

# თავი 1. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების არსი და ინსტიტუციონალური სისტემა

„როდესაც ეკონომიკურ საქმიანობას ვაწარმოებთ, ფაქტიურად ყველა ვეხმარებით იმ ხალხს, რომლებსაც არ ვიცნობთ. ჩვენ თავადაც გამუდმებით ვსარგებლობთ იმ ხალხის მომსახურებით, რომელზეც არაფერი არ ვიცით. ეს ყველაფერი ხდება შესაძლებელი იმიტომ, რომ ყველა ვეუფლებით ქცევის საერთო წესებს; ინსტიტუტების და ტრადიციების გიგანტური სისტემის მონაწილეები ვხვდებით.“

ფრიდრიხ ავგუსტ ფონ ჰაიეკი, ავსტრო-ინგლისელი მეცნიერი, ეკონომისტი და პოლიტიკური ფილოსოფოსი (1899 -1992).

- 1.1. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების არსი
- 1.2. სახელმწიფო – საზოგადოებრივი ადმინისტრირების მნიშვნელოვანი მექანიზმი
- 1.3. ადმინისტრირების სტრუქტურა – საზოგადოების კეთილდღეობის განმსაზღვრელი ატრიბუტი
- 1.4. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების ინსტიტუციონალური სისტემა

## 1.1 საზოგადოებრივი ადმინისტრირების არსი

საზოგადოებრივი ადმინისტრირება, როგორც მეცნიერება, XXI საუკუნის დასაწყისში მეტად აქტუალური და მნიშვნელოვანი ხდება, ვიდრე ოდესმე. დღესდღეობით, მსოფლიოს მოწინავე მეცნიერები მსჯელობენ იმაზე, თუ რა არის საზოგადოებრივი ადმინისტრირების მიზანი? რა ურთიერთდამოკიდებულებაში იმყოფებიან საზოგადოება და სახელმწიფო? უნდა იყოს თუ არა, სახელმწიფო ეკონომიკური პროცესების აქტიური მონაწილე? რითი განისაზღვრება სახელმწიფოს მონაწილეობა საზოგადოებაში? და ა.შ.

იმისათვის, რომ საზოგადოებრივი ადმინისტრირების შინაარსი გავიგოთ, საჭიროა ისეთი კატეგორიების განხილვა, როგორც არის ადმინისტრირება და მართვა.

ტერმინი **ადმინისტრირება** ლათინური წარმოშობისაა და ნიშნავს მართვას, ხელმძღვანელობას. თუმცა, მართვისა და ადმინისტრირების გათანაბრება არაკორექტულია, რადგან მართვა უფრო ფართო ცნებაა, ვიდრე ადმინისტრირება.

**მართვა** წარმოადგენს სისტემის სუბიექტის ზემოქმედების პროცესს ობიექტზე მიმდინარე მდგომარეობის შესანარჩუნებლად ან სისტემის ხარისხობრივად ახალ დონეზე გადაყვანის მიზნით. მართვის სამი ტიპი არსებობს:

- მართვის პროცესი ცოცხალ ბუნებაში (ბიოლოგიური და საბუნებისმეტყველო მეცნიერების შესწავლის საგანია);
- მართვის პროცესი არაცოცხალ ბუნებაში (ტექნიკური და ტექნოლოგიური მეცნიერების შესწავლის საგანია);
- მართვის პროცესი სოციალურ სისტემაში (სოციალური მეცნიერების შესწავლის საგანია).

მართვის პროცესი ანტიენტროპიულ ხასიათს ატარებს და მიმართულია სისტემის მოწესრიგებაზე. ეს შესაძლებელი ხდება შემდეგი ფუნქციების რეალიზაციის საშუალებით: დაგეგმვა, ორგანიზება, განჭვრეტა, კოორდინირება, რეგულირება, სტიმულირება, მოტივირება, კონტროლი. მართვის პროცესის საბოლოო მიზანი მართვის სისტემის ეფექტიანობის ამაღლებაა.

ადმინისტრირება მართვის ერთ-ერთი სახეობაა. იგი გულისხმობს მიზნების დასახვას და ამოცანების შემუშავებას. ადმინისტრირების პროცესის მიზანი გარკვეული პოლიტიკის შექმნაში მდგომარეობს. ადმინისტრირების პროცესი სახელმძღვანელო ფუნქციის მატარებელია. მართვის პროცესი კი აღნიშნული პოლიტიკის განხორციელებაზეა მიმართული.

**საზოგადოებრივი ადმინისტრირება** წარმოადგენს საზოგადოების მიზანმიმართული გავლენის პროცესს ქვეყანაში მიმდინარე პროცესებზე. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება გულისხმობს ზემოქმედებას საზოგადოებრივი ურთიერთობების სისტემაზე, მისი ეფექტიანობის ამაღლებისთვის. თავის მხრივ, საზოგადოებრივი ურთიერთობები წარმოადგენს რთულ სისტემას და მოიცავს ადამიანის ცხოვრების ისეთ სფეროებს, როგორც არის მატერიალური წარმოების სფერო, სოციო-კულტურული და პოლიტიკური სფეროები. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების შინაარსი მდგომარეობს ადამიანების, მოქალაქეების როლის გამოვლენაში საზოგადოებრივი ურთიერთობების მართვის პროცესში.

საზოგადოებრივი ურთიერთობების მართვის პროცესში გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ისეთი ისტიტუტის გამოყენებას, რომლის მეშვეობითაც ადამიანები გამოხატავენ თავიანთ ნებას ქვეყნის განვითარების საკითხებთან დაკავშირებით. აღნიშნული ნების გამოხატვა გარკვეული მექანიზმების გამოყენებით ხორციელდება, რომელშიც, პირველ რიგში, სახელმწიფო, ხელისუფლების სახით მიიჩნევა.

თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში ტერმინი **საზოგადოებრივი ადმინისტრირება** განმარტებულია, როგორც მეცნიერების დარგი სახელმწიფო საჯარო პოლიტიკის განვითარების, იმპლემენტაციისა და სწავლების შესახებ. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება მიზნად ისახავს საჯარო სიკეთების მეშვეობით საზოგადოების და სოციალური სამართლიანობის განვითარებას.

ბუნებრივია, ასეთი მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის გამო დაუშვებელია გვერდი აუაროთ სახელმწიფო მართვის ელემენტებს. ამიტომაც, საზოგადოებრივი ადმინისტრირება ისტორიულად დაკავშირებულია სახელმწიფო მართვასთან და ქვეყნის მაკროეკონომიკურ პოლიტიკასთან. ამდენად, საზოგადოებრივი ადმინისტრირების სუბიექტია სახელმწიფო (როგორც ადმინისტრირების განმახორციელებელი), რომელიც საჯარო პოლიტიკის (როგორც ინსტრუმენტის) მეშვეობით ახორციელებს საზოგადოების (როგორც სუბიექტის) კეთილდღეობაზე ზრუნვას. ვინაიდან, საზოგადოებრივი ადმინისტრირება წარმოუდგენელია სამოქალაქო საზოგადოების გარეაშე, სამოქალაქო საზოგადოება თვითონ წარმოგვიდგება ადმინისტრირების სუბიექტად. მართალია, საზოგადოებრივ ადმინისტრირებას ყველა ქვეყანაში სახელმწიფო აპარატი ახორციელებს, მაგრამ აქტიურ როლს ადმინისტრირების განხორციელებაში სამოქალაქო საზოგადოებაც თამაშობს. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება ეფექტურია სწორედ იმ ქვეყნებში, სადაც აქტიურია სამოქალაქო საზოგადოება. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება სახელმწიფო პოლიტიკის მხოლოდ ერთი მხარეა, იგი პოლიტიკის მსახურია, ქმნის მისი განხორციელების მბრძანებლურ-სამართლებრივ ფორმებსა და სტრუქტურებს.

საზოგადოებრივი ადმინისტრირება არის მეცნიერება, რომელიც სხვადასხვა მეცნიერებების საფუძველზე (სოციოლოგია, მენეჯმენტი, ფსიქოლოგია, პოლიტოლოგია, ეკონომიკა) მოწოდებულია გამოავლინოს საზოგადოებრივი ურთიერთობების ევოლუციის კანონზომიერებანი და პრინციპები.

## 12. სახელმწიფო - საზოგადოებრივი ადმინისტრირების მნიშვნელოვანი მიმართულებები

სახელმწიფო მმართველობის არსზე მეცნიერები და პრაქტიკოსები მთელს მსოფლიოში მჯელობენ. ერთ-ერთი ადრეული განმარტების მიხედვით „მართვის პრობლემა თავს იჩენს ყოველთვის, როცა ადამიანები საერთო მიზნის გარშემო ერთიანდებიან, როცა მთავრობა საზოგადოებრივი საქმიანობის ეფექტური წარმართვის ორგანიზებას ახდენს, სწორედ მაშინ გვაქვს საქმე იმასთან, რასაც სახელმწიფო მმართველობა ჰქვია“.

სახელმწიფო ადმინისტრირების თაობაზე თანამედროვე განსაზღვრებები ითვალისწინებს სხვადასხვა ასპექტებს. სახელმწიფო ადმინისტრირება საზოგადოებაში:

- არის ერთობლივი, ჯგუფური ძალისხმევა – საზოგადოებრივი სტრუქტურის ჩამოყალიბების მიზნით;
- მოიცავს ხელისუფლების სამივე შტოს – აღმასრულებელ, საკანონდებლო და სასამართლო შტოს და მათ ურთიერთმიმართებას;
- მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბებაზე და პოლიტიკური პროცესის განუყოფელი ნაწილია;
- მნიშვნელოვნად განსხვავდება კერძო სექტორის მმართველობისაგან;
- ასოცირდება მთელ რიგ კერძო ჯგუფებთან და ინდივიდებთან – საზოგადოებისათვის მომსახურების გაწევის თვალსაზრისით.

სახელმწიფო მმართველობა, როგორც ისტორიული განვითარების პროდუქტი, ჩამოყალიბდა მაშინ, როდესაც მასზე საზოგადოების მოთხოვნილება გაჩნდა. ადამიანებს ესაჭიროებოდათ ისეთი ინსტიტუტის ფორმირება, რომელსაც გადასცემდნენ სიცოცხლისუნარიანობის და კეთილდღეობის უზრუნველყოფის ფუნქციებს. ყველა სახელმწიფო ფუნქციის დელეგირებას ახორციელებს საზოგადოება და თავად ასრულებს სახელმწიფოს მიერ რეალიზებული საქმიანობის შეფასებას.

სახელმწიფო – ე.წ. სოციალური კონტრაქტის შედგენის ნაყოფია. მოქალაქეები ნებაყოფლობით გადასცემენ სახელმწიფოს თავიანთი უფლებების ნაწილს<sup>1</sup>, იმის მოლოდინში, რომ ის (სახელმწიფო) ბევრად ეფექტურად წარმართავს ეკონომიკურ და სოციალურ საქმიანობას და შეძლებს საზოგადოების კეთილდღეობის უზრუნველყოფას.

მსოფლიოში მიმდინარე პროცესებიდან გამომდინარე, საზოგადოებრივი ადმინისტრირება წარმოადგენს სწორედ ღონისძიებათა სისტემას, მიმართულს საზოგადოების კეთილდღეობაზე და განვითარების უზრუნველყოფაზე. თანამედროვე ლიტერატურაში საზოგადოებრივი ადმინისტრირება განიხილება, როგორც სახელმწიფოს პრაქტიკული, ორგანიზებული და მარეგულირებელი ზემოქმედება საზოგადოებრივ ყოფაცხოვრებაზე, რომლის მიზანიც არის ამ ყოფაცხოვრების შენარჩუნება, მოწესრიგება ან რეფორმირება. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება მოწოდებულია ირეკლავდეს ხალხის ცხოვრებას და შეესაბამებოდეს ხალხის მოლოდინს. ამ კონტექსტში, სახელმწიფო მართვის პროცესის ეფექტურობას და რაციონალურობას კი განსაზღვრავს ის ფაქტორი, თუ რამდენად დატვირთულია იგი საზოგადოებრივი პრობლემებით და მოთხოვნილებებით.

საზოგადოებრივი ადმინისტრირება არის საზოგადოების ზემოქმედების პროცესი ქვეყანაში მიმდინარე პროცესებზე. იგი მოწოდებულია მოახდინოს იმ ხელისუფლების გადაწყვეტილებების კორექტირება, რომელმაც შესაძლოა ერის კეთილდღეობაზე იმოქმედოს. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება გულისხმობს მოქალაქეების, ხალხის ნების გათვალისწინებას ქვეყანაში რეფორმების გატარების პროცესში. აქედან გამომდინარე, სოციალურ-ეკონომიკურ საკითხებთან დაკავშირებული სახელმწიფოს ნებისმიერი ქმედება საზოგადოებისათვის გამჭვირვალე უნდა იყოს. საზოგადოების შეგნების გადაწყვეტილების ნათელი მაგალითებია: არჩევნების პროცესი და რეფერენდუმი.

საზოგადოებრივი ადმინისტრირების სისტემა მყარად ჩამოყალიბებულია ევროპის ქვეყნებში, სადაც ხელისუფლების არაკორექტულ გადაწყვეტილებებს საზოგადოების მხრიდან მწვავე რეაქცია მოყვება. რეაქციის გამოხატვის ფორმებია მანიფესტაციები, მიტინგები, არასამთავრობო ორგანიზაციების და დამოუკიდებელი სატელეკომუნიკაციო საშუალებების გააქტიურება.

### **1.3. ადმინისტრირების სტრუქტურა - საზოგადოების კეთილდღეობის განმსაზღვრელი აზრი**

სადაც არ უნდა ხორციელდებოდეს ადმინისტრირება (საზოგადოებაში, წარმოებაში ან ნებისმიერ სხვა ცოცხალ ორგანიზმში), იგი არის ზემოქმედების პროცესი სისტემაზე, მისი მიმდინარე

<sup>1</sup> ეს უფლებები, როგორც წესი, ქვეყნების კონსტიტუციებითაა აღიარებული და შემდგომ დეტალურად სხვა საკანონმდებლო აქტებშია დეკლარირებული (ავტ.).

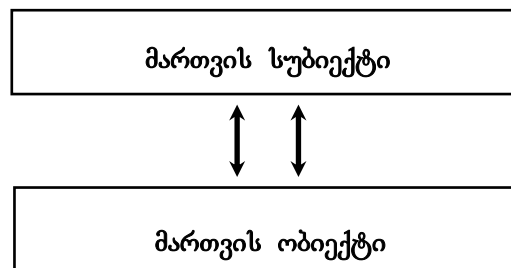
მდგომარეობის შესანარჩუნებლად ან მისი განვითარების მიზნით. მართვის სისტემის შინაგანი მოწყობა სტრუქტურის კატეგორიაში აისახება. სისტემის სტრუქტურის მნიშვნელობა და როლი უდიდესია, რადგან ის განაპრობებს სისტემის მთლიანობას და სიმყარეს. სწორედ სტრუქტურა არის შინაგანი წესრიგის მატერიალური მატარებელი.

საზოგადოებრივი სისტემების სტრუქტურას ორი განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანი მახასიათებელი აქვს:

1. საზოგადოებრივი სისტემების სტრუქტურა გამოხატავს მისი კომპონენტების და მათ შორის არსებული ურთიერთობების სპეციფიკას;
2. საზოგადოებრივი სისტემების სტრუქტურა დროში შედარებით მყარია.

ნებისმერი მათვის სისტემა შემდეგი კომპონენტებისაგან შედგება: სუბიექტი და ობიექტი. სუბიექტში იგულისხმება მმართველი სისტემა და ობიექტში - სამართავი სისტემა. მათ შორის არსებობს პირდაპირი კავშირები (იხ. ნახ. 1.1.).

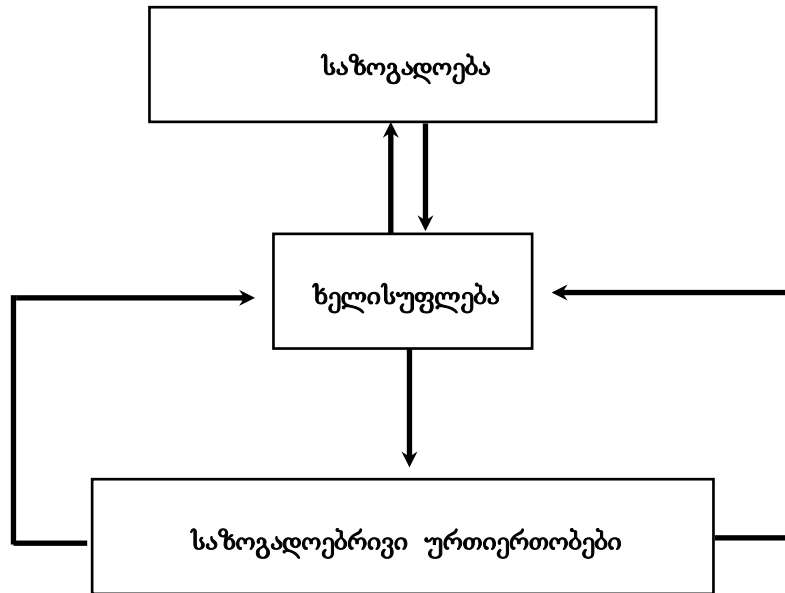
### ნახ. 1.1. მართვის სისტემის სტრუქტურა



**წყარო:** Пикулькин А.В. система государственного управлению –М.:ЮНИТИ –ДАНА. 2007., გვ. 50.

საზოგადოებრივი ადმინისტრირების სტრუქტურა რთულ სისტემას წარმოადგენს. მმართველი სისტემის როლში თვით საზოგადოება გამოდის, რომელიც ხელისუფლების შექმნის საშუალებით სამართავ ობიექტზე ახდენს გავლენას. ობიექტს კი ქვეყანაში არსებული საზოგადოებრივი ურთიერთობების სისტემა წარმოადგენს. მნიშვნელოვანია აღნიშვნა, რომ საზოგადოებრივი ადმინისტრირება სახელმწიფოს მიიჩნევს, როგორც საზოგადოების ნაშობს, რომელიც მოწოდებულია არა ადამიანების მართვისთვის, არამედ ადამიანებს შორის ურთიერთობების მოწესრიგებასა და დახვეწისათვის (იხ. ნახ. 1.2.).

ნახ. 1.2. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების მართვის სისტემის სტრუქტურა



**წყარო:** Пикулькин А.В. система государственного управления –М.:ЮНИТИ –ДАНА. 2007., გვ. 52.

სახელმწიფო მოწოდებულია დაეხმაროს ადამიანებს მათი დასახული მიზნების მიღწევაში სამართლებრივი სივრცის ფარგლებში. აქედან გამომდინარე, საზოგადოება და სახელმწიფო ერთ ცოცხალ ორგანიზმს შეადგენენ, რომელთა შორის კრიტიკული დაპირისპირების არსებობა ქვეყნისთვის შესაძლოა არასასურველი იყოს. ეს დაპირისპირება მხოლოდ დიალექტიკურ ხასიათს უნდა ატარებდეს და ურთიერთთანამშრომლობის ფარგლებს არ უნდა სცილდებოდეს.

სახელმწიფოს დანიშნულება იმაში მდგომარეობს, რომ საზოგადოებრივი ურთიერთობები ცხოვრების ყველა სფეროში მეტად ეფექტიანი გახადოს. მას ქვეყანაში არსებული პროცესების კომპლექსური სურათი გააჩნია და მართვის ფუნქციების გამოყენებით მოწოდებულია სახელმწიფო ადამიანების ქაოტურ, არასისტემურ და მოუწესრიგებელ ქმედებებს საერთო ვექტორი ჩამოუყალიბოს. ამ ვექტორის მიმართულება კი ქვეყნის განვითარება და კეთილდღეობაა. ამგვარად, სახელმწიფო მოწოდებულია საზოგადოებრივი სიკეთის შესაქმნელად.

საზოგადოებრივი ადმინისტრირების სტრუქტურის სპეციფიკა იმაში მდგომარეობს, რომ მართვის სისტემის მონაწილეები ადამიანი არიან, რითაც განპირობებულია უკუკავშირების არსებობა. ურთიერთკავშირი ხორციელდება სახელმწიფოსა და საზოგადოების შორის. ძლიერი უკუკავშირი

ახასიათებს მოწინავე ქვეყნების საზოგადოებას. იმ ქვეყნებს, რომლებშიც სახელმწიფო ხელისუფლება არ რეგულირდება და არ კონტროლდება საზოგადოების მხრიდან, როგორც წესი, ახასიათებთ საზოგადოების ცხოვრების დაბალი დონე. განვითარებად ქვეყნებში არ არის სტაბილური ეკონომიკის ზრდის პირობები. ისინი, როგორც წესი, პოლიტიკურად და ეკონომიკურად დამოკიდებულები არიან უფრო ძლიერ ქვეყნებზე. განვითარებადი ქვეყნების მმართველები, უპირატესობას ანიჭებენ მატერიალური სიმდიდრის გადანაწილებას და არა წარმოებას; ქმნიან არა კონკურირებად, არამედ მონოპოლიზირებულ გარემოს. ხელისუფლების ზემოთაღნიშნულ ქმედებებს მოსდევს საზოგადოების აქტიურობის და ნაყოფიერების შემცირება.

სწორად სტრუქტურირებული სახელმწიფო ადმინისტრირების სისტემა ქვეყნის განვითარების წინაპირობაა. საბოლოო ჯამში, კორექტულად აწყობილი ურთიერთქმედებები სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის ქმნის ერთიან სისტემას, მიმართულს ეროვნული ინტერესების განხორციელებაზე. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების სტრუქტურა არის ღერძი, რომელზეც ეყრდნობა მთელი „სახელმწიფო მანქანა“.

ზემოაღნიშნულის ნათელ მაგალითს ინგლისი და ესპანეთი წარმოადგენენ, რომლებმაც XVI-XVII საუკუნეებში ფედერალიზმიდან კაპიტალიზმისკენ გადასვლა განახორციელეს. ცნობილია, რომ მათ ერთნაირი საწყისი პირობები ჰქონდათ ინსტიტუციონალური ცვლილებების დაწყების დროს. თანამედროვე ეკონომიკაში ესპანეთი და ინგლისი კონკურენტებს აღარ განეკუთვნებიან. ინგლისმა შეძლო შეექმნა ისეთი ძლიერი ურთიერთკავშირები ხელისუფლებას და საზოგადოებას შორის, რომ დღეს ერთ-ერთი მოწინავე და მაღალგანვითარებული, სოციალურად უზრუნველყოფილი ქვეყანაა. ესპანეთი კი რჩება ოლიგარქიულ ქვეყნად, რომლის რეფორმებიც არის მიმართული არა მთლიანი საზოგადოების ეფექტურ ეკონომიკურ განვითარებაზე, არამედ ხელისუფლებასთან დაახლოებული ხალხის გამდიდრებაზე. აღნიშნული ფორმის უკიდურესად მახინჯ სისტემას რუსეთის ფედერაცია განეკუთვნება, სადაც საზოგადოების აზრი პრაქტიკულად იგნორირებულია და რეფორმები მხოლოდ ხელისუფლებაში მოკალათებული ვიწრო კასტის ინტერესებს, მათ გამდიდრებას ემსახურება.

## **14. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების ინსტიტუციონალური სისტემა**

საზოგადოებრივი ადმინისტრირების ინსტიტუციონალური სისტემა შედგება ფორმალური და არაფორმალური წესებისაგან.

**ფორმალური წესები** წარმოადგენენ ოფიციალურ დოკუმენტაციაში ფიქსირებულ წესების და კანონმდებლობის ერთობლიობას, რომლებსაც უნდა ექვემდებარებოდეს ადამიანთა ქცევა. წესების დაუმორჩილებლობა იწვევს გარკვეული სადამსჯელო სანქციების გამოყენებას სახელმწიფოს მხრიდან.

**არაფორმალური წესები** წარმოადგენს საზოგადოებაში მიღებული პირობითი ქცევის კოდექსს. არაფორმალური წესების იგნორირება საზოგადოების მიერ განსჯას და რისხვას იწვევს.

საზოგადოებაში ჩამოყალიბებულ ფორმალურ და არაფორმალურ წესებს და ნორმებს მეცნიერულ ლიტერატურაში ინსტიტუციონალური სისტემა ეწოდება. მისი მიზანია საზოგადოებაში არსებული დაპირისპირების მინიმიზება და მრავალწახნაგოვანი ინტერესების სინქრონიზება. ინსტიტუციონალურ სისტემას ქმნის სახელმწიფო. წესების და ნორმების დანერგვა საზოგადოებაში არსებულ ურთიერთობებს განაპირობებს. მართვის ინსტიტუციონალურ სისტემაზე დამოკიდებულია საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება. მსოფლიო ისტორიის განვითარების ანალიზი მიგვანიშნებს, რომ საზოგადოების განვითარების ისტორია, უპირველეს ყოვლისა არის ინსტიტუციონალური ცვლილებების ისტორია. ქვეყნებს დინამიური ინსტიტუციონალური სისტემით ახასიათებს ეკონომიკური ზრდა, ადამიანების უფლებების გაფართოება და მოსახლეობის სოციალური უზრუნველყოფა.

ამ შემთხვევაში ჩვენს ხელთ კვლავ რუსეთის ფედერაციის მაგალითია, ვინაიდან რუსეთის ბუნებრივი რესურსების პოტენციალი უნიკალურია: მას მსოფლიო სათბობ-ენერგეტიკული მარაგის 30% ეკუთვნის; მოპოვებული სასარგებლო წიაღისეულის ღირებულება კი 95-105 მლრდ. დოლარს აღემატება<sup>2</sup>. რუსეთის გაზის მარაგი 47700 მლრდ. მ<sup>3</sup>-ს წარმოადგენს. შედარებისთვის, ამერიკის შეერთებულ შტატებში მარაგი 4714 მლრდ. მ<sup>3</sup>-ია. მიუხედავად ზემოთაღნიშნულისა, მეოცე საუკუნის ბოლოს რუსეთის ეკონომიკამ დიდი კრიზისი განიცადა<sup>3</sup>.

ჩვენს ხელთ ასევე ისეთი ქვეყნების მაგალითია, როგორცია იაპონია, ამერიკა, კორეა, ჰონკონგი. ზემოთ აღნიშნული ქვეყნები ბუნებრივი რესურსებით ღარიბი ქვეყნები არიან. მათ რთული კლიმატური პირობები ახასიათებთ. მიუხედავად ამ დაბრკოლებებისა, ამ ქვეყნების ეკონომიკა სწრაფი ტემპებით ვითარდება. ამერიკის შეერთებული შტატები და იაპონია არიან მსოფლიოში აღიარებული, როგორც მეცნიერულ-ტექნიკური განვითარების წინამძღვრები. ჩვენი აზრით, მათ სოციალურ-ეკონომიკურ ზრდას მნიშვნელოვანწილად სწორად სტრუქტურირებული მართვის სისტემა განაპირობებს.

გამომდინარე ზემოაღნიშნულიდან, სხვადასხვა ქვეყნებში საზოგადოებრივი ადმინისტრირების ინსტიტუციონალური სტრუქტურა ძალზედ განსხვავებულია. ის დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე: ისტორიულ და კულტურულ წარსულზე, სახელმწიფო მოწყობის სისტემაზე, დემოკრატიის ხარისხზე, სამოქალაქო საზოგადოების ცნობიერების დონეზე, მენტალიტეტზე და სხვა.

<sup>2</sup> Язев В.А., Государство и бизнес. Основы социально-экономического партнёрства –М.: Наука, 2002., გვ. 31.

<sup>3</sup> Хузмиев И.К., Научные труды вольного экономического общества России.-М.: Наука, 2003., гв. 32.



---

## **A. ადმინისტრაციული მეცნიერება**

თავდაპირველად განვიხილავ ზოგადად საჯარო ადმინისტრაციის ბუნებას და ადმინისტრაციული მეცნიერების ფარგლებში მისი კვლევის მეთოდოლოგიურ ასპექტებს.

### **I. ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი**

#### **1. ადმინისტრაცია**

ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანია საჯარო ადმინისტრაცია, ანუ სახელმწიფო ადმინისტრაცია.<sup>1</sup>

ადმინისტრაცია აქვს არასახელმწიფო, კერძო სტრუქტურასაც. ერთი შეხედვით, კერძო და საჯარო ადმინისტრაციას შორის განსხვავება კერძო და საჯარო სამართლის მეშვეობით შეიძლება იყოს მიზანშეწონილი. თუმცა, რეალობა ამ შესაძლებლობას ეჭვის ქვეშ აყენებს. სინამდვილეში სახეზე გვაქვს სახელმწიფო ადმინისტრაციული ფუნქციების, როგორც საჯარო-სამართლებრივი, ისე კერძო-სამართლებრივი ფორმით განხორციელების შესაძლებლობა. ამასთან, თანამედროვე სამყაროში მზარდია ტენდენცია, როდესაც კერძო ორგანიზაცია უშუალოდ ახორციელებს საჯარო ადმინისტრაციის ზოგიერთ ამოცანას. ამას ემატება შიდაორგანიზაციული მსგავსება და ბევრი საერთო პრობლემა თუ თემა, რომლებიც საჯარო და კერძო ადმინისტრაციებს შორის არსებობს.

---

<sup>1</sup> Bogumil, Jörg/Jann, Werner, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2005; Püttner, Günter, Verwaltungswissenschaft, 4. Aufl., 2007; Schuppert, Gunnar Folke, Verwaltungswissenschaft, 2000; Thieme, Werner, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 1984; Wimmer, Norbert, Dynamische Verwaltungslehre, 2004; Wipfler, Johann, Leitfaden der Verwaltungslehre, 1979.

მიუხედავად იმისა, რომ კერძო და საჯარო ადმინისტრაციებს შორის ბევრი მსგავსებაა, მნიშვნელოვანია საჯარო ადმინისტრაციის არსებითი ელემენტების განსაზღვრა. ამაში მისი მატერიალური და ფუნქციონალური აღქმა დაგვეხმარება.

### **a) საჯარო ადმინისტრაციის მატერიალური გაგება**

მატერიალური, ანუ ინსტიტუციონალური გაგებით, საჯარო ადმინისტრაცია არის სახელმწიფოს ის ორგანიზაციული სფერო, რომელიც არ არის საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ნაწილი და უშუალოდ არც მთავრობის იდენტურია.<sup>2</sup>

აღნიშნულ გაგებას ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი უდევს საფუძვლად. ერთი მხრივ, იგი ხაზს უსვამს საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებისგან საჯარო ადმინისტრაციის, როგორც ინსტიტუტის, დამოუკიდებლობას და, მეორე მხრივ, ის აღნიშნავს, რომ საჯარო ადმინისტრაცია ერთგვარად დამოუკიდებელია მთავრობის, როგორც პოლიტიკური ორგანოს, მიმართაც. საჯარო ადმინისტრაცია აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთ ინსტიტუციონალურ ნაწილს წარმოადგენს.

