

საკითხავი მასალა

1.1. პოლიტიკური მართვა და მისი განხორციელების მექანიზმი

პოლიტიკა და მართვა, თავისი არსით, ძალზედ ახლოს მდგომი ცნებებია. როგორც ვებერი აღნიშნავს, პოლიტიკა “თავისთავად მართული” მოღვაწეობის ყველა ნაირსახეობას მოიცავს. “ლაპარაკობენ ბანკების სავალუტო პოლიტიკაზე, საიმპერიო ბანკების დისკონტურ პოლიტიკაზე, პროფკავშირების პოლიტიკაზე, გაერთიანებების ხელმძღვანელობის პოლიტიკაზე ამ გაერთიანების მართვის საქმეში და ბოლოს – ჭკვიანი ქალის პოლიტიკაზეც კი, რომელიც ცდილობს მართოს თავისი ქმარი”¹. მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ მართვა უფრო ხელოვნებაა, ვიდრე ადმინისტრაცია, თავისი ზუსტად დადგენილი წესებით. პოლიტიკური მართვა ძალზედ რთული საქმეა, რადგან თავად პოლიტიკური ცხოვრება იმდენად სავსეა მოულოდნელობებით, თითოეული საკითხი იმდენად განუმეორებელი და ინდივიდუალურია, რომ ეჭვქვეშ დგება პოლიტიკური მართვის მეცნიერულობა. ამ თვალსაზრისის მომხრეები აღნიშნავენ, რომ მართვა

¹ ვებერი მ., პოლიტიკა როგორც მოწოდება და ხელობა, თბილისი, გონი, 1994. გვ. 11.

იყო და რჩება ხელოვნებად, რომელიც ძირითადად ეყრდნობა პირად გამოცდილებასა და ინტუიციას და ვერასოდეს გახდება მეცნიერება. მათ საპირისპიროდ, მეცნიერთა მეორე ნაწილი მართვის მეცნიერულობას ამართლებს იმით, რომ პოლიტიკური პროცესის შემდგომი განვითარების საქმეში მას დიდი წვლილი შეუძლია შეიტანოს, მიანიჭოს პოლიტიკურ პროცესს მეტი სიცხადე, გამოავლინოს ის ლატენტური ფაქტორები, რაც, ერთი შეხედვით, შეიძლება შეუმჩნეველი დარჩეს. სწორედ ამ მიზნით, XX საუკუნის 60-80-იან წლებში შემუშავდა მართვის მეცნიერული თეორია. მის საფუძველზე შექმნილი პოლიტიკური მართვის ზოგადი თეორიიდან გამომდინარეობს შემდეგი ძირითადი დებულებები: საზოგადოებრივი ცხოვრების მოწყობისა და რეგულირების აუცილებლობა განაპირობებს მართვის საჭიროებას. მართვა გულისხმობს მმართველსა და მართულს, ე.ი. მართვის სუბიექტსა და ობიექტს. ესაა მმართველ-მართულის მთლიანობა, სადაც პირველის ფუნქცია მეორეზე ზემოქმედებაა, ხოლო ზემოქმედების საფუძველი - სახელისუფლებო ურთიერთობების ასიმეტრიული ხასიათი, ზემოქმედების მიზანი კი - მართვა. ამავე დროს, აუცილებელია, რომ მართვის ობიექტი ექვემდებარებოდეს მართვის სუბიექტს, თუმცა, მართვის ობიექტსაც უნდა ახასიათებდეს თვითმართვადობა. მართვა მართვის სუბიექტსა და მართვის ობიექტს შორის წინააღმდეგობის მოხსნის საშუალებაა. პოლიტიკური მართვა უფრო ხელმძღვანელობაა, ვიდრე ადმინისტრაციული მართვა. პოლიტიკური მართვა გულისხმობს ზოგად პროგრამული მიმართულებების შემუშავებას, გადაწყვეტილებათა მიღებასა და მათი რეალიზაციის ხელმძღვანელობას. პოლიტიკური მართვა გულისხმობს საერთო მიზნის დასახვას და ამ მიზნის განხორციელების ძირითადი საშუალებების განსაზღვრას.

მართვის ცნობილი სპეციალისტი ჰენრი ფაიოლი გამოყოფს მართვის 5 ფუნქციას: დაგეგმვა, ორგანიზება, განკარგვა, კოორდინაცია და კონტროლი. პოლიტიკურ სფეროში მართვის შემდეგი ფუნქციები გამოიყოფა: 1. დაგეგმვა (პროგრამა), 2. ანალიზი, 3. პროგნოზირება (მას ჭადრაკის თამაშს აღარებენ ხოლმე და გამოყოფენ პროგნოზირების შემდეგ მეთოდებს: შედარება, ჰერმენევტიკა, ექსპერტიზა, სისტემური ანალიზი, სცენარული და იმიტაციური თამაში, პოლიომეტრიკა), 4. გადაწყვეტილების მიღება (გადაწყვეტილება მართვის პროცესის შემაჯამებელი მხარეა. ზოგადი არსით, გადაწყვეტილება არის ალტერნატივების არჩევა². ცნობილია ალტერნატიული ვარიანტების შეწონასწორებისა და შედარების სხვადასხვა მეთოდები - არჩევანისას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება კრიტერიუმებს, რომელიც არჩევის პროცესში გამოიყენება), 5. კონტროლი (გადაწყვეტილების შემდეგ შექმნილი სიტუაციის ცოდნა, ერთგვარი უკუინფორმაცია)³.

მმართველი ფლობს საზოგადოების სხვადასხვა სოციალური ჯგუფის ინტერესების განხორციელების საშუალებებსა და მექანიზმებს, რომლებიც

² ერთგვარი “ჰიბრიდული” ხასიათის გადაწყვეტილება.

³ ჯალიაშვილი ჯიმი. პოლიტიკური პროგნოზირება. თბილისი, 1995. გვ.15.

პრაქტიკაში შემდეგი მეთოდებით ხორციელდება: 1. იძულების მეთოდი, 2. მონაწილეობის მეთოდი (ობიექტური მართვა). ამ უკანასკნელ შემთხვევაში მართვის ობიექტი არასრული სახით გვევლინება მართვის სუბიექტად. 3. გარეგნული ეფექტურობის მეთოდი, 4. საინფორმაციო უპირატესობის მეთოდი. მართვის ყოველი მეთოდი განაპირობებს მართვის ობიექტის მართვის სუბიექტზე ზეგავლენას.

პოლიტიკური მართვის მეთოდების გარდა, არსებობს მართვის პრინციპები, რომელიც უფრო ლოგიკურსა და სიტუაციურ ხასიათს ატარებს. მართვის ძირითადი პრინციპებია: 1. ზომიერების პრინციპი (აქ იგულისხმება მართვის ობიექტზე ზემოქმედების ხარისხისა და მასშტაბების ზუსტი განსაზღვრა), 2. ძირითადი რგოლის პრინციპი (იგი გულისხმობს ყველაზე საკვანძო, პრობლემური საკითხის პოვნას, რომელიც ზღუდავს პოლიტიკური ორგანიზმის, როგორც “მთლიანის” განვითარებას), 3. მემკვიდრეობის პრინციპი (აუცილებელია არსებული ვითარების ისტორიული საწყისის გათვალისწინება), 4. კონიუნქტურის პრინციპი (კონკრეტული სიტუაცია, თავად ხელისუფლების ლოგიკაც სიტუაციურია. ითვლება, რომ მმართველი, რომელიც ერთი სიტუაციისთვის მისაღებ ცოდნას ფლობს, მმართველია მხოლოდ “ერთი საათით”. კონიუნქტურის პრინციპში ყველაზე ნათლად ვლინდება მმართველის უნარი, რამდენად შეუძლია გააკონტროლოს სიტუაცია და რამდენად ღიაა ცვლილებებისადმი. კონიუნქტურის პრინციპი “მელა-ლომის” პოლიტიკაა. გამოიყენება ყველა ტაქტიკური სვლა: კომპრომისი, გარიგება, შეთანხმება).

პოლიტიკური მართვის ფორმებში იგულისხმება საზოგადოების პოლიტიკური მოწყობის სახე. საზოგადოებრივი მოწყობის პოლიტიკური ფორმებიდან გამოიყოფა 3 ძირითადი: დემოკრატიული, ავტორიტარული და ტოტალიტარული⁴.

მაშასადამე, მართვის ძირითადი ფუნქციები – დაგეგმვა, ანალიზი, პროგნოზირება, გადაწყვეტილების მიღება და კონტროლი, რომლებიც მმართველობით მექანიზმში, როგორც წესი, ზემოთ ჩამოთვლილი თანამიმდევროვნობით ნაკლებად ხორციელდება, ისახავს და ემსახურება ერთ მიზანს – პოლიტიკური პროცესის ოპტიმიზაციას.

ძირითადი ცნებები

ისტორიული კონტექსტი – ტერმინს policy ისეთივე ეტიმოლოგიური საწყისები აქვს, როგორც police და politics. სწორედ ამ მიზეზით აიხსნება ის გარემოება, რომ ბევრ თანამედროვე ენაში, მათ შორის რუსულსა და გერმანულში, ტერმინებს policy და politics ერთი შესატყვისი გააჩნიათ და გამოიხატება ერთი სიტყვით, გერმანულში – Politik, ხოლო რუსულში – სიტყვით политика.

⁴ მაცაბერიძე მ. საზოგადოების სტაბილურობა და მისი მიღწევის გზები. პოლიტოლოგიის საკითხები. თბილისი. 1994 წ. გვ.17

ეტიმოლოგიურად, ტერმინი policy მომდინარეობს ბერძნული, სანსკრიტული და ლათინური ენებიდან. ბერძნული და სანსკრიტული ფუძე – პოლისი (ქალაქ-სახელმწიფო) და პურ (ქალაქი) ლათინურ ენაში ტრანსფორმირდა პოლითეად (სახელმწიფო), ხოლო უფრო მოგვიანებით, შუა საუკუნეების ინგლისურ ენაში გადავიდა პოლისის სახით (პოლიციე), და მასში იგულისხმებოდა საჯარო ურთიერთობები და სახელმწიფო მართვასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები: სახელმწიფო, რეგულირება, პოლიტიკური კურსი და ა.შ. სწორედ ამ ფაქტორებით შეიძლება აიხსნას ის ორაზროვნება და ერთგვარი გაურკვეველობა, რაც პოლიტიკურ მეცნიერებას, სახელმწიფო მართვასა და პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებების დისციპლინათა შორის ზუსტი საზღვრების დადგენასა და მასთან დაკავშირებულ სირთულეებს უკავშირდება. თითოეული ამ დისციპლინათაგანი მჭიდროდაა დაკავშირებული როგორც ერთ, ისე მეორე ცნებასთან, რომელიც სხვადასხვა ენაში, ხშირ შემთხვევაში, ერთი სიტყვით - პოლიტიკით აღინიშნება. პოლიტიკაში როგორც Policy-ში, იგულისმება:

- კონკრეტული ღონისძიებები, განხორციელებული სახელისუფლებო სტრუქტურების მიერ
- ქმედებათა ან უმოქმედობათა კურსი/პროგრამა, რომელსაც ირჩევენ ხელისუფლების ორგანოები და რომელიც მიმართულია განსაზღვრული ან რიგი პრობლემების მოსაგვარებლად
- ხელისუფლების წარმომდგენელთა რეგულარული ქმედებები ან უმოქმედობები, რომელიც განსაზღვრული სქემის/სტრატეგიის მიხედვით ხორციელდება
- ქმედებათა ერთობლიობა, რომელიც მიიღება არჩევითი და დანიშნული სახელმწიფო მოხელეების მიერ და რომელიც ეყრდნობა არსებულ საკანონმდებლო აქტებსა და რეგულაციებს

ფრანგი ფილოსოფოსი, პოლიტოლოგი, სოციოლოგი და პუბლიცისტი რაიმონ არონი თავის ნაშრომში “დემოკრატია და ტოტალიტარიზმი” ეხება ტერმინ “პოლიტიკის” ფრანგულ ენაზე გადმოთარგმნისას წარმოქმნილ პრობლემებს. არონი აღნიშნავს: “ტერმინ “პოლიტიკაში” დებენ ბევრ აზრს. საუბრობენ საშინაო და საგარეო პოლიტიკაზე, რიშელიეს პოლიტიკაზე, პოლიტიკაზე ღვინის თუ ლერწმის წარმოების დარგში. ამ ტერმინის სხვადასხვა მნიშვნელობებს შორის საერთოს გამონახვის მცდელობის მიზნით, ყველაზე კარგია ენდო საკუთარ ინტუიციას ამ ტერმინის გაგებისას” 5.

არონი ყურადღებას ამახვილებს ფრანგულ ენაზე ერთი სიტყვით - “პოლიტიკით” გადმოთარგმნილი სხვადასხვა მნიშვნელობის მქონე ცნებების policy და politics შორის არსებულ სამ ძირითად სხვაობაზე. არონის შენიშვნით, თითოეულ ამ ცნებას დამოუკიდებელი მნიშვნელობა აქვს და მართლაც, თუკი ინგლისელები

⁵ Арон Р. Демократия и тоталитаризм.- М., 1993. Перевод с французского Г.И.Семенова

ხმარობენ პოლიცე და პოლიტიკს სხვადასხვა მნიშვნელობით, ფრანგულ ენაზე ეს ორივე სიტყვა “პოლიტიკად” იხმარება. რაიმონ არონის მიხედვით, სხვაობა ამ ტერმინებს შორის შემდეგია: Policy ესაა კონცეფცია, მომავალ მოქმედებათა პროგრამა, ზოგჯერ კი თავად ცალკეული ადამიანის, ადამიანთა ჯგუფისა და მთავრობის მოქმედებები. მაგალითად, პოლიტიკა ალკოჰოლის სფეროში - ესაა მოქმედებათა მთელი პროგრამა, რომელიც უშუალოდ ამ მოცემული პრობლემასთან მიმართებაში გამოიყენება და გულისხმობს, აგრეთვე წარმოებული პროდუქციის გადაჭარბების ან პირიქით, შეუსრულებლობის, არსებული რესურსების ნაკლებობის პრობლემას. რიშელიეს პოლიტიკაზე საუბრისას, მხედველობაში აქვთ მისი შეხედულებები ქვეყნის ინტერესებზე, ამ პიროვნების მიზნები, რომლის მისაღწევადაც ის იღწვოდა, ასევე ის მეთოდები, რომლითაც ის ხელმძღვანელობდა. შესაბამისად, ერთი მნიშვნელობით, პოლიტიკა (ინგლისური Policy), - ესაა პროგრამა, მოქმედებათა მეთოდი ანდა თავად მოქმედებები, რომლებიც განხორციელებულია ადამიანის ან ადამიანთა ჯგუფის მიერ იმ პრობლემის, ან პრობლემათა ერთობლიობის დასაძლევად, რომელიც საზოგადოების გარკვეული სოციალური ერთობის წინაშე დგას. მეორე მნიშვნელობით, სიტყვა “პოლიტიკა” (ინგლისური politics) ეხება საზოგადოებრივი ცხოვრების იმ სფეროს, სადაც ერთმანეთს კონკურენციას უწევენ ან უკუქმედებენ, ეწინააღმდეგებიან სხვადასხვა პოლიტიკური (policy-ის მნიშვნელობით) მიმართულებები, პოლიტიკური კურსები. ამ მეორე მნიშვნელობით არონის მიერ ცნება პოლიტიკა აღიქმება როგორც პოლიტიკური შეჯახებებისა და ბრძოლის ერთგვარი არენა, სფერო, რომლის შიგნითაც იბრძვიან სხვადასხვა ინდივიდები და ჯგუფები, რომელთაც აქვთ საკუთარი კერძო პოლიტიკური კურსი ე.ი. საკუთარი მიზნები, საკუთარი ინტერესები, და უფრო მეტიც, საკუთარი მსოფლმხედველობა. მაშასადამე, არონის განმარტებით, პოლიტიკა მეორე მნიშვნელობით, ესაა სხვადასხვა მიზნებს, ინტერესებისა და მსოფლმხედველობას შორის მიმდინარე ბრძოლის ასპარეზი.

აქვე, ამ ტერმინებს შორის არსებული სხვაობის მიუხედავად, არონი ყურადღებას ამახვილებს ფიქსირებულ კავშირზეც მათ შორის და აცხადებს, რომ განსხვავების მიუხედავად, ეს ცნებები ურთიერთდამოკიდებულია. არონი ასევე აღნიშნავს, რომ ერთი პოლიტიკური კურსი, რომელიც განისაზღვრება როგორც მოქმედებათა პროგრამა, ყოველთვის შეიძლება სხვა პოლიტიკურ კურსებთან მოვიდეს წინააღმდეგობაში და შეეჯახოს მას. მოქმედებათა პროგრამები ყოველთვის როდია შეთანხმებული ერთმანეთთან, აცხადებს ფრანგი მეცნიერი და დასძენს, რომ ამ გაგებით, პოლიტიკა, როგორც საზოგადოებრივი ცხოვრების სფერო, საკმაოდ “გადატვირთულია” როგორც კონფლიქტებით, ისე კომპრომისებით. თუკი პოლიტიკური კურსები, ე.ი. მიზნები, რომლის მიღწევისკენაც სხვადასხვა პირები და ჯგუფები მიიღტვიან, სრულიად ეწინააღმდეგება ერთმანეთს, ამას მიუყვართ უკომპრომისო ბრძოლამდე, ისე, რომ საზოგადოება არსებობას შეწყვეტს. ამავე დროს, პოლიტიკური ერთობა ათანხმებს გეგმებს, რომლებიც ერთმანეთს მხოლოდ ნაწილობრივ ეწინააღმდეგება და ნაწილობრივ თავსებადია. მმართველებს აქვთ მოქმედების პროგრამები, რომელიც მართულების მხრიდან მხარდაჭერის გარეშე

შეუძლებელია ცხოვრებაში განხორციელდეს. ქვეშევრდომები, იშვიათად თუ ხდება ისე, რომ ერთხმად ეთანხმებოდნენ, და იწონებდნენ მმართველთა წინადადებებს, ანუ მათ ხედვას ამა თუ იმ პრობლემის მოგვარების თაობაზე, რომლებსაც უნდა ემორჩილებოდნენ. ბევრი კეთილმოსურნე ადამიანი ფიქრობს, თითქოს პოლიტიკა, როგორც მოქმედებათა პროგრამა კეთილშობილურია, ხოლო პოლიტიკა, როგორც პროგრამათა შორის ბრძოლის ასპარეზი, სხვადასხვა პირებისა და ჯგუფების პროგრამების შეჯახების ასპარეზი – ზნედაცემული. თუმცა არონი აქვე იმასაც აცხადებს, რომ წარმოდგენა უკონფლიქტო პოლიტიკაზე, როგორც მმართველების მოქმედებათა პროგრამაზე, მცდარია, რადგან თითოეული პოლიტიკური კურსი და მიზანი, რომლის პრაქტიკულ განხორციელებასაც მმართველი ამ პოლიტიკური კურსის საშუალებით გეგმავს, პირველ რიგში მის პირად, კერძო ინტერესებზე უფროა ორიენტირებული, ვიდრე საზოგადოებრივზე. შესაბამისად, პოლიტიკური კურსი თავისი არსით, წინააღმდეგობრივ ბუნებას სულაც არაა მოკლებული.

არონის დაკვირვებით, პოლიტიკას როგორც საზოგადოებრივი ცხოვრების სფეროსა და პოლიტიკას, როგორც მოქმედებათა პროგრამას შორის, არსებობს სამი სახის განსხვავება, რომლებიც ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირშია: პოლიტიკა როგორც მოქმედებათა პროგრამა და პოლიტიკა როგორც საზოგადოებრივი ცხოვრების სფერო ურთიერთდაკავშირებულია, რადგან საზოგადოებრივი ცხოვრება – ეს ის სფეროა, სადაც ერთმანეთს უპირისპირდება მოქმედებათა პროგრამები; პოლიტიკა-დღევანდელობა-რეალობა და პოლიტიკა-აღქმა-გაგება-შემეცნება ასევე ურთიერთდამოკიდებულია, რადგან შემეცნება დღევანდელობის შემადგენელი ნაწილია; და ბოლოს, პოლიტიკას, როგორც კერძო სისტემას მივყავართ პოლიტიკამდე, რომელიც მთელს საზოგადოებას მოიცავს, თუნდაც იმ უბრალო მიზეზის გამო, რომ კერძო სისტემა ახდენს გარკვეულ გავლენას მთელს საზოგადოებაზე.

ნაშრომის ამავე თავში რაიმონ არონი ყურადღების მიღმა არ ტოვებს პოლიტიკის მესამე მნიშვნელობას – პოლიტყ, რომელიც ეტიმოლოგიურად ბერძნული “politeia”-დან მომდინარეობს და მისი დახმარებით უფრო მეტი სიცხადე შეაქვს პოლიტიკის ზემოთ აღნიშნულ ორ ცნებას შორის არსებულ განსხვავებებში. თავისი არსით პოლიტყ ესაა ის, რასაც ბერძნები რეჟიმს, “პოლისს” უწოდებდნენ. ფართო მნიშვნელობით, ესაა განსაკუთარებული სისტემა, რომელიც გასაზღვრავს მმართველობისა და ხელისუფლების რეალიზაციის საშუალებებს, თუმცა ამავედროულად ეს თითოეულ საზოგადოებაში ადამიანთა შორის ურთიერთობის საშუალებების განმსაზღვრელიცაა. (ზოგადი ფორმულირებით, პოლიტიკა როგორც policy-ში იგულისხმება პოლიტიკური სისტემა; ინტიტუციონალური დიზაინი; სისტემა, რომელიც კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო რეგულაციებითაა განსაზღვრული). არონის შენიშვნით, პოლიტიკის მესამე მნიშვნელობის დაზუსტების შემდეგ, განსხვავება პოლიტიკას როგორც მოქმედებათა პროგრამასა და პოლიტიკას, როგორც საზოგადოებრივი ბრძოლის არენას შორის ცხადი ხდება. პოლიტიკა თავისი პირველი მნიშვნელობით, შესაძლებელია გამოვლინდეს სხვადასხვა სახით და გზით: პოლიტიკა იმ

პიროვნებებისა და ჯგუფების, ვინც საკუთარ ხელში მოაქცია ძალაუფლება და ახორციელებს მას; პოლიტიკა მათი, ვინც ჯერ არ ფლობს ხელისუფლებას და სურვილი აქვს მას დაეპატრონოს; იმ ადამიანთა და ჯგუფების პოლიტიკა, რომლებიც თავიანთ კერძო მიზნებს მისდევენ და იხრებიან საკუთარი მეთოდებისა და საშუალებების გამოყენებისკენ და ბოლოს, თავად ამ რეჟიმის შეცვლისკენ მიმართულ პირთა და ჯგუფთა პოლიტიკა, რომლებიც ამ რეჟიმის შეცვლისთვის იღწვიან. ეს ყველაფერი არსებითად არის ვიწრო თუ გლობალურ მოქმედებათა პროგრამები. არონის შენიშვნით, პოლიტიკა განსაზღვრავს სოციალური ერთობის არა მარტო რომელიმე ნაწილს, არამედ მთელი საზოგადოების სახესაც. შესაბამისად, არონი აღიარებს პოლიტიკის პრიმატს საზოგადოების განვითარებაში.

პოლიტიკა (POLICY), ვებსტერის ენციკლოპედიის მიხედვით, განმარტებულია, ერთი მხრივ, როგორც კეთილგონიერება ან სიბრძნე საჭირო ამა თუ იმ საქმეთა სამართავად, მეორე მხრივ კი, პროცედურა, რომელიც უპირატესად მატერიალურ ინტერესებს ეფუძნება. ამავე დროს, პოლიტიკა განიმარტება როგორც განსაზღვრულ მოქმედებათა კურსი ან მეთოდი, შერჩეული მრავალ ალტერნატივათა შორის, რომელიც მოცემულ პირობებში ყველაზე საუკეთესოდ წარმართავს და განსაზღვრავს მიმდინარე და მომავლის გადაწყვეტილებებს. ვებსტერის ენციკლოპედიაშივე პოლიტიკა განმარტებულია როგორც ყოვლისმომცველი გეგმა, რომელიც მოიცავს ზოგად მიზნებსა და უპირატესად სახელმწიფო ორგანოთა და მათ წარმომადგენელთა მიერ მისაღებ პროცედურებს. აქვე აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ სამეცნიერო თუ სხვა სახის ლიტერატურაში, მკვეთრი ზღვარი ივლება ისეთ ტერმინებს შორის როგორცაა გეგმა, პროგრამა და პოლიტიკა (პოლიტიკური კურსი). განსხვავებულია თითოეული ამ ტერმინის ინტერპრეტაციაც: სხვადასხვა წყაროში განსხვავებული განმარტებები გვხვდება, თუმცა თითოეული მათგანის ზოგადი მახასიათებლების გამოყოფა სავსებით შესაძლებელია. გეგმა, როგორც ამას კარლ პეტონი და დევიდ სავიცკი განმარტავენ, ხშირ შემთხვევაში გაგებულია, როგორც სასურველ დასასრულამდე მისაღწევად გამოყენებულ მოქმედებათა ზოგადი სქემა ან პროცედურათა ერთობლიობა, მაშინ როცა პოლიტიკა წარმოდგინება როგორც უპირატესად სახელმწიფო ორგანოთა და ინსტიტუტთა მიერ გატარებულ მოქმედებათა დადგენილი კურსი. რაც შეეხება პროგრამას, მასში იგულისხმება სპეციფიკურ, კონკრეტულ ნაბიჯთა ერთობლიობა, რომელიც ამა თუ იმ პოლიტიკური კურსის რეალიზაციის მიზნითა და დასახულ მიზანთა მისაღწევად ხორციელდება. ამგვარად, გეგმა შედგება კურსებისა და პროგრამებისგან და ამ სამ ცნებას შორის ყველაზე ფართო ხასიათს ატარებს. სწორედ ამიტომაც, რომ ხშირ შემთხვევაში სახელმწიფოს გრძელვადიანი სტრატეგიული კურსების გამოსახვა ხდება გეგმების სახით (იქნება ეს ხუთწლიანი, თუ რვაწლიანი). აღსანიშნავია, რომ სამეცნიერო ლიტერატურაში გეგმას, პოლიტიკურ კურსსა და პროგრამებს

⁶ Patton Carl, Sawicki David S., *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, 2/E, გვ.14

შორის არსებულ ამ განსხვავებას ზოგიერთი ავტორი ნაკლებ ყურადღებას აქცევს და მათ სინონიმებად იყენებს.

პოლიტიკის ანალიზი შესაძლებელია გაგებულ იქნეს როგორც საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესისა და მისთვის საჭირო ცოდნის წარმოების უზრუნველყოფის მექანიზმი. ამ ფართო გაგებით, პოლიტიკის ანალიზი ისეთივე ძველია, როგორც თავად ცივილიზაცია და მოიცავს კვლევის სხვადასხვაგვარ ფორმებს მისტიციზმითა და ოკულტიზმით დაწყებული, თანამედროვე მეცნიერებით დამთავრებული. პოლიტიკის ანალიზის ასეთი ფართო ფორმულირების უპირატესობა ისაა, რომ ის წარსულში და ამჟამად, პოლიტიკურად რელევანტური ცოდნის წარმოების პროცესთან დაკავშირებულ სხვადასხვანაირ მნიშვნელობათა კვლევის საფუძველს იძლევა.

პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებებს⁷ (POLICY SCIENCES) – ზოგჯერ მოიხსენიებენ როგორც პოლიტიკის პროფესიონალურ ან ინფორმაციულ-ანალიტიკურ უზრუნველყოფას⁸. პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებები კვლევის დისციპლინათშორისი დარგია, რომელიც შემეცნების მეცნიერული მეთოდებისა და ხერხების გამოყენებით ცდილობს გააუმჯობესოს საჯარო პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესი (public policy making), ასევე ხელი შეუწყოს საჯარო პრობლემების (public problems) გადაწყვეტას. პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებები⁹ ამ გაგებით (განსხვავებით “წმინდა მეცნიერებისაგან”), მოიცავს შესაბამისი დისციპლინების “გამოყენებით” ასპექტებს. საზოგადოებრივი ცხოვრების პრობლემათა ფართო სპექტრის გათვალისწინებით, პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებების სფეროში შესაძლებელია ჩართული აღმოჩნდეს მრავალი დისციპლინის წარმომადგენლები. დისციპლინები, რომლის ინტერესებიც ყველაზე უშუალო კავშირშია პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებებებისათვის დამახასიათებელ მიდგომასთან შემდეგია: პოლიტიკური მეცნიერება, სოციოლოგია, სამართალი, მენეჯმენტი, ისტორია, საჯარო ადმინისტრაცია, რომელიც ხშირად ითარგმნება, როგორც სახელმწიფო და მუნიციპალური მართვა (public administration) და ა.შ..

პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებების მიერ გამოიყენება სხვა სამეცნიერო დარგებისგან ნასესხები ხერხები, რომელიც თავისი არსით რამდენიმე დისციპლინის გადაკვეთაზე იმყოფება: სისტემური ანალიზი, ოპერაციების

⁷ 26 основных понятий политического анализа, Полис, 1993, №1, The Dictionary of Political Analysis. Jack C Piano, Robert E.Riggs, Helenah S.Robin. ABC - Clio, Santa Barbara (Calif., USA) - Oxford (Great Britain)

⁸ იმისათვის, რომ პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებები (policy sciences) არ ავურიოთ ჩვენში ფართოდ დამკვიდრებულ ცნება პოლიტიკურ მეცნიერებასთან (political science) გამართლებული იქნებოდა დასაწყისისთვის მკითხველისთვის შემოგვეთავაზებინა თარგმანის შემდეგი ვარიანტი: პოლიტიკის მეცნიერული უზრუნველყოფა. კერძოდ, აქ ლაპარაკია გამოყენებით პოლიტოლოგიაზე. ეს ტერმინი დიდი ხანია, რაც დამკვიდრდა რუსეთსა და სხვა პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში. მომავალში policy sciences-ის აღსანიშნავად სწორედ მსახდვრელს – “პოლიტიკურ-მმართველობითი” გამოვიყენებთ.

⁹ ან მეცნიერება: იხმარება როგორც მხოლოდ, ისე მრავლობით რიცხვში.

კვლევა, კიბერნეტიკა, თამაშის თეორია და სისტემების საერთო თეორია. პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებების წარმომადგენელთა განსაკუთრებული ინტერესის საგანია გადაწყვეტილების მიღების პროცესი სახელმწიფო პოლიტიკაში. ისინი თავიანთ კვლევას აძლევენ ისეთ მიმართულებას, რომ პრობლემის მიზნების ასხნიდან, ალტერნატივების შეფასებიდან, ტენდენციების ამოცნობისა და სიტუაციის ანალიზიდან მკვლევარი გავიდეს ამ პრობლემის გადაწყვეტის პოლიტიკის შემუშავებაზე. პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერება არ განიხილავს და არ ბჭობს ფუნდამენტურ ღირებულებებზე. მისი ინტერესის საგანს უფრო მეტად წარმოადგენს ფაქტობრივი ხასიათის პროპოზიციები, რომლებიც ემპირიულ შესწავლას ექვემდებარება. და მაინც, პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერების წარმომადგენლები თავისებურად მონაწილეობენ მიზნების არჩევაში, მსჯელობენ რა პრობლემის გადაწყვეტის საშუალებების სარგებლიანობაზე, იმაზე, თუ როგორია არჩევის ვარიანტთა შესაძლო სპექტრი, ალტერნატიულ გადაწყვეტილებათა სავარაუდო შედეგები.

რეალური მნიშვნელობა. პოლიტიკურ სისტემათა უმრავლესობაში, როგორც ისტორიულად არსებულ, ისე თანამედროვეში, გარკვეული ადგილი ეკავათ ექსპერტებს, რომლებიც მუდამ მზად იყვნენ თავისი გამოცდილება და ცოდნა გადაეცათ მათთვის, ვინც სახელმწიფო პოლიტიკას შეიმუშავებდა. თუმცა, როგორც უკვე ითქვა, დამოუკიდებელი სამეცნიერო დისციპლინის სახით მისი ჩამოყალიბება მხოლოდ XX საუკუნეში მოხდა. ამ დისციპლინის კონტურები მხოლოდ იკვეთებოდა, როცა ჰ. ლასუელმა 1951 წელს შემოიღო ტერმინი “პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებები”. ამის შემდეგ ღვაწლი, რომელიც ცალკეულ მეცნიერებსა და სპეციალისტებს პოლიტიკის სამეცნიერო უზრუნველყოფაში შეჰქონდათ, სულ უფრო მეტად ივსებოდა დისციპლინათშორისი თანამშრომლობით. ამის ცხადად დანახვა შესაძლებელია ისეთ დარგში როგორცაა სისტემის ანალიზი, სადაც შემუშავდა სისტემა “დაგეგმარება-დაპროგრამება-დაფინანსება”. პოლიტიკის მეცნიერული უზრუნველყოფის მომხრეები იმედს იტოვებენ, რომ დისციპლინებს შორის საზღვრები შემდგომში კიდევ უფრო ფორმალურ ხასიათს მიიღებს, რაც პოლიტიკური პროცესის შესახებ სამეცნიერო ცოდნის გაცილებით ინტეგრირებული გამოყენების საფუძველს შექმნის. ზოგიერთი კი მის საფუძველზე მომავალში პოლიტიკური მეცნიერების “სუპერდისციპლინის” სახით ჩამოყალიბებასაც არ გამორიცხავს.

პოლიტიკურ-მმართველობითი დისციპლინები (policy studies) პრაქტიკული თვალსაზრისით უნდა იქნეს გამოყენებული და მიმართულია საზოგადოებაში არსებული სოციალური პრობლემების ყველაზე ეფექტური ალტერნატიული გადაწყვეტილების ძიებაზე, მმართველობითი სისტემის დიზაინისა და ოპერატიულობის გაუმჯობესებისაკენ. კრიტერიუმად აქ გამოდის სოციალური მოგება. ანალიზი გამიზნულია მის პრაქტიკულ გამოყენებაზე, ხოლო მიზანია ეფექტური საჯარო პოლიტიკის უზრუნველყოფა. ამავე დისციპლინების მოთხოვნათა თანახმად, მკვლევრები უნდა იყვნენ ნეიტრალურები კვლევის პროცესში და ეხმარებოდნენ მთავრობას ამა თუ იმ მიზნების მიღწევაში.

პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერება მიუკერძოებელი უნდა იყოს. პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებების ფუნქციაა პრევენცია, მართვის ეფექტურობის ამაღლება, მიზნის მაქსიმალური მიღწევა მინიმალური დანახარჯებით, ღირებულებითი ორიენტირისგან თავის არიდება. უნდა აღინიშნოს, რომ პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებები მორალურობის საზღვრებს მიღმა იმყოფება. თუმცა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოებაში გავრცელებული და დამკვიდრებული ეთიკური და პოლიტიკური ნორმების დაცვა-გათვალისწინება აუცილებელია. აქვე გასათვალისწინებელია, რომ მრავალ მეცნიერს ეჭვი ეპარება მართვის დემოკრატიულ მეთოდებში და ადმინისტრაციის ერთობის შენარჩუნებასა და ჰარმონიულ თანამშრომლობას ილუზიად უფრო აღიქვამს, ვიდრე რეალობად. საბოლოოდ უნდა ითქვას, რომ პოლიტიკურ-მმართველობით მეცნიერებებს აქვთ როგორც თეორიული, ისე პრაქტიკული დანიშნულება.

პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებებისთვის რიტორიკულია კითხვები: სახელმწიფო მართვა უნდა ხორციელდებოდეს არაპროფესიონალების ხელით თუ ამისათვის სპეციალურად მომზადებული ადამიანების მიერ; რომელი უფრო გადამწყვეტია – წარმოსახვა და ინტუიცია თუ მეცნიერება და ცოდნა პოლიტიკურ-მმართველობით დისციპლინათა საბოლოო მიზნის – მართვის პროცესის ეფექტურობის უზრუნველყოფაში, და ბოლოს, მართვა ხელობა, შესაბამისად, რუტინული პროფესია უფროა თუ ხელოვნება, ინტუიციაზე პირად გამოცდილებაზე დამყარებული მოღვაწეობა?

გადაწყვეტილების მიმღები პირები მუშაობის პროცესში აწედიან არასტანდარტულ და არაპროგნოზირებად პოლიტიკურ სიტუაციებს, რომლის გადაწყვეტის შაბლონიც არ არსებობს. ამავე დროს პოლიტიკური ცხოვრებაში გადაწყვეტილების მიმღები პირები ხვდებიან ისეთ პრობლემებს, როგორცაა დროის შეზღუდულობა-დეფიციტი, არასაკმარისი ინფორმაცია, რესურსების სიმწირე. ამ გაგებით, პოლიტიკურ სიტუაციებთან გამკლავების პროცესში მართლაც გადამწყვეტ მნიშვნელობას იქნის ინტუიცია და ხელოვნება, საკუთარი წარმოსახვის უნარი და არტისტიზმი. გადაწყვეტილების მიმღები პირების ინფორმაციულ-ანალიტიკურ მხარდაჭერას უზრუნველყოფს ანალიტიკური სამსახურები, განყოფილებები, ანალიტიკოსები, ტექნიკოსები და ა.შ.

პოლიტიკურ-მმართველობით მეცნიერებებში იგულისხმება პოლიტიკური პროცესების ევრისტიკულ შემეცნებაზე ორიენტირებულ აკადემიურ დისციპლინათა ერთობლიობა, რომელთა დახმარებითაც ხორციელდება საზოგადოების და თავად ადამიანების კვლავწარმოებისა და განვითარების პროცესი, კერძოდ კი, გადაწყვეტილების მიღების სისტემის ფუნქციონირება. ე.დრორი გამოყოფს დარგობრივ მმართველობით ცოდნას (policy-issue knowledge) ანუ მართვის ცალკეულ სფეროებზე ზემოქმედებას და გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებულ ცოდნას (policy-making knowledge), რომელსაც საქმე აქვს საჯარო პოლიტიკის განხორციელების საერთო მექანიზმებთან. ცოდნის ეს დარგი აკონტროლებს მის შემადგენელ ნაწილებს და მათ შორის კოორდინაციას უზრუნველყოფს.

პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების თეორია – ესაა პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერება, რომელიც მულტიდისციპლინარულ საფუძველზე სწავლობს საჯარო პოლიტიკის კანონზომიერებებსა და მექანიზმებს. პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების თეორია დაკავშირებულია, აგრეთვე განსაზღვრულ პრობლემურ სიტუაციებში სახელმწიფო მართვის პროცესის შემუშავების, მიღებისა და განხორციელების ეფექტურობის ინტელექტუალურ უზურნველყოფასთან. პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების თეორიას აქვს როგორც ფუნდამენტური, აკადემიური, ისე გამოყენებითი ასპექტები, მოიცავს კვლევას, ორიენტირებულს, ერთი მხრივ, პოლიტიკის არსის ანალიზზე (Analysis of), მეორე მხრივ კი, კვლევას პრაქტიკული რეალიზაციისთვის – ანალიზს პოლიტიკისთვის (Analysis for). პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების თეორია ერთგვარი შემაერთებელი რგოლია ფუნდამენტურსა და გამოყენებით ცოდნას შორის. ის მოქცეულია, ერთი მხრივ, პოლიტიკური თეორიისა (გადაწყვეტილების მიღება ხელისუფლებისა და მართვის მექანიზმში) და შედარებითი პოლიტიკის (შედარებითი კვლევები საჯარო პოლიტიკასა და სახელმწიფო მართვაში) ზღვარზე, მეორე მხრივ კი, შედარებით პოლიტიკასა (პოლიტიკის ანალიზი, ტექნოლოგიების შემუშავება) და პოლიტიკურ მენეჯმენტს, მმართველობით ზემოქმედებას შორის.

პოლიტიკური სისტემა (POLITICAL SYSTEM) ადამიანთა ურთიერთობების მყარი ფორმაა, რომლის საშუალებითაც საზოგადოება იღებს და ცხოვრებაში ატარებს ავტორიტეტულ-სახელისუფლებო გადაწყვეტილებებს. პოლიტიკური სისტემა საზოგადოების სხვა სისტემებისგან განსხვავდება ოთხი მახასიათებლით:

- ის არის უნივერსალური და თავისი ზემოქმედებით მოიცავს მთელ საზოგადოებას. შესაბამისად, მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები საზოგადოების ყველა წევრზე ვრცელდება;
- ის ფიზიკური იძულების კონტროლის მექანიზმებს ფლობს და საჭიროების შემთხვევაში იყენებს კიდევ მათ;
- მისი უფლებაა გამოიტანოს გადაწყვეტილებები, მიანიჭოს მათ ლეგიტიმური ხასიათი;
- მისი გადაწყვეტილებები ავტორიტეტულ-სახელისუფლებოა, არის შესრულებადი, ანუ იგულისხმება, რომ მათ დაემორჩილებიან.

ასეთივე მახასიათებლები გააჩნია სახელმწიფოსაც, ამიტომ ტერმინი “პოლიტიკური სისტემა” ხშირად ასოცირდება სახელმწიფოს მართვასა და მასში მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესებთან. ზოგიერთი ავტორი პოლიტიკურ სისტემას ანიჭებს გაცილებით ფართო მნიშვნელობას, რომელშიც გულისხმობს თითქმის ყველა სახის საზოგადოებრივ ურთიერთობებს, რომელსაც აქვს რაიმე სახის კავშირი ავტორიტეტულ-სახელისუფლებო გადაწყვეტილებთან და რომელზედაც ვრცელდება მისი ზეგავლენა. ამ გაგებით, პოლიტიკური სისტემა განიხილება შიდაჯგუფური სისტემის სახით, რომელიც ახორციელებს

სუბსოციალურ გარემოში, ისეთში როგორცაა ოჯახი, ეკლესია, პროფკავშირი ან კომერციული ორგანიზაცია (ანუ საზოგადოების შემადგენელ სეგმენტებში), გადაწყვეტილების მიღებას. არც თუ ისე ხშირად, პოლიტიკური სისტემა განიხილება საერთაშორისო დონეზე, რომელშიც იგულისხმება ავტორიტეტულ-სახელისუფლებო უფლებამოსილება და სხვა სახის სახელმწიფოთაშორისი გავლენითი ურთიერთობები, რომელიც საერთაშორისო პოლიტიკურ სისტემას წარმოადგენს სხვადასხვა გეოგრაფიული (მაგ., დასავლეთ ევროპა), ორგანიზაციული (გაერო), ანდა ნაციონალური (ჩინეთი) ქვესისტემებით.

რეალური მნიშვნელობა. ტერმინმა “პოლიტიკური სისტემა”, რამდენიმე მიზეზით, შეავიწროვა ცნება “სახელმწიფო” და შეავსო ცნება “მმართველობის” მნიშვნელობა. ის თავისუფალია სამართლებრივი თანამდევი მნიშვნელობებისგან, რომელიც სახელმწიფოსთან ასოცირდება და უფრო მეტად ემორჩილება დაკვირვებად ქცევის კატეგორიებში განსაზღვრას. ტერმინის კონცეპტუალური სიფართოვე მას ხდის ფრიად მოსახერხებელს არაფორმალური სტრუქტურების კვლევის პროცესში, ეს მაშინ, როცა ხშირად ტერმინის “მმართველობა” გაიგივება, როგორც წესი, მხოლოდ ფორმალურ ინსტიტუტებთან ხდება. თავისი სიფართოვითა და მოქნილობით, ცნება “მმართველობა” სავსებით შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ისეთ პრიმიტიულ საზოგადოებებთან მიმართებაში, სადაც პოლიტიკური მოღვაწეობა ხორციელდება უფრო ოჯახური, ტომობრივი და სხვა არასპეციფიკური ჯგუფების მეშვეობით, ვიდრე სპეციალიზირებული მმართველობითი ინსტიტუტებით. პოლიტიკურ სისტემაზე წარმოდგენებს მიყვარათ იმ დასკვნამდე, რომ ესაა ყველაზე პროდუქტიული თეორიული მიდგომა, რადგანაც მასში აქცენტი კეთდება პოლიტიკური პროცესის სხვადასხვა ნაწილებს შორის არსებულ კავშირსა და ურთიერთხემოქმედებაზე, ისევე როგორც თავად ამ საზოგადოების სხვა ქვესისტემებთან დამოკიდებულებაზე. მისი დახმარებით ასევე იოლდება სისტემების საერთო თეორიიდან მეთოდების სესხება და სხვა დისციპლინებთან მიმართებაში მისი გამოყენება.

პოლიტიკური აქტორი (POLITICAL ACTOR). ჩვენში ეს ტერმინი რუსული ენის გავლენით შემოვიდა. იქ კი მის დამკვიდრებაზე იზრუნეს ბ. კოვალმა და მ. ილინმა¹⁰. პოლიტიკური აქტორი ესაა პირი ან საზოგადოებრივი ჯგუფი, რომელიც ზეგავლენას ახდენს ამ პოლიტიკურ სისტემაში გადაწყვეტილებების მიღებისა და განხორციელების პროცესზე. პოლიტიკაში მოქმედების სუბიექტი (პოლიტიკური აქტორი), ისევე როგორც თეატრში, “თამაშობს როლს”. თუმცა, თუ თეატრში მოქმედების განმახორციელებლების როლში გამოდიან ადამიანები, პოლიტიკის ანალიზში ასეთი როლის შესრულება ხშირად ეკისრებათ კორპორაციულ სუბიექტებს, როგორცაა მაგალითად, სახელმწიფო. მოქმედი პირების პოლიტიკური ქცევის აღწერა, ანალიზი, ახსნა და პროგნოზირება შესაძლებელია პოლიტიკური სისტემის ყველა დონეზე: ადგილობრივ, სახელმწიფოებრივ, ნაციონალურსა და საერთაშორისო დონეზე, ასევე თავად

¹⁰ Коваль Б.И., Ильин М.В. Власть versus политика. - "Полис", 1991, №5, გვ. 152

მოქმედი პირების სხვადასხვა ტიპებთან მიმართებაში – ასე მაგალითად, რომელიმე უმაღლეს თანამდებობრივ პირთან მიმართებაში, რომლის კომპეტენციაშიც შედის მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღება, ანდა ნაციონალურ პარლამენტთან ანდა ნებისმიერ ადმინისტრაციულ ორგანოსთან მიმართებაში.

რეალური მნიშვნელობა – ყველაზე ხშირად ცნებით “აქტორი” გამოიხატება ის როლი, რასაც სახელმწიფო და ცალკეული პირი ასრულებს საერთაშორისო პოლიტიკურ სისტემაში. საერთაშორისო პოლიტიკის, როგორც გადაწყვეტილების მიღების პროცესის კვლევის შემთხვევაში, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საკვანძო ფიგურებისა და ელიტური ჯგუფების ქცევის (ბიჰევიორალურ) კვლევას. მათ, ვისაც მიუღებლად მიაჩნია ინდივიდუალურ “აქტორებზე” საუბარი, ხაზს უსვამენ იმ გარემოებას, რომ სახელმწიფოს მოქმედებები ყალიბდება ფიზიკური, პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და ფსიქოლოგიური გარემოს გავლენით, რომელშიც გადაწყვეტილებები სახელმწიფოს მიერ მიიღება და არა ინდივიდუალურ აქტორთა კონკრეტული მოქმედებებით. სხვა მიდგომების შემთხვევაში, ყურადღების ცენტრში ექცევა ისეთი აქტორი, როგორცაა სახელმწიფო. ეს უკანასკნელი საერთაშორისო სისტემის ფარგლებში განიხილება როგორც სხვა სახელმწიფოებთან ურთიერთმოქმედი სუბიექტი.

პოლიტიკა – (POLITICS) ადამიანთა მოღვაწეობა, დაკავშირებული ისეთი გადაწყვეტილებების მიღებასა და გატარებასთან, რომელიც აღჭურვილია რწმუნებულებით იმ საზოგადოების მხრიდან, რომლისთვისაც ის მიიღება. ამ ცნების გამოყენების სხვადასხვა მნიშვნელობა შეიძლება დაყვანილ იქნეს ერთ ფორმულირებაზე: ტერმინით “პოლიტიკა” განისაზღვრება მოღვაწეობა და პროცესი, მაშინ, როდესაც “პოლიტიკური სისტემის” ქვეშ იგულისხმება სტრუქტურისა და ტიპური (patterned) ურთიერთობების არსებობა. პრაქტიკული მნიშვნელობით, პოლიტიკამ შეიძინა “შესაძლებლობის ხელოვნების”, “მართვის ხელოვნების” სახელწოდება. იგი განისაზღვრება როგორც მეურვეობა იმაზე, თუ “ვის რა, როდის და როგორ მიეცეს” (ჰ. ლასუელი). მას ხშირად აიგივებენ გავლენის მოხდენასთან, ხელისუფლებისთვის ბრძოლასა და საზოგადოების შიგნით მოგებისა და “სიკეთების” განაწილებისათვის ცალკეულ ინდივიდებსა და ჯგუფებს შორის მიმდინარე კონკურენციასთან. პოლიტიკაზე როცა საუბრობენ, ასევე მხედველობაში აქვთ, რომ ის მოიცავს სოციალური ხელმძღვანელობის პროცესს, კოლექტიური მიზნების წამოყენებასა და მიღწევასთან ერთად. თავის სხვადასხვა სახით: გადაწყვეტილების მიღებისათვის მოღვაწეობის სახით, სიკეთებისა და კეთილდღეობების განაწილების სახით, მიზნების წამოყენების, სოციალური ხელმძღვანელობის კუთხით, ხელისუფლებისათვის ბრძოლის, ინტერესების კონკურენციის განხორციელებით და გავლენის მოპოვებით, პოლიტიკას შეიძლება მივაღწეოთ თვალის და აღმოვაჩინოთ ყველა საზოგადოებრივ ჯგუფში. თუმცა, პოლიტიკურ დისკურსში ცნებას “პოლიტიკა”, უმეტეს წილად, აიგივებენ უფრო საჯარო მოქმედებათა

სფეროსთან და საჯარო პოლიტიკის გამანაწილებელ ღონისძიებებთან (policies and allocations), ვიდრე კერძო ორგანიზაციების შიდა პროცესებთან.

რეალური მნიშვნელობა – პოლიტიკა საზოგადოებრივი თანაცხოვრების მუდმივი ასპექტია. ის წარმოიშვა მოთხოვნილებებიდან, რომელსაც ადამიანები ერთმანეთს უყენებდნენ და აქედან გამომდინარე, ძალისხმევიდან იმ წინააღმდეგობათა გადასაწყვეტად, როცა მოთხოვნილებები აღმოჩნდა კონფლიქტური. ესაა სახელისუფლებო გადანაწილება დეფიციტური სიკეთეებისა და საერთო მიზნების მისაღწევად საზოგადოების ხელმძღვანელობის გზით. როგორც აღწერითი ტერმინი, “პოლიტიკა” კვლავ რჩება საკმაოდ მოსახრხებელ მსაზღვრელად ადამიანთა იმ სხვადასხვა სახის მოღვაწეობის აღსაწერად, რომელსაც პოლიტიკის მკვლევარი იკვლევს. თუმცა, ამ ტერმინის ანალიზის ინსტრუმენტად გამოყენების სარგებლიანობა შეზღუდულია თავად ტერმინის კონცეპტუალური შინაარსის, შემადგენლობის ფართო მნიშვნელობისა და ამორფულობის გამო.

მაშასადამე, პოლიტიკა როგორც პოლიტიკს ესაა ინდივიდებსა და ჯგუფებს შორის ურთიერთობა საზოგადოებაში ძალაუფლების გადანაწილების თაობაზე. ეს ურთიერთობა, როგორც წესი, ატარებს კონფლიქტურ ხასიათს, გამომდინარე იქიდან, რომ დაკავშირებულია სახელისუფლებო რესურსის დასაუფლებლად მიმართულ დაპირისპირებასთან იმ აქტორების მხრიდან, რომლებიც სხვადასხვა მიზნების განსახორციელებლად იბრძვიან და რომელთა მიღწევაც მათ ღირებულებათა ავტორიტარული გადანაწილებისაკენ შესაძლებელია უბიძგებდეს; პოლიტიკა როგორც პოლიტიკს დაკავშირებულია ზეგავლენასთან, სხვადასხვა სახის მანიპულაციებსა და კონტროლის მექანიზმებთან, რომელიც მიმართულია მხარდამჭერი ძალებისა და პოლიტიკური ჯგუფების გადმობირების, ხოლო საპირისპირო მიზნების მატარებელი პოლიტიკური აქტორების განეიტრალებისკენ.

ფორმულირება - გამოყენებითი პოლიტიკური მეცნიერება

ფორმულირება “გამოყენებითი პოლიტოლოგია” რუსეთში გაჩნდა და ფართო გავრცელება პოვა მთელს პოსტსაბჭოურ სივრცეში. თუმცა, კითხვა, რამდენად მართებულია ტერმინის გადმოდება, რომელსაც დასავლეთის პოლიტიკური მეცნიერების ლექსიკონში ზუსტი ანალოგი, ისეთი, რომელიც სრული სახით შესაბამისობაში მოვიდოდა მასთან, არ მოეძებნება, ჩვენში ფართო მსჯელობის საგანია. ამ თემაზე დისკუსიები სამეცნიერო წრეებში დღემდე გრძელდება. “გამოყენებითი პოლიტოლოგია” პოლიტიკის ანალიზის რუსი მკვლევრის, ადვოკატის დახასიათებით, სოციალურ-ინჟინერული და პოლიტიკური სუბდისციპლინაა, რომელიც ორიენტირებულია პოლიტიკური სფეროს განვითარების მექანიზმებისა და ტენდენციების გამოყენებასა და მათ საფუძველზე შესაბამისი პრინციპებისა და მეთოდების შემუშავებაზე: 1) პრობლემურ-პოლიტიკური სიტუაციის ანალიზის, დიაგნოსტიკისა და პროგნოზირების საწარმოებლად 2) ტიპური პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისა და პროცედურების ვარიანტთა კონსტრუირებისა და სელექციისთვის, 3)

პოლიტიკურ პროცესზე ზემოქმედებისკენ მიმართული ალგორითმებისა და ტექნოლოგიების კონსტრუირებისთვის¹¹.

