

ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის თავისებურებები განვითარებად ქვეყნებში

ნინო დოლიძე

რეფორმის არსი და თეორიული საფუძვლები

«ხელისუფლება, რომელიც მუშაობს უფრო უკეთ და ხარჯავს ნაკლებს» - დონალდ კეტლის ეს ლოზუგი სრულად გამოხატავს ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის არსს, რომელმაც მე-20 საუკუნის 70-იანი წლებიდან მოყოლებული მსოფლიოს უამრავი ქვეყანა მოიცვა.

უკანასკნელი რამდენიმე ათწლეულის მანძილზე მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფო მმართველობის სისტემები უმნიშვნელოვანეს რეფორმირებას განიცდის, რომელიც სამეცნიერო ლიტერატურაში ახალი საჯარო მენეჯმენტის სახელით დამკვიდრდა.

ასმ-ს რეფორმა რამდენიმე ძირითადი ნიშნით ხასიათდებოდა დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში:

- შიდაორგანიზაციულ დონეზე ადმინისტრაციული და პოლიტიკური თანამდებობების და ფუნქციების გამიჯნვა – მაგრამ არა პოლიტიკური ფუნქციების შესუსტების ხარჯზე
- ფისკალური დეცენტრალიზაცია – აღმასრულებელი უწყებების დამოუკიდებლობა, ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილებების გაზრდა.
- მიზნებით მართვის მოდელის დანერგვა შიდაორგანიზაციულ მენეჯმენტში
- საჯარო-კერძო პარტნიორობისა და პრივატიზაციის პროცესში სახელმწიფოს წილის მონაწილეობის შენარჩუნება დამოკიდებულია ადგილობრივი ბაზრის განვითარების დონეზე – რაც უფრო განვითარებულია თავისუფალი საბაზრო ურთიერთობები ქვეყანაში, მით ნაკლებია სახელმწიფოს ჩარევა და პირიქით (Bouckaert გვ. 9-27).

რეფორმის წინაპირობები განსხვავდება ქვეყნების, მათი განვითარების დონის, ეკონომიკური მდგომარეობის მიხედვით, თუმცა, შესაძლებელია რამდენიმე საერთო წინაპირობის გამოყოფა:

- ეკონომიკური დეფიციტი
- მოსახლეობის მხრიდან სახელმწიფოს მიმართ ნდობის დაკარგვა
- პოლიტიკური დისბალანსი
- სუსტი სამოქალაქო სექტორი
- გაუმართავი სოციალური სისტემა

ეკონომიკური დეფიციტი ამ შემთხვევაში გამოწვეულია არა ეკონომიკური განვითარების არასწორი გეზით, ან ეკონომიკური კრიზისით, არამედ სახელისუფლებო აპარატის გადაჭარბებული ზომითა და მოუქნელობით. ბიუროკრატიული სტრუქტურა, რომელიც

დამკვიდრებული იყო საჯარო სექტორში რეფორმამდელ პერიოდში გახდა მიზეზი ნდობის დეფიციტისა მოსახლეობის მხრიდან მთავრობის მიმართ.

ამ პრობლემების გათვალისწინებით, ასმ-ს რეფორმა ოთხ ადმინისტრაციულ ფაქტორს ეფუძნება:

- მთავრობის ზომის შემცირება, რაც გამოიწვევს ეკონომიკური დეფიციტისა და საჯარო სექტორის დანახარჯების შემცირებას.
- პრივატიზაციის და კონტრაქტების მეშვეობით სახელმწიფო ფუნქციების გადაცემა კერძო სექტორისათვის, თავისუფალი ბაზრის ლოგიკის დანერგვა საჯარო სექტორში.
- ახალი საინფორმაციო ტექნოლოგიების დანერგვა საჯარო სექტორში და ელექტრონული მთავრობის განვითარება,, მოსახლეობისათვის სხვადასხვა მომსახურების ეფექტურობის გაზრდის მიზნით.
- საჯარო სექტორში გადაწყვეტილების მიღების ერთიანი და ეფექტური მოდელების, ერთიანი პოლიტიკური ხედვისა და სტრატეგიული კურსის ჩამოყალიბება (Hood, გვ. 503).