საჯარო ადმინისტრაციის, როგორც დამოუკიდებელი ინსტიტუტის, არსებითი ელემენტების განსაზღვრებისთვის, მნიშვნელოვანია მასში დასაქმებულ პირთა დამოუკიდებელი სტატუსის წარმოჩენა. საჯარო ადმინისტრაციაში დასაქმება პიროვნების კვალიფიკაციას და მის განსაკუთრებულ უნარებს ემყარება, ხოლო მისი შემდგომი დანინაურება კარიერის პრინციპის შესაბამისად ხორციელდება.

<sup>2</sup> Thieme, Werner, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 1984, S. 3.

ამაში ვლინდება საჯარო ადმინისტრაციის მოხელეთა ერთგვარი პროფესიული თვითმყოფადობა.

საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებში საჯარო მოხელეთა ერთგვარი თვითმყოფადობა აყალიბებს დამოუკიდებელ პროფესიულ ქცევის წესებს, რაც მყარ საფუძველს ქმნის განსხვავებული სოციალური ჯგუფის არსებობისთვის, რომელსაც საკუთარი პროფესიული ეთოსი გააჩნია. სწორედ ამ დამოუკიდებელი სოციალური ჯგუფის არსებობასა და საქმიანობაში ვლინდება აღმასრულებელ ხელისუფლებაში საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუციონალური ბუნება.

### **b) საჯარო ადმინისტრაციის ფუნქციონალური გაგება**

საჯარო ადმინისტრაცია ადამიანების მეშვეობით ფუნქციონირებს. ადმინისტრაციის მეცნიერება ძირითადად საჯარო ადმინისტრაციაში დასაქმებულ ადამიანთა საქმიანობას იკვლევს. ეს საქმიანობა ზოგადად გარკვეულ მომსახურების განწევაში ან გადაწყვეტილების მიღებაში ვლინდება.

ადმინისტრაციული მომსახურების ფორმები სხვადასხვა სფეროში იჩენს თავს. მაგალითისთვის, საპოლიციო საქმიანობაში ეს მომსახურება უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში გამოიხატება. ელექტროენერჯით და წყლით უზრუნველყოფას კომუნალური მომსახურების სფეროში აქვს ადგილი, ხოლო საგანმანათლებლო მომსახურება განათლებისა და მეცნიერების სფეროში გვხვდება. ასეთი სახის მომსახურებები არ წარმოადგენს ადმინისტრაციის მეცნიერების კვლევის ინტერესს. მათი შესწავლით სხვა მეცნიერებებია დაკავებული.

ადმინისტრაციის მეცნიერება ძირითადად საჯარო ადმინისტრაციის გადანყვეტილებებს იკვლევს. ეს გადანყვეტილებები შეიძლება განსხვავებული ასპექტებით იყოს განხილული, იქნება ეს პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციოლოგიური თუ ფსიქოლოგიური. ადმინისტრაციის მეცნიერებისთვის ყოველი ეს ასპექტი თანაბარი მნიშვნელობის მქონეა.

### **ც) დასკვნა**

დასკვნის სახით შეიძლება საჯარო ადმინისტრაციის ორი მნიშვნელოვანი ელემენტის გამოყოფა. უწინარეს ყოვლისა, აუცილებელია ადმინისტრაციის ინსტიტუციონალური, მისი მატერიალური გაგება. ამასთან ერთად, საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის შესასწავლად მნიშვნელოვანია იმ ფაქტორების ანალიზი, რომლებიც საჯარო-ადმინისტრაციულ გადანყვეტილებებს განაპირობებს. მოკლედ, ადმინისტრაციის მეცნიერება ორიენტირებულია საჯარო ადმინისტრაციაზე, როგორც ინსტიტუტზე და მის ფუნქციონალურ საქმიანობაზე.

## თავი 2. სახელმწიფო მართვის და ადმინისტრირების ჩამოყალიბების ისტორია

„იდეალური იქნება ისეთი საჯარო სამსახურის შექმნა, სადაც მოხელეები იმდენად კულტურულნი და განათლებულნი არიან, რომ პატიოსნად და აზრიანად იმუშაონ, რაც ისევ და ისევ საზოგადოებრივ მოთხოვნებსა და მოსაზრებებს ეფუძნება და რომელსავე არჩევნებისა და გამუდმებული საზოგადოებრივი კრიტიციზმის მეშვეობით დავუქვემდებარებთ საზოგადოებრივ მისწრაფებებს.“

ვუდრო ვილსონი, აშშ-ს 28-ე პრეზიდენტი (1913-1921).

- 2.1. სახელმწიფო მართვის ჩამოყალიბების ისტორია
- 2.2. ადმინისტრირების მეცნიერება: ვუდრო ვილსონი
- 2.3. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება ევროპაში
- 2.4. ხელისუფლების განვითარების სტადიები
- 2.5. საზოგადოება და ხელისუფლება
- 2.6. ურთიერთმიმართება საზოგადოებრივ აზრსა და ადმინისტრაციას შორის

### 2.1 სახელმწიფო მართვის ჩამოყალიბების ისტორია

თეორია სახელმწიფო მმართველობის შესახებ სამ ეტაპად ვითარდებოდა და საბოლოოდ როგორც დამოუკიდებელი დარგი, იგი ჩამოყალიბდა XIX საუკუნის დასასრულს. სახელმწიფო ადმინისტრირების თეორიის პირველი ეტაპი უკავშირდება ისეთ ცნობილ მეცნიერ-ეკონომისტებს, როგორც არის ვუდრო ვილსონი, მაქს ვებერი, ფრიდრიხ გუნდაუ. დღევანდელი სახე სახელმწიფო ადმინისტრირებამ, როგორც მეცნიერების კვლევის სფერომ, ამერიკის შეერთებულ შტატებში მიიღო.

სახელმწიფო ადმინისტრირება უკავშირდება XIX საუკუნის ბოლოს ამერიკის რეფორმისტულ მოძრაობას. ახალგაზრდა რეფორმატორებმა თეოდორ რუზველტმა, ვუდრო ვილსონმა და ლუის ბრენდსმა 1890-ან წლებში ომი გამოაცხადეს ამერიკის ხელისუფლებაში დამკვიდრებულ კორუფციასა და პატრონაჟს. მათ მცდელობებსა და ძალისხმევას შედეგად მოჰყვა ახალი ტიპის ხელისუფლების ჩამოყალიბება: “შეიქმნა საჯარო სამსახურის სისტემა, რაც გულისხმობდა მოხელეთა სამსახურში დაქირავებას წერითი გამოცდების საფუძველზე, ანაზღაურების მატებას თანამდებობრივ ზრდასთან ერთად და განუკითხავი დაქირავებისა და სამსახურიდან გათავისუფლებისაგან მოხელეთა დაცვას. პოლიტიკოსთა გავლენის შესამცირებლად მათ ჩამოყალიბეს დამოუკიდებელი საჯარო კომპეტენციის ინსტიტუტები, გამიჯნეს მართვის ფუნქციები და შემოიტანეს არჩევითი თანამდებობების პრინციპი. შეიქმნა ქალაქის მენეჯერის პროფესია - მმართველის, რომელიც პოლიტიკური ზეგავლენის მიუკერძოებლად მართავდა ბიუროკრატიული ადმინისტრაციის სისტემას<sup>1</sup>”.

სახელმწიფო მმართველობის თეორიის ჩამოყალიბება 1887 წელს ვუდრო ვილსონის მიერ გამოქვეყნებულ ესსეს უკავშირდება. მასში მმართველობის ძირითადი პრინციპებია ჩამოყალიბებული. თავისთავად ვილსონის ესსე რეფორმისტული ხასიათის იყო. მან ამხილა ამერიკის სახელმწიფო

<sup>1</sup> David Osborne, Ted Gaebler, Reinventing government, How the entrepreneurial Spirit is transforming the public sector, 1992., გვ. 13.

ადმინისტრაციის მუშაობის არაეფექტურობა და მის სტრუქტურებში არსებული კორუფცია 80-ან წლებში.

პირველი ამოცანა, რომელიც ვილსონმა დასახა, იყო სამთავრობო ორგანიზაციების მუშაობის ეფექტურობის ზრდა. მისი შეხედულებით, საჭირო იყო სახელმწიფო სექტორში მოტივაციის გაძლიერება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ იმ პერიოდში ბიზნესი და მრეწველობა განვითარება ამერიკაში მძლავრად ვითარდებოდა. ბიზნეს-ორგანიზაციები სახელმწიფო ორგანიზაციებისათვის საუკეთესო სამაგალითო მოდელს წარმოადგენდა. სწორად ამიტომაც სახელმწიფო მმართველობის თეორია ძირითადად ბიზნესის მართვის საფუძვლებს ეყრდნობოდა და ძლიერი ხელისუფლებისა და ადმინისტრაციული აპარატის აუცილებლობას აღიარებდა<sup>2</sup>.

## **2.2. ადმინისტრირება, როგორც მენეჯერების კვლევის სფერო: ვუდრო ვილსონი**

„ჩემი აზრით, ნებისმიერი პრაქტიკული მეცნიერების კვლევას მისი შესწავლის საჭიროება განაპირობებს<sup>3</sup>. ამდენად ის, რომ ადმინისტრირების უდავოდ პრაქტიკული მეცნიერება ადგილს იმკვიდრებს ჩვენი ქვეყნის კოლეჯების სასწავლო კურსებში ამტკიცებს, რომ ამ ქვეყანას ადმინისტრირების შესახებ მეტიც გაგება, მეტიც ცოდნა სჭირდება. რა თქმა უნდა, ჩვენ არ დავესესხეთ კოლეჯების სასწავლო პროგრამებს იმის დასამტკიცებლად, თუ რამდენად საჭიროა ჩვენს მიერ დაგეგმილი კვლევა. ისედაც მიღებული და გაზიარებულია აზრი იმის შესახებ, რომ თანამედროვე მოძრაობა, რომელსაც საჯარო სამსახურის რეფორმა ეწოდება, არ უნდა დასჯერდეს თავის პირველად მიზანს და ცვლილებები უნდა შეიტანოს არა მარტო ადამიანური რესურსების მართვისა და გამოყენების, არამედ ორგანიზაციების მოწყობისა და სახელისუფლებო უწყებებში დამკვიდრებული მეთოდების დახვეწის თვალსაზრისითაც. ცხადია, რომ ორგანიზაციებსა და მეთოდებს ისევე სჭირდება რეფორმა, როგორც პესონალს. ადმინისტრაციული კვლევის მიზანია, პირველ რიგში, იმის აღმოჩენა, თუ რა უნდა გააკეთოს წარმატებულმა ხელისუფლებამ და მეორე, როგორ შეიძლება სწორი მმართველობის დამკვიდრება მაქსიმალური ეფექტიანობისა და ფულის და ენერჯის მინიმალური ხარჯვის ფონზე. ორივე ეს მოვლენა დაკვირვებით უნდა იქნას შესწავლილი.

ადმინისტრირების მეცნიერება პოლიტიკური მეცნიერების ნაყოფია წარმოადგენს, რომელსაც დაახლოებით 2200 წლის წინ ჩაეყარა საფუძველი. რაც შეეხება ადმინისტრაციის კვლევას, იგი XX საუკუნის წარმონაქმნია.

რა არის იმის მიზეზი, რომ ჩვენს დროის დეფიციტით მოცულ ეპოქაში მიიპყრო მან ყურადღება? ადმინისტრირება მმართველობის შემადგენელი ნაწილია, მეტიც, ის ხელისუფლების ქმედებებს განსაზღვრავს და მისი აღმასრულებელი, საოპერაციო ყველაზე დიდი ელემენტია. ამიტომაც ვფიქრობთ, ხელისუფლებას თავიდანვე უნდა მიეპყრო ყურადღება ამ სფეროსათვის და მოეთხოვა მკვლევარებისა და მეცნიერებისაგან მისი დეტალური შესწავლა.

მაგრამ დღემდე არავის არ ჩაუტარებია სისტემური კვლევა ადმინისტრაციის, როგორც ხელისუფლების შტოს შესახებ. პოლიტიკის მეცნიერთა ყველა ნაშრომი აქამდე მხოლოდ ხელისუფლების კონსტიტუციას (სტრუქტურას, შემადგენლობას) ეხებოდა, მათ შორის სახელმწიფო მოწყობას, სუვერენულობის ბუნებასა და არსს, ძალაუფლებას და სახელისუფლებო პრეროგატივებს, იმ ფუძემდებლურ პრინციპებს, რომლებიც ხელისუფლებას განახორციელებს და მიზანს, რომელსაც ხელისუფლება ემსახურება ადამიანის ბუნებისა და შესაძლებლობებიდან გამომდინარე. ძირითადი დაპირისპირება თეორიულ ასპექტში წარმოიშობოდა მონარქიისა და დემოკრატიის პრინციპებს შორის, სადაც ოლიგარქია თავისი პრივილეგიების განმტკიცებას ცდილობდა, ტირანია კი თავისი

<sup>2</sup> დოლიძე ნ. „სახელმწიფო მმართველობისა და ორგანიზაციული მენეჯმენტის საფუძვლები“, სახელმძღვანელო, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი – GIPA, თბ. 2006. გვ. 4.

<sup>3</sup> Woodrow Wilson, The Study of Administration, (Source: Political Science Quarterly 2, June 1887), published in Classics of Public Administration, edited by Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, Sandra J. Parkes, Belmont: Thomson Learning Academic Resource Center, 2004, გვ. 22-34

მმართველობის გამართლების საშუალებას ეძებდა. ამ პრინციპების დაპირისპირების ქარცეცხლში ადმინისტრაციას საკუთარი ადგილის დასამკვიდრებლად დრო არც კი რჩებოდა. ძირითადი კითხვა ასეთი იყო: ვინ უნდა შექმნას კანონები და რა სახის უნდა იყოს ისინი? ის, თუ როგორ უნდა გატარებულიყო ეს კანონები – თანასწორობის პრინციპის დაცვით, სწრაფად და მიუკერძოებლად – ყურადღების გარეშე რჩებოდა და „პრაქტიკულ დეტალებად“ მიიჩნეოდა, რომლის მოგვარებაც „კლერკების“ საქმე უნდა ყოფილიყო, მას შემდეგ რაც მეცნიერები მთავარ და უმაღლეს პრინციპებზე შეთანხმდებოდნენ.

შემთხვევითი არ არის, რომ პოლიტიკური ფილოსოფია სწორედ ამ მიმართულებით განვითარდა. ნებისმიერი დროის ფილოსოფია, ჰეგელის თქმით: „სხვა არაფერია, თუ არა იმ ეპოქის სული, აბსტრაქტულ აზროვნებაში გამოხატული“, ხოლო პოლიტიკური ფილოსოფია, როგორც ყველა სხვა – თანამედროვეობის მოვლენათა სარკეა. ადრეულ პერიოდში ძირითად სწორედ ხელისუფლების კონსტიტუცია წარმოადგენდა, შესაბამისად ადამიანთა აზროვნებაც ამ საკითხით იყო მოცული. ადმინისტრაცია ადმინისტრატორთა გარდა არავის საზრუნავი არ იყო. ხელისუფლების ფუნქციები მარტივი იყო, რადგან თავად ცხოვრება იყო მარტივი. ხელისუფლება იმპერატიულობისა და მორჩილების პრინციპებით მართავდა, მოსახლეობის სურვილების გათვალისწინების გარეშე. არ არსებობდა საჯარო შემოსავლებისა და სახელმწიფო ვალდებულებების რთული სისტემა. ამდენად, ფინანსური სტრუქტურაც არ იყო თავსატეხივარი. მათ, ვისაც ძალაუფლება ეპყრა, არ უჩნდებოდა ამ ძალაუფლების გამოყენების პრობლემა. ერთადერთი და უმნიშვნელოვანესი კითხვა იყო: ვინ იქნება ხელიუფლების სათავეში? მოსახლეობა, მცირერიცხოვნობის გამო ადვილი სამართავი იყო, ისევე როგორც სახელმწიფო ქონება თუ კერძო საკუთრება. მრავალი სახის მეურნეობა არსებობდა, მაგრამ არ არსებობდა აქციები და წილები: საქონელი უფრო მეტი იყო, ვიდრე მისი ფლობის კანონიერი ინტერესი.

### **2.3. საზოგადოებრივი ადმინისტრირება ევროპაში**

რამ განაპირობა საზოგადოებრივი ადმინისტრირების კვლევა თავდაპირველად ევროპაში, სადაც ხელისუფლება იმთავითვე მონოპოლიური ხასიათის იყო და არა ინგლისში ან ამერიკაში, სადაც მთავრობა დიდი ხანია არჩევითია? ამას ორი მიზეზი აქვს: პირველი, ევროპაში ხელისუფლება არ ყოფილა დამოკიდებული ხალხის ნებაზე, შესაბამისად, მისი მოვალეობები და კომპეტენციაც უფრო ფართო იყო; მეორე, სახელისუფლებო მონოპოლიის შენარჩუნების სურვილმა მონოპოლისტები აიძულა მოეძიათ მმართველობის ყველაზე ეფექტური გზები. რა თქმა უნდა, ქვეყნების კომპაქტურობაც აადვილებდა ამ საქმეს.

ვფიქრობთ, ურიგო არ იქნება, ევროპულ სახელმწიფოებზე საუბრის დროს, თუ ამ საკითხს უფრო ჩაუვლირდებით<sup>4</sup>. მართალია, ინგლისი დროთა ცვალებადობას აჰყვას, მაგრამ მან მოახერხა პრივილეგირებული არისტოკრატის მმართველობიდან დემოკრატიულ სისტემაზე გადასვლა გარდამავალი პერიოდისათვის დამახასიათებელი სირთულეების გარეშე, თანდათანობითი კონსტიტუციური რეფორმებით, რომლებმაც, მართალია, ვერ დაიცვა ქვეყანა რევოლუციისაგან, მაგრამ საბოლოოდ მშვიდობიანი განვითარების გზაზე დააყენა. რაც შეეხება კონტინენტური ევროპის ქვეყნებს, წლების მანძილზე ისინი უშედეგოდ ებრძოდნენ ყოველგვარ ცვლილებებსა და სიახლეებს, რევოლუციებსაც კი უცვლიდნენ ხასიათს, აბსოლუტური ხელისუფლების მისწრაფებების შესაბამისად. ისინი იმდენად ცდილობდნენ თავიანთი სისტემის დახვეწას, რომ ყველა ჭანჭიკი მოშალეს, იმდენად შეარბილეს მმართველობის მეთოდები მართულთა ინტერესების სასარგებლოდ, რომ ყველა ფარული საფრთხე გამოააშკარავეს და იმდენად ცდილობდნენ საზოგადოების ყველა კლასის მოთაფლვას, რომ ხელიდან გაუშვეს მრეწველობის მართვის ბერკეტები. ბოლოს და ბოლოს, მათ მისცეს ხალხს კონსტიტუცია და არჩევანის უფლება, თუმცა მას შემდეგაც ცდილობდნენ დესპოტური მმართველობის შენარჩუნებას პატერნალური ნიღბის ქვეშ. ხელისუფლება იმდენად მიესადაგა ხალხის მოთხოვნებს, რომ რეალურად ეფექტურობა დაკარგა, დაიმკვიდრა კეთილგანწყობილი

<sup>4</sup> ამ შემთხვევაში, ბუნებრივია, ინგლისი არ იგულისხმება (ავტ.).

„მამის” სახელი, რომ ანგარიშგასაწვეიც კი აღარ გახდა. ასეთი მდგომარეობის გამოსწორებას კვლევა დასჭირდა.

ოკეანის გამოღმა ჩვენ ამ დროს ხელისუფლებასთან სერიოზული პრობლემები არც გვქონია. ახალი ქვეყანა ყველას დასასაქმებლად პოულობდა ადგილს, ხელისუფლება ლიბერალურ პრინციპებს ეფუძნებოდა, პრაქტიკული პოლიტიკა კი შეუზღუდავ შესაძლებლობებს მოიცავდა. ჩვენც მივეჩვიეთ დაგეგმვისა და ადმინისტრირების განსაკუთრებული მეთოდების გარეშე ცხოვრებას. ევროპული პრესა გაბუდებით ამდიდრებდა ჩვენს ბიბლიოთეკებს ნაშრომებით, რომლებიც ხელისუფლებათა გამოცდილებასა და კვლევას ეძღვნებოდა, მაგრამ მათ სათანადო ყურადღება არ მივაქციეთ. ჩვენი მთავრობა განებივრებული ბავშვივით იყო და მოუქნელი გახდა. მისი ძალა და ენერჯია აღარ ემორჩილებოდა მისივე არსებობის რიტმს. მას საკუთარი ძლიერების მართვისათვის საკმარისი ცოდნა და ჩვევები აღარ ჰქონდა. ქვეყნის სიდიდე ყოველთვის უპირატესობას გვაძლევდა ევროპელებთან შედარებით და ჯანსაღი და მარტივი კონსტიტუციური განვითარების საფუძველი იყო. მაგრამ ადმინისტრაციული მოწყობისა და ადმინისტრაციული ცოდნის საფუძველზე მართვის ახალი სისტემის შექმნის დრო როცა დადგა, აშკარად გამოჩნდა ყველა ის სისუსტე, რაც ჩვენს ქვეყანას ტრანსატლანტიკურ ქვეყნებთან შედარებით ახასიათებს, შევეცდებით, სწორედ ეს გამოვიკვლიოთ.

## **2.4. ხელისუფლების განვითარების სპალიზი**

თანამედროვე სამყაროს წამყვანი ქვეყნების კონსტიტუციური ისტორიის მიხედვით, არსებულ სისტემათა შორის ყველაზე განვითარებული ქვეყნების მაგალითით შეიძლება ხელისუფლების განვითარების სამი სტადია გამოვყოთ, რასაც, ჩემი აზრით, განვითარებადი ქვეყნების ხელისუფლებებიც ვერ ასცდებიან. პირველი ეტაპი აბსოლუტურ მმართველთა ხანაა, როდესაც ადმინისტრაციული სისტემაც აბსოლუტური მმართველობის მეთოდებს მიესადაგება. მეორე ეტაპზე ხდება კონსტიტუციის ფორმირება და აბსოლუტურ მმართველობას სახალხო კონტროლი ენაცვლება, როცა ადმინისტრაციის ფუნქციები თითქმის მთლიანად უგულებელყოფილია; მესამე ეტაპზე კი ხალხი არსებული კონსტიტუციის საფუძველზე თვითონ ცდილობს ადმინისტრაციული სისტემა განავითაროს.

დღეს ადმინისტრაციული პრაქტიკის თვალსაზრისით უპირატესობა იმ ხელისუფლებებს აქვთ, რომლებიც ერთდროულად ახორციელებენ აბსოლუტურ მმართველობას და ასევე თანამედროვე პოლიტიკური განვითარების პრინციპებს ახორციელებენ. აშკარა ხდება, რომ მთავრობა მართულთა სამსახურში დგას. ასეთ სისტემებში ადმინისტრაცია ორგანიზებულია იმგვარად, რომ საზოგადო ნება მაქსიმალურად მარტივად და ეფექტურად დააკმაყოფილოს.

ისტორიის მიხედვით, მაგალითად, პრუსიაში, სადაც ადმინისტრაციის სისტემა ყველაზე მეტად დახვეწილი იყო, ფრიდრიხ დიდი, მიუხედავად მისი მკაცრი მმართველობისა, საკუთარ თავს სახელმწიფოს მთავარ მსახურად მოიაზრებდა და თავის უმნიშვნელოვანეს საქმედ ხალხის ნდობას თვლიდა; მან მამამისის დანატოვარზე ჩამოაყალიბა პრუსიის საჯარო სამსახური, რომელიც მართლაც ეფექტურად ემსახურებოდა ხალხს. ასევე მისი მემკვიდრე, ფრიდრიხ უილიამ III განაგრძობდა მამის საქმეს და ისეთი მტკიცე ადმინისტრაციული სისტემა შექმნა, რომელიც ამ ქვეყანაში დღესაც მოქმედებს. შეიძლება ითქვას, რომ პრუსიის სახელმწიფო მოწყობა მთლიანად სამეფო ნებიდან მომდინარეობდა.

დაახლოებით იმავე გზით ვითარდებოდა სახელმწიფო ადმინისტრირების სისტემა თანამედროვე საფრანგეთში, თავისი ტერიტორიის სიმეტრიული დაყოფითა და სამთავრობო უწყებების საფეხურებრივი გრადაციებით. რევოლუციის დღეებში (დამფუძნებელი ასამბლეის დღეებში) იწერებოდა კონსტიტუცია, რევოლუციამ კონსტიტუციური განვითარების ეპოქას ჩაუყარა საფუძველი,



მაგრამ თავად რეკოლუცია ამ ეტაპს არ განეკუთვნება. მან შეარყია აბსოლუტური მმართველობა, თუმცა ვერ დაანგრია იგი. ნაპოლეონი საფრანგეთის მონარქთა მემკვიდრედ იქცა და ისეთივე შეუზღუდავ ძალაუფლებას ახორციელებდა.

საფრანგეთის ადმინისტრაციის ხელახალი დაკომპლექტება ნაპოლეონის მიერ კიდევ ერთი მაგალითია იმისა, თუ როგორ შეუძლია აბსოლუტური მმართველის ერთპიროვნულ ნებას დახვეწოს საჯარო მექანიზმები კონსტიტუციური ეპოქის ზღურბლზე. კორპორატიული სახალხო ნება ვერასდროს მოახერხებდა ისეთი ეფექტური სისტემის მოწყობას, როგორც ეს ნაპოლეონმა მოახერხა. ასეთი სისტემა, რომელიც ძალიან მარტივი იყო (ადგილობრივი დამკვიდრებული პირობების ხარჯზე) და ლოგიკურად ახდენდა გავლენას სახალხო არჩევანზე, შეიძლება გამოეცხადებინა დამფუძნებელ ასამბლეას, მაგრამ ვერასდროს განახორციელებულიყო დესპოტის ერთპიროვნული და შეუზღუდავი ძალაუფლების გარეშე. „მერვე წლის“ სისტემა მანქანასავით უნაკლო იყო. გარდა ამისა, ის დიდწილად იმავე დესპოტიზმთან მიბრუნებასაც ნიშნავდა, რომელსაც ნაპოლეონი თავად ებრძოდა.

მეორე მხრივ, იმ ერთა შორის, რომლებმაც კონსტიტუციის შექმნისა და სახალხო რეფორმების ეპოქაში შეაბიჯეს ადმინისტრაციულ სისტემაში ლიბერალური პრინციპების დამკვიდრებამდე, ამ სისტემის დახვეწა მხოლოდ სანახევროდ შესძლეს. ნებისმიერი ერისთვის ადვილია კონსტიტუციის შექმნის პროცესში ჩართვა, გაცილებით რთულია ამ პროცესის დასრულება და საზოგადოებისთვის განსწავლული, გამოცდილი ადმინისტრაციული ოფისების შეთავაზება. კონსტიტუციის დახვეწა და მასზე მუშაობა გაუთავებლად შეიძლება. ჩვეულებრივ, კონსტიტუცია ცვლილებებისა და დამატებების გარეშე ათ წელიწადზე მეტს ვერ ძლებს, ხოლო ადმინისტრაციული დეტალების დასამუშავებლად დრო გაცილებით გვიან დგება.

ამ შემთხვევაში, რა თქმა უნდა, მაგალითად ინგლისი და ჩვენი ქვეყანა, საქართველო გამოგვადგება. ანუთა პერიოდში, ჰენრი II-ს დროს, სანამ კონსტიტუციური ცხოვრება ფეხს მოიკიდებდა დიდი ქარტიის წყალობით, საკანონმდებლო და საკმაოდ თანმიმდევრული და ეფექტური ადმინისტრაციული რეფორმების განხორციელება დაიწყო, რასაც საკმაოდ მტკიცე, ურყევი მიზანი და მისწრაფება ელო საფუძვლად. სამეფო ინიციატივა ინგლისში, ისევე როგორც ყველგან, სახელმწიფოებრივ განვითარებას უცვლელ ერთპიროვნულ ნებას უქვემდებარებდა. მაგრამ იმპულსური, არათანმიმდევრული რიჩარდი და სუსტი ჯონი, რომელიც მარტივად ექცეოდა სხვათა ზეგავლენის ქვეშ, ვერ ახერხებდნენ იმ სქემების განხორციელებას, რაც მამებისგან მემკვიდრეობით ერგოთ. მათი მეფობის პერიოდში ადმინისტრაციული განვითარება კონსტიტუციურმა კინკლაობამ შეცვალა და პარლამენტმაც ძალაუფლება ხელში ჩაიგდო, სანამ რომელიმე ინგლისელი მონარქი გამოავლენდა პრაქტიკულ უნარს, სახელმწიფოში საჯარო სამსახურის სამართლიანი და სიცოცხლისუნარიანი ფორმა ჩამოყალიბდა.

შესაბამისად, ინგლისელები დიდხანს და გულდასმით სწავლობდნენ, თუ როგორ ემართათ აღმასრულებელი ხელისუფლება მისივე მმართველობითი მეთოდებით. საბოლოოდ, აღმასრულებლის როლი იმდენად შემცირდა, რომ მას მხოლოდ მაკონტროლებლის ფუნქცია დაეკისრა. ინგლისისა და ამერიკის პოლიტიკური ისტორია არა ადმინისტრაციული, არამედ საკანონმდებლო ზედამხედველობის განვითარების ისტორიაა და მოიცვს არა სამთავრობო ორგანიზაციების, არამედ კანონშემოქმედი და პოლიტიკური კრიტიციზმის განვითარების პროცესს. შესაბამისად, ჩვენ მივალწიეთ ისეთ ზღვარს, როცა ადმინისტრირების პროცესის კვლევა და სისტემის ჩამოყალიბება იმპერატიულ აუცილებლობას წარმოადგენს თავად ხელისუფლებისათვის, რომელიც კანონშემოქმედებითობის ხანგრძლივი პერიოდის ჩვევებით და ტრადიციებითაა გაჯერებული. ეს პერიოდი პრაქტიკულად დასრულდა, დასრულდა არსებითი პრინციპების ჩამოყალიბების ხანაც, თუმცა შეუძლებელია მისი ზეგავლენის ერთი ხელის მოსმით მოსპობა. იმის ნაცვლად, რომ ახლის შექმნა დაიწყო, ჩვენ კვლავ ვაგრძელებთ კრიტიციზმს. ჩვენ მივალწიეთ ზემოთჩამოთვლილთაგან მესამე ეტაპს – კერძოდ, იმ ეტაპს, როცა ხალხმა უნდა შექმნას ადმინისტრაცია იმ კონსტიტუციის შესაბამისად, რომელიც მათ მოიპოვეს წინა ეტაპზე აბსოლუტურ ძალაუფლებასთან ბრძოლის შედეგად. მაგრამ ჩვენ ამ ეტაპის ამოცანათა დასაძლევად მზად არ ვართ.