პოლიტიკის ანალიზის რუსული ინტერპრეტაციის – გამოყენებითი პოლიტიკური ანალიზის – ფორმულირებაზე მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა აღნიშნული დისციპლინის ფუნქციურმა დანიშნულებამ - მისმა პრაქტიკულ-გამოყენებითმა ხასიათმა. მსაზღვრელ “გამოყენებითზე” საზგასმაც სწორედ ამ გარემოებით აიხსნება. პოლიტიკის ანალიზის გამოყენებით ხასიათზე აქცენტირებას ანგლოსაქსონური სკოლაც ახდენს, თუმცა ინგლისური ენის სპეციფიკიდან გამომდინარე, დისციპლინის სახელწოდებაში ამ მახასიათებელზე დამატებითი ყურადღების გამახვილება საჭიროდ არ მიიჩნევა¹².

ტერმინ – “გამოყენებითი პოლიტოლოგიის” ქვეშ რუსი მეკლევრები აერთიანებენ პრაქტიკული საჭიროებისათვის განკუთვნილი პოლიტიკური მეცნიერების სხვადასხვა დარგებს და არა მხოლოდ პოლიტიკის ანალიზს, რომლებიც დასავლურ პოლიტიკურ მეცნიერებაში პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებების – პოლიცე სციენცეს სახელწოდებითაა ცნობილი. ანგლოსაქსონური და კონტინენტური ევროპა მასში პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის რაციონალურ უზრუნველყოფაზე “მომსახურე” შემდეგ პოლიტიკურ დისციპლინებს აერთიანებს: პოლიტიკის ანალიზი (policy analysis), პოლიტიკური პროექტირება და გადაწყვეტილების მიღება (policy making) და საჯარო პოლიტიკა და პოლიტიკური მართვა (public policy, political management).

გასათვალისწინებელია ერთი გარემოებაც, რუს მეცნიერებს პოლიტიკის ანალიზის საკვლევ ობიექტზე მსჯელობისას ახასიათებთ პოლიტიკის ანალიზის მხოლოდ სახელმწიფო პოლიტიკამდე დაყვანისა და პოლიტიკის ანალიზის კვლევის არეალის შეკვეცის, მის მხოლოდ პოლიტიკურ თემატიკამდე დაყვანის ერთგვარი ტენდენცია. მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკის ანალიზის საკითხების მეკლევრები აღიარებენ წმინდა პოლიტიკური ფაქტორების გადამწყვეტ მნიშვნელობას სახელმწიფო თუ მუნიციპალური ორგანოების მხრიდან საზოგადოებრივი ცხოვრების ფართო სპექტრის საკითხების თაობაზე

¹¹ Дегтярев А.А. 2003. Политический анализ как прикладная дисциплина: предметное поле и направления развития – Полис, №3.

¹² როგორც უკვე ითქვა, ინგლისურ ენაში ქართული, ისევე როგორც ფრანგული და სლავური ენებისგან განსხვავებით, ცნება პოლიტიკას რამდენიმე შესატყვისი გააჩნია: politics, polity, policy. ამასთან, თითოეულ მათგანს ერთმანეთისგან სრულიად განსხვავებული მნიშვნელობა აქვს. თუკი ტერმინ polity-ს ქვეშ იგულისხმება პოლიტიკური გაერთიანება, საზოგადოება, ერთობა, ტერმინი politics-ი გამოხატავს ერთგვარ პოლიტიკურ არენას, რომელზედაც იშლება პოლიტიკური დაპირისპირებები, სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალებს შორის შეჯახებები, გავლენის სფეროების მოსაპოვებლად მიმდინარე ბრძოლა. არჩევნები ამ გაგებით სწორედ politics-ის კატეგორიაში თავსდება. რაც შეეხება ტერმინს – policy, საკმაოდ მრავალრიცხოვან განმარტებათა არსებობის მიუხედავად, უმრავლეს შემთხვევაში, ამ ტერმინის ქვეშ იგულისხმება სახელისუფლებო სტრუქტურების მიერ საზოგადოებრივი ცხოვრების ამა თუ იმ სფეროში განხორციელებული კონკრეტული კურსი, მიმართულება, ერთგვარი სტრატეგია წინასწარ გაწერილ კონკრეტულ ღონისძიებებთან ერთად.

გადაწყვეტილების მიღებისას¹³, პოლიტიკის ანალიზის საკვლევი ობიექტის მხოლოდ პოლიტიკური საკითხებით შემოსაზღვრა ნაკლებად მართებულია. საჯარო პოლიტიკის ზედმეტად ფართო ხასიათი¹⁴ მათთვის მიუღებელია. არაპოლიტიკური ხასიათის გადაწყვეტილებებს რუსი მკვლევრები ადმინისტრაციულს უფრო აკუთვნებენ, ვიდრე პოლიტიკურს. ამ შემთხვევაში რუს მკვლევრებს ცნებები ერევათ. მკვლევართა იგივე კატეგორიას არც პოლიტიკის ანალიზის დასავლელი სპეციალისტების მიერ ზედმეტად ვიწრო ინტერპრეტაცია აკმაყოფილებთ. რუს მკვლევრებს პოლიტიკის ანალიზის საკვლევი ინტერესი დაყავთ მხოლოდ სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოების მოდერნიზაციას და უგულვებელყოფენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე არაფორმალური აქტორების გავლენას, რაც გაუმართლებელია. რეალურად, რუსი მკვლევრები, საჯარო პოლიტიკაზე საუბრისას, პოლიტიკას განსაზღვრავენ როგორც შეჯახებათა სფეროს (Politics) და არა როგორც მომავალ მოქმედებათა კურსს (Policy), ამიტომ სურთ ყველაფერი, რაც დაკავშირებულია საჯარო პოლიტიკასთან ახსნან და დაუქვემდებარონ პოლიტიკურ ფენომენს. მსგავსი გაურკვევლობები აიხსნება იმ გარემოებით, რომ ინგლისურ ენაში პოლიტიკის გამომსახველი მრავალ ცნებას შორის არსებული სხვაობის ასახვას ქართული ენა, ისევე როგორც რუსული, არ იძლევა. ამიტომ შევთანხმდეთ, რომ პოლიტიკის ანალიზში იგულისხმება პოლიტიკურ-მმართველობითი კურსის ანალიზი.

ჩვენში ჯერ კიდევ ბევრი ვერ ასხვავებს ერთმანეთისგან “პოლიტიკურ ანალიზსა” და “პოლიტიკის ანალიზს”. ბევრისათვის ჯერ კიდევ გაუგებარი რჩება, თუ რა იგულისხმება “პოლიტიკის ანალიზის” ქვეშ. პრობლემის საფუძველი ისაა, რომ როგორც პრაქტიკულ, ისე აკადემიურ წრეებში, ტერმინ “პოლიტიკის ანალიზის” ქვეშ გულისხმობენ სულ სხვადასხვა, ზოგჯერ კი ურთიერთგამომრიცხავ ცნებებსაც კი, რომელთა უმრავლესობა “ოლიტიცს”-ის კატეგორიებს უფრო შეესაბამება. პრაქტიკულ პოლიტიკაში, ცნება “პოლიტიკის ანალიზი” გამოიყენება ოთხი მნიშვნელობით: 1. საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ინფორმაციული უზრუნველყოფა; 2. “სიტუაციური ანალიზი”, ანუ საერთაშორისო, რეგიონალურ, საგარეო არენაზე ძალთა განლაგებისა და გადაჯგუფების ანალიზი, ე.წ. პოზიციონირების პრობლემები და ა.შ.; 3. სახელმწიფო გადაწყვეტილებების საექსპერტო თანხლება-უზრუნველყოფა (პოლიტიკის სხვადასხვა მიმართულებებში დარგობრივი, მიზნობრივი და კომპლექსური პროგრამების შემუშავება, ასევე სტრატეგიული დაგეგმვა) და ბოლოს, 4. პოლიტიკური უზრუნველყოფა. ამ ბოლო მნიშვნელობით, ანალიტიკას, ხშირ შემთხვევაში, ერთგვარი შუალედური პოზიციები უკავია რეკლამასა და პროპაგანდას შორის.

სამეცნიერო სფეროშიც, ასეთივე ერთგვარი უცნაური სიტუაცია ჩამოყალიბდა. ხშირად, “პოლიტიკის ანალიზში” პრაქტიკულ-გამოყენებითი ანალიტიკური

¹³ Patton Carl, Sawicki David S., *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, 2/E, გვ. 37

¹⁴ დასავლელი მკვლევრები მასში იგულისხმობენ ყველა გადაწყვეტილებას, მიღებულს ხელისუფლების ნებისმიერი, – სახელმწიფო თუ ადგილობრივი – ორგანოების მიერ.

მუშაობის გარდა, (რომელიც კონკრეტული დამკვეთისთვის რომელიმე საზოგადოებრივი პრობლემის შეფასებისა და გადაწყვეტისთვის საჭირო პრაქტიკულ-გამოყენებითი სამუშაოს შესრულებას გულისხმობს), გულისხმობენ ფუნდამენტურ კვლევას, ასევე პირველადი მონაცემების შეკრებას, სისტემაში მოყვანას, დამუშავებასა და ამ კვლევისთვის საჭირო მეთოდოლოგიასა და მეთოდებს. ასეთი სიტუაცია, ადვოკატის აზრით, არის დისციპლინის დიფერენციაციის დაბალი ხარისხს და ჯერ კიდევ დაუძლეველი “პირველყოფილი” სინკრეტიზმის შედეგი¹⁵. ეს კი ჩვენში, ისევე როგორც რუსეთში, ამ დარგის განვითარების არცთუ ისე დიდი ხნის ისტორიით შეიძლება აიხსნას.

¹⁵ Дегтярев А.А. 2003. Политический анализ как прикладная дисциплина: предметное поле и направления развития – Полис, №3.

1.2 რას წარმოადგენს საჯარო პოლიტიკა (*public policy*)

საჯარო პოლიტიკის საკმაოდ მრავალრიცხოვანი დეფინიციები არსებობს. ფართო განსაზღვრებით, საჯარო პოლიტიკა არის სამთავრობო ჯგუფის დამოკიდებულება გარემოცვისადმი. მსგავსი განსაზღვრება ნაკლებად იმსახურებს ნდობას, რადგან იმდენად ფართოა, რომ საკმაოდ ბევრ კითხვას ბადებს. ზოგიერთი დასავლელი მეცნიერი საჯარო პოლიტიკას განმარტავს როგორც საზოგადოებრივი ცხოვრების ამ თუ იმ სფეროში მთავრობის მიერ არჩეულ ან უარყოფილ ნებისმიერ კურსს. თუმცა, ამ დეფინიციაში სულაც არ კონკრეტდება, თუ რას გადაწყვეტს და რას უარყოფს მთავრობა. ამდენად, ტერმინის განსამარტავად არც ამ დეფინიციაზე დაყრდნობა გამოგვადგება. თუკი საჯარო პოლიტიკაში ზოგიერთი დასავლელი მეცნიერი გულისხმობს ყველაფერს იმას, რის განხორციელებას ან არ განხორციელებასაც მთავრობა გადაწყვეტს, პროფესორი რიჩარდ როუზი კონკრეტულ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე მეტად საჯარო პოლიტიკაში გულისხმობს მომავლისკენ მიმართულ, ერთმანეთთან მეტ-ნაკლები კავშირის მქონე ღონისძიებათა გრძელვადიან სერიას. როუზის პოზიციას, რომლის თანახმადაც საჯარო პოლიტიკა ესაა მოქმედებათა ერთობლიობა და არა რაიმე საკითხთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილება იმაზე, თუ რა უნდა გაკეთდეს მომავალში, ბევრი მკვლევარი იზიარებს. კარლ ფრიდრიხი გეთავაზობს შემდეგ დეფინიციას – საჯარო პოლიტიკა ესაა ცალკეული ინდივიდების, ჯგუფების ან მთავრობის მიზანმიმართული მოქმედება, რომელიც შესაბამის პირობებში დასახული მიზნის მისაღწევად ხორციელდება. სწორედ ამ შესაბამისი გარემო-პირობებიდან ხდება, ერთი მხრივ, დასახული მიზნის განსახორციელებლად საჭირო რესურსებისა და შესაძლებლობების, მეორე მხრივ კი – მიზნის განხორციელების გზაზე არსებული წინააღმდეგობებისა და ხელისშემშლელი ფაქტორების განსაზღვრა. საჯარო პოლიტიკა კი განიხილება როგორც გარკვეულ მოქმედებათა ერთობლიობა, მიმართული სასურველი რეზულტატების უზრუნველსაყოფად.

მაშასადამე, ფრიდრიხის განსაზღვრებაში დეფინიცია შეივსო და განისაზღვრა როგორც არა უბრალოდ მოქმედებათა, არამედ უკვე მიზანმიმართულ მოქმედებათა ერთობლიობად. საჯარო პოლიტიკა ფრიდრიხის მიერ რედაქტირებულ ვარიანტში უკვე ასე უღერს: ესაა მიზანმიმართულ მოქმედებათა ერთობლიობა, რომლითაც ხელმძღვანელობენ პოლიტიკური აქტორები ანდა აქტორთა ჯგუფები პრობლემის გადაწყვეტის პროცესში. თუმცა, ზოგიერთი ავტორი მთლიანად არც ფრიდრიხის განსაზღვრებას იწონებს. მათ შორისაა ჯეიმს ანდერსონი. იგი ფრიდრიხს უწუნებს იმას, რომ მის განსაზღვრებაში ნათლად არაა გამოკვეთილი, თუ რა არის უკვე გადაწყვეტილი განსახორციელებლად და რა იგეგმება მომავალში დასახული მიზნის მისაღწევად¹⁶. ანდერსონი ფრიდრიხის განსაზღვრებაში ასეთ სხვაობას ვერ

¹⁶ Anderson, James E. , 2003. Public Policymaking, 5th ed. Houghton Mifflin. გვ. 18

პოულობს და გეთავაზობს საკუთარ დეფინიციას, რომელიც, მისი აზრით, სწორედ ფრიდრიხის დეფინიციის აღნიშნული ნაკლის გამოსწორებას ისახავს მიზნად. ანდერსონის განმარტებით, საჯარო პოლიტიკა ესაა მოქმედებათა მიზანმიმართული კურსი, გატარებული ცალკეულ აქტორთა ან აქტორთა ჯგუფის მიერ, რომელიც რომელიმე პრობლემის გადაჭრასა და პრობლემატური საკითხის გადაწყვეტას ემსახურება. ეს დეფინიცია, ანდერსონისვე შენიშვნით, უსვამს ხაზს არა იმას, თუ რა იგეგმება ან ივარაუდება მომავალში ამ პრობლემის გადასაწყვეტად, არამედ იმას, თუ რა გაკეთდა ამ პრობლემის გადასაწყვეტად, რომელიც სისრულეში უკვე პოლიტიკოსებმა უნდა მოიყვანონ. აქვე გვინდა შევნიშნოთ, რომ ანდერსონი ერთმანეთისგან ანსხვავებს პოლიტიკურ კურსსა და გადაწყვეტილების მიღებას, ამ უკანასკნელს განიხილავს როგორც ალტერნატიულ გადაწყვეტილებებს შორის არჩევანის კეთების პროცესს. საჯარო პოლიტიკის ასეთი მრავალფეროვანი ინტერპრეტაციების არსებობის მიუხედავად, იმაში რომ საჯარო პოლიტიკის განხორციელების ექსკლუზიური უფლებით მხოლოდ ხელისუფლება სარგებლობს, მკვლევრები ერთსულოვანი არიან.

საჯარო პოლიტიკა დაკავშირებულია სამთავრობო გადაწყვეტილებებთან როგორც ადგილობრივ, ისე სახელმწიფოებრივ დონეზე და ხორციელდება სახელმწიფო და სამთავრობო სტრუქტურების მიერ. თუმცა, ეს აღნიშნულ პროცესში არასამთავრობო სტრუქტურების ჩართვისა და მონაწილეობის შესაძლებლობას სულაც არ გამორიცხავს. დევიდ ისტონი ამ კატეგორიის აქტორებს, ერთი შეხედვით აუტსაიდერებს, პოლიტიკურ სისტემაში “ავტორიტეტების” სახელით მოიხსენიებდა. საჯარო პოლიტიკა მიმართულია სასურველი შედეგების მიღწევისკენ და ამ გაგებით საჯარო პოლიტიკის განმახორციელებელი გამოდიან ერთგვარი დიზაინერების, ჰიპოთეზურად პროექტირებული მომავლის რეალიზატორების როლში. თუმცა, წინასწარ დასახული მიზნების რეალური განხორციელება ყოველთვის როდი ხერხდება. ამასთან გასათვალისწინებელია ერთი გარემოებაც. კერძოდ, საჯარო პოლიტიკა თავის არსში არა მარტო გადაწყვეტილების მიღებას, არამედ ამ გადაწყვეტილების რეალიზაციისთვის საჭირო გზების განსაზღვრასა და გადაწყვეტილების რეალიზაციის პროცესში არსებული წინააღმდეგობების დაძლევისადაც გულისხმობს. რა და როგორ – აი ის ძირითადი კითხვები, რაზედაც საჯარო პოლიტიკის სუბიექტებს უწევთ პასუხის გაცემა არსებულ გამოწვევებზე საპასუხო კონკრეტული პრობლემების გადაწყვეტის პროცესში. ამ გაგებით, საჯარო პოლიტიკა ადვილად შეიძლება შევადაროთ ტონის გამოწვევა-პასუხის თეორიას.

მაგალითად, ლ.პალი საჯარო პოლიტიკას განსაზღვრავს, როგორც მოქმედების ან უმოქმედობის კურსს, არჩეულს სახელისუფლებო ორგანოების მიერ და მიმართულს განსაზღვრულ პრობლემათა ან პრობლემათა ჯგუფის გადასაწყვეტად¹⁷. ჯ.მანჰიმი და რ.რიჩი საჯარო პოლიტიკას განსაზღვრავენ

¹⁷ Pal L. 1992. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Scarborough. გვ. 49

როგორც მთავრობის თანამშრომელთა რეგულარულ მოქმედებას ან უმოქმედობას, განხორციელებულს კონკრეტული სქემების მიხედვით¹⁸. გამომცემლობა ბრუკინგის პოლიტიკური ლექსიკონის მიხედვით, საჯარო პოლიტიკა წარმოადგენს არსებული საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე განხორციელებულ მოქმედებათა ერთობლიობას, რომელსაც აწარმოებენ არჩეული ან დანიშნული სახელმწიფო მოხელეები¹⁹.

როგორც ამ არაერთი განმარტებიდან ჩანს, საჯარო პოლიტიკა, ხშირ შემთხვევაში, უკავშირდება სახელმწიფო-სახელისუფლებო სტრუქტურის მიერ განხორციელებულ ქმედებებს. გასაკვირი არაა, რომ ჩარღზ ლინდბლომი პოლიციის სუბიექტებად მხოლოდ ხელისუფლების სამი შტოს წარმომადგენლებს მიიჩნევდა. თუმცა, საჯარო პოლიტიკის მხოლოდ სახელმწიფო პოლიტიკასთან, ანუ სახელმწიფო სახელისუფლებო ორგანოების მიერ საზოგადოებრივი ცხოვრების ამა თუ იმ სფეროში გატარებულ პოლიტიკურ კურსთან გაიგივება არამართებულია. შესაბამისად, პოლიტიკის ანალიზის ცნების მხოლოდ სახელმწიფო პოლიტიკამდე დაყვანა მუნიციპალური ორგანოების მუშაობის სრულ იგნორირებასა და მათ მიერ ადგილზე წარმოებული პოლიტიკურ-მმართველობითი კურსის ფარგლებით გათვალისწინებულ დონისძიებათა იგნორირებას განაპირობებს.

როგორც ამ არაერთი დეფინიციიდან ჩანს, საჯარო პოლიტიკის განსაზღვრის არაერთი გზა არსებობს. საჯარო პოლიტიკის შექმნაში მონაწილე თითოეულ აქტორს ის განსხვავებულად ესმის და, საკუთარი ჩართულობიდან გამომდინარე, მის ინტერპრეტაციას ცდილობს. ასე მაგალითად, ჟურნალისტისთვის საჯარო პოლიტიკა, პირველ რიგში, სახელმწიფო სექტორის ღიაობასა და ინფორმაციის გამჭვირვალობასთან ასოცირდება. არასამთავრობო ორგანიზაციისთვის კი საჯარო პოლიტიკა მოქალაქეთა თანამონაწილეობით განხორციელებულ სახელმწიფო პოლიტიკასთანაა დაკავშირებული. რადგანაც საჯარო პოლიტიკის ერთ დეფინიციასზე შეთანხმება ვერ ხერხდება, ქვევით წარმოგიდგინთ სხვადასხვა ავტორის მიერ შემოთავაზებულ დეფინიციებს, რომელთა საფუძველზე საჯარო პოლიტიკის რამდენიმე მნიშვნელოვანი მახასიათებელი იკვეთება, კერძოდ, საჯარო პოლიტიკა - ესაა პოლიტიკური კურსი,

რომელიც “საზოგადოების” სახელით ხორციელდება;

რომელიც ძირითადად მთავრობის მიერ ინიცირდება და ხორციელდება;

რომელიც ინტერპრეტირებული და განხორციელებულია საჯარო და კერძო სექტორის აქტორების მიერ

¹⁸ Manheim G., Rich R. 1991. Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science. New York. გვ. 129

¹⁹ Дегтярев А.А.1998. *Основы политической теории*. М. გვ. 39

რომლის განხორციელებას მთავრობა გეგმავს

რომელზე მუშაობასაც მთავრობა ირჩევს ან უარყოფს

ავტორები	„საჯარო პოლიტიკა“
კლარკ კონრანი	ტერმინი საჯარო პოლიტიკა ყოველთვის უკავშირდება სამთავრობო მოქმედებებსა და ამ მოქმედებათა განმსაზღვრელ ფაქტორებს
კლარკ კონრანი	საჯარო პოლიტიკა სამთავრობო სტრუქტურებში საჯარო სიკეთეთა განაწილების შესახებ (ვის რამდენი მიეცეს) მიმდინარე ბრძოლისა და დაპირისპირების შედეგია
თომას დაი	საჯარო პოლიტიკა ისაა, რასაც ხელისუფლება ირჩევს გააკეთოს ან არ გააკეთოს
კლარკ კონრანი და ელიოზ მალონე	საჯარო პოლიტიკა საზოგადოებრივი მიზნების მიღწევისთვის განხორციელებული პოლიტიკური გადაწყვეტილებებია
გაი პიტერსი	ყველაზე მარტივი ფორმულირებით, საჯარო პოლიტიკა - ესაა სამთავრობო მოქმედებების ჯამი, რომლებიც პირდაპირ ანდა სააგენტოების მეშვეობით ხორციელდება და მოქალაქეთა ცხოვრებაზე საკმაოდ დიდ ზეგავლენას ახდენს

ამ განსაზღვრებებიდანაც კარგად ჩანს, რომ საჯარო პოლიტიკისთვის განმსაზღვრელია საზოგადოება, რადგან, კერძო სექტორის გადაწყვეტილებებისგან განსხვავებით, სწორედ საჯარო პოლიტიკა ახდენს ზეგავლენას საზოგადოების უდიდეს ნაწილსა და მის ინტერესებზე. ამიტომაც, რომ როგორც მთავრობა, ისე სამთავრობო გადაწყვეტილებები და პოლიტიკური კურსები ასეთი წინააღმდეგობრივი, ზოგჯერ არაფრის მომცემი და ამავდროულად ასეთი მნიშვნელოვანია. ის, რომ სწორედ საზოგადოებაა პოლიტიკური ავტორიტეტის ძირითადი წყარო, ხელისუფლებას საზოგადოების სახელით მოქმედების საშუალებას აძლევს.

კავშირი საჯარო პოლიტიკასა და სამთავრობო ინსტიტუტებს შორის საკმაოდ მჭიდროა. პოლიტიკა საჯარო პოლიტიკად მანამდე არ იქცევა, სანამ მას რომელიმე სამთავრობო ინსტიტუტი არ დაამტკიცებს, განახორციელებს და დანერგავს. სამთავრობო ინსტიტუტები საჯარო პოლიტიკას სამ განსხვავებულ მახასიათებელს ანიჭებენ. პირველი მდგომარეობს იმაში, რომ სწორედ მთავრობაა ის ინსტიტუტი, რომელიც პოლიტიკურ კურსს ლეგიტიმაციით უზრუნველყოფს. სწორედ ამიტომ მთავრობის მიერ არჩეული ესა თუ ის პოლიტიკა განიხილება ლეგალური ვალდებულების სახით, რომელიც

მოქალაქეებს ლოიალურობისაკენ უბიძგებს. ადამიანებმა სხვადასხვა ჯგუფისა თუ ასოციაციის (კორპორაციის, ეკლესიის, პროფესიული ორგანიზაციის, მოქალაქეთა ასოციაციისა და სხვა) პოლიტიკა შესაძლოა აღიქვან როგორც საკმაოდ მნიშვნელოვანი და რაიმე სახით მათი ქმედებების განმსაზღვრელი და დამავალდებულებელი. თუმცა მხოლოდ სამთავრობო პოლიტიკა შეიცავს ასეთ ლეგალურ ვალდებულებას, თავს მოახვიოს საზოგადოებას საკუთარი გადაწყვეტილებები. მეორე მახასიათებელი საჯარო პოლიტიკის უნივერსალურობაში მდგომარეობს. სამთავრობო პოლიტიკური კურსები საყოველთაოობით გამოირჩევა. მხოლოდ სამთავრობო პოლიტიკა ვრცელდება საზოგადოების ყველა წევრზე. სხვა ჯგუფებისა და ორგანიზაციების პოლიტიკა კი საზოგადოების მხოლოდ ნაწილს მოიცავს და ასეთი საყოველთაოობით არ გამოირჩევა. დაბოლოს, მთავრობაა ის ინსტიტუტი, რომელიც ფლობს მონოპოლიას ძალადობაზე. მხოლოდ მთავრობას აქვს უფლება, დასაჯოს პოლიტიკათა ყველა დამრღვევი. სანქციები, რომლებიც შესაძლებელია დააწესონ საზოგადოების სხვა ჯგუფებმა და ორგანიზაციებმა, გაცილებით შეზღუდულ ხასიათს ატარებს. სწორედ ამაში მდგომარეობს სამთავრობო ინსტიტუტების უნარი, უზრუნველყონ საზოგადოებრივი ლოიალურობა, დანერგონ პოლიტიკური კურსები, რომლებიც მთელ საზოგადოებაზე ვრცელდება, და სარგებლობდნენ ძალადობის გამოყენების მონოპოლისტური უფლებით, რაც ინდივიდებსა და ჯგუფებს შესაბამისი ქმედებებისაკენ უბიძგებს.

საჯარო პოლიტიკა იბადება იქ, სადაც არსებობს მოთხოვნა არსებულ პრობლემათა მოგვარების აუცილებლობაზე, ანუ გახმოვანებულ ხასიათს იღებს ზოგიერთი პრობლემა იმ მრავალ პრობლემათა შორის, რომელიც საზოგადოებაში არსებობს. თუმცა, მხოლოდ ცალკეული მათგანი თუ ხდება სამთავრობო ყურადღების და შემდეგ რეაგირების საგანი. ასე რომ, საჯარო პოლიტიკის განხორციელება, თავისი არსით, შერჩევით ხასიათს ატარებს. საჯარო პოლიტიკა იწყება მაშინ, როცა მეგაპრობლემატიკიდან ხდება რამდენიმე ყველაზე აქტუალური პრობლემის გამოყოფა და მათ გადაწყვეტაზე მუშაობა. შერჩევის პროცესში ის კრიტერიუმი, რომ პრობლემა დაუყოვნებლივ გადაწყვეტას მოითხოვს და ხელისუფლების მხრიდან გადაუდებელი მსჯელობის საგანი უნდა გახდეს, ყოველთვის როდია განმსაზღვრელი. თუ რომელი პრობლემა იქნება შერჩეული პოლიტიკოსების მხრიდან რეაგირების საგნად, დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე. მათ შორის განმსაზღვრელია ის კრიტერიუმები, რომლითაც პოლიტიკოსები ხელმძღვანელობენ მართვის პროცესში. პრობლემების შერჩევა ასევე დამოკიდებულია პრობლემის სიმწვავეზე და იმაზე, თუ ვის მიერ და რამდენად კატეგორიული ფორმითაა პრობლემა ინიცირებული. განმსაზღვრელია ისიც, თუ ვინ ახმოვანებს ამა თუ იმ პრობლემას და რა ძალითა და საშუალებებით ცდილობს იგი პოლიტიკოსების მხრიდან ყურადღების მიქცევას. პრობლემათა გამომხმოვანებლის როლში შეიძლება გამოვიდეს რომელიმე კონკრეტული მოქალაქე, გარკვეული ჯგუფის წარმომადგენლობა, ოფიციალური პირები. მათ მიერ გახმოვანებული მოთხოვნები წარმოადგენს სამთავრობო სტრუქტურებიდან შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების საფუძველს, რომელიც მიმართული იქნებოდა აღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტისა ან მისი სიმწვავის შემცირებისაკენ.

გასათვალისწინებელია, რომ საჯარო პოლიტიკაში იგულისხმება მხოლოდ და მხოლოდ ის აქტები, რომელიც ხორციელდება და არა ის ინიციატივები, რაზეც მიმდინარეობს მსჯელობა, ანდა რომლის განხორციელებაც იგეგმება. უნდა განვასხვავოთ ერთმანეთისგან Policy output (პოლიტიკის შედეგი/რეზულტატი) და Policy outcome (პოლიტიკის შედეგი/რეზულტატი). ორივე მათგანი ერთნაირად ითარგმნება. თუმცა, თუკი პირველში ამა თუ იმ სოციალურ სფეროში გატარებული კურსის პირდაპირი შედეგები იგულისხმება (ხშირ შემთხვევაში მისი გამოხატვა ციფრებითა და პროცენტული მაჩვენებლებით ხდება), მეორე – გატარებული პოლიტიკის ირიბ შედეგებზე მიუთითებს, ანუ ასახავს თუ რა გავლენა იქონია მიღებულმა შედეგებმა უკვე სხვა სფეროებსა და სხვა პრობლემატიკის მოხსნა-შემცირებაზე. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, პირველში იგულისხმება პოლიტიკის რეზულტატი, მეორეში კი ამ მიღებული რეზულტატის ზეგავლენა. ასე მაგალითად, საგადასახადო ადმინისტრირების პოლიტიკის გამკაცრება, რეზულტატის სახით, იძლევა გადასახადების ამოღებას, ირიბი შედეგების სახით კი დადებითად მოქმედებს ბიუჯეტის შევსებასა და თუნდაც იმავე სოციალურ დახმარებათა პროგრამების დროულ დაფინანსებასა და მთლიანად, სოციალური სისტემის გაუმჯობესებაზე.

საჯარო პოლიტიკა შეიძლება იყოს პოზიტიური ან ნეგატიური იმის მიხედვით, თანხმდება თუ არა მთავრობა პრობლემათა დაუყოვნებლივ მოგვარებაზე მუშაობის დაწყების მოთხოვნას. გასათვალისწინებელია, რომ საჯარო პოლიტიკა, თავისი ნეგატიური გაგებით, შეიძლება იყოს ორი ტიპის: უარყოფითი, როცა ხელისუფლება შემოთავაზებული პრობლემის მოგვარებაზე საერთოდ უარს აცხადებს და იგნორირებითი, როცა ხელისუფლება ყურადღებას უთმობს სხვა პრობლემატიკას. უკანასკნელ შემთხვევაში, პრობლემატური საკითხის დღის წესრიგში თავიდან დაყენების, შესაბამისად, მისი მოგვარების ალბათობა ჯერ კიდევ რჩება.

საჯარო პოლიტიკა, დადებითი გაგებით, მთლიანად ეფუძნება კანონს²⁰. ასე მაგალითად, გადასახადების გადახდა, ისევე როგორც საერთაშორისო ვალდებულებათა შესრულება, აუცილებელია, რადგან წინააღმდეგ შემთხვევაში, ურჩთათვის წესდება სანქციები და ხდება შესაბამისი პასუხისმგებლობის დაკისრება. საჯარო მართვა, თავისი ხასიათით, ავტორიტეტულია ანუ მთელ საზოგადოებას მოიცავს. თუმცა, ეს ფაქტორი შესაძლებელია სულაც არ იყოს გადამწყვეტი ამა თუ იმ პოლიტიკური კურსის წარმატებით განხორციელების საქმეში. მაგალითად, ალკოჰოლურ სასმელზე აკრძალვის დაწესება – ე.წ. “მშრალი კანონი” შეერთებულ შტატებში. ამ შემთხვევაში, ძლიერი მექანიზმების არსებობის მიუხედავადაც კი, ეფექტურ შედეგებს მაინც ვერ მიაღწიეს. საჯარო მმართველობა სარგებლობს კანონიერი ძალადობის უფლებით, რასაც მოკლებულია არასახელმწიფო სექტორი.

²⁰ იმ შემთხვევაში თუ მსგავსი პოლიტიკური კურსის გასატარებლად შესაბამისი კანონმდებლობა არ არსებობს, ხდება ახალი საკანონდებლო ინიციატივების შემუშავება და დამტკიცება.

კანონიერი იძულების მონოპოლიის უფლებით მხოლოდ სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოები არიან აღჭურვილნი.

საჯარო პოლიტიკის კატეგორიები – შეერთებული შტატების მაგალითზე არსებობს საერთოსახელმწიფოებრივი, სახელმწიფოებრივი და ლოკალური (ფედერალური) საჯარო პოლიტიკა. ტრადიციულ სახელმწიფო პოლიტიკას, ანუ პოლიტიკურ კურსებს მიეკუთვნება: საგარეო პოლიტიკა, ეკონომიკური სტაბილურობა, გარემოს დაცვითი საქმიანობა, სამედიცინო დახმარება, მომხმარებელთა უფლებების დაცვა, სამართალდაცვითი საქმიანობა, საყოველთაო კეთილდღეობა, განათლება, ტრანსპორტი. ასხვავებენ საშინაო და საგარეო საჯარო პოლიტიკას. საჯარო პოლიტიკის ტიპოლოგია ქვემოთ მოცემული კატეგორიების მიხედვით, შემდეგნაირად გამოიყურება:

საზოგადოებრივი ცხოვრების სფეროების მიხედვით - საყოველთაო კეთილდღეობის პოლიტიკა, პოლიტიკა ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხებში, პოლიტიკა საერთაშორისო ურთიერთობებში.

დროის მიხედვით – მეორე მსოფლიო ომის შემდეგობი, ეიზენჰაუერის კურსი და ა.შ.

ინსტიტუციონალური მიდგომის მიხედვით: საკანონმდებლო, სასამართლო, დარგობრივი.

პროცესუალური ასპექტის მიხედვით - მიმდინარე და პროცედურული.

საზოგადოებრივი დოვლათის და კეთილდღეობათა განაწილების კუთხით გამოყოფენ - გამანაწილებელ, გადამანაწილებელ, მარეგულირებელ და თვითრეგულირებად პოლიტიკებს.

გამანაწილებელ (distributive) პოლიტიკაში იგულისხმება – მომსახურეობისა და შემოსავლების თანაბარი განაწილება მოსახლეობის გარკვეულ სეგმენტებს შორის. მაგალითად, უფასო სასკოლო განათლების უზრუნველყოფის პროგრამის განხორციელება, რომელიც პირველ რიგში სოციალურად გაჭირვებული მოსახლეობის კატეგორიისთვის არის გათვალისწინებული. გამანაწილებელი პოლიტიკა, თავისი არსით, ყველაზე ეთიკურია, რადგან მისი განხორციელების შემთხვევაში საზოგადოების ყველა სეგმენტი მოგებული რჩება, გადასახადებიდან შემოსული თანხები კი ძირითადად სოციალურ პროგრამების უზრუნველყოფას ხმარდება. აღნიშნული პოლიტიკა დამახასიათებელია სოციალ-დემოკრატიული მაღალგანვითარებული ქვეყნებისთვის (დანია, ჰოლანდია, შვედეთი და ა.შ.).

მარეგულირებელი (regulatory) პოლიტიკა მოიცავს რაღაც შეზღუდვების დაწესებას საზოგადოების გარკვეულ სეგმენტებზე. ეს ზღუდავს ამ კატეგორიის ადმიანებისა და სოციალური ჯგუფების მოქმედების თავისუფლებას. სწორედ ესაა გამანაწილებელ პოლიტიკისგან მისი სხვაობაც, რადგან ეს უკანასკნელი თავისუფლებათა ზრდისკენ არის მიმართული. მაგალითად, მარეგულირებელი

პოლიტიკა ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხებში ხორციელდება იარაღის ტარებაზე კონტროლის დაწესების გზით. მარეგულირებელი პოლიტიკის განხორციელების მექანიზმის სახით აქ მაკონტროლებელი ინსტიტუტები გამოდიან. სალიცენზიო სისტემაც სწორედ ამ მექანიზმის შემადგენელი ნაწილია. მარეგულირებელი პოლიტიკის განხორციელებას ყოველთვის თან ახლავს საზოგადოების “მოგებულ” და “წაგებულ” ნაწილად დაყოფის მტკივნეული პროცესი. ამ პოლიტიკის განხორციელების საფუძველად, ჩვეულებრივ, სამართლებრივი და საზოგადოებრივი ინტერესი ცხადდება.

თვითრეგულირებადი (self-regulatory) – თვითრეგულირებად პოლიტიკას, მარეგულირებელ პოლიტიკასთან ბევრი საერთო აქვს. ისიც, მარეგულირებელი პოლიტიკის მსგავსად, შეზღუდვასა და კონტროლისკენაა მიმართული. განსხვავება მათ შორის ისაა, რომ თვითრეგულირებადი პოლიტიკა საკუთარი წევრებისა და გარემოცვის ინტერესების დაცვის მიზნით ტარდება.

გადამანაწილებელი (redistributive) – გადამანაწილებელი პოლიტიკა გულისხმობს მთავრობის მხრიდან ამა თუ იმ სოციალური ჯგუფისთვის მხარდაჭერის გადახედვას. მსგავსი პოლიტიკა, როგორც წესი, მკვეთრი სოციალური ცვლილებების განხორციელების შემდეგ მიიღება. მაგალითად, რევოლუციების შედეგად სოციალური და ქონებრივი კაპიტალის ხელახალი გადანაწილება ჩვეული მომენტია. მას საფუძველად უდევს სოციალური სამართლიანობის უზრუნველყოფის პრინციპი. გადამანაწილებელი პოლიტიკის კარგი ილუსტრაციაა სიღარიბის წინააღმდეგ ბრძოლა, რომელიც მიმართულია არსებული სოციალური მდგომარეობის გამოსწორებისა და სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი მოსახლეობის პროცენტული მაჩვენებლის შემცირებისკენ.

გამოიყოფა ასევე მატერიალური და სიმბოლური პოლიტიკა, ასევე პოლიტიკა, რომელიც მიმართულია კოლექტიური ან კერძო კეთილდღეობების დაცვის უზრუნველყოფისკენ.

ჩარლზ ლინდბლომის აზრით, სახელმწიფო პოლიტიკაში უმნიშვნელოვანესი კითხვა პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა ბუნებას უკავშირდება. ცენტრალური კითხვა კი ეხება ხელისუფლების საკითხს, კერძოდ კი, იმის გარკვევას, ვინ და რამდენად რჩება მოგებულნი ამა თუ იმ გადაწყვეტილების შედეგად. კითხვა, რომელსაც ლასუელი გადამწყვეტს უწოდებს, ასე ჟღერს – ვინ, რას, როდის და როგორ იღებს? (Who gets, what, when and how?)

1.3 საზოგადოებრივი საქონელი და საერთო რესურსები - მენქიუ, პოლიტიკური ეკონომია

მთავრობა უზრუნველყოფს საზოგადოებისათვის, ერთი მხრივ, მომსახურების მიწოდებას, მეორე მხრივ კი, საზოგადოებრივი საქონლის წარმოებას. ხშირ შემთხვევაში ადამიანები საზოგადოებრივ საქონელს უფასო საქონლად აღიქვამენ, რადგან არაფერს იხდიან ამ საქონლით სარგებლობაში. მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი წარმოდგენა მცდარია, რადგან საჯარო სექტორის მიერ წარმოებული საქონლის საფუძველი (შესაძლოა საკმაოდ მცირედი, ზოგჯერ სიმბოლური დანახარჯის სახით მოქალაქეებიდან ამოღებული გადასახადები) აუცილებლად გულისხმობს დანახარჯების გაღებას სახელმწიფოს მიერ, თავად მოქალაქეებისათვის მსგავსი საქონლის გადაცემა შესაძლებელია აღიქმებოდეს, როგორც უფასო. საზოგადოებრივი საქონლის მაგალითია მთავრობის მიერ უზრუნველყოფილი სათამაშო მოედნები ბავშვებისთვის, ასევე საზოგადოებრივი პარკები და სასეირნო ადგილები. საზოგადოებრივი საქონლის არსში უკეთ რომ გავერკვეთ, საჭიროა საერთო წარმოდგენა შევიქმნათ ყველა სახის საქონელზე.

როდესაც ეკონომიკაში არსებულ სხვადასხვა სახის საქონელზე ვმსჯელობთ, მოსახერხებელია მათი დაჯგუფება შემდეგი პრინციპების მიხედვით:

არის თუ არა საქონელი გამორიცხვადი? ანუ შეგვიძლია თუ არა, ხელი შევეშალოთ ადამიანებს ამ საქონლის მოხმარებაში?

შეუძლია თუ არა ამ საქონელს მეტოქეობის გაწევა? ანუ შეამცირებს თუ არა ერთი პიროვნების მიერ ამ საქონლის მოხმარება მეორე პიროვნებისთვის ამავე საქონლის მოხმარების შესაძლებლობას?

ამ პრინციპების მიხედვით გამოიყოფა საქონლის ოთხი კატეგორია, რომლებიც სქემაზეა გამოსახული.

		მეტოქეობა
გამორიცხვადობა	კერძო საქონელი <ul style="list-style-type: none"> • ნაყინი • ტანსაცმელი • გადატვირთული გზები საგზაო ბაჟით 	ბუნებრივი მონოპოლიები <ul style="list-style-type: none"> • ხანძარსაწინააღმდეგო დაცვა • საკაბელო ტელევიზია • გადაუტვირთავი გზები საგზაო ბაჟით
	საერთო რესურსები <ul style="list-style-type: none"> • ოკეანეში არსებული თევზი • გარემო • გადატვირთული გზები საგზაო ბაჟის გარეშე 	საზოგადოებრივი საქონელი <ul style="list-style-type: none"> • სახელმწიფო თავდაცვა • ცოდნა • გადაუტვირთავი გზები საგზაო ბაჟის გარეშე

დავახასიათოთ თითოეული მათგანი:

1. კერძო საქონელი არის როგორც გამორიცხვადი, ისე მეტოქეობის უნარიანი. განვიხილოთ ნაყინის მაგალითი. ნაყინი გამორიცხვადია, ვინაიდან შეგვიძლია პიროვნებას ხელი შევუშალოთ ნაყინის ჭამაში – ამისათვის საკმარისია, მას ნაყინი არ მივცეთ. ნაყინის მეტოქეობის უნარიც გააჩნია, ვინაიდან თუ ერთი პიროვნება ნაყინს ჭამს, ამავე ნაყინს მეორე ვერ შეჭამს. ეკონომიკაში საქონელთა უმრავლესობა, ნაყინის მსგავსად, კერძო საქონელია.

2. საზოგადოებრივი საქონელი არც გამორიცხვადია და არც მეტოქეობის უნარიანი. ანუ ადამიანებს ხელს ვერ შევუშლით საზოგადოებრივი საქონლის გამოყენებაში, ერთი პიროვნების მიერ საზოგადოებრივი საქონლის გამოყენება ვერ შეამცირებს მეორე პიროვნებისათვის ამავე საქონლის გამოყენების შესაძლებლობას. მაგალითად, სახელმწიფო თავდაცვა საზოგადოებრივი საქონელია. თუ ქვეყანა დაცულია უცხოელი აგრესორებისაგან, ვერავინ შეუშლის ხელს რომელიმე ცალკეულ ადამიანს ამ თავდაცვით სარგებლობაში. უფრო მეტიც, როდესაც ერთი იღებს სახელმწიფო თავდაცვიდან სარგებლობას, ამით სხვების სარგებლობას არ ამცირებს.

3. საერთო რესურსებს მეტოქეობის უნარი აქვთ, მაგრამ ისინი არ არის გამორიცხვადი. მაგალითად, ოკეანის თევზები მეტოქეობას წარმოქმნიან: როდესაც ერთი პიროვნება თევზს იჭერს, სხვა პიროვნებას ნაკლები თევზის დაჭერა შეუძლია. მაგრამ თევზი არ არის გამორიცხვადი საქონელი, ვინაიდან თითქმის შეუძლებელია მეთევზეს ხელი შევუშალოთ მის მიერვე დაჭერილი თევზის გამოყენებაში.

4. როდესაც საქონელი გამორიცხვადია, მაგრამ არა მეტოქეობის უნარიანი, ამბობენ, რომ ამ საქონელზე ბუნებრივი მონოპოლია არსებობს. მაგალითად განვიხილოთ სახანძრო დაცვა პატარა ქალაქში. ძალიან იოლია, ადამიანებს არ მივცეთ ამ საქონლის გამოყენების საშუალება: საჭიროა მხოლოდ, რომ მეხანძრეებმა ცეცხლმოკიდებული სახლი არ ჩააქრონ. მეხანძრეები უამრავ დროს დახარჯავენ ხანძრის მოლოდინში, ასე რომ, ერთი დამატებითი ოჯახის დაცვა ხანძრისაგან სხვების დაცვას ვერ შეამცირებს. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, მას შემდეგ, რაც ქალაქი სახანძრო დეპარტამენტის შექმნისათვის საჭირო ხარჯებს გაიდებს, ერთით მეტი ოჯახის ხანძრისგან დაცვის დამატებითი დანახარჯი ძალიან მცირე იქნება.

შევისწავლოთ საქონელი, რომელიც არ არის გამორიცხვადი და ამიტომ მისი მოხმარება ყველას უფასოდ შეუძლია: ეს არის საზოგადოებრივი საქონელი და საერთო რესურსები. ეს თემა მჭიდროდაა დაკავშირებული გარეგანი ეფექტების პრობლემასთან. როგორც საზოგადოებრივი საქონლის, ისე საერთოდ რესურსების შემთხვევაში ჩნდება გარეგანი ეფექტები, ვინაიდან ერთი და მეორეც უფასოა. თუ ერთი პიროვნება სხვებს საზოგადოებრივი საქონლით, მაგალითად, სახელმწიფო თავდაცვით უზრუნველყოფს, სხვების ეკონომიკური მდგომარეობა გაუმჯობესდება, მაგრამ მიუხედავად ამისა, მათ მაინც არ უნდა გადაიხადონ სარგებლობის საფასური. ამის მსგავსად, ერთი პიროვნების მიერ

საერთო რესურსების, მაგალითად, ოკეანის თევზების გამოყენება, ავტომატურად იწვევს სხვების ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესებას, მაგრამ ამისთვის კომპენსაციას არავინ იღებს. ამ გარეგანი ეფექტების გამო მოხმარებასა და წარმოებასთან დაკავშირებულმა კერძო გადაწყვეტილებებმა, შესაძლოა, არაეფექტიან შედეგთან მიგვიყვანოს, ხოლო მთავრობის ინტერვენციას ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება შეუძლია.

საზოგადოებრივი საქონელი

იმის გასაგებად, თუ რით განსხვავდება საზოგადოებრივი საქონელი სხვა საქონლისაგან და რა პრობლემებს უქმნის საზოგადოებას, ერთი მაგალითი განვიხილოთ: ფოიერვერკი. ეს საქონელი არაა გამორიცხვადი, ვინაიდან შეუძლებელია ვინმეს ფოიერვერკის ნახვის საშუალება არ მივცეთ, და არც მეტოქეობისუნარიანია, ვინაიდან თუ ერთი პიროვნება ფოიერვერკის ყურებით სიამოვნებას იღებს, სხვების სიამოვნებას არაფერი აკლდება.

უბილეთო მგზავრის პრობლემა

სმოლთაუნის მცხოვრებთ ძალიან უყვართ 4 ივლისს მოწყობილი ფოიერვერკის ყურება. ქალაქის 500 მცხოვრებიდან თითოეული ამ სიამოვნებას 10 დოლარად აფასებს. ფოიერვერკის მოწყობის დანახარჯია 1000 დოლარი. ვინაიდან სარგებლობა 5000 დოლარით აჭარბებს დანახარჯს, 1000 დოლარს, სმოლთაუნის მცხოვრებთათვის 4 ივლისს მოწყობილი ფოიერვერკის ყურება ეფექტიანია.

შეძლება თუ არა კერძო ბაზარი ამ ეფექტიანი შედეგის მიღებას? ალბათ, ვერ შეძლება. წარმოვიდგინოთ, რომ ელენმა, სმოლთაუნელმა საქმოსანმა, ფოიერვერკის მოწყობა გადაწყვიტა. ელენს უთუოდ გაუძნელდება ბილეთების გაყიდვა, ვინაიდან პოტენციური მომხმარებლები სწრაფად გააცნობიერებენ, რომ ფოიერვერკის ყურებას ბილეთის გარეშე შეძლებენ. ფოიერვერკი არ არის გამორიცხვადი საქონელი, ასე რომ ადამიანებს უბილეთო მგზავრობის სტიმული აქვთ. უბილეთო მგზავრი ისეთი პიროვნებაა, რომელიც საქონლის მოხმარებით სარგებლობას იღებს, მაგრამ საფასურის გადახდას თავს არიდებს.

ამ საბაზრო ჩავარდნის მიზეზი გარეგანი ეფექტია. თუ ელენი მაინც მოაწყოფს ფოიერვერკს, სარგებლობას ისინიც მიიღებენ, ვინც ფოიერვერკს უფასოდ უყურებს. ფოიერვერკის მოწყობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას ელენი ამ სარგებლობას უგულებელყოფს. მიუხედავად იმისა, რომ ფოიერვერკი სოციალურად სასურველია, პიროვნულად მომგებიანი არ არის. ამის შედეგად ელენი მიიღებს სოციალურად არაეფექტიან გადაწყვეტილებას – არ მოაწყოფს ფოიერვერკი.

მიუხედავად იმისა, რომ კერძო ბაზარი ვერ ახერხებს სმოლთაუნელთა მიერ მოთხოვნილი ფოიერვერკის მოწოდებას, სმოლთაუნის პრობლემის გადაწყვეტა აშკარაა: ადგილობრივ მთავრობას შეუძლია 4 ივლისის დღესასწაულის დაფინანსება. ქალაქის საბჭოს შეუძლია გაზარდოს თითოეული მოქალაქის

გადასახადი 2 დოლარით და მიღებული თანხით დაიქირაოს ელენი ფოიერვერკის მოსაწყობად. თითოეული სმოლთაუნელის ეკონომიკური მდგომარეობა უმჯობესდება 8 დოლარით – ყოველი მათგანის მიერ ფეირვერკის შეფასებას, 10 დოლარს, მინუს გადასახადი, 2 დოლარი. ელენს, როგორც საზოგადოების მიერ დაქირავებულ მუშაკს, შეუძლია დაეხმაროს სმოლთაუნს ეფექტიანი შედეგის მიღწევაში, თუმცა კერძო საქმოსნის როლში ამას ვერ შეძლებს.

სმოლთაუნის ამბავი სტილიზებულია, მაგრამ არც რეალიზმი აკლია. შეერთებულ შტატებში მრავალი ადგილობრივი ხელისუფლება აფინანსებს 4 ივლისს მოწყობილ ფოიერვერკებს. უფრო მეტიც, ეს ამბავი ერთი ზოგადი დასკვნის გამოტანის საშუალებას გვაძლევს: იმის გამო, რომ საზოგადოებრივი საქონელი გამორიცხვადი არ არის, უბილეთო მგზავრის პრობლემა კერძო ბაზრების მიერ ამ საქონლის მიწოდებას აბრკოლებს. მაგრამ მთავრობას შეუძლია ამ პრობლემის გადაჭრა. თუ მთავრობა გადაწყვეტს, რომ მთლიანი სარგებლობა დანახარჯზე მეტია, მაშინ მას შეუძლია უზრუნველყოს საზოგადოებრივი საქონლის მიწოდება და შესაბამისი თანხები საგადასახადო შემოსავლებიდან გაიღოს, რის შედეგად ყველას ეკონომიკური მდგომარეობა გაუმჯობესდება.

ზოგიერთი მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი საქონელი

ცნობილია საზოგადოებრივი საქონლის მრავალი მაგალითი. აქ ყველაზე მნიშვნელოვან მაგალითებს განვიხილავთ.

სახელმწიფო თავდაცვა. ქვეყნის დაცვა უცხოელი აგრესორებისაგან საზოგადოებრივი საქონლის ერთ-ერთი კლასიკური მაგალითია. ამასთანავე, ეს ერთ-ერთი ყველაზე ძვირი საქონელიცაა. 1995 წელს შეერთებული შტატების მთავრობამ სახელმწიფო თავდაცვაზე 272 მილიარდი დოლარი დახარჯა, ანუ თითოეულ მოქალაქეზე 1035 დოლარი. ქვეყნის მოსახლეობა არ არის ერთსულოვანი იმასთან დაკავშირებით, დიდია ეს თანხა თუ მცირე, მაგრამ იმ აზრს კი ყველა ეთანხმება, რომ მთავრობის მიერ ქვეყნის თავდაცვისათვის გარკვეული თანხის გაღება აუცილებელია. ის ეკონომისტებიც კი, რომლებიც მხარს უჭერენ მთავრობის როლის შეზღუდვას, მიიჩნევენ, რომ სახელმწიფო თავდაცვა ის საზოგადოებრივი საქონელია, რომელიც მთავრობამ აუცილებლად უნდა უზრუნველყოს.

ფუნდამენტური მეცნიერული კვლევები. ცოდნის შექმნა საზოგადოებრივი საქონელია, თუ მათემატიკოსი ახალ თეორემას ამტკიცებს, ეს თეორემა შედგომში საერთო ცოდნის ნაწილი ხდება და მისი გამოყენება ყველას შეუძლია, ყოველგვარი საფასურის გადახდის გარეშე. იმის გამო, რომ ცოდნა საზოგადოებრივი საქონელია, მოგების მაძიებელი ფირმები ცდილობენ, უბილეთოდ იმგზავრონ სხვების მიერ შექმნილი ცოდნის ხარჯზე. ამის გამო, რომ თვითონ ძალზე მცირე რესურსებს უთმობენ ახალი ცოდნის მოპოვებას. ცოდნის მოპოვებასთან დაკავშირებული სათანადო პოლიტიკის შექმნისას დიდი

მნიშვნელობა აქვს ზოგადი ცოდნისა და სპეციფიკური, ტექნოლოგიური ცოდნის განცალკევებას. სპეციფიკური, ტექნოლოგიური ცოდნა, მაგალითად, ახალი, გაუმჯობესებული ბატარეის გამოგონება, შეიძლება დაპატენტდეს. ამით გამოძგონებელი თავისი გამოგონებიდან მოგების დიდ ნაწილს მიიღებს, მაგრამ რა თქმა უნდა, არა მთელ მოგებას. მისგან განსხვავებით, მათემატიკოსს არ შეუძლია თეორემის დაპატენტება; ასეთი ზოგადი ცოდნა უფასოა და ყველასთვის ხელმისაწვდომი. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, საპატენტო სისტემა სპეციფიკურ, ტექნოლოგიურ ცოდნას გამორიცხვადს ხდის, ხოლო ზოგადი ცოდნა გამორიცხვადი არ არის.