მიუხედავად განსხვავებული კონტექსტისა, რეფორმა ყველა ქვეყანაში, ძირითადად, ორი მიმართულებით ხორციელდება:

შიდაორგანიზაციული:

რომელიც გულისხმობს სახელმწიფო ორგანიზაციების რეფორმირება/რესტრუქტურირებას, ბიუროკრატიული აპარატის შემცირებას, თანამშრომელთა მოტივაციის გაზრდას და ბიზნეს მენეჯმენტის ისეთი თანამედროვე მეთოდების დანერგვას, როგორებიცაა მიზნებით მართვა ან შედეგზე ორიენტირებული მენეჯმენტი, სრული ხარისხის კონტროლი, მონაწილეობითი მენეჯმენტი და ა.შ.

გარე მიმართულება:

გულისხმობს სახელმწიფოს მხრიდან კერძო სექტორისათვის თავისი ფუნქციების ნაწილის გადაცემას საჯარო კერძო პარტნიორობის (Public-Private Partnership) ან გარე კონტრაქტირების (Outsourcing) გზით.

სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოყოფენ ახალი საჯარო მენეჯმენტის განხორციელების ხელშემწყობ ოთხ ფაქტორს, როგორც განვითარებულ, ისე განვითარებად ქვეყნებში:

პოლიტიკური ფაქტორი:

განსაკუთრებით მნიშვნელობას ის ყოფილი სოციალისტური ქვეყნების კონტექსტში იძენს, სადაც ტოტალიტარული პოლიტიკური მემკვიდეროება უნდა შეიცვალოს ლიბერალური ბაზრითა და დემოკრატიულ ღირებულებებზე დამყარებული საქმიანობა საზოგადოებით. ეს პირველ რიგში გულისხმობს სახელმწიფოს მხრიდან ორიენტირის შეცვლას საკუთარი

ინსტიტუტებიდან მოქალაქეზე და ასევე მოქალაქეების მხრიდან სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ დამოკიდებულების შეცვლას, როგორც სტრუქტურისა, რომელიც შექმნილია იმისთვის, რომ მათ ემსახუროს და არა პირიქით.

სოციალური ფაქტორი:

ინდუსტრიული საზოგადოებიდან ინფორმაციულზე გადასვლა განსაკუთრებით მტკივნეულად მიმდინარეობს აღმოსავლეთ ევროპისა და ყოფილი სოციალისტური ბანაკის ქვეყნებში. ეს პროცესი გულისხმობს ფუნდამენტალურ ცვლილებები სოციალური ცხოვრების ყველა სფეროში, სრულიად ახალი, განსხვავებული საზოგადოებრივი ურთიერთობების გაჩენას. ხშირ შემთხვევაში სოციალური დონის ვარდნას.

ეკონომიკური ფაქტორი:

საბაზრო ლოგიკის დამკვიდრება საჯარო სექტორში მიზნად ისახავს ეკონომიკური სტაგნაციის დაძლევის, ეფექტიანობის ამაღლებას და კონკურენტულობის იდეის დამკვიდრებას.

ინსტიტუციური ფაქტორი:

გლობალურ სამყაროში სულ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენენ საერთაშორისო ორგანიზაციები, რომლებიც შესაძლებელია ახალი საჯარო მენეჯმენტის იდეოლოგებადაც მივიჩნიოთ. განვითარებად ქვეყნებში არასამთავრობო სექტორის განახლება და ხშირ შემთხვევაში თავიდან ჩამოყალიბება, სამოქალაქო სექტორის გაძლიერება რეფორმის წარმატების აუცილებელი წინაპირობაა (ცეტიშვილი გვ. 8).