ალბათ, მხოლოდ ამით თუ აიხსნება ის გასაოგნებელი ფაქტი, რომ მიუხედავად ჩვენი აშკარა უპირატესობა პოლიტიკური თავისუფლების ასპექტში, მიუხედავად მდიდარი პრაქტიკული პოლიტიკური უნარ-ჩვევებისა, ჩვენ რამდენ ერს ჩამოვრჩებით ადმინისტრაციული ორგანიზების თვალსაზრისით. მაგალითად, რატომ დავიწყეთ მხოლოდ დღეს, ასე დაგვიანებით, იმ საჯარო სამსახურის გაუმჯობესებაზე ფიქრი, რომელიც ჯერ კიდევ 50 წლის წინ უკვე ძირგამომპალი იყო? ამგვარი სიზნანტე რომ მონობას გადავაბრალლოთ, ეს უბრალოდ თავის მართლება იქნებოდა – ზუსტად ასევე შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ყველაფერი ჩვენი კონსტიტუციის ნაკლოვანებების შედეგი იყო.

## **2.5. საზოგადოება და ხელისუფლება**

მმართველობის უპირველეს პრინციპს საზოგადოებრივი აზრის გათვალისწინება წარმოადგენს, ამიტომ პრაქტიკული რეფორმები თანდათანობით უნდა განხორციელდეს და ყოველ ეტაპზე საზოგადოებისათვის მისაღები გახდეს. იქ, სადაც საზოგადოებრივი აზრი თავის თავს იჩენს, ის მმართველობის სადავეებსაც იპყრობს ხელთ. დღეს ეს უკვე აქსიომაა, რომელიც მალე რუსეთშიც კი გაბატონდება. ნებისმიერმა რეფორმატორმა, რომელსაც თანამედროვე კონსტიტუციურ მმართველობაში ცვლილებების შეტანა სურს, პირველ რიგში ამ ცვლილებების აუცილებლობაში თანამოქალაქეები უნდა დაარწმუნოს. ამის შემდეგ მან უნდა დაარწმუნოს ისინი იმ კონკრეტული ღონისძიებების მართებულობაში, რომელთა გატარებაც სურს. პირველესად, მან საზოგადოებრივი აზრი თავისი შეხედულების მოსასმენად უნდა განაწყოს და შემდეგ აუხსნას, რომ მისი შეხედულებები სწორია. მან ხალხი გადაწყვეტილების ძიებაში უნდა ჩართოს და შემდეგ სწორი გადაწყვეტილების გზაზე დააყენოს.

პირველი ნაბიჯი ისეთივე რთულია, როგორც მეორე, საზოგადოებრივ აზრს ათიდან ცხრა შემთხვევაში კანონის ძალა აქვს. მასთან დაპირისპირება თითქმის უშედეგოა. თაობიდან თაობამდე იცვლება დამოკიდებულება სხვადასხვა საზოგადოებრივი ინსტიტუციების მიმართ. ის, რაც ერთი თაობისათვის მიუღებელია, შემდეგისათვის უეჭველ პრინციპს, მესამისთვის კი ხელუხლებელ ჭეშმარიტებას წარმოადგენს. ნებისმიერი ცვლილების დამკვიდრებას სულ მცირე სამი თაობა სჭირდება.

თუ დაუშვებთ, რომ შესაძლებელია პოლიტიკური წარსულის განზოგადება და სრულყოფილი, ბრძნული და ურყევი ჭეშმარიტების მოძიება, რომლებსაც ხელისუფლებისათვის პოლიტიკური დოქტრინის სახით ჩამოვაცალიებთ, საკითხავია, რამდენად შეძლებს ქვეყანა მათ მიხედვით განვითარებას? ადამიანთა უმრავლესობისათვის, რომლებიც არჩევნებში მონაწილეობს, ფილოსოფიური აზროვნება უცხოა. იმისათვის, რომ სიმართლე აშკარა გახდეს ჩვეულებრივი მოქალაქეებისათვის იგი უნდა იყოს მაქსიმალურად მარტივი და გასაგები; მეტიც, გარდაუვალი და აუცილებელი, ისე, რომ საზოგადოება იძულებული გახდეს, მიიღოს ახალი ჭეშმარიტება.

აშშ-ში ყველაზე მეტადაა გავრცელებული არაფილოსოფიური და ჭრელი აზროვნება. ამ ქვეყანაში საზოგადოებრივი აზრის გასაგებად საჭიროა იცოდეთ არა მხოლოდ ძირძველი ამერიკელების, არამედ ირლანდიელების, გერმანელების, შავკანიანების და სხვათა შეხედულებებიც. იმისათვის, რომ ახალ დოქტრინას საფუძველი შეექმნას, საჭიროა გავლენის მოხდენა სხვადასხვა რასის, სხვადასხვა გარემოში ჩამოყალიბებული აზროვნების, სხვადასხვა ისტორიისა და კულტურის მქონე, მსოფლიოს სხვადასხვა კლიმატურ პირობებში გამოზრდილ ადამიანებზე.

## **2.6. საზოგადოებრივ აზრსა და ადმინისტრაციას შორის ურთიერთდაპოქიდებულება**

ვის შეიძლება ენდოს საზოგადოება და ვის არა? როგორ აღიქვამს ოფიციალური პირი მოქალაქეებს, საზოგადოებას, თუ როგორც ბატონს, რომელსაც უნდა ემსახუროს? საჭიროა თუ არა მოსახლეობა მონაწილეობდეს ადმინისტრაციული ინსტიტუტების ჩამოყალიბებაში, ისევე როგორც ის

კონსტიტუციური პრინციპების შემუშავებაში მონაწილეობს? უეჭველია, პასუხი ამ კითხვებზე ჩვენი კვლევის ფუნდამენტურ საფუძვლებში უნდა ვეძიოთ. კერძოდ, რა როლი უნდა შეასრულოს საზოგადოებრივმა აზრმა ადმინისტრაციული საქმიანობის განხორციელებაში? სწორი პასუხი, ალბათ, ისაა, რომ **საზოგადოებას კომპეტენტური კრიტიკოსის პოზიცია უნდა ეკავოს.**

რა გზით, რა მეთოდით უნდა გამოვლინდეს მისი კომპეტენცია? ჩვენი განსაკუთრებული, ამერიკული სირთულე ადმინისტრაციის ორგანიზების სფეროში არის არა თავისუფლების დაკარგვა, არამედ საფრთხე იმისა, რომ ვერ მოვახერხოთ მისი არსისა და შედეგების ერთმნეთისაგან გამიჯვნა. ასეთი აღრევა ჩვენს წინა მიღწევებს ეჭვის ქვეშ აყენებს. ძირითადი საფრთხე ამ შემთხვევაში არჩევნების მნიშვნელობის გადაფასებას მოჰყვება. თავისთავად მმართველობა არ გულისხმობს ქვეყანაში ყველა საქმის საკუთარი ხელით კეთებას, ისევე როგორც დიასახლისობა არ გულისხმობს მაინცადამაინც საკუთარი ხელით სადილის მომზადებას. დიასახლისი უნდა ენდობოდეს თავის მზარეულს, რომელიც ფართო დისკრეციით მართავს საქმეებს ქურასთან.

იმ ქვეყნებში, სადაც საზოგადოებრივი აზრი ჯერ ბოლომდე ჩამოყალიბებული არ არის და საზოგადოებას საკუთარი პრივილეგიები გამოკვეთილი არ აქვს, ეს პრობლემა უფრო ადვილად შეიძლება მოგვარდეს, ვიდრე ჩვენთან, სადაც საზოგადოებრივი აზრი ყოველთვის ფხიზლობს, ყველა სფეროში ერევა და ყველა საკითხის თავისებურად გადაწყვეტა სურს. მაგრამ საზოგადოება, რომელიც საკმარისადაა მომწიფებული, იმაში მაინც უნდა ერკვეოდეს, თუ რა მოვლენები მიმდინარეობს ქვეყანაში და რაზე შეუძლია მას რეაგირება. საზოგადოება სანამ თავად დაიწყებდეს მართვას, მისი პოლიტიკური განათლება მის პოლიტიკურ აქტივობას უნდა უსწრებდეს წინ. საზოგადოებრივ აზრის ისე უნდა მოვეკიდოთ როგორც მოსწავლეს, რომელსაც საკუთარი თავი უკვე ყოვლის მცოდნე ჰგონია.

პრობლემა ისაა, თუ როგორ გავხადოთ საზოგადოებრივი აზრი ეფექტური ისე, რომ ის მომაბზრებელი და ყველაფერში ცხვირის ჩამყოფი გახდეს. თუ საზოგადოება თავის კრიტიკას პირდაპირ გამოთქვამს და ერევა ყოველდღიური საქმიანობის ყველა დეტალში, იგი ხელშემშლელი ხდება. მაგრამ ზოგადი ხასიათის საკითხებში ჩარევის დროს, რაც პოლიტიკას თუ ადმინისტრაციის სფეროს ეხება მოდის, საზოგადოებრივი კრიტიკა ხელს უწყობს პრობლემის წარმატებით გადაწყვეტას. სწორედ ადმინისტრირების კვლევამ უნდა დაადგინოს, როგორ უნდა მიეცეს საზოგადოებრივ კრიტიკას კონტროლის სწორი საშუალებები და არ მისცეს მას უადგილოდ ჩარევის უფლება.

მაგრამ შეიძლება თუ არა ჩავთვალოთ ადმინისტრირების კვლევის მიზანი მიღწეულად, თუ ის საზოგადოებას ასწავლის? რა სახის ადმინისტრაცია უნდა მოითხოვონ და როგორ მიიღონ ის, რაც მათ სურთ? საჭიროა თუ არა საჯარო სამსახურის კანდიდატურების შერჩევაზეც ყურადღების გამახვილება?

ჩვენს ქვეყანაში პოლიტიკური განსწავლულობისადმი საოცარი მიდრეკილება შეიმჩნევა. დადგება დრო, როდესაც ყველა რესპექტაბელური კოლეჯი თავის მოვალეობად ჩათვლის პოლიტოლოგიის კურსის შემოღებას, მაგრამ ასეთი სახის განათლება მხოლოდ ნახევარი საქმეა. მისი მეშვეობით მომრავლდებიან მთავრობის ინტელექტუალური კრიტიკოსები, მაგრამ არაფერი შეემატება ადმინისტრაციულ ორგანოებს. იგი მოამზადებს საფუძველს ხელისუფლების ძირითადი თეორიული პრინციპების შესწავლისათვის, მაგრამ ხელს ვერ შეუწყობს სწორი მმართველობისათვის აუცილებელი უნარ-ჩვევების ჩამოყალიბებას. ალბათ, ასეთი განათლება გამოადგებათ კანონმდებლებს, მაგრამ არა აღმასრულებლებს. თუ ჩვენ საზოგადოებრივი აზრის შეცვლა გვსურს იმასთან დაკავშირებით, თუ რა მოტივაცია მართავს ჩვენს ხელისუფლებას, უნდა მოვამზადოთ კვალიფიციური მოხელეები, რომლებიც სამთავრობო აპარატში იმუშავენ. თუ ჩვენ სახელისუფლებო მანქანის ასამოქმედებლად ახალ საქვაბებს ვაყენებთ, არ იქნება მართებული ძველი ბორბლებისა და ჭანჭიკების დატოვება, რომლებმაც შესაძლოა ზიანი მიაყენონ, დაბზარონ და დაამუხრუჭონ მთელი მანქანის მუშაობა. ჩვენ ყველა ნაწილი უნდა გამოცვალოთ, მიუხედავად მისი სიდიდისა და სიმძლავრისა.

დემოკრატიული ორგანიზაციებისათვის აუცილებელია საჯარო მოხელეებისათვის შეჯიბრებითობის პრინციპზე დაფუძნებული გამოცდების დაწესება, რომლის მეშვეობითაც შემოწმდება კანდიდატების როგორც თეორიული, ასე ვე ტექნიკური ცოდნის დონეც. ჩვენთვის აუცილებელია ტექნიკურად განსწავლული საჯარო სამსახური.

მართალია, ბევრისათვის ასეთი განსწავლული და სპეციალურად მომზადებული ისეთი საჯარო მოხელეთა კასტის შექმნა, რომლებიც შესაბამისი იერარქიულობითა და დისციპლინირებულობით სრულყოფილ ორგანიზაციებს ჩამოაყალიბებენ, შორს დგას პროგრესული, თავისუფალი სულის მქონე ადამიანის ხატისაგან და რაღაც ხელოვნურად გამოყვანილ ბიგოტურ ორგანიზმს ჰგავს. რა თქმა უნდა, ასეთი კლასი აშშ-სთვის აუტანელი იქნებოდა და მისი ამ სახით არსებობა მხოლოდ ჩვენს უყურადღებობას დაადასტურებდა.

მაგრამ იმაზე ფიქრი, რომ აქ წარმოდგენილი კვლევის მიზანი სწორედ ასეთი დომინირებული, არალიბერალური ოფიციალური კასტის შექმნაა, ნიშნავს იმ პრინციპების უარყოფას, რასაც მე ჩემს კვლევაში წარმოვაჩინე. მთავარი ამ პრინციპთაგან კი ისაა, რომ როგორც შეერთებულ შტატებში ადმინისტრაციის **პრიორიტეტს, პირველ რიგში, საზოგადოებრივი აზრი წარმოადგენს**, ჩვენ ქვეყანაშიც ნებისმიერ შემთხვევაში პროფესიული განათლების მქონე ადმინისტრატორთა კორპუსი ჩამოყალიბდეს - ეს ჩვეულებრივი საქმიანი აუცილებლობაა.

იდეალური იქნება ისეთი საჯარო სამსახურის შექმნა, სადაც მოხელეები იმდენად კულტურულნი და განათლებული იქნებიან, რომ პატიოსნად და აზრიანად აწარმოონ თავიანთი მუშაობა, რაც ისევ და ისევ საზოგადოებრივ მოთხოვნებსა და მოსაზრებებს ეფუძნება და არჩევნებისა და გამუდმებული საზოგადოებრივი კრიტიკის მეშვეობით დაექვემდებარება საზოგადოებრივ მისწრაფებებს<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> **დოლიძე ნ.** „სახელმწიფო მმართველობისა და ორგანიზაციული მენეჯმენტის საფუძვლები“, სახელმძღვანელო, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტე – GIPA, თბ. 2006.

### III. თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ლეგიტიმაცია

იბადება კითხვა, თუ რას ემყარება ზოგადად თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს, როგორც ინსტიტუტის, და, კონკრეტულად, საჯარო ადმინისტრაციის, ავტორიტეტი? თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბების ისტორიულმა პროცესებმა ცხადყვეს, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება თანმიმდევრულად გაემიჯნა პიროვნული ძალაუფლების ფაქტორს და ინსტიტუციონალიზაციის პროცესში ჰპოვა თვითგამოვლენის საუკეთესო საშუალება. საინტერესოა, საიდან იძენს თანამედროვე დემოკრატიული ტიპის სახელმწიფო ინსტიტუტების გადანყვეტილება სავალდებულო ხასიათს? რა წინაპირობებზეა დამოკიდებული კანონის, სასამართლო გადანყვეტილების, ადმინისტრაციული აქტის და ა.შ. განხორციელება? ნუთუ მხოლოდ შიშველ ძალაზე, სახელმწიფო იძულების მექანიზმებზე?

ყველა ზემოთ დასმული კითხვა სახელმწიფო ხელისუფლების ლეგიტიმაციის საკითხს უკავშირდება<sup>22</sup>. თუ სახელმწიფო სუვერენიტეტის ცნება ხელისუფლების განხორციელების უნარზეა კონცენტრირებული, ხელისუფლების ლეგიტიმაციის ცნება მისი გამართლებისა და აღიარების ასპექტზე აკეთებს აქცენტს. თანამედროვე სახელმწიფოს ბუნების გასაგებად ორივე ასპექტს გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. დემოკრატიულ სახელმწიფოში შეუძლებელია ხელისუფლებას ჰქონდეს განხორციელების უნარი, თუ ის არ არის ხალხის მიერ აღიარებული და გამართლებული. ის, რაც

22 Aarnio, Aulis, Zur Legitimität des Rechts – Ein begrifflicher Überblick, in: Rechtstheorie, Bd. 20 (1989); Gusy, Christoph, Legitimität im demokratischen Pluralismus, 1987; Hennis, Wilhelm, Legitimität – Zur einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, in: Politik und praktische Philosophie – Schriften zur politischen Theorie, 1977; Kägi, Werner, Legitimation, Ordnung und Begrenzung der Macht im Kleinstaat, 1981; Kriele, Martin, Einführung in die Staatslehre, 5. Aufl., 1994; Saladin, Peter, Wozu noch Staaten?, 1995.

ერთი შეხედვით გარედან მარტივ ძალად შეიძლება იქნას აღქმული (სახელმწიფო სუვერენიტეტი), შიგნიდან მთელი რიგი მორალური, ფსიქოლოგიური, ანთროპოლოგიური, ისტორიული თემების კომპლექსთან არის დაკავშირებული (ლეგიტიმაცია). თანამედროვე დემოკრატიაში სახელმწიფო ხელისუფლების ძალა შიგნიდან მისი გამართლებით, ლეგიტიმურობით არის განპირობებული.<sup>23</sup>

მაგარამ, რა არის თავად სახელმწიფო ხელისუფლების ალიარებისა და გამართლების კრიტერიუმები? რის საფუძველზე ავალდებულებს სახელმწიფო მოქალაქეებს, რომ ისინი დაემორჩილონ ხელისუფლების გადაწყვეტილებებს? ერთი შეხედვით ამ კითხვებზე პასუხი მარტივია: სახელმწიფო ხელისუფლების ავტორიტეტი გამომდინარეობს სამართლიდან. სამართალი ანიჭებს მას შესაბამის უფლებამოსილებებს. მართლაც, განურჩევლად იმისა, დემოკრატიულ, თუ არადემოკრატიულ სახელმწიფოსთან გვაქვს საქმე, ზოგადად, თანამედროვე სახელმწიფოს მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს ის, რომ მისი კონკრეტული კომპეტენციები, ანუ მთლიანობაში მისი ავტორიტეტი, სამართლით არის განსაზღვრული. მაგრამ, თავად სამართალს ხომ ხელისუფლება ქმნის?

თავდაპირველად უნდა გამოიკვეთოს განსხვავება დემოკრატიულ და დიქტატორულ სახელმწიფოებს შორის, რამაც, საბოლოოდ, თანამედროვე დემოკრატიული ტიპის სახელმწიფოს ლეგიტიმურობის საფუძვლები უნდა წარმოაჩინოს. თანამედროვე სამყაროში დიქტატორის ავტორიტეტიც სამართალს ემყარება, მაგრამ ეს სამართალი დიქტატორის ძალაუფლებისთვის არის ინსტრუმენტალიზებული. ისტორია ცხადყოფს, რომ მაშინაც კი, როცა ბანდიტები მოდიან ხელისუფლების სათავეში, ცდილობენ, დროის მოკლე მონაკვეთში სამართლებრივი საფუძველი მისცენ საკუთარ

23 Kriele, Martin, Einführung in die Staatslehre, 5. Aufl., 1994, S. 19 ff.

ძალაუფლებას. სამართლებრივი რეგლამენტაციით მათი განსაკუთრებული უფლებამოსილებები უნდა განისაზღვროს, რომელსაც საზოგადოების გარკვეული წრე აღიარებს, თუნდაც საზოგადოების 5-7 პროცენტი, ძირითადად სახელმწიფო აპარატის, თვდაცვისა და საპოლიციო სტრუქტურის წარმომადგენლები და მათი ოჯახის წევრები. ამ აღიარების გარეშე, მხოლოდ საკუთარი მუშტის ანაბარა, წარმოუდგენელია თანამედროვე კომპლექსური საზოგადოების მართვა. ამიტომ, დიქტატორებსაც სჭირდებათ სამართალი საკუთარი ხელისუფლების ლეგალურობისა და სახელმწიფო იძულების მექანიზმების ამოქმედებისთვის, რათა მორჩილებაში ჰყავდეთ საზოგადოება.

ხელისუფლების ლეგალურობის ფორმალური ცნებისგან განსხვავებით, ლეგიტიმაციის ცნებას აინტერესებს ხელისუფლების აღიარებისა და გამართლების შინაარსობრივი მხარე. დემოკრატიულ სახელმწიფოში სამართალი, რომელიც ხელისუფლების კომპეტენციებს განსაზღვრავს, ინსტრუმენტალიზებულია არა ძალაუფლებისთვის, არამედ მორალური საფუძვლებითაა განპირობებული. დემოკრატიული ხელისუფლების უფლებამოსილებები სწორედ მორალური სანყისებიდან არის საბოლოოდ აღიარებული და მისი ძალაუფლების განხორციელება გამართლებული.

დემოკრატიული სახელმწიფოს სამართლის მორალური საფუძვლების ნათლად წარმოსაჩენად კონკრეტული მაგალითის მოყვანა იქნება მიზანშეწონილი. წარმოვიდგინოთ სიტუაცია, როდესაც ყაჩაღი მისი მსხვერპლისგან ფულს ან სიცოცხლეს ითხოვს. ამ მოთხოვნის ბუნება წმინდა იძულებას, შიშველ ძალას ემყარება. გასარკვევია, რით გასხვავდება ეს მოთხოვნა სამართლებრივი მოთხოვნისგან. სამართლის ნორმატიული ბუნება, პირველ რიგში,

მის სავალდებულო ხასიათთან არის დაკავშირებული და არა იძულებასთან. ყაჩაღის მოთხოვნა კი წმინდა იძულებაა, მას ვალდებულებასთან არავითარი კავშირი არა აქვს. მართალია, სამართლებრივი მოთხოვნების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, სახელმწიფოც იყენებს იძულების მექანიზმებს, მაგრამ აქ იძულება როდი უსწრებს მოვალეობას, არამედ პირიქით, იძულება გამომდინარეობს ვალდებულებისგან. მაშასადამე, სამართალში პირველადი ვალდებულებაა, მხოლოდ ამის შემდეგ მოდის იძულება. თავად ვალდებულება კი აღიარებას, ადამიანის შინაგან რწმენას, მორალს უკავშირდება. დემოკრატიულ სახელმწიფოში სამართლებრივი ვალდებულებებიც მორალით მართლდება და მორალიდანვე იღებს განხორციელების უნარს.

ნორმატივისტები სამართალსა და მორალს შორის კავშირს უარყოფენ და თვლიან, რომ მოქმედ, ანუ პოზიტიურ სამართალს, მორალისგან დამოუკიდებლად აქვს შესასრულებლად სავალდებულო ხასიათი.<sup>24</sup> მათი აზრით, სამართალი “წმინდა” უნდა იყოს ყოველგვარი გარეშე ფაქტორებისგან, მათ შორის მორალისგან და მხოლოდ საკუთარ თავში უნდა ეძებოს თავისი ნორმატიული ბუნების ახსნა. ამისათვის მათ, იურიდიული მნიშვნელობის მიხედვით, სამართალში გარკვეული იერაქიული წესრიგი შემოიღეს, რომელსაც საბოლოოდ სამართლის სავალდებულო ძალის პირველწყარო უნდა ერყვენებინა. აღნიშნულ იერაქიულ სისტემაში დაბალ საფეხურზე მდგომ სამართლებრივ ნორმას უფრო მაღალ საფეხურზე მდგომი სამართლებრივი ნორმისგან უნდა მიეღო ნორმატიული ძალა (მაგალითად, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის სავალდებულო ხასიათი კანონისგან, ხოლო კანონის იურიდიული ძალა კონსტიტუციისგან გამომდინარეობს). თავად კონსტიტუციის, როგორც უზენაესი კანონის, ნორმატიულ ბუნებას ნორმატივისტები ე. წ.

24 Kelsen, Hans, *Reine Rechtslehre*, 1934.



ძირითადი ნორმის მეშვეობით ხსნიან, რომელიც მხოლოდ ჰიპოტეტურად არსებობს და კონსტიტუციის შესრულების მოთხოვნაში გამოიხატება.

მაგრამ, ჩნდება კითხვა, თუ რის საფუძველზე გვავალდებულებს ე. წ. ძირითადი ნორმა? ნორმატივისტები შეგნებულად არიდებენ თავს ამ კითხვაზე პასუხის გაცემას და თვლიან, რომ საკითხის ასეთი სახით დასმა სცილდება “წმინდა” იურიდიული აზროვნების ფარგლებს. მათ სამართლებრივ კონსტრუქციაში ძირითადი ნორმა მხოლოდ ფორმალური კატეგორიაა, რომელიც ჩვენი აზროვნების განსაკუთრებულ ფორმას გამოხატავს (ჯერარსი) და მისი წარმოსახვაც მხოლოდ ჰიპოტეტურად თუ შეიძლება. მაგრამ, ნორმატივისტების ეს ლოგიკა თავად იმ ფაქტის აღიარებას წარმოადგენს, რომ ძირითად ნორმასთან დაკავშირებული თემები სწორედ რომ არა სამართლებრივი, არამედ მორალური პრობლემებია. შესაბამისად, ძირითადი ნორმის, ანუ სამართლის, სავალდებულო ბუნება სწორედ მორალით უნდა აიხსნას.

სამართლის სავალდებულო ხასიათი მორალს ეფუძნება.<sup>25</sup> ადამიანები მთლიანობაში იმ შემთხვევაში აღიარებენ სამართლის სავალდებულო ხასიათს, როდესაც ამისათვის უფრო მაღლა მდგომი, მორალური საფუძვლები არსებობს. თუ ეს საფუძვლები მორყეულია, მაშინ მოქალაქეებში ჩნდება უნდობლობა და უსამართლობის განცდა, რომელიც, შესაძლოა რევოლუციაშიც გადაიზარდოს. სამართალი მაშინ ავალდებულებს, როდესაც იგი სამართლიანობას გამოხატავს და მოსახლეობის მხრიდან მთლიანობაში აღიარებას და გამართლებას იმსახურებს. რა თქმა უნდა, რეალობაში ბევრი შემთხვევაა, როდესაც ცალკეულ პიროვნებაში ზოგიერთი სამართლებრივი ნორმა პროტესტს და უსამართლობის განცდას იწვევს,

25 Welzel, Hans, *Naturrecht und Rechtspositivismus*, in: FS für Hans Niedermeyer, 1953, S. 293.

რაც სრულიად ნორმალური მოვლენაა, მაგრამ ეს მხოლოდ ერთეულ შემთხვევებში ხდება და მთლიანობაში სამართლის სავალდებულო ხასიათთან იმავე პიროვნების დამოკიდებულებაზე არ ვრცელდება. შეიძლება მთლიანობაში აღიარო სამართლის სავალდებულო ძალა, მაგრამ არ დაეთანხმო მის ცალკეულ ნორმებს, რაც ამ ცალკეული ნორმების მოთხოვნის შეუსრულებლობას არ ნიშნავს. ამ ნორმების შესრულებაზე უფრო მაღლა მდგომი მორალური საფუძვლებიდან გამომდინარეობს, რომელთა მიხედვით, სამართლის მოქმედება მთლიანობაში აღიარებული და გამართლებულია.

მართალია, მიზანშეწონილია განსხვავების დადგენა მორალსა და სამართალს შორის, მაგრამ გაუმართლებელია მათი ერთმანეთისგან გამიჯვნა. როგორც ითქვა, მაშინაც კი, როდესაც ცალკეულ სამართლებრივ ნორმას უსამართლოდ მივიჩნევთ, ვაღიარებთ მის სავალდებულო ხასიათს, რადგან მთლიანობაში სამართლის ავტორიტეტს ვამართლებთ მორალური საფუძვლებიდან გამომდინარე. ასე მაგალითად, მორწმუნე მოსამართლისთვის შეიძლება განქორწინება არ იყოს მორალურად გამართლებული, მაგრამ იგი მაინც უფარდებს განქორწინების შესაბამის ნორმებს. ამ შემთხვევაშიც იგი სამართლებრივ ვალდებულებას მორალურ საფუძვლებს უკავშირებს, მხოლოდ განსხვავებული არგუმენტიდან გამომდინარე, კერძოდ, საზოგადოებაში სხვადასხვა ინტერესების მშვიდობიანი და უსაფრთხო თანაცხოვრების მორალური არგუმენტიდან გამომდინარე. ამდენად, ხდება მორალური არგუმენტების ანონ-დანონვა და კონკრეტულ სიტუაციაში უპირატესი მორალური არგუმენტის შესაბამისად მოქმედება.

იმ შემთხვევაში, თუ ხელისუფლების უსამართლობამ გარკვეულ ზღვარს მიაღწია და მთლიანობაში სამართლის სავალდებულო ძალა

ექვსის ქვეშ დადგა, მაშინ სამართალი კარგავს თავისი მოქმედების უნარს, ანუ მორალურ საფუძვლებს. ამიტომ, ნებისმიერი დემოკრატიული სახელმწიფოს მთავარი დანიშნულებაა, რომ რაც შეიძლება ფართო იყოს იმ პირთა წრე, რომელიც თავისუფლად, საკუთარი მორალური რწმენით და არა ხელისუფალის იძულებით ან მანიპულაციის საშუალებით აღიარებს სამართლებრივ ვალდებულებებს. თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოებში შესაძლოა არსებობდეს გასხვავებული დამოკიდებულება კონკრეტული მთავრობისა თუ პარტიის მიმართ, მაგრამ, მიუხედავად ამ განსხვავებისა, (რაც, თავის მხრივ, ჯანსაღი მოვლენაა), მთლიანობაში უნდა არსებობდეს ინსტიტუტების აღიარება და პატივისცემა. დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემა სწორედ ხალხის მიერ აღიარებას და მხარდაჭერას ემყარება.

იმას, თუ რა კონკრეტული კრიტერიუმებით არის განპირობებული თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ლეგიტიმურობის საფუძვლები, ანუ იმას, თუ რა კონკრეტული შინაარსი აქვს იმ მორალურ საფუძვლებს, რომლის მიხედვითაც ხდება დემოკრატიული სისტემის მთლიანობაში აღიარება, ყველაზე უკეთ თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოების ჩამოყალიბების ისტორია გვასწავლის. აღნიშნულმა ისტორიულმა განვითარებამ გამოავლინა ის ძირითადი პრინციპები, რომლებიც თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოების ინსტიტუციონალურ ინფრასტრუქტურას უდევს საფუძვლად. ამ პრინციპების აღიარება დიდი ბრძოლების, რევოლუციური თუ ევოლუციური გარდაქმნების შედეგია, რომელიც პიროვნების თავისუფლებისა და მისი ღირსეული არსებობის დროშის ქვეშ ხორციელდებოდა. ეს ისტორია არის პიროვნების თავისუფლებისთვის ბრძოლის ისტორია.

აღნიშნულმა ისტორიამ თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ინსტიტუტების მორალური საფუძველების ნორმატიულ ბუნებას კონკრეტული შინაარსი მისცა და ამით პოლიტიკურ ცხოვრებაში სამართლიანობის იდეის განხორციელების ოპტიმალური პირობები წარმოაჩინა. სამართლიანობის ოპტიმალური განხორციელება არის დღესაც თანამედროვე დემოკრატიების მთავარი დანიშნულება. მისი სრულყოფილი რეალიზაცია შეუძლებელია, მაგრამ ყოველ ისტორიულ ეტაპზე მისკენ სწრაფვა და მიახლოება თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფო ინსტიტუტების უმთავრეს ამოცანად რჩება. ამიტომ ყოველთვის უდიდესი მნიშვნელობა ჰქონდა და აქვს ამ განვითარების გაგებას და ხელახალ გააზრებას.

თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ლეგიტიმურობის საფუძველების ისტორიულ ქრილში გაგება ნიშნავს პრაგმატული, პრაქტიკული თვალსაწიერით და არა აბსტრაქტული თეორიებითა თუ იდეოლოგიებით რეალური განვითარების აღქმას. ერთმანეთისგან განასხვავებენ ექსპერიმენტულ, წმინდა თეორიულ აზროვნებას და პრაგმატულ, პრაქტიკულ გონიერებას.<sup>26</sup> წმინდა თეორიული აზროვნება შორს დგას პრაქტიკისგან და, ძირითადად, რიტორიკის, წიგნების, დისკუსიების სფეროს ეკუთვნის. იგი შეიძლება ძალიან საინტერესო და მიმზიდველიც იყოს. პრაქტიკული გონიერება კი ყოველთვის საკუთარი იდეების პრაქტიკული განხორციელების შესაძლებლობებთან არის დაკავშირებული და მას მუდამ პასუხისმგებლობა უდევს საფუძვლად, პასუხისმგებლობა თანამოქალაქის, ოჯახის, საზოგადოების, სახელმწიფოს წინაშე. პრაქტიკული გონიერების პასუხისმგებლობითი აღქმის უნარი ნიშნავს, ერთი მხრივ, იმ რეალური შედეგების გათვლას, რომლებიც შეიძლება მოჰყვეს კონკრეტულ მოქმედებას და, მეორე მხრივ, იგი ნიშნავს სხვისი ინტერესების გათავისების შესაძლებლობას. ეს უნარი ყველაზე უკეთ

26 Kriele, Martin, Einführung in die Staatslehre, 5. Aufl., 1994, S. 44.

საჯარო სამსახურში ვლინდება, სადაც მოქმედების საზომი საზოგადოებრივი პასუხისმგებლობაა.

სწორედ პრაქტიკული გონიერება არის იმ პრინციპების მნიშვნელობის გაგების საწინდარი, რომლებიც დემოკრატიული სახელმწიფოების ინსტიტუტებს უდევს საფუძვლად. ამის საპირისპიროდ, ისტორიაში ბევრი მცდელობა იყო, როცა სხვადასხვა იდეოლოგიურ ჭრილში ცდილობდნენ განეხილათ განვითარების ტენდენცია და ცდილობდნენ წმინდა თეორიულ ასპექტში დაენახათ სამართლიანობის განხორციელების ოპტიმალური პირობები. მაგრამ თავად ისტორიამ ცხადყო, რომ სამართლიანობის თვითრეალიზაციის საუკეთესო საშუალება თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოების ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურაა, რომლის მთავარ მიზანს ადამიანის ღირსეული არსებობის უზრუნველყოფა წარმოადგენს. ისტორიაშივე გვასწავლა, რომ კარგი პოლიტიკური თეორიები კონკრეტულ რეალობაში იმ კონკრეტული ოპტიმალური პირობების ძიებით არიან დაკავებული, რომლებიც ყველაზე უკეთ უზრუნველყოფს პიროვნების თავისუფლებისა და ღირსეული არსებობის განხორციელებას.

კარგი პოლიტიკური თეორიები, პრაქტიკული გონიერების თვალსაწიერით თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ლეგიტიმურობის საფუძვლებს, სახელმწიფოებრივად მოაზროვნე (Citoyens) და კერძო ინტერესით მოქმედ (Bourgeois) მოქალაქეებს შორის განსხვავებაში ხედავდნენ. მათი იდეების საზრისს წარმოადგენდა ისეთი სისტემა, რომელშიც თითოეული თავისუფალი და თანასწორი იქნებოდა, განურჩევლად სოციალური წარმომავლობისა. აღნიშნული იდეების განხორციელების ერთადერთი რეალური გზა იყო სამართლით განმტკიცებული შესაბამისი ინსტიტუტების

უზრუნველყოფა. ეს გზა იყო კაცობრიობის სამართლით გათავისუფლების ისტორიული გზა, რომელიც უსამართლობასთან ბრძოლის შედეგად იქნა მოპოვებული (მარქსისტები კი, პირიქით, სამართლისგან და სახელმწიფოსგან გათავისუფლებას ითხოვდნენ).

დღეს, სწორედ დემოკრატიული სახელმწიფოს სამართალითაა განმტკიცებული მისი ლეგიტიმურობის მორალური საფუძვლები. ამ სამართლის საზრისს ადამიანის ღირსების, მისი თავისუფლებისა და თანასწორობის დაცვა წარმოადგენს. დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ისეთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუტები, როგორებიცაა ძირითადი უფლებები, ხელისუფლების დანაწილება, სამართლის უზენაესობა და სხვ. ადამიანის თავისუფლების რეალური უზრუნველყოფისათვის ოპტიმალური პირობების შექმნას ისახავენ მიზნად. ღირსებადაცული ადამიანის არსებობისთვის ყველაზე უკეთ ეს სისტემა განსაზღვრავს აუცილებელ წინაპირობებს და ამიტომაც იმსახურებს მთლიანობაში თითოეულისგან გამართლებას. შეიძლება ითქვას, რომ ამ პრინციპებით სამართალი ჰუმანური გახდა და მისი სავალდებულო ძალა არა იძულებას, არამედ ისტორიულად გამართლებულ მორალურ არგუმენტებს დაემყარა.

თანამედროვე დემოკრატიაში სახელმწიფო ხელისუფლება სამართლებრივი თვითშეზღუდვის გზით აღწევს ლეგიტიმაციას, რადგან ეს სამართალი თითოეულის ღირსეული არსებობის უფლებას, მისი პოლიტიკური არჩევანის თავისუფლებას, ხელისუფლების სამართლის საფუძველზე განხორციელების ვალდებულებებს და ა.შ. ითვალისწინებს. სამართლის დემოკრატიული პრინციპების განხორციელებას სჭირდება კეთილი ნება, ანუ ამავე პრინციპების დამცველი ხელისუფლება. სამართლის განხორციელებისთვის აუცილებელია საზოგადოების პარტიკულარული ინტერესებისგან

დამოუკიდებელი, ნეიტრალური სახელმწიფო ინსტიტუტების არსებობა, რომლებიც სამართლებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, იძულების გამოყენების უფლებამოსილებითაც ისარგებლებენ.

ნეიტრალურობისა და დამოუკიდებლობის მაღალ დონეს სახელმწიფო ინსტიტუტები სამართლის განუხრელი დაცვით უზრუნველყოფენ. როდესაც ზემოთ სამართლიანობის განხორციელების ოპტიმალურ პირობებზე იყო ლაპარაკი, იგულისხმებოდა, პირველ რიგში, სწორედ რეალური პირობების შექმნა და არა მხოლოდ ქალაქდზე განერილი ნორმების არსებობა (ამ პრობლემას დანვრილებით ეხება **Governance** —ის თემა წიგნის მეოთხე თავში). კონკრეტული ხელისუფლება მაშინ კარგავს ლეგიტიმურობას, როდესაც დიდი დისტანცია არსებობს სამართლებრივ პრინციპებსა და რეალურ პოლიტიკურ ცხოვრებას შორის, როდესაც, მართალია, ქალაქდზე აღიარებულია მნიშვნელოვანი დემოკრატიული ნორმები, მაგრამ სინამდვილეში სახეზეა კორუფცია, კლანური და მაფიოზური სტრუქტურები, არჩევნების გაყალბების, სიტყვის თავისუფლების ხელყოფის, სახელმწიფო ინსტიტუტების პოლიტიზების და ა.შ. ტენდენციები. თუ აღნიშნულმა ტენდენციებმა აუტანელ ზღვარს მიაღწია, მაშინ არ არის გამორიცხული რევოლუციაც, რადგან ასეთი ხელისუფლების მორალური გამართლება საზოგადოების ფართო წრეებში სულ უფრო საეჭვო ხდება.

დღევანდელ მაღალგანვითარებულ დემოკრატიულ სახელმწიფოებშიც სამართლიანობის განხორციელება უმთავრეს ამოცანად რჩება. პროგრესი არ შეჩერებულა, ის ახალი საზოგადოებრივი მოთხოვნების კვალდაკვალ დინამიკურად გრძელდება. პოლიტიკური რეფორმებისა და სახელმწიფო ინსტიტუტების მოდერნიზაციის

პროცესი თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ლეგიტიმაციის საწყისებთან ხელახალ დაბრუნებას და ახალი მოთხოვნების გათვალისწინებით მათი რეალიზაციისთვის საუკეთესო საშუალებების უზრუნველყოფას ნიშნავს. ამ რეფორმების აუცილებლობა იმ სპეციფიკური პრობლემების ფონზე ხდება უფრო მნიშვნელოვანი, როდესაც, მაგალითად, თანამედროვე პოლიტიკურ ლიტერატურაში პოლიტიკური ელიტის ცალკე კლასად ჩამოყალიბების საფრთხეზეა ლაპარაკი, რომელიც ხალხისგან სულ უფრო დისტანციური ხდება. თანამედროვე საზოგადოებრივი განვითარების სხვა ტენდენციები, რომლებიც რეფორმების ახალ ტალღას უდევს საფუძვლად, ნიგნის მომდევნო თავში კონკრეტულად საჯარო ადმინისტრაციის მოდერნიზაციის ანალიზის ასპექტში იქნება ნაჩვენები.

ამდენად, თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ლეგიტიმურობის საფუძველი ღირსებადაცული ადამიანის არსებობაა. ღირსეულად კი ადამიანი სახელმწიფოში მაშინ გრძნობს თავს, როდესაც მისი უსაფრთხოება დაცულია, როდესაც იგი ყველასათვის თანაბარი უფლებებით სარგებლობს და როდესაც მას მინიმალური სოციალური პირობები აქვს. მხოლოდ ასეთ ადამიანს შეუძლია თავისი უფლებების გამოყენებით, როგორც ინდივიდუალურად, ისე საზოგადოებრივ გაერთიანებასთან ერთად, პოლიტიკურ ცხოვრებაში თანამონაწილეობა და ინტეგრაცია. ყოველივე ამის უზრუნველყოფა დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ინფრასტრუქტურის შექმნით არის შესაძლებელი, რაც, საბოლოოდ, განაპირობებს თანამედროვე სამყაროში საზოგადოების სტაბილურ განვითარებას.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ისტორიული განვითარების შედეგად, თანამედროვე სახელმწი-



ფოს ლეგიტიმაციის საფუძვლები რაციონალური გახდა.<sup>27</sup> მანამდე ისტორია იცნობდა ლეგიტიმაციის ორ, ერთმანეთისგან განსხვავებულ სახეს — ქარიზმატულს და ტრადიციულს. ქარიზმატული ლეგიტიმაციის მიხედვით, ხელისუფლების აღიარებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ჰქონდა კონკრეტული პიროვნების, ხელისუფლის განსაკუთრებულ თვისებებსა და უნარს. ტრადიციული ლეგიტიმურობა კი, არსებულ ხელისუფლებას მემკვიდრეობით მიღებული ტრადიციის მეშვეობით, ყოველგვარი ეჭვის გარეშე ამართლებდა. ქარიზმატული და ტრადიციული ლეგიტიმაციისგან განსხვავებით, თანამედროვე რაციონალურმა ლეგიტიმაციამ ხელისუფლების აღიარებისა და გამართლების საფუძველი, ერთი მხრივ, ფორმალურ სამართლებრივ ნორმებში დაინახა, ხოლო, მეორე მხრივ, ამ ნორმების გამართლებულობასა და დასაბუთებულობაში, ანუ მათ მორალურ საწყისებში.

სახელმწიფო ხელისუფლება მაშინ არის ლეგიტიმური, როდესაც ის მოქალაქეების მიერ მთლიანობაში აღიარებული და გამართლებულია. თანამედროვე სამყაროში ხელისუფლების გამართლება რაციონალური დასაბუთებით არის შესაძლებელი. ეს რაციონალობა პრაქტიკული გონიერების ნაყოფია, სახელმწიფოებრივად მოაზროვნე მოქალაქის (Citoyens) უნარია, რომელსაც საფუძვლად უდევს სხვისი ინტერესის გათვალისწინება და პასუხისმგებლობა. აღნიშნული რაციონალობა წინა პლანზე აყენებს კერძო პირის არა საკუთარ მორალურ წარმოდგენებს და ეთიკურ ღირებულებებს, არამედ საზოგადოების მიმართ პასუხისმგებლობის შეგნებას, სხვებთან მშვიდობიანი და თავისუფალი თანაცხოვრების ფუნდამენტურ ინტერესებს. ეს რაციონალობა არის დემოკრატიული პოლიტიკური ეთიკის ქვაკუთხედი, რომელიც თოთოეულის თავისუფლებას სხვის

27 Breuer, Stefan, Der Staat, 1998, S. 161 ff.

მიმართ პასუხისმგებლობით ზღუდავს. პოლიტიკაში მხოლოდ ინდივიდუალური ეთიკური ნორმებით, ემოციებით, ასკეტური წარმოდგენებით მოქმედებას დიდი ალბათობით მიეყვართ ფანატიზმამდე, დესტაბილიზაციამდე და ომამდე. პრაქტიკული გონიერების თვალსაწიერი ყოველთვის ფუნდამენტურ პრინციპებზეა დამყარებული და ინტერესთა რაციონალურ განონასწორებასა და დაბალანსებაზეა ორიენტირებული.

თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს სტრუქტურები რაციონალურია იმდენად, რამდენადაც ისინი არა ცალკეული პიროვნების, პარტიისა თუ საზოგადოებრივი ჯგუფის ინტერესებშია მოქცეული, არამედ, რამდენადაც ეს სტრუქტურები სამართლის მეშვეობით არიან ინსტიტუციონალიზებული. მხოლოდ ამ ინსტიტუტების ფარგლებშია სხვადასხვა პოლიტიკური მიმართულებისა და ინტერესის განხორციელება გამართლებული. ლეგიტიმურობა უზრუნველყოფს სახელმწიფო ინსტიტუტებისადმი ნდობას და მათ სიცოცხლისუნარიანობას. ისტორიულად, დემოკრატიული ინსტიტუტების ბედი გაბედულმა, თავისუფლების მოყვარულმა ადამიანებმა განსაზღვრეს და ის დღესაც ამ ადამიანების სიფხიზლესა და გამბედაობაზეა დამოკიდებული.

---

### თავი 3. ახალი საჯარო მენეჯმენტი New Public Management

#### II. აქტიური სახელმწიფო

სამოციანი წლების შუა პერიოდიდან ევროპაში სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის ძირითადი ორიენტირი შეიცვალა. გერმანულ ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში ეს ეტაპი „აქტიური სახელმწიფოს“ ან „აქტიური პოლიტიკის“ სახელით არის ცნობილი.<sup>32</sup> სახელმწიფოს ახალი კონცეფცია ევროპაში იმჟამინდელი პირველი სერიოზული ეკონომიკური კრიზისით იყო განპირობებული.

ახალი შეხედულებით, ეკონომიკური კრიზისის თავიდან აცილების საშუალებას აქტიური სახელმწიფო წარმოადგენდა, რაც სახელმწიფოს მხრიდან თითოეულის მიმართ უფრო მეტ მზრუნველობას, ხოლო ეკონომიკის მიმართ უფრო მეტ დაგეგმარებას გულისხმობდა. სახელმწიფოს შესაძლებლობები დიდ ოპტიმიზმთან იყო დაკავშირებული. ამ ოპტიმიზმის შესაბამისად, სახელმწიფო უფრო მეტი ძალისხმევით უნდა ჩარეულიყო საზოგადოებრივ ურთიერთობებში. მეტი დაგეგმარების პოლიტიკით მას უნდა გამოესწორებინა საბაზრო ეკონომიკის „ხარვეზები“ და მნიშვნელოვანი შესწორებები უნდა შეეტანა მასში.

ისტორიულმა განვითარებამ ცხადყო აქტიური სახელმწიფოს შეზღუდული შესაძლებლობები. მე-20 საუკუნის სამოცდაათიანი წლების ბოლოს მან თავისი კარიერა დაასრულა. მორიგმა ეკონო-

---

32 Jann, Werner, Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?, in: König, K. (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002, S. 288.

მიკურმა კრიზისმა ნათელი გახადა, რომ სახელმწიფომ იმაზე მეტი აიღო საკუთარ თავზე, ვიდრე რეალურად შეეძლო.

### III. მოქნილი სახელმწიფო

მოქნილი სახელმწიფოს იდეა მე-20 საუკუნის სამოცდაათიანი წლების ბოლოდან იქცა სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირების მთავარ ორიენტირად.<sup>33</sup> მისი განვითარება შეიძლება ორ ეტაპად დაიყოს. პირველი ეტაპი მოიცავს სახელმწიფოს ნეოლიბერალურ კრიტიკას, ხოლო მეორე ეტაპი უკავშირდება ახალი საჯარო მენეჯმენტის წარმოშობას, რომელიც საერთაშორისო ენაზე „New Publik Management“-ის სახელით არის ცნობილი.

#### 1. სახელმწიფოს ნეოლიბერალური კრიტიკა

XX საუკუნის 70-იანი წლების ბოლოსთვის განვითარებულ ქვეყნებში გავრცელება დაიწყო სახელმწიფოს ნეოლიბერალურმა კრიტიკამ, რომლის მიხედვით სოციალ-ეკონომიკური პროგრესის მთავარ შემაფერხებელ ფაქტორს არსებული ბიუროკრატიული სახელმწიფო სისტემა წარმოადგენდა. საერთაშორისო სპეციალურ ლიტერატურაში იგი თეტჩერისა (Thatcherism 1978 წლიდან) და რეიგანის (Reagonomics 1980 წლიდან) ეკონომიკურ პროგრამას უკავშირდება.

აღნიშნული კონცეფციის მიხედვით, გასაკუთრებული კრიტიკის ობიექტი გახდა ის გარემოება, რომ სახელმწიფო სულ უფრო და უფრო მეტი ამოცანის შესრულებას იღებდა საკუთარ თავზე, რა-

33 Voigt, Rüdiger/Walkenhaus, Ralf (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, 2006, S. 25.

საც სახელმწიფოს ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის გაზრდა, ბიუროკრატიული აპარატის გადიდება, კანონების სიჭარბე და დეტალური რეგულირების ტენდენცია მოჰყვა. ყოველივე ამის შედეგად მოქალაქე და კერძო ბიზნესი ზარალდებოდა. მენარმის თავისუფლება ზომაზე მეტად იზღუდებოდა და ის სახელმწიფო ბიუროკრატიაზე დამოკიდებული ხდებოდა.

ამ ტენდენციის საპირისპიროდ, ისეთ ინიციატივებს მიენიჭა უპირატესობა, რომელთაც საჯარო ადმინისტრაციისა და კანონმდებლობის გამარტივება ჰქონდათ მიზნად დასახული. ნეოლიბერალური რეფორმების განხორციელების შედეგად სახელმწიფო და მისი საჯარო ადმინისტრაცია უნდა გამხდარიყო უფრო მოქნილი და მარტივი. ის რაც შეიძლება ნაკლებად უნდა ჩარეულიყო ეკონომიკურ პროცესებში, უნდა დაეზოგა მეტი თანხა, უნდა შეემცირებინა პერსონალი და ესაუბრა მარტივი საკანონმდებლო ენით. ყოველივე ამის განხორციელება „მოქნილი სახელმწიფოს“ პირველ ეტაპზე (მე-20 საუკუნის ოთხმოციანი წლების დასრულებამდე) ძირითადად შიდაორგანიზაციული ტრადიციული მართვის მექანიზმებისა და სტრუქტურების შენარჩუნებით ჰქონდა წარმოდგენილი. ამ ეტაპისთვის ისინი არ გამხდარან კრიტიკის ობიექტები.

## 2. ახალი საჯარო მენეჯმენტი (NPM)

მე-20 საუკუნის ოთხმოციანი წლების ბოლოს განვითარებული ქვეყნების სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირების ძირითად ორიენტირად, მართალია, კვლავ მოქნილი სახელმწიფოს იდეა და მისი ამოცანები — საჯარო ადმინისტრაციის გამარტივება, განსახელმწიფოებრიობა და არაბიუროკრატიულობა

რჩება, მაგრამ უკვე ტრადიციული მართვის ფორმების შეცვლის მოთხოვნით.<sup>34</sup> ამისთვის ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფცია აქცენტს აკეთებს კერძო სექტორის მართვის თავისებურებებზე და მისი გამოცდილებიდან იძენს საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირებისთვის აუცილებელ ცოდნას. აღნიშნული კონცეფცია თავდაპირველად იმდენად პოპულარული გახდა მთელ მსოფლიოში, რომ ქვეყნები, სადაც ადმინისტრაციის რეფორმები დღის წესრიგში იდგა, მისი გავრცელების ერთგვარმა ეიფორიამაც კი მოიცვა. იგი დღესაც სამეცნიერო განხილვის აქტუალური თემაა, ამიტომ მის გადმოცემას უფრო მეტი ყურადღება დაეთმობა.

### **a) ძირითადი თეზისები**

ახალი საჯარო მენეჯმენტი ტრადიციული ბიუროკრატის ქმედითუნარიანობას ეჭვის ქვეშ აყენებს და ადმინისტრაციისთვის სრულიად ახალ სრუქტურას და ახალი მუშაობის სტილს ანიჭებს უპირატესობას.

ახალი საჯარო მენეჯმენტის მიხედვით, პოლიტიკა დეტალურად კი არ უნდა მართავდეს საჯარო ადმინისტრაციას სამართლებრივი ნორმებისა და ბიუჯეტის მკაფიოდ განსაზღვრული მუხლების მეშვეობით, არამედ ის, ძირითადად, უნდა შემოიფარგლოს, ერთი მხრივ, ადმინისტრაციისთვის ზოგადი მიზნების, სტრატეგიის ან გარკვეული სტანდარტების განსაზღვრით და, მეორე მხრივ, ისეთი ბიუჯეტის დადგენით, რომელიც არ იქნება წინასწარ დეტალურად განწერილი და ამით ადმინისტრაციას დაუტოვებს ბიუჯეტის საკუ-

34 Hill, Hermann, Verwaltung im Umbruch, Speyerer Arbeitshefte 109, 1997; Reichard, Christoph, Umdenken in Rathaus, 1994; Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, New Public Management, 2. Aufl., 2003.

თარი პასუხისმგებლობით გამოყენების შესაძლებლობას. ამდენად, პოლიტიკასა და საჯარო ადმინისტრაციას შორის ხელისუფლების დანაწილება ახლებურად განისაზღვრა: პოლიტიკა არის უფლება-მოსილი, საჯარო ადმინისტრაციისთვის განსაზღვროს ზოგადი მიზნები და გააკონტროლოს ამ მიზნების განხორციელების შედეგები. რაც შეეხება მიზნების შესრულების დეტალურ გზებს, ეს თავად საჯარო ადმინისტრაციის პრეროგატივაა.

უშუალოდ საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებშიც თითოეული ორგანიზაციული ერთეული მეტ ავტონომიას იძენს. განსხვავებით ბიუროკრატიული მოდელისგან, სადაც საჯარო მოხელე ძირითადად იერარქიული მითითებების აღმსრულებლად გვევლინება, ახალი საჯარო მენეჯმენტის მიხედვით, იგი თვითონ იღებს პასუხისმგებლობას საჯარო ამოცანების დამოუკიდებელ განხორციელებაზე.

მართალია, საჯარო ადმინისტრაცია, თავისთავად, სამართლებრივ ჩარჩოში უნდა მოქმედებდეს, მაგრამ მისი საქმიანობის ხარისხის საზომი, კანონის შესაბამისობასთან ერთად, მისი ეკონომიურობა და ადმინისტრაციის ე.წ. კლიენტთა მოთხოვნების გათვალისწინება იქცა. ამდენად, ადმინისტრაციის კანონისმიერი მოქმედების ფორმალური კრიტერიუმები მისი ხარისხის განმსაზღვრელი შინაარსობრივი კრიტერიუმებით შეივსო, რასაც პრიორიტეტული მნიშვნელობაც კი მიენიჭა.

მომსახურება, რომელსაც საჯარო ადმინისტრაცია ახორციელებს, პროდუქტის ცნებით განისაზღვრა. პროდუქტის შექმნა, ანუ მომსახურების შედეგი, კონკრეტულად საჯარო ადმინისტრაციის ზემდგომი რგოლის მიერ განისაზღვრება, თუმცა ადმინისტრაციის ქვემდგომი რგოლის მიერ მისი რეალიზაციის ფორმის თავისუფალი არჩევის შესაძლებლობით.

საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებში მართვის პროცესი ძირითადად ხორციელდება მიზნების განსაზღვრის, სტიმულირების, ხარისხის კონტროლისა და კონკურენციის მექანიზმებით. ადმინისტრაციის ხელმძღვანელობის მიერ მიზნების განსაზღვრა, იერარქიული ბრძანებებისაგან განსხვავებით, ფართო მოქმედების არეალს ანიჭებს თითოეულ ადმინისტრაციულ რგოლს. ამას ემატება მათთვის ბიუჯეტის გადაცემა, რაც საქმიანობის სტიმულირებასა და ხარისხის ამაღლებას განაპირობებს. თითოეული ადმინისტრაციული დანაყოფის საქმიანობის კონტროლი ხარისხის გარკვეული კრიტერიუმების მიხედვით წარმოებს. დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მომსახურების ხარისხის კონკურენციის ორგანიზებას ცალკეულ საჯარო ადმინისტრაციებს შორის, როგორც ერთი რეგიონის თუ სახელმწიფოს, ისე სხვადასხვა სახელმწიფოს ცალკეულ საჯარო ადმინისტრაციებს შორის. აღნიშნულმა შედარებებმა უნდა უზრუნველყოს ადმინისტრაციის თანამშრომელთა მოტივაციის ამაღლება, შედეგების გამჭვირვალობა და საუკეთესო პრაქტიკის დამკვიდრება.<sup>35</sup>

### **b) პროდუქტზე ორიენტაცია**

ახალი საჯარო მენეჯმენტის მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს პროდუქტზე, ანუ ადმინისტრაციული საქმიანობის კონკრეტულ შედეგზე, ორიენტაცია.

საჯარო ადმინისტრაცია ახდენს საკუთარი საქმიანობის პროდუქტების დეფინირებას. ამ პროცესში იგი არა იმდენად კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებით ხელმძღვანელობს

35 Budäus, Dietrich, Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management, Eine Einführung, in: ders./Conrad/Schreyögg (Hrsg.), 1998.



არამედ პოლიტიკისა და ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის კონკრეტული პრიორიტეტებით და, ასევე, მოქალაქეების, როგორც ადმინისტრაციის კლიენტების, მოთხოვნებით. პროდუქტების რაოდენობა იმდენი უნდა იყოს, რომ შესაძლებელი იყოს მათი რეალური “წარმოება”. სისტემური თვალსაზრისით, პროდუქტები იყოფა გარკვეულ ჯგუფებად, ხოლო ჯგუფების ფარგლებში სხვადასხვა სფეროს მიხედვით.

საჯარო ადმინისტრაციის ყველა სახის მომსახურების შედეგის (პროდუქტის) კონკრეტული დადგენა ზოგ შემთხვევაში შეუძლებელია. პროდუქტების დეფინიცია მაშინ რთულდება, როდესაც ის ისეთ მომსახურებასთან არის დაკავშირებული, რომელიც მომსახურების მწარმოებელსა და მომხმარებელს შორის უშუალო ურთიერთობით წარმოიშობა. ამ შემთხვევაში პროდუქტის წარმოება და მოხმარება, პრაქტიკულად, ერთდროულად ხორციელდება. მწარმოებელი პროდუქტის ერთგვარ ნაწილს წარმოადგენს, ამიტომ მისი როლი პროდუქტის ხარისხზე გადამწყვეტ როლს თამაშობს (მაგ. კონსულტაციის განევა).

პროდუქტი, როგორც ახალი ორგანიზაციის ამოსავალი პრინციპი, მრავალი მიმართულებით ცვლის საჯარო ადმინისტრაციის მუშაობის სტილს. მისი შემოღებით ბიუჯეტი უკვე კონკრეტული პროდუქტების შექმნაზეა ორიენტირებული. პროდუქტი ღირებულების და ინფორმაციის მნიშვნელოვან წყაროს შეიცავს. მისი მეშვეობით ადმინისტრაციული საქმიანობის მეტი გამჭვირვალობა და მისი კონკრეტული ღირებულების განსაზღვრა არის უზრუნველყოფილი.

საჯარო ადმინისტრაციის სხვადასხვა რგოლში დანაწევრებული მომსახურების ცალკეული ნაწილები პროდუქტის განსაზღვრებით

კონკრეტული მომსახურების ქვეშ ერთიანდებიან, რაც ადმინისტრაციის ორგანიზაციულ ცვლილებებზე დიდ გავლენას ახდენს. ამასთან, პროდუქტზე ორიენტაცია ადმინისტრაციის თანამშრომლებს იმის შესაძლებლობას აძლევს, რომ მოხდეს მათი საქმიანობის დოკუმენტირება, რაც კარგი საფუძველია სხვა საჯარო ადმინისტრაციის პროდუქტების, მათ შესაქმნელად განეული ხარჯებისა და ხარისხის კრიტერიუმების შესადარებლად. შედარების ეს პროცესი, თავის მხრივ, ხელს უწყობს სხვადასხვა საჯარო ადმინისტრაციას შორის კონკურენციას.

დაბოლოს, საჯარო ადმინისტრაციის მიერ პროდუქტების დადგენა უპასუხებს მოქალაქეთა უმთავრეს მოთხოვნას, რომ მათ ჰქონდეთ სრული და ამომწურავი ინფორმაცია, თუ რომელ მომსახურებას რა ღირებულებით, რა კვალიფიკაციით ახორციელებს საჯარო ადმინისტრაცია, რომელიც მათი გადასახადების მეშვეობით არსებობს და მუშაობს.

### **c) შიდა პროცესზე და კლიენტზე ორიენტაცია**

ახალი საჯარო მენეჯმენტი, კერძო სექტორის მსგავსად, საჯარო ადმინისტრაციის შიდა პროცესების ოპტიმირებაზეა ორიენტირებული. ბიუროკრატიული აპარატისგან განსხვავებით, ის აქცენტს აკეთებს სწრაფ და მოქნილ საქმისწარმოებაზე, სადაც შემცირებული იქნება პროცესების სტანდარტიზაცია, სადაც ნაკლები იქნება შრომის დანაწილება სხვადასხვა განყოფილებაში და, ასევე შემოკლებული იქნება საქმისწარმოების ხანგრძლივობა.