მთავრობა სხვაგვარად ცდილობს ზოგადი ცოდნის, როგორც საზოგადოებრივი საქონლის, უზრუნველყოფას. სამთავრობო სააგენტოები, კერძოდ, ჯანმრთელობის დაცვის ეროვნული ინსტიტუტები და მეცნიერების ეროვნული ფონდი, სუბსიდიებს აძლევენ ფუნდამენტურ გამოკვლევებს მედიცინაში, მათემატიკაში, ფიზიკაში, ქიმიაში, ბიოლოგიასა და ეკონომიკაშიც კი. ზოგიერთი სპეციალისტი ამართლებს მთავრობის მიერ კოსმოსური პროგრამის განხორციელებისათვის გაღებულ თანხებს იმით, რომ ამ პროგრამას დამატებითი ცოდნა მოაქვს საზოგადოებისათვის. მრავალი პირადი მოხმარების საქონლის, მათ შორის, ტყვიაგაუმტარი ჟილეტის წარმოებისათვის ისეთი მასალებია გამოყენებული, რომლებიც მეცნიერებმა და ინჟინრებმა მაშინ შექმნეს, როდესაც ადამიანის მთვარეზე გამგზავრებისათვის ემზადებოდნენ. ასეთი ცდების დროს სამთავრობო დახმარების სათანადო დონის განსაზღვრა საკმაოდ რთულია, ვინაიდან სარგებლობა ძნელი გამოსათვლელია. უფრო მეტიც, კონგრესის წევრები, რომლებიც გამოკვლევებისათვის საჭირო თანხებს ანაწილებენ, ცუდად ერკვევიან მეცნიერებაში, ამიტომ უჭირთ განსჯა, კვლევის რომელი მიმართულება მოიტანს მეტ სარგებლობას და რომელი - ნაკლებს.

სიღარიბესთან ბრძოლის პროგრამები. მრავალი სამთავრობო პროგრამა ისახავს მიზნად ღარიბების დახმარებას. მცირეწლოვანი ბავშვების ოჯახების დახმარების პროგრამა, რომელსაც ხშირად, უბრალოდ, „სოცუზრუნველყოფას“ უწოდებენ, გაჭირვებულ ოჯახებს მცირე დამატებითი შემოსავლით უზრუნველყოფს. სასურსათო ბარათების პროგრამა ამცირებს კვების დანახარჯებს მათთვის, ვისაც მცირე შემოსავალი აქვს. სიღარიბესთან ბრძოლის ეს პროგრამები მატერიალურად უფრო შეძლებული ოჯახებიდან აკრეფილი გადასახადებით ფინანსდება.

ეკონომისტები დღემდე ვერ შეთანხმდნენ იმის თაობაზე, თუ რა როლი უნდა შეასრულოს მთავრობამ სიღარიბესთან ბრძოლაში. ამ მიმართულების მიზნობრივი პროგრამების მომხრეები აცხადებენ, რომ სიღარიბესთან ბრძოლა საზოგადოებრივი საქონელია.

დავუშვათ, რომ ყველას უნდა ისეთ საზოგადოებაში ცხოვრება, სადაც სიღარიბე არ არსებობს. მაშინაც კი, როდესაც ასეთი სურვილი საყოველთაოა, სიღარიბესთან ბრძოლა არ არის ის საქონელი, რომლით უზრუნველყოფაც კერძო ბაზრებს შეუძლიათ. არც ერთ ცალკეულ ინდივიდს არ ძალუძს

სიღარიბის აღმოფხვრა, ვინაიდან ეს უდიდესი პრობლემაა. უფრო მეტიც, კერძო ქველმოქმედება დიდ ზეწოლას განიცდის, იმისათვის, რომ ეს პრობლემა გადაიჭრას: ის ადამიანები, რომლებიც ქველმოქმედებაში არ მონაწილეობენ, უბილეთოდ მგზავრობენ სხვათა კეთილშობილების ხარჯზე. ასეთ შემთხვევაში მდიდრებისათვის გადასახადის დაკისრება ღარიბების ცხოვრების დონის ამაღლების მიზნით ყველას ეკონომიკურ მდგომარეობას აუმჯობესებს. ღარიბების ეკონომიკური მდგომარეობა უმჯობესდება, ვინაიდან მათი ცხოვრების დონე იზრდება, ხოლო იმ ადამიანების ეკონომიკური მდგომარეობა, რომლებიც გადასახადებს იხდიან, იმიტომ უმჯობესდება, რომ ისინი ცხოვრობენ საზოგადოებაში, სადაც ნაკლები სიღარიბეა.

მაგალითი: არის თუ არა შუქურა საზოგადოებრივი საქონელი?

ზოგიერთი საქონელი ერთ შემთხვევაში საზოგადოებრივი საქონელია, მეორე შემთხვევაში კი – კერძო საქონელი. მაგალითად, ფოიერვერკი საზოგადოებრივი საქონელია, თუ მოწყობილია ისეთ ქალაქში, რომელშიც ბევრი ხალხი ცხოვრობს. მაგრამ თუ ფოიერვერკი ეწყობა კერძო გასართობ პარკში, როგორცაა „დისნეილენდი“, ის უფრო კერძო საქონლის მსგავსი ხდება, ვინაიდან პარკის სტუმრები შესასვლელში ბილეთებს ყიდულობენ.

მეორე მაგალითია შუქურა. ეკონომისტები დიდი ხნის განმავლობაში იყენებდნენ შუქურებს საზოგადოებრივი საქონლის მაგალითად. შუქურები გამოიყენება სპეციფიკური უბნების აღსანიშნავად, რათა გემებს სახიფათო ადგილებისთვის გვერდის ავლა შეეძლოთ. სარგებლობა, რომელიც შუქურას მოაქვს გემის კაპიტანისთვის, არც გამორიცხვადია და არც მეტოქეობის უნარიანი, ამიტომ თითოეულ კაპიტანს იმის სტიმული აქვს, რომ უბილეთოდ იმგზავროს შუქურის გამოყენების გზით და ამ სამსახურისათვის არაფერი გადაიხადოს. უბილეთო მგზავრობის პრობლემის გამო კერძო ბაზრები ვერ უზრუნველყოფენ შუქურებს, რომლებიც ასე სჭირდებათ კაპიტანებს. ამის შედეგად შუქურების უმრავლესობა დღეს მთავრობის ხარჯზე ფუნქციონირებს.

მაგრამ ზოგ შემთხვევაში შუქურები ახლოსაა კერძო საქონელთან. მეცხრამეტე საუკუნეში ინგლისის სანაპიროზე მდებარე ზოგიერთი შუქურა კერძო პირს ეკითვნოდა. შუქურას მფლობელი არ ცდილობდა გემის კაპიტანისათვის მომსახურების საფასურის გამორთმევას, ის ამ საფასურს ახლომდებარე პორტის მფლობელისაგან იღებდა. თუ პორტის მფლობელი საფასურის გადახდაზე უარს იტყოდა, შუქურას პატრონი შუქს აქრობდა და გემები ამ პორტს გვერდს უვლიდნენ.

იმის გადაწყვეტისას, არის თუ არა საქონელი საზოგადოებრივი, ანუ განვსაზღვროთ ამ საქონლის მოხმარებიდან სარგებლობის მიმღებთა რაოდენობა, აგრეთვე ის, შეიძლება თუ არა ამ ადამიანებს ხელი შეეშალოს ამ საქონლის გამოყენებაში. უბილეთო მგზავრის პრობლემა ჩნდება მაშინ, როდესაც სარგებლობის მიმღებთა რაოდენობა დიდია და რომელიმე მათგანის გამორიცხვა შეუძლებელია. თუ შუქურით მრავალი კაპიტანი სარგებლობს, ეს

შუქურა საზოგადოებრივი საქონელია. მაგრამ თუ შუქურას სარგებლობა მხოლოდ პორტის მფლობელისთვის მოაქვს, მაშინ ეს უფრო კერძო საქონელია.

2.1. საჯარო პოლიტიკის ისტორია

ამ ქვეთავში ჩვენ შევეცდებით საჯარო პოლიტიკურ პროცესზე ფართო წარმოდგენის შექმნას და დასავლეთის განვითარებული ქვეყნების მაგალითზე საჯარო პოლიტიკის განვითარების ისტორიაზე მსჯელობას, რაც სამთავრობო ინსტიტუტების აღწერის გარეშე შეუძლებელია. საჯარო პოლიტიკის ისტორიაზე საუბრისას მხედველობაში უნდა ვიქონიოთ საჯარო და კერძო სფეროებს შორის ურთიერთმიმართებისა და პროპორციის საკითხი. საჯარო პოლიტიკის ამა თუ იმ მოდელის განხილვისას უპირველესი ამოსავალი სწორედ კერძო და საჯარო სფეროებს შორის სივრცის გადანაწილებაა. ამ გაგებით, ზოგადად, საჯარო პოლიტიკის ისტორია იმ ქვეყნებისთვის, რომლებიც დღეს დასავლეთის განვითარებულ სახელმწიფოებად იწოდებიან, შეიძლება დაიყოს სამ ნაწილად: XIX საუკუნისა და უფრო ადრეული პერიოდის “სახელმწიფო – ღამის დარაჯი”, იგივე ლიბერალური სახელმწიფო; XX საუკუნის ე.წ. “საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფო” და XXI საუკუნის მარეგულირებელი სახელმწიფო. მსგავს ისტორიულ რაკურსში საჯარო პოლიტიკის განვითარება უპირველეს ყოვლისა ეფუძნება ჩრდილოეთ ევროპის, განსაკუთრებით კი დიდი ბრიტანეთის გამოცდილებას. შეერთებული შტატები, რომელსაც საყოველთაო კეთილდღეობის მოდელით არასოდეს უმუშავია და ერთ-ერთი პირველი იყო, სადაც რეგულირებადი სახელმწიფოს პრინციპები დაინერგა, ამ მხრივ გამონაკლისია.

სახელმწიფო – ღამის დარაჯი

სახელმწიფო ღამის დარაჯი წარმოადგენს სახელმწიფოს, სადაც საჯარო სექტორის ფუნქციონირება მინიმალურ ოპერაციებამდეა დაყვანილი, გაიგივებულია მხოლოდ და მხოლოდ კანონის აღსრულებასთან, რომელიც კერძო საკუთრებას იცავს და მხოლოდ საგარეო პოლიტიკის განხორციელებისათვის საჭირო რესურსების ამოგებაზეა ორიენტირებული. შესაბამისად, ცხადია, რომ სახელმწიფო აპარატი საკმაოდ შეზღუდული რაოდენობის ბიუროკრატიული და ადგილობრივი მართვის პროვინციულ პირებამდე დაყვანილი სისტემის სახითაა წარმოდგენილი. სახელმწიფო - ღამის დარაჯის პრინციპი დომინირებულ სისტემას წარმოადგენდა პოსტფეოდალური და დემოკრატიაზე ჯერ კიდევ ნაკლებად გადასული ევროპისთვის, განსაკუთრებით კი დიდი ბრიტანეთისთვის მეცხრამეტე საუკუნემდე. ის კერძო სფეროში ჩაურევლობის ლიბერალურ ფილოსოფიას ეფუძნებოდა.

“სახელმწიფო - ღამის დარაჯის” მეტაფორა ინგლისელ ფილოსოფოს ჯონ ლოკთან (1632-1703) ასოცირდება, რომელმაც სათავე დაუდო ლიბერალურ აზროვნებას. მისი აზრით, სახელმწიფოს ფუნქციას მოქალაქეთა სიცოცხლის, თავისუფლებისა და კერძო საკუთრების დაცვა წარმოადგენდა. შეერთებულ შტატებში მსგავსი ლიბერალური იდეოლოგიის ფუძემდებლად თომას ჯეფერსონი (1743-1826) მიიჩნევა, რომელმაც სახელმწიფო - ღამის დარაჯის კონცეფცია შემდეგნაირად ჩამოაყალიბა: “უკეთესია მთავრობა, რომელიც ყველაზე ნაკლებად მართავს”. სახელმწიფო - ღამის დარაჯის კონცეფცია,

სახელმწიფოს მინიმალური ჩარევის საპირისპიროდ, გულისხმობს კერძო სფეროსათვის რაც შეიძლება ფართო ასპარეზის დათმობას, რომელიც თავისუფალი ბაზრის ე.წ. უხილავი ხელით რეგულირდება. თუმცა ბევრი აღიარებს, რომ მინიმალური სახელმწიფოს კონცეფცია მის შიგნით ბურჟუაზიის დომინანტური პოზიციის გამართლების საშუალება გახდა.

საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფო

საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფო, რომელმაც თავის ზენიტს დასავლეთში, განსაკუთრებით კი ჩრდილოეთ ევროპაში, 1960-70-იან წლებში მიაღწია, ეფუძნებოდა სახელმწიფოს გაცილებით ექსპანსიონისტურ როლს და უფრო პოზიტიურად ეხმაურებოდა სახელმწიფოს ჩარევას კერძო სფეროს რეგულირებაში. თუმცა, ვიდრე კულმინაციას მიაღწევდა, აღნიშნული კონცეფციის დამკვიდრებასა და მეცხრამეტე საუკუნის მინიმალური სახელმწიფოს მემკვიდრეობიდან გამოსვლას მრავალი ათეული წელი დასჭირდა. მიუხედავად იმისა, რომ საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს ნიშნები გაცილებით ადრე, ჯერ კიდევ ინდუსტრიალიზაციის ეპოქაში შეიმჩნეოდა (ამის მაგალითია იმავე დიდ ბრიტანეთში ფაბრიკების ინსპექტირების შესახებ აქტის მიღება 1833 წელს და გადაწყვეტილება სამუშაო დღის მინიმუმ 10 საათამდე შემცირების შესახებ, რომელიც 1847 წელს მიიღეს), აღნიშნული კონცეფციის დამკვიდრების ათვლის წერტილად მიიჩნევა პირველი მსოფლიო ომის წინანდელი პერიოდი გერმანიაში. ოტო ფონ ბისმარკი, გერმანიის კანცლერი (1871-1890), პირველი იყო, ვინც კერძო ინდუსტრიაში დასაქმებული მუშებისათვის სოციალური დაზღვევის სისტემა შემოიღო (სამუშაო ტრავმისა და ავადმყოფობის შემთხვევებისათვის). 1920-იანი წლებიდან გერმანული მოდელი ფართოდ გავრცელდა მთელ ევროპაში და აღნიშნული ინოვაციური მოდელის პირობები გაცილებით გაფართოვდა არა მარტო სოციალური დაცვის სისტემის (პენსიების, ფულადი შეღავათების დაწესება), არამედ სოციალური დაცვის სისტემით მოსარგებლე ფოკუს-ჯგუფების გაზრდითაც (ე.წ. ქალაქში მცხოვრები პირები და მუშათა კმაყოფაზე მცხოვრებნი).

1970-იანი წლებისათვის სოციალური დაცვის სისტემამ დემოკრატიული სახელმწიფოების მთელი მოსახლეობა მოიცვა. იმ დროისათვის ევროპული დემოკრატიები “საყოველთაო კეთილდღეობის” სახელმწიფოებად აღიქმებოდა და გულისხმობდა, ერთი მხრივ, სახელმწიფოს მიერ თითოეული მოქალაქისათვის კეთილდღეობის მინიმალური სტანდარტების უზრუნველყოფას, რაც „სახელმწიფო - ღამის დარაჯის“ პირობებში მხოლოდ და მხოლოდ საეკლესიო შემოწირულობით ხორციელდებოდა, მეორე მხრივ, სახელმწიფომ საკუთარ თავზე იტვირთა საჯარო სიკეთეებით მოქალაქეთა უზრუნველყოფა და ეს საჯარო ადმინისტრირების უმთავრეს ფუნქციად გადაიქცა. მესამეც, სოციალური უფლებების დაცვა საზოგადოების უმთავრეს დანიშნულებად იქცა და მისი განხორციელება გაიგივდა დემოკრატიის, როგორც ასეთის, მიღწევის შესაძლებლობასთან. ამის საუკეთესო მაგალითია საფრანგეთი, რომლის კონსტიტუციაში აღნიშნული პრინციპები სოციალური უფლებების ჩამატების სახით დაინერგა. იმ დროს, როცა „სახელმწიფო - ღამის დარაჯის“ უმთავრესი

პრიორიტეტი თავისუფლებაა, საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოსათვის ასეთი პრიორიტეტი თანასწორობის დაცვაა.

რა თქმა უნდა, დასავლეთის დემოკრატიები განსხვავდებიან მათ მიერ მოწოდებული სოციალური დაცვის სისტემის პროპორციით, სოციალური დაცვის პაკეტში შემაჯავლი სერვისებით. აღნიშნულ განსხვავებათა დასაფიქსირებლად საკმარისია რამდენიმე მაგალითის ჩამოთვლა:

- ✓ საყოველთაო კეთილდღეობის ქვეყნები სოციალური დაცვის უზრუნველყოფაზე ეროვნული შემოსავლების დიდ წილს ხარჯავენ;
- ✓ უნიტარული სახელმწიფოები (მაგალითად, ბრიტანეთი) კეთილდღეობაზე გაცილებით მეტს ხარჯავენ, ვიდრე ფედერალური სახელმწიფოები (მაგალითად, კანადა). ქვეყნის უნიტარული წყობა გაცილებით უფრო აადვილებს ადგილობრივი ხელისუფლების მეშვეობით სოციალური დაცვის ერთიანი სისტემის შეთავაზებას, ვიდრე ფედერალური წყობა;
- ✓ ქვეყნებში, სადაც მემარცხენე პოლიტიკური იდეოლოგიის პარტიებს დომინანტური პოზიცია უკავიათ, კეთილდღეობაზე დახარჯული თანხების ოდენობა გაცილებით მაღალია (მაგალითად, სოციალ-დემოკრატები შვედეთში);
- ✓ ქვეყნებში, სადაც მთავრობაში კათოლიკური პარტიები დომინირებენ, გაცილებით მაღალია სოციალურ დახმარებაზე გაწეული დანახარჯის მოცულობა. კათოლიკური ტრადიცია თანხვედრა სოციალური მხარდაჭერის უზრუნველყოფას, განსაკუთრებით მაშინ, როცა ის ეკლესიის მსახურთა დახმარებით ხორციელდება;
- ✓ საყოველთაო კეთილდღეობისადმი ნაკლებად შემწყნარებლურია ის ქვეყნები, რომლებიც კოლექტიური სოციალური დახმარების სისტემის უზრუნველყოფას ნაკლებ მნიშვნელობას ანიჭებენ. ახალი კურსის (1933-1939) პერიოდში, სამთავრობო პასუხისმგებლობათა მნიშვნელოვანი ზრდისა და ხანდაზმულთა მიმართ საკამოდ მაღალი მხარდაჭერის მიუხედავად, შეერთებული შტატები საყოველთაო კეთილდღეობის მიმართ მაინც საკმაროდ განყენებული რჩებოდა.

1980-იანი წლებიდან ჩნდება საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს მიმართ იმედგაცრუების პირველი ნიშნები და იწყება მის პრინციპებზე უარის თქმა. უმეტესწილად ეს განპირობებულია ფინანსური პრობლემებით: გამომდინარე იქიდან, რომ მოსახლეობის საშუალო ასაკი იზრდება, პენსიების, სამედიცინო მომსახურებისა და სხვა სოციალური დახმარებების საერთო ღირებულება უფრო და უფრო მატულობს. იმავე დროს მოსახლეობის დასაქმებულ ნაწილს სულ უფრო მეტად აწვევა მხრებზე ხანდაზმულთა მომსახურების მზარდი ხარჯები. აღნიშნული ხარჯების დაფარვის გაძნელებასთან ერთად თანდათან მცირდება სოციალურ დახმარებათა პაკეტის შეთავაზების შესაძლებლობა. ამ ქვეყნებს შორის გერმანია პირველი იყო, რომელიც იძულებული გახდა, თვითდაფინანსების საპენსიო სისტემაზე (pay-as-you-go) გადასულიყო.

საერთაშორისო ეკონომიკური აზრი საკმაოდ ნეგატიურად იყო განწყობილი საყოველთაო კეთილდღეობის კონცეფციის მიმართ. ამის ერთ-ერთი მიზეზია კერძო საკუთრების ნაციონალიზაცია და სახელმწიფოს ვალდებულებების საზღვრების უკიდურესი გაფართოება, რაც წინააღმდეგობაში მოდიოდა საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებთან. იმ ქვეყნის საერთაშორისო კონკურენტუნარიანობა, რომლის მიერ სოციალურ დახმარებაზე გაწეული დანახარჯი აღემატებოდა სხვა დანარჩენს, საფრთხის ქვეშ დგებოდა. ამას თან დაერთო 1970-იანი წლების ნავთობის კრიზისი, რომელმაც უმნიშვნელოვანესი როლი შეასრულა სახელმწიფოს მიერ უზრუნველყოფილი კეთილდღეობის სისტემის იდეის დასამარებაში. შედეგად, გასული საუკუნის 80-90-იან წლებში მოხდა საყოველთაო კეთილდღეობის იდეის გადაფასება და სახელმწიფო იძულებული გახდა, დაბრუნებოდა დახმარების ისეთ ძველ სისტემას, როგორცაა ეკლესია და შემოწირულობები. თუმცა, საერთო ჯამში, საყოველთაო კეთილდღეობის სისტემა კრიზისის ნაცვლად კორექტირებას დაექვემდებარა და დღეს საყოველთაო კეთილდღეობის ქვეყნები კვლავ ინარჩუნებენ ეკონომიკურ კონკურენტუნარიანობასა და პოლიტიკურ ლეგიტიმაციას. მიუხედავად იმისა, რომ სოციალური მოქალაქეობის მარშალისეული გაგება ოცდამეერთე საუკუნეში ისეთი პოპულარული აღარაა, მისი ღირებულება და საზოგადოებრივი მხარდაჭერა კვლავ მნიშვნელოვანია.

მარეგულირებელი სახელმწიფო

მიუხედავად იმისა, რომ საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს კრიზისი ოდნავ გადაჭარბებული აღმოჩნდა და მასზე უარი დღემდე საბოლოოდ არავის უთქვამს, მეოცე საუკუნის ბოლო ათწლეულმა მნიშვნელოვნად შეცვალა საჯარო პოლიტიკის დღის წესრიგი და აქცენტები დასავლეთის ბევრ დემოკრატიაში, განსაკუთრებით კი ევროპაში. სოციალური კეთილდღეობის პირობებში, სახელმწიფოს მიერ წარმოებული სერვისის გადაცემა იშვიათად ხორციელდებოდა საჯარო სექტორის გარეშე, კერძო სექტორისა და მასში მოქმედი სააგენტოების მონაწილეობით. ბოლო ათწლეულის განმავლობაში კი სერვისების უზრუნველყოფა კერძო სააგენტოების თანამონაწილეობით ხორციელდებოდა, ასევე აქტიურად დაიწყო საჯარო სექტორში არსებული საწარმოების პრივატიზაციის პროცესი. აღნიშნული მოძრაობა აღინიშნება, როგორც საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოდან მარეგულირებელი სახელმწიფოსკენ ტრანსფორმაციის პროცესი, რომელიც სახელმწიფოს ფუნქციების გაფართოებითა და სახელმწიფოს მიერ ახალი მოდიფიცირებული ფუნქციების შესრულებით დაგვირგვინდა. რაში მდგომარეობს ეს? მსგავსი სახელმწიფო მის მიერ შესასრულებელ ფუნქციებს კერძო სექტორს უთმობს, თუმცა სახელმწიფო იტოვებს კერძო სექტორისათვის გადაცემული ფუნქციების შესრულებაზე კონტროლისა და რეგულირების უფლებას. მსგავსი სახელმწიფო იყენებს რეგულაციის სხვადასხვა მექანიზმსა და ინსტრუმენტს, თუმცა პირდაპირ არაა ჩართული საჯარო სიკეთეებისა და სერვისების წარმოებაში. ეს მოდელი ყველაზე მეტად დამახასიათებელია შეერთებული შტატებისთვის,

თუმცა დღეს ასეთი მოდელით ხელმძღვანელობა ფართოდაა გავრცელებული მსოფლიოს სხვა დემოკრატიებშიც.

მარეგულირებელი სახელმწიფო ეფუძნება ახალი საჯარო მენეჯმენტის (NPM) კონცეფციას, რომელსაც საფუძველი ჩაეყარა დასავლეთში ნეოკონსერვატორების ხელისუფლებაში მოსვლის პერიოდიდან (რეიგანი შეერთებულ შტატებში და მარგარეტ ტეტჩერი დიდ ბრიტანეთში), და რომელიც გასული საუკუნის 90-იან წლებში დასავლურ სამყაროში (ახალი ზელანდიისა და ავსტრალიის ჩათვლით) სწრაფი და ეფექტიანი რეფორმირების ჩარჩოდ იქნა აღიარებული. ეს მოდელი ეყრდნობა სახელმწიფოს საზღვრების კვლავ გაფართოებას, რაც კერძო სექტორის შეკვეცის ხარჯზე მიიღწევა. თუმცა, საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოსაგან განსხვავებით, საჯარო სექტორსა და კერძო სექტორს შორის ურთიერთქმედებაში შუალედური ე.წ. კვაზისახელმწიფოებრივი რგოლი მყარდება, სადაც სახელმწიფოს ფუნქციების შესრულებაში ჩართულ საკონტრაქტო პირობებით დაქირავებულ კერძო სექტორის წარმომადგენელთა ქმედებებს სახელმწიფო არეგულირებს. საჯარო სექტორის ფუნქციონირების ეფექტიანობის ზრდის მიუხედავად, აღნიშნულ მოდელს რიგი ნაკლოვანებები აქვს და ეს პირველ რიგში დაკავშირებულია დემოკრატიული ლეგიტიმაციის პრობლემასთან. საქმე ისაა, რომ მარეგულირებელი სახელმწიფოს ახალი მარეგულირებელი ინსტიტუტები არ წარმოადგენენ სამინისტროების შემადგენელ ნაწილს, არამედ საკონტრაქტო პირობებით ექვემდებარებიან მას, როგორც დამოუკიდებელი სააგენტოები, და მოწყვეტილი არიან ხელისუფლებას, შესაბამისად კი, დემოკრატიულ პროცესს. მსგავსი დეპოლიტიზებული რეგულირება ფიქსირდება ცენტრალური ბანკებისათვის მინიჭებული დამოუკიდებლობის პირობებში როგორც დიდ ბრიტანეთში, ისე მთლიანად ევროზონაში. საკითხავია, რა უფრო მნიშვნელოვანია – ეფექტიანი მართვის სისტემა, რომელიც მხოლოდ საჯარო სექტორის საზღვრებს გადის, თუ არჩეული მმართველის მიერ წარმოებული საჯარო სიკეთეები, რომლებიც მსგავსი ეფექტიანი მომსახურებისგან საკმაოდ შორსაა? მარეგულირებელი სახელმწიფოს პირობებში საჯარო სექტორის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით პრიორიტეტებად აღიარებულია ახალი საჯარო მენეჯმენტის შემდეგი პრინციპები: მართვის პრინციპების დაახლოება კერძო სექტორში მოქმედ მართვის პრინციპებთან; საჯარო სამსახურში საკონტრაქტო სისტემის ელემენტების დანერგვა; საჯარო ინსტიტუტების საქმიანობის შეფასების გაზომვადი მექანიზმებისა და მონიტორინგის მკაფიო კრიტერიუმების შემუშავება და დანერგვა; საჯარო და კერძო სექტორებს შორის მობილურობის გაზრდა; საზოგადოების, ამ შემთხვევაში კი საჯარო სექტორის მომხმარებლების წინაშე ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით ერთიანი სამთავრობო ელექტრონული ქსელის დანერგვა.

მარეგულირებელი სახელმწიფო ახდენს პოლიტიკური ავტორიტეტის დელეგირებას პროფესიულ სააგენტოებზე, რაც განსაკუთრებით გამართლებულია ტექნიკური (მაგალითად, ტელეკომუნიკაციები) და არა რედისტრიბუციული (მაგალითად, გადასახადები) ხასიათის პრობლემების გადაწყვეტისას. თუ გადასახადების რა სისტემა იქნება დანერგილი

საზოგადოებაში, ეს წმინდა პოლიტიკური საკითხია, რომელზეც არ არსებობს ერთი მართებული ტექნიკური გადაწყვეტის საშუალება, განსხვავებით მობილური ტელეფონებით რეგულაციის სისტემისგან, სადაც მსგავსი ტექნიკური საშუალება ადვილად შეიძლება მოიძებნოს.

2.2. სახელმწიფოსა და კერძო სექტორის პარტნიორობა

საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ ეფექტიანი საბაზრო ეკონომიკის განვითარების აუცილებელი პირობაა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებსა და ბიზნესს შორის აქტიური ურთიერთქმედება. ამ ურთიერთქმედებამ თავისი ინსტიტუციონალიზების პროცესში სახელმწიფოსა და კერძო მეწარმეების პარტნიორობის ხასიათი (Public-Private-Partnership - PPP) შეიძინა და სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა ეწოდა.

რა არის სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა

სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის არსის გააზრებისას რამდენიმე მიდგომა გამოიკვეთა. ეკონომიკური მიდგომის ფარგლებში სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობას ირიბ პრივატიზებას ადარებენ. საქმე ეხება უფლებამოსილებათა გადანაწილებას სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის იმ სტრატეგიულ დარგებში, რომელთა პრივატიზება სხვადასხვა მიზეზის გამო შეუძლებელია (სოციალური სფერო, ტრანსპორტი, დასახლებული პუნქტების კეთილმოწყობა, კულტურული მემკვიდრეობის ობიექტები და ა.შ.), მაგრამ რომელთა განვითარებისათვის სახელმწიფოს ფული არ აქვს.

აღსანიშნავია ისიც, რომ სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის ეფექტიანობის მნიშვნელოვანი პირობაა სახელმწიფოს მიერ სამეურნეო აქტიურობის მნიშვნელოვანი დოზის და საკუთრების ზოგიერთი უფლებამოსილებების შენარჩუნება. წინააღმდეგ შემთხვევაში აღნიშნული პარტნიორობის მექანიზმების რეალიზებამ შეიძლება ბიზნესის მიერ პარტნიორობის ობიექტების მთლიან ან ნაწილობრივ პრივატიზებამდე მიგვიყვანოს.

სახელმწიფოსა და ბიზნესის პარტნიორობის ასეთი გაგების საფუძველი გახდა განვითარებული ეკონომიკის მქონე ქვეყნების გამოცდილება, სადაც კერძო

კომპანიებს, რომლებიც სახელმწიფოსთან ერთობლივ პროექტებს ასორციელებენ, ფართო უფლებამოსილებანი გადაეცა: ფლობის, ექსპლუატაციის, მშენებლობის, ფინანსირების და ა.შ.

სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა აგრეთვე განისაზღვრება, როგორც პრივატიზაციის პროგრამების სრულფასოვანი ჩანაცვლების სახე, რომელიც საშუალებას იძლევა, ერთი მხრივ, რეალიზებული იქნეს კერძოსამეწარმეო ინიციატივის პოტენციალი, მეორე მხრივ – შენარჩუნდეს სახელმწიფოს საკონტროლო ფუნქციები ეკონომიკის სოციალურად მნიშვნელოვან სექტორებში. სახელმწიფო არ კარგავს მესაკუთრის უფლებას, ამასთან იზიდავს ბიზნესის რესურსებს პრობლემათა ფართო წრის გადასაჭრელად.

უნდა აღინიშნოს, რომ ბიზნესის მონაწილეობა პროექტების რეალიზებაში მოითხოვს პარტნიორობის, როგორც სახელმწიფოსა და ბიზნესის ურთიერთობის განსაკუთრებული სახის, სამართლებრივ განმტკიცებას, რაც მნიშვნელოვან ინსტიტუციონალურ ცვლილებებს იწვევს "ხელისუფლება-ბიზნესის" ურთიერთობათა სისტემის შიგნით, ეს კი ეკონომიკური, ორგანიზაციული, მმართველობითი და სხვა ფუნქციების შესრულებაში მეწარმეთა მონაწილეობის გაფართოების შესაძლებლობას იძლევა. თუკი საქართველო ამ გზით წავა, სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის მრავალფეროვანი ფორმების ეკონომიკური და სამართლებრივი კვალიფიკაციის ურთულესი პროცესის გავლა მოუწევს. ამასთან, მნიშვნელოვანია, იურიდიულად სწორად შეფასდეს სახელმწიფოს როლი არა მხოლოდ როგორც მთავარი რეგულატორის, არამედ როგორც საზოგადოებრივი ინტერესებისა და მოთხოვნილებების წარმომადგენლისა და დამცველის, ე. ი. ის, რაც ევროპულ იურიდიულ ტრადიციაში იგულისხმება საჯარო სამართლის, საჯარო ინტერესის, საჯარო სამსახურის, საჯარო-სამართლებრივი ქონებრივი ურთიერთობებისა და საჯარო-სამართლებრივი საკუთრების სახით.

მეორე მიდგომის თანახმად, რომელიც სახელმწიფო პოლიტიკასა და მართვას უკავშირდება, სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა სახელმწიფოსა და ბიზნესის ურთიერთობის საზღვარზეა, ამასთან არ არის არც პრივატიზაციის და არც ნაციონალიზაციის ინსტიტუტი, არამედ არის სახელმწიფოს მიერ საზოგადოების წინაშე არსებული ვალდებულებების შესრულების ოპტიმიზების ფორმა. ეს ვალდებულებები კი მოსახლეობისათვის საჯარო სიკეთეების შეუფერხებელ მიწოდებაში მდგომარეობს.

არსებობს აგრეთვე სახელმწიფოს და კერძო სექტორის თანამშრომლობის გაფართოებული გაგებაც, როგორც ხელისუფლებისა და ბიზნესის კონსტრუქციული ურთიერთქმედების არა მარტო ეკონომიკაში, არამედ პოლიტიკაში, კულტურაში, მეცნიერებაში და ა.შ. ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა გააზრებულია, როგორც სახელმწიფოსა და მეწარმეთა კორპუსის პარტნიორობის ნებისმიერი ფორმა. ამასთან, ხელისუფლებისა და მართვის ორგანოების მიერ უფლებამოსილებათა გადაცემა

არ შემოიფარგლება მხოლოდ საკუთრების უფლებებით: აქვე უნდა შევიდეს გადაწყვეტილებათა მიღების ზოგიერთი ფუნქციის დელეგირება ექსპერტიზის, კონსულტირების და ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტებისა და მიზნობრივი პროგრამების ერთობლივი შემუშავების დროს.

ზოგადად, თუ სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის განსაზღვრებას შევეცდებით, ესაა სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის ურთიერთხელსაყრელი საშუალო და გრძელვადიანი თანამშრომლობა, რომელიც სხვადასხვა ფორმით რეალიზდება (დაწყებული სამუშაოების შესრულებაზე კონტრაქტებით, დამთავრებული სახელმწიფოსა და ბიზნესსასოციაციების კონსულტაციებით) და მიზნად ისახავს პოლიტიკური და საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი ამოცანების გადაწყვეტას ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე.

სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა – პოლიტიკური ქსელების სახესხვაობა

დ. ოტულის მიდგომის თანახმად, სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა პოლიტიკური ქსელების ელემენტი და სახესხვაობაა, კერძოდ, მწარმოებელთა ქსელებისა (რ. როდესის კლასიფიკაციის თანახმად). ამიტომ მისთვის დამახასიათებელია სამთავრობო და საზოგადოებრივი სტრუქტურების მოცემული სახის ყველა ნიშანი.

ნებისმიერი პოლიტიკური ქსელის მსგავსად, სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა ემყარება მისი მონაწილეების გამაერთიანებელ საერთო ინტერესებს. ეს არის "ხარჯვითი" ინტერესი, ორიენტირებული დანახარჯებზე ქვეყნის უსაფრთხოებისა და განვითარების სფეროში, სახელმწიფოს ინტერესებზე, და "საშემოსავლო", ორიენტირებული, პირველ რიგში, მოგების მიღებაზე, ბიზნესის ინტერესებზე. ეს ინტერესები ერთმანეთს უთავსდება სახელმწიფო პოლიტიკის საერთო მიზნების მიღწევის ფარგლებში. ეს მიზნები კი ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი ობიექტებისა და ინფრასტრუქტურის აღდგენაში მდგომარეობს.

სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობისათვის, ისევე როგორც პოლიტიკური ქსელებისათვის, დამახასიათებელია თანამშრომლობის ინსტიტუციური შემადგენელის არსებობა – ხელშეკრულებისა, რომელიც განსაზღვრავს ამა თუ იმ სფეროში ხელისუფლებისა და ბიზნესის ურთიერთობის მიზნებს, მიმართულებებს და პრინციპებს.

პოლიტიკური ქსელებისა და პარტნიორობისათვის დამახასიათებელია მონაწილეებს შორის რესურსების გაცვლა. სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობაში მოცემული გაცვლა ვლინდება ამა თუ იმ ობიექტების სახელმწიფო მართვის უფლებამოსილების ნაწილის ბიზნესისათვის გადაცემაში, საპასუხოდ კი მიიღება ინვესტიციები და დახმარების სხვა ფორმები კერძო კომპანიებისაგან.

პოლიტიკური ქსელების მსგავსად, სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა შეზღუდულია ურთიერთქმედების გარკვეული სეგმენტებით – საცხოვრებელ-კომუნალური მეურნეობა, ტრანსპორტი, კავშირი, ენერგეტიკა, კულტურა, მაღალი ტექნოლოგიების შექმნა და ა.შ.

სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობასა და პოლიტიკურ ქსელებს არაიერარქიული ხასიათი აქვთ: ხელისუფლებისა და ბიზნესის ურთიერთობა ემყარება პარიტეტს, უფლებათა თანასწორობას და მონაწილეთა ერთმანეთისადმი და კანონის წინაშე პასუხისმგებლობას.

დაბოლოს, ქსელებისა და სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის საერთო ნიშანია განსაკუთრებული კონსენსუსის კულტურის არსებობა, როდესაც სახელმწიფოს და ბიზნესს, ავტონომიური კომპეტენციების სფეროებში ჩაურევლად, შეუძლიათ კონსტრუქციულ და ნდობით საფუძველზე მიაღწიონ თანხმობას თანამშრომლობის საშუალებებისა და შედეგების თაობაზე.

სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის ფორმები

სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის ფორმების კლასიფიცირება სხვადასხვა საფუძველზე შეიძლება, მაგრამ მოცემული ანალიზისათვის ყველაზე გამოსადეგი კრიტერიუმია ხელისუფლებისა და ბიზნესის ურთიერთქმედების სფეროების მიხედვით გამოიყვანა. ტრადიციულად განიხილავენ სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობას ეკონომიკისა და სახელმწიფო მართვის სფეროებში.

მსოფლიო პრაქტიკაში მსხვილმასშტაბიანი სოციალურ-ეკონომიკური ამოცანების რეალიზების დროს საზოგადოებრივი და კერძო სექტორების ეფექტიანი ურთიერთქმედების მრავალი მაგალითი არსებობს. რაც უფრო მეტ ფუნქციებსა და უფლებამოსილებას იღებს თავის თავზე ერთ-ერთი მხარე, რაც უფრო მეტია მისი მონაწილეობა პროექტის რეალიზებაში, მით მეტად გვაგონებს ურთიერთქმედების მოცემული მოდელი პრივატიზაციის ან ნაციონალიზაციის სქემას.

არსებობს პარტნიორობის ისეთი ფორმები, როგორცაა ურთიერთობა კონტრაქტის საფუძველზე, იჯარის (ლიზინგის) ხელშეკრულება, შეთანხმება პროდუქციის გაყოფის თაობაზე, საინვესტიციო კონტრაქტი, კონცესიები, აქციონირება, კერძო კაპიტალის წილობრივი მონაწილეობა სახელმწიფო საწარმოებში (ერთობლივი საწარმოები).

ბიზნესისა და ხელისუფლების ურთიერთქმედების ტიპების საფუძველზე გარკვეული პირობითობით შეიძლება გამოიყოს სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის სხვადასხვა, თეორიული გააზრებისათვის მოსახერხებელი მოდელი. პრაქტიკაში პარტნიორობა აერთიანებს რამდენიმე მოდელს. პარტნიორობის თითოეულ საბაზო მოდელს ახასიათებს ორგანიზაციის, დაფინანსების და კოოპერაციის სპეციფიკური თანაფარდობა (იხ. სქემა):

მოდელი	საკუთრება	მართვა	დაფინანსება
ოპერატორის მოდელი	კერძო, სახელმწიფო	კერძო	კერძო
კოოპერაციის მოდელი	კერძო, სახელმწიფო	კერძო, სახელმწიფო	კერძო, სახელმწიფო
კონცესიების მოდელი	სახელმწიფო	კერძო, სახელმწიფო	კერძო, სახელმწიფო
ხელშეკრულებითი მოდელი	კერძო, სახელმწიფო	კერძო	კერძო
ლიზინგის მოდელი	კერძო	კერძო, სახელმწიფო	კერძო, სახელმწიფო

ამ მოდელებიდან ერთ-ერთი აირჩევა იმის მიხედვით, თუ რა სფეროში რეალიზდება შეთანხმება. თუკი პარტნიორობის პროექტების მსოფლიო პრაქტიკას განვიხილავთ, გამოკვეთილია კონკრეტულ დარგებში ამა თუ იმ მოდელის ეფექტიანობა.

ოპერატორის მოდელი ფართოდ გავრცელდა ნარჩენების გადამუშავებაში. მას ახასიათებს პასუხისმგებლობის მკაფიო გაყოფა კერძო პარტნიორობასა და სახელმწიფოს შორის სახელმწიფოს მიერ მაკონტროლებელი ფუნქციების შენარჩუნების პირობებში.

კოოპერაციის მოდელი გამოიყენება იქ, სადაც კონკრეტული მომსახურება არ არის საკმარისად მკაფიოდ გამოყოფილ-განსაზღვრული და, ამდენად, ძნელია მისი გადაქცევა ისეთ ობიექტად, რომელიც გადასახადებით დაიბეგრება. ამ შემთხვევაში პარტნიორობა რეალიზდება სახელმწიფოსა და კერძო ინვესტორის ერთობლივი საპროექტო კომპანიის მეშვეობით.

კონცესიების მოდელი მოქმედებს დარგებში პროექტების რეალიზების ხანგრძლივი ვადით, აგრეთვე იმ შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფოდან კერძო პარტნიორისთვის საკუთრების უფლების გადაცემა გამოირიცხება პოლიტიკური ან სამართლებრივი მიზეზებით.

ხელშეკრულებითი მოდელი გამოიყენება ენერჯეტიკაში, რომელშიც ინვესტიციები პირველ რიგში მიმართულია მიმდინარე დანახარჯების შემცირებისკენ. ამასთან ამ შემცირებით მიღწეული ეკონომია არცთუ იშვიათად აჭარბებს საკუთრივ საინვესტიციო დანახარჯებს.

ლიზინგის მოდელი ყველაზე მისაღებია საზოგადოებრივი შენობების მშენებლობისათვის. მსოფლიოში დაგროვილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და კერძო ბიზნესის პარტნიორობის ლიზინგური ფორმების ძალზე დიდი გამოცდილება.

სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის მექანიზმები

იმისდა მიხედვით, თუ რა მოცულობით გადაეცემა კერძო პარტნიორს საკუთრებაზე უფლებამოსილება, როგორია მხარეთა საინვესტიციო ვალდებულებანი, პარტნიორებს შორის რისკების განაწილების პრინციპები, პასუხისმგებლობა სხვადასხვა სახის სამუშაოს შესრულებაზე, მათ შორის მშენებლობაზე, ექსპლუატაციასა და მართვაზე, გამოიყოფა პარტნიორობის შემდეგი მექანიზმები:

მექანიზმი BOT-ი (Build, Operate, Transfer – მშენებლობა – ექსპლუატაცია, მართვა, გადაცემა). ეს მექანიზმი ძირითადად კონცესიებში გამოიყენება. ინფრასტრუქტურის ობიექტი იქმნება კონცესიონერის ხარჯზე, რომელიც მშენებლობის დამთავრების შემდეგ იღებს აშენებული ობიექტის ექსპლუატაციის უფლებას იმ ვადის განმავლობაში, რაც საკმარისია ჩადებული სახსრების ამოსადგებად. ამ ვადის გასვლის შემდეგ ობიექტი სახელმწიფოს უბრუნდება. კონცესიონერი იღებს ობიექტის გამოყენების, მაგრამ არა ფლობის უფლებას, მესაკუთრედ სახელმწიფო რჩება.

მექანიზმი BOOT-ი (Build, Own, Operate, Transfer – მშენებლობა – ფლობა – ექსპლუატაცია, მართვა – გადაცემა). ამ შემთხვევაში კერძო პარტნიორი იღებს არა მარტო გამოყენების, არამედ ობიექტის ფლობის უფლებამოსილებასაც შეთანხმებული ვადის განმავლობაში, რომლის გასვლის შემდეგ ის საჯარო ხელისუფლებას გადაეცემა.

არსებობს აგრეთვე "შებრუნებული" BOOT-ი, რომლის დროსაც ხელისუფლება აფინანსებს და აშენებს ინფრასტრუქტურის ობიექტს, შემდეგ კი სამართავად მიანდობს კერძო პარტნიორს, რომელსაც უფლება აქვს, თანდათანობით გამოისყიდოს მისგან ეს ობიექტი და თავის საკუთრებად აქციოს.

მექანიზმი BTO (Build, Transfer, Operate – მშენებლობა – გადაცემა – ექსპლუატაცია, მართვა) გულისხმობს საჯარო ხელისუფლებისათვის ობიექტის გადაცემას მშენებლობის დამთავრებისთანავე. სახელმწიფოს მიერ მიღების შემდეგ ის კერძო პარტნიორს გადაეცემა გამოსაყენებლად, მაგრამ ფლობის უფლების გარეშე.

მექანიზმი BOO-ს (Build, Own, Operate – მშენებლობა – ფლობა – ექსპლუატაცია, მართვა) რეალიზების დროს შექმნილი ობიექტი შეთანხმების ვადის ამოწურვის შემდეგ არ გადაეცემა საჯარო ხელისუფლებას, არამედ რჩება ინვესტორის განკარგულებაში.

მექანიზმი BOMT-ის (Build, Operate, Maintain, Transfer – მშენებლობა – ექსპლუატაცია, მართვა – მომსახურება – გადაცემა) დროს საგანგებო აქცენტი კეთდება კერძო პარტნიორის პასუხისმგებლობაზე მის მიერ აგებული ინფრასტრუქტურის ობიექტების შენახვასა და მიმდინარე რემონტზე.

შეთანხმება DBOOT-ის (Design, Build, Own, Operate, Transfer – მშენებლობა – ფლობა – ექსპლუატაცია, მართვა – გადაცემა) თავისებურება მდგომარეობს კერძო პარტნიორის პასუხისმგებლობაში არა მარტო ინფრასტრუქტურის ობიექტის მშენებლობაზე, არამედ პროექტირებაზეც.

DBFO-ს ტიპის შეთანხმების შემთხვევაში (Design, Build, Finance, Operate – პროექტირება – მშენებლობა – ფინანსირება – ექსპლუატაცია, მართვა) გარდა კერძო პარტნიორის პასუხისმგებლობისა პროექტირებაზე, საგანგებოდ ხაზგასმულია მისი პასუხისმგებლობა ინფრასტრუქტურის ობიექტების მშენებლობის დაფინანსებაზე.

სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა პოლიტიკის სფეროში

პოლიტიკის სფეროში სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის დახასიათებისას პირველ რიგში უნდა შევეხოთ ლობიზმის ინსტიტუციონალიზებულ ფორმებს, რომლებსაც გარკვეული პოზიტიური პოტენციალი აქვთ. ის ხელს უწყობს გარდამავალი პერიოდის საზოგადოებებში დემოკრატიის პლურალისტური მოდელის და საბაზრო ურთიერთობების ჩამოყალიბებას. ლობიზმის ინსტიტუციონალურ ჩამოყალიბებას არცთუ მცირე წვლილი შეაქვს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და საზოგადოების ეფექტიანი ურთიერთქმედების უზრუნველყოფაში, როდესაც პოლიტიკური პროცესის დინამიკაზე სოციალური ჯგუფების სულ უფრო მეტი რაოდენობა ახდენს ზეგავლენას. გარდა ამისა, ცივილიზებული ლობიზმი მოწოდებულია, გააძლიეროს ხელისუფლების ინსტიტუტების მმართველობითი, გამანაწილებელი და სხვა ფუნქციები. ამავე დროს, მხედველობაში უნდა ვიქონიოთ, რომ ლობიზმი საკუთარ პოზიტიური თვისებების გამოვლენის უმნიშვნელოვანესი პირობაა.

სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ფორმები პოლიტიკურ სფეროში არის: ხელისუფლებისა და ბიზნესის წარმომადგენლების კონსულტაციები მეწარმეთა ასოციაციების ფარგლებში; სხვადასხვა დონის ადმინისტრაციული ხელისუფლების ორგანოების ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტების პროექტების დამოუკიდებელი ექსპერტიზა ეკონომიკისა და სხვა სფეროების ფარგლებში; სახელმწიფო პოლიტიკის ამა თუ იმ მიმართულების რეალიზებასთან დაკავშირებით წინადადებების მომზადება და შეტანა, შიდა ბაზრის დაცვა, ექსპორტირების სახელმწიფო მხარდაჭერა; ხელისუფლებისა და მეწარმეთა გაერთიანებების, საქონლის მწარმოებელთა დარგობრივი კავშირების ურთიერთქმედების საინფორმაციო უზრუნველყოფა.

უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა არის მსოფლიოს განვითარებული ქვეყნების ეკონომიკური და, ფართოდ რომ ვთქვათ, სახელმწიფო პოლიტიკის ინსტრუმენტი, რომელიც ჩამოყალიბდა ერთი მხრივ სახელმწიფოსა და მეორე მხრივ სამოქალაქო საზოგადოების და მისი ცალკეული კორპორაციების ხანგრძლივი ურთიერთქმედების შედეგად. დასავლეთის ქვეყნებში მოხერხდა ხელისუფლებისა და ბიზნესის მეტ-ნაკლებად პარიტეტული ურთიერთობის დამყარება, ამ სახის პარტნიორობის

რეგლამენტირება და მათი ინსტიტუციონალიზება ურთიერთქმედების სოციალური და პოლიტიკური ნორმების სახით.

პოლიტიკური რეჟიმი, რომლის ფარგლებშიც ხორციელდება ხელისუფლებისა და ბიზნესის პარტნიორობა, შეიძლება იყოს არა მარტო დემოკრატიული, არამედ ავტორიტარულიც. ამ შემთხვევაში მთავრობისა და კომპანიების კონსტრუქციული ურთიერთობა წარმოიშობა კორპორატივიზმის სისტემაში, რაც ხელს უწყობს ინტერესთა ბალანსის დამყარებას სახელმწიფოსა და პოლიტიკური სისტემის შემქნელ ჯგუფებს შორის. თუმცა სწორედ დემოკრატიის, სამართლებრივი სახელმწიფოებრიობის განვითარებული ფორმები იძლევა სახელმწიფო-კერძო პარტნიორული ურთიერთობების აგების შესაძლებლობას, რომლის დროსაც მხარეთა თანაბარუფლებიანობის, ვალდებულებათა აღების ნებაყოფლობის, მათ შესრულებაზე პასუხისმგებლობის, კანონმდებლობის დაცვის, მხარეთა ინტერესებში შემავალ პრობლემათა თავისუფალი განხილვის, პარტნიორების პოზიციების პასუხისმგებლობის პრინციპებით ხელმძღვანელობენ. სახელმწიფო და ბიზნესი დასავლეთში უკვე გახდნენ ისეთი პარტნიორები, რომლებიც არ ხელყოფენ ერთმანეთის ავტონომიურ სფეროებს და ერთმანეთისგან გარკვეულ დამოუკიდებლობას ინარჩუნებენ.

საქართველოში სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის დიდი გამოცდილება, გასაგები მიზეზების გამო, არ არსებობს, თუმცა მისი ცალკეული ფორმები მაინც გამოიყენება. მსოფლიო პრაქტიკაში არსებული მდიდარი შესაძლებლობების ათვისება კი ნამდვილად წაადგება როგორც ეკონომიკის განვითარებას, ისე ხელისუფლებასა და ბიზნესს შორის ცივილიზებული ურთიერთობების დამკვიდრებას.

3.1. საჯარო პოლიტიკის პრობლემები

საჯარო პრობლემის არსი

პოლიტიკური კურსის ფორმულირების შესახებ არსებულ მეცნიერებათა უმრავლესობა ნაკლებ ყურადღებას უთმობს საზოგადოებრივ/საჯარო პრობლემათა არსსა და მათ განსაზღვრებას. საზოგადოებრივი პრობლემები არცთუ ისე იშვიათად განიხილება როგორც “მოცემულობა”, რომელზედაც იგება გადასაწყვეტი პრობლემის სიღრმისეული შეცნობისაკენ მიმართული ანალიზი, ყოველგვარი წინასწარი მუშაობის ჩატარების გარეშე. არადა, იმ პრობლემათა მახასიათებლებისა და განზომილების დადგენის გარეშე, რომელიც სამთავრობო მოქმედებებს აპრობებს და ერთგვარ სტიმულირებას ახდენს, ნაკლებად შეიძლება პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერება (POLICY SCIENCE) სრულყოფილად ჩაითვალოს.

