცნიერების სფეროში შედარებითი კვლევების სხვადასხვა სფერო (იხ. თავი 2, ნაწილი 2.1) უნდა იყოს დაკავშირებული ერთმანეთთან, რათა შეიქმნას ურთიერთთანამშრომლობის ეფექტები თეორიის შემდგომი ფორმირებისთვის (იხ. Jann, 2009). ამ დრომდე სხვადასხვა დარგის მკვლევრებმა, როგორებიცაა: შედარებითი ადგილობრივი თვითმმართველობა, საჯარო სამსახური და ადმინისტრაციული ელიტა, ან ევროპეიზაციის კვლევები, შეამჩნიეს ერთმანეთთან მცირე კვეთები. ამასთან, რადგან მათი ემპირიული აღქმა ფოკუსირებულია და შემოიფარგლება მხოლოდ მათი ადმინისტრაციული სისტემის შესაბამისი დონით ან სფეროებით (ევროკავშირი, მინისტრების ადმინისტრაცია, ადგილობრივი მთავრობა), მათი დასკვნებისა და თეორიების ფარგლები გარდაუვლად დარჩება შეზღუდული. ამის გათვალისწინებით, სამართლიანად გააკრიტიკებენ, რომ შედარებითი ადმინისტრაციული კვლევები ძალიან ფრაგმენტულია შინაარსისა და გეოგრაფიული გაშუქების თვალსაზრისით (მაგალითად, „დასავლეთის შედარებითი სახელმწიფო ადმინისტრაციასა“ და „არადასავლურ/განვითარების CPA“-ს შორის; იხ. Raadschelders, 2011, 832), ისევე როგორც მეთოდების თვალსაზრისით. ამრიგად, შედარებითი ადმინისტრაციული მმართველობის შემდგომი კონცეპტუალური და თეორიული განვითარების მიზნით, საჭიროა სასწრაფო გაცვლა სხვადასხვა კვლევისა და მკვლევრების დარგებს შორის. ამ მიზეზით უნდა გამკაცრდეს დიალოგი საჯარო ადმინისტრირების მკვლევრებსა და პრაქტიკოსებს შორის.

მეთოდოლოგიური პროფილის გაუმჯობესება

შედარებითი ადმინისტრაციული მმართველობის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ამოცანაა მეთოდების შემუშავება. ამრიგად, მნიშვნელოვანია კონცენტრირება და ემპირიულად ტესტირება საიმედო ინდიკატორების შეფასებისთვის. მიუხედავად ახალი საჯარო ადმინისტრაციის (NPM) მიერ წამოწყებული ფართო დისკუსიისა – შედეგების ინდიკატორებისა და შედეგებზე დაყრდნობით, ჯერ კიდევ არ არის საკმარისი მაჩვენებლები, რომლებიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ქვეყნებს შორის, პოლიტიკოსებსა და სექტორებს შორის. ინდიკატორების კონცეპტუალური ფორმირება და ემპირიული ვალიდაცია, ემპირიული მონაცემების შეგროვება და მონაცემთა ბაზების შექმნა, რომლებიც საიმედო, საერთაშორისო დონეზე შესადარებელი და ხელმისაწვდომია, უნდა გახდეს შედარებითი საჯარო ადმინისტრირების მთავარი მიზანი.

ამასთან, ეს არ უნდა იქნეს გაგებული როგორც უპირობოდ მოთხოვნა, ძირითადად, რაოდენობრივი შედარებითი საჯარო ადმინისტრაციის (CPA) მიდგომისადმი. ამის საპირისპიროდ, CPA, ჩვენი აზრით, უნდა გამოირჩეოდეს სოციალურ მეცნიერებებში და პოლიტიკურ მეცნიერებებში ემპირიული კვლევების უფრო და უფრო რაოდენობრივი შეფასებით. ადმინისტრაციული შედარება დამოკიდებულია სასწავლო დაწესებულებებთან სიახლოვეზე, რადგან ეხება არა უბრალოდ, სტატიკური სისტემის აღწერილობებს (მაგალითად, „კლასიკური“ შედარებითი მენეჯმენტი) ან სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი განცხადებების სპეციფიკურ ქცევით დისპოზიციებს (მაგალითად, პოლიტიკური კულტურის შესწავლა), არამედ კონკრეტულ ინსტიტუციურ ცვლილებებს, რთულ გარდაქმნებსა და გადასვლებს და „რეალურ მოქმედებებს“ ორგანიზაციებში. ამრიგად, ემპირიული ადმინისტრაციული კვლევებით დასმული კითხვები რეგულარულად გვხვდება საკვლევ სიტუაციაში, რომლის აღწერილობაც შესაძლებელია შემდეგი კონცეფციით – „მრავალი ცვლადი, რამდენიმე შემთხვევა“. კვლევის გეგმებს, რომლებიც რაოდენობრივ მონაცემებზეა დამოკიდებული (ე.ი. სტატისტიკური პროცედურები, ისევე როგორც კვაზიექსპერიმენტები) საჯარო ადმინისტრაციაში შედარებისთვის ხშირად აქვთ შეზღუდული გამოყენება და, შესაბამისად, როგორც წესი, ხდება შემთხვევების შესწავლა. ამასთან, ცალკეული კვლევების კარგად ცნობილი მეთოდოლოგიური შეზღუდვები (კერძოდ, მათი შეზღუდული განზოგადება) შეიძლება გადაილახოს, როდესაც შესაძლებელია რამდენიმე შედარებითი საქმის შესწავლა. ამ შემთხვევაში, მეთოდოლოგიურად კარგი და ანალიტიკურად პროდუქტიული მიახლოება მიიღწევა „კვაზიექსპერიმენტული“ კვლევის დიზაინთან. ამრიგად, ამგვარი მიდგომის პოტენციალი, რომელიც ხელს შეუწყობს მიზეზშედეგობრივი ურთიერთობების

გადამოწმებას, უფრო პერსპექტიულად შეიძლება ჩაითვალოს, რადგან ეს ყველაფერი უფრო მეტად ემყარება ჰიპოთეზებს, რომლებიც თეორიულად არის მიღებული და ემპირიულად დასაბუთებული (მეორეხარისხოვან კვლევებზე დაყრდნობით).