საჯარო ადმინისტრაციის შიდა პროცესებში თითოეული მონაწილე (თანამშრომელი), პირველ რიგში, განიხილება, როგორც შიდა კლიენტი. თანამშრომლები ერთმანეთს ერთგვარ მომსახურებას უწევენ, როგორც კლიენტები, რამაც სამსახურში საბოლოოდ ერთიანი ჯაჭვური პროცესის ოპტიმირება უნდა უზრუნველყოს. ამით იზრდება ორგანიზაციაში თანამშრომლობის ხარისხი და, ასევე, თითოეულის ერთიან პროცესში თანამონაწილეობის შეგნება. ამას ემატება საჯარო ადმინისტრაციის შიდა პროცესების გარე კლიენტზე (მოქალაქე) ორიენტაცია, რაც იმას ნიშნავს, რომ ძირითადად მოქალაქის ინტერესების მაქსიმალური გათვალისწინებით უნდა იყოს ორგანიზაციაში პროცესების ოპტიმიზაცია უზრუნველყოფილი.

ტრადიციულად, საჯარო ადმინისტრაცია სტრუქტურულად წარმოდგენილია მრავალი განყოფილებით თუ სამსახურით, რომლებიც ხშირ შემთხვევაში ბიუროკრატიული მუშაობის სტილით გამოირჩევა. კლიენტის (მოქალაქის) კონკრეტული პრობლემის ფაქტობრივი შემადგენლობა კი, რომლის მოსაგვარებლადაც ის საჯარო ადმინისტრაციას მიმართავს, დაყოფას არ ექვემდებარება. ამიტომ, კლიენტის ინტერესებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო ადმინისტრაციამ მისი საქმე ერთიანი, სწრაფი, მოქნილი მომსახურებით უზრუნველყოს. ამ მიზანს ემსახურება კლიენტის ერთი ხელიდან, ერთი ფანჯრიდან მომსახურების განწევის პრინციპი (one stop agency; Bürgerbüros).

მოქალაქეებისთვის, ერთიანი მომსახურების ცენტრების შექმნასთან ერთად, მნიშვნელოვანია მათი ადმინისტრაციის მუშაობაში თანამონაწილეობის უზრუნველყოფაც. ამ მიზანს ემსახურება საჯარო ადმინისტრაციასა და მოქალაქეებს შორის თანამშრომლო-

ბის ის ორგანიზაციული ფორმები, რომლებიც მრგვალი მაგიდის, მოქალაქეთა გამოკითხვის, საჯარო ადმინისტრაციის წერილობითი კრიტიკის თუ სხვა სახით არის პრაქტიკაში ცნობილი. ასეთი თანამშრომლობის ფარგლებში განხილვის საგანი შეიძლება ისეთი მნიშვნელოვანი თემაც იყოს, როგორცაა ადმინისტრაციული მომსახურების (პროდუქტის) ღირებულება და ხარისხი. თითოეული ეს თანამშრომლობის ფორმა უზრუნველყოფს მოქალაქის (კლიენტი), როგორც ინოვატორის, მონაწილეობას საჯარო ადმინისტრაციის მოდერნიზაციასა და მისი პრაქტიკის დახვეწაში.

კლიენტზე ორიენტაცია საჯარო ადმინისტრაციისთვის ნიშნავს მომსახურების მუდმივ გაუმჯობესებას, ინოვაციას. მომსახურების ხარისხის საზომი უნდა იყოს კლიენტის კმაყოფილება, ამიტომ საჯარო ადმინისტრაციამ უნდა შექმნას მოქალაქისათვის ისეთი მომსახურების პირობები, რომელიც მას ნაკლები დანახარჯებითა და დროის უმოკლეს მონაკვეთში საჭირო სერვისს სთავაზობს. მაგალითისთვის, აღსანიშნავია პირადობის მონმობის გაცემის ისეთი პრაქტიკა, როდესაც ადმინისტრაცია მოქალაქეს წინასწარ ატყობინებს, თუ როდის გაუვა ვადა ძველ პირადობის მონმობას და რა საბუთებია საჭირო ახალი პირადობის მონმობის მისაღებად.

საჯარო ადმინისტრაციასა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობის გამარტივებასა და მომსახურების გაუმჯობესებაში უდიდეს როლს თამაშობს თანამედროვე ტექნოლოგიური მიღწევების ეფექტიანი გამოყენება. ინტერნეტის საშუალებით ადმინისტრაციის მიერ მოქალაქისათვის ინფორმაციის მინოდება ან მისთვის კონკრეტული მომსახურების განხორციელება არის კლიენტზე ორიენტირებული ადმინისტრაციის მნიშვნელოვანი ელემენტი.

### **d) დეცენტრალიზებული პასუხისმგებლობა და ცენტრალური მართვა**

ახალი საჯარო ადმინისტრაციის კონცეფციაში განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს პასუხისმგებლობის დეცენტრალიზაციას. ეს ეხება, ერთი მხრივ, როგორც პოლიტიკისა და საჯარო ადმინისტრაციის, ისე უშუალოდ საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებში ხელმძღვანელ რგოლსა და ქვემდგომ რგოლს შორის ურთიერთობის საკითხს.

აღნიშნულ ურთიერთობებში დიდ მნიშვნელობას იძენს ერთგვარი საკონტრაქტო მენეჯმენტი. პოლიტიკური ხელმძღვანელობა და საჯარო ადმინისტრაცია თანხმდებიან იმის შესახებ, თუ რა პროდუქტი (მომსახურების სახე, მისი ღირებულება, ხარისხი) რა მოცულობის ბიუჯეტით უნდა განხორციელდეს. დაკისრებული ამოცანების შესრულების პროცესში ადმინისტრაცია დამოუკიდებელია. პოლიტიკისთვის მთავარია დასახული მიზანი და მიღწეული შედეგი.

საკონტრაქტო მენეჯმენტის პრინციპი მოქმედებს თავად საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებშიც. აქ ცალკეული ორგანიზაციული ქვედა რგოლი ხელმძღვანელობისგან განსაზღვრული მომსახურებების შესასრულებლად იღებს კონკრეტულ დავალებებს შესაბამისი ბიუჯეტით. დავალების შესრულებაში ქვედა რგოლი სარგებლობს დიდი ავტონომიით. მეტიც, მის ფარგლებში თითოეულ თანამშრომელსაც კი მინიჭებული აქვს დამოუკიდებლობა გარკვეული ამოცანების შესრულებისას.

ამდენად, ახალი საჯარო ადმინისტრაციის კონცეფციის შესაბამისად, საჯარო ამოცანების შესასრულებლად პასუხისმგებლობა

დეცენტრალიზებულია. ამის მიხედვით, მართვა ხორციელდება არა ზემოდან დადგენილი დეტალური ბრძანებებითა თუ მითითებებით, არამედ ზემდგომ და ქვემდგომ რგოლებს შორის საერთო მიზნებსა და შედეგებზე მიღწეული შეთანხმებებით. მართვის დეცენტრალიზება ითხოვს ადმინისტრაციის ფარგლებში ახალი კომუნიკაციისა და შეთანხმებების კულტურას.

დეცენტრალიზებული პასუხისმგებლობა ეფექტიანი მართვისთვის ქვემდგომი რგოლების კოორდინაციის აუცილებლობას წარმოშობს. ცალკეული ავტონომიური ერთეულების კოორდინაცია მიიღწევა, ერთი მხრივ, საერთო ორიენტირების განსაზღვრითა და კონკრეტულ მიზნებზე შეთანხმებით, ხოლო, მეორე მხრივ, ე.წ. შემონების სისტემის უზრუნველყოფით (**Controlling**) და პერიოდული საანგარიშო მოხსენებებით. აღნიშნული ელემენტები ქმნიან მართვისა და კონტროლის ერთიან პროცესს და ამით უზრუნველყოფენ დეცენტრალიზებული ადმინისტრაციის ერთიანობას.

### **e) თანამშრომელთა კვალიფიკაცია და მოტივაცია**

ახალი საჯარო მენეჯმენტი გასაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს ორგანიზაციის თანამშრომელთა კვალიფიკაციისა და მოტივაციის ამალღების საკითხს. თავდაპირველად ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფცია პრიორიტეტს ანიჭებდა ორგანიზაციაში მართვის ახალი მოდელის შემოღების ტექნიკურ მხარეებს, მაგრამ მალე ცხადი გახდა, რომ ორგანიზაციაში ახალი საჯარო მენეჯმენტის მოდელის წარმატებული განხორციელება მნიშვნელოვანწილად იქნებოდა დამოკიდებული იმაზე, თუ რამდენად შეძლებდა იგი დასაქმებულ პირთა გონებისა და გულის მოგებას.

ახალი მოდელის სრულფასოვანი განხორციელება შესაძლებელია თანამშრომელთა შესაბამისი კვალიფიკაციისა და მოტივაციის არსებობის შემთხვევაში. აღნიშნული მოდელის მიხედვით, ადმინისტრაცია პასიური როლისგან უნდა გათავისუფლდეს და იგი შემოქმედებით ორგანოდ უნდა გარდაიქმნას. ეს მოთხოვნა ადმინისტრაციის პერსონალისთვის განსაკუთრებული გამოწვევაა – მას უნდა ჰქონდეს ახალი მართვის მოდელის შესაბამისი ცოდნა და უნარები. სწორედ აღნიშნული ცოდნის შექმნის შედეგად არის შესაძლებელი ორგანიზაციაში მომსახურების დონისა და განეული საქმიანობის შედეგის ხარისხის ამაღლება. ის უზრუნველყოფს, ასევე, ორგანიზაციის მაღალ კონკურენტუნარიანობას.

საქმისადმი შემოქმედებითი, ინოვაციური მიდგომა ზრდის თანამშრომელთა მოტივაციას. საჯარო ადმინისტრაციის ფარგლებში დეცენტრალიზებული პასუხისმგებლობის შემოღებით, რომელიც თითოეული თანამშრომლისთვის მეტი მოქმედების ასპარეზს უზრუნველყოფს, იზრდება დასაქმებული პერსონალის კმაყოფილება. ხელმძღვანელობასთან ერთად მიზნებზე შეთანხმება და პერიოდული თათბირები ხელს უწყობს იმას, რომ თითოეულმა თანამშრომელმა უკეთ გაიგოს თავისი საქმიანობის არსი და აღიქვას ის, როგორც ერთიანი პროცესის განუყოფელი ნაწილი. კლიენტზე ორიენტაცია და სხვა ადმინისტრაციასთან კონკურენცია ამაღლებს ადმინისტრაციის პერსონალის შემოქმედებით პოტენციალს და მისი მომსახურების ხარისხს.

ახალი საჯარო ადმინისტრაციის კონცეფცია დღის წესრიგში აყენებს ორგანიზაციაში ხელმძღვანელობის ახალი სტილის შემოღების აუცილებლობას. იერარქიული მართვა, რომელიც ფორმალური ბრძანებების აღსრულებით შემოიფარგლება და თანამშრომლებთან

დისკუსიას გამორიცხავს, არ უპასუხებს მართვის ახალი მოდელის მოთხოვნებს. თანამშრომლებთან ინტენსიურ ურთიერთობაზე დამყარებული მართვის სტილი კი ორგანიზაციის ხელმძღვანელისაგან ითხოვს, რომ თანამშრომლებს პერიოდულად აცნობოს, თუ რა მიზნებს ემსახურებიან ერთად, როგორ აფასებს ის მათ საქმიანობას და განვითარების რა პერსპექტივებს ხედავს მომავალში. ყოველივე ამისთვის აუცილებელია ორგანიზაციაში ხელმძღვანელსა და თანამშრომლებს შორის კონსტრუქციული ურთიერთობების პრაქტიკის დამკვიდრება და არა მხოლოდ ქალაქებზე განერილი ხელმძღვანელობის ძირითადი მიმართულებები.

მართვის ახალი მოდელის მიხედვით, საქმიანობის სტანდარტიზაციის, მკაცრი კონტროლისა და უნდობლობის ადგილს იკავებს ნდობისა და პასუხისმგებლობის კულტურა. კულტურის ეს ცვლა უნდა განხორციელდეს თითოეულის შეგნებაში. ამ თვალსაზრისით, ორგანიზაციაში განსაკუთრებით ხელმძღვანელზე დამოკიდებული ისეთი ატმოსფეროს შექმნა, რომელშიც თითოეული თანამშრომელი საკუთარ პერსონალურ მნიშვნელობას და პასუხისმგებლობას აღიქვამს ადმინისტრაციის წარმატებული საქმიანობისთვის.

### ***f) ადმინისტრაციც, რომელიც სწავლობს***

ადმინისტრაციის ბიუროკრატიული მოდელიდან ახალი მართვის მოდელზე გადასვლა შესაბამის კომპეტენციებს ითხოვს. ახალი მენეჯმენტი უნდა იყოს, ძირითადად, ეკონომიური აზროვნებით გამსჭვალული და კლიენტზე ორიენტირებული. მიზნებზე შეთანხმებისა და საკონტრაქტო მართვის სტილს უნდა შეესაბამებოდეს თანამშრომლობაზე აგებული ხელმძღვანელობის სტილი. კომპლექ-



სური ფაქტობრივი შემადგენლობების მოსაგვარებლად ორგანიზაციაში საჭიროა თითოეული თანამშრომლის გუნდური მუშაობისა და სისტემური აზროვნების უნარი. ადმინისტრაციის მუდმივი დინამიკური განვითარებისთვის აუცილებელია ინოვაციური მიდგომები.

აღნიშნული უნარების გამომუშავებას ადმინისტრაცია მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეძლებს, როდესაც მისი თანამშრომლები ახალი მოთხოვნების შესაბამისად სწავლობენ, თუ როგორ შეასრულონ მათზე დაკისრებული ფუნქციები უფრო ოპტიმალურად. სწავლის ეს პროცესი უნდა იყოს საზოგადოებრივი განვითარების დინამიკის ადეკვატური და მაქსიმალურად უნდა უპასუხებდეს ადამიანების მზარდ მოთხოვნებს.

თანამშრომელთა შესაბამისი მომზადების პროგრამების პარალელურად, ადმინისტრაციაში, რომელიც მუდმივი სწავლის პროცესში იმყოფება, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება კლიენტთა და თანამშრომელთა გამოკითხვის ინსტიტუტს. მან უნდა უზრუნველყოს ადმინისტრაციის ერთგვარი თვითშემეცნების პროცესი, რომლის მიხედვითაც შესაძლებელი იქნება მუშაობაში სუსტი და ძლიერი მხარეების ანალიზი და სამომავლო ორიენტირების განსაზღვრა. ამ პროცესების შედეგად ყალიბდება კონკრეტული პროექტები და სამოქმედო გეგმები, მათ შორის მოქალაქეების მონაწილეობით.

რეფორმების განხორციელების პროცესში თითოეული ადმინისტრაცია საკუთარ გამოცდილებას იძენს. სხვათა გამოცდილების გაზიარება რეფორმის წარმატებისთვის მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს. ადმინისტრაცია, რომელიც სწავლობს, სხვასაც უნდა ასწავლიდეს. აღნიშნული პროცესი კვალიფიციური სპეციალისტე-

ბისა და მეცნიერების მონანწილეობით სისტემურ ხასიათს იძენს. ეს ხელს უწყობს ადმინისტრაციული რეფორმების მეცნიერულ განზოგადებას და კარგ საფუძველს ქმნის როგორც ნაციონალურ, ისე საერთაშორისო დონეზე წარმატებული საჯარო ადმინისტრაციის გამოცდილების შესასწავლად.

### **გ) საზოგადოებრივ ზემოქმედებაზე ორიენტირებული ადმინისტრაციც**

ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმების განხორციელების პროცესმა ცხადყო, რომ მარტო კერძო სექტორის მართვის ელემენტებზე ორინტაცია, როგორებიცაა: პროდუქტი, კლიენტი, შიდა-ორგანიზაციული ავტონომია და სხვ., შეიცავდა საფრთხეს, რომ საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობა, ძირითადად, ფინანსურ და ეკონომიკურ ფაქტორებზე იქნებოდა დამოკიდებული. კერძო სექტორისგან განსხვავებით, საჯარო ადმინისტრაციის მიზანს არ წარმოადგენს მოგების მიღება. ამიტომ ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმების მხოლოდ წმინდა ფინანსურ-ეკონომიკური კატეგორიებით შემოფარგვლა სრულად ვერ უპასუხებდა საჯარო ადმინისტრაციის დანიშნულებას.

საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირების ყველა ინიციატივაც, მათ შორის ახალი საჯარო მენეჯმენტის ელემენტების განხორციელება, მაშინ იქნება წარმატებული, როდესაც თვალსაწიერიდან არ დაიკარგება საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის საზრისი — ცაკლეული ადამიანისთვის, საზოგადოებისთვის სამსახური. საჯარო ადმინისტრაციის ნებისმიერი სახის რეფორმისთვის მნიშ-

ვნელოვანია, თუ რა ზემოქმედებას იქონიებს დაგეგმილი ცვლილებები საზოგადოებრივ განვითარებაზე, საზოგადოებაში თითოეული მოქალაქის თანაცხოვრებაზე.

დემოკრატიულ სახელმწიფოში საჯარო ადმინისტრაციის უმთავრესი ამოცანა არის საზოგადოებაში საერთო სიკეთის უზრუნველყოფა. ამ ამოცანას იგი კონსტიტუციით განსაზღვრული ძირითადი პრინციპების შესაბამისად ახორციელებს. კონკრეტულ შინაარს ის იმ მიზნებსა და პროგრამებში იძენს, რომლებიც სხვადასხვა სფეროში (სოციალური, გარემოს დაცვის, განათლების, კულტურის და სხვ.) გარკვეული პოლიტიკის გატარებაში იჩენს თავს. საბოლოო წარმატების საზომი არის ის, თუ რა ზემოქმედება იქონია რეფორმის პოლიტიკამ თითოეული მოქალაქის ცხოვრების ხარისხის ამაღლებაზე.

ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფციისთვის ეს იმას ნიშნავს, რომ საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირებისას აუცილებელია შიდაორგანიზაციული ასპექტების ისეთ მთლიანობაში ინტეგრირება, რომელიც საჯარო ადმინისტრაციის მთავარ დანიშნულებას გამოხატავს. რეფორმის თვალსაწიერი ყოველთვის იმ საბოლოო შედეგზე უნდა იყოს კონცენტრირებული, რასაც ადამიანისათვის პირობების გაუმჯობესება ჰქვია. ამის გაუთვალისწინებლად საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის გაუმჯობესების ყოველი მცდელობა საკუთარი საწყისებიდან იზოლაციის საფრთხეს შეიცავს.

შვეიცარიასა და ავსტრიაში ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფცია თავიდანვე სწორედ ამ მოთხოვნების შესაბამისი იყო. აღნიშნულ ქვეყნებში იგი ზემოქმედებაზე ორიენტირებული ადმინის-

ტრაციის ცნებით დამკვიდრდა.<sup>36</sup> ეს სახელწოდება გამოხატავს იმ კონცეფტუალურ ხედვას, რომლის მიხედვითაც ადმინისტრაციის რეფორმების მნიშვნელობა იმით განისაზღვრება, თუ რა ზემოქმედებას იწვევს იგი ცალკეული მოქალაქეზე და საზოგადოებაზე. განვითარებულ ქვეყნებში ახალი საჯარო მენეჯმენტის შემდგომი განვითარება სწორედ ამ ტენდენციას უსვამს ხაზს.

---

36 Schedler, Kuno, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 1995.

## თავი 4. საზოგადოებრივი ადვინისპრიკების როლი საბაზრო ეკონომიკის პირობებში

„სახელმწიფო, თავისი ეკონომიკური საქმიანობიდან გამომდინარე, ერთდროულად საბაზრო ეკონომიკის ელემენტი და საზოგადოებრივი განვითარების ფაქტორია, რადგან სახელმწიფო ახორციელებს იმ ფუნქციებს, რომლებსაც ბაზარი ვერ უძღვევს“.

პროხოვსკი ა., რუსი მეცნიერი, ეკონომისტი.

- 5.1. სახელმწიფო და კერძო ინტერესების თანაფარდობა
- 5.2. სახელმწიფო და კორპორატიული დაპირისპირების საკითხები.  
დაპირისპირებისგან დასაღწევი გზა
- 5.3. მეცნიერულ-ტექნიკური რევოლუცია, წარმოების ინტენსიფიკაცია და საზოგადოების ტექნიკური განვითარება

### 5.1. სახელმწიფო და კერძო ინტერესების თანაფარდობა

ყველასათვის ცნობილია, რომ კერძო მეწარმეების ძირითადი მიზანი საბაზრო ეკონომიკის პირობებში მოგების მაქსიმიზაციაა, რაც ხშირ შემთხვევებში ისეთ საზოგადოებრივ ინტერესებს უპირისპირდება, როგორცაა გარემოს დაცვის და წარმოების უსაფრთხოების დონის ამაღლება, ხელფასების ზრდა და სხვა. კერძო კაპიტალი არ არის მონდომებული გრძელვადიანი კაპიტალი დააბანდოს და საინვესტიციო პროექტი გამოისყიდოს გრძელვადიან პერიოდში, რაც განაპირობებს მსხვილი მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრამების და ინოვაციური პროექტების რეალიზაციას.

სახელმწიფოს მიზანი ეროვნულ ხასიათს ატარებს. ამ ნაშრომში სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესები პირობითად გათანაბრებულია. სახელმწიფოს ერთ-ერთი მთავარი ფუნქცია საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სამართლებრივი ბაზით უზრუნველყოფაა. იგი ქმნის სამეწარმეო სუბიექტების ეკონომიკური საქმიანობის მარეგულირებელ კანონმდებლობას, უზრუნველყოფს საბაზრო ინფრასტრუქტურის მართვას, არეგულირებს ფულად-საკრედიტო ურთიერთობებს, გავლენას ახდენს მოთხოვნა-მიწოდების დინამიკაზე. სახელმწიფო მოწოდებულია შექმნას საბაზრო ურთიერთობების ფუნქციონირების სრულყოფილი პირობები.

საბაზრო ეკონომიკის ფორმირება საზღვარგარეთ (აშშ-ში, ჩინეთში, საფრანგეთში, გერმანიაში) მიგვანიშნებს, რომ სოციალურ-ეკონომიკური წყობის ტრანსფორმაცია მოითხოვს ღრმა მეთოდოლოგიურ დამუშავებას და საზოგადოების მომზადებას დაგეგმილი ცვლილებებისათვის. წინააღმდეგ შემთხვევაში გატარებული რეფორმები გამოიწვევს წარმოების დაცემას, შემოსავლების შემცირებას, უმუშევრობის დონის ზრდას და სოფლის მეურნეობის დარგების კრიზისს. ამის ნათელი მაგალითი რუსეთია.

რეფორმატორები ეკონომიკური ლიბერალიზმის საფუძვლად სახელმწიფოს ეკონომიკის განვითარებაზე დამლუპველი გავლენის თეორიას იყენებენ. ამ მიმდევრობის წარმომადგენელი ფ. ჰაიეკია, რომლის აზრითაც, “სახელმწიფოს ნებისმიერი ჩარევა სპონტანური ძალების თამაშში – ტოტალიტარიზმისაკენ გადადგმული ნაბიჯია”<sup>1</sup>. ავსტრიელი ეკონომისტის შეხედულებით, ეკონომიკური ურთიერთობების მხოლოდ შეუზღუდავ თავისუფლებას შეუძლია

<sup>1</sup> Левита Р.Я., История экономических учений, М.:Инфра-М, 2002

ეკონომიკური ზრდა განაპირობოს. სახელმწიფო ატარებს უარყოფით დატვირთვას საზოგადოებისათვის. მისი ჩარევა სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში სამეწარმეო ძალების განვითარებისათვის საზიანოა, რადგანაც ცენტრალიზებული მმართველობა კორექტირებადი ხასიათის გამო მოქმედებს მოთხოვნა-მიწოდებაზე და ამით ცვლის რეალურ ინფორმაციას ბაზრის შესახებ. ჰაიეკის თვალსაზრისით, სოციალურ წესრიგს ქმნიან საზოგადოებრივი ნორმები და ტრადიციები, “ბაზარი კი სოციალური წესრიგის ძირითადი ელემენტია”. სახელმწიფოს ჩარევა ეკონომიკაში იწვევს კრიზისებს, რომლიდან გამოსვლა მხოლოდ საბაზრო მექანიზმების ამოქმედებითაა შესაძლებელი.

ვერ დავეთანხმებით ავსტრიელი მეცნიერის შეხედულებას. ისტორია მიგვანიშნებს, რომ მსოფლიოში არ არსებობს ქვეყანა, რომელმაც შეძლო თავი დაედგინა სერიოზული ეკონომიკური კრიზისიდან სახელმწიფოს ჩარევის და მხარდაჭერის გარეშე. აშშ-ს “ახალი კურსი” დიდი დეპრესიის პერიოდში, სახელმწიფოს როლის ზრდა ომის შემდგომ პერიოდში ევროპაში, სახელმწიფოს მიერ რეგულირება პოსტკრიზისულ ჩინეთში ამისი ნათელი მაგალითებია. სახელმწიფო რთულ პერიოდში ყოველთვის ძლიერი საყრდენია და კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური სტრატეგიის ფორმირებით, ეხმარებოდა და ეხმარება ქვეყანას კრიზისიდან გამოსვლაში.

ჩვენი აზრით, სწორია ცნობილი რუსი მეწარმის, მეცნიერის ლევ ჩერნოის შეხედულება, რომელიც თვლის, რომ მოთხოვნა ეკონომიკაში სახელმწიფოს ჩარევაზე ჩნდება ქვეყნისთვის კრიზისულ პერიოდებში, სახელმწიფო რეგულირების აუცილებლობას ჰაერის უკმარისობა გავს. სიცოცხლისთვის ჰაერის თვისებებზე და მნიშვნელობაზე ვფიქრობთ ჰაერის უკმარისობის დროს. „და მაშინ სახელმწიფოზე – როგორც უკმარის ჰაერზე – გვახსენდება ყოველთვის და ყოველგან”<sup>2</sup>.

ისტორიული მიმოხილვის მიხედვით რომ საბაზრო ეკონომიკის ჩამოყალიბება მოწინავე ქვეყნებში დაკავშირებული იყო ეკონომიკაში სახელმწიფოს როლის და საქმიანობის მასშტაბების ზრდასთან. კაპიტალისტური ურთიერთობების განვითარება სახელმწიფოს მარეგულირებელი ძალის გარეშე აისახება სოციალური კატაკლიზმებით და კრიზისით საზოგადოებაში. XX საუკუნის 30-იან წლებში მხოლოდ ჯონ მეინარდ კეინსის (1883-1946) თეორიის გავრცელებამ განაპირობა კაპიტალისტური ქვეყნების კრიზისიდან გამოსვლა. მისი ძირითადი ნაშრომი „დასაქმების, პროცენტის და ფულის ზოგადი თეორია” მნიშვნელოვანი მონაპოვარია კაპიტალისტური სამყაროსათვის. როგორც სწორად აღნიშნავენ ამერიკელი მეცნიერები რობერტ ხეილბრონერი და ლესტერ თუროუ, “კეინსის თეორიის რევოლუციური არსი იმაში მდგომარეობს, რომ კაპიტალიზმი ვერ ახდენს თვითკორექციას ზრდის შენარჩუნებისათვის”<sup>3</sup>. დღესდღეობით კეინსი შერეული ეკონომიკის “მშობლად” არის აღიარებული მსოფლიოში. თუ ადამ სმიტისა და კ. მარქსის შემკვიდრება წინააღმდეგობაში იყო სახელმწიფო რეგულირების საკითხებთან, კეინსის ეკონომიკურმა ფილოსოფიამ ნერგავს სახელმწიფო რეგულირების ინსტიტუტის კატეგორია დანერგა.

მეცნიერულ ეკონომიკურ ლიტერატურაში არ არსებობს ცალსახა დასკვნები სახელმწიფო რეგულირების შესახებ. მაგალითად საქართველოში ხელისუფლების მიერ გატარებული ლიბერალიზაციის კურსის მიღმა საქართველოში ჩანს სახელმწიფოს როლის შემცირების ტენდენცია. ხელისუფლების ეკონომიკის ლიბერალიზაციის კურსი აისახება ჩატარებულ რეფორმებში და, პირველ რიგში, სოფლის მეურნეობაზე.

ჩვენი აზრით, დღეს ობიექტურად საჭიროა გატარებული ეკონომიკური კურსის კორექტირება. ამის ძირითადი მიზეზი შემდეგია:

<sup>2</sup> Черной Л.С., Экономика. Рынок. Государство, М., Наука, 2000., გვ. 92.

<sup>3</sup> Хейлбронер Р., Туроу Л., Экономика для всех. Пер. с англ., Новосибирск., Экон, 1994, გვ. 124.

1. **ზრდადი მოთხოვნა საზოგადოებრივ სიმდიდრეზე** – საქონელზე და მომსახურებაზე (კომუნალური მომსახურება, სატრანსპორტო სისტემა, მედიცინა, ტელეკომუნიკაციები, განათლება, ეროვნული უსაფრთხოება);
2. **ძირითადი ფონდების ფიზიკური და მორალური ცვეთის მაღალი ტემპები**, რაც საზოგადოებას ტექნოგენური კატასტროფებით ემუქრება;
3. **მსოფლიო ბაზარზე ბუნებრივი რესურსების რაციონალური გამოყენების აუცილებლობა** სასარგებლო წიაღისეულზე მზარდი მოთხოვნის ფონზე;
4. **მზარდი მოთხოვნა სოციალური დაცვის სფეროში** (უსაფრთხო სამუშაო პირობები, დროული და სამართლიანი შრომის ანაზღაურება, სოციალური პაკეტებით უზრუნველყოფა) მმართველთა გადაწყვეტილებებისაგან არარეგულირებადი ბაზრის პირობებში;
5. **ქვეყნის თავდაცვის გაძლიერების საჭიროება** ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად.

სახელმწიფო რეგულირების პრობლემატიკა ფართოდ არის განხილული ადგილობრივი და უცხოელი მეცნიერების მიერ. განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იგი იძენს სტრატეგიული დარგების მართვის შემთხვევაში. სტრატეგიული დარგები ქვეყნის მეცნიერულ-ტექნიკურ და სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას უზრუნველყოფს. რესურსების უზრუნველყოფით ეს დარგები საზოგადოებრივ სიმდიდრეს აწარმოებენ და მნიშვნელოვან გავლენას ახდენენ სოფლის მეურნეობის განვითარების დინამიკაზე და ქვეყნის ეკონომიკაში კვლავწარმოების პროცესებზე.

პროფესორ პოროხოვსკის თვალსაზრისით, შერეული ეკონომიკა ნიშნავს ისეთ ეკონომიკურ სისტემას, რომლის საფუძველებს ქმნის საბაზრო ურთიერთობები, კერძო მეწარმეობა და სხვა ინსტიტუტები, რომელთა შორის სახელმწიფო ორგანოებს პრიორიტეტული ადგილი უკავია. მეცნიერი ამტკიცებს, რომ წმინდა საბაზრო ურთიერთობები არ არსებობს მსოფლიოს არც ერთ განვითარებულ ქვეყანაში. სწორად ამიტომ დღეს საბაზრო ეკონომიკაში იგულისხმება შერეული ეკონომიკა, რომელიც ეყრდნობა მესაკუთრეობის ფორმების მრავალფეროვნებას და სხვადასხვა რეგულირების მეთოდების გამოყენებას. გასათვალისწინებელია, რომ შერეული ეკონომიკა მთელ მსოფლიოში განვითარების ძირითადი მიმართულება ხდება.