საჭიროა იმის ცოდნა, თუ რატომ რეაგირებს მთავრობა ზოგიერთ პრობლემაზე და გარკვეულ ღონისძიებებს ახორციელებს მათ გადასაწყვეტად, ზოგიერთს კი უგულებელყოფს. ანდერსონის აზრით, მნიშვნელობა არა აქვს, პრობლემა საშინაო იქნება, თუ საგარეო, შეზღუდული თუ ფართო მნიშვნელობის მატარებელი. საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის სწორედ წარმართვის მიზნით, პრობლემათა არსის ცოდნა, მისი მასშტაბების განსაზღვრა, გადამწყვეტია. ნებისმიერი სახის პოლიტიკური კურსის შეფასება, უპირველეს ყოვლისა, მოითხოვს ამ კონკრეტული პრობლემის არსისა და საზღვრების შესახებ ინფორმაციის ცოდნას და არა პოლიტიკური კურსის ალტერნატივების შეფასებას. ხშირ შემთხვევაში კი პოლიტიკური ცხოვრების რეალობა სწორედ საპირისპირო სურათს გვიჩვენებს.

პოლიტიკის პრობლემა (policy problems), ანდერსონის²¹ აზრით, შეიძლება განისაზღვროს როგორც პირობა ან სიტუაცია, რომელიც წარმოშობს მოთხოვნებსა და უკმაყოფილებას ადამიანებს შორის და რომლის გამოსწორებისა და შემსუბუქებისკენ საზოგადოება მიიღტვის. ისეთი საკითხები, როგორიცაა ჰაერის დაბინძურება, მავნე საქონელი, აბორტის პრაქტიკა, ციხეებში გადატვირთული საკნები და, თუნდაც, გლობალური დათბობა, სულ ადვილად შეიძლება იქცეს პრობლემად, თუკი ისეთ უკმაყოფილებასა და წუხილს იწვევს, რომელიც მოსახლეობას აიძულებს, მათი გადაწყვეტის საშუალებები ეძიოს. ამისათვის ადამიანებს უნდა ჰქონდეთ შემუშავებული გარკვეული კრიტერიუმები და სტანდარტები, რომელთა მიხედვით ამა თუ იმ გარემოებას და სიტუაციას შეაფასებდნენ როგორც ყოველად მიუღებელს და მიიჩნევდნენ სახელმწიფო მზრუნველობისა და მისი მხრიდან დაუყოვნებლივი რეაგირების საგნად, ანუ მთავრობისადმი მათი გადაწყვეტის მოთხოვნით მისამართავად ადეკვატურად ჩათვლიდნენ. თუკი ადამიანები რომელიმე სიტუაციას ან გარემოებას განიხილავენ როგორც

²¹ Anderson, James E. , 2003. Public Policymaking, 5th ed. Houghton Mifflin.

ნორმალურს, გარდაუვალსა და პირადი პასუხისმგებლობის საგანს, მაშინ, ანდერსონის აზრით, გარემოება ნაკლებად აღიქმება პრობლემად და საზოგადოების მხრიდან მისი გადაწყვეტის მოთხოვნის წამოყენებაც ნაკლებად ხდება. მსგავსი განსაზღვრებიდან გამომდინარეობს, რომ თუკი ადამიანთა რომელიმე ჯგუფი ეკონომიკურ ზეწოლას განიცდის, მაგრამ ასეთი შევიწროება აღიქმება როგორც გარდაუვალი ან ლეგიტიმური და ეს ჯგუფი არ მიმართავს გარკვეულ ღონისძიებებს სიტუაციის გამოსასწორებლად, პრობლემაც არ წარმოიშობა. რაიმე გარემოება არ გადაიქცევა საზოგადოებრივ პრობლემად მანამ, სანამ არ იქნება განსაზღვრული და მიხნეული ასეთად, არ იქნება გაცხადებული ვინმეს მიერ და მთავრობის ყურამდე მიტანილი. ხშირ შემთხვევაში საჯარო პოლიტიკურ პრობლემათა გამხმოვანებლის როლში სწორედ მთავრობა გამოდის.

იმისათვის, რომ ესა თუ ის გარემოება ან სიტუაცია პრობლემად ტრანსფორმირდეს, იგი მიხნეული უნდა იყოს სამთავრობო გადაწყვეტისა და რეაგირებისათვის შესაფერისად და ამავე დროს ისეთად, რომლის გადაწყვეტის რესურსებსა და საშუალებებსაც მთავრობა ფლობს. ისინი, ვინც აპროტესტებს მთავრობის ქმედებებს საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში სივარეტის მოწვევის აკრძალვის თაობაზე, თავიანთი პოზიციის გასამყარებლად შემდეგ არგუმენტებს იშველიებენ: თამბაქოს მოწვევა არ არის მავნებელი, კვამლი არ მოქმედებს გარშემო მყოფებზე, მოწვევა ინდივიდუალური გადაწყვეტილებაა და მას მთავრობა არ უნდა არეგულირდებდეს. ასეთი სახის არგუმენტაციის მოყვანა ხელს უშლის პრობლემის დაყენებას საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში მოწვევის აკრძალვის დაწესებისთვის, რადგან პრობლემის, როგორც ასეთის, იგნორირებას ეყრდნობა. ამ არგუმენტაციის მიხედვით, საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში თამბაქოს მოწვევა აღიქმება, როგორც ნორმალური მოვლენა.

მიწისძვრებს, ქარიშხალსა და სხვა ბუნებრივ კატაკლიზმებს არ მივიჩნევთ ისეთ საზოგადოებრივ პრობლემებად, რომლის გადაწყვეტაც მთავრობის უშუალო კომპეტენციის საგანია, რადგან ისინი აღიქმება გარდაუვალ მოვლენებად, რომლის თავიდან აცილებაც ხელისუფლებას და მთავრობას არ შეუძლია. ბუნებრივი კატაკლიზმების შედეგად დაზარალებული მოსახლეობის დახმარება კი, ნამდვილად წარმოადგენს საზოგადოებრივ პრობლემას. სხვადასხვა დახმარების პროგრამები, საამშენებლო პროექტები და სტიქიურ უბედურებათა წინასწარ გათვლის სისტემების გამოგონება ხელს უწყობს ერთგვარი პრევენციული ღონისძიებების გატარებას მოსალოდნელ უბედურებათა მასშტაბებისა და ზარალის შესამცირებლად. ანდერსონის აზრით, დღეისათვის საკმაოდ მცირეა იმ გარემოებათა რაოდენობა, რომელიც ჯერჯერობით არ ტრანსფორმირებულა ისეთ საზოგადოებრივ პრობლემებად, რომელთა გადაწყვეტაც მთავრობას დაეკისრებოდა. გასათვალისწინებელია, რომ ადამიანის მთვარეზე გაგზავნა პოლიტიკოსებისთვის პრობლემად მხოლოდ მას შემდეგ გადაიქცა, რაც ეს ტექნიკურად შესაძლებელი გახდა გასული საუკუნის 50-იან წლებში.

ესა თუ ის გარემოება შეიძლება პრობლემად განისაზღვროს და დაისვას მისი გამოსწორების აუცილებლობის საკითხი არა უშუალოდ იმ პიროვნების ან ამა თუ იმ სოციალური ჯგუფის მიერ, რომელსაც ეს პრობლემა ეხება, არამედ თავად ხელისუფლების წარმომადგენლების მიერ. მაგალითად, გასული საუკუნის 60-იან წლებში სიღარიბე განისაზღვრა, როგორც უმწვავესი საზოგადოებრივი პრობლემა და ჯონსონის ადმინისტრაციამ ბრძოლა გამოუცხადა მას. ასეთი პოლიტიკური კურსის ინიციატორი გახლდათ ხელისუფლება და არა თავად შეერთებული შტატების სიღარიბის ზღვარს მიღმა მცხოვრები მოსახლეობა. ხშირად ქვეყნის საკანონმდებლო ხელისუფლების წარმომადგენლები თვითონვე მოიძიებენ საზოგადოებრივ პრობლემატიკას და წინ წამოსწევენ ზოგიერთ ნაკლებარტიკულირებულ პრობლემას, რომლის გადაწყვეტა ან სიმწვავეის შემცირება შესაძლებელია. კანონმდებლების მხრიდან ასეთი “მზრუნველობა” გამოწვეულია მოსახლეობაში რეპუტაციის შენარჩუნებისა და ხელახალი არჩევის სურვილით. თუმცა აქ არის ერთი საფრთხეც: რა თქმა უნდა, ყოველთვის არსებობს იმის შესაძლებლობა, რომ სხვები თავისებურად განსაზღვრავენ პრობლემას, იმათგან განსხვავებით, ვისაც ეს პრობლემა უშუალოდ ეხება. ეს გამოწვეულია ამ ინდივიდებისა და ჯგუფების ინტერესებსა და ღირებულებებს შორის სხვაობით.

მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი პრობლემა მუდმივია და ძნელად ემორჩილება გადაწყვეტას, ის, თუ როგორ მოხდება ამა თუ იმ პრობლემის განსაზღვრა, დამოკიდებულია სწორედ საზოგადოებაში მიმდინარე ცვლილებებზე. ანდერსონს აღნიშნული პოზიციისათვის მეტი დამაჯერებლობის მისანიჭებლად მოჰყავს ალკოჰოლის მოხმარების ილუსტრაცია. მისი განცხადებით, თუკი მეცხრამეტე საუკუნეში ალკოჰოლის მოხმარება მიჩნეული იყო კერძო პრობლემად და აღიქმებოდა, როგორც სასჯელი, რომელსაც ცალკეული პიროვნება საკუთარ თავის ვნების საზღაურად იღებდა, მეოცე საუკუნის 20-იანი წლებიდან ალკოჰოლიზმი განიხილებოდა უკვე როგორც სოციალური პრობლემა, რომელიც წარმოადგენდა პიროვნების ერთგვარ პასუხს საზოგადოების მხრიდან განხორციელებულ ამა თუ იმ ზეწოლაზე. სწორედ ამ პერიოდიდან ყალიბდება სოციალურ დახმარებათა სისტემა და სხვადასხვა მომსახურებათა ქსელიც. უფრო მოგვიანებით, ალკოჰოლის მოხმარება განისაზღვრა როგორც დაავადება, რომელიც საჭიროებდა აუცილებელ მეურნეობას და საზოგადოებას აყენებდა რიგი სოციალური პროგრამების შემუშავების, ასევე ჯანდაცვისა და სოციალური დაზღვევის სისტემის შექმნის აუცილებლობის წინაშე. ალკოჰოლიზმის ასეთი სამედიცინო გაგება საკმაოდ ამცირებს პიროვნების პასუხისმგებლობას და მოქმედებს საზოგადოებაში ერთგვარი იარლიყების დამკვიდრებაზე. თუმცა, ანდერსონის აღნიშვნით, საჯარო პოლიტიკაზე ალკოჰოლიზმის ასეთ სამედიცინო გაგებას ნაკლები გავლენა აქვს, რადგან უმეტეს შემთხვევაში ეს პრობლემა რეგულირდება ადმინისტრაციული კანონმდებლობითა და სამართალდამცავი ორგანოების

მიერ, განსაკუთრებით კი იმ შემთხვევაში, თუკი ადგილი აქვს ავტომობილის მართვის დროს ალკოჰოლის გამოყენებას.

ანდერსონი ყურადღებას ამახვილებს იმაზე, რომ გარემოებები, რომლებიც წარსულში აღიქმებოდა როგორც ნორმალური, შესაძლებელია დროთა განმავლობაში, სოციალურ ცვლილებათა გავლენით, უკვე ნაკლებად აღიქმებოდეს ასეთებად და პრობლემებად ჩაითვალოს. რამდენიმე საუკუნის განმავლობაში ოჯახური ძალადობის სხვადასხვა ფორმა, იქნებოდა ეს მეუღლის ცემა, ბავშვების მიმართ ძალადობა და ა.შ., ჩვეულებრივ მოვლენად და კერძო საკითხად მიიჩნეოდა, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ასეთ ძალადობას მსხვერპლი მოჰვებოდა. დღეს ოჯახური ძალადობის მიმართ დამოკიდებულება სულ სხვაგვარია. საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მომხდარი ცვლილებების, ქალთა მოძრაობის, საკითხისადმი მასმედიაში არსებული ინტერესისა და სხვა ფაქტორთა გავლენით, დღეს ოჯახური ძალადობა უკვე აღარ აღიქმება ჩვეულებრივ მოვლენად. იგი რეგულირდება საერთაშორისო და სახელმწიფოებრივი კანონმდებლობითა და ადამიანის უფლებათა სხვადასხვა აქტით. თუმცა უნდა ითქვას, რომ ოჯახურ ძალადობასთან მიმართებაში ჯერ კიდევ რჩება გაურკვეველი საკითხები.

პრობლემების განსაზღვრა – ეს ხშირ შემთხვევაში, პოლიტიკური პროცესია, რომელიც ზემოქმედებას ახდენს და გვეხმარება პრობლემათა შესაბამისი გადაწყვეტის გზების ძიებაში. ინვალიდებისთვის საზოგადოებრივი ტრანსპორტით სარგებლობის უფლების მინიჭება ეს გადაადგილების პრობლემა უფროა, თუ სამოქალაქო უფლებათა პრობლემა? თუკი პრობლემა განისაზღვრება როგორც გადაადგილების პრობლემა, მაშინ, ინვალიდებს გადაადგილების ადეკვატური საშუალებები უნდა შესთავაზონ, რაც გულისხმობს იმას, რომ ტრანსპორტის ნებისმიერ საშუალებაზე უნდა დამონტაჟდეს სპეციალური მოწყობილობები ან დამატებითი საშუალებები ავტობუსებში ინვალიდების სავარძლების უპრობლემოდ ასატანად, სპეციალური ამწეების განთავსებას მეტროს სადგურებში და სხვა ანალოგიური სახის ძვირადღირებული მოდიფიკაციების განხორციელებას ტრანსპორტით მომსახურების სფეროში. პრობლემის გადაწყვეტის ორ ალტერნატიულ ვარიანტს შორის ძიების პროცესში რეივანის ადმინისტრაციამ გასული საუკუნის 80-იან წლებში არჩევანი ამ უკანასკნელზე შეაჩერა და ინვალიდების ინტერესების შესაბამისად ტრანსპორტირების მოდიფიცირება განახორციელა

პრობლემის განსაზღვრის მეორე ასპექტი უკავშირდება პრობლემის მიზეზებს. გარემოება შესაძლებელია განისაზღვროს როგორც პრობლემა, მაგრამ დგება კითხვა - რა იწვევს ამ გარემოების წარმოშობას? კაუზალური კავშირის დადგენა საკმაოდ მნიშვნელოვანია. მაგალითად, ინფლაცია, რომლის დაცემაც იზომება მომხმარებელთა კალათის ინდექსით, წარმოადგენს საზოგადოებრივ პრობლემას. მაგრამ რა შეიძლება მივიჩნიოთ ინფლაციის გამომწვევ მიზეზად? შესაძლებელია თუ არა ასეთად ჩაითვალოს ბრუნვაში დიდი რაოდენობით ფულის არსებობა, საქონელსა და მომსახურებაზე მზარდი მოთხოვნილება,

ინფლაციური ფსიქოლოგია, როცა მოსახლეობა ფასების კიდევ უფრო დაცემის მუდმივ მოლოდინშია. ამასთან, მნიშვნელოვანია ერთმანეთისგან განვასხვავოთ პრობლემის მიზეზები და მისი მახასიათებლები, იგივე სიმპტომები და ჩვენი ყურადღება უფრო მეტად მიზეზებს მივაპყროთ. გასათვალისწინებელია, რომ ზოგიერთი პრობლემის მიზეზების დიაგნოსტიკა და შეფასება არცთუ იოლი საქმეა. პრობლემის იდენტიფიკაცია და მათზე შეთანხმების მიღწევა უმაღლესი რანგის მოხელეებისთვის საკმაოდ რთული ამოცანა შეიძლება იყოს. ასეთ პირობებში პრობლემის განსაზღვრა თავად გადაიქცევა პრობლემად.

ზოგიერთი საზოგადოებრივი პრობლემის ხასიათისა და მასშტაბების დადგენა ძნელდება იმის გამო, რომ ისინი გაფანტულია, ანდა მათი “ზედაპირზე” დანახვა ძნელია. გამომდინარე იქიდან, რომ ამა თუ იმ პრობლემის ზუსტად გაზომვა რთულია, ხელისუფლების წარმომადგენლებს უჭირთ პრობლემის მასშტაბების დადგენა, უფრო მეტიც, მისი გადაწყვეტის ეფექტიანი საშუალებების მოძიება, და არცთუ იშვიათად იმის განსაზღვრაც კი, თუ რამდენად მოითხოვს ესა თუ ის პრობლემა მთავრობის მხრიდან ყურადღებასა და რეაგირებას. 80-იანი წლების შეერთებულ შტატებში საკმაოდ მწვავე პრობლემა იყო უსახლკარო ადამიანები, რომლებიც ცხოვრებისთვის შეუფერებელ ადგილებში ათევენენ ღამეს. მათი რაოდენობის ზუსტი დადგენა შეუძლებელი გახლდათ. ხელისუფლებისთვის ცნობილი იყო მხოლოდ ის, რომ ასეთ ადამიანთა რაოდენობა 250 ათასიდან 3 მილიონამდე მერყეობდა, აქედან 10-დან 47 პროცენტამდე, როგორც ფიქრობდნენ, ფსიქიკურად დაავადებული იყო. ციფრებს შორის ასეთი სხვაობა და არსებული არაზუსტი მონაცემები პრობლემის განსაზღვრისა და დიაგნოსტიკისთვის ხელის შემშლელ უმთავრეს ფაქტორს წარმოადგენდა. სიტუაცია შედარებით გამოსწორდა 1987 წელს მიღებული უსახლკაროთა დახმარების აქტის შემდეგ, როცა ფედერალურ დონეზე დაიწყო ზუსტი მონაცემების შეკრება და უკვე მათ საფუძველზე სოციალურ მომსახურებათა ამოქმედება. იმ პრობლემათა რიცხვს, რომლებიც ზუსტ გაზომვას ნაკლებად ექვემდებარება, მიეკუთვნება აგრეთვე არალეგალური მიგრაცია, ოჯახური ძალადობა და ა.შ.

ანდერსონის დაინტერესების საგანია არა უბრალოდ პრობლემები, არამედ საზოგადოებრივი პრობლემები, რასაც ავტორი მიყავს კითხვამდე: “რა მახასიათებლები მოქმედებს იმაზე, რომ პრობლემა იქცეს საზოგადოებრივ პრობლემად?”. ადამიანთა უმრავლესობა იზიარებს აზრს, რომლის თანახმად, თუკი რომელიმე მოქალაქეს მანქანის გასამართად საკმარისი რაოდენობის ბენზინი არ აქვს, ეს მისი პირადი პრობლემაა, მაგრამ ბენზინის მარაგის უკმარისობა რომელიმე რეგიონში უკვე საზოგადოებრივი პრობლემაა და აღიქმება სწორედ ასეთად.

რა განასხვავებს კერძო პრობლემას საზოგადოებრივისგან? როგორც წესი, საზოგადოებრივია პრობლემა, თუკი ის ადამიანთა მნიშვნელოვან რაოდენობაზე ვრცელდება და ფართო გავლენას ახდენს იმათზეც კი, ვისაც ეს პრობლემა უშუალოდ არ ეხება. ხოლო ის პრობლემები, რომელთა

გავრცელება შეზღუდულია და მხოლოდ ცალკეულ ადამიანთა საზრუნავს წარმოადგენს, შესაძლებელია განისაზღვროს როგორც კერძო. ქვემოთ მოყვანილი ილუსტაცია უფრო მეტ სიცხადეს შესძენს ამ ერთი შეხედვით ბუნდოვან განსაზღვრებას. წარმოვიდგინოთ, რომ ვინმე ია ვარდიაშვილი უბედურია არსებული საგადასახადო წნეხის პირობებში. მოქმედებს რა დამოუკიდებლად, ია ვარდიაშვილს ერთადერთი რამ შეუძლია – ეძებოს კეთილგანწყობა გადასახადების ამკრეფის მხრიდან და ამ გზით ეცადოს მის წინაშე მდგარი პრობლემის გადაწყვეტას თუ არა, გარკვეულ შემცირებას მაინც. ამავე დროს მას აქვს ერთგვარი შანსი, ჩაღოს ფული გადასახადებისგან გამათავისუფლებელ რომელიმე მუნიციპალურ ვალდებულებაში ან სხვა გზა გამონახოს საგადასახადო ვალდებულებათა შესამცირებლად. დასახელებული პიროვნება მართლაც რომ რეალური პრობლემის წინაშე დგას, მაგრამ ეს უკიდურესად კერძო, პირადად მისი გადასაწყვეტი პრობლემაა. თუმცა არსებობს ია ვარდიაშვილის პრობლემის გადაწყვეტის სხვა ალტერნატივა – მას შეუძლია თავისი კერძო პრობლემის საჯაროდ გამოტანა და იმ ადამიანთა მხარდაჭერის მოპოვება, რომლებიც იზიარებენ ან, უბრალოდ, თანაუგრძნობენ მას. ისინი ერთობლივი ძალებით განახორციელებენ გარკვეულ პოლიტიკურ მოქმედებებს: შესაძლებელია საკანონმდებლო ორგანოში წარადგინონ კანონპროექტი და წამოიწყონ კამპანია მის მისაღებად, რაც, ცხადია, აუცილებლად დააინტერესებს ოპოზიციურ ძალებს. პირდაპირი თუ არაპირდაპირი გზით ამ საქმეში მრავალი ადამიანი ჩაერთვება. ასეთ შემთხვევაში ია ვარდიაშვილის გასაჭირი აღარ არის მხოლოდ მისი პირადი პრობლემა და აღიქმება, როგორც საერთო პრობლემა. საზოგადოებრივი პრობლემა თავისი მახასიათებლებით უკვე სახეზეა.

იმ პრობლემათა დიდი ნაწილი, რომელთა გადაწყვეტაზეც მთავრობა მუშაობს, კერძო პრობლემებია. პოლიტიკური ცხოვრების მიკროდონე ძირითადად სწორედ კერძო პრობლემებზე ახდენს ფოკუსირებას. კონგრესის მიერ მიღებულ კერძო კანონთა უმრავლესობა სწორედ მოქალაქეთა წინაშე არსებული კერძო პრობლემების, მაგალითად, იმიგრაციასთან დაკავშირებული სირთულეების გადაწყვეტას ისახავს მიზანად. კონგრესმენტთა უმეტესობის დროის დიდი ნაწილი სწორედ მათი ამომრჩევლების კერძო პრობლემების გადაწყვეტასა და მათთვის ადმინისტრაციულ უწყებებთან ურთიერთობის გაადვილებაზე ზრუნავს ხმარდება. ასეთი მოღვაწეობა კი საბოლოოდ, მთავრობას პრობლემის “გააქუმანურებასა” და კერძო მოქალაქეთა პრობლემების მიმართ მეტი გულისხმიერების გამოჩენაში ეხმარება.

ანდერსონი განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს იმაზე, რომ გარემოებებისა და სიტუაციის პრობლემად განხილვა დამოკიდებულია არა იმდენად მისი ობიექტურ საზღვრებსა და მახასიათებლებზე, არამედ იმაზე, თუ როგორ აღიქმება ის. მდიდარი ადამიანი, რომელსაც არასოდეს განუცდია კარგი სამსახურის უქონლობა, უმუშევრობის ზრდის ტენდენციას გაცილებით იოლად უყურებს და სულაც არ აღიქვამს დიდი საშიშროების შემცველ მოვლენად, მაშინ როცა უბრალო მოსამსახურე, რომელიც უმუშევრობის

მუდმივი საფრთხის წინაშე იმყოფება, ასეთ ტენდენციას რეალური მუქარად განიხილავს. აღქმაზე თანაბარ გავლენას ახდენს ღირებულებები, თავად არსებული სიტუაცია, რომლის შეფასებაც ხდება და წარსული გამოცდილება. აქედან გამომდინარე, არ არსებობს ამა თუ იმ სიტუაციის შეფასებისა და პრობლემის განსაზღვრის ერთადერთი უნივერსალური წესი, თუმცა მოსახლეობის უმრავლესობა, უმეტესწილად, დროდან დრომდე ამა თუ იმ პრობლემას ან პრობლემათა ერთობლიობას მეტ უპირატესობას ანიჭებს და მის გადაწყვეტის ერთიან ხედვას აფიქსირებს. პრობლემის განსაზღვრა, როგორც ასეთი, წარმოადგენს კონკურენციულ პროცესს პრობლემის განსაზღვრის ალტერნატიულ ვარიანტებს შორის, რომლის გასატანად და მისაღებად იღწვიან თითოეული ალტერნატიული ხედვის მატარებელი ინდივიდები თუ სოციალური ჯგუფები.

ანდერსონის აზრით, კითხვაზე – არსებობდა თუ არა გასული საუკუნის 70-იან წლების შეერთებულ შტატებში “ენერგეტიკული კრიზისი” ნავთობისა და ბუნებრივი აირის უკმარისობის სახით და წარმოადგენდა თუ არა იგი საზოგადოებრივ პრობლემას, რომელიც მთავრობის მხრიდან ზემოქმედებას საჭიროებდა – პასუხი დამოკიდებულია არა იმდენად პრობლემის განმაპირობებელი ობიექტური მიზეზების არსებობით, რამდენადაც იმ გარემოებით, იყო თუ არა იგი განსაზღვრული როგორც პრობლემა და აღიქმებოდა თუ არა ასეთად. ამავე დროს ის, თუ როგორ განისაზღვრება პრობლემა, ბევრად მოქმედებს პრობლემის გადაწყვეტის საშუალებების ძიებაზეც. ნიქსონის, ფორდისა და კარტერის ადმინისტრაცია, რომელიც დარწმუნებული იყო, რომ პრობლემა მართლაც ნავთობისა და ბუნებრივი აირის უკმარისობაში მდგომარეობდა, ახორციელებდნენ მოქმედებებს, რომელიც ნავთობის ფასების გაკონტროლებისა და ენერჯის ახალი წყაროების განვითარებისკენ იყო მიმართული და ამ სფეროში სახელმწიფო რეგულირებას აწესებდა. რეიგანის ადმინისტრაციამ, ამის საპირისპიროდ, უარყო ენერგეტიკული კრიზისის პრობლემის, როგორც ასეთის არსებობა და წინა ხელისუფლების დროინდელი პროგრამების დემონტაჟი განახორციელა. ამის გამო რეიგანის ადმინისტრაციას ბევრი აკრიტიკებდა და მას სიბეცეში ადანაშაულებდა.

ამ მიმოხილვას ბუნებრივად მიყვავართ კითხვამდე – რატომ აღიქმება ზოგიერთი პრობლემა, როგორც საზოგადოებრივი, რომელიც მთავრობის მხრიდან რეაგირებას საჭიროებს, ზოგიერთი კი - არა? ამ კითხვაზე ერთმნიშვნელოვანი პასუხი არ არსებობს.

3.2 პრობლემის აქტუალურობის ციკლი (Issue-Attention Cycle)

საზოგადოების ყურადღება იშვიათად რჩება ხანგრძლივად ფოკუსირებული ერთ კონკრეტულ შიდა პრობლემაზე, მაშინაც კი, თუ ეს განსაკუთრებული მნიშვნელობის საკითხია. აღნიშნულ საზოგადოებაში სისტემატურად მოქმედებს “პრობლემის აქტუალურობის ციკლი” (Issue-Attention Cycle), რომელიც მკვეთრ ზეგავლენას ახდენს შიდა საკვანძო საკითხების მიმართ

საზოგადოებრივი მიდგომებისა და ზოგადად ქცევის ჩამოყალიბებაზე. ნებისმიერი ამ ტიპის საკითხი შესაძლოა სრულიად მოულოდნელად მოექცეს საზოგადოებრივი ყურადღების ცენტრში და ასევე უეცრად აღმოჩნდეს მის მიღმა. აღნიშნული ციკლის მოქმედების თავისებურებებისა და განხორციელების გზების შესწავლა საშუალებას იძლევა განვსაზღვროთ, შექმნის თუ არა სათანადო საზოგადოებრივი ყურადღება საჭირო პოლიტიკურ წნეხს ნებისმიერი კონკრეტული საკითხის ეფექტიანად გადაჭრისათვის.

“პრობლემის აქტუალურობის ციკლის” მოქმედების კარგი მაგალითი და ერთგვარი ტესტიცაა ამერიკული საზოგადოების დამოკიდებულება გარემოს დაცვის პრობლემატიკის მიმართ. საკითხისადმი საზოგადოებრივი მიდგომის ცვლილება თვით მის შიგნით მიმდინარე ცვლილებებზე გაცილებით სერიოზული აღმოჩნდა. ისმის კითხვა, რამ გამოიწვია საზოგადოების ასეთი გააქტიურება? რატომ წამოიწია წინა პლანზე უამრავ შიდა პრობლემას შორის სწორედ ამ ერთმა? და ბოლოს, რამდენად დიდხანს გაგრძელდება ამერიკელი საზოგადოების ესოდენ ძლიერი ინტერესი ეკოლოგიური საკითხისადმი?

რაც შეეხება თავად ციკლს, იგი ხუთსაფეხურიანია. ხუთივე საფეხური ერთმანეთისაგან განსხვავებულია, რაც ძირითადად დამოკიდებულია კონკრეტული პრობლემის ხასიათზე. მოდით, ყოველი მათგანი განვიხილოთ და შევისწავლოთ, თუ რა გარემოებები ახასიათებთ მათ. პრობლემის აქტუალურობის ციკლის ეტაპებია:

- ✓ წინაპრობლემური ეტაპი;
- ✓ პრობლემის საგანგაშოდ მიჩნევისა და ეიფორიული ენთუზიაზმის ეტაპი;
- ✓ მნიშვნელოვანი პროგრესის საფასურის შეგნება;
- ✓ ინტენსიური საზოგადოებრივი ინტერესის ეტაპობრივი შემცირება;
- ✓ პრობლემის აქტუალურობის ბოლო ეტაპი.

პრობლემის აქტუალურობის პირველი ეტაპი – წინაპრობლემური ეტაპი (The Pre-Problem Stage). აღნიშნულ ეტაპზე პრობლემა უკვე არსებობს არასასურველი სოციალური პირობის სახით, თუმცა იგი ჯერ კიდევ არ არის ფართო საზოგადოების ყურადღების ცენტრში, მიუხედავად იმისა, რომ ექსპერტები და ინტერესთა ჯგუფები უკვე იტყობინებიან აღნიშნული პრობლემის მოსალოდნელი არასასურველი შედეგების თაობაზე. ჩვეულებრივ, პრობლემის აქტუალურობის საწყისი ეტაპისათვის ობიექტური გარემოებები ნაკლებად მნიშვნელოვანია, ვიდრე მისი საჯაროობის დროს. ამის კარგი მაგალითებია რასიზმის, სიღატაკისა და შიმშილის პრობლემები აშშ-ში.

პრობლემის საგანგაშოდ მიჩნევისა და ეიფორიული ენთუზიაზმის ეტაპი (Alarmed discovery and euphoric enthusiasm). საზოგადოების მხრიდან უეცარი მძაფრი რეაქცია და პრობლემისადმი მკვეთრად უარყოფითი დამოკიდებულების გამოვლენა, როგორც წესი, დრამატული მოვლენების

სერიის ან სხვა მსგავსი მიზეზის შედეგია, როგორც ეს მოხდა 1965-1967 წლებში ვეტოების დადების დროს. აღნიშნულ პროცესს ყოველთვის ახლავს ეიფორიული ენთუზიაზმის გამოხატვა - პრობლემა რაც შეიძლება მოკლე დროში და ეფექტიანად გადაწყდეს.

განგაშისა და რწმენის კომბინაცია ძლიერ საზოგადოებრივ წნეხს წარმოქმნის ამერიკის პოლიტიკური ლიდერებისათვის, რომლებიც იძულებული არიან, ქმედითი ზომები მიიღონ პრობლემის მოსაწესრიგებლად. ამგვარი შეხედულების საფუძველს სოციალური პროგრესისადმი ოპტიმისტური დამოკიდებულების დიდი ამერიკული ტრადიცია წარმოადგენს. ძველ და შედარებით განვითარებული კულტურის ქვეყნებში საკითხის გადაჭრისადმი დამოკიდებულება უფრო მეტად პესიმისტურია. მიაჩნიათ, რომ პრობლემების უმეტესობა მოუგვარებადია. ამგვარმა მიდგომამ ბოლო წლებში ჩვენს ქვეყანაშიც მოიკიდა ფეხი.

მნიშვნელოვანი პროგრესის საფასურის შეგნება (Realizing the cost of significant progress). მესამე ეტაპი პრობლემის გადაჭრის პროცესში საზოგადოების მიერ გარკვეული საფასურის გადახდის თანდათანობით გაანალიზებას მოიცავს. მართალია, შესაძლებელია, აღნიშნული პროცესი არ საჭიროებდეს მნიშვნელოვან ფულად სახსრებს, მაგრამ მოსახლეობის დიდი ჯგუფის მხრიდან გარკვეულ მსხვერპლშეწირვას მაინც მოითხოვს. სხვადასხვა პრობლემის მოგვარების პროცესში შესაძლოა მილიონობით ადამიანი დაზარალდეს, იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნული პრობლემები გარკვეულწილად დაკავშირებულია მათ ინტერესებთან. მაგალითად, ცნობილია, რომ ავტომანქანების რაოდენობის ზრდა საგზაო მოძრაობის შეფერხებას და გამონაბოლქვის რაოდენობის ზრდას იწვევს, რაც მნიშვნელოვან პრობლემებს უქმნის გარემოს. თუმცა, მეორე მხრივ, ავტომობილი აუცილებელია მილიონობით ადამიანის მობილურობისათვის.

კონკრეტულ შემთხვევაში ტექნოლოგიურ პროგრესს ძალუძს პრობლემის არასასურველი შედეგების თავიდან აცილება ძირეული რესტრუქტურისა და ყოველგვარი დანაკარგების გვერდის ავლით. ოპტიმისტური ამერიკული ტრადიციის მიხედვით, ამგვარი ტექნოლოგიური გადაწყვეტა დასაწყისშივე ოპტიმალურად მიიჩნევა ნებისმიერი საკითხის მოგვარებაში. აღსანიშნავია, რომ ჩვენი ყველაზე ხმაურიანი პრობლემები ერთი ჯგუფის მიერ მეორის შეგნებულ ან გაუაზრებელ ექსპლუატაციას უკავშირდება. მაგალითად, ცნობილი ფაქტია, რომ მაღალი ფენის წარმომადგენელი თეთრკანიანი მოსახლეობა, როგორც წესი, ღარიბი და ფერადკანიანი მოსახლეობისაგან იზოლირებულ გეოგრაფიულ სივრცეში ცხოვრებას ამჯობინებს. თავის მხრივ, ღარიბი და ფერადკანიანი მოსახლეობა საშუალო კლასის ფერადკანიან მოსახლეობასთან ერთად გარეუბნებში ცხოვრობს. პრობლემასა და მის გადაწყვეტას შორის არსებული ურთიერთკავშირი მესამე ეტაპის კვანძს წარმოადგენს.

ინტენსიური საზოგადოებრივი ინტერესის ეტაპობრივი შემცირება (Gradual decline of intence public interest). წინარე ეტაპი შეუმჩნევლად ტრანსფორმირდება მეოთხე ეტაპისაკენ, რაც პრობლემისადმი ძლიერი საზოგადოებრივი ინტერესის თანდათანობით შემცირებაში ვლინდება. ცნობილია, რომ საზოგადოებაში თანდათანობით იზრდება იმ ადამიანების რიცხვი, რომლებიც აცნობიერებენ პრობლემის გადაწყვეტის პროცესის ფასს. შესაბამისად, ყალიბდება სამი სახის რეაქცია: 1) ადამიანების გარკვეულ ნაწილში ამგვარი პროცესი იმედგაცრუებას იწვევს. 2) სხვებს იგი უბრალოდ აშინებს. 3) ზოგს კი მუდმივად ერთ პრობლემაზე აქცენტირება ბეზრდება.

ადამიანების უმრავლესობაში აღნიშნულ რეაქციათა კომბინაციას ვხვდებით. შედეგად კი ერთ კონკრეტულ საკითხზე ხანგრძლივი ფოკუსირებისაკენ მისწრაფება საპნის ბუშტივით სკდება. სწორედ ამ დროს შესაძლებელია წარმოიშვას სრულიად განსხვავებული პრობლემა, რომელიც, როგორც წესი, მეორე ეტაპზე იჩენს თავს. იგი გადაჭარბებული საზოგადოებრივი ყურადღების ახალი ობიექტი ხდება.

პრობლემის აქტუალურობის ბოლო ეტაპი (The post-problem stage). საბოლოო სტადიაზე პრობლემა, რომელიც საზოგადოებრივი ინტერესის ცენტრში მოექცა, ნაკლები ყურადღების ანდა შემცირებული ინტერესის ფაზაში გადაინაცვლებს. ამასთანავე, აღნიშნულ პრობლემასა და საზოგადოებრივ ყურადღებას შორის ურთიერთკავშირიც გაცილებით უფრო სუსტია, ვიდრე საწყის ეტაპზე. პირველ ეტაპზე, როდესაც პრობლემა საზოგადოების მზარდი ინტერესის ობიექტი იყო, ახალი ინსტიტუტები, პროგრამები და პოლიტიკური მიმართულებები მთლიანად იყო ფოკუსირებული აღნიშნული კონკრეტული საკითხის მოგვარებაზე. ისინი მუშაობდნენ მაშინაც, როდესაც ინტერესი ნელდებოდა. მაგალითად, სიღარიბის დაძლევის პროგრამის საწყის ეტაპზე “ეკონომიკური განვითარების ორგანიზაცია” დაარსდა, რომელმაც უამრავი ახალი პროგრამა წამოიწყო აღნიშნულ პრობლემასთან დაკავშირებით. სიღარიბე საზოგადოებრივ პრობლემად იქცა და აღნიშნული პროგრამების უმეტესობა წარმატებით განხორციელდა, მიუხედავად არასათანადო დაფინანსებისა.

ნებისმიერი მნიშვნელოვანი პრობლემა, რომელიც ოდესღაც საზოგადოების საყოველთაო ინტერესის ობიექტი იყო და დროთა განმავლობაში სხვა პრობლემებით დაიხრდილა, სავსებით შესაძლებელია, კვლავ დაუბრუნდეს ციკლის საწყის ფაზას.

4.1. საჯარო პოლიტიკური პროცესის ციკლი და მოდელები

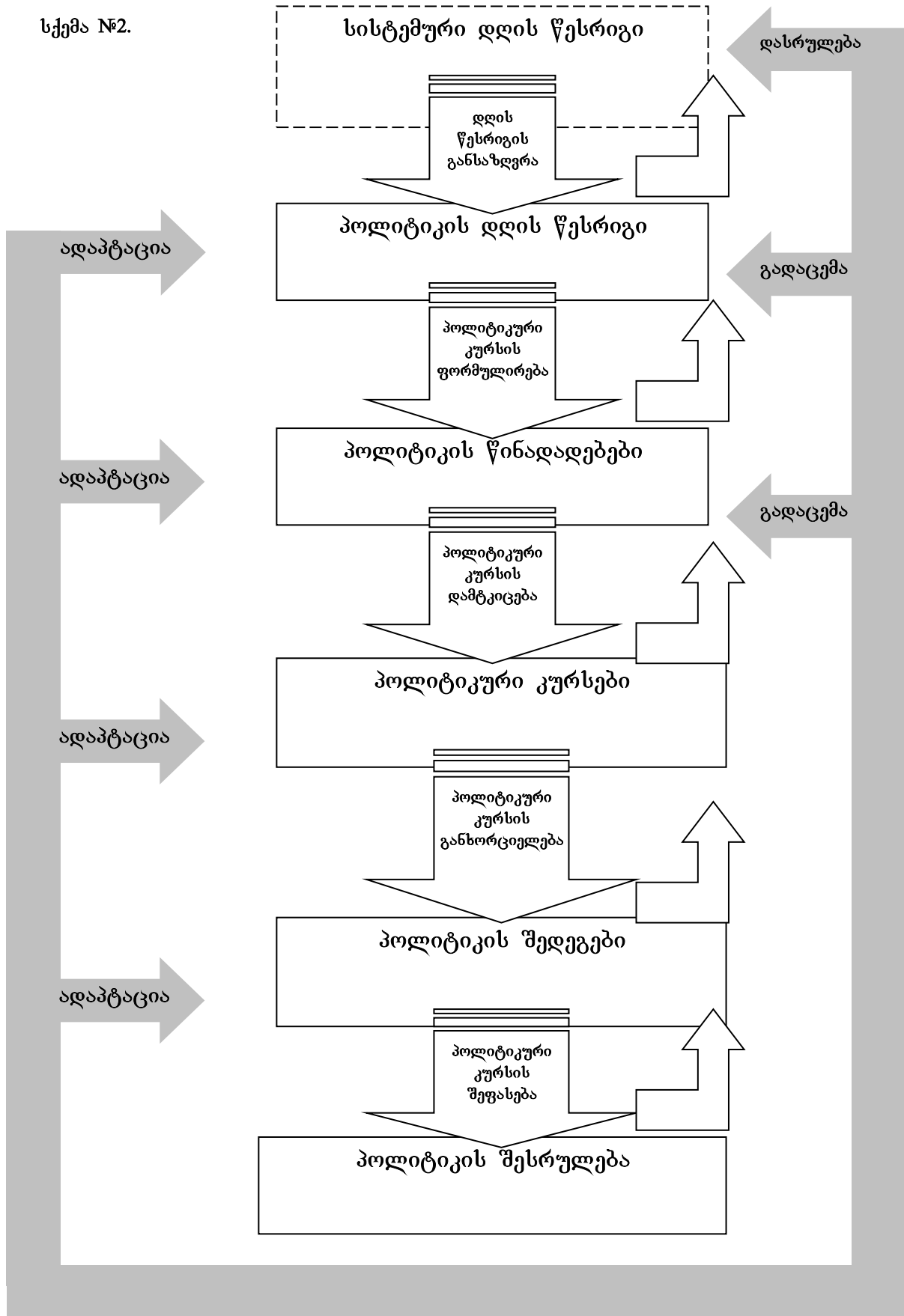
საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის მოდელები თანამიმდევრული სტადიებისა და ფაზების დინამიკური პროცესის სახით გადაწყვეტილების მიღების პროცესს წარმოადგენს. მათ პროცესუალური (policy process), სტადიური (stagist), წრიული (circular), ციკლური (policy cycle) სახელითაც კი მოიხსენიებენ.

ციკლური მოდელის თანამედროვე ვარიაციებში საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ფაზების რაოდენობა, როგორც წესი, ხუთ-ექვსს არ აღემატება. მაგალითად შეიძლება მივუთითოთ მოდელზე, რომელიც ამერიკელმა პოლიტოლოგებმა ჯონ ანდერსონმა და უილიამ დანმა ჯერ კიდევ 1970-80-იან წლებში შეიმუშავეს და დღემდე ინარჩუნებს საბაზისო მოდელის სტატუსს. მათი მოდელის მიხედვით, მმართველობითი პროცესი 5 ფაზისგან შედგება:

- ✓ დღის წესრიგის განსაზღვრა და პრიორიტეტულ პრობლემათა გამოყოფა (დღის წესრიგის განსაზღვრა);
- ✓ პრობლემის გადაწყვეტის ალტერნატიული ვარიანტების შემუშავება, რომლებიც შესაძლო ქმედებათა და ღონისძიებათა პროექტებს წარმოაჩენს (პოლიტიკის ფორმულირება);
- ✓ არჩევა და გადაწყვეტილების ოპტიმალური ვარიანტის ოფიციალური დამტკიცება-ლეგიტიმაცია (პოლიტიკური კურსის დამტკიცება);
- ✓ პოლიტიკურ პრაქტიკაში გადაწყვეტილების რეალიზაცია (პოლიტიკის განხორციელება-იმპლიმენტაცია);
- ✓ მიღებული შედეგების შეფასება მთავრობის მიერ (პოლიტიკის შეფასება). იხილეთ სქემა №2. საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი²²

²² William N. Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction, 3rd ed., Prentice Hall, 2004. gv. 46

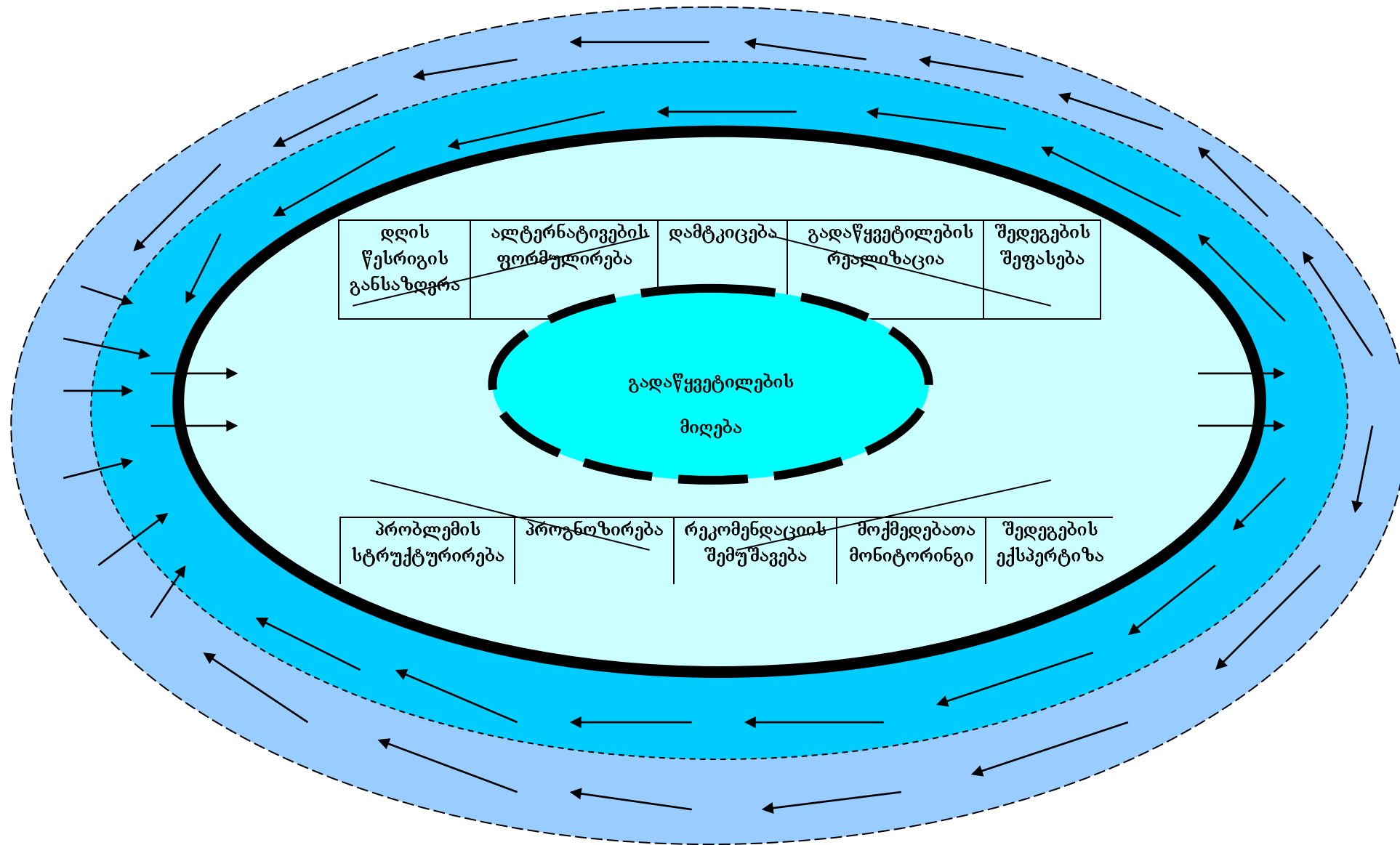
სქემა №2.



მიუხედავად იმისა, რომ დასავლელ მეცნიერთა უმრავლესობა სოციალურ, პოლიტიკურ, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით და გადაწყვეტილების მიღების პროცესებს ერთმანეთისგან არ განასხვავებს, იმ გარემოს უკეთ გასაცნობად, რომელშიც პოლიტიკის ანალიზი გამოიყენება, ჩვენ ამ პროცესებს ერთმანეთისგან განცალკევებით წარმოვადგენთ.

თუკი პიტსბურგის უნივერსიტეტის პროფესორი იულიამ დანი სოციალურ, პოლიტიკურ, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით და გადაწყვეტილების მიღების პროცესს იდენტურ ცნებებად აღიქვამს, ჩვენ მომხრე ვართ, ეს პროცესები წარმოვიდგინოთ არა ერთმანეთზე დადებული შრეების, არამედ ერთმანეთში ჩაზრდილი წრეების სახით, რომელშიც ცენტრალური ელემენტი გადაწყვეტილების მიღების პროცესი გახლავთ. გასათვალისწინებელია, რომ ამ პროცესებს ჩვენ სოციალური და პოლიტიკური სისტემის ჭრილში განვიხილავთ და წარმოვადგენთ პოლიტიკური სისტემის სტრუქტურულ-ფუნქციური მოდელის სახეცვლილ ვარიანტს, რომელშიც საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი სოციალურ-პოლიტიკური სისტემის ცენტრალური ქვესისტემის სახით არსებობს და სოციალურ-პოლიტიკური სისტემა მისთვის გარემოდ აღიქმება.

ჩვენ მიერ წარმოდგენილ სქემაში ყველაზე ფართო ცნების სახე სოციალური პროცესს აქვს, რომელშიც პოლიტიკური, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ხორციელდება. შესაბამისად, სქემაში ჯერ სოციალური, შემდეგ კი პოლიტიკური, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი და გადაწყვეტილების მიღების პროცესების წრეებია “ჩაზრდილი”. აღნიშნული სქემა, რომელიც პოლიტიკური სისტემის სტრუქტურულ-ფუნქციური მოდელის დაკონკრეტებული ვარიანტია, ეფუძნება პოლიტიკურ სისტემაში მართვის ფუნქციის განხორციელებას, რომელიც სოციალური სფეროდან მიღებული სიგნალების გადამუშავებასა და პასუხის გაცემაში მდგომარეობს. ამა თუ იმ პრობლემის გადასაჭრელად მიღებულ გადაწყვეტილებას საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით პროცესში ერთგვარი საკვანძო როლი ენიჭება. (იხილეთ სქემა №3. - სოციალური, პოლიტიკური და საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის ფუნქციონირების მოდელი)



სქემაში (იხილეთ სქემა № 3.) განაპირა ორი წრე დანარჩენ ორ შიდა წრესთან მიმართებაში ერთგვარი გარემოს როლს ასრულებს, რომელიც მასში აკუმულირებული პრობლემატიკის გადასაწყვეტად ფუნქციონირებს. საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან ერთად ამ განაპირა წრეებში არსებულ გამოწვევებზე საპასუხოდ მომართული მექანიზმია, ერთგვარი გადამამუშავებელი მმართველობითი მანქანაა, რომელმაც საზოგადოებრივ-პოლიტიკური პრობლემების სრული გადაწყვეტა თუ არა, მათი სიმწვავის შემცირება მაინც უნდა უზრუნველყოს. გამოწვევა-პასუხის თეორიით თუ ვიხელმძღვანელებთ, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესისთვის გამოწვევას გარემოში არსებული პრობლემები (შესვლის სიგნალები) წარმოადგენს, პასუხს - მათი გადაწყვეტა (გამოსვლის სიგნალები), გადაწყვეტის საშუალებად კი ესა თუ ის პოლიტიკური კურსი გვევლინება, რომელსაც საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი მექანიზმი პრობლემის გადასაწყვეტად ჯერ ამზადებს, შემდეგ ამტკიცებს და ბოლოს ახორციელებს. შესაბამისად, სქემა თავისი არსით პრობლემის გადაწყვეტაზე ორიენტირებული სტრუქტურის მატარებელია და აქ ჩვენ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი (ზოგადად ხელისუფლება) გვაინტერესებს იმდენად, რომ საზოგადოებრივი პრობლემების გადაწყვეტის მექანიზმის მოქმედებაში გავერკვეთ.

ჩვენ მიერ შემოთავაზებულ სქემაში წარმოდგენილ პროცესებს შორის საზღვრები პირობითია, რასაც საზღვრების წყვეტილი ხაზებით შეერთებაც მოწმობს და ამ პროცესებს შორის არსებულ მჭიდრო ურთიერთკავშირზე მიუთითებს. თუმცა სოციალურ, პოლიტიკურ, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით და გადაწყვეტილების მიღების პროცესებს შორის არსებული საზღვრების შედარების საფუძველზე საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის წრე სხვებთან შედარებით ყველაზე ჩაკეტილი ჩანს. სოციალური და პოლიტიკური წრეებისგან განსხვავებით, სადაც საზოგადოებრივი პრობლემის პოლიტიკურ პრობლემად ტრანსფორმირება, როგორც ასეთი, დიდ სირთულეს არ წარმოადგენს, საზოგადოებრივი და პოლიტიკური პრობლემის საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით პრობლემად ტრანსფორმირება ნამდვილად აწყდება რიგ წინააღმდეგობებს. სწორედ ამის გამო მივიჩნევთ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით პროცესს სხვაზე მეტად ჩაკეტილ სისტემად, რომელიც პრობლემის “გასათავისებლად” გარკვეულ პირობებს აყენებს და თანაც არა სტანდარტულს. გასათვალისწინებელია, რომ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი სოციალურ და პოლიტიკურ სივრცეში არსებული ყველა პრობლემის გადაწყვეტით როდია დაკავებული. შესაბამისად, საზოგადოებრივი პრობლემებიდან მხოლოდ მცირე ნაწილი თუ ხდება საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის ჯერ ყურადღების, შემდეგ კი რეაგირების საგანი. სოციალურ-პოლიტიკურ სივრცეში აკუმულირებულ პრობლემათა გადაწყვეტას ხელისუფლება შერჩევით ახორციელებს. სწორედ ამის გამოა, რომ საზოგადოება ხშირად ჩივის მის გარშემო არსებულ მოუგვარებელ პრობლემებზე, რომლებიც, მისი აზრით, მთავრობის მხრიდან დაუყოვნებლივ რეაგირებასა და გადაწყვეტას საჭიროებს. პრობლემებისადმი საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის ამგვარი შერჩევითი მიდგომის

გამო არცთუ იშვიათად საზოგადოება ხელისუფლებას გულგრილობაში ადანაშაულებს.

4.2. პოლიტიკური და საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემების ურთიერთმიმართება

პოლიტიკური და საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემების ურთიერთმიმართების დასადგენად აუცილებელია როგორც ერთი, ისე მეორის დახასიათება, რის შედეგადაც უფრო ცხადი გახდება მათ შორის არსებული მსგავსება და განსხვავება.