ამ გზის გავლით შედარებითი საჯარო ადმინისტრაციის გასაღები უნდა იყოს მეთოდოლოგიური დიალექტიკის მიღწევა და შესრულება. Fritz Morstein-Marx, რომელმაც ჩამოაყალიბა CPA-ს ტემპი, მრავალი წლის წინ ბრწყინვალედ შენიშნავდა, რომ მეთოდოლოგიური იმპერატივი, მკვლევარი განზოგადებების სივრციდან ისევ და ისევ უბრუნდება ინდივიდუალური გარემოებების მჭიდრო სიახლოვეს და ასე დაუსრულებლად ისევ განზოგადებამდე (Morstein-Marx,1965, 117). ასევე, შესაძლებელია სამეცნიერო და პრაქტიკულ მიმართვაში რჩევად გადაქცევა: „მეცნიერებმა უნდა გამოიყენონ მრავალი მეთოდური მიდგომები და არა მხოლოდ ილაპარაკონ მათ შესახებ“ (Raadschelders, 2011, 833).

ადმინისტრაციული ეფექტურობა და რეფორმის შედეგები

ადმინისტრაციული რეფორმების სხვადასხვა ადმინისტრაციული მოდელისა და შედეგების შედარებითი ანალიზი და, შესაბამისად, სავარაუდო ადმინისტრაციული კვლევები, ჯერ კიდევ საკმარისად არ არის განვითარებული კონცეპტუალური, მეთოდოლოგიური და ემპირიული თვალსაზრისით; თუმცა ამ პრობლემის გამოსწორების მცდელობები ჯერ კიდევ ხდება (Jreisat, 2011, 834). ამასთან, ეროვნული და საერთაშორისო კონტექსტით იშვიათია სისტემურ ანალიზზე გავლენის მოხდენა და ადმინისტრაციული რეფორმების შედეგებისა და სხვადასხვა ადმინისტრაციული რეფორმების ეფექტურობის შედარება. ეს ნაკლი კიდევ უფრო გასაკვირია, რადგან ადმინისტრაციული მოქმედებების ეფექტიანობა, ხარჯებისა და სარგებლის გამჭვირვალობის შექმნა ადმინისტრაციული მოდერნიზაციის ძირითადი იდეაა. ამრიგად, იბადება კითხვა, თუ როგორ მოქმედებს სხვადასხვა ადმინისტრაციული კონფიგურაცია და გადაწყვეტილებები ინსტიტუციონალიზაციასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციის ეფექტურობაზე. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, შეფასების აქცენტი მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს მომავალი კვლევისთვის, შედარებითი საჯარო მმართველობის სფეროში. ამ მიზეზით, CPA-ს ამოცანა უნდა იყოს ემპირიულად დაფუძნებული დისკურსის წამოწყება და წარმართვა ადმინისტრაციული ეფექტურობისა და ადმინისტრაციული პოლიტიკის ეფექტურობის შესახებ, ქვეყნის შედარებითი თვალსაზრისით, მათ შორის ადმინისტრაციული რეფორმების წარმატებისა და წარუმატებლობის შეფასების ანალიზის ჩათვლით (იქვე.) აქ უნდა იქნეს გათვალისწინებული მრავალი კრიტერიუმი ადმინისტრაციული

ქმედებების შესაფასებლად (კანონიერება, ეფექტურობა, დემოკრატიული ლეგიტიმაცია, პროფესიული ხარისხი და ა.შ.). სამწუხაროდ, ისინი ხშირად განსხვავებულად აფასებენ ცალკეულ ეროვნულ და ადგილობრივ ადმინისტრაციულ კონტექსტებს და ხშირად მათი ერთდროულად ოპტიმიზაცია შეუძლებელია (ვაჭრობა). გარდა ამისა, ამგვარი შეფასებით გათვალისწინებულ უნდა იქნეს აგრეთვე ცვლილების განხორციელების ხარჯები, ადმინისტრაციული რეფორმების ხარჯებისა და სარგებლის რეალური ბალანსის მისაღწევად (Kuhlmann და Wollmann, 2006). ზოგადად, CPA-ს აქცენტის გაფართოებას ადმინისტრაციული რეფორმების შეფასების საკითხზე დიდი მნიშვნელობა ენიჭება, რადგან, პირველ რიგში, ეს მაინც დაემატება მეტწილად უგულებელყოფილ განზომილებას კვლევის დღის წესრიგში; მეორე, ის გამოიმუშავებს ინფორმაციას, რომელიც ემპირიულად ემყარება სხვადასხვა ადმინისტრაციული მოდელის სიძლიერესა და სისუსტეებს, მიდგომებსა და რეფორმირების ზომებს, რითაც უზრუნველყოფს ცოდნას, რომლის გამოყენებაც შესაძლებელია პოლიტიკური და ადმინისტრაციული აქტორების მიერ ევროპულ, ეროვნულ და სუბნაციონალურ კონტექსტებში ადმინისტრაციული რეფორმის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

ISBN 978-9941-8-1889-9