ნებისმიერი ეკონომიკური ან სოციალურ-ეკონომიკური სისტემა რესურსებით ადეკვატურ უზრუნველყოფაზეა ორიენტირებული. საზოგადოება, როგორც სოციალურ-ეკონომიკური სისტემა, ცდილობს საჭირო რაოდენობის მატერიალური, ფინანსური, შრომითი და ბუნებრივი რესურსი იქონიოს. სტრატეგიული დარგები რესურსების ბაზას ქმნის ქვეყნის განვითარებისათვის და მოითხოვს სტრატეგიულ მართვას. მისი შინაარსი მაკრო დონეზე ითვალისწინებს მართვის სისტემის პერსპექტივაზე ორიენტირებას, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ხარისხობრივად ახალ დონეზე გადაყვანას. ეკონომიკის სტრატეგიული დარგების (მაგალითად, ელექტროენერგეტიკის) სტრატეგიული მართვა ეროვნული მნიშვნელობისაა და არ შემოიფარგლება კერძო ინტერესების ვიწრო ჩარჩოებით.

კერძო საკუთრება გენერირებს კერძო ინტერესებს. კერძო ინტერესების მართვა გარკვეულ სპეციფიკას მოიცავს: კერძო საკუთრების პირველადი ამოცანაა თავისი სიცოცხლისუნარიანობის შენარჩუნება საკუთარი კაპიტალის დაგროვების და მიმდინარე მოგების მაქსიმიზაციის გზით.

ჩვენი აზრით, საზოგადოებრივ და კერძო ინტერესებს შორის არ შეიძლება გადაულახავი წინააღმდეგობანი იყოს. ისინი შეიძლება მოგვარდეს ინტერესების ინსტიტუციონალიზაციის გზით. სახელმწიფო და კერძო მართვის მეთოდები ავსებენ ერთმანეთს, ხოლო ერთმანეთთან დაპირისპირებით აფერხებენ განვითარების პროცესს.

ამასთან, როგორც ზემოთაა აღნიშნული, ეროვნულ მეურნეობას იერარქიულობის თვისება ახასიათებს. ე. ი. თუ სახალხო მეურნეობის დონეზე მიზანია სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება, კორპორატიული მმართველობა შესაბამის მიმართულებას უნდა მიჰყვეს. ყოველ შემთხვევაში, კერძო სექტორის საქმიანობა არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს მთლიანი სისტემის განვითარებას. მაგალითად, ინვესტიციური პროექტების განხორციელების დროს სახელმწიფომ შეიძლება მოითხოვოს კერძო ინვესტორისაგან ადგილობრივი მუშაკის დასაქმება, უსაფრთხო სამუშაო პირობების შექმნა, ხანში შესული ხალხის კვალიფიკაციის ამაღლება, ხელფასების დროულად გაცემა. კერძო მეწარმეები უნდა ცდილობდნენ შეუსაბამონ თავიანთი საქმიანობა სახელმწიფოს მოთხოვნებს. თუ ეროვნული მეურნეობის დონეზე მიზანია ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება, კორპორატიულმა მმართველობამ ამ მიზნის შესაბამისი ამოცანები თავისი საქმიანობის პროცესში უნდა გადაჭრას.

სახელმწიფო ინტერესები მოიცავს იმის აუცილებლობას ეროვნული მეურნეობა განხილულ იქნას, როგორც მთლიანი სისტემა, რომელიც მაქსიმალური ეფექტიანობით ვითარდება იმ შემთხვევაში, თუ შემადგენელი სტრუქტურული ელემენტები არ ეწინააღმდეგება მისი განვითარების ტენდენციებს. სახელმწიფო ინტერესები ორიენტირებულია წარმოების ინტენსიურ განვითარებაზე, მოგების ზრდაზე საზოგადოებისათვის აუცილებელი დანახარჯების შემცირების ხარჯზე, წარმოებული პროდუქციის ამაღლებაზე, გამოყენებითი რესურსების ხარისხობრივი მაჩვენებლების ზრდაზე და მათი ფუნქციონირების პროცესის გაუმჯობესებაზე. (იხ. ნახ. 5.1.)

**ნახ. 5.1. განვითარების ექსტენსიური ფაქტორების კლასიფიკაცია - რესურსების მოცულობის და მათი გამოყენების დროის ზრდა**

შრომის საგნების და შრომის საშუალებების მოცულობის ზრდა
შრომის საშუალებების გამოყენების პროლონგაცია დროში
სამუშაო ძალის რიცხოვნობის ზრდა
სამუშაო ინტენსიურობის ზრდა
დაქირავებული მუშაკების სამუშაო საათების ზრდა
საბრუნავი სამრეწველო ფონდების გამოყენების გახანგრძლივება

**წყარო:** Баканов М.И., Шеремет А.Д., Теория экономического анализа, Учебник. –М., Финансы и статистика, 1995., გვ. 230.

საინტერესოა წარმოების ინტენსიური განვითარების მარქსისტული შეფასება. მარქსი წერს: „გარკვეული დროის შემდეგ ხდება ექსტენსიურად გაფართოებული კვლავწარმოება, თუ ფართოვდება კვლავწარმოების არე; გაფართოებული ინტენსიურად, თუ გამოიყენება მეტად ეფექტური წარმოების საშუალებანი” (იხ. ნახ. 5.2.).



**ნახ. 5.2. განვითარების ინტენსიური ფაქტორების კლასიფიკაცია - რესურსების ხარისხობრივი მაჩვენებლების გაუმჯობესება და რესურსების გამოყენების პროცესის დახვეწა**

გამოყენებული შრომის საგნების და შრომის საშუალებების ხარისხობრივი გაუმჯობესება
სამუშაო ძალის დახვეწა (კვალიფიკაციის ამაღლება)
ტექნოლოგიებისა და ტექნიკის გაუმჯობესება
შრომის ორგანიზების პროცესის და მართვის პროცესის დახვეწა
აღწარმოების პროცესის დახვეწა და სამრეწველო ფონდების ბრუნვის დაჩქარება

**წყარო:** Баканов М.И., Шеремет А.Д., Теория экономического анализа: Учебник, М., Финансы и статистика, 1995. გვ. 230.

კერძო კაპიტალს არ შეუძლია მსხვერპლად აქციოს თავისი მოგების გადიდების ინტერესები (თუ ასეთი მაგალითები არსებობს, ისინი გამონაკლისის სახეს ატარებენ). კერძო ინტერესის საფუძველს ქმნის სამრეწველო მუშაობის განხორციელების სწრაფვა ექსტენსიური ფაქტორების გამოყენებით: შრომის საგნების და შრომის საშუალებების მოცულობის ზრდა, შრომის საშუალებების გამოყენების პროლონგაცია დროში, სამუშაო ძალის რიცხობრივი და სამუშაო ინტენსიურობის ზრდა, დაქირავებული მუშაკების სამუშაო საათების ზრდა, საბრუნავი სამრეწველო ფონდების გამოყენების გახანგრძლივება. ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, ექსტენსიური ფაქტორების გამოყენება განსაზღვრავს მოგების ზრდას წარმოების მაშტაბების ზრდის ხარჯზე – შემოსავლების მოცულობის ზრდა ფიქსირებულ ფასებში წარმოებულ პროდუქციაზე. მაგრამ, განვითარების ეს მეთოდები არ ემსახურება სამრეწველო სისტემის ძირითად მიზანს – საზოგადოებრივი მოთხოვნის დაკმაყოფილებას პროდუქციაში საზოგადოებისათვის აუცილებელი დანახარჯების მუდმივი შემცირების ფონზე და/ან მისი ხარისხის ამაღლებათ. ლოკალური ამოცანების, მოგების მასის ზრდის გადაჭრის პროცესში ასეთი მწარმოებლები ზიანს აყენებენ მთელ საზოგადოებას. მაგალითად ცნობილია, რომ მაქსიმალური მოგების მიღების მიზნით მეწარმეები ხშირად ზრდიან ფასებს, რაც საზოგადოებაში სოციალურ დაძაბულობას და მოსახლეობის ცხოვრების დონის შემცირებას იწვევს. როგორც მეცნიერებათა დოქტორი ვ. ბოგაჩოვი წერს: “თავისუფალი ფასწარმოქმნა სწორი გზაა სიღატაკისაკენ. იგი აუცილებლად გამოიწვევს წარმოების შემცირებას და თუ მოცულობა კონტროლდება – პროდუქციის მასიურ ღპობას, იმისათვის, რომ ბაზარზე არსებული პროდუქციის მოცულობით, გამყიდველმა შეინარჩუნოს თავისათვის მომგებიანი ფასი”<sup>4</sup>. ასეთი მიდგომა ქმნის გადარჩენის და გამდიდრების საშუალებას - პირველად ინტერესებს მიკროეკონომიკული თვალსაზრისით. ხშირად მეწარმეები იმას ივიწყებენ, რომ მიღებული გადაწყვეტილებების მოკლევადიანი ორიენტაცია ანგრევს ეროვნულ მეურნეობას და ქვეყნის განვითარების მატერიალურ საფუძვლებს პერსპექტივაში.

<sup>4</sup> Богачёв В.Н., Прибыль!? О рыночной экономике и эффективности капитала, М., Финансы и статистика, 1993.

**5.2 სახელმწიფო და კორპორატიული დაპირისპირების საკითხები. დაპირისპირების დასაღწევი გზა**

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სახელმწიფო და კორპორატიული ინტერესების სტრუქტურაში არსებობს დაპირისპირება, რაც რამდენიმე უმთავრესი ინტერესით გამოიხატება (იხ. ნახ. 5.3.).

**ნახ. 5.3 საბაზრო ეკონომიკის პირობებში ძირითადი დაპირისპირება სახელმწიფო და კორპორატიულ ინტერესებს შორის**

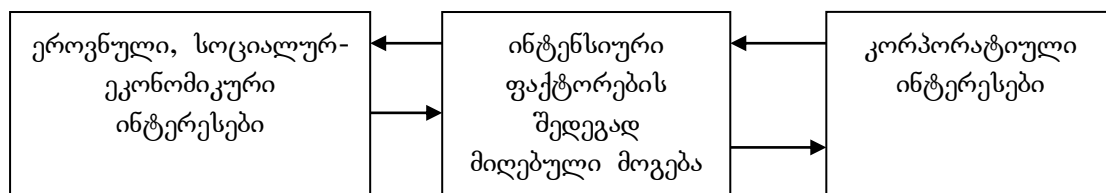
სახელმწიფო ინტერესები	კორპორატიული ინტერესები
1. პროდუქციის და შემადგენელი მასალის ხარისხის ზრდა	1. მიმდინარე მოგების მაქსიმიზაცია
2. სამრეწველო ინფრასტრუქტურის ხარისხის ზრდა	2. რენტაბელობის მაქსიმიზაცია
3. შრომის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა	3. გრძელვადიანი კაპიტალდაბანდების მინიმიზაცია
4. გარემოს დაცვა წარმოების პროცესში	4. არაპროფილური, სოციალური დანახარჯების მინიმიზაცია
5. წარმოების ინტენსიური განვითარება	5. გადასახადების მინიმალური ღონე
6. ტექნიკისა და ტექნოლოგიების მოდერნიზება	6. ხელფასების მინიმიზაცია
7. გამოყენებითი რესურსების ეკონომია	7. წარმოების ექსტენსიური განვითარება
8. არაგადამხდელუნარიანი მოთხოვნის დაკმაყოფილება	
9. საზოგადოებისათვის აუცილებელი დანახარჯების კლება წარმოებული პროდუქციის ერთეულზე	

**წყარო:** Зарнадзе Н.А. Макроэкономические аспекты воспроизводственных процессов топливно-энергетического комплекса России. Государственный Университет Управления, М., 2007., გვ. 39.

საზოგადოებისათვის, სახელმწიფოსათვის ინოვაციური განვითარების გზა პრიორიტეტულია, რადგან განაპირობებს საზოგადოებისათვის აუცილებელი დანახარჯების შემცირებას წარმოებული პროდუქციის ერთეულზე. სწორედ ამიტომ, საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანია, რომ წარმოების განვითარება ინოვაციურ ხასიათს ატარებდეს, რომლის შინაარსიც წარმოების ინტენსიფიკაციასთან, ახალი ტექნიკის და ტექნოლოგიების გამოყენებასთან არის დაკავშირებული. ამისათვის დღევანდელი ეროვნული ეკონომიკისათვის პოსტკრიზისულ პერიოდში ეფექტური ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფისათვის საჭიროა ისეთი ინსტიტუტის ფორმირება, რომელიც გააერთიანებს საბაზრო და სახელმწიფო მექანიზმების უპირატესობას.

ეს შესაძლებელია, თუ კვლავწარმოებითი პროცესები განვითარდება “მოგების ახალი ბუნების” საფუძველზე, მიღებული ინოვაციური ფაქტორების, რესურსების ეკონომიის, შრომის ნაყოფიერების ზრდის და კაპიტალუკუების შედეგად (იხ. ნახ. 5.4.).

**ნახ. 5.4. ეროვნული და კორპორატიული ინტერესების ურთიერთშეთანხმება**



მოგების “ახალი ბუნება” მდგომარეობს მის ინოვაციურ შინაარსში. საზოგადოებრივი კვლავწარმოების ინოვაციური განვითარება წარმოების ინტენსიფიკაციის გზით სამრეწველო სისტემის ევოლუციური განვითარების პროცესს, ანუ მეცნიერულ-ტექნიკურ პროგრესზე დაფუძნებულ განვითარებას ნიშნავს. ასეთი საზოგადოებრივი კვლავწარმოება ითვალისწინებს მართვის სისტემის მოდერნიზებას მისი ხარისხობრივად ახალ, მეტად პროგრესულ განვითარების დონეზე გადაყვანას, ახალი ტექნოლოგიური პროცესების, ახალი ტექნიკისა და ტექნოლოგიების, მეცნიერული მიღწევების ახალი შედეგებისა და ახალი მართვის ორგანიზაციული სქემების გამოყენების გზით.

დღემდე საქართველოში ადგილობრივი მართვის სისტემა, ძირითადად ექსტენსიურ რეჟიმში ფუნქციონირებს. საბაზრო ცვლილებებმა დიდი ზიანი მიაყენა ქვეყნის მეცნიერულ-ინტელექტუალურ პოტენციალს. დეგრადაციას განიცდის წარმოების პროცესში მეცნიერების პოტენციალი. საქართველოს ხვედრიწილი მეცნიერული კვლევების სფეროში უპრეცედენტოდ დაბალია. ეს პროცესები ვითარდება მაშინ, როდესაც მთელი მსოფლიო მაღალტექნოლოგიური წარმოებით არის აღტაცებული. ცნობილია, რომ იაპონიაში, ა.შ.შ.-სა და სხვა მოწინავე ქვეყნებში ეროვნული შემოსავლის 85-90% მიიღება მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესის გზით დაფუძნებით. მიუხედავად იმისა, რომ კორპორაციები, ეროვნული მეურნეობის დარგები მეტად აქტიურები გახდნენ თვითგადარჩენისათვის ბრძოლაში, კონკურენციის პირობებში ინოვაციური მუშაობა პრაქტიკულად პარალიზებულია.

დღეს, როდესაც მსოფლიოში ინოვაციური გარემოცულია ბუმი, მით უფრო მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს ეკონომიკის ზრდა დაფუძნებული იყოს მეცნიერულ-ტექნიკურ განვითარებაზე. მოსაზრება, რომ ქვეყანაში ჩამოყალიბებული სიტუაცია შესაძლოა მხოლოდ ინვესტიციების მოზიდვით შეიცვალოს, არ არის სწორი. ჩემი აზრით, დღეს აუცილებელია მოთხოვნილებების ჩამოყალიბება კერძო ინვესტორის მიმართ ინოვაციური განვითარების შესახებ. საქართველო გზაჯვარედინზეა, ამდენად იმაზე, თუ როგორი განვითარების გზას აირჩევს და რა ნიშას დაიკავებს სახელმწიფო არსებულ მოვლენებში დამოკიდებულია ქართველი ერის შემდგომი ბედი.

### **5.3. მეცნიერულ-ტექნიკური რევოლუცია. ნაკრძების ინტენსიფიკაცია და საზოგადოების ტექნიკური განვითარება**

XX-XXI საუკუნეებში მიმდინარე მატერიალური წარმოების ტექნიკური ბაზის რესტრუქტურისადაც, რომელიც ხორციელდება მეცნიერების ყველა დარგში ფუნდამენტური სამეცნიერო აღმოჩენების და გამოგონებების მეშვეობით, თანამედროვე მეცნიერულ-ტექნიკური რევოლუცია ეწოდება. თანამედროვე მეცნიერულ-ტექნიკური რევოლუცია მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მატერიალური წარმოების და საზოგადოების ცხოვრების ყველა მხარეზე.

ცვლილებების პროცესს, რომელიც დღესდღეობით ვითარდება მეცნიერებაში, ტექნიკაში და წარმოებაში, მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესი, წარმოების ინტენსიფიკაცია ეწოდება. კომპანიების დონეზე ეს გულისხმობს ახალი ტექნიკის დანერგვას, კომპანიების ტექნიკურ და ორგანიზაციულ განვითარებას.

მიუხედავად იმისა, რომ ზემოთაღნიშნულ პროცესებს საერთო საფუძველი აქვს, ისინი წარმოების ტექნიკური ბაზისის ხარისხობრივ ცვლას ასრულებენ – ყოველი მათგანი შინაარსობრივად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. მეცნიერულ-ტექნიკური რევოლუცია ხასიათდება მნიშვნელოვანი ცვლილებებით, ნახტომისებური გადასვლებით ერთი

მდგომარეობიდან მეორეში. მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესი უფრო ფართო ცნებაა და გულისხმობს როგორც რევოლუციურ, ასევე ევოლუციურ ცვლილებებს ტექნიკაში.

ტექნიკური პროგრესის შინაარსია ის, რომ თანამედროვე ტექნიკით შეცვალოს მონოტონური, დაძვინჯვითი ადამიანის შრომა. ეს შენაცვლება ითვალისწინებს შრომის ნაყოფიერების ზრდას.

ბოლო წლებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა ტერმინმა – „წარმოების ინტენსიფიკაცია“. მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესის დაჩქარებაში იგულისხმება ადამიანის შრომის ტექნიკით შენაცვლების ტემპები, სისწრაფე და მოცულობა. საერთოდ ინტენსიფიკაცია გულისხმობს დაბაბულობის გაძლიერებას. ინტენსიფიკაცია წარმოადგენს განვითარების პროცესს მეტად ნაყოფიერი წარმოების საშუალებების, შრომის საგნების და ტექნოლოგიების გამოყენებით.

წარმოების ინტენსიფიკაცია დაფუძნებულია მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესის დაჩქარებაზე. ეს არის მთავარი, მაგრამ არა ერთადერთი მიმართულება. მეტად ეფექტური წარმოების საშუალებების გამოყენებასთან ერთად, წარმოების ინტენსიფიკაციის მნიშვნელოვან მიმართულებად ითვლება უკვე არსებული სამრეწველო პოტენციალის (შრომის საგნების და საშუალებების, სამუშაო ძალის) გამოყენების გაუმჯობესება. ამ თვალსაზრისით, დიდი მნიშვნელობა აქვს წარმოების შინაგანი რეზერვების აღმოჩენას და გამოყენებას.

წარმოების ინტენსიფიკაცია, წარმოების ტექნიკური განვითარება რთულ, მრავალეტაპობრივ და მრავალფაქტორულ პროცესს წარმოადგენს. მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესის ეტაპებია ფუნდამენტალური კვლევები, ახალი ტექნიკის შექმნა, კონსტრუქტორული და ტექნოლოგიური გათვლები, საპროექტო სამუშაოების რეალიზაცია და ახალი ტექნიკის დანერგვა წარმოებაში.

თანამედროვე მსოფლიო განვითარების პირობებში სახეზეა რევოლუცია მეცნიერებაში, ტექნიკაში, წარმოებაში, სოციალურ ცხოვრებაში. ამასთან რევოლუციური ცვლილებები აისახება შრომის საგნებში და საშუალებებში, შრომის პროდუქტებში და ტექნოლოგიებში, რომლის დახვეწაც მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესისა და წარმოების ინტენსიფიკაციის ორგანულ შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს.

საბოლოო ჯამში, ყველა ზემოთაღნიშნული მიმართულება მსოფლიო საზოგადოების განვითარების მიზანს ემსახურება. უდავოა, რომ თანამედროვე საზოგადოება ამ გამოწვევათა თანამონაწილეა და ყველაზე მეტად მასზე აისახება ეს პროცესები. საზოგადოებრივი ადმინისტრირების უმთავრესი როლი საბაზრო ეკონომიკის პირობებში ისაა, რომ სახელმწიფოს მარეგულირებელი ბერკეტების გამოყენებით საზოგადოებას შეუძლია მისთვის სასურველი ეფექტი მიიღოს.

## თავი 5. სახელმწიფოს საზოგადოებრივი საქმიანობა: საზოგადოებრივი საქონლის და საჯარო მომსახურების მიწოდება

„სახელმწიფოს მიზანი თავისი ხალხის კეთილდღეობის უზრუნველყოფაა. ერის მატერიალური წინსვლა და კეთილდღეობა მხოლოდ მაშინაა ღირებულო, თუ მას თითოეული ღირსეული მოქალაქის მორალურ და მატერიალურ კეთილდღეობამდე მივყავართ“.

თეოდორ რუზველტი, 1938 წ.

- 10.1. საზოგადოებრივი საქონელი და ბაზრის ფიასკო
  - 10.1.1. საზოგადოებრივი საქონელი
  - 10.1.2. ბაზრის ფიასკო
- 10.2. გარეშე ეფექტები და ეფექტურობა
- 10.3. ინტერნალიზირების სტრატეგიები: კოუზის თეორემა და პიგუს გადასახადები
  - 10.3.1. კოუზის თეორემა
  - 10.3.2. პიგუს გადასახადები
- 10.4. საზოგადოებრივი საქონელი და კეთილდღეობის თეორია
- 10.5. საზოგადოებრივი საქონლის ეფექტური მიწოდება

### 10.1. საზოგადოებრივი საქონელი და ბაზრის ფიასკო

#### 10.1.1. საზოგადოებრივი საქონელი

თუ სამყაროს ეკონომისტის თვალთ შიგნით შევხედავთ, მაშინვე შევნიშნავთ, რომ მასში არსებული სიკეთეები შეიძლება დაიყოს ორ ნაწილად<sup>1</sup>:

1. სიკეთეები, რომელთა შესაძენადც მომხმარებელი არავითარ საფასურს არ იხდის;
2. სიკეთეები, რომელთა შესაძენადც აუცილებელია გარკვეული საფასურის გადახდა.

პირველი მათგანი არ შეიძლება მიეკუთვნებოდეს ჩვეულებრივი ტიპის საქონელთა კატეგორიას და საზოგადოების ცხოვრებაში ისინი ქმნიან არაკომერციულ სფეროს. მეორე სახის სიკეთეები წარმოადგენენ (თუმცა არაა აუცილებელი ყოველთვის) საქონელს და შეადგენენ კომერციის პოტენციურ სფეროს.

არაკომერციული სფერო შეიცავს ე.წ. **თავისუფალ სიკეთებს**. ესენია ბუნების წყალობა (მაგ. მზის შუქი, ზღვის წყალი და სხვა), რომელსაც წარმოუდგენელია ჰყავდეს მესაკუთრე და რაიმე გადასახადს აწესებდეს მისი მოხმარებისათვის. ამასთან, ბუნების ყოველი წყალობა როდი მიეკუთვნება არაკომერციულ სფეროს. მაგ. მიწა თუ ბუნების წიაღი შეიძლება მიეკუთვნებოდეს კომერციული სფეროს სუბიექტებს. დაშვებულია ასევე გარკვეული

<sup>1</sup> ტერმინ **სიკეთის** ქვეშ იგულისხმება ისეთი რამ, რაც ადამიანის საჭიროებათა სფეროს განეკუთვნება დამ ას ადამიანი ყიდულობს ან იღებს უფასოდ, სარგებლის გადახდის გარეშე (ავტ.).

გადასახადი დაწესდეს სუფთა ჰაერზე ან სხვაგვარად რომ ვთქვათ, გადასახადით დაიბეგროს ჰაერის დაბინძურება. ასეთ შემთხვევაში სუფთა ჰაერი შევა კომერციულ სიკეთეთა სფეროში. სხვა არაკომერციულ სიკეთეებს შეიძლება მიეკუთვნებოდეს ამა თუ იმ ადამიანისკენ მიმართული სხვა ადამიანების კარგი განწყობილება და პატივისცემა, რომელიც კარგი ცხოვრებისთვის აუცილებელი კომპონენტია.

კიდევ ერთი სიკეთე, რომელიც არ წარმოადგენს საქონელს, არის **საზოგადოებრივი სიკეთე**<sup>2</sup>. ამის კლასიკური მაგალითია ქვეყნის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა. ძალზე ძნელი წარმოსადგენია, რომ მოქალაქეებმა შეძლონ ქვეყნის თავდაცვის ფუნქციის საკუთარ თავზე აღება. ამგვარი სიკეთის მისაღებად საჭიროა გარკვეული საფასურის გადახდა. ამის ორგანიზება კი სახელმწიფომ უნდა შეძლოს საზოგადოების დახმარებით – მათ მიერ გადასახადების გადახდის გზით<sup>3</sup>.

ამასთან, როგორც ცნობილია, სახელმწიფოს რამოდენიმე ეკონომიკური ფუნქცია გააჩნია, მ.შ. საზოგადოებრივი საქონლითა და მომსახურებით უზრუნველყოფა და მოსახლეობის დაცვა მკვნი თანამდევნი ეფექტებისაგან. ეს ისეთი სახის საქმიანობაა, რომლის წარმოებაშიც ბიზნესი ინტერესს ვერ ხედავს (ვერ იღებს მოგებას) და შესაბამისად ამ სფეროში ბიზნესი პრაქტიკულად არ არის წარმოდგენილი, მიუხედავად იმისა, რომ ამგვარი საზოგადოებრივი საქონლით და მომსახურებით საკმაოდ ბევრი ადამიანი სარგებლობს. მაგ. სახელმწიფო სკოლები, გზები, სახანძრო დაცვა, ეროვნული უსაფრთხოება, გარემოს დაცვა და ა.შ. ის საქონელი, რომელიც არ იწარმოება საბაზრო სისტემის ფარგლებში და რომლითაც ადამიანები სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს, ქმნის **საზოგადოებრივი სარგებლობის საქონლისა და მომსახურების სექტორს**. საბაზრო ეკონომიკა ამ საქონლისა და მომსახურების წარმოებას არ უზრუნველყოფს ორი მიზეზის გამო<sup>4</sup>:

- ◆ ძნელია ცალკეულ პირებს გადაახდევინო მომსახურების საფასური ან აუკრძალო მათ საფასურის გადაუხდელობის გამო ამ მომსახურებით სარგებლობა;
- ◆ ამ სახის საქონლის ან მომსახურების წარმოებისაგან მისაღები მოსალოდნელი მოგება ვერ აანაზღაურებს კერძო კაპიტალდაბანდებებს.

საქონლის კლასიფიკაცია სხვადასხვა კატეგორიის საქონლებად სადღეისოდ მეცნიერ-ეკონომისტთა მუდმივი დავის საგანია. ცნობილი თანამედროვე ამერიკელი ეკონომისტი, ჰარვარდის უნივერსიტეტის პროფესორი **გრეგორი მენქიუ** საქონელს ოთხ უმთავრეს კატეგორიად ყოფს (იხ. ნახაზი 10.1). საქონლის მისეულ კლასიფიკაციას საფუძვლად უდევს ორი უმთავრესი ნიშანი:

1. არის თუ არა ეს საქონელი **გამორიცხვადი** ანუ შეუძლია თუ არა ადამიანს ხელი შეუშალოს სხვა ადამიანებს მის მოხმარებაში, როცა მას თვითონ მოიხმარს;
2. არის თუ არა ეს საქონელი **მეტოქეობისუნარიანი** ანუ შეამცირებს თუ არა ერთი პიროვნების მიერ ამ საქონლის მოხმარება მეორე პიროვნებისთვის ამავე საქონლის მოხმარების შესაძლებლობას.

გერმანელი პროფესორი, პოტსდამის უნივერსიტეტის ფინანსურ მეცნიერებათა კათედრის გამგე, გერმანიის ეკონომიკური კვლევითი ინსტიტუტის მკვლევარი მეცნიერი, გერმანულ-ფრანგული სამთავრობო ექსპერტთა ჯგუფის წევრი **ჰანს-გეორგ პეტერსენი** საქონლის

<sup>2</sup> ფინანსების თეორიაში ასე ეწოდება სიკეთის იმ სახეობას, რომლის არც მოპოვება შეიძლება და არც მისი ნაწილ-ნაწილ გამოყენება (ავტ.).

<sup>3</sup> ბალცეროვიჩი ლ., „თავისუფლება და განვითარება – თავისუფალი ბაზრის ეკონომიკა“, თბ. 2004. გვ. 138-139.

<sup>4</sup> „გამოყენებითი ეკონომიკა (სახელმძღვანელო)“, თბ. 1997 წ., გვ. 18-19.

კლასიფიკაციის განხვავებულ მოდელს გვთავაზობს<sup>5</sup>. ის საქონელს ხუთ უმთავრეს ჯგუფად აერთიანებს (იხ. ცხრილი 10.1). საქონლის მისეულ კლასიფიკაციას საფუძვლად უდევს ხუთი უმთავრესი ნიშანი:

1. **გარეშე ეფექტები.** როგორი გარეშე ეფექტები გააჩნია ამა თუ იმ კატეგორიის საქონელს, დადებითი თუ უარყოფითი;
2. **გამორიცხვადობა.** ასეთი საქონლის მოხმარების შედეგად სხვას არ შეუძლია იგივე საქონლის მოხმარება (მაგ. ფინჯანი ყავის დალევა);
3. **კონკურენცია.** როგორი კონკურენციაა ბაზარზე ან საერთოდ არის თუ არა იგი;
4. **მოხმარება.** ვინ ან რა ჯგუფი მოიხმარს საქონელს, ანუ საქონელი საერთო მოხმარებისაა და თუ ინდივიდუალური მოხმარების;
5. **მიდრეკილება.** როგორი მიდრეკილებისაა საქონელი, წმინდა ინდივიდუალური თუ მისგან განსხვავებული.