ზოგადად, სისტემა გულისხმობს ისეთი მოძრავი ნაწილებისგან შემდგარი ობიექტის არსებობას, რომლის შემადგენელი ნაწილებიც ურთიერთმოქმედებენ გარემოსა და გარემოცვაში. პოლიტიკური სისტემა იმ ინსტიტუტებისა და ორგანოების ერთობლიობაა, რომლებიც აყალიბებენ და ცხოვრებაში ატარებენ ამ საზოგადოებისა თუ საზოგადოების შემადგენელი ნაწილების კოლექტიურ მიზნებს. მთავრობა ან სახელმწიფო – ეს პოლიტიკური სისტემის ის ნაწილია, რომელიც საჯარო პოლიტიკური კურსის შემუშავებას უზრუნველყოფს. მთავრობის გადაწყვეტილებები, როგორც წესი, ძლიერდება ლეგიტიმური ძალადობით, რის გამოც მათდამი მორჩილება იძენს ერთგვარ ძალდატანებით ხასიათს. მთავრობა დაკავებულია არაერთი საქმით – სასკოლო განათლების სისტემის შექმნით დაწყებული საზოგადოებრივი წესრიგის უზრუნველყოფითა და ომის წარმოებით დამთავრებული. სამთავრობო მოღვაწეობის ამ სხვადასხვა ფორმების განხორციელება ხდება სპეციალიზირებული ორგანოების, სტრუქტურების - პარლამენტის, ბიუროკრატის, ადმინისტრაციული დაწესებულებებისა და სასამართლოების მეშვეობით. ეს სტრუქტურები, თავის მხრივ, მთავრობას საკუთარი პოლიტიკური კურსის ფორმულირებისა და გატარების საშუალებას აძლევს. პოლიტიკური კურსები ასახავს მიზნებს, სპეციალიზირებული ორგანოები კი სთავაზობს საშუალებებს ამ კურსების განსახორციელებლად²³.

ზოგიერთი ავტორის განცხადებით, პოლიტიკასთან მიმართებაში სტრუქტურულ-ფუნქციური მიდგომა თავისი მეთოდოლოგიით კონსერვატიულია და უფრო იხრება სტატუს კვოს შენარჩუნებისკენ, რადგანაც აღწერს იმ ინსტიტუტთა ერთობლიობას, რომელიც მოცემული კონკრეტული დროისთვისაა დამახასიათებელი და არსებითი. თუმცა, სტრუქტურულ-ფუნქციური მიდგომის მხარდასაჭერად უნდა ითქვას, რომ რომელიმე კონკრეტულ დროში არსებულ ინსტიტუტთა ზუსტი და ყოველმხრივი დახასიათება სულაც არ ისახავს მიზნად მათ დაცვასა და ქებას, სტრუქტურულ-ფუნქციური მიდგომა, უბრალოდ, მათ შეცნობაში გვეხმარება. ამასთან, კარგად გვესმის სტრუქტურულ-ფუნქციური მიდგომის დინამური, ევოლუციური მიდგომით შევსების საჭიროებაც პოლიტიკური სისტემის ფუნქციონირების არა მარტო არსის, არამედ ამ სისტემის ფუნქციონირების მიზეზების გასაგებად.

²³ Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор, Аспект-Пресс, 2003, Перевод с английского, გვ. 74

პოლიტიკური სისტემა არსებობს როგორც შინაგან, ისე გარე გარემოცვაში, ზეგავლენას ახდენს მასზე და ამავედროულად განიცდის მის ზემოქმედებას. სისტემა ამ გარემოცვიდან იღებს შესვლის სიგნალებს და ცდილობს მათზე ზეგავლენა მოახდინოს გამოსვლის საკუთარი სიგნალების წარმოების მეშვეობით. სისტემასა და მის გარემოცვას შორის სიგნალების ურთიერთგაცვლა შესაძლებელია განსხვავდებოდეს ერთმანეთისგან სხვადასხვა პარამეტრის მიხედვით. მაგალითად, ის შეიძლება იყოს შედარებით მჭიდრო და ამის საპირისპიროდ, შედარებით სუსტიც. ამავე დროს, ურთიერთზეგავლენის ტიპიც შესაძლებელია საკმაოდ მერყეობდეს. აღსანიშნავია, რომ შესვლის სიგნალების ფორმირებაზე საკმაოდ დიდ ზეგავლენას ახდენს საზოგადოებაში მომხდარი ცვლილებები, რომელიც საზოგადოების პოლიტიკური მოთხოვნების ტრანსფორმირებას აპირობებს.

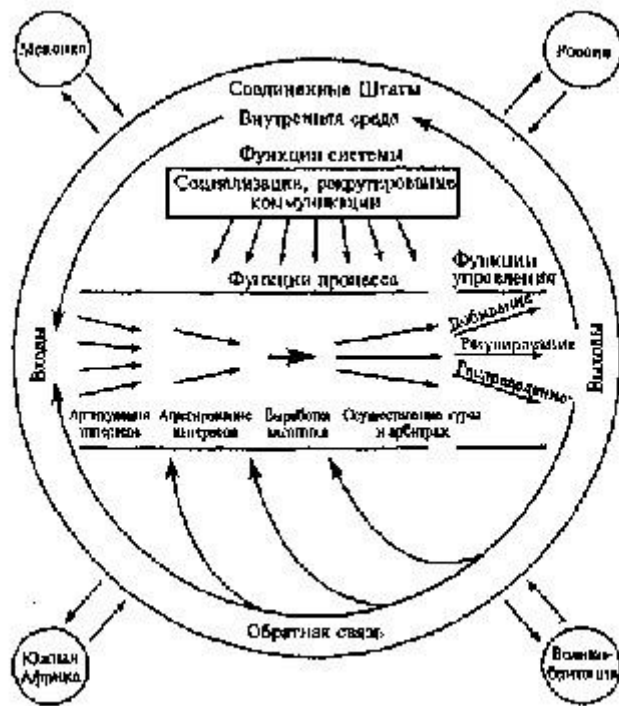
სისტემა-გარემოცვის მიდგომის უპირატესობა ისაა, რომ მეტ ყურადღებას ამახვილებს როგორც თავად სისტემაში, ისე სისტემის შემადგენელ ნაწილებსა და მის გარემოცვას შორის არსებულ ურთიერთდამოკიდებულებაზე და ჩვენ შესაბამისი ტერმინოლოგიის გამოყენებით ურთიერთმოქმედი პროცესების აღწერის, შედარებისა და ახსნის საშუალებას გვაძლევს. თუკი ჩვენ გვსურს მართებულად ვიმსჯელოთ პოლიტიკურ მოვლენებზე, ჩვენ უნდა გვქონდეს პოლიტიკური სისტემის მის გარემოცვაში განხილვის შესაძლებლობა იმის გასაცნობიერებლად, თუ რამდენად ზღუდავს და იმავედროულად აფართოებს ასპარეზს პოლიტიკური ალტერნატივებისთვის. ასეთი მიდგომა ნაჩქარევი და მიკერძოებული პოლიტიკური შეფასებების გამოტანისაგან გვიცავს, რადგან ცხადია, ჩვენ ნაკლებად შეიძლება ვაკრიტიკოთ სოციალური პროგრამების გატარების უარყოფელი ქვეყანა, რომელიც სხვა ქვეყნის ექსპლუატაციაში იმყოფება და ამის გამო იძულებულია კონსერვატიულ პოლიტიკურ კურსს მისდოს.

პოლიტიკური კურსების დიაპაზონი, რომელსაც შეიძლება პოლიტიკურმა ლიდერებმა და აქტივისტებმა მისდიონ, იზღუდება სისტემითა და მისი გარემოცვით, რაც გულისხმობს, რომ პოლიტიკური აქტორების მოქმედებები მკაცრად განსაზღვრულია ამავე სისტემის შესაძლებლობებით. თუკი პოლიტიკური სისტემის ორგანოები, რომლებიც პოლიტიკური კურსის შემუშავებით არიან დაკავებულნი, იღებენ კანონებს, მათ ესაჭიროებათ ადმინისტრატორები და სახელმწიფო მოხელეები, რათა ამ კანონების ცხოვრებაში რეალიზაცია მოახდინონ. ამავე დროს, მათ ესაჭიროებათ სასამართლოები, რომლებიც მიღებული კანონების დარღვევის შემთხვევაში სასჯელის ზომას განსაზღვრავდნენ.

პოლიტიკურ სისტემაში ექვსი ტიპის პოლიტიკური სტრუქტურაა – პოლიტიკური პარტიები, დაინტერესებული ჯგუფები, საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანოები, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები, ბიუროკრატია და სასამართლოები. პოლიტიკური სისტემის ასეთი ექვსწევრიანი კლასიფიკაცია ნებისმიერი პოლიტიკური სისტემისთვისაა დამახასიათებელი. სახელმწიფოთა შორის განსხვავება სისტემის შემადგენელი ელემენტების ფუნქციურ

დანიშნულებაშია, რაც თითოეულ ქვეყანაში მეტ-ნაკლები სხვაობით წარმოგვიდგება. პრობლამაც სწორედ ამაში მდგომარეობს, სხვადასხვა ქვეყანაში ერთიდაიგივე სტრუქტურა შესაძლებელია განსხვავებულ ფუნქციურ დანიშნულებას ატარებდეს, იმ ორგანოდ კი, რომელიც პოლიტიკური კურსის შემუშავებაზე იქნებოდა პასუხისმგებელი, შესაძლებელია სულ სხვადასხვა სტრუქტურა მოგვევლინოს. მაგალითად, დიდი ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრი და მთლიანად მინისტრთა კაბინეტი აღჭურვილია მნიშვნელოვანი ძალაუფლებით პოლიტიკური კურსის განსაზღვრის სფეროში, ჩინეთში კი ასეთ ფუნქციას კომუნისტური პარტიის უმაღლესი ხელმძღვანელობა ასრულებს.

სქემა №: 4 აღმონდის პოლიტიკური სისტემის მოდელი.



წყარო: : Comparative Politics Today: A World View / Ed. by G. Almond, G. Powell. Glenview, 1988. გვ.82

სქემაზე №3 ნაჩვენებია სტრუქტურასა და მის ელემენტებს, პროცესსა და საჯარო პოლიტიკურ კურსს შორის ურთიერთმიმართება. პროცესის ფუნქციებს შორის ჩამოთვლილია აქტიურობის სხვადასხვა ფორმები, რომელიც საჭიროა პოლიტიკური კურსის შემუშავებისა და განსახორციელებლად ნაბისმიერი ტიპის პოლიტიკურ სისტემაში: ინტერესთა არტიკულაცია, ინტერესთა აგრეგაცია, პოლიტიკური კურსის შემუშავება, პოლიტიკური კურსის განხორციელება და სასამართლო გადაწყვეტილებების გამოტანა. გ. ალმონდი და ჯ. პაუელი მათ უწოდებენ პროცესის ფუნქციებს, ვინაიდან ისინი ასრულებენ პირდაპირ და გადამწყვეტ როლს პოლიტიკური კურსის ფორმირებაში. სანამ ასეთი პოლიტიკური კურსი განისაზღვრებოდეს, ინდივიდებმა და ჯგუფებმა მთავრობასა და საზოგადოებაში უნდა გადაწყვიტონ, თუ რა სურთ და რის მიღებას ელიან პოლიტიკისგან, ხელისუფლებისგან. პოლიტიკური პროცესი იწყება მაშინ, როცა მითითებული ინტერესები იღებენ გამოხატულებას, რაც მათი გახმოვანებით ხორციელდება. სურათის მარცხენა ნაწილში ნაჩვენებია ისრების სიმრავლე გამოსახავს ინტერესთა ამ საწყის გამოხატულებებს. თუმცა, უნდა გვახსოვდეს, რომ თითოეული მოთხოვნისათვის იმისათვის, რომ გახდეს მოქმედი, მაგალითად მოთხოვნა გადასახადების შემცირებასა და სოციალური უზურუნველყოფის სისტემის ფარგლებში რომელიმე შეღავათის გაზრდის თაობაზე, საჭიროა მათი გაერთიანება (აგრეგირება) პოლიტიკურ ალტერნატივებში. სწორედ ამიტომაც, რომ პროცესის ინტერესთა არტიკულაციის

სტადიიდან მათი აგრეგაციის სტადიაზე გადასვლის დროს სურათის მარცხენა ნაწილში ისრები ერთმანეთს უახლოვდება. ანუ მოთხოვნები, რომელსაც უნარი აქვს მიიღოს საზოგადოებრივი მხარდაჭერა, ამავე დროს საჭიროებს პოლიტიკურ ალტერნატივათა შემუშავებასაც, რაც გულისხმობს ამ ინტერესთა განხორციელების სხვადასხვა ალტერნატიულ გზებს – პოლიტიკურ კურსებს, რომელსაც ესა თუ ის ინდივიდი, სოციალური ჯგუფი ან თავად ხელისუფლება წარმოადგენენ. შემდეგ ხდება ამ ალტერნატიული პოლიტიკური კურსების განხილვა. ის, ვინც მთავრობას აკონტროლებს, გამოდის ამ ალტერნატიული კურსებიდან ერთ-ერთის მხარდასაჭერად, ახორციელებს რა ამით პოლიტიკური კურსის სახელისუფლებო განსაზღვრას. პოლიტიკური კურსი, იგულისხმება, რომ უნდა იყოს დაცული და ცხოვრებაში რეალიზებული. იმ შემთხვევაში, თუკი ის ხდება სადავო ან ირღვევა, უნდა არსებობდეს ამ საკითხებზე სასამართლო გადაწყვეტილების გამოტანის მექანიზმი. ნებისმიერი პოლიტიკური კურსი შეიძლება ერთდროულად მოქმედებდეს საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა ასპექტებზე, რაც სქემაზე პროცესის რეალიზაციის სტადიაზე რამდენიმე ისრითაა გამოსახული.

პროცესის ზემოთ აღწერილ ფუნქციებს ასრულებენ ისეთი პოლიტიკური სტრუქტურები, როგორცაა პოლიტიკური პარტიები, საკანონმდებლო ორგანოები, აღმასრულებელი ორგანოები, ბიუროკრატია და სასამართლოები. სტრუქტურულ-ფუნქციური მეთოდი ხაზს უსვამს შემდეგ გარემოებას: მიუხედავად იმისა, რომ თითოეულ პოლიტიკურ ინსტიტუტს (მაგ., საკანონმდებლო ორგანოს) შეესაბამება რომელიმე კონკრეტული ფუნქცია (მაგ., კანონების და სხვა ნორმატიული აქტების დამტკიცება), მას არ აქვს ამ ფუნქციის განხორციელებაზე მონოპოლია. მაგალითად, საკანონმდებლო ფუნქციის განხორციელებაში შეიძლება მონაწილეობას იღებდეს როგორც პრეზიდენტი და გუბერნატორები (ვეტოს უფლების საფუძველზე), ასევე უზენაესი სასამართლოები (საკანონმდებლო აქტების კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის შემთხვევაში, მათი გაუქმების უფლების საფუძველზე).

სქემის მარჯვენა მხარეს ჩამოთვლილი ფუნქციები მიეკუთვნება პოლიტიკური პროცესის განხორციელებას - გამოსვლის სიგნალებს. გ. ალმონდი და ჯ. პაუელი მათ მოიხსენიებენ პოლიტიკური კურსის ფუნქციების სახელწოდებით, რომელიც საზოგადოებაზე, ეკონომიკასა და კულტურაზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს²⁴. მათ რიცხვს მიეკუთვნება ქცევის ყოველმხრივი რეგულირების სახეები, გადასახადებით თუ სხვა საშუალებებით რესურსების ამოღება და მოსახლეობის სხვადასხვა ჯგუფებს შორის კეთილდღეობისა და მომსახურების განაწილება. მთელი ამ პოლიტიკური აქტივობის შედეგები თავის მხრივ, წარმოშობს შესვლის ახალ სიგნალებს, საკანონმდებლო და ადმინისტრაციულ სფეროში ახალ მოთხოვნებს და აძლიერებს ან პირიქით,

²⁴ Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор, Аспект-Пресс, 2003, Перевод с английского. გვ 189

ასუსტებს პოლიტიკური სისტემისა და ხელისუფლების უმაღლესი თანამდებობის პირების მიმართ მხარდაჭერას.

აქ განხილული ფუნქციური ცნებები აღწერს აქტიურობის ფორმებს, რომელიც ხორციელდება ნებისმიერ საზოგადოებაში იმისგან დამოუკიდებლად, თუ როგორაა მოწყობილი მისი პოლიტიკური სისტემა და რა სახის პოლიტიკურ კურსებს აწარმოებს და ახორციელებს რეალურ ცხოვრებაში. ამ კატეგორიების გამოყენებით, შესაძლებელი ხდება დადგინდეს, თუ რა სახის ინსტიტუციური კომბინაციები მონაწილეობენ სხვადასხვა სახის საჯარო (სახელმწიფოებრივი) პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში.

პოლიტიკურ სისტემასთან შედარებით საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის ჩვენს მიერ წარმოდგენილი სქემა გაცილებით დეტალიზირებულია და ცდილობს უფრო მეტი ყურადღება დაუთმოს არა ზოგადად პოლიტიკური პროცესის განხორციელებას, როგორც ეს პოლიტიკური სისტემის სქემატური მოდელის პირობებში ხორციელდება, არამედ პოლიტიკური პროცესის განხორციელების - ერთგვარ საკვანძო საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით ეტაპსა და თავად პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესს. ამის გამო პოლიტიკური სისტემის სტრუქტურულ-ფუნქციური მოდელის ჩვენს მიერ შემოთავაზებულ სქემაში ცენტრალური სწორედ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემაა და მასთან მიმართებაში პოლიტიკური სისტემა ერთგვარი გარემოცვის სახით აღიქმება. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ამავე სქემაში საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემასთან მიმართებაში პოლიტიკური სისტემა განიხილება არა განცალკევებით, არამედ სოციალურ სისტემასთან ერთად. ასეთი არჩევანი განპირობებულია იმით, რომ ჩვენს მიერ წარმოდგენილი სქემა ატარებს პრობლემის გადაწყვეტაზე მკვეთრად ორიენტირებულ სტრუქტურას, რომელიც შეუძლებელია განიხილებოდეს მხოლოდ პოლიტიკურ სისტემასთან მიმართებაში, სოციალური სისტემის გათვალისწინების გარეშე, რადგან პრობლემები, რომლის გადაწყვეტასაც საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემა ახორციელებს, საფუძველს სწორედ ამ უკანასკნელიდან იღებს.

მაშასადამე, ჩვენს მიერ წარმოდგენილი სქემა ემსახურება სოციალურ-პოლიტიკური პრობლემატიკის საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი მექანიზმის საშუალებით გადაწყვეტის პროცესის უფრო დეტალურ აღწერას, რომელშიც ცენტრალური ელემენტის სახით გამოდის პრობლემა, განსხვავებით პოლიტიკური სისტემისგან, სადაც ამ სტატუსში ინტერესი გვევლინება. პოლიტიკურ სისტემაში ცენტრალურია ამა თუ იმ ინდივიდთა, საზოგადოებრივ ჯგუფთა ინტერესები, მაშინ როცა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაში ასეთი ელემენტის სახით პრობლემა გამოდის. შესაბამისად, თუკი პოლიტიკური სისტემის მაგალითზე სახეზეა ინტერესთა არტიკულაცია, ინტერესთა აგრეგაცია და ა.შ. ჩვენს მიერ შემოთავაზებულ სქემაში საუბარია პრობლემების არტიკულაციასა და აგრეგაციაზე. ზოგადად, თუკი პოლიტიკური სისტემა ამა თუ იმ ინდივიდებისა და ჯგუფების ინტერესთა განხორციელების ამსახველი სქემაა, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემა წარმოდგენს

ამა თუ იმ ინდივიდის, უფრო ხშირად კი სოციალური ჯგუფების პრობლემათა გადაწყვეტის ამსახველ სქემას.

პოლიტიკური სისტემის სტრუქტურულ-ფუნქციური სქემისგან განსხვავებით, ჩვენ ერთმანეთისგან მკვეთრად ვმიჯნავთ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის სოციალურ და პოლიტიკურ გარემოცვას, პირველს განვიხილავთ პრობლემათა აკუმულაციისა და არტიკულაციის სისტემად, მეორეს კი – სოციალურ პრობლემათა ალტერნატიული გადაწყვეტის გენერაციად. ამასთან, პოლიტიკური სისტემა ასრულებს ერთგვარი დამაკავშირებელი რგოლის როლს სოციალურ და საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემებს შორის, ახდენს რა სოციალურ სისტემაში აკუმულირებულ პრობლემათა “წინწაწევას” მის საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაში მოხვედრის უზურნველსაყოფად და შესაბამისად, პრობლემის გადაწყვეტის პროცესის მოქმედებაში მოსაყვანად, რაზეც ექსკლუზიურ უფლებას მხოლოდ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემა ფლობს. სოციალურ-პოლიტიკური სისტემა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემასთან მიმართებაში იმიტომაცაა გარემოცვა, რომ ამა თუ იმ პრობლემის გადაწყვეტის მიმართ პოლიტიკური კურსების შემუშავებაში ცენტრალური როლი სწორედ სამთავრობო დაწესებულებებს უკავიათ. მიუხედავად იმისა, რომ სამთავრობო მოქმედებები არ უნდა წარმოვიდგინოთ მეტისმეტად ცალმხრივად მიმართულად, განსაკუთრებით დემოკრატიულ სისტემაში, სადაც მთავრობასა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთმოქმედება ორმხრივ ხასიათს ატარებს, უნდა ვაღიაროთ, რომ პოლიტიკური კურსის ინიცირებასა და პრობლემის გადაწყვეტის შესაბამისი წინადადებების ფორმულირებაზე “ხელი” სამთავრობო ჩინოვნიკებს, კანონმდებლებსა და შესაბამის სამსახურებს უფრო მეტად მიუწვდებათ, ვიდრე პარლამენტს გარეთ დარჩენილ პოლიტიკურ პარტიებს, დაინტერესებულ ჯგუფებსა და პოლიტიკური სისტემაში შემავალ სხვა არასამთავრობო სტრუქტურებს. ეს უკანასკნელნი უფრო აქტიურნი სწორედ პრობლემის ინიცირების, გენერაციისა და აგრეგაციის ეტაპზე არიან. ზემოთ აღნიშნული მსჯელობიდან ცხადად ჩანს, რომ ჩვენ ერთმანეთისგან ვასხვავებთ პოლიტიკური სისტემის სამთავრობო და არასამთავრობო სტრუქტურებს, პირველს ვაკუთვნებთ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით, მეორეს კი საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის გარემოცვად აღქმულ პოლიტიკურ სისტემას²⁵. შესაბამისად, პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაში ხვდება, თუკი ჩვენ პოლიტიკური სისტემის ექსკლუზიურ კლასიფიკაციას ავიღებთ საფუძვლად, აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოები ბიუროკრატიასთან ერთად, ხოლო გარე პოლიტიკურ სისტემაში – პოლიტიკური პარტიები და დაინტერესებული ჯგუფები, თავისი არაერთგვაროვანი

²⁵ კლასიფიკაციის აღნიშნულ სქემას იზიარებს მრავალი დასავლელი ავტორიც. იმ ავტორებსაც კი, რომლებიც პოლიტიკური სისტემის შემადგენელ ექსკლუზიურ კლასიფიკაციაში ასეთ დაყოფას ნაკლებად ემხრობიან, არაფორმალურ დონეზე პოლიტიკურ სისტემაში სამთავრობო და არასამთავრობო აქტორების დიფერენცირება მაინც უწევთ. უილიამ დანი პოლიტიკურ აქტორთა კლასიფიკაციის წარმოდგენისას გვთავაზობს მათ დაყოფას საჯარო და სამოქალაქო პოლიტიკურ აქტორებად.

გამოხატულებით. გასათვალისწინებელია, რომ ასეთი კლასიფიკაცია საკმაოდ პირობითია და სულაც არ გულისხმობს პრობლემათა არტიკულაციისა და აგრეგაციის არასამთავრობო სექტორის მიერ “პრივატიზებას”, ისევე როგორც საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით ფუნქციონირებას მხოლოდ სამთავრობო სექტორის წარმომადგენელთა მიერ მითვისებას.

როგორც უკვე ითქვა, ჩვენს მიერ წარმოდგენილ სქემაში სოციალურ-პოლიტიკურ, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით და გადაწყვეტილების მიღების სისტემებს შორის ზღვარი პირობითია, მათ შორის, ურთიერთმოქმედება კი საკმაოდ ინტენსივობით ხასიათდება. თუმცა აქვე, მინიშნება კეთდებოდა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემასა და მის გარემოცვად მიჩნეულ სოციალურ-პოლიტიკურ სისტემას შორის არსებული კავშირებისა და ურთიერთგაცვლის შედეგებით სისუსტეზე, რაც სქემაზე საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის ამსახველი წრის არაწყვეტილი ხაზით გამოსახვაში გამოიხატა. საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემა, მართლაც, საკმაოდ მკაცრ დამოკიდებულებას ავლენს საზოგადოებაში არსებული პრობლემების გადაწყვეტის საკუთარ თავზე აღებისა და მით უმეტეს, ამ პრობლემათა გადაწყვეტის იმ წინადადებების გაზიარების კუთხით, რასაც გარემოცვა, კერძოდ კი, პოლიტიკური სისტემის არასამთავრობო სექტორი სთავაზობს. შესაძლებელია, ისიც კი წარმოვიდგინოთ, რომ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემა საკმაოდ ფრთხილია გარემოცვიდან მიღებულ შესვლის სიგნალებზე საპასუხო რეაქციის გამომუშავებისას, შერჩევის პროცესი კი, რომლის საფუძველზეც საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემა შემოსულ სიგნალებთან მის გადაწყვეტის კომპეტენციაში მყოფთ არჩევს, ხშირად ნაკლებად ექვემდებარება წინასწარ გათვლებს და არცთუ ისე იშვიათად საკმაოდ მოულოდნელიცაა. სოციალურ-პოლიტიკური გარემოდან შესული სიგნალების არჩევაზე, როგორც წესი, რამდენიმე ფაქტორი ერთდროულად მოქმედებს. თუმცა, სანამ პოლიტიკური სისტემის ფუნქციონირების სქემას გავეცნობოდეთ დეტალურად, გვინდა განვიხილოთ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის გარემოცვაში ამა თუ იმ პრობლემის “წინ წაწევის” პროცესის განხორციელება და შეფერდეთ პრობლემის არტიკულაციასა და აგრეგაციაზე.

პრობლემათა არტიკულაცია – ნებისმიერ სოციალურ-პოლიტიკურ სისტემაში არსებობს განსაზღვრული მექანიზმები, რომლის მეშვეობითაც მოქალაქეები და სოციალური ჯგუფები გამოხატავენ თავიანთ საჭიროებასა და მოთხოვნებს მთავრობის მიმართ, მათ შორის მათთვის აქტუალური პრობლემის გადაწყვეტის აუცილებლობის თაობაზე. პრობლემათა არტიკულაციის პროცესმა შეიძლება მიიღოს სხვადასხვა ფორმა. მათ შორის ყველაზე მარტივია პრობლემის გადაწყვეტის თხოვნით რომელიმე კერძო მოქალაქის მიმართვა საკრებულოს წევრის ანდა სამთავრობო ჩინოვნიკისათვის. ამა თუ იმ პრობლემის არტიკულაციის პროცესში აუცილებელ კომპონენტად გამოდის მოქალაქეთა ჯგუფების კოლექტიური მოქმედებანი. გაცილებით უფრო კომპლექსურ საზოგადოებრივ სისტემებში ზოგჯერ ამა თუ იმ პრობლემის სამთავრობო ყურადღებამდე მისატანად საჭირო ხდება მოქალაქეთა ფორმალურ ჯგუფებში

გაერთიანებაც კი. პრობლემის არტიკულაციის ამ ფორმებზე დაყრდნობით ხელისუფლებისთვის ცნობილი ხდება, თუ რომელი პრობლემების გადაწყვეტას მოითხოვს და ელოდება მისგან ესა თუ ის სოციალური ჯგუფი და მთლიანად საზოგადოება. პრობლემათა არტიკულაციის პროცესში მოქალაქეებმა შესაძლებელია გამოიყენონ მეთოდთა ფართო ნაკრები, ლეგალურიდან დაწყებული არტიკულაციის არალეგალური ფორმებით დამთავრებული, რათა გამოხატონ საკუთარი სურვილები, მოთხოვნები და მუდარა პრობლემის გადაწყვეტის აუცილებლობის თაობაზე. არტიკულაცია საკმაოდ ხშირად ხორციელდება ნეგატიური ფორმით, საპროტესტო აქტიებითა და პირდაპირი მოქმედების სხვა ფორმებით და ეს ყველაზე მეტად ექსკლუზიური პოლიტიკური კულტურის მატარებელი საზოგადოებისთვის არის დამახასიათებელი. მოქმედების ამგვარი მეთოდები ზემოქმედების საკმაოდ ეფექტური და ძლიერი საშუალებაა საკუთარი პრობლემატიკის მიმართ არა მარტო მთავრობის მხრიდან ყურადღების მიქცევის კუთხით, არამედ საზოგადოებრივი აზრის მობილიზაციისა და შესაბამისად, მხარდამჭერთა კატეგორიის ყოველმხრივი ზრდის უზრუნველსაყოფად. გასათვალისწინებელია, რომ არცთუ ისე იშვიათად მთავრობის წინაშე პრობლემის გადაწყვეტის აუცილებლობის თხოვნით მიმართვას თან ახლავს პრობლემის გადაწყვეტის ამა თუ იმ პოლიტიკური კურსით გადაჭრის ხედვის დაფიქსირებაც. ეს უკანასკნელი ყველაზე ხშირად მაშინ იჩენს თავს, როცა საზოგადოებრივი პრობლემების არტიკულატორის როლში პოლიტიკური სისტემის რომელიმე სტრუქტურა გამოდის, იქნება ეს რომელიმე დაინტერესებული ჯგუფი თუ პოლიტიკური პარტია. თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ საზოგადოებრივი პრობლემატიკის მიმართ პოლიტიკურ პარტიათა და დაინტერესებულ ჯგუფთა განსაკუთრებული “თბილი” დამოკიდებულება უფრო მეტად პრობლემათა აგრეგაციის ეტაპზე ფიქსირდება.

პრობლემათა აგრეგაცია – პრობლემათა აგრეგაციის მეშვეობით მოქალაქეთა მიზნები და მოთხოვნები პრობლემის გადაწყვეტის ალტერნატიულ პოლიტიკურ კურსებად ტრანსფორმირდება, რომლის განმსაზღვრელად რომელიმე პოლიტიკური პარტია, როგორც წესი ოპოზიციური, რომელიმე დაინტერესებული ჯგუფი და არცთუ იშვიათად, თავად სახელისუფლებო რომელიმე ორგანოც კი გამოდის. პოლიტიკური სისტემა ზოგადად და გარესისტემა კერძოდ, არის განმთავრებული, არტიკულირებული საზოგადოებრივი პრობლემების და მათი მოგვარების აუცილებლობის თაობაზე საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემისათვის ინფორმაციის გადამცემი არხი. პოლიტიკური სისტემის გარე, არასახელისუფლებო სექტორში მოღვაწე აქტორები თავისი მეურვეობის ქვეშ იღებენ ზოგიერთი საზოგადოებრივი პრობლემის გადაწყვეტის პერსპექტივას და გამოდიან ერთგვარი “პრომოუტერების” როლში, ამ პრობლემის სამთავრობო გადაწყვეტის, შესაბამისად კი საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაში მოხვედრის უზრუნველსაყოფად. სწორედ ამიტომ დავახასიათეთ პოლიტიკური სისტემის გარემოცვა როგორც სოციალური და საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემების დამაკავშირებელი საშუალება. იმისათვის, რათა ეფექტურად იმოქმედონ, დაინტერესებული ჯგუფები უნდა ფლობდნენ საკმარის უნარს, რომ ამა თუ იმ პრობლემის გადაწყვეტის აუცილებლობის თაობაზე საკუთარი მოთხოვნები “მიიტანონ” პოლიტიკური კურსის შემუშავებაში

მონაწილე საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის სახელისუფლებო ორგანოებამდე. ჯგუფებს შეუძლიათ თავისი მოთხოვნების წამოყენება, თუმცა არ არსებობს გარანტია, რომ მათი მცდელობა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემისათვის “ხმის მისაწვდომად” წარმატებული აღმოჩნდება და შესაბამის შედეგებს გამოიღებს. სწორედ მსგავსი სირთულეების დაძლევის მიზანს ემსახურება პრობლემის გადაწყვეტის “წინწაწვევაში” პოლიტიკური სისტემის ისეთი სტრუქტურების ჩართვა, როგორცაა პოლიტიკური პარტიები და დაინტერესებული ჯგუფები. ისინი გადაწყვეტილების მიმღები პირებისათვის ამა თუ იმ პრობლემის მოგვარების აუცილებლობის თაობაზე მოთხოვნის გადასაცემად და ელიტაზე ზეგავლენის მოსახდენად იყენებენ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაში შეღწევის როგორც ლეგალურ, ისე არალეგალურ პოლიტიკურ არხებს. ამ ეტაპზე მნიშვნელოვანია იმ პირებისა თუ შესაბამისი ორგანოების გამოკვეთა, რომელსაც საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაში საკვანძო როლი ეკისრება. საზოგადოებაში პოლიტიკურ ელიტამდე საკუთარი მოთხოვნების გადაცემის საუკეთესო საშუალების სახით გამოდის პირადი, ნათესაური თუ მეგობრული კავშირები. უშუალო კონტაქტი – ეს პოზიციების ჩამოყალიბებისა და ინფორმაციის გადაცემის ყველაზე ეფექტური საშუალებაა, რომელსაც დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებში განსაკუთრებული ყურადღებით ეკიდებიან. “ვაშინგტონში სულ უფრო მომგებიანი საქმიანობა ხდება მრჩეველის მომსახურება, რომელსაც პირდაპირი გასვლის საშუალება აქვს პოლიტიკურ მოღვაწეებზე. ისინი დაინტერესებულ ჯგუფებსა და ცალკეულ ინდივიდებს ეხმარებიან მათი ინტერესების, შესაბამისად კი პრობლემების გადაწყვეტის სამთავრობო დონეზე განხორციელებაში. ასეთი საქმიანობით დაკავებული არიან ყოფილი სახელმწიფო მოხელეები, რომლებიც თავიანთ პირად კონტაქტებს საკუთარი კლიენტ-ლობისტების ინტერესების სასარგებლოდ იყენებენ”²⁶. დემოკრატიულ საზოგადოებაში საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაში შეღწევის კიდევ ერთ საკმაოდ ეფექტურ საშუალებად გვევლინება მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები – ტელევიზია, რადიო, გაზეთები და ჟურნალები. დაინტერესებულ ჯგუფთა მრავალი წარმომადგენელი საკუთარი პრობლემებისადმი მთავრობის ყურადღების მისაპყრობად სულ უფრო აქტიურდ ცდილობს გამოიყენოს მაღალკვალიფიციური სპეციალისტები პიარის დარგში და მასმედიაში თავიანთი მოთხოვნების ადეკვატური და სასურველი გაშუქება უზრუნველყოს. ამ უკანასკნელს საკმაოდ დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. საქმე ისაა, რომ არცთუ ისე იშვიათად, პრობლემის გადაწყვეტის მოთხოვნის გადაცემისას, თავად ეს მოთხოვნა მახინჯდება. მასმედიაზე როგორც პოლიტიკურ ელიტაზე ზეგავლენის განხორციელების საშუალებაზე კონტროლი კი ასეთ შესაძლებლობას გამორიცხავს. უნდა აღინიშნოს, რომ მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების როლი პოლიტიკურ ცხოვრებაში საკმაოდ გაიზარდა: სხვადასხვა დაინტერესებული ჯგუფები თავიანთი პრობლემატიკის გასახმოვანებლად და სასურველი მიმართულებით გადასაწყვეტად საკმოდ

²⁶ Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор, Аспект-Пресс, 2003, Перевод с английского, გვ. 156

ხშირად მიმართავენ ინფორმაციის გადაცემის ამ არხს. მასმედიის საშუალებით გაშუქებული პრობლემატიკის, განსაკუთრებით კი ნაციონალური არხების მეშვეობით გადაცემული პრობლემატიკის მიმართ ხელისუფლების მგრძობელობა ერთი-ორად იზრდება. საქმე ისაა, რომ როცა ამა თუ იმ პრობლემატური საკითხისადმი საერთონაციონალური მასმედიის ყურადღების შემთხვევაში, იმ პირებისადმი მიმართვა, რომლებიც გადაწყვეტილებებსა და პოლიტიკური კურსის შემუშავება-განხორციელებაში უშუალო მონაწილეობას ღებულობენ, დამატებით წონას იძენს. ამ უკანასკნელებმა კარგად იციან, რომ მილიონობით ადამიანი, მათი მომავალი ამომრჩეველი, ამ პრობლემის მიმართ გაცილებით მგრძობიარე გახდა.

საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაზე ზეგავლენისა და არსებული პრობლემებისადმი სამთავრობო ყურადღების მიქცევის კიდევ ერთი, ლეგალური საშუალება, როგორც უკვე ითქვა, პოლიტიკური პარტიებია. დიდ ბრიტანეთში, სადაც მთავრობა არჩევნებში გამარჯვებული პოლიტიკური პარტიის წარმომდგენლებისგან კომპლექტდება, პარტიული ორგანიზაციის სხვადასხვა კომპონენტები, მათ შორის საპარლამენტო კომიტეტები აქტიურად გამოიყენება მოთხოვნების მინისტრთა კაბინეტისათვის გადასაცემად.

საკანონმდებლო ორგანო ხშირად ის სამიზნეა, რომლისკენაც მიმართულია პრობლემის გადაწყვეტის ამა თუ იმ ალტერნატივის პრიორიტეტულობის დასაბუთების მცდელობა. თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში, საკანონმდებლო ორგანო არ შეიძლება მივიჩნიოთ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაში შეღწევის საუკეთესო არხად. საკანონმდებლო ორგანოს შედარებით სუსტი გავლენის პირობებში, პრობლემის გადაწყვეტის მოთხოვნათა მთავრობისათვის გადასაცემად გაცილებით ეფექტურ საშუალებად გვევლინება ბიუროკრატიული აპარატი. სხვადასხვა ბიუროკრატიულ დაწესებულებასთან კონტაქტის დამყარებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მაშინ, როცა ბიუროკრატიას დელეგირებული აქვს ძალაუფლება პოლიტიკური კურსის შემუშავებაზე და თუკი საუბარია ისეთი ლოკალური პრობლემების გადაწყვეტაზე, რომელიც უშუალოდ მოსახლეობის მცირე ჯგუფებს ეხება. ბიუროკრატია ასეთ შემთხვევებში ამა თუ იმ სოციალურ ჯგუფის დახმარებას ახორციელებს ფუნქციონირების “ბიუროკრატიული ჩარჩოებიდან” გაუსვლელად, მის ხელთარსებული ადმინისტრაციული რესურსების ყოველმხრივი გამოყენების ხარჯზე. ამავე დროს, ბიუროკრატს შეუძლია მისი დაცვის ქვეშ არსებული სოციალური ჯგუფის პრობლემის გადაწყვეტის საკითხის იმგვარად დასმა ან წარდგენა, რომ ამან გამოიწვიოს გადაწყვეტილების მიმღები პირების მხრიდან სასურველი რეაქცია და კეთილგანწყობა. დიდ ბრიტანეთში სოციალურ-პოლიტიკური პრობლემების წინ წაწევის კუთხით გამოვლინდა შემდეგი კანონზომიერება: იმ შემთხვევაში, როცა საუბარია იყო ფართო ხასიათის პრობლემებზე და შეეხებოდა კლასობრივ ან ეთნიკურ ჯგუფებსა თუ მომხმარებელთა გაერთიანებებს, დაინტერესებული ჯგუფები მთავრობაზე გასასვლელად იყენებდნენ, როგორც წესი, პოლიტიკურ პარტიებს. ხოლო მაშინ, როცა პრობლემა ატარებდა გაცილებით ლოკალურ ხასიათს, არ იყო დაკავშირებული სერიოზულ პოლიტიკურ კონფლიქტებთან და ეხებოდა

გაცილებით ნაკლები რაოდენობის ჯგუფებსა თუ გაერთიანებებს, ისინი, როგორც წესი, მიმართავდნენ ადმინისტრაციულ ორგანოს²⁷.

რაც შეეხება ხელისუფლებაზე ზეგავლენის არაძალადობრივ ფორმებს – თუკი ზოგიერთ ქვეყანაში საპროტესტო აქციები, გაფიცვები და არაძალადობრივი იძულების სხვა ფორმები აღიქმება საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაზე რეაგირების ლეგიტიმურ საშუალებად, სხვა ქვეყნებში ისინი მიიჩნევა არალეგიტიმურად. საპროტესტო დემონსტრაციები საერთოდ მიიჩნევა საზოგადოების სუსტი ელემენტების ტაქტიკად, რომლებსაც ხელისუფლების ყურადღების მისაქცევად არანაირი სხვა გზა, გარდა საპროტესტოსი, არ გააჩნიათ.

ამ ეტაპზე ხდება პრობლემის გადაწყვეტის მრავალი ალტერნატიული კურსის მოხსნა და პრობლემის გადაწყვეტის მხოლოდ რამდენიმე ალტერნატივის დატოვება. აქ დიდი მნიშვნელობა აქვს, თუ რომელი პოლიტიკური აქტორები არიან აღჭურვილნი და რამდენად ფლობენ რესურსებს ამ პროცესში მონაწილეობის მისაღებად. პრობლემათა აგრეგაცია, თავისი არსით, შეიძლება შევადაროთ აუქციონს, სადაც გამოტანილი პროდუქციისთვის, ამ შემთხვევაში კი საზოგადოებრივი პრობლემებისთვის, თითოეულ პოლიტიკურ აქტორს შესყიდვის საფასურის თაობაზე საკუთარი ხედვა წინასწარვე აქვს ჩამოყალიბებული. პრობლემათა აგრეგაციის პირობებშიც თითოეული პოლიტიკური აქტორი წარმოადგენს პრობლემის გადაწყვეტის თავისებურ ხედვას, შესაბამისად მისი გადაწყვეტის ამა თუ იმ კურსს, რომელზედაც შემდეგ აუქციონი იმართება. პოლიტიკური კურსის ესა თუ ის ვარიანტი სერიოზული განხილვისა და მსჯელობის საგანი ხდება, რადგან თითოეული მათგანი საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილის მხარდაჭერითაა უზრუნველყოფილი. სწორედ ამ მხარდაჭერის ხასიათსა და მასშტაბებზე, პრობლემის “წინ-წასაწევად” გამოყენებული საშუალებებისა და ამ საშუალებათა სიძლიერეზეა ზოგჯერ დამოკიდებული, გახდება თუ არა ესა თუ ის სოციალურ-პოლიტიკური პრობლემა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი. ამავე დროს, გასათვალისწინებელია, რომ იმ კითხვაზე პასუხის გასაცემად, თუ რატომ ხდება ამა თუ იმ პოლიტიკური პრობლემატიკის შერჩევა და ამა თუ იმ პოლიტიკური კურსის მეშვეობით მისი გადაწყვეტა, აუცილებელია არაერთი პირობის გათვალისწინება: ისტორიული განვითარების, რომელიც ზეგავლენას ახდენს გადაწყვეტილების მიმღებ პირებზე; ქვეყნის პოლიტიკური კულტურისა და მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფების პოლიტიკური სუბკულტურის; საზოგადოებრივი აზრის, რომელიც უაღრესად ცვალებადი ხასიათისაა; განვითარების დონისა და პრობლემის გადაწყვეტისთვის აუცილებელი რესურსების არსებობას და სხვა.

საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის ჩვენს მიერ შემოთავაზებული სქემით ხელმძღვანელობის უპირატესობის საჩვენებლად გთავაზობთ რამდენიმე

²⁷ იქვე

ილუსტრაციას იმ პრობლემებთან მიმართებაში, რომლებიც 2005 წლის გაზაფხულისათვის ყველაზე მწვავე ხასიათი ჰქონდათ.

2005 წლის მარტი საკმოდ გადატვირთული აღმოჩნდა აბიტურიენტების თემატიკით, რომელიც დროში ზაფხულის ციებ-ცხელებას უფრო უნდა დამთხვეოდა. თუმცა, განათლების სისტემის რეფორმირების პოლიტიკამ, რომელსაც ქვეყნის ახალი ხელისუფლება ასორციელებდა, მოვლენების ელვის სიწრაფით განვითარება განაპირობა. აბიტურიენტთა უმადლეს სასწავლებლებში მოხვედრის ძველი სისტემის შეცვლამ და ერთიანი ეროვნული გამოცდების შემოღებამ, რაც განათლების სისტემაში მიმდინარე რეფორმების კურსის შემადგენელი ნაწილია, საზოგადოების გარკვეული კატეგორია, აბიტურიენტები (და მათი გულშემატკივრები), რომელთა უმადლეს სასწავლებელში მოხვედრაც ძველი სისტემის შენარჩუნების პირობებში უპრობლემოდ, პირდაპირი ჩარიცხვის წესით უნდა განხორციელებულიყო, დააყენა რეალური პრობლემის წინაშე: უმადლეს სასწავლებლებთან ასოცირებული კოლეჯის მოსწავლეებს უმადლესებში მოსახვედრად, სხვა ჩვეულებრივი აბიტურიენტების მსგავსად, ერთიანი ეროვნული ტესტირების გავლა მოუხდებოდათ. სამედიცინო კოლეჯის 32 სტუდენტმა განათლების სამინისტროს ამ გადაწყვეტილებას, რომელიც მათ ერთიანი ეროვნული გამოცდების ჩაბარებას ავალდებულებდა, საპროტესტო აქციები და პროტესტის ისეთი უკიდურესი ფორმა დაუპირისპირა, როგორიც შიმშილობაა.

სამედიცინო კოლეჯის სტუდენტები იდგნენ რეალური პრობლემის წინაშე, მაგრამ ეს პრობლემა კერძო ხასიათს ატარებდა, რომლის გადაწყვეტის ლეგალურ ფორმას ერთიანი ეროვნული საგამოცდო ტესტირების გავლა იყო. თუმცა, სტუდენტები და მათი გულშემატკივრები განათლების სამინისტროს გადაწყვეტილებისადმი დამორჩილებას არ აპირებდნენ და ხელისუფლებისგან გამონაკლისის დაშვებასა და ძველი სისტემის საფუძველზე, სამედიცინო უნივერსიტეტში პირდაპირ, უგამოცდოდ ჩარიცხვას მოითხოვდნენ. სწორედ ეს იყო პრობლემის გადაწყვეტის მათი ხედვა, თუმცა ხელისუფლება, რომელიც ეგალიტარიზმის პრინციპის დარღვევას, მაშასადამე ერთიანი ეროვნული გამოცდების ჩატარებისას რაიმე სახის გამონაკლისების დაშვებას ეწინააღმდეგებოდა, მსგავს მოთხოვნას არ დათანხმდა და სამედიცინო კოლეჯის სტუდენტებს კომპრომისული გადაწყვეტილების სახით შესთავაზა ერთიანი ეროვნული გამოცდების ჩატარების გადავადება, რათა კოლეჯის სტუდენტებს გამოცდებისთვის მოსამზადებლად მეტი დრო ჰქონოდათ. გამოიკვეთა პრობლემის გადაწყვეტის სხვადასხვა ხედვა – ერთი თავად დაზარალებული მხარის, მეორე კი – სახელისუფლებო. თუმცა, პრობლემის გადაჭრის სხვა წინადადებებიც ჩანდა. მაგალითად, სახალხო დამცველი სოზარ სუბარი მიიჩნევდა, რომ სამედიცინო კოლეჯის მესამე კურსის სტუდენტებს მისცემოდათ ერთიანი ეროვნული გამოცდის შეღავათიანი პირობებით ჩაბარების შესაძლებლობა. კერძოდ, მათზე უნდა გავრცელებულიყო გამსვლელი ქულების მინიმუმი, ხოლო მინიმალური ბარიერის გადალახვის შემდეგ სტუდენტებს ჯამური გამსვლელი ქულის მოსაგროვებლად კოლეჯის დამამთავრებელი გამოცდა უნდა ჩაებარებინათ.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ კოლეჯის სტუდენტთა ერთი შეხედვით კერძო პრობლემას, მას შემდეგ რაც კოლეჯის სტუდენტებმა მასობრივ საპროტესტო აქციებსა და შიმშილობას მიმართეს, საჯარო სახე მიეცა. მას შემდეგ კი, რაც მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების მიერ კოლეჯის სტუდენტთა აქციის დარბევის თაობაზე ინფორმაცია გადაიცა, კოლეჯის სტუდენტებს საზოგადოებაში არაერთი გულშემატკივარი გამოუჩნდა. ამ ილუსტრაციით ცხადად მტკიცდება კერძო პრობლემის საზოგადოებრივ პრობლემად ტრანსფორმირების არსიც.

ამავე დროს, გასათვალისწინებელია კოლეჯის მოსწავლეთა გასაჭირის მიმართ პოლიტიკური პარტიების, უპირველეს ყოვლისა კი ოპოზიციური პარტიების, განსაკუთარებული “თბილი” დამოკიდებულებაც. მათ საკუთარ თავზე აიღეს პრობლემის სწორედ სამედიცინო კოლეჯის სტუდენტების მოთხოვნის საფუძველზე გადაჭრის აუცილებლობაზე მსჯელობა, თუმცა, რეალურად, მათ ასეთ “მზრუნველობას” სულ სხვა ახსნა შეიძლება მოეძებნოს. გამორიცხად არაა, ეს განპირობებული ყოფილიყო პრაგმატული მიზნით – პოლიტიკური პარტიების მიერ საკუთარ ანგარიშზე დივიდენდებისა და ქულების დაწერით. შესაბამისდ, ცხადი ხდება, რომ საზოგადოებრივი პრობლემატიკის მიმართ პოლიტიკური სისტემის არასამთავრობო აქტორთა დაინტერესება, უპირველეს ყოვლისა, კლიენტ-პატრონაჟის პრინციპზეა აგებული და არა საზოგადოებრივი პრობლემების რეალური გადაჭრის სურვილზე.

რომ შევაჯამოთ, შეიძლება ითქვას, რომ სამედიცინო უნივერსიტეტის მაგალითზე კარგად გამოვლინდა კერძო, კოლეჯის სტუდენტთა პრობლემატიკის საჯარო პრობლემატიკად გადაქცევის მცდელობა. ამავე დროს გამოიკვეთა აღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტის არაერთი გზა, მათ შორის სახელისუფლოც. შესაბამისად, ასევე აქტიური ბრძოლა პრობლემის აღტერნატიულ გადაწყვეტილებათა შორის.

გახდება თუ არა პრობლემა საჯარო, ანუ გახდება თუ არა ის საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის დღის წესრიგის ელემენტი, შესაბამისად კი სახელისუფლებო დონეზე გადაწყვეტისა და ხელისუფლების მხრიდან რეაგირების საგანი, ეს დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე, მათ შორის პრობლემის გადაწყვეტის საქმეში ჩართული აქტორებისა და მათი აქტიურობის ხასიათსა და ხარისხზე. ამ გაგებით, აღსანიშნავია კოლეჯის სტუდენტთა რუსეთის საელჩოში გამოჩენა, რითაც დაფიქსირდა პრობლემის უკვე სულ სხვა პლასტში გადასვლის შესაძლებლობა.

4.3. პოლიტიკის ანალიზის, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის ციკლური კონცეფცია

ციკლურია არა მხოლოდ პოლიტიკის ანალიზის პროცესის მიმართ დამოკიდებულება, არამედ, იმ გარემოს მიმართაც, რომელშიც თავად პოლიტიკის ანალიზი გამოიყენება – კერძოდ, დამოკიდებულება საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის მიმართ. მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკის ანალიზით დაკავებული თითოეული პიროვნება, იქნება ეს აკადემიური დონის მკვლევარი თუ პრაქტიკოსი ანალიტიკოსი, რომლებიც საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით, გადაწყვეტილების მიღებისა და ანალიზის პროცესს სხვადასხვა ფაზებისა და სტადიების სახით წარმოიდგენენ, ციკლური მოდელის ჭრილში ხედვა მაინც შენარჩუნებულია. ამასთან, სამივე პროცესი მჭიდრო ურთიერთკავშირშია და ერთმანეთის პარალელურად მოძრავი წრეების სახითაც კი არის ხშირ შემთხვევაში, წარმოდგენილი. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ დასავლელ მკვლევართა უმრავლესობა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით და გადაწყვეტილების მიღების პროცესს ერთმანეთთან აიგივებს, რაც მმართველობით პროცესში გადაწყვეტილების მიღების საკვანძო მნიშვნელობით არის განპირობებული²⁸.

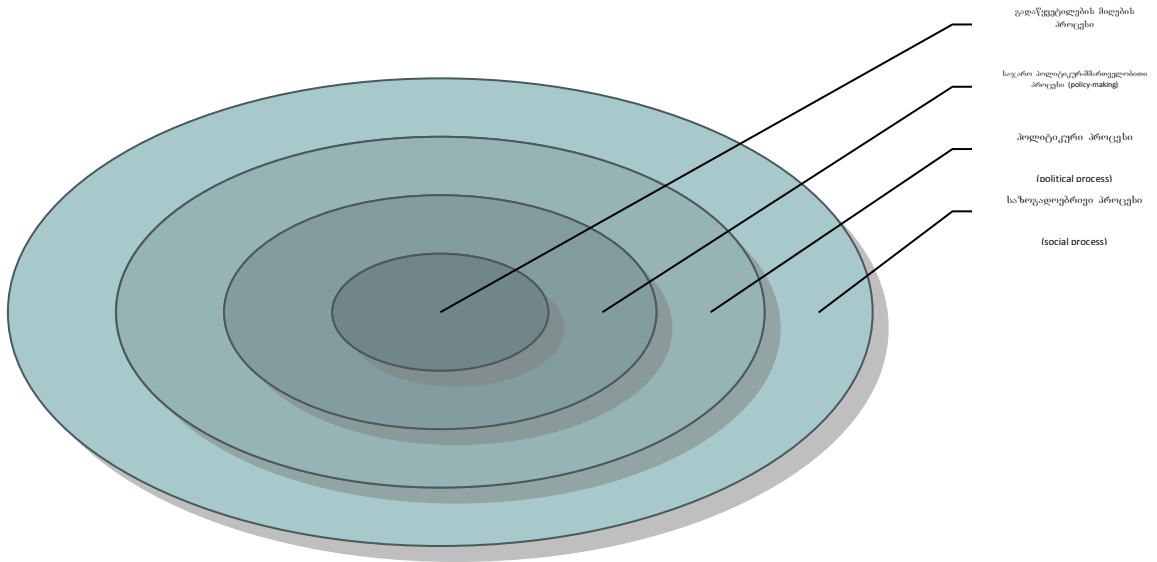
საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის მოდელები

საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის სტადიალური მოდელები გადაწყვეტილების მიღების პროცესს წარმოადგენს თანამიმდევრული სტადიებისა და ფაზების დინამიური პროცესის სახით. მათ პროცესუალური (policy process), სტადიური (stagist), წრიული (circular), ციკლური (policy cycle) და ზოგჯერ ცხოვრებისეული ციკლის (policy life cycle) სახელითაც კი მოიხსენიებენ. XX საუკუნის 70-იან 80-იან წლებში პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა აღქმაში ასეთი მოდელები მიიჩნეოდა საბაზისო მოდელებად, რომლებიც დღემდე პოპულარობას ინარჩუნებენ.

დღესაც კი მათ არაერთი მიმდევარი და მხურვალე მხარდამჭერი ჰყავთ. ამ მოდელის საფუძველზე პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღება აღიქმება ერთიანი პროცესის სახით, რომელიც ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირსა და თანხმობაში მყოფი ცალკეული სტადიებისგან შედგება და სოციალურ-პოლიტიკურ სივრცესა და დროში ვითარდება. ეს პროცესი ატარებს ციკლურ-წრიულ ხასიათს - თითოეული მისი შემადგენელი ელემენტი უზრუნველყოფს უკუგებას და ქმნის პირობებს შემდგომი ფაზის განვითარებისთვის.

²⁸ Dunn William N., 2004. *Public Policy Analysis: An Introduction*. 3rd. Ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice-Hall. გვ. 48

სქემა №1. საზოგადოებრივ, პოლიტიკურ, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითსა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესს შორის ურთიერთმიმართება



პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ციკლური კონცეფციის ჩამოყალიბებაზე ზეგავლენა მოახდინა, ერთი მხრივ, პოლიტიკური პროცესის სისტემურ-ფუნქციურმა მიდგომამ, რომელმაც თავისი გამოხატულება პოვა დ. ისტონისა და გ. ალმონდის მიერ 1950-60-იან წლებში ჩამოყალიბებულ თეორიაში, მეორე მხრივ კი, დიუისა და კ. საიმონის მიერ წამოყენებულმა რაციონალური ევრისტიკის იდეებმა და კ. ლასუელის ბიჰევიორისტულმა კონცეფციამ. როგორც ცნობილია, სწორედ ისტონმა შეიტანა ძირითადი წვლილი პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის მოდელირებისას ისეთი კატეგორიების დამკვიდრებაში, როგორცაა “შესვლა-გამოსვლა” და უკუკავშირი. სწორედ პოლიტიკური სისტემის თეორიამ შექმნა და შეამზადა მყარი ნიადაგი გადაწყვეტილების მიღების დინამიურ-სტადიური მოდელისა და ამ მოდელის პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის საკვანძო ფაზებთან დასაკავშირებლად. დიუისა და საიმონის ნაშრომებში გამოიყოფა პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის სამფაზიანი მოდელები (დიუი - პრობლემის განსაზღვრა, ალტერნატივების ფორმულირება, საუკეთესო ალტერნატივის არჩევა; საიმონი - დაზვერვა, პროექტირება (დიზაინი), არჩევა). ლასუელი კი ამ პროცესის ექვსფაზიან მოდელზე მსჯელობდა, რომელშიც დაზვერვა, წინ წაწევა, გაწერა-

წინასწარ განსაზღვრა, მიმართვა-დამატება-დართვა, დარწმუნება და შეფასება ერთმანეთის თანამიმდევრულად ვითარდებოდა.

შედგებად, XX საუკუნის ბოლო სამი ათწლეულის განმავლობაში თანდათანობით სულ უფრო მეორე პოზიციებს იმკვიდრებს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესულური კონცეფცია, რომელიც დღეს დასავლეთის სამეცნიერო წრეებში ყველაზე მეტად აღიარებულია.

თანამედროვე პირობებში საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის საფუძველია, ერთი მხრივ, მაკროპოლიტიკური პროცესის თეორია, მეორე მხრივ კი, ფუნქციონალურ-ფაზური მუშაობისა და მმართველობით პროცესში მონაწილე პოლიტიკოსებისა და ანალიტიკოსების მიერ “პრობლემის გადაწყვეტის” ევრისტიკული მოდელები. გასათვალისწინებელია, რომ ამავე კონცეფციაში მოხდა როგორც სისტემურ-ფუნქციური (შესვლა, გამოსვლა, რეზულტატი და სხვა), ისე კოგნიტურ-შემეცნებითი (პრობლემის განსაზღვრა, ალტერნატივების შემუშავება, შედეგების შეფასება) მიდგომებისთვის დამახასიათებელი სპეციფიკური სამეცნიერო-ლექსიკური აპარატის გაერთიანება და დანერგვა. პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის მოდელები ემყარება ადამიანის მოღვაწეობის რაციონალური მოწესრიგებისა და ევრისტიკული შემეცნების პრინციპს, რომელიც სხვადასხვა ლოგიკური პროცედურებისა და ოპერაციების დახმარებით ხორციელდება.

დღესათვის შემუშავებულია საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის საკმაოდ დიდი რაოდენობის სახეობები, რომლებიც ერთმანეთისგან განსხვავდებიან როგორც ფაზების რაოდენობით, ისე სტადიებს შორის არსებული კავშირებითა და ამ კავშირების ხასიათით. პოლიტიკურ-მმართველობითი ფაზების რაოდენობა ხუთიდან (ანდერსონი) 18-მდე (დრორი) მერყეობს, თუმცა, აქ მხოლოდ დეტალიზების ხარისხზეა საუბარი და არა მათ შორის არსებულ შინაარსობრივი ხასიათის განსხვავებაზე. საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ეტაპებზე მსჯელობისას, ზოგიერთი ავტორი უფრო კონკრეტულ და დეტალურ სქემას წარმოადგენს, ზოგი კი მხოლოდ ზოგადი ხასიათის სტადიური სურათის წარმოდგენით კმაყოფილდება²⁹.

²⁹ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით პროცესზე მსჯელობას ბევრი მეცნიერი იწყებს შიდაპოლიტიკური დღის წესრიგიდან და არა სისტემური დღის წესრიგიდან როგორც დანისა და პეიუდის მიერ შემოთავაზებულ სქემებში; ამავე დროს, ყველაზე დეტალურად აღწერენ ფორმულირების ეტაპს. ეს შეიძლება აიხსნას, ერთი მხრივ, ამ ეტაპის სირთულით, მეორე მხრივ, იმ გარემოებით, რომ ვილდავსკის ცნობილი ნაშრომის გამოქვეყნებამდე “როგორ ახერხებს მთავრობა ორეგონში მართვას?” განხორციელების ეტაპს ნაკლებ ყურადღებას უთმობდნენ და მთელი ყურადღება გადაჰქონდათ განხორციელების წინარე - ფორმულირების ატაპზე და მიიჩნეოდნენ, რომ განხორციელების ეტაპი თავისთავად ავტომატურ რეჟიმში ამოქმედდებოდა. ასეთი მცდარი შეხედულების დიდი ხნის განმავლობაში არსებობას ადასტურებს ეს სქემაც, სადაც განხორციელებისა და მით უმეტეს, შეფასების ეტაპს ნაკლები ყურადღება ეთმობა.

ასეთი ტიპის ერთი-ერთი პირველი მოდელი შემოგვთავაზა ინგლისელმა მეცნიერმა ვ. ჯენკინსმა 1978 წელს გამოქვეყნებულ ნაშრომში “პოლიტიკის ანალიზი: პოლიტიკური და ორგანიზაციული პერსპექტივები”³⁰, სადაც გამოიყოფა პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის შვიდი ფაზა: გადაწყვეტილების ინიციატია, ინფორმაციის ანალიზი, დასკვნა, გადაწყვეტილება, მისი განხორციელება, შედეგების შეფასება და ციკლის დასრულება. მოგვიანებით შექმნილ მოდელში, რომელიც ინგლისელმა მეცნიერებმა ბ. ჰოგუდმა და ლ. განმა წიგნში “პოლიტიკის ანალიზი რეალური სამყაროსთვის” 1984 წელს შემოგვთავაზეს, გამოიყოფა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის 9 ფაზა: გადაწყვეტილების მიღება, მიიღონ თუ არა გადაწყვეტილება; გადაწყვეტილება, თუ როგორ მიიღონ გადაწყვეტილება; საკითხის განსაზღვრა; პროგნოზირება; მიზნებისა და პრიორიტეტების ფორმულირება; ალტერნატივების ანალიზი; პოლიტიკის განხორციელება: მისი მონიტორინგი და კონტროლი; შეფასება და მიმოხილვა; შედეგების დამტკიცება და ციკლის დასრულება³¹.

ციკლური მოდელის თანამედროვე ვარიაციებში საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ფაზების რაოდენობა, როგორც წესი, არ აღემატება ხუთ-ექვსს. მაგალითად, შეიძლება მივუთითოთ მოდელზე, რომელიც ამერიკელმა პოლიტოლოგებმა ჯონ ანდერსონმა და უილიამ დანმა ჯერ კიდევ 1970-80-იან წლებში შეიმუშავეს და დღემდე ინარჩუნებს საბაზისო მოდელის სტატუსს. მათი მოდელის მიხედვით, მმართველობითი პროცესი 5 ფაზისგან შედგება:

დღის წესრიგის განსაზღვრა და პრიორიტეტულ პრობლემათა გამოყოფა (დღის წესრიგის განსაზღვრა);

პრობლემის გადაწყვეტის ალტერნატიული ვარიანტების შემუშავება, რომელიც წარმოაჩენს შესაძლო ქმედებათა და ღონისძიებათა პროექტებს (პოლიტიკის ფორმულირება);

არჩევა და გადაწყვეტილების ოპტიმალური ვარიანტის ოფიციალური დამტკიცება-ლეგიტიმაცია (პოლიტიკური კურსის დამტკიცება);

პოლიტიკურ პრაქტიკაში გადაწყვეტილების რეალიზაცია (პოლიტიკის განხორციელება-იმპლიმენტაცია);

მიღებული რეზულტატების მთავრობის მიერ შეფასება (პოლიტიკის შეფასება).

გარდა ამისა, დანის 2004 წელს გამოცემული წიგნის “შესავალი საჯარო პოლიტიკის ანალიზში” მესამე რედაქტირებულ ვარიანტში ავტორი საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით პროცესს ავსებს დამატებითი სამი ფაზით, რომლებიც დანარჩენ ფაზებთან ერთად ერთგვარ პარალელურ რეჟიმში ხორციელდება. ეს დამატებითი ფაზებია - ადაპტირება, რომელიც მმართველობითი

³⁰ Jenkins W. 1978. *Policy Analysis*. Oxford.

³¹ Hogwood B., Gunn L. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford.

პროცესის ნებისმიერ ფაზას ახლავს თან და შეფასების შემდგომი ფაზები - გადაცემა-მემკვიდრეობა და პროცესის დასრულება. გადაცემა-მემკვიდრეობის დროს ხდება პრობლემის მოხსნა და მმართველობითი პროცესის უკვე სხვა პრობლემატიკაზე გადართვა-გადასვლა. პროცესის დასრულებაში კი იგულისხმება პოლიტიკური კურსის შეფასების საფუძველზე, მისი შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება. გასათვალისწინებელია, რომ შეწყვეტა ხდება როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი შეფასების არსებობის შემთხვევაში. თუმცა, ამ უკანასკნელი ვარიანტის დროს ხდება ამავე პრობლემატიკის დაძლევის მიზნით პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის თავიდან ამოქმედება. რაც შეეხება ადაპტირებას, ის შეიძლება განვიხილოთ უკუგების სახითაც, რომელიც სისტემურ-ფუნქციურმა მოდელმა დაამკვიდრა. გთავაზობთ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის განხორციელების დანის მიერ შემუშავებულ სქემას.

საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ციკლური მოდელის პოპულარობა 1970-80-იან წლებს ემთხვევა, თუმცა მაშინაც ბევრი აქტიური კრიტიკოსი ჰყავდა. კერძოდ, ამერიკელი პოლიტოლოგი ნაკამურა ხაზს უსვამდა აღნიშნული კონცეფციის ზედმეტ სქემატიზმსა და რეალური პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესისგან მოწვეტილობას. ეს სქემა, მისი აზრით, არ შეესაბამებოდა პოლიტიკური ცხოვრების რეალურ პრაქტიკას, სადაც ციკლური მოდელისთვის დამახასიათებელი თანამიმდევრულობა და ზედმეტი აკურატულობა, როგორც წესი, ნაკლებად გვხვდება. საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ციკლურ მოდელში ის მხოლოდ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერების მიერ პოლიტიკური რეალობის ათვისების გამარტივების მიზანს ხედავდა.

საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ციკლური მოდელის წინააღმდეგ წამოყენებული ბრალდებები შემდეგი სახით შეიძლება ჩამოყალიბდეს: ციკლური მოდელი ატარებს ხელოვნურ რაციონალურ-ევრისტიკულ ხასიათს და ვერიფიკაციას არ ექვემდებარება; ის პრობლემის გადაწყვეტის პროცესში ერთი სტადიიდან მეორეზე გადასვლის ასხნის საშუალებას ნაკლებად იძლევა; სტადიური მიდგომა ყურადღებას ამახვილებს გადაწყვეტილების თანამიმდევრულ “ზევიდან ქვევით” ანუ მმართველიდან მართულისკენ მოძრაობაზე და ნაკლებად ითვალისწინებს საპირისპირო მიმართულებით მოძრაობის განხორციელების შესაძლებლობას. ასე რომ, გადაწყვეტილების გასვლისა და განხორციელების “ქვედა” დონე, ბიუროკრატიისა და სხვა პოლიტიკურ აქტორთა მონაწილეობით, სრულიად იგნორირებულია; საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის ცნება იმ გაგებით, როგორც ის დღეს გამოიყენება, ახდენს სახელმწიფო მექანიზმის, როგორც მრავალდონიანი სტრუქტურის, იგნორირებას. პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის მრავალდონიანი სტრუქტურა, რომლის თითოეული შემადგენელი ნაწილიც ცალკეული ციკლის სახით შეიძლება წარმოდგეს, მისი შემადგენელი ნაწილების ურთიერთქმედების საფუძველზე ფუნქციონირებს და

არა ერთიანი ციკლის სახით, როგორც ეს პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ციკლურ კონცეფციაშია აღწერილი; საჯარო პოლიტიკის ციკლურ მოდელს მმართველობითი და ანალიტიკური მოღვაწეობის ადეკვატური და ინტეგრალური აღწერა არ შეუძლია, რადგან პოლიტიკის ანალიზი მხოლოდ მის უკანასკნელ ფაზასთან – შედეგების შეფასებასთან ასოცირდება.

პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ამ და სხვა აშკარა სისუსტეებმა მკვლევართა ნაწილს მმართველობითი პროცესის ალტერნატიული მოდელების წარმოდგენისკენ უბიძგა. მათ შორის ყველაზე საინტერესოდ მიიჩნევა ჯ. კინგდონის პოლიტიკურ-მმართველობითი დინებების/ნაკადებისა (policy streams) და ტეისმანის რაუნდების (rounds model) მოდელები, საბატიესა და ბაუმგარტნერის მოდელები. შემდეგ თავში განხილულია თითოეული მათგანი.

5.1. გადაწყვეტილებათა მიღების მეთოდები

თავის ნარკვევში „მეცნიერებას ბოლომდე მიჰყავს საქმე“ ჩარლზ ლინდბლომმა სამთავრობო გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესი გააანალიზა. მისი ნაშრომის ცენტრალური თეზისი იმაში მდგომარეობს, რომ არსებობს გადაწყვეტილებათა მიღების ორი სახეობა, ერთს იგი „რაციონალურ-ყოვლისმომცველს“, ანუ „ფესვის მეთოდს“ უწოდებს, მეორეს – „თანმიმდევრულ, შეზღუდულ შედარებათა მეთოდს“ ან „შტოების მეთოდს“. პირველი მეთოდი გამოყენებულია მართვის კლასიკურ სახელმძღვანელოში, მეორე კი წარმოადგენს იმ „რეალურ გზას“, რომლითაც სამთავრობო გადაწყვეტილებები მიიღება.

გადაწყვეტილებათა მიღების „რაციონალურ-ყოვლისმომცველი“ მეთოდი

ტრადიციული „რაციონალურ-ყოვლისმომცველი“ მეთოდის შემთხვევაში ისახება კონკრეტული ამოცანა, მაგალითად, სილატაკის შემცირება. გადაწყვეტილების მიმღები პირი, ირჩევს რა ყველაზე ოპტიმალურ პოლიტიკას, განიხილავს დასახული მიზნის მიღწევასთან დაკავშირებულ ყველა „ფასეულობას“ და „სარგებელს“ (ღარიბთა ჯანმრთელობის გაუმჯობესება, დამნაშავეობის შემცირება, მატერიალური მდგომარეობის გაუმჯობესება, უწიგნურობის ლიკვიდაცია და ა.შ.). შემდეგ იგი განსაზღვრავს დასახული მიზნის მიღწევის რამდენიმე შესაძლო გზას (მაგალითად, შემოსავლის გარანტირებული დონის უზრუნველყოფის გეგმა, პირდაპირი სამთავრობო სუბსიდიები, უფრო მაღალი ანაზღაურება სოციალური უზრუნველყოფის ხაზით) და ირჩევს მათგან საუკეთესოს. გადაწყვეტილების მიღებისადმი ასეთი მიდგომა „რაციონალურია“, რადგანაც გულისხმობს პრობლემის გადაწყვეტის სხვადასხვა გზის ლოგიკურ არჩევას და მათი შეფარდებითი მნიშვნელობის შედარებას; იგი, ამავე დროს, „ყოვლისმომცველია“, რადგან გადაწყვეტილების მიმღები პირი ყველა შესაძლო ალტერნატივას და ფასეულობას ითვალისწინებს.

ეს ყველაზე ცნობილი და ფართოდ გავრცელებული მიდგომა მთლიანად ან ნაწილობრივ ემყარება შემდეგ პირობებს:

- ✓ გადაწყვეტილების მიმღები პირი აწყდება პრობლემას, რომელიც შეიძლება იზოლირებულ იქნეს სხვა პრობლემებისაგან ან რომელიც თავისი მნიშვნელობით გამოირჩევა მათ შორის;
- ✓ მიზნები და ფასეულობანი შეირჩევა და განლაგდება მათი მნიშვნელობის მიხედვით;
- ✓ მიზნის ან ფასეულობის მიღწევისადმი ყველა შესაძლო მიდგომა ცნობილია;
- ✓ შესაძლებელია ამა თუ იმ გადაწყვეტილების შედეგების და „დანახარჯების“ წინასწარმეტყველება და შედარება;
- ✓ გადაწყვეტილების მიმღები, საბოლოო ჯამში, აკეთებს არჩევანს, რომელიც ყველაზე მეტად შეესაბამება დასახულ მიზნებს.

მაგრამ გადაწყვეტილების მიღება „რაციონალურ-ყოველსმომცველი“ მეთოდის საფუძველზე მეტად რთული ამოცანაა, რადგან იგი გულისხმობს ინფორმაციის შესაკრებად მნიშვნელოვანი რესურსების არსებობას, სრულ ობიექტურობას და მიუკერძოებლობას მათი მხრიდან, ვინც სისტემატური ინფორმაციის საფუძველზე გადაწყვეტილებას იღებს.

გადაწყვეტილების მიღების ასეთი რაციონალური მეთოდი გამოუსადეგარია სახელმწიფო ორგანოთა უმრავლესობისათვის, რომლებსაც ზეწოლა აიძულებს, სწრაფი გადაწყვეტილებები მიიღონ, ისინი მოქმედებენ გარემოში, რომელიც მათ გარკვეულ წინასწარ ვალდებულებებს აკისრებს. პოლიტიკურ მოთხოვნათა ზეგავლენით გარკვეული მიზნები და სტრატეგიები ხელსაყრელ მდგომარეობაში აღმოჩნდებიან, იმ დროს, როცა სხვები იძულებით უარყოფილი იქნებიან.

რაციონალური მეთოდი ფართოდაა აღიარებული იმ ინდივიდებისა და ჯგუფების მიერ, რომლებიც მთავრობის მოღვაწეობის კომენტირებაზე სპეციალიზდებიან. იგი წარმოადგენს „სწორი აზროვნების“ ნიმუშს, რომლის მიხედვით თანამდებობის პირები ვალდებული არიან, მხედველობაში მიიღონ ყველა ფაქტორი და არჩევანი შეაჩერონ ყველაზე მკაფიო გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც შეიძლება მათდამი დაქვემდებარებული პირების მოქმედებისათვის საფუძველად გამოდგეს. ამის შედეგი უნდა იყოს კომპლექსური სტრატეგია, რომლის ცალკეული ელემენტები კი არ ეწინააღმდეგება, არამედ ავსებს ერთმანეთს.

მაგრამ ადმინისტრატორები, რომლებიც რაციონალური მეთოდის ყველა მიწერილობის შესრულებას განიზრახავენ, მაშინვე წააწყდებიან მთელ რიგ შეზღუდვებს. ეს შეზღუდვები შინაგანად დამახასიათებელია დემოკრატიული პოლიტიკისათვის, რომელიც ჰეტეროგენობას და კონფლიქტებს გულისხმობს.

რაციონალური მეთოდის განხორციელების ხელისშემშლელი ფაქტორები, მრავალ პოტენციურ პრობლემას მოიცავს, რომლებიც გადაწყვეტილებათა მიმღების წინაშე დგება:

- ✓ სხვადასხვა პოტენციური სტრატეგიისა და მიზნების არსებობა;
- ✓ ინფორმაციული ხარვეზები;
- ✓ იმ პირთა პიროვნული, იდეოლოგიური და პროფესიული ინტერესები, რომლებიც წარმოშობენ კონფლიქტს ადმინისტრატორებსა და პოლიტიკური პროცესის სხვა მონაწილეებს შორის;
- ✓ დევიანტური ქცევის სხვადასხვა ფორმა, რომლებიც ბიუროკრატიულ ინსტანციებში წარმოიშობა.

ასეთი პრობლემების წინაშე მდგომი პოლიტიკოსები ისწრაფვიან უფრო დამაკმაყოფილებელი, ვიდრე ოპტიმალური გადაწყვეტილებების მიღებისკენ. შესაძლებლობის ფარგლებში ისინი გაურბიან რთულ არჩევანს. მრავალი მკვლევარი გამოთქვამს კრიტიკულ შენიშვნებს გადაწყვეტილებათა მიღების

რაციონალური მეთოდის მიმართ, ისინი მიუთითებენ მის ნაკლოვანებებზე და, საერთოდ, ეჭვქვეშ აყენებენ მისი რეალიზაციის შესაძლებლობას.

ძირითადი დაბრკოლება იმაში მდგომარეობს, რომ რაციონალური მეთოდი ერთდროულად უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ მოთხოვნებს:

- ✓ გადაწყვეტილების მიღებისთვის მნიშვნელოვანი ფაქტების ყოვლისმომცველი ანალიზი;
- ✓ მკაფიოობა სოციალური მიზნის განსაზღვრის დროს;
- ✓ პოლიტიკის შემუშავებისადმი მიდგომა ფორმით „მიზანი – საშუალება“;
- ✓ შეგნებული და ზუსტი არჩევანი შესაძლო პოლიტიკურ ალტერნატივებს შორის;
- ✓ რაციონალური მიდგომა და თანამშრომლობა, ნაცვლად ნებელობითი გადაწყვეტილებებისა, იძულებისა და კონფლიქტისა;
- ✓ კომპლექსური მიდგომა გადაწყვეტილებების მიღებისადმი იმ შემთხვევაში, თუ ისინი ძლიერ ურთიერთდამოკიდებული ხასიათისაა.

ლინდბლომის აზრით, რაციონალური მიდგომის მიმართ მთავარი წინააღმდეგობა შეიძლება დაკავშირებული იყოს სირთულეებთან ამა თუ იმ პრობლემის იდენტიფიკაციის და გამოყოფის დროს. ხშირად შეუძლებელია კონკრეტული პრობლემის გამოყოფა, კიდევ უფრო რთულია მიუუთითოთ პრობლემის წარმოშობის წყაროები.

რაციონალურ მეთოდთან დაკავშირებით აღსანიშნავია კიდევ სამი არგუმენტი. ჯერ ერთი, გადაწყვეტილების მიმღებ პირს არც დრო გააჩნია, არც საშუალება, არც აუცილებელი ინფორმაცია სიღრმისეული ანალიზის ჩასატარებლად, რომელსაც ეს მეთოდი ითვალისწინებს. მეორე, უნივერსალური მეთოდის შესაბამისად უნივერსალურ ფასეულობათა განსაზღვრა შეიძლება გართულდეს ან შეუძლებელი გახდეს. ყველა ფასეულობა ერთბაშად ვერ იქნება გათვალისწინებული; საჭირო გახდება ზოგიერთის მსხვერპლად გადება სხვების რეალიზაციისათვის. მესამე, რაციონალური მიდგომა ემყარება ორაზროვან დამოკიდებულებას „მიზნებსა“ და „საშუალებებს“ შორის. ჩვეულებრივია სიტუაცია, როცა ის, რაც ერთი ადამიანისთვის მიზანს წარმოადგენს, მეორისათვის შეიძლება სრულიად სხვა მიზნების მიღწევის საშუალება იყოს.

გადაწყვეტილების მიღება „შტოების მეთოდით“

რეალურად, ამტკიცებს ლინდბლომი, გადაწყვეტილებათა ადმინისტრაციული მიღების მეთოდი სრულიად სხვა ხასიათისაა – ეს გახლავთ ე.წ. „თანმიმდევრულ შეზღუდულ შედარებათა მეთოდი“, ანუ „შტოების მეთოდი“. მაგალითად, მიზნად დასახულია სიდატაკის შემცირება რაღაც ხარისხით, მაგრამ იგი შეიძლება სხვა მიზნებში აირიოს, ისეთებში, როგორცაა უმცირესობათა წევრი სტუდენტების სწავლება ან უმუშევართა დასაქმების

უზრუნველყოფა. ადმინისტრატორები ცდილობენ ყურადღება არ მიაქციონ ზოგიერთ სოციალურ ფასეულობას, რომლებიც ასე თუ ისე დაკავშირებულია მათ პროგრამებთან, ამავე დროს ყურადღებას ამახვილებენ სხვებზე, რომელთაც, მათი აზრით, შეიძლება უშუალო მნიშვნელობა ჰქონდეთ. არჩევენ რა მოქმედების მისაღებ პროგრამას, ისინი სახავენ არა შესაძლებლობათა ფართო სპექტრს, არამედ მხოლოდ რამდენიმე „ინკრემენტულ“ (ინგლ. სიტყვისაგან „თანდათანობითი ზრდა“) ნაბიჯს, რომლებიც მათ, თავიანთი გამოცდილების საფუძველზე, რეალური ეჩვენებათ. ისინი, ვინც პოლიტიკას აკეთებს, პრაქტიკაში არ ახორციელებენ ყველაზე „ოპტიმალური“ პროგრამის რაციონალურ არჩევას. სარგებლობენ რა „თანმიმდევრულ შეზღუდულ შედარებათა მეთოდით“, სახელმწიფო ადმინისტრატორები პრაგმატულად არჩევენ უშუალო შესაძლებლობებიდან „ყველაზე მისაღებ ვარიანტს“, რომელსაც შეუძლია დაინტერესებული ინდივიდებისა და ჯგუფების დაკმაყოფილება.

ლინდბლომის აზრით, გადაწყვეტილებათა მიღება „შტოების მეთოდით“ გამოირჩევა შემდეგი დამახასიათებელი ნიშნებით:

- ✓ პატარ-პატარა კონკრეტული ნაბიჯები ყოველთვის მიმართულია განსაზღვრული მიზნისაკენ;
- ✓ გადაწყვეტილებათა მიმღები პირების რესურსები შეზღუდულია, მათ, უბრალოდ, ფიზიკურად არ შეუძლიათ განიხილონ მოცემული მომენტისთვის მისაწვდომი სტრატეგიების მთელი სპექტრი. არც მიღებულ გადაწყვეტილებათა შედეგების სრული მოცულობით გათვალისწინება შეუძლიათ იმ კუთხით, რომელიც არჩეულ ალტერნატივასთან დაკავშირებულ ფასეულობათა ხორცშესხმას შეეხება;
- ✓ „შტოების მეთოდი“ გულისხმობს, რომ პოლიტიკა არასდროს განისაზღვრება „ერთხელ და საბოლოოდ“, იგი „კეთდება“ და „გადააკეთდება“ უსასრულოდ, მსგავსი ვარიანტების მუდმივი შედარების გზით;
- ✓ პრაქტიკაში „შტოების მეთოდი“ მიმართულია უფრო „გონივრული საკმარისობის“, ვიდრე მაქსიმალური ეფექტისაკენ. გონიერ პოლიტიკოსს ესმის, რომ მისი სტრატეგია დასახული მიზნების მხოლოდ ნაწილს აღწევს და ამავე დროს მოაქვს მოულოდნელი შედეგებიც, რომელთა თავიდან აცილება სასურველი იქნებოდა.
- ✓ სახელმწიფოებრივ გადაწყვეტილებათა დროს საჭიროა „პლურალისტულ“ კონცეფციაზე დაყრდნობა, რამდენადაც ინტერესთა მეტოქე ჯგუფები პოლიტიკური გავლენისთვის იბრძვიან და აიძულებენ გადაწყვეტილების მიმღებ პირს, მეტოქე მხარეებს შორის თანხმობისკენ ისწრაფოდეს.

ლინდბლომის აზრით „შტოების მეთოდს“ ორი ღირსება აქვს. ჯერ ერთი, გადაწყვეტილების მიმღები პირი მოქმედებს უმნიშვნელო „ინკრემენტული“ ცვლილებების განხორციელების გზით. მას საშუალება აქვს, თავიდან აიცილოს ხანგრძლივი შედეგების მომტანი სერიოზული შეცდომები; შეუძლია აგრეთვე

პირადად შეცვალოს მცდარი კურსი. მეორე, მოცემული მეთოდი ეხმიანება ამერიკულ პოლიტიკურ სისტემას, რომელიც, ძირითადად, ფუნქციონირებს თანდათანობითი ცვლილებების და არა სახელმწიფოებრივი პოლიტიკის მკვეთრი ცვლილებების მეშვეობით.

მაგრამ „გარეშე მეთვალყურის“ ან „აკადემიური მიდგომის“ მომხრეთა შეხედულებით, „შტოების მეთოდი“ შეიძლება „არამეცნიერული და უსისტემო“ მოგვეჩვენოს.

ლინდბლომის მიდგომა სახელმწიფოებრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღებისადმი, რომელიც შეიძლება ზედმეტად აღწერილობითი და არაპროდუქტიული მოგვეჩვენოს, არსებითად აქარწყლებს კლასიკურ წარმოდგენას იმაზე, თუ როგორ კეთდება სახელმწიფო პოლიტიკა. სანაცვლოდ იგი გვთავაზობს „ინკრემენტულ“ მოდელს, რომელიც არჩევანის ეკონომიკური თეორიის თავისებურ პროდუქტს და გაგრძელებას წარმოადგენს. კენეტ ეროუ-თომას შელინგი, ჰერბერტ საიმონი, ედვარდ ბენფილდი, რობერტ დალი ცნობილი თანამედროვე ეკონომისტები და პოლიტოლოგები არიან, რომელთაც პირველებმა შემოგვთავაზეს „ინკრემენტული“ მიდგომა გადაწყვეტილებათა მიღებისადმი ომის შემდგომ პერიოდში. ეს იდეა ყველაზე სრულად განავითარა ლინდბლომმა, რომელმაც მის საფუძველზე სამუშაო მოდელი შეიმუშავა.

ლინდბლომის მიდგომა არ არის ისე კორექტული, როგორც რაციონალური მეთოდი. მასში გადაწყვეტილებათა მიღების მეთოდი წარმოგვიდგება, როგორც მცირე და ხშირად ურთიერთდაუკავშირებელი ნაბიჯების ერთობლიობა და არა როგორც ერთიანი სტრატეგიის შედეგი.

ლინდბლომის მოდელი ამარტივებს ინდივიდუალურ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესს. თითოეული პროგრამის მთელი სისრულით განხილვის ნაცვლად, არჩევანი კეთდება მხოლოდ „პერიფერიაზე“ ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. მოდელში ერთმანეთს ერწყმის ემპირიული ანალიზი და ფასეულობითი მსჯელობანი. მეტიც, ამა თუ იმ გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობის კრიტერიუმად გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა შორის თანხმობის ხარისხი გვევლინება: „ცული გადაწყვეტილება გამორიცხავს ან იგნორირებას უკეთებს მონაწილეებს, რომლებსაც შეუძლიათ გავლენა იქონიონ მოვლენათა მსვლელობაზე. რა თქმა უნდა, „ინკრემენტული“ მიდგომის გამარტივებას შეიძლება უკიდურესი გამარტივება მოჰყვეს და ყველა მისი ღირსება მცირე ნუგეში იქნება, თუკი ადმინისტრატორის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები მუდმივად უგულვებელყოფს საზოგადოების მოთხოვნილებებს“.

დაინტერესებულ მხარეთა პოზიციების შეთანხმება უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების მიმღებ მრავალრიცხოვან პირებს შორის მოქმედების აუცილებელ კოორდინაციას. რაციონალური მიდგომისაგან განსხვავებით, რომელიც შედეგებს და მიზნებს უკავშირებს ერთმანეთს, მხარეთა პოზიციების შეთანხმება ერთმანეთთან აკავშირებს გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს, მეტიც – თანმიმდევრობა „საშუალება – შედეგის“ ნაცვლად ჩნდება თანმიმდევრობა „ინტერესები – საშუალებანი“, როცა ერთი ადამიანის მიზანი შეიძლება

მეორისთვის მიზნის მიღწევის საშუალება აღმოჩნდეს. უხეშად რომ ვთქვათ, მოწმდება, შესაძლებელია თუ არა თანხმობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესის მრავალრიცხოვან მონაწილეთა შორის, მათი განსხვავებული ფასეულობებისა და ინტერესების, პრობლემის ირგვლივ არსებული სიტუაციის არაჩვეულებრივი სირთულის გათვალისწინებით.

შეთანხმების მიღწევას სამი ძირითადი ფაქტორი აიოლებს:

- ✓ იდეოლოგიური და სხვა ფასეულობითი განსხვავებანი ნაკლებ ნეგატიურ გავლენას ახდენს, როცა ლაპარაკია „პერიფერიაზე“ მდებარე ფასეულობათა შესახებ შეთანხმებაზე;
- ✓ არჩევანის სიტუაციის ანალიზის აუცილებლობა მოცემულ მომენტში აიძულებს ადმინისტრატორს, გადახედოს ამა თუ იმ ფასეულობას არსებულ პრაქტიკათა შეზღუდვების შუქზე;
- ✓ ინდივიდებს ხშირად შეუძლიათ მიაღწიონ შეთანხმებას კონკრეტულ პროგრამებსა და სტრატეგიებში, თუნდაც ისინი განსხვავებულ ფასეულობებს უჭერდნენ მხარს.

გადაწყვეტილებათა მიღების შერეულ-სკანირებულ მეთოდი

ა. ეტციონი ეთანხმება ლინდბლომის შენიშვნებს რაციონალური მეთოდის თაობაზე, მაგრამ, მისი აზრით, „შტოების მეთოდსაც“ აქვს სერიოზული ნაკლოვანებები, რომლებიც დაინტერესებული პირების პოზიციათა ურთიერთშეთანხმებით ვერ დაიძლევა. მაგალითად, განსაკუთრებით გავლენიანი და ორგანიზებული დაინტერესებული პირების ინტერესებმა შეიძლება გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა მთელი ყურადღება "შთანთქან". ამასთან, ეს მეთოდი ვერ წაახალისებს ძირითად სოციალურ ინოვაციებს, უფრო მეტიც, გამოუყენებადია ფუნდამენტური გადაწყვეტილებების მიმართ, როგორცაა, მაგალითად, ომის გამოცხადება. მაგრამ მსგავსი ფუნდამენტური გადაწყვეტილებების იგნორირება შეუძლებელია მხოლოდ იმის საფუძველზე, რომ მათი მიღება იშვიათად არის აუცილებელი.

ეტციონი გვთავაზობს შერეულ-სკანირებულ მეთოდს. იგი უზრუნველყოფს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების მასშტაბურ, ფუნდამენტურ პროცესს, აგრეთვე ამ გადაწყვეტილებათა შემდგომ დამუშავებას უკვე მიღების შემდეგ. ამის მიღწევა შეიძლება პრობლემის ცალკეული ელემენტების რაციონალური ანალიზის და სხვათა თანდათანობითი, ნაკლებ დეტალიზებული ანალიზის შეთავსებით.

ეტციონი მოცემული მიდგომის არსს მარტივი მაგალითით ხსნის. დაეუშვათ, მსოფლიო მასშტაბით მეტეოთანამგზავრების გამოყენებით ამინდზე დაკვირვების სისტემის შექმნა გეჭირდება. რაციონალური მეთოდი ამ შემთხვევაში მიმართული იქნება ამინდზე ამომწურავი დაკვირვებისაკენ მაღალმგრძობიარე კამერების გამოყენებით, ყოვლისმომცველი გრაფიკების შედგენით მაქსიმალური შესაძლებელი სიხშირით. ეს შესაძლებელს გახდის უამრავი დეტალის

დაგროვებას, რომელთა გაანალიზება გაძნელებულია: ასეთი ამოცანების მასშტაბი, ფაქტობრივად, არსებულ რესურსებს აღემატება. „შტოების მეთოდის“ დროს ყურადღება კონცენტრირდება იმ სფეროებზე, სადაც მსგავსი მოვლენები შეიმჩნევა. ამასთან, იგნორირებული იქნება გაუთვალისწინებელ რეგიონებში წარმოშობილი მოვლენები, რომელთაც შესაძლოა დიდი მნიშვნელობა ჰქონდეთ.

შერეულ-სკანირებული მეთოდი კი შეიცავს ორივე მიდგომის ელემენტებს ორი ტიპის კამერის გამოყენებით: ფართოღიაპაზონიანის, რომელიც მოიცავს ყველა რეგიონს, მხოლოდ დაწვრილებითი დეტალების გარეშე, და მაღალმგრძობიარეს, რომელიც მიმართული იქნება იმ ზონებზე, უფრო დეტალურ ყურადღებას რომ მოითხოვენ. და თუმცა არსებობს ალბათობა, მხედველობიდან გამოგვრჩეს ახალი მოვლენები, რომელთა დიაგნოსტიკა მხოლოდ მაღალმგრძობიარე კამერის მეშვეობით შეიძლება, ეს ნაკლებ მნიშვნელოვანია, ვიდრე „შტოების მეთოდის“ დროს, როცა შეიძლება ყურადღების მიღმა სერიოზული ცვლილება დარჩეს.

შერეულ-სკანირებულ მეთოდს რიგი უპირატესობები აქვს:

იგი საშუალებას იძლევა, ერთმანეთს შეუთავსდეს ზემოთ გაანალიზებული ორი მეთოდის ღირსებები სხვადასხვა სიტუაციაში, და კონკრეტული გარემოებების შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღებისათვის აუცილებელ მოქნილობას უზრუნველყოფს.

შერეულ-სკანირებული მეთოდის ეფექტიანობა დამოკიდებულია გადაწყვეტილების მიმღები პირის მონაცემებზე, ნიჭზე. რაც მეტია ეს მონაცემები, მით უფრო ფართო სფერო შეიძლება მოიცვათ, და რამდენადაც უფრო ფართოა ეს სფერო, მით უფრო ეფექტიანია გადაწყვეტილების მიღების პროცესი.

ქვემოთ გთავაზობთ ყოვლისმომცველი რაციონალიზმისა და ინკრემენტალიზმის დამახასიათებელ ნიშნებს:

<p>ყოვლისმომცველი რაციონალიზმი</p> <p>Strategical</p>	<p>ინკრემენტალიზმი</p> <p>operacional</p>
<p>მიზანი – საშუალება</p> <p>ანალიზი ყოვლისმომცველია და ითვალისწინებს აბსოლუტურად ყველა ალტერნატივის დეტალურ ანალიზს</p> <p>თეორია საკმაოდ აქტიურადაა გამოყენებული</p> <p>ითვალისწინებს პრობლემის</p>	<p>საშუალება – მიზანი</p> <p>ანალიზი სელექციური და შეზღუდულია. ითვალისწინებს პრობლემის დაშლა/დაყოფას ანალოგიებთან შედარება აქტიურად გამოიყენება</p> <p>ორიენტირებულია პრობლემის მცირედ გამოსწორებაზე</p>

<p>ძირფესვიანად გადაწყვეტას</p> <p>წყვეტს სტრატეგიული მნიშვნელობის ამოცანებს</p> <p>საუკეთესოა ის ალტერნატივა, რომელიც ყველაზე მეტად უწყობს ხელს დასახული მიზნის მიღწევას</p> <p>ინოვაციურია</p> <p>გრძელვადიან გადაწყვეტილებებზეა ორიენტირებული</p>	<p>ფორმულით - status quo-ს + 1 ნაბიჯი</p> <p>წყვეტს ოპერაციული ხასიათის ამოცანებს</p> <p>საუკეთესოა ის ალტერნატივა, რომელზეც მონაწილე აქტორთა უმრავლესობა თანხმდება</p> <p>განმეორებადია</p> <p>ითვალისწინებს მოკლევადიანი რეაგირების პროექტების განხორციელებას, მოქნილია და, შესაბამისად, რისკებისგან შედარებით დაცული</p>
--	---

6.1. საჯარო პოლიტიკის ალტერნატიული მოდელები

საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან ერთად, საზოგადოების გამოწვევებზე საპასუხოდ მომართული მექანიზმია. ის არის, ერთგვარი გადამამუშავებელი მმართველობითი მანქანა, რომელმაც საზოგადოებრივ-პოლიტიკური პრობლემების სრული გადაწყვეტა თუ არა, მათი სიმწვავის შემცირება მაინც უნდა უზრუნველყოს (კონვერგენცია). ტონის გამოწვევა-პასუხის თეორიით თუ ვიხელმძღვანელებთ პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესისთვის გამოწვევას წარმოადგენს გარესამყაროში არსებული პრობლემები (შესვლის სიგნალები), პასუხს კი მათი გადაწყვეტა (გამოსვლის სიგნალები), გადაწყვეტის საშუალებად კი ესა თუ ის პოლიტიკური კურსი გამოდის, რომელსაც პოლიტიკურ-მმართველობითი მექანიზმი პრობლემის გადასაწყვეტად ჯერ ამზადებს, შემდეგ ამტკიცებს და ბოლოს ცხოვრებაში მის რეალიზაციას ახდენს. დიდი ხნის განმავლობაში საჯარო პოლიტიკურ პროცესზე დაკვირვების მიზნით გამოიყენებოდა საჯარო პოლიტიკის ციკლური კონფიცია, თუმცა, არსებობს სხვა ალტერნატიული მოდელებიც, რომელსაც ქვევით განვიხილავთ.

დინებების მოდელი

საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ციკლური მოდელის დახვეწილი ვარიანტია - დინებების მოდელი ჯ. კინგდონმა ჩამოაყალიბა მონოგრაფიაში “დღის წესრიგი, ალტერნატივები და სახელმწიფო პოლიტიკური კურსები” (1997 წ.). ამ ნაშრომში წარმოდგენილი მოდელის თანახმად, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი, როგორც ასეთი, ხორციელდება არა ერთი, არამედ ერთმანეთის პარალელურად მოქმედი სამი ცალკეული დინების: პრობლემების, გადაწყვეტილებებისა და საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი კურსის დინებებისგან. საკუთარი პიპოთეზის დასამტკიცებლად კინგდონმა 1976-79 წლებში ჩაატარა კვლევა ტრანსპორტისა და ჯანდაცვის სფეროებში სახელმწიფო გადაწყვეტილებების შემუშავებისა და მიღების პროცესზე. 247 ადმინისტრატორის, პოლიტიკოსისა და პოლიტიკური აქტორის გამოკითხვის შედეგად მიღებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობითა და გადაწყვეტილების მიღების 23 კონკრეტული შემთხვევის შესწავლის საფუძველზე მან დაასკვნა, რომ პრობლემათა დინება-ნაკადი პოლიტიკოსებისა და ადმინისტრატორების მიერ პრობლემათა საერთო ნაკადიდან შერჩეული პრობლემების ერთობლიობისგან შედგება. მისი აზრით, პრობლემათა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით დინებაში მოხვედრას უზრუნველყოფს: ინდიკატორები, რომლებიც ემსახურებიან პრობლემათა რანგისა და ხასიათის განსაზღვრას (აქ დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ოფიციალურ მოხსენებებსა და შეფასებებს), მოვლენები, რომელიც პოლიტიკურ აქტორებს აიძულებს ფოკუსირდნენ ამა თუ იმ საკითხზე (ასე მაგალითად, სტიქიური უბედურებები და სატრანსპორტო კატასტროფები) და “უკუკავშირი”, რომლის საშუალებითაც ხდება ინფორმაციის გადაცემა “ქვევიდან ზევით” საზოგადოებაში არსებულ მდგომარეობაზე, მიმდინარე პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა განხორციელების

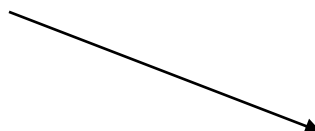
პროცესში დაშვებულ შეცდომებსა და გადაწყვეტილების პროცესში შექმნილ გართულებებზე.

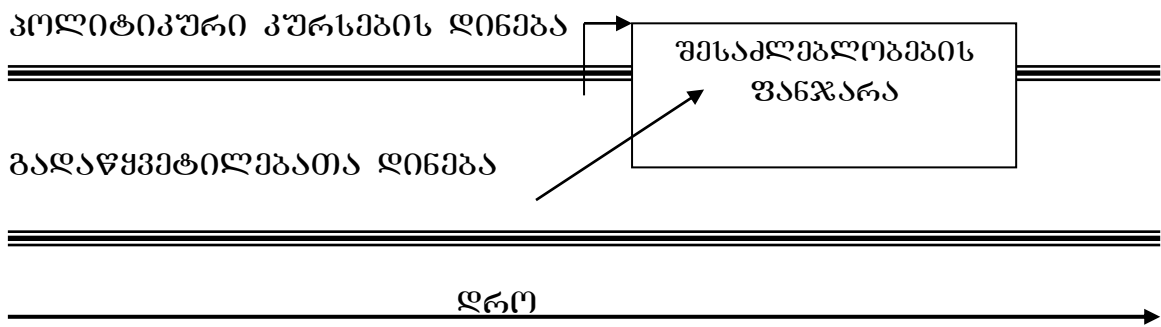
რაც შეეხება გადაწყვეტილებათა ნაკადს, ეს ნაკადი კინგდონს წარმოუდგენია ე.წ. პროტობულიონის სახით, რომელშიც ამა თუ იმ სახელმწიფო გადაწყვეტილების იდეა-ინგრედიენტები “იხარშება”. ამასთან, გადაწყვეტილებათა ზოგიერთი ვარიანტი ბულიონის ზედაპირზე ამოდის, მაშინ როცა დანარჩენი ფსკერზე ილექება. პოლიტიკურ გარემოში, სადაც ეს ბულიონი მზადდება, მოქმედებენ პოლიტიკური მეწარმეები, რომლებიც მათთვის მისაღები და მოგების მომტანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ლობირებას ეწევიან. მაგრამ იმისათვის, რომ მეწარმის მიერ შემოთავაზებული გადაწყვეტილების ვარიანტი საზოგადოებისთვის მისაღები აღმოჩნდეს, ის უნდა პასუხობდეს შემდეგ მოთხოვნებს: უნდა იყოს ტექნიკური თვალსაზრისით გამყარებული, არგუმენტირებული, უნდა შეესაბამებოდეს საზოგადოებაში დომინირებულ ღირებულებებს და ითვალისწინებდეს იმ შეზღუდვებს, რაც მას განხორციელების პროცესში შეიძლება შეექმნას. ბულიონის დუღილის დროს იქმნება სხვადასხვა პოლიტიკურ აქტორთა მიერ შემოთავაზებული გადაწყვეტილებათა სხვადასხვა ვარიანტები, რომლითაც ხდება პოლიტიკური დღის წესრიგში განსახილველ ალტერნატიულ გადაწყვეტილებათა პაკეტის ფორმირება. კინგდონის მიერ გამოყოფილი უკანასკნელი დინება-ნაკადი – საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი კურსები იყოფა ისეთ შემადგენელ ნაწილებად როგორცაა – ეროვნული თვითშეგნება (საზოგადოებრივი კლიმატი და საზოგადოებრივი აზრი), ორგანიზებული პოლიტიკური ძალები (კანონმდებლები, პოლიტიკური პარტიები და ზეწოლის ჯგუფები), მართვა (სახელმწიფო ორგანოებისა და საკანონმდებლო ხელისუფლების როტაცია) და კონსენსუსის მიღწევის საშუალებები (ვაჭრობა, კომპრომისი).

კრიტიკულ მომენტებში, როცა სოციალურ სივრცეში იხსნება პრობლემების, გადაწყვეტილებებისა და საჯარო მმართველობით-პოლიტიკური კურსების გაერთიანების “შესაძლებლობების ფანჯარა”, ეს სამი ნაკადი ერთიან ნაკადში ერწყმის ერთმანეთს. სწორედ ამ დროს იქმნება პოლიტიკურ-მმართველობითი დღის წესრიგში სხვადასხვა საზოგადოებრივ პრობლემათა მოხვედრისა და სოციალური ცხოვრების ამა თუ იმ სფეროში ადეკვატური საზოგადოებრივი გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობა. კინგდონის აღნიშნული მოდელი, რომელიც პოლიტიკური ცხოვრების არასტაბილურობასა და პოლიტიკური პროცესის მონაწილეთა კონკურენციულ დამოკიდებულებას ითვალისწინებს, საკმაოდ განსხვავდება პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის კლასიკური მოდელისგან, სადაც პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი დროში თანამიმდევრული, ფიქსირებული ნაბიჯების სახით წარმოდგება.

სქემა №2 კინგდონის „დინამიკის“ მოდელი

პრობლემების დინამიკა





რაუნდების მოდელი

პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ციკლური კონცეფციის მეორე ალტერნატიულ, არცთუ ისე დიდი ხნის წინ შემუშავებულ “რაუნდების” მოდელს პოლანდიელი პოლიტოლოგი ტეისმანი გეთავაზობს. აღნიშნული მოდელის შემუშავებამდე მეცნიერმა ჯერ სტადიური და დინებების (ნაკადური) მოდელების ძლიერი და სუსტი მხარეები გაანალიზა, რის შედეგადაც დაასკვნა, რომ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის სრულყოფილი ანალიზისთვის ინტერდისციპლინური მიდგომისა და მრავალდონიანი კვლევის წარმოებაა საჭირო. ასეთ აუცილებლობას პოლანდიელი მეცნიერი პოლიტიკის ანალიზის საკვლევი თემატიკის თავისებურებებითა და მრავალფეროვნებით ხსნიდა. გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში ჩართულ აქტორთა სიმრავლემ და მასთან დაკავშირებულმა ბრძოლამ ალტერნატიულ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს შორის, მეცნიერი აიძულა პოლიტიკურ-მმართველობით პროცესი წარმოედგინა გადაწყვეტილებების მიღების რაუნდების ერთობლიობის სახით. ავტორის მტკიცებით, გადაწყვეტილების მიღების თითოეული რაუნდი პირველ რიგში ურთიერთობაა გარკვეულ გადაწყვეტილებებს შორის, რომელსაც ესა თუ ის პოლიტიკური მოთამაშეები ლობირებენ. რაც შეეხება რაუნდში მონაწილეთა რაოდენობას, მათ შორის არსებულ ძალთა თანაფარდობასა და თამაშის წესებს, ისინი რაუნდიდან რაუნდამდე იცვლება, პოლიტიკური გადაწყვეტილება კი თითოეული რაუნდის ფარგლებში მუდმივ კორექტირებას განიცდის. ამ გაგებით, არ არსებობს და არც შეიძლება არსებობდეს ერთხელ და სამუდამოდ მიღებული გადაწყვეტილება, რომელსაც კორექტირების საშიშროება ნაკლებად დაემუქრებოდა. გადაწყვეტილების განხორციელების პროცესშიც კი რესურსების ნაკლებობის გამო ის შესაძლებელია არაერთხელ შეიცვალოს და დაზუსტდეს. ამ კონცეფციის მიხედვით, ნებისმიერი საჯარო გადაწყვეტილება დამტკიცებისა და განხორციელების პროცესში გაივლის მრავალ “ვირტუალურ” მდგომარეობას, რომლის საბოლოო შედეგიც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილე პოლიტიკურ აქტორთა შორის პოლიტიკურ რინგზე მოპოვებულ გამარჯვებაზეა დამოკიდებული.

საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ციკლური კონცეფციის წინააღმდეგ გამოთქმული რიგი კრიტიკული შენიშვნებისა და პრეტენზიების მიუხედავად, აღნიშნული კონცეფცია კვლავ ინარჩუნებს საკმაოდ ძლიერ პოზიციებს სამეცნიერო და სასწავლო ლიტერატურაში. პოლიტიკის ანალიზის ისეთი ცნობილი მკვლევრები, როგორც ანდერსონი, ჰილი, პარსონსი და სხვები არიან, აღნიშნულ კონცეფციას ადარებენ ერთგვარ მაშველ წრეს, რომელიც

პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ჰიპერკომპლექსურობის ოკეანეში წყალზე თავისუფლად ტივტივის საშუალებას იძლევა და მეცნიერებსა და პრაქტიკოს-ანალიტიკოსებს უდიდესი მოცულობის ინფორმაციასთან მუშაობის გაადვილებების საშუალებას აძლევს. ამ კონცეფციის მომხრე არაერთი მეცნიერი ციკლურ მოდელს უფრო ანალიტიკური ხერხის სახით განიხილავს, ვიდრე პოლიტიკური რეალობის აღწერის საშუალებად. ტრადიციულ ვარიანტში, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის სტადიურ-ციკლური მოდელი დღეს წარმოდგება პოლიტიკის ანალიზის განხორციელების ძირითადი სამუშაო ინსტრუმენტის სახით, თუმცა, უნდა ვაღიაროთ, რომ ის ნამდვილად სერიოზულად მოიკოჭლებს თავის დისტრიფციული და კოგნიტური შესაძლებლობებით.