**ნახ. 10.1. საქონლის ოთხი სახეობა გ. მენქიუს მიხედვით**

		<b>კონკურენცია</b>	
		<b>კი</b>	<b>არა</b>
<b>კი</b>	<b>კერძო საქონელი</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ნაყინი</li> <li>▪ ტანსაცმელი</li> <li>▪ გადატვირთული გზები საგზაო ბაჟით</li> </ul>	<b>ბუნებრივი მონოპოლიები</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ხანძარსაწინააღმდეგო დაცვა</li> <li>▪ საკაბელო ტელევიზია</li> <li>▪ არა გადატვირთული გზები საგზაო ბაჟით</li> </ul>
	<b>გამორიცხვადობა</b>	<b>საერთო რესურსები</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ოკეანეში არსებული თევზი</li> <li>▪ გარემო</li> <li>▪ გადატვირთული გზები საგზაო ბაჟის გარეშე</li> </ul>	<b>საზოგადოებრივი საქონელი</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ სახელმწიფო თავდაცვა</li> <li>▪ ცოდნა</li> <li>▪ არა გადატვირთული გზები საგზაო ბაჟის გარეშე</li> </ul>
	<b>არა</b>		

**წყარო:** მენქიუ გ. „ეკონომიკის პრინციპები“, თბ. 2000., გვ. 294.

თუმცა, როგორც ზემოაღნიშნულ, ასევე სხვა მეცნიერთა კვლევებსა და გამოცემებში საზოგადოებრივი საქონლის არსებობა ეჭვს არ იწვევს. საკმაოდ განსხვავებულია მისი დეფინიცია. გ. მენქიუს მიხედვით, **საზოგადოებრივია საქონელი**, რომელიც არც მეტოქეობისუნარიანია და არც გამორიცხვადი. ანუ ერთი პიროვნების მიერ საზოგადოებრივი საქონლის მოხმარება ვერ შეამცირებს მეორე პიროვნებისთვის ამავე საქონლის გამოყენების შესაძლებლობას<sup>6</sup>. მაგ. 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 სარგებლობა არ მცირდება. განსხვავებით ამისგან, კერძო საქონლის მოხმარების დროს იმავე საქონელს ვერ მოიხმარს სხვა ადამიანი. მაგ. როდესაც ერთი პიროვნება სვამს ფინჯან ყავას, იმავე ფინჯანი ყავის დალევის შესაძლებლობა მეორე პიროვნებას არა აქვს. ჰ.გ. პეტერსენის მიხედვით, საზოგადოებრივ საქონელს სამი უმთავრესი კრიტერიუმი ახასიათებს: (1) ასეთი საქონელი საკმაოდ მაღალი

<sup>5</sup> ჰ.გ. პეტერსენის (Hans-Georg Petersen, 1946-) მოღვაწე ავრცობს ზოგად მოდელს და გვთავაზობს საზოგადოებრივი საქონლის უფრო ფართო კლასიფიკაციას, რაც გვეხმარება განვასხვაოთ ერთმანეთისგან რამოდენიმე სახის საზოგადოებრივი საქონელი (ავტ.).

<sup>6</sup> მენქიუ გ. „ეკონომიკის პრინციპები“, თბ. 2000., გვ. 293.

გარეშე ეფექტებით ხასიათდება; (2) ასეთი საქონელი მოსახმარად უვარგისია და (3) ამ საქონელზე კონკურენცია არ არსებობს<sup>7</sup>.

### 10.1.2. ბაზრის ფიასკო

საზოგადოებრივ საქონელზე არსებობს ინდივიდუალური მიდრეკილება, თუმცა მოსალოდნელია „უბილეთო მგზავრის“<sup>8</sup> პრინციპის არსებობა. უფასო საქონელი განსაკუთრებული შემთხვევაა ეკონომიკური ანალიზისთვის. ეკონომიკაში საქონლის უმრავლესობა განაწილებულია ბაზრებზე, სადაც მყიდველები ფულს იხდიან იმაში, რისი მიღებაც სურთ, ხოლო გამყიდველები ფულს იღებენ იმაში, რასაც ბაზარზე აწვდიან. ასეთ შემთხვევაში მაქსიმალურად კმაყოფილია საქონელის მყიდველიც და გამყიდველიც, ამიტომაც ბაზარზე მყარდება წონასწორობა. ასეთი საქონლისთვის ფასი არის სიგნალი, რომლის მიხედვით მყიდველები და გამყიდველები გადაწყვეტილებებს იღებენ საქონლის ყიდვა-გაყიდვის შესახებ. მაგრამ, როდესაც საქონელი უფასოა, მაშინ საბაზრო ძალები, რომლებიც ჩვეულებრივ ეკონომიკაში რესურსებს ანაწილებენ, არ მოქმედებენ<sup>9</sup>.

ისეთ ვითარებას, როდესაც ადამიანები საქონლის მოხმარებით სარგებელს იღებენ, მაგრამ საფასურის გადახდას თავს არიდებენ, **საბაზრო ჩავარდნა ანუ ბაზრის ფიასკო** ეწოდება. ბაზრის ფიასკოს უმთავრესი მიზეზი გარეშე ეფექტების არსებობაა. იმის გამო, რომ საზოგადოებრივი საქონელი გამორიცხვადი არ არის, უბილეთო მგზავრის პრობლემა კერძო ბაზრების მიერ ამ საქონლის მიწოდებას აბრკოლებს. მაგრამ, თუ ხელისუფლება გადაწყვეტს, რომ მთლიანი სარგებლობა დანახარჯებზე მეტია, მაშინ მას შეუძლია უზრუნველყოს საზოგადოებრივი საქონლის მიწოდება და შესაბამისი თანხების ბიუჯეტიდან დახარჯვა, რის შედეგადაც ყველას ეკონომიკური მდგომარეობა გაუმჯობესდება. ამის ნათელი მაგალითია ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ შადრევნების მოწყობა ქალაქში, რომლის საფასურსაც ადგილობრივი ხელისუფლება პირდაპირ არ იხდის, თუმცა სარგებელს (ეფექტს) ყველა ლეზულობს იქიდან.

20 წლის წინ, ერთ-ერთ პარასკევს ნიუ-იორკელ მოვაჭრეებს აღელვების რეალური მიზეზი გაუჩნდათ. Wall Street-ის აქციების ფასი წინა პარასკევის მონაცემებთან შედარებით 5%-ზე მეტად დაეცა. საით წავიდოდა ბაზარი? აი, კითხვა, რომელიც ნებისმიერ მოვაჭრეს გაუჩნდა. გარიგებების დადებაზე მათ კიდევ ერთი ამბავი შეიტყვეს: 5%-ზე მეტად დაეცა აქციათა ფასი ჰონგ-კონგის ბირჟაზეც, მას უარესი სიახლე მოჰყვა ლონდონის ბირჟაზე, რომელიც ერთი კვირის წინ ინგლისის სამხრეთ-ჩრდილოეთში თავს დამტყდარი ქარიშხლის გამო კვლავ მგრძობიარედ რეაგირებდა, აქციათა ფასი 10%-ით შემცირდა. ყველა სხვა ნაკლებადმნიშვნელოვან სიახლეს აშშ-სა და ირანს შორის იარაღის ჟღარუნის ფონზე მზარდი საერთაშორისო დაძაბულობა ჩრდილადა.

1987 წლის 19 ოქტომბერს მოვაჭრეებმა დაასკვნეს, რომ საქმე დიდ სირთულეებთან ექნებოდათ. ზარალზე საუბრისას 25 წლის ბროკერმა არტ კაშინმა რომელი გლადიატორის სიტყვები გაიმეორა: „სასიკვდილოდ განწირულნი მოგვესალმებიან“. როდესაც ბირჟა დაიხურა, ბევრი მოვაჭრე თავს ისე გრძობდა, როგორც ლომთან შერკინების შემდეგ. Dow Jones Industrial Average მაჩვენებელი 22%-ით დაეცა, რაც ისტორიაში ერთი დღის კლების

<sup>7</sup> Hans-Georg Petersen, Finanzwissenschaft I, 1998 წ., გვ. 140.

<sup>8</sup> ე.წ. free rider, ანუ ადამიანი, რომელიც საქონელს/მომსახურებას იყენებს ისე, რომ ამისთვის არ უწევს ხარჯების გაღება ანუ უფასოდ სურს საქონლის მიღება (ავტ.).

<sup>9</sup> მენქიუ გ. „ეკონომიკის პრინციპები“, თბ. 2000. გვ. 291.



ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია, მსგავსი პრეცედენტი არც მაშინ ყოფილა, როდესაც 1929 წლის ოქტომბერში დიდმა Wall Street-მა კრაზი განიცადა. ეს ფაქტი პირველი გაკვეთილი იყო – შეიძლებოდა მსგავსი მოვლენებიც მომხდარიყო. ამ მოვლენამდე კი ეკონომისტთა მთელი გუნდი სააქციო ბირჟის ფიასკოს შესაძლებლობას გამორიცხავდა. თუ როგორ მოხდა ეს, ჯერ კიდევ ეკონომისტთა განსჯის საგანია, მაგრამ რამდენიმე საკითხზე კონსენსუსი მიღწეულ იქნა, კერძოდ, ფიასკოს განვითარებას განაპირობებდა ორი წინაპირობა:

- (1). გადაჭარბებით ფასდებოდა ბაზარი და მისი ფასი/შემოსავალი ძალიან მაღალი იყო, ზაფხულში ნაკლებ ფასებში იყიდებოდა სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები და ხელმისაწვდომი იყო რისკისგან თავისუფალი მოპოვებული ნაწარმის 10%-ზე მეტი, რის გამოც წლის მანძილზე დაგროვდა აქციათა უზარმაზარი რაოდენობა, რომელთა მოგებასაც აგვიტოს შუა რიცხვებში 40%-ს გადააჭარბა. ბოსტონის ფონდის მენეჯერი ჯერემი გრენტემი აცხადებდა, რომ ფასიანი ქაღალდის 10.3%-ზე ყიდვა და აქციათა გაყიდვა უფასო ლანჩის ტოლფასი იყო;
- (2). ბაზარი ზედმეტად გაძვირდა და მოძრაობის სიჩქარე შენედა. „შავ ორშაბათამდე“ უქმე დღეებში ერთმანეთს შიში და სიძუნწე ერკინებოდა. ფიასკომდე ორი თვით ადრე ბაზარმა წარმატების პიკს მიაღწია და შემდეგ დაეცა. კრიზისამდე ორი კვირით ადრე ტექნიკური ანალიტიკოსები აფრთხილებდნენ, მაგრამ არ ელოდნენ, რომ მსხვერველ ასეთი სერიოზული იქნებოდა<sup>10</sup>.

გადაჭარბებულად შეფასებული ბაზარი, სადაც პესიმისტურად განწყობილი მოვაჭრეები არიან, ყოველთვის მივა კრიზისამდე. მაგრამ ეს ფაქტორები ერთ დღეში 20%-იანი კლების ასახსნელად საკმარისი არ არის. ამისათვის „დამნაშავედ დაასახელეს“ ჰეჯირების სტრატეგია, რომელიც დაზღვევის პორტფელით იყო ცნობილი. ეკონომისტები აცხადებენ, რომ ტექნიკური ინციდენტი სწორედ დაზღვევის პორტფელით გამოიწვია. ეს იყო დაუმუშავებელი, მაგრამ პოპულარული სტრატეგია, რომელსაც ზარალის შეზღუდვა ევალებოდა. აქციათა პაკეტზე ფასების კლების შემთხვევაში, კომპიუტერული პროგრამის საშუალებით Chicago Mercantile Exchange-ზე იხსნებოდა S&P 500 ინდექს-ფიუჩერსი უფრო ნაკლებ ფასში. აქციების პაკეტის მდგომარეობის გაუარესების შემთხვევაში ინვესტორი ფულს ფიუჩერსის საშუალებით იშოვიდა, რაც მათ ზარალს შეზღუდავდა. პრობლემა ის იყო, რომ მისი წინასწარმეტყველება ადვილად შეიძლებოდა – ბაზრის მდგომარეობის გაუარესების შემთხვევაში სადაზღვევო პროგრამა ფიუჩერსების ყიდვით დაკავდებოდა და აქციებს სულ უფრო და უფრო იაფად გაყიდდა.

პარასკევის ზარალის შემდეგ Salomon Brothers-ის პორტფოლიოს დაზღვევის მოთხოვნის მონიტორინგის ჯგუფის ხელმძღვანელის რობ ართონის მიერ ჩატარებულმა გაანგარიშებებმა აჩვენა, რომ მზღვევლებს შეეძლოთ ბაზრის საშუალო მოცულობის გაყიდვა მთელი დღის განმავლობაში. მონიტორინგის ჯგუფი ვალდებული იყო მოვაჭრეებისთვის ებრძანებინა არ ჩართულიყვნენ ვაჭრობის მეორე მხარეში. რობ ართონი ეჭვობდა, რომ Wall Street-ის სხვა დიდი ფირმებიც იმავე პოზიციას იზიარებდნენ. ხელოვნურად შეიქმნა ეფექტი, თითქოს პორტფოლიოს მზღვევლები ვაკუუმში ყიდდნენ, გაყიდვების ფასი კი ქვევით მიიწვდა. პრობლემას ამწვავებდნენ არბიტრაჟები და შეკვეთების გადაადგილების გზით ცდილობდნენ ნიუ-იორკისა და ჩიკაგოს განსხვავებული ფასები საკუთარი ინტერესებისთვის გამოეყენებინათ. მაგრამ ბირჟები არ იხსნებოდა, რადგან მოვაჭრეებმა ვერ დაადგინეს ფასი, რომელიც მიხედვითაც ვაჭრობას შეძლებდნენ.

ნიუ-იორკის ბირჟის იმდროინდელი თავმჯდომარე ჯონ ფელანი აცხადებდა, რომ პორტფოლიოს დაზღვევის მექანიზმი მას 1986 წელს აუხსნეს, თავმჯდომარემ მექანიზმს

<sup>10</sup> [www.goeconomics.ge/start.php?lp=1](http://www.goeconomics.ge/start.php?lp=1), ჟურნალი „საქართველოს ეკონომიკა“, თბ. 2007, №11.

„კატასტროფის რეცეპტი“ უწოდა, თუმცა ჯონ ფელანი დასძენს, რომ ამ განცხადების მიუხედავად, ერთ დღეში 20%-ზე მეტ კლებას მაინც არ ელოდა. „შავი ორშაბათი“ შემდეგმა ფაქტორმა განაპირობა – დაზღვევის უაზრო მექანიზმთან შერწყმულმა აქციების მაღალმა ფასებმა. მაგრამ შესაძლოა თუ არა ამ ელემენტების გათვალისწინებით მოსალოდნელი ფიასკოს სავარაუდო დროს წინასწარმეტყველება?

მოგება ციკლურია, ამიტომ როდესაც მოგება მაღალია, შემოსავლის ჯერადი მასზე უფრო დაბალი უნდა იყოს. იელის უნივერსიტეტის ეკონომისტმა რობერტ შილერმა თავის წიგნში – „ირაციონალური ღოვლათი“ – განავითარა ციკლურად ჩამოყალიბებული ფასის/შემოსავლის თანაფართობის სისტემა. მისი მეთოდით ჩატარებულმა კვლევებმა კიდევ ერთხელ დაამტკიცა, რომ 1929 და 2000 წლებში ბაზარი ზედმეტად იყო შეფასებული. შემაშვოთებელი სიახლე კი ისაა, რომ დღეს ბაზრის შეფასების მრუდი მაღალ დონეს აღწევს. მსგავს მოდელებს ერთი დღის ვარდნის წინასწარ განჭვრეტა არ შეუძლია, მაგრამ მათ ნათლად შეუძლიათ აჩვენონ, თუ როდის დგება ბაზარი რისკის ქვეშ.

მოსალოდნელი კრაზის წინასწარმეტყველების მეორე გზა ტექნიკური ანალიზია. ტექნიკური ანალიტიკოსების მიერ განგაშის სიგნალი მაშინ ირთვება, როდესაც ეიფორია გადის ან ინერცია აღარ ფიქსირდება. გარე სიახლეების გარდა, ეიფორიის დასრულების მომდევნო საფეხური პანიკაა. ანალიტიკოსებსაც კი არ შეუძლიათ მარცხის წინასწარმეტყველება, ამიტომ ჩნდება კითხვა: როდის გვაძლევს მარცხი ყიდვის შესაძლებლობას? თუ წარსულს გადავხედავთ, დავინახავთ, რომ 1987 წლის ოქტომბერი ყიდვის შესანიშნავ შესაძლებლობას იძლეოდა. Dow Jones-ის მაჩვენებელი გაკოტრებამდე არსებულ მაჩვენებელს 16 თვეში დაუბრუნდა, ტოკიოს Nikkei-მ კი ეს მხოლოდ 1988 წლის აპრილში მოახერხა.

როგორ უნდა აიხსნას 1987 წლის მდგომარეობის სწრაფი გაუმჯობესება? ჯერ ერთი, უტრირებულმა გაყიდვებმა ზედმეტად შეფასებული ბაზარი ერთ დღეში იაფად შეფასებულად აქცია. დღის დასაწყისში ფასები ძვირი იყო, ხოლო დღის ბოლოს კი – იაფი. დაბალი შეფასების გამო ადვილად იქმნებოდა მდგომარეობის გაუმჯობესების პირობები; მეორეც, მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა ფედერალურმა რეზერვმა, შემცირდა სესხებზე საპროცენტო განაკვეთები. პარადოქსია, მაგრამ 1929 წელს ფედერალური რეზერვის მიერ დაშვებული მთელი რიგი შეცდომების გამო ფინანსური კრიზისი ეკონომიკურ კატასტროფად გადაიქცა. ასე, რომ შესაძლებელია ბაზრის გაკოტრებამ ყიდვების ხელსაყრელი შანსი მოგვცეს, მაგრამ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ბაზარი სათანადოდ შეფასდება და თუ გვაქვს მიზეზი, რომ არსებულ ეკონომიკას ვენდოთ.

შესაძლებელია თუ არა პრევენციული ზომების მიღება? უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ახლა ბაზრები განსხვავებულნი არიან. ნიუ-იორკის ბირჟის საშუალო დღიური მოცულობა 1987 წლის შემდეგ 10-ჯერ გაიზარდა, ვაჭრობის სიჩქარემ კი წარმოუდგენლად იმატა. ახლა უფრო ფართოდ შეიძლება ჰეჯირებისა და დერივატივების გამოყენება. ეკონომისტები აცხადებენ, რომ ტექნოლოგიების განვითარების გამო მოსალოდნელი მარცხის გაგება შესაძლებელია. პოლიტიკოსები მიიჩნევენ, რომ ხანგრძლივი დროის მონაკვეთში საჭიროა დიდი ცვლილებების განხორციელება – უნდა შეიცვალოს ფინანსური სამყაროსადმი მარეგულირებლებისა და ცენტრალური ბანკების მიდგომები. მაგალითად, 1987 წლის კრიზისი თანამედროვე კრიზისებისგან განსხვავებულია და მის მოსაგვარებლად სხვა ხედვაა საჭირო. თანამედროვე ფინანსურ სამყაროს უფრო მეტი რეგულაცია სჭირდება. პრობლემას ფინანსური სისტემის ინტეგრირებაც ქმნის, რადგან ბანკებსა და სხვა ინვესტორებს იოლად შეუძლიათ ახალი საზღვრების დადგენა.

ცხრილი 10.1. სხვადასხვა კატეგორიის საქონლის დამახასიათებელი ნიშნები ჰ.გ. პეტერსენის მიხედვით

საქონელი დამახასიათებელი ნიშანი	თავისუფალი საქონელი	საზოგადოებრივი საქონელი		მერიტორული <sup>11</sup> საქონელი	კლუბური საქონელი	კერძო საქონელი
		სპეციფიკური საზოგადოებრივი საქონელი	შეზღუდული საზოგადოებრივი საქონელი			
გარეშე ეფექტები უარყოფითი	დახურული გარეშე ეფექტები	გარეშე ეფექტებთან ერთად გააჩნია შიდა ეფექტებიც		არ გააჩნია გარეშე ეფექტები, გააჩნია მხოლოდ შიდა ეფექტები		
	არა გააჩნია	შესაძლებელია გარეშე ეფექტები	გარეშე ეფექტები შესაძლებელია ჰქონდეს პროდუქციაზე და სამომხმარებლო საქონელზე			
დახურულობის პრინციპი <sup>12</sup>	მოსახმარად უვარგისი		შეზღუდულად გამოყენებადი	პერიოდულად გამოყენებადი	გამოყენებადი	
კონკურენცია	კონკურენცია არ არის		როგორც კონკურენცია, ასევე კონკურენციის გარეშე			მეტოქეობა არ არის
მოხმარება	საერთო მოხმარების		საერთო, ზოგჯერ ინდივიდუალური მოხმარების		ერთი ჯგუფის საერთო მოხმარების	ინდივიდუალური მოხმარების
მიდრეკილება	მცირე მიდრეკილება	არსებობს ინდივიდუალური მიდრეკილება, მოსალოდნელია „უბილეთო მგზავრის“ პრინციპი		ინდივიდუალური მიდრეკილება დარღვეულია	ინდივიდუალური მიდრეკილება	
მაგალითები	არაპროდუქციული სახის ბუნებრივი რესურსები, მაგ. ჰაერი, წყალი	შიდა და საგარეო უსაფრთხოება, შეზღუდული შესაძლებლობის ადგილები (პარკები, ტრანსპორტის გაჩერების ადგილები)	საჯარო მოწყობილობა შეზღუდული შესაძლებლობით (მაგ. სავტომობილო მაგისტრალი)	ჯანდაცვის და სპორტის, განათლების დაწესებულებები (სკოლები, უნივერსიტეტები), სოციალური დაზღვევა	ჩოგბურთის, გოლფის მოედნები და სხვა	კვების პროდუქტები, ზანგძლივი მოხმარების საგნები

წყარო: Hans-Georg Petersen, Finanzwissenschaft I, 1998 წ., გვ. 163.

<sup>11</sup> საზოგადოებრივად აუცილებელი საქონელი, რომელიც უმთავრესად სახელმწიფომ უნდა მიაწოდოს მოსახლეობას, ვინაიდან კერძო სექტორი ნაკლებად არის ამის მიწოდებით დაინტერესებული. მაგალითები იხ. ქვემოთ (ავტ.).

<sup>12</sup> ასეთი საქონლის მოხმარების შედეგად სხვას არ შეუძლია იგივე საქონლის მოხმარება (მაგ. ფინჯანი ყავა) (ავტ.).

## 10.2. გარეშე ეფექტები და ეფექტურობა

ზოგიერთი დანახარჯი საბაზრო სისტემაში არ არის გათვალისწინებული და მის მიღმა რჩება. ისეთი ეკონომიკური საქმიანობის შედეგებს, რომლებიც საბაზრო ურთიერთობათა მიღმა ხორციელდება, **გარეშე (თანამდევ) ეფექტები** ეწოდება<sup>13</sup>. სხვანაირად, გარეშე ეფექტი არის ერთი პიროვნების ქმედების გავლენა მეორე პიროვნების ეკონომიკურ მდგომარეობაზე. გარეშე ეფექტები ორ მთავარ ნაწილად იყოფა:

- ◆ დადებითი (სასარგებლო) გარეშე ეფექტები;
- ◆ უარყოფითი (მაკონ) გარეშე ეფექტები.

თუ ერთი პიროვნების ქმედების გავლენა მეორე პიროვნებისთვის წამგებიანია, ასეთ გარეგან ეფექტს **უარყოფითი გარეგანი ეფექტი** ეწოდება, ხოლო თუ მომგებიანია, **დადებითი გარეგანი ეფექტი**<sup>14</sup>.

არსებობს უამრავი საბაზრო ჩავარდნა და ასევე მრავალი საპასუხო პოლიტიკა. მაკონ თანამდევ ეფექტების რეგულირებისათვის მთავრობა ძირითადად ოთხ უმთავრეს ზომას მიმართავს:

- ⇒ **დარწმუნება.** ხორციელდება სარეკლამო და სხვა სახის მოწოდებითი კამპანიები საზოგადოებისათვის, რომ მათ არ დააბინძურონ გარემო. როგორც წესი, ესეთი სახის ღონისძიებები სახელმწიფო, რეგიონალური ან ადგილობრივი ბიუჯეტიდან ფინანსდება<sup>15</sup>;
- ⇒ **დაბეგვრა.** იმ საწარმოების დაბეგვრა, რომლებიც თავიანთი საქმიანობის სახიანთიდან გამომდინარე ჰაერში ან წყალში უშვებენ მაკონ ნარჩენებს. საამისოდ მსოფლიოს მთელი რიგი ქვეყნების საგადასახადო კანონმდებლობით დაწესებულია ე.წ. გარემოს დაბინძურების (ეკოლოგიური) გადასახადი;
- ⇒ **სუბსიდირება ან შეღავათები.** იმ კომპანიებისა და მოქალაქეების წახალისება, რომლებიც იწვევენ სასარგებლო თანამდევ ეფექტებს (მაგ. იმ კომპანიებზე საგადასახადო შეღავათების დაწესება, რომლებიც ინვესტირებას მოახდენენ გარემოს დაბინძურების შესამცირებელ მოწყობილობებში);
- ⇒ **რეგულირება.** უსაფრთხოების სტანდარტების და დაბინძურების ლიმიტის დადგენა, რათა ლიმიტს ზემოთ გამოშვების შემთხვევაში მოხდეს მათი სხვაგვარი რეგულირება (მაგ. გარემოს დაბინძურების გადასახადით დაბეგვრა, დაჯარიმება ან საერთოდ დახურვა). რეგულირების ფორმა ასევე ლიცენზირება და ნებართვები (საქმიანობის წარმოების უფლების მინიჭება მხოლოდ პირთა შეზღუდულ წრეზე).

უარყოფითი გარეშე ეფექტის ყველაზე გავრცელებული სახეობებია ავტომანქანების ან ქარხნების გამონაბოლქვით გარემოს დაბინძურება. არ არსებობს ადამიანი, რომელიც ამით რაიმე სახის სარგებელს იღებდეს<sup>16</sup>. ცემენტის ქარხნის შემთხვევაში, გარეგანი ეფექტების გამო ცემენტის წარმოების დანახარჯები საზოგადოებისათვის მეტია, ვიდრე ცემენტის მწარმოებლისათვის. თითოეული ტონა ცემენტის წარმოების სოციალური დანახარჯები შეიცავს როგორც ცემენტის მწარმოებლების კერძო დანახარჯებს, ისე იმ ადამიანების კერძო

<sup>13</sup> თანამდევო ეკონომიკურ ლიტერატურაში „თანამდევ ეფექტები“ და „გარეშე ეფექტები“ სინონიმებია (ავტ.).

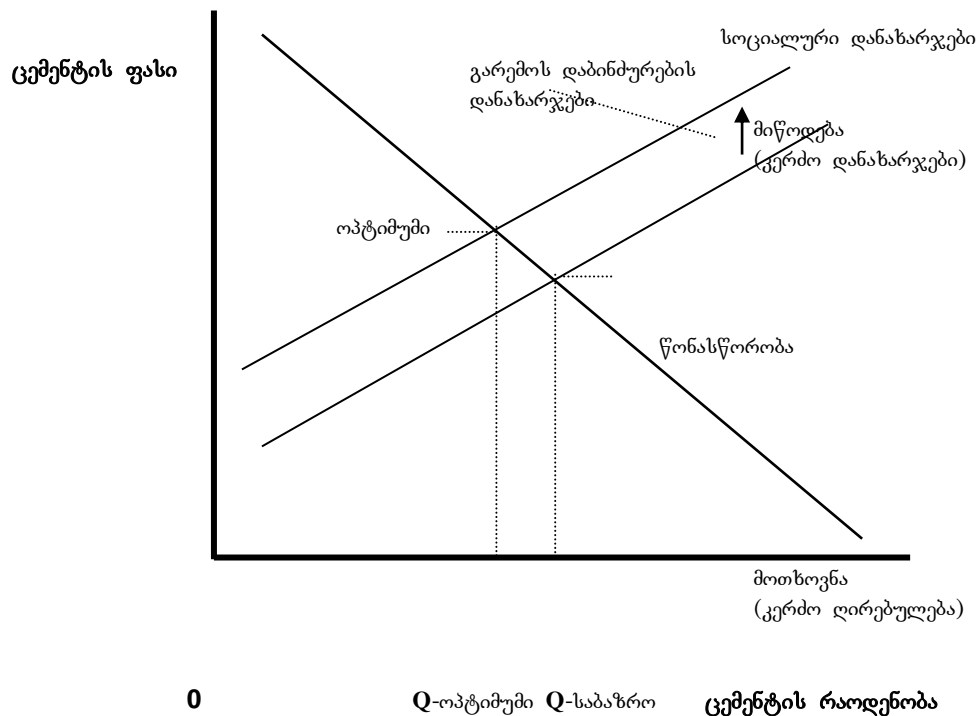
<sup>14</sup> მენქიუ გ. „ეკონომიკის პრინციპები“, თბ. 2000., გვ. 264.

<sup>15</sup> აღნიშნული ღონისძიებების დაფინანსების წყაროები დამოკიდებულია კონკრეტულ სახელმწიფოში იმაზე, თუ რომელი ხელისუფლების კომპეტენციას განეკუთვნება გარემოს დაცვა: თუ ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციაა, მაშინ ცენტრალური ბიუჯეტიდან ფინანსდება, თუ გადაცემული აქვს რეგიონს, მაშინ რეგიონალური ბიუჯეტიდან, თუ ადგილობრივ ხელისუფლებას – ადგილობრივი ბიუჯეტიდან (ავტ.).

<sup>16</sup> მიუხედავად იმისა, რომ არსებობენ ადამიანები, რომელთაც გამონაბოლქვის სუნი სიამოვნებთ, ეს მათ ჯანმრთელობასაც ვნებს ისევე, როგორც იმ ადამიანებისა, რომელთაც ეს არ სიამოვნებთ (ავტ.).

დანახარჯებს, რომლებიც ქარხნის მიდამოებში ცხოვრობენ და დაბინძურება უარყოფითად მოქმედებს. 10.2 ნახაზზე ნაჩვენებია ცემენტის წარმოების სოციალური დანახარჯები, რომლის მრუდიც მდებარეობს მიწოდების მრუდს ზემოთ, ვინაიდან ითვალისწინებს ცემენტის მწარმოებელთა მიერ საზოგადოებაზე დაკისრებულ დამატებით დანახარჯებს. განსხვავება ამ ორ მრუდს შორის გარემოს დაბინძურების დანახარჯებს ასახავს. თუ ცემენტის მწარმოებელზე დაწესდება გადასახადი გარემოს დაბინძურებისათვის, მაშინ გადასახადი მიწოდების მრუდს გადაადგილებს ზემოთ გადასახადის სიდიდით. თუ გადასახადი ზუსტად ასახავს გამოშვებული მავნე ნივთიერების სოციალურ დანახარჯებს, მიწოდების მრუდი დაემთხვევა სოციალური დანახარჯების მრუდს. ახალ წინასწარობის წერტილში მწარმოებლები ცემენტის სოციალურად ოპტიმალურ რაოდენობას აწარმოებენ. ასეთ შემთხვევაში ამბობენ, რომ **გადასახადი ითვალისწინებს გარეგან ეფექტს**, ვინაიდან მყიდველებსა და გამყიდველებს აძლევს იმის სტიმულს, რომ გაითვალისწინონ თავიანთი ქცევის გარეგანი ეფექტები.