პუნქტუაციური ეკვილიბრიუმის თეორია

ბაუმგარტნერმა და ჯონსმა პუნქტუაციური ეკვილიბრიუმის ცნება ისესხეს ევოლუციური ბიოლოგიიდან იმ პროცესის აღსაწერად, რომელიც პოლიტიკის კეთების სახელით არის ცნობილი შეერთებულ შტატებში. მათი აზრით, პოლიტიკური ძალაუფლების ბალანსი დაინტერესებულ ჯგუფებს შორის შედარებით სტაბილურია დიდი ხნის განმავლობაში, მაგრამ საჯარო-პოლიტიკურ ცვლილებათა შედეგად მაინც ირღვევა და ძალაუფლების ბალანსის დაცვის მიზნით დაინტერესებულ ჯგუფებს შორის მიმდინარეობს ბრძოლა საკუთარი უფლებების დასაცავად.

ამ თეორიის საფუძველს წარმოადგენს პოლიტიკური მონოპოლიის იდეა, რომელიც შეესაბამება პოლიტიკური ქვესისტემის იდეას. პოლიტიკური მონოპოლია არის რეალურად კონცენტრირებული, დახურული სისტემა პოლიტიკის კეთების პროცესში ჩართული აქტორების მიერ. ასეთ მონოპოლიას აქვს დაინტერესება, რომ პოლიტიკის კეთების პროცესი აწარმოოს დახურულად, რადგანაც დახურულ სისტემას მოაქვს სარგებელი მონოპოლიაში ჩართული აქტორებისათვის და აკონტროლოს პოლიტიკის კეთება. "რკინის სამკუთხედის" თანახმად, პოლიტიკის კეთების პროცესი დახურული და სტაბილურია დიდი ხნის განმავლობაში. მაგრამ ბაუმგარტნერი და ჯონსი ამტკიცებენ, რომ არის შემთხვევები, როდესაც პოლიტიკური მონოპოლიები ირღვევა, ამას მოჰყვება კრიტიკული მიდგომა საკითხების მიმართ და სწრაფი პოლიტიკური ცვლილებები იქნება უსწრაფესი შედეგი. მათ შეუძლიათ პოლიტიკური მონოპოლიები დაშალონ ან საბოლოოდ ქსელები გახადონ უფრო საჯარო.

როგორ იშლება პოლიტიკური მონოპოლიები და მათი კონსტრუქციები? მედიის მხრიდან უდიდესმა ყურადღებამ შეიძლება გამოიწვიოს პოლიტიკური მონოპოლიის გამოაშკარავება. მონოპოლიის მიმართ მედიის ყურადღება შეიძლება გაიზარდოს, მაშინ როდესაც მცირე ზეგავლენის მქონე ჯგუფები საუბრობენ პოლიტიკის იმ წარმომადგენლებთან, რომლებიც არაადექვატურად რეაგირებენ პრობლემებზე. ბაუმგარტნერი, ჯონსი და ჯეფრიბერი ბერთვული ძალაუფლების მონოპოლიის რღვევის მაგალითს იყენებენ იმის საილუსტრაციოდ, თუ როგორ იშლება პოლიტიკური მონოპოლიები და მათი

კონსტრუქციები. ატომური პოლიტიკური მონოპოლია შედგებოდა: AEC – ატომური ენერჯის კომისიისაგან, ატომური შეიარაღებებისაგან და JCAE – ატომური ენერჯის ერთობლივი კომიტეტისაგან, რომელიც უშუალოდ ექვემდებარებოდა თეთრ სახლს. ამ მონოპოლიამ რღვევა დაიწყო მაშინ, როდესაც დაინტერესებულმა ჯგუფებმა და საზოგადოებამ გამოთქვა წუხილი უსაფრთხოების საკითხების მიმართ და ატომური ენერჯის შენახვის საკითხი დააყენა. ამის შედეგი იყო 1970-იანი წლების შუა ხანებში ეჩ -ის დაშლა, ისევე როგორც ჩ-ის კომისიის დათხოვნა.

აღნიშნული მაგალითი, ასევე აღწერს ბაუმგარტნერისა და ჯონსის მნიშვნელოვან აღმოჩენას, რომ პრობლემის მიმართ გაზრდილი ყურადღება ჩვეულებრივ ნიშნავს უფრო დიდ ნეგატიურ ზეწოლას. ატომური სადგურის შემთხვევაში მრეწველობის მიმართ გაზრდილმა ყურადღებამ გამოიწვია იმიჯის შელახვა, რადგანაც აქამდე “მშვიდობიანი ატომი”, რომელიც ქმნიდა და აწარმოებდა ენერჯიას და თანაც საკმაოდ იაფად, შეიცვალა ფინანსური თვალსაზრისით არამომგებიან და საშიშ ობიექტად.

პოლიტიკურ დებატებში მონაწილეობის მისაღებად დაინტერესებული ჯგუფები მედიის საშუალებით აღწევენ სასამართლოში ან სახელისუფლებო სისტემის სხვა ორგანოებში. კონგრესის კომიტეტების სისტემაში რეფორმამ და ყველაზე მნიშვნელოვანმა 1970-იან წლებში დაწყებული რეფორმების შედეგად ქვეკომიტეტების მიერ მოპოვენულმა მზარდმა ავტონომიამ განაპირობა დაინტერესებული ჯგუფების შეღწევა კონგრესში და გარკვეულწილად ზეგავლენის მოპოვება პოლიტიკის კეთების პროცესზე.

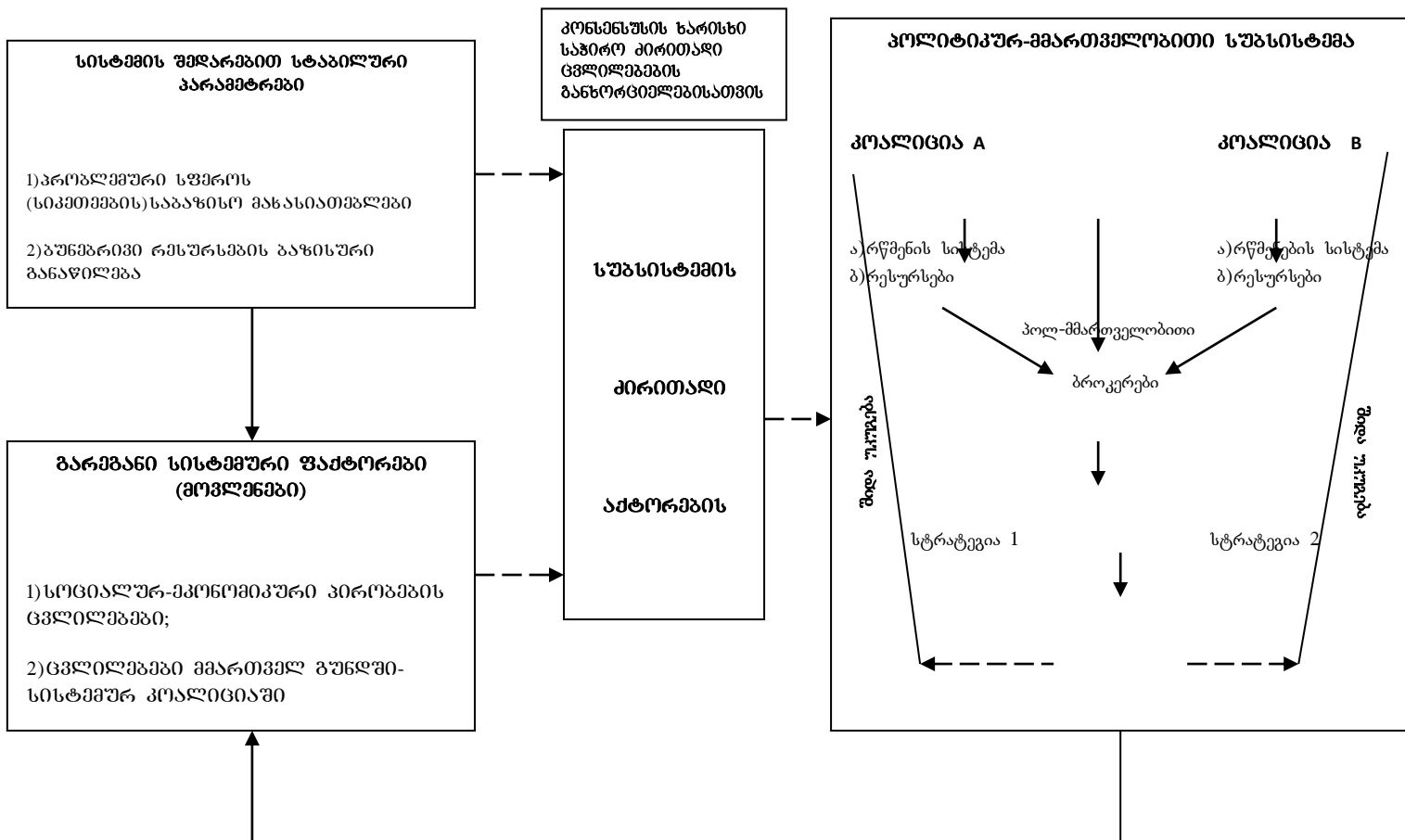
შესაბამისად, პოლიტიკური კურსის მნიშვნელოვანი ასპექტი ამ მოდელის მიხედვით, მდგომარეობს ხანგრძლივი სტაბილური პერიოდის არსებობაში, რომელსაც მოსდევს სწრაფი ცვლილებები განპირობებული მონოპოლისტის შეცვლით. ამის შედეგია ახალი მონომოლისტის პირობებში ახალი ხანგრძლივი სტაბილურობის დამყარება. ამ შემთხვევაში ბაუმგარტნერი და ჯონსი ამტკიცებენ, რომ პოლიტიკური კურსის ცვლილება არ არის უბრალოდ ინკრიმენტალური და არც მუდმივი დინების მდგომარეობაშია.

საბატიეს “მხარდამჭერი კოალიციების” მოდელი

ამერიკელმა პოლიტოლოგმა პ.საბატიემ შემოგვთავაზა საჯარო გადაწყვეტილებების მიღების ალტერნატიული მოდელი და შეიმუშავა “მხარდამჭერი კოალიციების” კონცეფცია. ის გამოვიდა სტადიალურ-ციკლური მიდგომის მკვეთრი და არგუმენტირებული კრიტიკით. ხაზი გაუსვა, რომ თავისთავად დღის წესრიგის ფორმულირების ეტაპის გამოიწვინა საჯარო გადაწყვეტილებების პროცესის ეტაპებიდან არც თუ მართებულია რეალური პრაქტიკიდან გამომდინარე. კინგდონისაგან განსხვავებით, რომლის მიხედვით პრობლემურ-პოლიტიკური და გადაწყვეტილებების დინებები ვითარდებიან “პარალელურად” და ერთდებიან დროდადრო გახსნილი “შესაძლებლობის

ფანჯრებში”, საბატიე ამტკიცებს, რომ პოლიტიკური ანალიზი, რომელშიც იგულისხმება ინფორმაციის მუდმივი გადამუშავება და ცოდნის გამოყენება, თავისთავად გამოდის “პოლიტიკური დინების” შემადგენელ ნაწილად. კონცეპტუალური მოდელის შემუშავებისათვის, რომელიც იქნებოდა ალტერნატივად სტადიალური კონცეფციისა და ამასთან შეძლებდა ადეკვატურად აესახა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის კომპლექსური ბუნება, ამერიკელმა პოლიტოლოგმა პ. საბატიემ შემოგვთავაზა რიგი იდეების სინთეზირება, რომლებიც ისესხა სხვადასხვა თეორიებიდან. ამგვარად მან შექმნა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის სინთეზური კონცეფცია, რომელიც მიმართულია სტადიურ-ციკლური მოდელის რიგი ნაკლოვანობების დასაძლევად.

სქემა №2 საბატიეს „მხარლამჭერი კოალიციების“ კონცეპტუალური მოდელი



საბატიე ცდილობს პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის მთლიან მოდელში გააერთიანოს საკმაოდ განსხვავებული კომპონენტები: აქტორული (პროცესის მონაწილეთა ქსელი სახელმწიფო მმართველობის ცალკეულ სფეროში); ფაქტორული (სოციალური, ეკონომიკური და სხვა გარეგანი ფაქტორების ზემოქმედება); ნორმატიულ-ინსტიტუციონალური (პოლიტიკური ინსტიტუტები და ნორმები); კოგნიტური (რწმენები, შეხედულებები, ფასეულობები) და სისტემური

(მმართველობითი სისტემის და სხვა დარგობრივი პოლიტიკის სუბსისტემების გავლენა). იხილეთ სქემა №2

საბატიეს კონცეფციის ცენტრში დგას სტაბილური კვლავწარმოების და პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის თანამიმდევრული ცვლის პრინციპები, საჯარო-სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების მომზადების, დამტკიცებისა და განხორციელების პროცესში. “პოლიტიკურ-მმართველობითი ქვესისტემა” (policy subsystem) შედგება რამოდენიმე ურთიერთმოქმედი და კონკურირებადი “მხარდამჭერი კოალიციისაგან”, რომლებიც თავის მხრივ შედგებიან პოლიტიკური გადაწყვეტილებების სხვადასხვა ვარიანტების წინ-წაწვევისათვის მებრძოლი სახელმწიფოებრივი და არასახელმწიფოებრივი აქტორების ერთობლიობისაგან. ეს “მხარდამჭერი კოალიციები” ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან ფასეულობით და რწმენით, მიზნებითა და სტრატეგიებით, პოზიციებით და რესურსებით. გადაწყვეტილებათა მიღების ოფიციალურ პირებს (არჩეული პოლიტიკოსები და უმაღლესი ადმინისტრატორები) გარდა, საბატიე აღნიშნულ პროცესში მოიაზრებს ზეწოლის ჯგუფებს, ანალიტიკურ ცენტრებს, აკადემიურ დაწესებულებებს, პოლიტიკურ ჟურნალისტებს და წარმომადგენლებს სახელმწიფო ორგანოების მომიჯნავე ქვედა სისტემიდან. ქვესისტემის შემადგენლობიდან განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ე. წ. “პოლიტიკურ-მმართველობით ბროკერებს”, რომლებიც უზრუნველყოფენ სტაბილური კონკურენციის წესების მოქმედებას მებრძოლი “მხარდამჭერი კოალიციებისათვის”. ესენი შეიძლება იყვნენ სახელმწიფო ინსტიტუტების ხელმძღვანელები, სასამართლო და საარბიტრაჟო ორგანოები, სპეციალური კომიტეტები და შემათანხმებელი კომისიები. საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი ბროკერების ძირითად ამოცანას შეადგენს ხელშეწყობა კონკურირებად კოალიციებს შორის მოლაპარაკებებისა და კონსულტაციების ჩასატარებლად. რის შედეგადაც მხარეებს შორის მუშავდება მათთვის მისაღები შეთანხმებები და საფუძვლიანი კომპრომისები, რაც თავისთავად უზრუნველყოფს პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის სტაბილურ კვლავწარმოებას.

“მხარდამჭერი კოალიციების” მონაწილეთა კონსოლიდაციისათვის საჭიროა, რომ მათ ჰქონდეთ საერთო მიზნები და წინასწარ განსაზღვრული “რწმენები”, რომლებიც წარმოადგენენ კოალიციის ერთგვარ შემადგენელ საშუალებას. “მხარდამჭერი კოალიცია” – წარმოადგენს აქტორების ჯგუფებს, რომლებსაც აქვთ მსგავსი საბაზისო ფასეულობები, ამა თუ იმ პრობლემის საერთო ხედვა და აღქმა. მათ მთავარ მიზანს შეადგენს მათთვის მისაღები გადაწყვეტილების მიღება ან წინ წაწვევა.

კოგნიტიური და აქსიოლოგიური ორიენტირების კომპენსირებისათვის საბატიემ შეიმუშავა სპეციალური კონცეპტები: “პოლიტიკური რწმენების” და “პოლიტიკაზე ორიენტირებული სწავლება” (policy-oriented learning). ავტორი გამოყოფს “რწმენების” იერარქიულ სტრუქტურას, რომელზეც ეფუძნება ესა თუ ის პოლიტიკურ-მმართველობითი კოალიცია. პირველ რიგში, სტრუქტურის ცენტრში მდებარეობს “სიღრმისეული რწმენის/ფასეულობების სისტემა”,

რომელიც შედგება ფუნდამენტური ფასეულობებისაგან და მყარი ნორმებისაგან. ესაა ამა თუ იმ კოალიციისთვის საერთო, შესაძლებელია საჯარო პოლიტიკის თითოეულ პრობლემასთან არც თუ პირდაპირი კავშირის მქონე ზოგადი ფასეულობები, რომელიც კოალიციის აქტორთა იდეალებია და მათ მოქმედებებსა და ამა თუ იმ პრობლემასთან დამოკიდებულებას განსაზღვრავს. ასე მაგალითად, ამ სიღრმისეული ფასეულობების კატეგორიაში შეიძლება მოვიხაზროთ ინდივიდუალურ თავისუფლებასა და სოციალურ თანასწორობას შორის არჩევანის გაკეთება; მემარცხენეებად და მემარჯვენეებად დაყოფა; ეს, ის ფასეულობებია რომელიც იშვიათად თუ ეცვლება ამა თუ იმ აქტორს. სესაბამისად, ამ ზოგადი ფასეულობების საფუძველზე გაერთიანებულ კოალიციები შედარებით სიმყარით გამოირჩევა (როგორც წესი 7-10 წელი, ან ათწლეულები). არსებული იერარქიის შემდეგ საფეხურს მიეკუთვნება უკვე თავად “პოლიტიკურ-მმართველობითი სუბსისტემისათვის ძირეული ფასეულობები”, ე.წ. პირველადი ფასეულობები, რომელიც შედგება მექანიზმებისა და სტრატეგიებისაგან, სიღრმისეული და ფუნდამენტალური ორიენტირების (მაგ. სტრატეგიული ამოცანები და საარჩევნო კამპანიის წარმოების წესები) მისაღწევად. ესაა ფასეულობათა სისტემა, რომელიც განმსაზღვრელ როლს ასრულებს უკვე უშუალოდ განსახილველ საჯარო პრობლემატურ საკითხთან მიმართებაში. მსგავსი ფასეულობის მაგალითია ეკონომიკურ განვითარებასა და ეკოლოგიურ უსაფრთხოებას შორის არჩევანის გაკეთება, როცა საუბარია ჰაერის დაბინძურების პრობლემის გადაწყვეტაზე, ასეთივე “პოლიტიკურ-მმართველობითი სუბსისტემისათვის ძირეული ფასეულობებს” ვგულისხმობთ, როცა ვსაუბრობთ ნარკომანიის წინააღმდეგ ბრძოლის ორ განსხვავებულ სტრატეგიაზე, ერთი მხრივ ნარკომანიაზე როგორც დანაშაულზე, მეორე მხრივ კი, როგორც ავადმყოფობაზე. მხარდამჭერი კოალიციების მოდელის ავტორებისათვის უპირველესი მნიშვნელობა აქვს სწორედ ამ “პოლიტიკურ-მმართველობითი სუბსისტემისათვის ძირეული ფასეულობებს” და არა ზევით მითითებულ “სიღრმისეული რწმენის/ფასეულობების სისტემას”, რადგან სწორედ ე.წ. პოლიტიკის ძირითადი ფასეულობების გარშემო ხდება კოალიციების ფორმირება. და ბლოს, არსებული კონცენტრირებული სტრუქტურის პერიფერიაზე მდებარეობს მისი უკანასკნელი საფეხური ან შრე, დასახელებული “მეორად ასპექტებად”, ე.წ. მეორად ფასეულობებად, რომელთა რიცხვს მიეკუთვნება “რწმენა” გამომუშავებული საკუთარი გამოცდილებისას ამა თუ იმ ინსტრუმენტალური გადაწყვეტილების პრაქტიკული წინ-წაწვევის პირობებში. რწმენისა და ფასეულობის ამ კატეგორიაში საბატიე აერთიანებს ყველა იმ აქსიოლოგიური ასპექტს, რომელიც საჭიროა უკვე პოლიტიკურ-მმართველობითი ამოცანების პრაქტიკული რეალიზაციისათვის (ოპერატიული ზემოქმედებისათვის) და როგორც წესი, გაზიარებულია კოალიციის მონაწილეთა მიერ.

რაც შეეხება საკუთარი გამოცდილების განზოგადებას “მეორად რწმენებში”, ამ შემთხვევაში საბატიეს შემოაქვს ”პოლიტიკაზე ორიენტირებული სწავლების”-ცნება, რომელშიც იგულისხმება ზოგიერთი ნორმის (დოგმის) და სტერეოტიპის ცვალებადობის პროცესი მათი შეპირისპირების შედეგად მიღებული პრაქტიკული გამოცდილებით. სწავლების ეს პროცესი მაკორექტირებელ

გავლენას ახდენს, პირველ რიგში “რწმენის სისტემის” ზოგიერთ ზედაპირულ დონეზე, რომელიც გამოიყურება, როგორც ერთგვარი მატრიოშკა. მაგ. გამოცდილებაზე დაფუძნებული სწავლება შეიძლება დაკავშირებული იყოს საგადასახადო პოლიტიკასთან, როდესაც საჭიროა კორექტირების შეტანა ადგილობრივი გადასახადის განაკვეთში. ასევე დაზუსტება გადასახადის გადამხდელთა ბაზის ან გადასახადის აკრეფის სისტემის მოწესრიგებას.

ამასთან საყურადღებოა, რომ აქტორების კოგნიტური ორიენტირების გათვალისწინება ვერ ამოწურავს “მხარდამჭერი კოალიციების” კონცეფციის შინაარსს. სწორედაც “არაკოგნიტური ფაქტორები” წარმოადგენენ სტაბილურობის წყაროს ან იწვევენ ცვლილებებს საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით პროცესში. საბატიე გამოყოფს მსგავსი ფაქტორების ორ ჯგუფს: “შედარებით სტაბილური პარამეტრები”, რომლებიც უზრუნველყოფენ პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის კვლავწარმოებას და “გარე სისტემური მოვლენები”, რომლებიც მუშაობენ საწინააღმდეგო მიმართულებით და იწვევენ ცვლილებებს გადაწყვეტილების მიღებისას. საბატიეს მიერ შემოთავაზებულ პირველ ჯგუფს მიეკუთვნება შემდეგი ფაქტორები: რეგულირებადი ობიექტის ხასიათი (საზოგადოებრივი კეთილდღეობის სფეროები); ქვეყანაში ბუნებრივი რესურსების განაწილების კონფიგურაცია; სოციალური სტრუქტურა; ფუნდამენტალური სოციო-კულტურული ფასეულობები და საბაზისო კონსტიტუციური ნორმები. მეორე ჯგუფში შედიან ცვლილებები მაკროეკონომიკაში, სოციალურ ცხოვრებაში, საზოგადოებრივ აზრში, ქვეყნის მმართველ გუნდში და “მომიჯნავე” პოლიტიკურ-მმართველობით ქვესისტემებში. აქ საუბარია იმ ცვლილებებზე, რომლებიც დაკავშირებულია საჯარო გადაწყვეტილებების მიღებასთან და მის შედეგებთან. ორივე ეს სტაბილური და ცვალებადი ფაქტორების ჯგუფები ურთიერთქმედებენ ერთმანეთთან, ახდენენ გავლენას რა რესურსების აკუმულაციაზე და მოცემულ ქვესისტემაში მოქმედი, კოალიციებში დანაწილებული წევრების მობილიზაციაზე. თავის მხრივ აქტორები აანალიზებენ და აგასებენ მოცემულ ფაქტორებს “მხარდამჭერი კოალიციების” შიგნით ჩამოყალიბებული “რწმენის სისტემების” პრიზმაში, გამოიმუშავენ სტრატეგიულ კურსს, გადაწყვეტილებების ალტერნატიულ პროექტებს. ასევე ახდენენ საკუთარი რესურსების და საშუალებების მობილიზაციას სხვა კოალიციების საწინააღმდეგო პროექტებთან კონკურირებად ბრძოლაში და აღწევენ მათთვის მისაღები სახელმწიფო გადაწყვეტილების რეალიზაციას. ეს წრე იკვრება “უკუგების კავშირის” მექანიზმით, როგორც ციკლურ მოდელში და ამგვარად, პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი გამოდის სპირალის ახალ საფეხურზე.

დახვეწილი სტრუქტურის და დასავლელ მეცნიერებში დიდი პოპულარობის მიუხედავად, ვერც “მხარდამჭერი კოალიციების” მოდელმა დააღწია თავი კრიტიკოსების შენიშვნებს. უ. პარსონსმა, რომელიც ემხრობა კონკურირებად სტადიალურ მოდელს, გამოყო ამ მოდელის რამდენიმე მნიშვნელოვანი ხარვეზი: 1. აღნიშნული მოდელი შეიქმნა ემპირიული მასალების განზოგადების საფუძველზე, რომლებიც შეეხება სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების მიღებას აშშ-ს სოციოკულტურულ და პოლიტიკურ-ინსტიტუციონალურ

კონტექსტს. ხოლო იმ დემოკრატიულ ქვეყნებში, სადაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესი უფრო ცენტრალიზებულია და არსებობს ისტორიული ტრადიციები ეტატიზმის (საფრანგეთი, იტალია) ან კორპორატივიზმის (ავსტრია, შვედეთი, გერმანია) აღნიშნული უკიდურესად პლურალისტური კონცეფცია სუსტად იმუშავებს. 2. საბატიეს კონცეფციაში მუდმივად მიმდინარეობს გადაწყვეტილების პროცესის რეალური და ვირტუალური კომპონენტების მუდმივი შერევა. რამდენადაც თითქმის ყველგან ილახება ზღვარი მის მატერიალურ მექანიზმებს, გარე გარემოს ფაქტორებს და “მხარდამჭერი კოალიციების” აქტორების მხრიდან აღქმის კოგნიტიურ სტერეოტიპებს შორის. 3. თითქმის ასეთივე გაურკვევლობაა აღნიშნული მოდელის პრესკრიპციულ და დესკრიპციულ კომპონენტებთან დაკავშირებით. ყოველთვის არ არის გარკვეული სად და რომელ კონცეპტუალურ ჩარჩოში ისმევა კითხვა: “რა არის პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესი” ან “როგორი უნდა გახდეს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების სისტემა”. 4. ავტორი აყენებს რა ანალიზის ცენტრში რწმენის მნიშვნელობას და ფასეულობებს, ფაქტიურად გვერდს უვლის სერიოზულ საკითხების ახსნას, რომლებიც ეხება სოციალურ ინტერესებს და სახელისუფლებო რესურსების როლს საჯარო-სახელმწიფოებრივი პოლიტიკის შემუშავების და განხორციელების პროცესში.

თუ შევაჯამებთ საბატიეს “მხარდამჭერი კოალიციების” კონცეფციას, ერთი მხრივ მას შეაქვს მნიშვნელოვანი წვლილი, როგორც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის სხვადასხვა თეორიულ-მეთოდოლოგიური მიდგომების სინთეზირებაში, ასევე მისი ფაზების უფრო მოქნილ “პარალელურ” გააზრებაში. თუმცა, მეორეს მხრივ, საბატიეს მოდელს აქვს რიგი ნაკლოვანებები და აკლია სრულყოფილება, რადგან მხედველობიდან უშვებს გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმის ისეთ მნიშვნელოვან კომპონენტებს, როგორცაა ინტერესები და მათი ფორმულები, ორგანიზაციული ნორმები და პროცედურები და სხვა.

ბიუროკრატიული აპარატი

18
თავი

შინაარსი

“ბიუროკრატია გოლიათური მექანიზმია, რომელსაც ჯუჯები მართავენ”.
ონორე დე ბალზაკი, ეპიგრამები

ბიუროკრატიის მოდელები

გვერდობრივი-ადმინისტრაციული.

მონოლითური ძალაუფლების.

“გაბერილი” ბიუროკრატიის.

ბიუროკრატიის როლი ბიუროკრატიის დანიშნულება.

ბიუროკრატიის ორგანიზების ფორმები.

სად გადის ბიუროკრატიის ძალაუფლების ზღვარი?

ბიუროკრატიული ძალაუფლების წყაროები.

როგორ მოუთხოვთ ბიუროკრატია?

შეჯამება/კითხვები განსასჯელად/დამატებითი საკითხავი

ბერისთავის ტერმინი “ბიუროკრატია” უშედეგო და უაზრო ფორმალურობებზე დროის ფლანგვასთან ასოცირდება — ანუ, უბრალოდ, “ჩინოვნიკობასთან”. პოლიტიკის სფეროში ბიუროკრატია სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ მანქანას უწოდებენ, საჯარო მოხელეთა და თანამდებობის პირთა იმ ერთიან გუნდს, რომელიც მთავრობის საქმიანობაზე აგებს პასუხს. სხვები, მაქსიმუმ კვალად, ბიუროკრატიაში ორგანიზების განსაკუთრებულ ფორმას ხედავენ, რომელიც არა მხოლოდ ხელისუფლებაში, თანამედროვე საზოგადოების მოწყობის ყველა სფეროში რომ შეინიშნება. თუმცა, ერთი რამ უშუალოდ: რაც უფრო გაიზარდა მთავრობათა გაფლანგვა და მათი პასუხისმგებლობის ხარისხი, მით უფრო მეტ რთულს თამაშობს ბიუროკრატია პოლიტიკურ ცხოვრებაში. უკვე შეუძლებელი ხდება საჯარო მოხელეთა უბრალო ადმინისტრატორებად მიჩნევა — დღეს ისინი მთელი პოლიტიკური პროცესის საკვანძო ფიგურებს წარმოადგენენ და ზოგჯერ სახელმწიფოსაც კი თავად მართავენ. ჩინოსანთა მმართველობის რეალური ძალა, შესაძლოა, წარმოადგენდეს და დემოკრატიული ანგარიშ-გაღებულების ფასადს მიღმა იმალებოდეს. შესაბამისად, ამ ბიუროკრატიული ძალის ორგანიზება და მოთხოვნა თანამედროვე პოლიტიკის ერთი უმთავრეს პრობლემათაგანია და მისი გადაჭრა ნებისმიერი პოლიტიკური სისტემისთვის გარკვეულ სირთულეს წარმოადგენს.

ამ თავში შემდეგი ძირითადი საკითხებია განხილული:

საკვანძო საკითხები:

- ← რას წარმოადგენს ბიუროკრატია?
- ← რა ძირითადი თეორიები არსებობს მასთან დაკავშირებით?
- ← რა მოვლულობები ეკისრება მას?
- ← როგორ ხდება და როგორ უნდა ხდებოდეს ბიუროკრატიის მოწყობა?
- ← რა არის ბიუროკრატია ძლიერების საიდუმლო, და რატომ გაიზარდა ბიუროკრატიის გაფლანგვა?
- ← როგორ და რამდენად წარმატებით ხერხდება ბიუროკრატიის გაკონტროლება?

2

1

18. ბიუროკრატიული აპარატი

ბიუროკრატიის მოდელები

ბიუროკრატიის კრიტიკა ყველა მხრიდან იხმის: ლიბერალები მას გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულობის ნაკლებობას საყვედურობენ; სოციალისტები მასში კლასობრივი დაქვემდებარების იარაღს ხედავენ; ახალი მემარჯვენეობა კი თავის მხრივ, ბიუროკრატებს “თავ-კერძა და უსარგებლო” ელემენტებად იხსენიებს. მოკლედ, თავად ეს ცნება იმდენი განსხვავებული მნიშვნელობით იქნა გამოყენებული, რომ შეჯერებული განსაზღვრების დადგენა თითქმის უიშვლო საქმედ იქცა. მაგალითად, ელბროუმ (1970) ბიუროკრატიის, სულ ცოტა, შეიდი თანამედროვე გაგება შემოგვთავაზა:

- ◀ ბიუროკრატია, როგორც რაციონალური სტრუქტურა
- ◀ ბიუროკრატია, როგორც არაეფექტური წარმონაქმნი
- ◀ ბიუროკრატია, როგორც მოხელეთა მმართველობა
- ◀ ბიუროკრატია, როგორც საჯარო ადმინისტრირება
- ◀ ბიუროკრატია, როგორც ზედამხედველობა მოხელეთა მიერ
- ◀ ბიუროკრატია, როგორც თავისთავადი ორგანიზაცია
- ◀ ბიუროკრატია, როგორც თანამედროვე საზოგადოების სახე.

გარკვეული აზრით, ეს ურთიერთგამომრიცხავი შეხედულებები იმის გამოვლინებაა, რომ სხვადასხვა სამეცნიერო დისციპლინა სხვადასხვაგვარად აღიქვამს ბიუროკრატიას. ხელისუფლების თეორიის სპეციალისტები, მაგალითად, მას პირდაპირი გაგებით იაზრებენ, როგორც მართვას დანიშნულ მოხელეთა, ანუ — “ბიუროს” მიერ. თავის ნაშრომში “მოსაზრებები წარმომადგენლობითი ხელისუფლების თაობაზე” (1861) ჯ.ს. მილმა ერთმანეთისაგან გამოიჯნა ბიუროკრატია და მართვის წარმომადგენლობითი ფორმები — არჩეული და ანგარიშვალდებული პოლიტიკოსების მმართველობა. სოციოლოგიის სფეროში ბიუროკრატია, როგორც წესი, ორგანიზაციის განსაკუთრებულ ტიპად ესმოდათ, მას უფრო ადმინისტრირების სისტემად იაზრებდნენ, ვიდრე მმართველობისად. ამ თვალსაზრისით, ბიუროკრატია არსებობს არა მარტო დემოკრატიულ თუ ავტორიტარულ სახელმწიფოებში, არამედ ბიზნეს-კორპორაციებშიც, პროფესიულ თუ პოლიტიკურ კავშირებშიც და ა.შ. თავის მხრივ, ეკონომისტებს ბიუროკრატია ზოგჯერ სპეციფიურად “საჯარო” ორგანიზაციად ესახებოდათ, რამდენადაც იგი საგადასახადო სისტემის მეშვეობით ფინანსდება, მის საქმიანობას არც მოგების წყურვილი ამოძრავებს და არც ბაზრის კონიუნქტურაზეა დამოკიდებული. ამ განსხვავებულ შეხედულებებში გასარკვევად, ბიუროკრატიის სამი ურთიერთსაწინააღმდეგო თეორია უნდა განვიხილოთ:

- ◀ ბიუროკრატია როგორც გვემიურ-ადმინისტრაციული მანქანა
- ◀ ბიუროკრატია, როგორც ძალაუფლების კონსერვატიული, შემზღვრავი მექანიზმი
- ◀ ბიუროკრატია, როგორც ჭარბი მმართველობის წყარო.

ბიუროკრატი-ადმინისტრაციული მოდელი

ბიუროკრატიის ფუნქციონირების მექანიზმებს კვლევას დიდი ადგილი უჭირავს მაქს ვებერის ნაშრომებში. ვებერისათვის ბიუროკრატია მმართველობის ის "იდეალური ტიპი" გახლდათ, რომელიც არა ტრადიციას თუ ქარიზმას, არამედ გონივრული წეს-კანონების სისტემას ემყარება. მან საგანგებოდ გამოყო იმ პრინციპთა ერთობლიობა, რითაც, სუბარაუდოდ, ბიუროკრატიული სტრუქტურები ხასიათდება:

- < იურისდიქციის სფეროები განსაზღვრული და გამოკვეთილია და სათანადო წესებითა თუ კანონებით იმართება.
- < არსებობს მკაცრად ჩამოყალიბებული იერარქია, როდესაც ქვემოთგომ ორგანოს ზემდგომი უწევს მეთვალყურეობას, საფეხურებრივად.
- < საქმიანობა წერილობითი დოკუმენტების მეშვეობითა და საკანცელარიო პრინციპით ხორციელდება.
- < თანამდებობის პირთა გავლენა მათ მიერ დაკავებული თანამდებობებით განისაზღვრება, და არა პიროვნული ღირსებებით.
- < მკაცრი ბიუროკრატიული კანონები მაქსიმალურად ამცირებს პიროვნული გადაცდომის შესაძლებლობას.
- < დანიშნავს და ბიუროკრატიულ კიბეზე აღმასვლაც ისეთ პროფესიულ კრიტერიუმებზე დაამოკიდებული, როგორიცაა უნარ-ჩვევები, გამოცდილება და ადმინისტრაციული ალღო.

ვებერის თვალსაზრისით, ბიუროკრატიის მთავარი მახასიათებელი რაციონალურობაა, რადგან ბიუროკრატიზაცია საზოგადოებრივი მოწყობის საიმედო, გონივრულ და რაც მთავარია, ქმედით-უნარიან საშუალებას წარმოადგენს. მისთვის ბიუროკრატია თანამედროვე საზოგადოების მოწყობისათვის დამახასიათებელი ის ფორმა გახლდათ, რომელიც მომავალში კიდევ უფრო ფართოდ და მყარად მოიკიდებდა ფეხს. ბიუროკრატიული აპარატის განვითარება მჭიდროდ იყო დაკავშირებული კაპიტალისტური ეკონომიკის გაჩენასთან — კერძოდ, ეკონომიკური ეფექტიანობის ზრდისა და ფართო-მასშტაბიანი ბიზნეს-გაერთიანებების შექმნის აუცილებლობასთან. თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბებამ და მისი პასუხისმგებლობის ზრდამ სოციალურ თუ ეკონომიკურ სფეროებში, სახელისუფლებო ბიუროკრატიების გავლენის გაფართოებაც განაპირობა.

ვებერის აზრით, ბიუროკრატიზაციას ერთგვარად, დემოკრატიზაციის წინაშეც შეუწყობ ხელი, როდესაც ტრადიციისა თუ პრივილეგიის უცილობლობის იდეები გაცვდა და ადგილი დაუთმო დია კონკურენციისა და მერიტოკრატიის უპირატესობების რწმენას. ვებერს სჯეროდა, რომ "რაციონალიზაციის" პროცესი ნებისმიერ ინდუსტრიულ საზოგადოებას, კაპიტალისტურსა თუ კომუნისტურს, საბოლოოდ, აუცილებლად ერთიმორეს დაამსგავსებდა, რამდენადაც ისინი მაინც ადმინისტრირების ბიუროკრატიულ ფორმებზე გადავიდოდნენ. ე.წ. **თანხვდომის თეორიის** ეს

ბიუროკრატია

ბიუროკრატია (სიტყვა-სიტყვით) "მოხელეთა მმართველობა" — ყოველდღიურ მუტუვულებაში, უაზრო ადმინისტრაციული რუტინის აღმნიშვნელ კნინობით ცნებად იქცა. საზოგადოებრივ მექანიზმებში ეს ტერმინი უფრო ვიწრო და მიუკერძოებელი გაგებით ხასიათდება და ისეთ განსხვავებულ მოვლენებს აღნიშნავს, როგორიცაა არა-არჩევითი მოხელეების საქმიანობა, მთავრობის ადმინისტრაციული მანქანა თუ ორგანიზაციის გონივრული მოდელი.

თანხვდომის თეორია:

ამ თეორიის თანახმად, ზოგადი პოლიტიკურ-ეკონომიკური ფაქტორების კარნახით, საბოლოო ჯამში, კაპიტალისტური და სოციალისტური სახელმწიფოები სულ უფრო მეტად დაემსგავსებებოდა ერთმანეთს.

18. ბიუროკრატიული აპარატი

ვერსია შემდგომში ჯეიმზ ბარნემმაც (1905-87) განავითარა თავის "მენეჯერთა რეკოლუციაში" (1941), სადაც მენეჯერიალიზმი განმარტებული იყო როგორც გარდაუვალი პერსპექტივა, როცა იდეოლოგიურ განსხვავებათა მიუხედავად, ნებისმიერი ინდუსტრიული საზოგადოების მმართველი კლასი მენეჯერების, ტექნოკრატებისა და სახელმწიფო მოხელეებისაგან დაკომპლექტდებოდა და მათი ძალაუფლების წყარო ტექნიკურ/ადმინისტრაციული უნარ-ჩვევები გახდებოდა.

მართალია, ვებერი აცნობიერებდა ბიუროკრატთა მისწრაფებას საკუთარი პოზიციების გაძლიერებისა და ადმინისტრაციული ფუნქციების გაფართოებისაკენ, მაგრამ სჯეროდა, რომ ამის შეკავება იმგვარი ლებერალური საშუალებებით მოხერხდებოდა, როგორც საარჩევნო კონკურენცია და ინსტიტუციური დანაწევრებაა. კიდევ ერთი საფრთხე, რაზეც ვებერი მიაჩნებდა, ისიც გახლდათ, რომ ბიუროკრატის როლის გაიდეალებას, შესაძლოა, საზოგადოების სულიერად დაკნინება გამოიწვევია, თუკი სოციალური გარემო პიროვნულობისაგან სულ უფრო და უფრო დაცლილი და მექანიცისტური გახდებოდა. შესაბამისად, ცფვი გონება და ბიუროკრატია იმ "რკინის გალიად" იქცეოდა, რომელშიც ადამიანური განცდები და პიროვნული თავისუფლება აღმოჩნდებოდა დატყვევებული.

მონოლითური ძალაუფლების მოდელი

ნეო-მარქსისტები, როგორც მაგალითად, რაფე მილიბანი (1969) განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობდნენ ბიუროკრატის წარმომადგენელ მაღალჩინოსან საჯარო მოხელეთა უფლება-მოსილებას, ვეტო დაედოთ ან სულაც შეგნებულად დაებლოკათ სოციალისტი მინისტრებისა და მთავრობების რადიკალური ინიციატივები. მილიბანის აზრით, ეს ჩინოსნები კონსერვატორები არიან იმ გაგებით, რომ მათი დაქვემდებარებულ სფეროებში, შეგნებულად თუ შეუგნებლად, მუდამ არსებული ეკონომიკური თუ საზოგადოებრივი ელიტების მოკავშირეებად რჩებიან. ამას რამდენიმე მიზეზი განაპირობებს: აშკარაა, რომ პოლიტიკური მიუკერძოებლობის აუცილებელი მოთხოვნის მიუხედავად, მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელეებს, განათლებისა თუ სოციალური წარმომადგენლობის თვალსაზრისით, იგივე მდგომარეობა უკავიათ, რაც ბიზნესში დაკავებულ მენეჯერებს, და შესაბამისად, თანაზიარი იდეები, ცრურწმენები თუ ზოგადი წარმოდგენები ახასიათებთ. საჯარო მოხელეთა მხრივ ნებისმიერი რადიკალური თუ სოციალისტური სიმპათიების გაზიარების ალბათობას ისიც ამცირებს, რომ სამსახურში მიღების დროს, განსაკუთრებული ყურადღება მათ იდეოლოგიურ "სიმწიფეს" ეთმობა.

მილიბანის ღრმა რწმენით, საჯარო მოხელეთა კონსერვატიულ მსოფლმხედველობას კორპორატიული კაპიტალიზმის სამყაროსთან მათი სულ უფრო მზარდი სიახლოვეც განაპირობებს. ეს თავისთავად გამოიწვია სახელმწიფოს მხრიდან სულ უფრო მეტმა ჩარევამ ეკონომიკაში, რის შედეგადაც უშუალო და ყოველდღიური ურთიერთობა დამყარდა ბიზნეს-ჯგუფებსა და საჯარო მოხელეთა შორის, და ისინი სახელმწიფო ინტერესებს

მენეჯერიალიზმი: თეორია, რომლის მიხედვითაც თანამედროვე საზოგადოების სტრუქტურა არა კლასებად, არამედ ბიუროკრატთა და მენეჯერთა ფენებად დაყოფას ემყარება; იგივე ტექნოკრატია (ექსპერტთა თუ სპეციალისტთა მმართველობა).

ლეონ (ლევ) ტროცკი (1879-1940)

ებრაული წარმოშობის რუსი მარქსისტი და რევოლუციონერი. 1917წ. ბოლშევიკური რევოლუციის შემდეგ, ჯერ საგარეო ურთიერთობათა, მოგვიანებით კი სამხედრო კომისრის პოსტი ეკავა. 1924წ., ლენინის სიკვდილის შემდეგ, მუდმივ დევნას განიცდიდა სტალინის მხრიდან და 1929 წელს საბჭოთა კავშირიდანაც გაასახლეს; 1940 წ., სტალინისავე ბრძანებით, მექსიკაში მიკლეს.

ტროცკის ეკუთვნის ე.წ. "პერმანენტული რევოლუციის" თეორია; მხარს უჭერდა ინტერნაციონალიზმს და სტალინის მხრიდან "ბიუროკრატიული დევნების" ფორმას უწოდებდა. მისი ცნობილი ნაშრომებია "შედევები და პერსპექტივები" (1906); "რუსული რევოლუციის ისტორია" (1931) და "რევოლუციის ღალატი" (1937).



უკვე კერძო კაპიტალიზმის შორს გამიზნულ ინტერესებთან აიგივებენ. საბოლოო ჯამში, ამგვარ ანალიზს იმ დასაკენამდე მივყავართ, რომ თუკი ბიუროკრატიის მაღალი ეშელონები, ნებისთი თუ უნებლიედ, კაპიტალიზმის ინტერესებს ემსახურებიან, კონსტიტუციური გზით სოციალიზმამდე მისვლა, ფაქტიურად, წარმოუდგენელი ხდება.

მარქსისტული პოზიციებიდან, პოსტ-კაპიტალისტური ბიუროკრატიის ყველაზე საფუძვლიანი ანალიზი ლეონ (ლევ) ტროცკის სახელს უკავშირდება. თავის ნაშრომში "რევოლუციის ღალატი" (1937) ტროცკიმ ბიუროკრატიის გადაგარების პრობლემას მიაქცია ყურადღება. მისი აზრით, ზოგადად რუსეთის ჩამორჩენილობისა და პროლეტარიატის პოლიტიკური უმწიფრობის ერთობლიობამ ისეთი ვითარება შექმნა, როდესაც სახელმწიფო ბიუროკრატია შეგნებულად აფერხებდა სოციალიზმისაკენ შემდგომ წინსვლას. სტალინის დიქტატურა სხვა არაფერი იყო, თუ არა სწორედ ამ გაბატონებულ ბიუროკრატიულ ინტერესთა პოლიტიკური გამოხატულება, რასაც მასების მისწრაფებებთან არაფერი ჰქონდა საერთო. თუკი ტროცკისათვის ბიუროკრატია ის საზოგადოებრივი ბალასტი იყო, რაც პოლიტიკურ რევოლუციას უნდა მოეშორებინა თავიდან, იუგოსლავი დისიდენტი, მარშალ ტიტოს ყოფილი თანამებრძოლი, მილოვან ჯილასი (1911-95) ბიუროკრატიათა საერთოდ "ახალ კლასად" იხსენიებდა და მისი წრუგადასული გავლენიდან გამომდინარე, სოციალისტურ ქვეყნებში სახელმწიფო კაპიტალიზმის სულ უფრო მეტ და მეტ ნიშანს ხედავდა.

"გაბერილმ ბიუროკრატიის მოდელი"

თავის ნაშრომში "ბიუროკრატია და წარმომადგენლობითი მმართველობა" (1971) უილიამ ნისკანენი ამტკიცებდა, რომ მაღალი რანგის ბიუროკრატები, საჯარო მოხელეთა სახელს ამოფარებულობისდა მიუხედავად, ძირითადად კერძო კარიერისტული ინტერესებით ხელმძღვანელობენ და შესაბამისად, ცდილობენ გააფართოონ როგორც საკუთარი უწყების გავლენა, ასევე რაც შეიძლება მეტი დაფინანსება მიიღონ ბიუჯეტიდან. ამის

18. ბიუროკრატიული აპარატი



მიზეზი ისაა, რომ ბიუროკრატიული აპარატის გაბერვა ნომენკლატურისათვის დასაქმების სერიოზული გარანტი, ხელფასის და საზოგადოებრივი გაკლენის ზრდის უტყუარი წინაპირობაა.

ახალი მემარჯვენეობა, სხვა ფაქტორებთან ერთად, სახელმწიფო ბიუროკრატიაში მისი არასაბაზრო-ხასიათის გამოც აკრიტიკებს და შესადარებლად ერთმანეთს უპირისპირებს კერძო სექტორისა და საზოგადოებრივი სექტორის ინსტიტუტებს. ამ თვალსაზრისით, კერძო სექტორის იმგვარი ინსტიტუტები, როგორებიცაა, ვთქვათ, ბიზნეს-კორპორაციები, გარე და შიგნით ფაქტორების ერთობლიობის გათვალისწინებით იმართება. უმთავრეს შინაგან სტიმულთა შორის ბიზნესი მაქსიმალური მოგების მიღებას მიიჩნევს; გარეგანი გაკლენის თვალსაზრისით, კონკურენტულ საბაზრო პირობებში მოქმედი ბიზნესი სამომხმარებლო წნეხს ემორჩილება, რაც მას პროდუქციის განახლებასა და ოპტიმალური ფასების გამონახვას აიძულებს.

ამის საპირისპიროდ, ბიუროკრატიაში მოგების მიღების მოტივაცია არ აწუხებს. თუკი ხარჯი იზრდება, გადასახადის გადამხდელი შეაფასებს დანაკლისს, და ეგეც არ იყოს, ბიუროკრატია, როგორც წესი, მონოპოლიური ინსტიტუტია და მას არც ბაზრის მოთხოვნებისთვის ანგარიშგაწევა ევალება. ყოველივე ამის შედეგად, ბიუროკრატია, ისევე როგორც ფაქტიურად საზოგადო სექტორის ყველა ინსტიტუტი, იმთავითვე ხარჯიანი და არაეფექტური წარმონაქმნია, მით უმეტეს, რომ მათ მიერ გაწეული საქმიანობა ხარისხობრივი თვალსაზრისითაც მოიკოჭლებს და არც მომხმარებლის დიდი სიმპათიით სარგებლობს. ახალი მემარჯვენეობისათვის დამახასიათებელი ამგვარი ფილოსოფია — კერძო კარგია, საზოგადო კი უვარგისი — თავისთავად გულისხმობს, რომ არა მარტო სახელმწიფო ბიუროკრატია აპარატი უნდა შეიკვეცოს, არამედ, თუკი ეს შესაძლებელია, კერძო სექტორის მენეჯმენტის ელემენტებიც გაითავისოს.

ბიუროკრატის როლი

ბიუროკრატის დანიშნულება

ერთი შეხედვით, ბიუროკრატია ქვეყნისთვის სასიცოცხლოდ აუცილებელი დანიშნულება გააჩნია: მისი უპირველესი მოვალეობა საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ მიღებული კანონების დაცვა-აღსრულება და პოლიტიკური აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ შემუშავებული კურსის გატარების უზრუნველყოფაა. მართლაც, თუკი ხელისუფლების ყველა სხვა ფუნქციას (წარმომადგენლობითობა, პოლიტიკური გეზის განსაზღვრა თუ ინტერესთა გაცხადება) უამრავი სხვადასხვა ინსტიტიტი ასრულებს, უმუშაოდ პოლიტიკის გატარება მხოლოდ თავიანთი პოლიტიკური ხელმძღვანელების მეთვალყურეობის ქვეშ მომუშავე საჯარო მოხელეთა პასუხსაგებია. მეტიც, ბიუროკრატია, როგორც კებერისეული, გონივრუ-

ლად აწყობილი მექანიზმის მოდელი, საერთოდ ერთმანეთისაგან მიჯნავს ადმინისტრაციულ და პოლიტიკურ სფეროებს. ამ თვალსაზრისით, ბიუროკრატები უბრალოდ, საიმედო და გამართული ადმინისტრაციული მანქანის ჭანჭიკები არიან და დადგენილი იერარქიის ფარგლებში, მკაცრად განსაზღვრული წესების თანახმად მოქმედებენ. თუმცა, რეალობა სრულიად სხვაგვარია: ფორმალური დაქვემდებარებისა და პარტიული კუთვნილებისაგან თავისუფლების მიუხედავად, ბიუროკრატები მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენენ პოლიტიკურ პროცესზე და შესაბამისად, არაერთ საკვანძო ფუნქციას ასრულებენ ნებისმიერ პოლიტიკურ სისტემაში. ამ ფუნქციათაგან ყველაზე საყურადღებოა:

- ◀ ადმინისტრირება
- ◀ პოლიტიკური რჩევების მიცემა
- ◀ ინტერესთა გამოკვეთა და მათი გაცხადება
- ◀ პოლიტიკური სტაბილურობის შენარჩუნება

ადმინისტრირება

ბიუროკრატის არსებითი დანიშნულება კანონის და პოლიტიკური კურსის დაცვა-აღსრულებაა. შესაბამისად, სწორედ მას ეკისრება პასუხისმგებლობა ხელისუფლების საქმიანობის ადმინისტრირებაზე. ამიტომაცაა, რომ ზოგჯერ ბიუროკრატის უბრალოდ “ადმინისტრაციასაც” უწოდებენ, ხოლო პოლიტიკურ ადმინისტრირებელ ხელისუფლებას — მთავრობას. ამგვარი გამიჯვნიდან ნათელია, რით განსხვავდება ერთმანეთისაგან პოლიტიკოსთა, როგორც პოლიტიკის “მკეთებელთა” და ბიუროკრატთა, როგორც პოლიტიკის “გამტარებელთა” დანიშნულება. აქედან გამომდინარე, ბიუროკრატის რაოდენობრივი შემადგენლობა მჭიდროდ უკავშირდება მთავრობის პასუხისმგებლობათა არეალს. ასე მაგალითად, გაერთიანებულ სამეფოში ბიუროკრატთა რიცხვმა XX საუკ. 70-იან წწ. 755.000 მიაღწია, თუმცა შემდგომში, 80-იანი წწ. აღებული ნეოლიბერალური პოლიტიკის კურსის შედეგად, მიზანმიმართულად დაიწყო შტატების შემცირება და 1996წ. ეს რიცხვი უკვე მხოლოდ 499.000 შეადგენდა. ასევე, ე.წ. “ახალი კურსის” პოლიტიკის გატარებისდა კვალად, ამერიკის ფედერალური ბიუროკრატიაც მნიშვნელოვნად გაიზარდა და დღეისათვის 2.5 მილიონ საშტატო ერთეულს გადააჭარბა.

ოღონდ ისიც სათქმელია, რომ ბიუროკრატთა მხოლოდ სხვათა მიერ გაცემული ბრძანებების უბრალო შემსრულებლებად წარმოდგენა, მცდარი იქნებოდა. ჯერ ერთი, რამდენადაც ადმინისტრაციული დეტალების დიდი უმრავლესობა იმთავითვე მოხელეთა გადასაწყვეტია, საჯარო თანამდებობის პირებს, შესაძლოა, უფლებაც ჰქონდეთ, თავად განსაჯონ როგორ და რა გზით “გაატარონ” ესა თუ ის პოლიტიკური კურსი; მეორე: ბიუროკრატის კონტროლის ხარისხი სხვადასხვა სახელმწიფოში დიდად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. თუკი ჩინეთში თანამდებობის პირები მუდმივად გრძნობენ მკაცრ პარტიულ ზედამხედველობას, საფრანგეთსა და იაპონიაში მათი სტატუსი და საქმის მცოდნე ხალხის რეპუტაცია გარკვეული დამოუკიდებლო-

ადმინისტრაცია
ეს ტერმინი მრავალი მნიშვნელობით გამოიყენება. შესაძლოა აღნიშნავდეს ადმინისტრაციული შტოს მაღალი თანამდებობის პირთა ერთობლიობას — მაგალითად, “კლინტონის ადმინისტრაცია”; ზოგადად კი პოლიტიკის კორდინირებისა და აღსრულების პროცესს აღნიშნავს. იგულისხმება, რომ ადმინისტრირება სხვათა დახმარება თუ მომსახურებაა, და ამ გაგებით, ყველა საჯარო მოხელე ადმინისტრაციის ნაწილად მოიხარება. უფრო კონკრეტული მნიშვნელობით, ადმინისტრაცია ინფორმაციის განკარგვასა და კონტროლის უზრუნველყოფაზე აკებს პასუხს.

18. ბიუროკრატიული აპარატი

ბის გარანტია ხდება. და შესაძლებელია: როგორც პოლიტიკურ მრჩეველებს, ყოველ შემთხვევაში, მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელეებს მაინც, ბიუროკრატებს შესაძლებლობა ეძლევათ მონაწილეობა მიიღონ იმ პოლიტიკის შემუშავებაში, რაც შემდგომში მათივე გასატარებელი ხდება.

ბიუროკრატია, როგორც პოლიტიკური მრჩეველი

ბიუროკრატის პოლიტიკურ მნიშვნელობას დიდად განაპირობებს მისი როგორც პოლიტიკური ინფორმაციის მიმწოდებლისა და ხელი-სუფლებსათვის საჭირო რჩევების მიმცემის როლი. თუმცა აქ უნდა განვასხვავოთ მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელეები, ვისაც პოლიტიკოსებთან ყოველდღიური შეხება აქვთ და უშუალოდ ვვალვართ კიდევ პოლიტიკური მრჩეველობა, და საშუალო თუ დაბალი რგოლის წინოსნები, რომლებიც ჩვეულებრივი ადმინისტრაციული საქმეებით არიან ხოლმე დაკავებულნი. ამდენად, როდესაც საუბარი ბიუროკრატის პოლიტიკურ მნიშვნელობაზეა, მაღალწინოსანთა სწორედ ეს ელიტარული ჯგუფი იგულისხმება ხოლმე. თეორიულად, ერთერთისაგან მკვეთრად შეიძლება გაიმიჯნოს ბიუროკრატთა და პოლიტიკოსთა პასუხისმგებლობა: ზოგადად პოლიტიკოსს პოლიტიკოსები ქმნიან, ბიუროკრატები, უბრალოდ, რჩევებს სთავაზობენ მათ.

ინტერესთა გაცხადება

თავისი ყოველდღიური საქმიანობით, ბიუროკრატთა მუდმივი ურთიერთობა აქვს სხვადასხვა ინტერეს-ჯგუფებთან, და ეს ურთიერთობა სულ უფრო ღრმავდება იმ კორპორატივისტული ტენდენციების შედეგად, რომლებმაც ფაქტიურად წაშალა განსხვავება ორგანიზებულ ინტერესებსა და სამთავრობო უწყებებს შორის. სხვადასხვა დარგობრივი ჯგუფები თანდათანობით ე.წ. "კლიენტთა" ჯგუფებად იქცნენ, რომელთაც შესაბამისი უწყებრივი ორგანიზაციები ემსახურებიან და რომელნიც, თავის მხრივ, ინფორმაციის ძალზე ღირებულ წყაროს წარმოადგენენ. ამგვარი **კლიენტთაში** შესაძლოა, ძალზე წაადგეს პოლიტიკურ სისტემას — თანხმობის შენარჩუნების თვალსაზრისით — რადგან პოლიტიკის კურსის გამოკვეთაში მონაწილეობით, ამგვარი ორგანიზებული ინტერეს-ჯგუფები, როგორც წესი, სახელისუფლო პოლიტიკას იზიარებენ ხოლმე. მეორეს მხრივ, კლიენტთაში ასევე შეიძლება გავლენა მოახდინოს საჯარო მოხელეთა საზოგადოებრივ ვალდებულებებზე და პასუხისმგებლობაზე, ხოლო როდესაც ჯგუფური ინტერესები ემთხვევა ბიუროკრატისას, ამგვარი პოლიტიკური ძაფები იბმება, რომელთა გაწყვეტასაც დემოკრატიულად განწყობილი პოლიტიკოსები უკვე ვეღარ ახერხებენ.

პოლიტიკური სტაბილურობა

ბიუროკრატის საბოლოო დანიშნულება მაინც პოლიტიკური სისტემის მდგრადობისა და სიცოცხლისუნარიანობის უზრუნველყოფაა. თუმცა, ზოგჯერ ამა თუ იმ სისტემის სიცოცხლისუნარიანობის შენარჩუნება, შესაძლოა, არც კი იყოს გამართლებული: თუკი არ არსებობს საზოგადოებრივი

კლიენტთაში:

ურთიერთობის იმგვარი ფორმა, როცა სინამდვილეში, სამთავრობო სააგენტოები სწორედ იმ გარე ინტერეს-ჯგუფებს ემსახურებიან, ვისი ზედამხედველობაც ვვალვართ.

ზედამხედველობა და ანგარიშვალდებულება, სისტემა უთუოდ კორუფციამდე მიდის და ეს პრობლემა დღეს ძალზე ბევრ განვითარებად სახელმწიფოში დგას, სადაც მაღალია სიღარიბისა და სოციალური უთანაბრობის დონე. მორეს მხრივ, თუკი საჯარო მოხელეს შეუცვლელი ილუზია გაუჩნდება, შესაძლოა დანაშაულზეც წაუცდეს ხელი, და ყველა დონე იხმაროს საკუთარი სკამის შესანარჩუნებლად. შესაძლოა ისიც კი ირწმუნოს, რომ მას უკეთ ესმის რაში მდგომარეობს საზოგადოება თუ საყოველთაო სიკეთე, ვიდრე ნებისმიერ არჩეულ პოლიტიკოსს და არც ისაა გამორიცხული, ყველანაირად წინაუდგეს პროგრესულ, რეფორმისტულ პოლიტიკურ ტენდენციებს და ამავე დროს, საკუთარი თავი სწორედაც რომ სახელმწიფო ინტერესთა ერთგულ დამცველად წარმოიდგინოს.

ბიუროკრატის ორგანიზების ფორმები

ბიუროკრატის ვებერისეული თეორიის ერთი ნაკლოვანებაც ისაა, რომ ბიუროკრატია, საკუთარი ერთგვაროვნების გამოისობით, მალე მთელს მსოფლიოში მსგავს სტრუქტურებად ჩამოყალიბდება. ვებერის "იდეალური ტიპი" უგულვებელყოფს ბიუროკრატული აპარატის მოწყობის განსხვავებულ გზებს და იმ პოლიტიკურ, სოციალურ თუ კულტურულ ნაირგვარობას, რომლის ფარგლებშიც უწყეს საქმიანობა. ბიუროკრატის ორგანიზებას ორი მიზეზის გამო აქვს განსაკუთრებული მნიშვნელობა: იგი ზეგაულებას ახდენს მთავრობის ადმინისტრაციულ ქმედითუნარიანობაზე და საჯარო ანგარიშვალდებულებისა და პოლიტიკური ზედამხედველობის შესაძლო ხარისხს განსაზღვრავს. ბიუროკრატის ორგანიზებისა და მოცულობის საკითხი მას მერე კიდევ უფრო საჭირობოროტო გახდა, რაც XX საუკ. 80-იანი წწ. მოყოლებული, მისი დაფინანსების შემცირების ტენდენცია გამოიკვეთა. ეს, ნაწილობრივ, "ახალი შემარჯვენების" იდეების შედეგაცაა, თუმცა ამ ტენდენციის გაღრმავებაში არანაკლები წვლილი ეკონომიკურ გლობალიზაციასაც მიუძღვის. ახლა ბევრი სახელმწიფო ცდილობს, საკუთარი ადმინისტრაციული მანქანის ოპტიმიზაცია მოახდინოს, და ამ პროცესს ზოგჯერ "მთავრობის მოდერნიზებასაც" უწოდებენ ხოლმე.

ნებისმიერი ბიუროკრატული აპარატი შესაბამისი დეპარტამენტების, სამინისტროებისა და სააგენტოებისაგან შედგება, რომლებიც პოლიტიკის ამა თუ იმ სფეროზე აგებენ პასუხს: განათლებაზე, მშენებლობაზე, თავდაცვაზე, ნარკომანიასთან ბრძოლასა თუ გადასახადების აკრეფაზე. ბიუროკრატული აპარატის ძირითადი მახასიათებელი კი მისი შინაგანი ცენტრალიზაციისა თუ დეცენტრალიზაციის ხარისხია. ლიბერალურ-დემოკრატიულ ბიუროკრატიათაგან, ტრადიციულად, ყველაზე ცენტრალიზებული ფრანგულია: მაშინ როცა ბრიტანული და გერმანული ბიუროკრატები რეფორმებისა და პოლიტიკურ რეალობებთან მორგების პროცესში ყალიბდებოდნენ, ფრანგული სისტემა იმთავითვე ადმინისტრირების ნაპოლეონისეულ მოდელზე აიგო. აქ ზედმიწევნით ცენტრალიზებული და მკაცრად იერარქიული იმგვარი სტრუქტურის შექმნა იგულისხმებოდა, რომელიც ტექნიკური ექსპერტების ცოდნა-გამოცდილებას დაეყრდნობოდა — ფრანგული სახელმწიფოს შორსმომავალ ინტერესთა საკეთილდღეოდ.

კორუფცია:
ზოგადი გაგებით, ესაა ბიწიერებისა და უწყისობის ის მდგომარეობა, როცა ძალაუფლების წყურვილი ბატონობისა და სხვათა ინტერესების იგნორირების მოთხოვნის ბადებს. უფრო ვიწრო გაგებით — ესაა პირადი გამოჩენის ხარჯზე საზოგადოებრივი პასუხისმგებლობის დაუიწყება. უმრავლეს შემთხვევაში ეს მატერიალური, კონკრეტულად კი — ფინანსური დაინტერესებით გამოიხატება და პოლიტიკური თვალსაზრისით, მექრთამეობას და პროტექციონიზმს უწყობს ხელს.

2

1

18. ბიუროკრატიული აპარატი

დეპარტამენტალიზმი

ესა ცენტრიდანული ტენდენცია ბიუროკრატიული სტრუქტურის შიგნით, რომელიც უმოკრესად ამა თუ იმ დეპარტამენტისა და სააგენტოს ვიწრო უწყებრივი ინტერესების დაცვას გულისხმობს. შედეგად, ისინი უკვე ძნელად ემორჩილებიან როგორც პოლიტიკურ კონტროლს, ასევე ზოგად ადმინისტრაციულ დისციპლინას. ამას ასევე, მინისტრთა თუ სხვა დიდინოსანთა "შუნდირის დაცვის" ტაქტიკაზე გადასვლაც შეიძლება მოჰყვეს.

ახლებური საზოგადოებრივი მართვა

ეს ტენდენცია კერძო სექტორისათვის დამახასიათებელი მენეჯერული ტექნიკის სამთავრობო სტრუქტურებში დანერგვას უჭერს მხარს; მეორეს მხრივ კი — სამთავრობო ფუნქციების კერძო ინსტიტუტებისათვის გადანაწილებას. იგულისხმება, რომ მთავრობა უნდა "მესაჭიროდეს", (პოლიტიკურ კურსს განსაზღვრავდეს), ხოლო კერძო ინსტიტუტები — "შენიხებოდნენ", ანუ — გადაწყვეტილებებს ანხორციელებდნენ. კრიტიკოსების აზრით, ეს ახლებური საზოგადოებრივი მართვა მხოლოდ იმას ქადაგებს, რომ "კერძო — კარგია, საზოგადოებრივი — ცუდი", რაც ძირისძირშივე მცდარი საზრისია.

საფრანგეთში უზენაესი ადმინისტრაციული ორგანო *სახელმწიფო სათათბიროა*, იგი მრჩეველის ფუნქციას ასრულებს საკანონმდებლო და ადმინისტრაციულ საკითხებთან დაკავშირებით და ქვეყნის უმაღლესი ადმინისტრაციული არბიტრის უფლება-მოსილებითაა აღჭურვილი.

ამის საპირისპიროდ, ამერიკის შერთებული შტატები სწორედ რომ დეცენტრალიზებული ბიუროკრატიის მაგალითია. ფედერალური ბიუროკრატია უშუალოდ პრეზიდენტის, როგორც უზენაესი ზედამხედველის, ხელმძღვანელობით საქმიანობს; თუმცა, ამერიკული ბიუროკრატია იმდენად გაბნეული და ძნელად სამართავია, ნებისმიერ პრეზიდენტს დიდი ძალისხმევა სჭირდება მისი კოორდინირებისა და საერთო კალაპოტში მოსაქცევად. ამ სირთულის ერთი შედეგი ისიცაა, რომ ფედერალური და ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობა ერთმანეთს ეთხვევა; მეორე კი — ხელისუფლების დაყოფის პრინციპის უშუალო ზეგავლენა. როცა ერთის მხრივ, აღმასრულებელი დეპარტამენტები თუ სააგენტოები უშუალოდ პრეზიდენტის ხელმძღვანელობით მოქმედებენ, კონგრესის მიერ პარალელურად იქმნება უამრავი დამოუკიდებელი მარეგულირებელი კომისიაც. მართალია, ამ კომისიების წევრებს პრეზიდენტი ამტკიცებს, მაგრამ მას არც მათი გათავისუფლება და არც კონგრესის მიერ მათთვის განსაზღვრულ უფლება-მოსილებებში ჩარევა შეუძლია.

XX საუკ. 70-იანი წწ., სამთავრობო ბიუროკრატიათა ჩვეული წყობა სერიოზული ეჭვისა და გადასინჯვის საგანი გახდა. მაგალითად, კლინტონის ადმინისტრაციამ ყურად იღო 90-იან წწ. პოპულარული *ოსბორნისა* და *გებლერის* იდეები, რომელთა თანახმადაც, მთავრობის საქმე "მესაჭირობა" და არა "ნიჩბების მოსმა". სხვანაირად რომ ვთქვათ, აღმასრულებელი ხელისუფლება სწორედ მაშინაა ყველაზე წარმატებული, როცა პოლიტიკის "კეთებითაა" დაკავებული და ამ პოლიტიკის გატარების ტვირთს იმ ორგანოებს გადააბარებს, რომლებიც სახელმწიფო სააგენტოების სტატუსით მოქმედებენ.

ამგვარი იდეები საფუძვლად დაედო ე.წ. "ახალი საზოგადოებრივი მართვის" სტილს, როცა ჯერ ტექნიკისა და მეიჯორის, ხოლო შემდგომ კი ბლერის მთავრობებმა საჯარო სამსახურის სერიოზული რეფორმები გაატარეს — ერთგვაროვანი სახელმწიფო ადმინისტრაცია საკუთარ მინისტრებს მხოლოდ პოლიტიკურ ფუნქციებს უტოვებდა და ამ პოლიტიკის გატარების პასუხისმგებლობას სხვადასხვა აღმასრულებელ სააგენტოებს უნაწილებდა — მათ შორის, კერძო სექტორის წარმომადგენლებსაც.

კერძოდ, ბლერის მთავრობა ცდილობდა ე.წ. *ვააოების* როლის გაზრდით, მხოლოდ შედეგზე ორიენტირებული პროგრამები დაეფინანსებინა ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა ჯანდაცვა, განათლება, და ქალაქდაგეგმარება. თუმცა, სახელმწიფოს როლის შეზღუდვის ყველაზე რადიკალური მცდელობა მაინც ტექნიკისეული *პროფატიზების* პოლიტიკაში გამოიხატა, როდესაც ისეთი დარგები, როგორიცაა ტელეკომუნიკაცია, ელექტრომომარაგება, გაზომომარაგება, წყალმომარაგება თუ ტრანსპორტი, საზოგადოებრივი საკუთრებიდან კერძო საკუთრებაში გადავიდა.

საყოველთაოდ...

პაპი — დადებითი და უარყოფითი მხარეები

თავისთავად საკმაოდ საორჭოფო ტერმინი *პაპი* — “ვიტომ-ავტონომიური არასამთავრობო ორგანიზაციის” აბრევიატურაა. ზოგადი გაგებით, იგი მოიცავს ნებისმიერ ორგანიზაციას, რომელიც ხელისუფლების მიერ-აა ჩამოყალიბებული და თავის მხრივ, მუდამ მხარში უდგას მას; რაც შეეხება მის შემადგენლობას, ამ ტიპის ორგანიზაციებში ვითომ სრულიად “დამოუკიდებელი” პიროვნებები და არა საჯარო მოხელეები ინიშნებიან. შესაბამისად, ვააოები სხვადასხვა ხასიათის აღმასრულებელი ფუნქციების მატარებელ ორგანიზაციებს აერთიანებენ, ისევე როგორც სათათბირო კომიტეტებსა თუ სხვადასხვაგვარ საარბიტრაჟო კოლეჯებს. მათი მოჩვენებითი დამოუკიდებლობის მიზეზი კი ისაა, რომ მაინც მთავრობის მეთვალყურეობის ორბიტაზე რჩებიან.

პაპი-ებს შემდეგი ღირსებები გააჩნია:

-მათი არსებობა მთავრობას შესაძლებლობას აძლევს გარედან მოიწვიოს გამოცდილი მრჩეველები, ექსპერტები თუ სხვადასხვა დარგის სპრეციალისტები.

-ისინი “ოფიციალური” სამთავრობო დეპარტამენტებისა და სააგენტოების პასუხისმგებლობის ტვირთს ინაწილებენ.

თუმცა, ამ ორგანიზაციებს რამდენიმე მიზეზის გამო აკრიტიკებენ კიდევ: -სამინისტროთა გაგლეჩის ქვეშ დარჩენილი ვააოები პოლიტიკური ალაუფლების ცენტრალიზაციას უწყობენ ხელს.

-მნიშვნელოვნად ამცირებენ წარმომადგენლობითი ინსტიტუტების მხრიდან მთავრობის საქმიანობის უშუალო ზედამხედველობას, რითაც დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების პრინციპს ასუსტებენ.

-საჯარო ადმინისტრირების ამორფულობისა და დაქსაქსულობის გამო, ისინი ე.წ. **ბალკანიზაციის** ტენდენციისაკენ უბიძგებენ ბიუროკრატიულ აპარატს.

მართალია, მსგავსი ტიპის რეორგანიზაცია, ერთის შეხედვით, სახელმწიფოს მხრიდან უკანდახევას ჰგავს, მაგრამ რეალურად, ამან მეტ ცენტრალიზაციამდე და სწორედაც რომ სახელმწიფო კონტროლის გაძლიერებამდე შეიძლება მიგვიყვანოს: ამის მიზეზი კი ისაა, რომ გარკვეული ტიპის სოციალურ მომსახურებაზე მთავრობის მიერ უშუალო პასუხისმგებლობის მოხსნა თავისთავად აჩენს იმ ახალ-ახალ ორგანოთა შექმნის აუცილებლობას, რომლებმაც მომსახურების ამ სფეროთა დაფინანსება და ზედამხედველობა უნდა იკისრონ. ასე რომ, სწორედ “ეკონომიკის ეკონომიურობისა” და მიზანშეწონილობის სახელით გადადგმული ნაბიჯები, შესაძლოა, სინამდვილეში უკუეფექტის მომცემი აღმოჩნდეს. მაგალითად,

პრეატიზაცია:
სახელმწიფო საკუთრების საზოგადოებრივიდან კერძო სექტორისათვის გადაცემა, რაც სახელმწიფო პასუხისმგებლობათა შემცირების გამოხატულებაა.

ბალკანიზაცია:
ამა თუ იმ პოლიტიკური ორგანიზმის ურთიერთდაპირისპირებულ ნაწილებად დახლეჩა, რისი მაგალითიც ხშირად გვხვდება ბალკანეთის ნახევარკუნძულზე.

18. ბიუროკრატიული აპარატი

იგივე საბჭოთა კავშირის მაგალითზე ნათლად გამოჩნდა, რომ ყველაფრის დაგვემვის მანიას რესურსების უყარათო ხარჯვასა და შედეგად, სრულ “უძრაობამდე” მივყავართ.

სად გადის ბიუროკრატიის ძალაუფლების ზღვარი?

ბიუროკრატიული ძალაუფლების წყაროები

მართალია, ბიუროკრატიას წესით და კანონით, საზოგადოების უანგარო სამსახური ევალება, მაგრამ საყოველთაო აზრის თანახმად, ის გაუღენიანი ადამიანების იმ ერთიანობად ჩამოყალიბდა, რომელსაც დღეს უკვე ხელისუფლების “შეოთხე შტოსაც” კი უწოდებენ. ბიუროკრატიული ძალაუფლების ფუნქციონირებას ისეთმა განსხვავებულმა თეორეტიკოსებმა მიაქციეს ყურადღება, როგორებიც იყვნენ ვებერი, ბარნეში და ტროცკი. იაპონიაში მაგალითად, საჯარო მოხელეები, განსაკუთრებით პრესტიჟული საერთაშორისო ეაქრობისა და მრეწველობის თანამშრომლები, იმ “შეუცვლელ” პოლიტიკურ ფიგურებად ითვლებიან, ვისაც 1930-იანი და 1960-იანი იაპონური “ეკონომიკური სასწაული” მიეწერება; გაერთიანებულ სამეფოში კი საჯარო მოხელეებს სულაც “ბრიტანეთის მმართველ კლასს” უწოდებენ.

ბიუროკრატიის ძალაუფლებას ეჭვის ქვეშ აღარც მემარჯვენეები და აღარც მემარცხენეები აღარ აყენებენ, და აღარც საჯარო მოხელეთა მიუკერძოებლობის მითისა სჯერა ვინმეს. თუმცა, უნდა გვახსოვდეს, რომ თავისთავად ეს ბიუროკრატიული ძალაუფლება საკმაოდ შეფარული და შენიღბულია, რადგან მისი წყარო, უმთავრესად, იმ მინისტრებთან კულუარული გარიგებებია, რომელნიც საზოგადოებრივ ზედამხედველობას არ ექვემდებარებიან. აქედან გამომდინარე, ბიუროკრატიის ძალა შემდეგ ფაქტორებზეა დამოკიდებული:

- ◀ რა სტრატეგიული მდგომარეობა უკავია ბიუროკრატიას პოლიტიკურ პროცესში
- ◀ რა უწყებრივი ურთიერთობები მყარდება ბიუროკრატებსა და მინისტრებს შორის
- ◀ როგორია ბიუროკრატთა სტატუსი თუ გამოცდილება.

თავისთავად, პოლიტიკური პროცესი ნებისმიერ თანამედროვე სახელმწიფოში იმგვარად წარიმართება, რომ საჯარო მოხელეთა გაუღენის გაძლიერების ბევრი წინაპირობა იმთავითვე ჩნდება. რაც მთავარია, როგორც პოლიტიკურ მრჩეველებს, მათ ძირეულ ინფორმაციაზე მიუწვდებათ ხელი და თავადვე წყვეტენ, როგორ და რა დოზით მიაწოდონ იგი ზემდგომებს. შესაბამისად, პოლიტიკური წინადადებები იმგვარი შერჩევითა და განხრახვით შეიძლება იქნას მიწოდებული, რაც მათთვის სასურველი გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას შექმნის. ცხადია, ეს სრულებითაც არ ნიშნავს იმას, თითქოსდა ბიუროკრატები შეგნებულად მანიპულირებდნენ, ან ღიად

აფიქსირებდნენ პოლიტიკურ სიმბათიებს — უბრალოდ, მათი სურვილები, ნებისთ თუ უნებლიედ, პოლიტიკურ დისკურსზეც აისახება და საბოლოო გადაწყვეტილებებზეც ახდენს ზეგავლენას.

სხვადასხვა ინტერეს-ჯგუფებთან დამყარებულმა კავშირებმა კიდევ უფრო განამტკიცა ბიუროკრატის მდგომარეობა: როგორც ხელისუფლების "სახე", ამ ჯგუფებთან ურთიერთობისას იგი გადამწყვეტ როლს თამაშობს გადაწყვეტილებების მიღებაში; გარდა ამისა, როცა პოლიტიკოსები ახერხებენ რჩევის სხვა წყაროებიდან მიღებას, მიღებული გადაწყვეტილებების პოლიტიკური განხორციელება მაინც იგივე ბიუროკრატის საქმედ რჩება — გინდა სახელმწიფო სტრუქტურა იყოს, გინდა შპს. სწორედ საჯარო მოხელეები წვევებენ, როგორ განხორციელონ ესა თუ ის პოლიტიკური გადაწყვეტილება, ანთუ შეაფერხონ და დროში გაწელონ იგი.

ბიუროკრატის მეორე წყარო მათი მინისტრებთან ურთიერთობის ოპერატიულობა და მათ შორის პასუხისმგებლობათა გადანაწილებაა. წესით, მინისტრები პოლიტიკური ხელმძღვანელები არიან, დანიშნული ბიუროკრატები კი — მათი მორჩილი ხელქვეითები. თუმცა, ბევრი საბუთი არსებობს საწინააღმდეგოს დასამტკიცებლად: ჯერ ერთი, მაღალი რანგის ბიუროკრატები რაოდენობრივად ბევრად ჭარბობენ პოლიტიკოსებს; ამიტომაც, ამოღენა არმიის მუდმივი ზედამხედველობა პრაქტიკულად შეუძლებელი ხდება.

მეორე ისაა, რომ არჩეული პოლიტიკოსისა და საჯარო მოხელის კარიერის კბე თვისობრივად განსხვავებულია: თუკი მინისტრები და სხვა არჩევითი თანამდებობის პირები მხოლოდ დროებით ინარჩუნებენ პოსტებს, საჯარო მოხელეები ყველა დროსა და ხელისუფლებაში პოულობენ თავიანთ ადგილს.

მესამეც, გავლენის კიდევ ერთი სერიოზული საფუძველი ის მდგომარეობა და ნდობაა, რითაც საჯარო მოხელენი სარგებლობენ ხოლმე. ბევრგან ბიუროკრატის ზედა ეშელონების წარმომადგენლებს მერიტოკრატიულ ელიტად მიიჩნევენ, და პასუხისმგებლობასაც აკისრებენ ზოგად-სახელმწიფოებრივი ინტერესების დაცვის თვალსაზრისით. სწორედ ამის გამოვლინებაა ის განსაკუთრებული ყურადღება, რაც საჯარო მოხელის თანამდებობაზე დანიშნვისას მის ცოდნასა და უნარს ენიჭება. ევროპის ბევრ ქვეყანაში, ბიუროკრატიულ სისტემაში ამა თუ იმ პოსტის დასაკავებლად, რამდენიმე საფეხურიანი გამოცდებისა და კონკურსების გავლაა აუცილებელი; გაერთიანებულ სამეფოში, მაგალითად, საჯარო სამსახურში "ოქსბრიჯელების" (ოქსფორდ/კემბრიჯ დამთავრებულების) აშკარა სიმრავლე შეინიშნება.

მათთან შედარებით, მინისტრები ხშირად ამა თუ იმ სფეროში სათანადო ცოდნის გარეშე, მოუშვადებლები იკავებენ პოსტებს, რაც სპეციალისტთა რჩევებსა და დახმარებას განსაკუთრებულ წონას მატებს. რაკილა მინისტრები პოლიტიკური ნიშნით იბარებენ თანამდებობებს, თვალსაჩინო ხდება განსხვავება პოლიტიკური ბრძოლის გამოცდილებასა და ეფექტიან ადმინისტრირებას შორის. კერძოდ, საპარლამენტო სისტემებში მინისტრთა

2

1

18. ბიუროკრატიული აპარატი

არჩევანი საკმაოდ მწირია: სავარაუდო კანდიდატები ხომ მხოლოდ უმრავლესობით მოსული პარტიის რიგებშია საძიებელი, მათგან კი ძალზე ცოტა თუა ამა თუ იმ დარგის სპეციფიკაში ჩახედული და არც დიდი ორგანიზაციების მართვის გამოცდილება გააჩნიათ.

როგორ მოეთოკოთ ბიუროკრატია?

პოლიტიკური დემოკრატია უშინაარსო ცნებად რომ არ იქცეს, დანიშნული მოხელეები უცილობლად ანგარიშვალდებულნი უნდა იყვნენ იმ პოლიტიკოსთა წინაშე, რომელნიც თავის მხრივ, მთელი საზოგადოების წინაშე აგებენ პასუხს. არადა, ლიბერალური დემოკრატიის მუდმივი კრიტიკოსები სწორედ იმ არგუმენტს იშველიებენ, რომ სინამდვილეში, პარტიული კონკურენციისა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების ფასადს მიღმა, ბიუროკრატიის უკონტროლო და უპასუხისმგებლო ძალაუფლება იმალება. შესაბამისად, აუცილებელია კორუფციის, მანიკიერი ადმინისტრირებისა თუ/და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების საწინააღმდეგო გარანტიების შექმნა. თავად ბიუროკრატები შესაძლოა ამტკიცებდნენ — არავითარი გარეგანი კონტროლი არ გვჭირდება, ვინაიდან ჩვენი პროფესიული ჩვევები და საჯარო მოხელის “შუნდირის ღირსება” იმთავითვე გარანტიანია — მაგრამ ბევრ განვითარებულ ქვეყანაში, დროთა განმავლობაში ჩამოყალიბებული საჯარო სამსახურის კულტურა, შესაძლოა, პრობლემას კი არ აგვარებდეს, უფრო ართულებდეს კიდეც: ასეთ დროს ჩნდება რწმენა იმისა, რომ ასე ვთქვათ, “საქმის მცოდნე ხალხს არ ესწავლება”. ბიუროკრატიის კონტროლის უმთავრეს ფორმებად უნდა ჩაითვალოს:

- ◀ პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების მექანიზმების შემუშავება
- ◀ საჯარო სამსახურის პოლიტიზაცია
- ◀ ბიუროკრატიის საპირწონე მექანიზმები.

პოლიტიკური ანგარიშვალდებულება

სახელმწიფო ბიუროკრატია შესაძლოა ანგარიშვალდებულად გავხადოთ აღმასრულებელი ხელისუფლების, პარლამენტის, სასამართლო ხელისუფლებისა თუ საზოგადოების წინაშე. ჩამოთვლილთაგან ყველაზე მნიშვნელოვანი, ცხადია, ხელისუფლების აღმასრულებელი შტო უნდა მივიჩნიოთ, რადგან ქვეყნის მართვის ადმინისტრირებაზე სწორედ ისაა მთლიანად პასუხისმგებელი და საქმიანობასაც საჯარო სამსახურებთან უშუალო კავშირით ახორციელებს. აღმასრულებელი კონტროლის ყველაზე სრულყოფილი სისტემა სახელმწიფო სოციალიზმის ისეთ რეჟიმებს ახასიათებს, როგორებიცაა ჩინეთსა თუ ყოფილ საბჭოთა კავშირში ჩამოყალიბდა, სადაც პარტიულ ორგანოთა მკაცრად იერარქიზებული სტრუქტურები სახელმწიფო ადმინისტრაციის პარალელურად მოქმედებდნენ და ზედამხედველობასაც უწევდნენ მას. თუმცა, ამ ქვეყნებში სახელისუფლებო მანქანა იმდენად მოუქნელი და ხისტი იყო, რომ “მმართველი” პარტიის

მანიკიერი ადმინისტრირება:
ძალაუფლების მანიკიერი გამოყენება, კანონების საკუთარ თარგზე “მორგება”, კანონიერი პროცედურების უგულვებელყოფა, ან უბრალოდ, უმეცრება.

მარად ფხიზელი თვალის მიუხედავად, კომუნისტური ბიუროკრატიები, საბოლოო ჯამში, საკუთარი კერძო ინტერესების ტყვეობაში აღმოჩნდნენ ანდა, უკეთეს შემთხვევაში, მხოლოდ სხვადასხვა ეკონომიკური, სოციალური და რეგიონალური ვიწრო ინტერესების გამტარებლებად იქცნენ.

რაც შეეხება ლიბერალურ-დემოკრატიულ სახელმწიფოებს, განსაკუთრებით ისეთებს, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება პარლამენტიდან ყალიბდება, პოლიტიკური კონტროლი დიდადაა დამოკიდებული მინისტრთა პასუხისმგებლობის დოქტრინის დაცვაზე. ამ დოქტრინის თანახმად, მხოლოდ და მხოლოდ მინისტრები აგებენ პასუხს საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე საკუთარი თანამშრომლების ქმედებებსა და მათ დაქვემდებარებაში არსებული დეპარტამენტების მიერ გატარებულ პოლიტიკაზე. მინისტრთა ამგვარი პასუხისმგებლობა ყველაზე უკიდურესი ფორმით გაერთიანებულ სამეფოში ვლინდება ხოლმე, სადაც დღეს უკვე თავისთავად იგულისხმება, რომ საჯარო მოხელეები პასუხს მხოლოდ საკუთარი მინისტრების და, შესაბამისად, არსებული მთავრობის წინაშე აგებენ. თუმცა, ბიუროკრატიის კონტროლი ამ დოქტრინის პირობებშიც საკმაოდ გამწვანებულია სამი რამის გამო: ერთი რომ, თანამედროვე ბიუროკრატიული აპარატის გამოჯგვილობა, მრავალრიცხოვნება და სტრუქტურული სირთულე პრაქტიკულად შეუძლებელს ხდის მინისტრებისთვის მის ვფექტიან ზედამხედველობას. მეორეც — თავად მინისტრებს მაინცდამაინც არ ეჭაშნიკებათ თანამდებობიდან გადადგომა და კარიერაზე ჯვარის დასმა — საკუთარი თანამშრომლების გადაცდომების გახმაურების გამო — და მსგავსი გადადგომები და მათი თანამდევნი საზოგადოებრივი აუდიტაჟი არც პრემიერ-მინისტრებისთვისაა სასარგებლო. მესამე: როგორც წესი, საკანონმდებლო ორგანოებიც ვერ გამოიჩინებენ ხოლმე ვერც სათანადო გათვითცნობიერებულობით და ვერც პოლიტიკური ნებით, მკაცრი მეთვალყურეობა გაუწიონ გნებავთ მინისტრებს და გნებავთ საჯარო მოხელეებს ზოგადად.

არადა, საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან მკაცრი მეთვალყურეობა, ბიუროკრატიის პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების კიდევ ერთი აუცილებელი პირობაა. სხვათა შორის, 1979 წელს გაერთიანებულ სამეფოში მიღებული გადაწყვეტილება, მაშინ ახლად შექმნილი სადეპარტამენტო დარგობრივი კომიტეტებისათვის მაღალი თანამდებობების საჯარო მოხელეთა და თავად მინისტრთა გამოძახებისა და “დაკითხვის” უფლება მიეცათ, სწორედ მინისტრთა პასუხისმგებლობის სისტემის არაქმედითუნარიანობის შეფარული აღიარება გახლდათ. თუმცა, საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან წარმატებული მეთვალყურეობა უშუალოდ უკავშირდება დაფინანსების საკითხს: ამერიკის კონგრესი ყურადღებით აკვირდება პრეზიდენტის ბიუჯეტს და კონსტიტუციური უფლებაც აქვს გამოითხოვოს დამატებითი თანხები სხვადასხვა აღმასრულებელი დეპარტამენტისა თუ სააგენტოსათვის. ეს კონგრესის კომიტეტებს შესაძლებლობას აძლევს შეისწავლონ და გამოიძიონ ყოველი დეპარტამენტის საქმიანობა, აკონტროლონ მათი ხარჯთ-აღრიცხვა და გამოაყვინონ მანკიერი ადმინისტრირებისა თუ გაფლანგვის ფაქტები. თუმცა, სწორედ კონგრესის მეთვალყურეობამ, შესაძლოა, განაპირობოს ძლიერი კავშირების, ე.წ. “რკინის სამკუთხედების”, ანუ — იმგვარი პოლიტიკური ალიანსების შექმნა, როცა აღმასრულებელი

მინისტრის პასუხისმგებლობა
ეს ცნება განსაზღვრავს ურთიერთობებს მინისტრებსა და მათ დეპარტამენტებს შორის, და საბოლოო ჯამში, საჯარო სამსახურის საზოგადოებრივ ანგარიშვალდებულებას უზრუნველყოფს. მინისტრი პასუხს აგებს საკუთარი დეპარტამენტის ქმედებებსა და შეცდომებზე; ამავე დროს, ის ანგარიშვალდებულია საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე და მისი თანამდებობიდან განთავისუფლება შესაძლებელია ნებისმიერი დაქვემდებარებული დეპარტამენტის საჯარო მოხელის გადაცდომისა თუ არაკომპეტურობის მოტივით თუორიულად. სწორედ მინისტრის ეს პასუხისმგებლობა განსაზღვრავს ანგარიშვალდებულების იმ ჯაჭვის რაობას, რომელიც საჯარო მოხელეებს საზოგადოებასთან აკავშირებს — მინისტრებისა და საკანონმდებლო ორგანოების მეშვეობით.

2

1

18. ბიუროკრატიული აპარატი

სააგენტო, კონგრესის შესაბამისი კომიტეტი და ესა თუ ის ინტერეს-ჯგუფი საერთო ენას ნახულობენ და ერთმანეთში რიგდებიან კიდევ.

ბიუროკრატიის სასამართლო ზედამხედველობა იმ ტიპის სისტემებისათვისაა დამახასიათებელი, სადაც სახელმწიფოს აღმასრულებელი ორგანოების უფლება—მოვალეობათა დამდგენი ადმინისტრაციული კანონმდებლობა, თავად ზოგადი სამოქალაქო სამართლის ცალკე განშტოებად არსებობს. კონტინენტური ევროპის ბევრ ქვეყანაში, ამის შედეგად ადმინისტრაციულ სასამართლოთა თუ ტრიბუნალოთა მთელი სისტემებია შექმნილი, რომლებსაც სამთავრობო ბიუროკრატია და კონკრეტულ მოქალაქეთა შორის წარმოქმნილი დავების გადაჭრა ევალებათ.

ბიუროკრატია პასუხი შესაძლოა თავად საზოგადოებამაც მოკითხოს და ამის არაერთი ფორმალური თუ არაფორმალური გზა არსებობს. ერთი მათგანია თავიდან სკანდინავიაში შექმნილი, თუმცა შემდგომ ბევრ სხვა ქვეყანაში გაზიარებული *ომბუდსმენის* სისტემა. მართალია, ეს სისტემა კერძო საჩივრების დაკმაყოფილების მრავალგვარ საშუალებას გულისხმობს, მაგრამ უშუალოდ ომბუდსმენს იშვიათად აქვს უფლება კანონის ძალით იმოქმედოს და არც საკუთარი გადაწყვეტილებების უშუალოდ აღსრულების მექანიზმები გააჩნია. რაც შეეხება გაერთიანებული სამეფოს ადმინისტრაციის საპარლამენტო კომისიას, იგი უაღრესად არაკმედიოუნარიანია, რამდენადაც საჩივრის შეტანა საზოგადოებას მხოლოდ პარლამენტის წევრის მეშვეობით შეუძლია და არა პირდაპირი გზით; ევც არ იყოს, მოსახლეობის უდიდეს ნაწილს ფაქტიურად საერთოდ არც არაფერი სმენია ამ კომისიისა და მისი დანიშნულების შესახებ.

ბიუროკრატიაზე არაფორმალური ზემოქმედების მთავარი ინსტრუმენტები მასმედია და სხვადასხვაგვარი ინტერეს-ჯგუფებია. საჯარო მოხელეებს შესანიშნავად ესმით, რომ ფორმალური ანგარიშვალდებულების მექანიზმების გარდა, მათი მდგომარეობა და საზოგადოებრივი იმიჯი მნიშვნელოვნად შეიძლება დააზარალოს კორუმპირებულობისა თუ ადმინისტრაციული გადაცდომების გამო ატეხილმა ყალიბამ. ასე მაგალითად, XX საუკუნის 70-იანი წლების უოთერგეთის სკანდალმა ამერიკის შეერთებულ შტატებში, უკიდურესობამდე გააძლიერა ისეთ სამთავრობო სააგენტოებზე ზედამხედველობა, როგორებიცაა დაზვერვის ცენტრალური სააგენტო (CIA) და გამოძიების ფედერალური ბიურო (FBI). 1985 წელს, როცა ფრანგულმა გაზეთმა "ლე მონდმა" გრინფისის გემის, "რეინბოუ უორიორის" ჩაძირვის მიზეზად აღიარა აშშ-ის საზღვაო ძალები, ამას საბოლოოდ თავდაცვის მინისტრის გადადგომა მოჰყვა შედეგად. თუმცა, მეორეს მხრივ, შესაძლოა მსგავსი ტიპის გამოძიებებს ძალიან შეუშალოს ხელი გამჭვირვალე მმართველობის (იხ. გვ. 436) არარსებობამ და გასაიდუმლოების იმ საყოველთაო მანიაქ, რაც ზოგადად ეველა სახელმწიფო ადმინისტრაციას მეტ-ნაკლებად ახასიათებს.

პოლიტიზაცია

პოლიტიკური კონტროლის განხორციელების ერთ-ერთი გავრცელებული ფორმა — არსებული ხელისუფლების იდეოლოგიური მხარდაჭერის ნიშნით ბიუროკრატიული აპარატის მაღალჩინოსანთა შერჩევაა. ცხადია, ეს მნიშვნელოვნად ამცირებს სხვაობას როგორც პოლიტიკასა და ადმინისტრირებას, ასევე პოლიტიკოსებსა და საჯარო მოხელეებს შორის. ამგვარი კონტროლი პოლიტიკური დანიშვნების სისტემის მეშვეობით ხორციელდება — ამ ე.წ. “ნადავლის განაწილების” სისტემას, ამერიკაში ენდრიუ ჯეკსონმა ინსტიტუციური ხასიათი მიანიჭა XIX საუკ., როდესაც ქვეყნის ფედერალური საჯარო სექტორის 20% დაითხოვა და საკუთარი პარტიული კადრებით ჩაანაცვლა. პრეზიდენტის შეცვლასთან ერთად, ამერიკაში ადმინისტრაციაც იცვლება და დაახლოებით 4000 საკვაძო პოსტზე მოხელეები პოლიტიკური ნიშნით შეირჩევიან. ეს პროცესი განსაკუთრებით ინტენსიურად ნიუშპრის არჩევნებსა და პრეზიდენტის იანვრის ინაუგურაციის შუა პერიოდში მიმდინარეობს. ამ თანამდებობზე 200 ადამიანი ინიშნება უშუალოდ პრეზიდენტის მიერ, დანარჩენებს კი უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფალნი წარადგენენ, პრეზიდენტის თანხმობის მისაღებად.

გაერთიანებულ სამეფოში, საჯარო სამსახურის დეპარტამენტის გაუქმების შემდეგ, ბიუროკრატიის კადრების ფაქტიურად სრული “ტექნიკიზაცია” მოხდა. ქ-ნ პრემიერ-მინისტრს იმასაც კი აბრალებდნენ, თანამდებობაზე დანიშნვის წინ ნებისმიერ კანდიდატზე იმას კითხულობს — ჩვენანია თუ არაო. პოლიტიზაციის ჭია ფრანგულ ადმინისტრაციასაც შეუქნდა: ამჟამად 500 უმაღლეს თანამდებობაზე უშუალოდ წამყვანი პოლიტიკური ფიგურების მითითებითაა ხალხი დანიშნული, და ახლა ფრანგული ბიუროკრატიის ნაღები პოლიტიზირებულ კლანთა ერთგვარ კოქტეილს უფრო წააგავს, ვიდრე ნებისმიერ პარტიულ პოლიტიკაზე მაღლა მდგომ, ერთ მტკიცე მონოლითს.

ცხადია, ამგვარი პოლიტიზაცია ძირისძირშივე ეწინააღმდეგება საჯარო მოხელის, როგორც თავისი პროფესიული ნიშნით ყველა ხელისუფლებისათვის ერთნაირად საჭირო ფიგურის იდეას. როცა ბიუროკრატია პოლიტიკური ნიშნითაა შერჩეული, ანდა არსებული ხელისუფლების იდეოლოგიური მხარდაჭერის გამო — მისი საქმიანობაც ისეთივე დროებითი ხდება, როგორც მათი პოლიტიკური ბოსებისა. აქედან გამომდინარე, აღარც მაღალი კლასის სპეციალისტებს მიუწევთ გული დროებით და სათუო თანამდებობებისაკენ; მეორეს მხრივ, იდეოლოგიურმა აღტკინებამ შესაძლოა, საჯარო მოხელეებს ობიექტურად ვერც დაანახოს მისაღები პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ყველა ნაკლი თუ შესაძლო საფრთხე. სწორედ ამიტომაა ღირებული მიუკერძოებლობა, რაც ბიუროკრატიას პოლიტიკოსებთან მეტისმეტი “დამძობილების” საშუალებას არ აძლევს და უფრო საღად აფასებინებს იმ პოლიტიკური კურსის ძლიერ და სუსტ მხარეებს, რომლის აღსრულებაც მათი უშუალო მოვალეობაა.

ომბუდსმენი

ომბუდსმენი (იგივე სახალხო დამცველი) სკანდინავიური წარმოშობის სიტყვაა და ზუსტი ანალოგია არც ერთ ენაში არ მოეპოვება. იგი სახელმწიფო მოხელეა, რომელსაც მოქალაქის უფლებების დაცვა და მანკიერი ადმინისტრირების შემთხვევებზე რეაგირება ევალება. თუმცა, არაერთი საკანონმდებლო/აღმასრულებელი უფლება-მოხილვებიან მას არ გააჩნია.

18. ბიუროკრატიული აპარატი

ბიუროკრატიის საპირწონე

პოლიტიკური კონტროლის ბოლო მექანიზმად იმგვარი სტრუქტურები შეიძლება ჩაითვალოს, რომლებიც პოლიტიკოსთა დასახმარებლად ანდა ოფიციალური ბიუროკრატიის საპირწონედ იქმნება. ამგვარი სისტემის უმარტივესი მაგალითია პოლიტიკურ მრჩეველთა ინსტიტუტი, რაც დღესდღეობით ლამის ყველა თანამედროვე სახელმწიფოს აპარატის დამახასიათებელი ნიშან-თვისებაა. გაერთიანებულ სამეფოში ეს ad hoc (დროებითი) კომისიების წესით ხორციელდება. მარგერიტ ტეტჩერი, მაგალითად, ხშირად მიმართავდა რჩევისთვის პოლიტიკურ კვლევათა ცენტრსა თუ ედამ სმიტის ინსტიტუტს; ბლერი კი — საკუთარი კაბინეტის ადმინისტრაციის გასაძლიერებლად — საჯარო პოლიტიკის კვლევის ინსტიტუტსა თუ Demos ცენტრს. საფრანგეთში დიდი ხანია არსებობს, და ეს იტალიამ და ავსტრიამაც გადაიღეს — ე.წ. “მინისტრის პირადი შტაბის” პრაქტიკა: ესაა დაახლოებით მრჩეველთა 15-კაციანი გუნდი, რომელიც ამა თუ იმ მინისტრს პოლიტიკის შემუშავებაში, დეპარტამენტთა საქმიანობის ზედამხედველობასა და სხვა არა ერთი ფუნქციის შესრულებაში ეხმარება.

ბიუროკრატიის საპირწონეს იღუა ყველაზე წარმატებულად ამერიკის შერთებულ შტატებში განხორციელდა, ე.წ. პრეზიდენტის აღმასრულებელი ოფისის სახით. პირველი ამგვარი ოფისი რუზველტმა შექმნა იმ მოტივით, პრეზიდენტს მხარში ამოღებოდა სჭირდებოდა. დღესდღეობით პრეზიდენტის ეს პირადი ბიუროკრატია რამდენიმე საბჭოსა და ოფისისაგან შედგება და თითქმის 1400 თანამშრომელს მოითვლის. ამ სტრუქტურის უმთავრესი შემადგენელი რგოლებია: თეთრი სახლის ოფისი, ანუ პრეზიდენტის უახლოესი პოლიტიკური მრჩეველები; მენეჯმენტისა და საბიუჯეტო ოფისი, რომელიც პრეზიდენტს საბიუჯეტო და საკანონმდებლო წინადადებების მომზადებაში ეხმარება; ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო, რომელსაც რჩევების მიცემა ევალება თავდაცვისა და საგარეო ურთიერთობათა საკითხებში, და ეკონომიკურ მრჩეველთა საბჭო, რომელიც პრეზიდენტს საკუთარ მოსაზრებებს აწვდის ეკონომიკურ პოლიტიკასთან დაკავშირებით.

ბიუროკრატიის ამგვარ საპირწონეთა შექმნის მიზანი იმ დისბალანსის აღმოფხვრაა, რაც თავს იჩენს ერთის მხრივ, არაპროფესიონალ, დროებით დასაქმებულ, რიცხვმრავალ პოლიტიკოსებსა და მათ საქმის მცოდნე, მუდმივ, პროფესიონალ მოხელეთა ურთიერთობებში. თუმცა, პოლიტიკური კონტროლის ამგვარ ფორმას თავისი ნაკლიც გააჩნია: ამერიკის პრეზიდენტის აღმასრულებელი ოფისის შემთხვევაში, ეს მთავრობის ორგანოთა დუბლირებას იწვევს, რაც თავის მხრივ, უფლებამოსილებათა კონფლიქტს და შიდაბიუროკრატიულ დაპირისპირებებს აღვივებს. ამის ყველაზე აშკარა გამოვლინებაა ის ლამის მუდმივი ანტაგონიზმი, რაც ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოსა და სახელმწიფო დეპარტამენტს შორის შეინიშნება. განსაკუთრებული საფრთხის შემცველი კი მაინც ის გარემოებაა, რომ უშუალოდ საკუთარი ნება-სურვილით შერჩეული მრჩეველებით გარემოცული პოლიტიკოსები პოლიტიკური რეალობის თაობაზე მხოლოდ იმას გაიგებენ, რისი მოსმენაც თავად სურთ.

შეჯამება

« ტერმინი “ბიუროკრატია” რამოდენიმე მნიშვნელობით მოიხმარება: თავდაპირველად იგი მოხელეთა და არა არჩეულ პოლიტიკოსთა მიერ მართვას აღნიშნავდა. საზოგადოებრივ მეცნიერებებში ბიუროკრატია, ჩვეულებრივ, ორგანიზების მოდელს აღნიშნავს. თუმცა, თანამედროვე პოლიტოლოგები ამ ტერმინს სახელმწიფოს ადმინისტრაციული მანქანის მნიშვნელობით ხმარობენ, თავად ბიუროკრატები კი ის არა-არჩევითი სახელმწიფო თუ საჯარო მოხელეები არიან, რომლებიც, შესაძლოა, ექვემდებარებოდნენ ან არც ექვემდებარებოდნენ პოლიტიკურ კონტროლს.

« ბიუროკრატის თაობაზე სამი ძირითადი თეორია არსებობს: ვებერისეული მოდელის თანახმად, ბიუროკრატია გონივრული მართვის ადმინისტრაციული მექანიზმია, და იგი თანამედროვე საზოგადოების მოწყობის დამახასიათებელ ფორმას წარმოადგენს. კონსერვატიული მოდელი განსაკუთრებულ ყურადღებას იმაზე ამახვილებს, თუ რამდენად ასახავს ბიუროკრატია კლასობრივ ინტერესებს და რამდენად შეუძლია წინააღმდეგობა გაუწიოს პოლიტიკურ კონტროლს. “გაბერილი” ბიუროკრატის მოდელის თანახმად, აშკარად იგრძნობა ტენდენცია ჭარბი მმართველობისაკენ, რისი მოზეხიც საჯარო მოხელეთა კარიერისტული კერძო ინტერესებია.

« ბიუროკრატის ძირეული დანიშნულება კანონისა და პოლიტიკის დანერგვა თუ აღსრულებაა სამთავრობო საქმიანობის ადმინისტრირების გზით: თუმცა, საჯარო მოხელეები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ მინისტრებისთვის პოლიტიკური რჩევის მიცემისა თუ სხვადასხვა ინტერესების გამოკვეთის მხრივ, და ასევე, პოლიტიკური სტაბილურობის შენარჩუნებისას მთავრობისა თუ ადმინისტრაციის ცვლილების დროს.

« ბიუროკრატული მანქანა ყოველთვის გარკვეული მიზნისა თუ დანიშნულების საფუძველზე ეწყობოდა, რაც მის დეპარტამენტებად, სამინისტროებად და სააგენტოებად დაყოფას განაპირობებს. ამ სტრუქტურაში, ცენტრალიზაციისა თუ დეცენტრალიზაციის ხარისხი მნიშვნელოვნად მერყეობს: თუმცა, დღესდღეობით, პოლიტიკის “კეთებისა” და მისი “გატარების” ურთიერთგამიჯვნის ტენდენციაც გამოიკვეთა და კერძო სექტორისთვის დამახასიათებელი მენეჯმენტის ათვისების სურვილიც.

« ბიუროკრატის გაკლენის ზრდას შიშით უყურებენ, როგორც გარკვეულ საფრთხეს დემოკრატიული ანგარიშვალდებულებისათვის. ბიუროკრატული ძალაუფლების უმთავრეს წყაროთა შორის აღსანიშნავია საჯარო მოხელეთა კონტროლი ინფორმაციის შემოსვლაზე, მიწოდებასა და მიღებულ გადაწყვეტილებათა გატარებაზე. ბიუროკრატის გაკონტროლების რამდენიმე გზა არსებობს: შესაძლოა შემუშავებულ იქნას ანგარიშვალდებულების მექანიზმები სამინისტროთა, საკანონმდებლო ორგანოთა, სასამართლოთა თუ სახალხო დამცველთა (ომბუდსმენთა) წინაშე. ასევე, შეიძლება შეიქმნას ბიუროკრატის საპირწონე — არჩევით პოლიტიკოსთა ალტერნატიული მრჩეველების ინსტიტუტის სახით.