**ნახ. 10.2. გარემოს დაბინძურება და სოციალური ოპტიმუმი**



0 Q-ოპტიმუმი Q-საბაზრო ცემენტის რაოდენობა

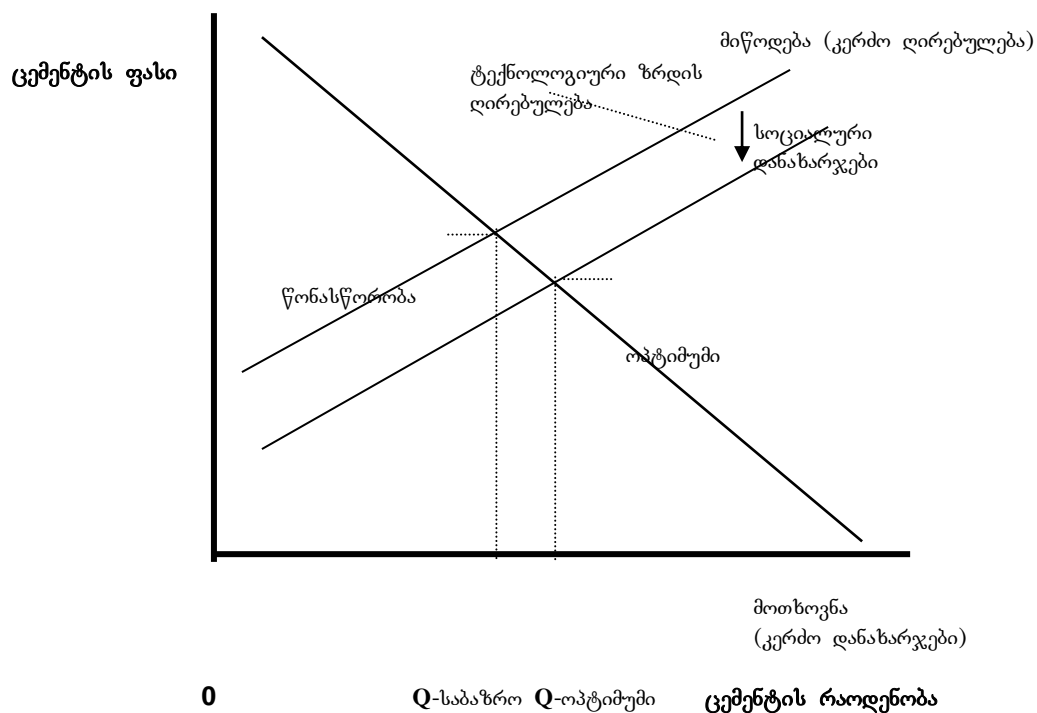
წყარო: მენქიუ გ. „ეკონომიკის პრინციპები“, თბ. 2000. გვ. 267.

არსებობს ბაზრები, სადაც აღწერილი სიტუციები პირიქითაა ანუ წარმოების სოციალური დანახარჯები ნაკლებია კერძო დანახარჯებზე და გარეგან ეფექტებს სარგებლობა მოაქვთ საზოგადოებისათვის. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც ცემენტის ქარხანა უფრო მაღალტექნოლოგიურ დანადგარს ყიდულობს. ასეთ გარეგან ეფექტებს **დადებითი გარეგანი ეფექტები ანუ ტექნოლოგიური ზრდა** ეწოდება (იხ. ნახ. 10.3).

ეკოლოგიურ პოლიტიკაში, ისევე როგორც ნებისმიერ სხვა პოლიტიკაში, უნდა განვასხვაოთ მიზანი და მისი მიღწევის გზები და მეთოდები. ამ სფეროში მიზანი ის არის, რომ მაქსიმალურად შემცირდეს გარემოში მავნე გამონაბოლქვები. მიზნის მიღწევის გზას კი წარმოადგენს იმ მეთოდების დამუშავება, რომლებიც მას მიგვალწევენებდა. ამასთან, ამ მეთოდებში უნდა ვიგულისხმოთ არა მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ საწარმოების ამგვარი საქციელის აკრძალვა, არამედ გარკვეული საბაზრო მექანიზმების დაწესებაც. ამგვარი

მექანიზმები კი დაფუძნებული იქნება იმაზე, რომ ქარხნებს, რომლებიც არ ითვისებენ მათთვის დაწესებულ გარემოს დაბინძურების ლიმიტებს, მიიღონ იმის უფლება, რომ დარჩენილი ლიმიტი მიჰყიდონ იმ საწარმოებს, რომლებსაც არ ჰყოფნით იგი. ამ სახის საჭიროების მასშტაბები აშშ-ში მილიარდობით დოლარს აღწევს, ჩიკაგოში კი გარემოს დაბინძურების ლიმიტებით ვაჭრობის სპეციალიზებული ბირჟაც კი არსებობს<sup>17</sup>.

**ნახ. 10.3. ტექნოლოგიური ზრდა და სოციალური ოპტიმუმი**



წყარო: მენქიუ გ. „ეკონომიკის პრინციპები“, თბ. 2000., გვ. 269.

**10.3. ინვესტიციური სტრატეგიები: კოუზის თეორიები და პიკუს გადასახადები**

**10.3.1. კოუზის თეორიები**

თანამედროვე მეცნიერთა დიდი ნაწილი აღიარებს, რომ გარეგანი ეფექტებით გამოწვეული ბაზრის არაეფექტიანობისას მთავრობის ჩარევა ყოველთვის საჭირო არ არის. ზოგიერთ შემთხვევაში ადამიანებს თვითონ შეუძლიათ ქმედითი მექანიზმების მოძებნა, ვინაიდან კერძო ბაზარი ზოგიერთ შემთხვევაში ძალიან ეფექტიანია. ამ თეორიებს ცნობილი ეკონომისტის,

<sup>17</sup> Petersen H-G, Finanzwissenschaft I, 1998 წ., გვ. 147-148; ბალცეროვიჩი ლ., „თავისუფლება და განვითარება – თავისუფალი ბაზრის ეკონომიკა“, თბ. 2004., გვ. 153.

რონალდ კოუზის პატივსაცემად კოუზის თეორემა დაარქვეს<sup>18</sup>. მისი არსი შემდგომში მდგომარეობს: თუ კერძო მხარეებს შეუძლიათ მოლაპარაკება რესურსების განაწილების თაობაზე დანახარჯების გარეშე, მაშინ კერძო ბაზარი ყოველთვის შეძლებს გარეგანი ეფექტების პრობლემის გადაჭრას და რესურსების ეფექტიანად განაწილებას. როგორც არ უნდა იყოს უფლებათა საწყისი განაწილება, დაინტერესებულ მხარეებს ყოველთვის შეუძლიათ ისეთი გარიგების მიღწევა, სადაც თითოეული მათგანის ეკონომიკური მდგომარეობა გაუმჯობესდება და შედეგად ეფექტიანი იქნება<sup>19</sup>.

მიუხედავად ამ თეორემისა, კერძო აგენტები ხშირად ვერ ახერხებენ შეთანხმებას და საკუთარი ძალებით გარეშე ეფექტების პრობლემის გადაჭრას. გამოდინარე აღნიშნულიდან, კოუზის თეორემა სამართლიანია მაშინ, როცა მხარეებს არ უჭირთ ურთიერთშეთანხმება და შემდეგ მისი დაცვა. უმთავრესი საფუძველი, რის გამოც მხარეები ვერ აღწევენ შეთანხმებას, არის ტრანზაქციური დანახარჯები ანუ შეთანხმების დადებისა და მისი განხორციელების პროცესში წარმოქმნილი დანახარჯები. ეფექტიანი შეთანხმების მიღწევა განსაკუთრებით რთულია, როდესაც არსებობს მრავალი დაინტერესებული მხარე, ვინაიდან ყველას კოორდინირება დანახარჯებთანაა დაკავშირებული.

### 10.3.2. პიგუს გადასახადები

მთავრობას შეუძლია გარეგანი ეფექტების დაძლევა, თუ სავალდებულოს გახდის ან აკრძალავს გარკვეული სახის ქცევას. თუმცა, პრაქტიკაში ყველა სახის გარეგანი ეფექტის აკრძალვა მიუღწეველია/შეუძლებელია, ამიტომაც საზოგადოებამ უნდა აწონ-დაწონოს მთლიანი სარგებლიანობა და დანახარჯები, რათა გადაწყვიტოს, რა სახის და რა რაოდენობის გარეშე ეფექტებს დართოს ნება. მთავრობის ქმედებას ამ თვალსაზრისით ორი უმთავრესი ფაქტორი უდევს საფუძვლად:

1. უარყოფითი ეფექტების გადასახადებით დაბეგვრა;
2. დადებითი გარეგანი ეფექტების სუბსიდირება.

გადასახადები, რომლებიც დაწესებულია უარყოფითი გარეგანი ეფექტების კორექტირებისათვის (შემცირებისათვის, შეზღუდვისათვის), პიგუს გადასახადები ეწოდება<sup>20</sup>, ცნობილი ეკონომისტის არტურ პიგუს პატივსაცემად, რომელმაც პირველმა წამოაყენა ასეთი გადასახადების იდეა (იხ. ნახ. 10.4.). არსებობს უარყოფითი გარეგანი ეფექტების აკრძალვის პრაქტიკაც, როდესაც ესა თუ ის ქვეყანა იღებს კანონს ზოგიერთი სახეობის უარყოფითი გარეშე ეფექტების აკრძალვის თაობაზე. თუმცა, გარემოს დაბინძურების რეგულირებისას ეკონომისტები, როგორც წესი, უპირატესობას პიგუს გადასახადებს ანიჭებენ კანონთან შედარებით, ვინაიდან ამ გადასახადებს შეუძლიათ ნაკლები დანახარჯებით გარემოს დაბინძურების შემცირება<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> რონალდ კოუზი (Ronald Harry Coase, 1910 -) - ბრიტანელი მეცნიერ-ეკონომისტი, ნობელის პრემიის ლაურიატი. მოღვაწეობდა ლონდონის პოლიტიკურ მეცნიერებათა სკოლაში, შემდეგ კი აშშ-ს ბუფალოს, ვირჯინიისა და ჩიკაგოს უნივერსიტეტებში. 1960 წელს მან ჩამოაყალიბა თავისი ცნობილი კოუზის თეორემა, რომელიც შემდგომ საფუძვლად დაედო პიგუს გადასახადს (ავტ.).

<sup>19</sup> Petersen H-G, Finanzwissenschaft I, 1998 წ., გვ. 151; მენქიუ გ. „ეკონომიკის პრინციპები“, თბ. 2000., გვ. 275.

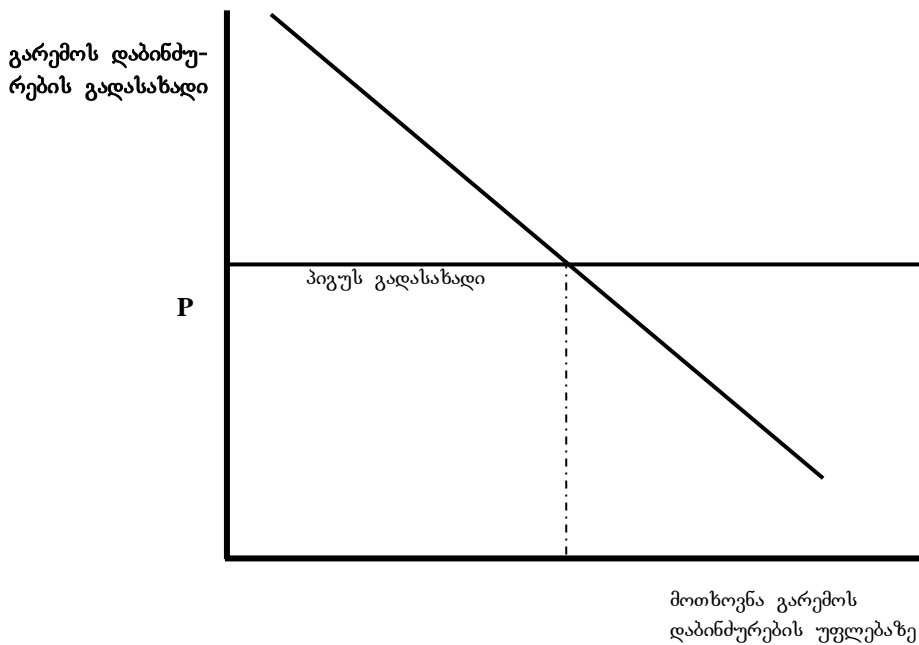
<sup>20</sup> არტურ პიგუ (Arthur Cecil Pigou, 1877-1959) - ბრიტანელი მეცნიერ-ეკონომისტი, ნეოკლასიკოსი, კემბრიჯის უნივერსიტეტის პროფესორი. მან 1912 წელს შექმნა კონცეფცია, რომელსაც წარმატებით იყენებდნენ სხვადასხვა მეცნიერები და მოგვიანებით მას პიგუს გადასახადი ეწოდა. მისი კონცეფცია საფუძვლად დაედო კეთილდღეობის თეორიას (ავტ.).

<sup>21</sup> Petersen H-G, Finanzwissenschaft I, 1998 წ., გვ. 144; მენქიუ გ. „ეკონომიკის პრინციპები“, თბ. 2000., გვ. 282.

საღლეისოდ პიგუს გადასახადები მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყანას გააჩნია, გარდა იშვიათი გამონაკლისებისა. ამ გამონაკლისების რიცხვში საქართველოც შედის<sup>22</sup>. ზოგიერთ ქვეყნებში ამ გადასახადს მაგნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის გადასახადი ეწოდება, ზოგან კი ეკოლოგიური გადასახადი. მსოფლიოს ქვეყნების უმრავლესობაში გარემოს დაცვის თაობაზე კანონმდებლობა განსაზღვრავს გარემოს დაბინძურების დონეს, ხოლო გადასახადი საწარმოთა მფლობელებს აძლევს დაბინძურების შემცირების ეკონომიკურ სტიმულს. არსებული პრაქტიკით, გადასახადი უფრო ეფექტიანად ამცირებს გარემოს დაბინძურებას. არსებითად, პიგუს გადასახადი აწესებს გარემოს დაბინძურების უფლების ფასს. ჩვენს მიერ მოყვანილი მაგალითის შემთხვევაში, როცა ცემენტის ქარხანა აბინძურებს გარემოს, ის გარკვეულ დონემდე იხდის გარემოს დაბინძურებისათვის გადასახადს, მაგრამ თუ გადასახადის განაკვეთი მნიშვნელოვნად გაიზრდება, ქარხანა შეეცდება მინიმუმამდე შეამციროს გარემოს დაბინძურება.

ეკონომისტები ამტკიცებენ, რომ პიგუს გადასახადი გარემოს დაცვის თვალსაზრისით დადებით შედეგს იძლევა. ასეთი გადასახადი საწარმოებს უფრო სუფთა ტექნოლოგიების შექმნის სტიმულს აძლევს, ვინაიდან ასეთი ტექნოლოგია შეამცირებს გადასახდელ თანხას, რომელიც ამ საწარმოებს უნდა გადაეხადათ. როდესაც გვაქვს გარეგანი ეფექტები, საზოგადოება იმ ადამიანების კეთილდღეობაზეც ზრუნავს, ვისზეც ეს ეფექტები მოქმედებენ. პიგუს გადასახადები სტიმულს ცვლიან გარეგანი ეფექტების შესაბამისად და ამ გზით რესურსების განაწილებას სოციალურ ოპტიმუმთან აახლოებენ. ამგვარად, **პიგუს გადასახადები მთავრობის შემოსავალს ზრდიან და ეკონომიკურ ეფექტიანობასაც ხელს უწყობენ**<sup>23</sup>. ამით გარემოს დაცვის მდგომარეობა უმჯობესდება და საზოგადოება საბოლოო ჯამში დადებით ეფექტს იღებს.

#### ნახ. 10.4. პიგუს გადასახადები



<sup>22</sup> საქართველოში ასეთი გადასახადი 2005 წლის 1 იანვრიდან (ახალი საგადასახადო კოდექსის მიღების შემდგომ) აღარ მოქმედებს, რის გამოც ხელისუფლებას ამ სახით უარყოფითი გარემო ეფექტების ფინანსური რეგულირების ბერკეტი აღარ გააჩნია (ავტ.).

<sup>23</sup> Petersen H-G, Finanzwissenschaft I, 1998 წ., გვ. 148.



წყარო: მენქიუ გ. „ეკონომიკის პრინციპები“, თბ. 2000., გვ. 269.

## 10.4. საზოგადოებრივი საქონელი და კეთილდღეობის თეორია

საზოგადოებრივი საქონლის განმარტება ჩვენს მიერ მოყვანილ იქნა 10.1 თავში, რომლის მიხედვითაც ერთი პიროვნების მიერ საზოგადოებრივი საქონლის მოხმარება ვერ ამცირებს მეორე პიროვნებისთვის ამავე საქონლის გამოყენების შესაძლებლობას. რადგანაც საზოგადოებრივი საქონელი ერთის მხრივ საკმაოდ მაღალი გარეშე ეფექტებით ხასიათდება და მასზე არსებობს ინდივიდუალური მიდრეკილება, თუმცა ადგილი აქვს „უბილეთო მგზავრის“ ვითარებასაც, ბაზარი ყოველთვის ვერ ანაწილებს ეფექტურად რესურსებს (ბაზარი ყოველთვის ვერ აღწევს სასურველ შედეგებს)<sup>24</sup>. აღნიშნულიდან გამომდინარე, თანამედროვე ფინანსურ მეცნიერებაში კვლევის ინსტრუმენტად გამოიყენება კეთილდღეობის თეორია. ამ თეორიით იმისთვის სარგებლობენ, რომ ბაზრისთვის ხელსაყრელი პირობები (ბაზარი კარგად მუშაობს) მისთვის არახელსაყრელი პირობისგან (ბაზარი ვერ აღწევს სასურველ შედეგებს) გავარჩიოთ<sup>25</sup>. კეთილდღეობის თეორიის საფუძვლები კეთილდღეობის ეკონომიკაშია მოცემული.

**კეთილდღეობის ეკონომიკა** არის ეკონომიკური თეორიის მიმართულება, რომელიც ალტერნატიულ ეკონომიკურ მდგომარეობათა სოციალურ სასურველობას განიხილავს<sup>26</sup>. იგი ეფუძნება ისეთ ეკონომიკური კვლევის საშუალებას, როგორცაა განურჩევადობის მრუდი. კეთილდღეობის ეკონომიკა ორი ძირითადი თეორიისგან შედგება, რომელთაც კეთილდღეობის თეორიები ეწოდებათ. პირველი მათგანი **პარეტო-ეფექტიანობის თეორიით** არის ცნობილი<sup>27</sup>, ხოლო მეორე **ენჯორდის თეორიის** სახით<sup>28</sup>.

**პარეტო-ეფექტიანობა** არის რესურსების განაწილება, რომლის დროსაც შეუძლებელია გაუმჯობესდეს ერთი ადამიანის მატერიალური კეთილდღეობა ისე, რომ არ გაუარესდეს მეორე ადამიანის მატერიალური კეთილდღეობა. პარეტო-ეფექტიანობა რესურსების განაწილების მიზნობრიობის შესაფასებლად ხშირად გამოიყენება. თუ განაწილება არ ემთხვევა პარეტო-ეფექტიანობას, იგი არაეკონომიურად ჩაითვლება, ვინაიდან ასეთ დროს შესაძლებელი იქნება ერთი ადამიანის კეთილდღეობის გაუმჯობესება ისე, რომ არ გავაუარესოთ მეორე ადამიანის კეთილდღეობა. როცა ეკონომისტები ხმარობენ ტერმინ „ეფექტიანს“, ისინი ყოველთვის გულისხმობენ პარეტო-ეფექტიანობას.

<sup>24</sup> მეტი ინფორმაციისთვის იხ. ამავე წიგნის 10.1 თავი.

<sup>25</sup> ჰარვეი ს. როუზენი „საჯარო ფინანსები“, ქართული გამოცემა 2006, ტ. I, გვ. 38.

<sup>26</sup> ჰარვეი ს. როუზენი „საჯარო ფინანსები“, ქართული გამოცემა 2006, ტ. II, გვ. 642.

<sup>27</sup> **ვილფრედო პარეტო (Vilfredo Federico Pareto, 1848-1923)** - იტალიელი ინჟინერ-ეკონომისტი და სოციოლოგი, ლოზანის უნივერსიტეტის პროფესორი, ნეოკლასიკური სკოლის წარმომადგენელი, კეთილდღეობის თეორიის ფუძემდებელი. (ავტ.).

<sup>28</sup> **ფრანსის ენჯორდი (Francis Ysidro Edgeworth, 1845-1926)** - ბრიტანელი ეკონომისტი, კეთილდღეობის თეორიის მიმდევარი, პროგრესული გადასახადების სფეროს მკვლევარი, ე.წ. „ენჯორდის ყუთის“ - წარმოების ეფექტიანობა (Edgeworth-Box) გამომგონებელი (ავტ.).

თუ სრულყოფილი კონკურენციის ბაზართან გვაქვს საქმე და არსებობს თითოეული პროდუქციის ბაზრები, ასეთ შემთხვევაში კეთილდღეობის პირველი თეორია (პარეტო-ეფექტიანობის თეორია) ამტკიცებს, რომ რესურსების განაწილება სწორედ პარეტო-ეფექტიანობის მიხედვით ხდება. კონკურენტული ეკონომიკა რესურსების განაწილებას ავტომატურად ახორციელებს, რასაც ცენტრალიზებული მმართველობა არ ესაჭიროება<sup>29</sup>.

თუ პარეტო-ეფექტიანობის მიხედვით კონკურენტული ბაზარი რესურსებს ეფექტიანად ანაწილებს, მაშინ რა როლი გააჩნია სახელმწიფოს ეკონომიკაში? ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფოს ძირითადი ფუნქცია იქნება სამართლებრივი ბერკეტებით (კანონის მიღება და მისი შესრულების უზრუნველყოფა) საკუთრების უფლების დაცვა ისე, რომ ბაზარმა იმუშაოს. ამ მტკიცებულების მიხედვით, იმისათვის, რომ ეკონომიკა კეთილდღეობის მაქსიმუმის უზრუნველყოფა წერტილამდე მივიდეს, სახელმწიფო ბაზრის ფუნქციონირებაში არ უნდა ერეოდეს (რაც თავისთავად უტოპიაა).

**კეთილდღეობის მეორე თეორიის** (ენვორდის თეორია) თანახმად, საზოგადოებამ შესაძლოა მიაღწიოს რესურსების პარეტოს მიხედვით განაწილებას, თუ თავდაპირველ შენატანებს დანიშნულებისამებრ გამოიყენებს და შემდეგ ადამიანებს ერთმანეთთან თავისუფალი ვაჭრობის საშუალებას მისცემს. სხვანაირად რომ ვთქვათ, სახელმწიფო სარგებლიანობის მიღების შესაძლებლობათა მაქსიმუმს უზრუნველყოფს, თუ ის შემოსავალს ჯეროვნად გადაანაწილებს, ბაზარს თავისუფლად მოქმედების საშუალებას მისცემს, თავად კი გზიდან ჩამოეცლება. კეთილდღეობის მეორე თეორია მნიშვნელოვანია იმით, რომ მასში ეფექტიანი და სამართლიანი განაწილების საკითხების გამოცალკევებაა შესაძლებელი. თუ საზოგადოება გადაწყვეტს, რომ რესურსები უსამართლოდ ნაწილდება, იგი საბაზრო ფასებში კი არ უნდა ჩაერიოს და ამით ეფექტიანობა შეამციროს, არამედ რესურსები სამართლიანად უნდა გადაანაწილოს (მაგ. გამოიყენოს გადასახადებით რეგულირების მეთოდი)<sup>30</sup>.

## 10.5. საზოგადოებრივი საქონლის ეფექტური მიწოდება

საზოგადოებრივი საქონლის არსზე და მის თავისებურებებზე ჩვენ უკვე ვისაუბრეთ. ასევე ჩვენთვის გასაგებია კერძო საქონლის არსი. თუ კერძო საქონლის შემთხვევაში ერთი ადამიანის მოხმარება ზღუდავდა მეორე ადამიანის მიერ მის მოხმარებას, საზოგადოებრივი საქონლის შემთხვევაში სხვანაირადაა – ერთი ადამიანის მიერ ამ საოქონლის მოხმარება არ ამცირებს მეორე ადამიანის მიერ მის მოხმარებას<sup>31</sup>.

**საზოგადოებრივი საქონლის ეფექტური მიწოდება** ნიშნავს იმას, რომ საზოგადოებრივი საქონლის მიწოდების გაზრდა მოხდეს იმ მომენტამდე, ვიდრე ბოლო ერთეულზე ინდივიდის მიერ გადახდილი თანხა ერთეულზე გაწეულ ზღვრულ დანახარჯს არ გაუტოლოდება<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Petersen H-G, Finanzwissenschaft I, 1998 წ., გვ. 58-60; ჰარვეი ს. როუზენი „საჯარო ფინანსები“, ქართული გამოცემა 2006, ტ. I, გვ. 46.

<sup>30</sup> Petersen H-G, Finanzwissenschaft I, 1998 წ., გვ. 56-58. ჰარვეი ს. როუზენი „საჯარო ფინანსები“, ქართული გამოცემა 2006, ტ. I, გვ. 51.

<sup>31</sup> მეტი სიზუსტისთვის იხ. 10.1 თავი.

<sup>32</sup> ჰარვეი ს. როუზენი „საჯარო ფინანსები“, ქართული გამოცემა 2006, ტ. I, გვ. 67.

ხშირად ისმის კითხვა: საზოგადოებრივი საქონელი აუცილებლად სახელმწიფომ უნდა მიაწოდოს თუ შესაძლებელია ის კერძო სექტორის მიერაც იქნას მიწოდებული? ამაზე პასუხი ასეთია: საზოგადოებრივი საქონლის ეფექტური მიწოდება შესაძლოა კერძო სექტორმაც განახორციელოს. ამის უამრავი მაგალითები არსებობს მსოფლიო მასშტაბით. როდესაც სახელმწიფო მის საკუთრებაში არსებული ქონების პრივატიზაციას ახორციელებს, იგი ცდილობს თავისი საზოგადოებრივი საქმიანობის გარკვეული ნაწილი კერძო სექტორს გადასცეს. მაგრამ, ზოგიერთი საქმიანობის გადაცემა გაუმართლებელია, მათი გარკვეული ნაწილი კერძო სექტორს არ აინტერესებს, ვინაიდან მასში მოგებას ვერ ნახულობს<sup>33</sup>. კერძო სექტორის მიერ საზოგადოებრივი საქონლის მიწოდების მაგალითებად შეგვიძლია განვიხილოთ კერძო დაცვის პოლიციის სამსახურის საქმიანობა (წესრიგის დაცვითი ფუნქცია), კერძო არბიტრაჟის საქმიანობა (სასამართლო ფუნქცია), კერძო საჯარო სკოლების საქმიანობა (განათლების უზრუნველყოფის ფუნქცია), კერძო საავადმყოფოების საქმიანობა (ჯანდაცვის ფუნქცია) და სხვა.

დროის გასვლასთან ერთად სახელმწიფო და კერძო უზრუნველყოფის მოდელთა თანაფარდობა არსებითად იცვლება. XIX საუკუნის განმავლობაში კერძო პასუხისმგებლობა განათლებაზე, პოლიციაზე, ბიბლიოთეკებსა და სხვა სახის მომსახურებაზე უფრო მაღალი იყო, ვიდრე დღეს არის. თუმცა, ამჟამად საპირისპირო ტენდენცია შეინიშნება: კერძო სექტორს ის ფუნქციები გადაეცემა, რომლებიც დღემდე სახელმწიფო პასუხისმგებლობად იყო აღიარებული. ასე მაგალითად, ზოგიერთ ქალაქში საქმიანი სამყაროს წარმომადგენლები გაერთიანდნენ და ნარჩენების გამტანი კერძო ფირმები დაიქირავეს, რათა ქუჩებში სისუფთავე შეენარჩუნებინათ. ზოგიერთ საზოგადოებაში სახლის ინდივიდუალური მესაკუთრე ქირაობს კერძო კომპანიას, რომელმაც ხანძარსაწინააღმდეგო დაცვა უნდა უზრუნველყოს. მართლაც, დანიაში ხანძარსაწინააღმდეგო სამსახურის 2/3 კერძო სექტორზე მოდის<sup>34</sup>.

იმის შესაფასებლად, თუ ვინ უნდა მოახდინოს საზოგადოებრივი საქონლის ეფექტური მიწოდება (სახელმწიფომ თუ კერძო სექტორმა), ჰარვეი ს. როუზენი იყენებს შემდეგ კრიტერიუმებს:

- **შედარებითი ხელფასი და მატერიალური დანახარჯი** – სახელმწიფო და კერძო სექტორი სხვადასხვა მოცულობით უხდიან დასაქმებულებს და ამიტომაც ეფექტიანობის საფუძველზე უპირატესობა უფრო იაფ სექტორს ენიჭება;
- **ადმინისტრაციული დანახარჯები** – სახელმწიფო უზრუნველყოფის ფარგლებში ნებისმიერ ფიქსირებული ადმინისტრაციული დანახარჯი შესაძლოა ბევრ ადამიანს შეეხოს. რაც უფრო დიდია საზოგადოება, მით უფრო მეტია ამ დანახარჯის განაწილების შესაძლებლობა და მით უფრო მცირეა ერთ ადამიანზე დანახარჯები;
- **გემოვნებათა მრავალფეროვნება** – კერძო უზრუნველყოფას ინდივიდი თავის გემოვნებას უფრო უკეთ უსაბამებს, ვიდრე სახელმწიფო უზრუნველყოფას, რადგან არჩევანი მეტი აქვთ;
- **განაწილების საკითხი** – ზოგიერთი საქონელი ყველასთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს (ე.წ. ეგალიტარული საქონელი, ანუ თანაწორად ხელმისაწვდომი საქონელი, მაგ. თავდაცვა).

თუნდაც საქონლის წარმოების სახელმწიფო სექტორის მიერ უზრუნველყოფას უპირატესობა ენიჭებოდეს, აუცილებელია სახელმწიფო და კერძო წარმოებებს შორის არჩევანის გაკეთება.

<sup>33</sup> ასეთი საქმიანობის მაგალითად შეგვიძლია წარმოვიდგინოთ ქვეყნის თავდაცვა, საზღვრის დაცვა, გარემოს დაცვა (ავტ.).

<sup>34</sup> ჰარვეი ს. როუზენი „საჯარო ფინანსები“, ქართული გამოცემა 2006, ტ. I, გვ. 73.

მთავარი ფაქტორი იმის განსაზღვრისათვის, სახელმწიფო წარმოება იქნება უფრო ეფექტიანი თუ კერძო, საბაზრო გარემოა. მეორე მნიშვნელოვანი საკითხია ის მასშტაბი, რომლითაც შესაძლებელია სრულყოფილი კონტრაქტების კერძო სექტორის სერვის-პროვაიდერებთან დადება<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> ჰარვეი ს. როუზენი „საჯარო ფინანსები“, ქართული გამოცემა 2006, ტ. I, გვ. 85.