ბიუროკრატიული მოდელის ნაკლოვანებები და უპირატესობები

რა თქმა უნდა, რეფორმის განხორციელება ისტორიულად განაპირობა საჯარო სექტორში მე-19 საუკუნის ბოლოდან დამკვიდრებული ბიუროკრატიული სისტემის ნაკლოვანებებმა. მიუხედავად იმისა, რომ თავის დროზე ბიუროკრატიული მმართველობა (რომელსაც აშშ-ს კონტექსტში «დამსახურების სისტემა» – Merit System – ეწოდებოდა), დაინერგა საკმაოდ არაეფექტური და კორუფციის ხელშემწყობი პატრონაჟის სისტემის სანაცვლოდ.

პოლიტიკური პატრონაჟი, როგორც წესი, საჯარო ადმინისტრაციის სისტემაში მკვიდრდება სახელმწიფოს ფორმირების საწყის ეტაპზე, ან პოლიტიკური კრიზისიდან გამოსვლის ეტაპზე, სანამ ხელისუფლებაში მოსული ძალის პოლიტიკური ძალაუფლება სუსტია და ის იძულებულია, დასაყრდენი თავის მომხრეებში მოიძიოს. გარდა ამისა, კრიზისის შედეგად დასუსტებული ქვეყანა დიდწილად და მოკიდებული ცალკეული ინდივიდებისა თუ კლანების ფინანსურ მხარდაჭერაზე, რაც ასევე ხელს უწყობს პატრონაჟის სისტემის ჩამოყალიბებას: ბუნებრივია, პოლიტიკური თუ ფინანსური მხარდამჭერები

ხელისუფლებისაგან გასამრჯელოდ პოლიტიკურ თანამდებობებსა და ძალაუფლების განაწილებას მოითხოვენ. ეს ეტაპი გაიარა ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო მმართველობის სისტემა პირველი ექვსი პრეზიდენტის მმართველობის დროს (მათ შორის, ჯორჯ ვაშინგტონის, აბრაჰამ ლინკოლნისა და ენდრიუ ჯექსონის დროსაც კი) სწორედ პატრონაჟის პრინციპს ემყარებოდა. რაც შეეხება ევროპულ ქვეყნებს, აქ სახელმწიფოს ფორმირების ეტაპი აბსოლუტიზმის ეპოქაში მიმდინარეობდა, შესაბამისად, პოლიტიკური პატრონაჟი, შეიძლება ითქვას, მმართველობის ერთადერთი ფორმა იყო.

დღევანდელ სამყაროში, განვითარებადი ქვეყნების უმრავლესობა პოლიტიკური პატრონაჟის პირობებში არსებობს. და ეს ბუნებრივიცაა, რამდენადაც პოლიტიკური კრიზისი უმეტეს მათგანში დაძლეული არ არის. ძლიერია დაპირისპირება ხელისუფლებასა და ოპოზიციურ ძალებს შორის, ზოგ შემთხვევაში ის მშვიდობიანი დაპირისპირების, ზოგ შემთხვევაში კი სამოქალაქო წინააღმდეგობის სახესაც კი იღებს. ამას აძლიერებს განვითარებადი ქვეყნების იძულებითი არჩევანი საერთაშორისო პოლიტიკის სფეროში მოკავშირისა თუ ძლიერი მფარველის და პარალელურად ძლიერი მტრის ხატის არსებობა, რომლის შექმნის მიზანი, ხშირ შემთხვევაში, რეალური საფრთხის გათვალისწინებასთან ერთად, არსებული ხელისუფლების პოზიციების გამყარებაცაა.

«ბიუროკრატიის იერარქიული ძალაუფლებისა და ფუნქციონალური სპეციალიზაციის წყალობით შესაძლებელი გახდა რთული, მოცულობითი ამოცანებისათვის ეფექტური და ეფექტიანი გადაწყვეტილებების აღმოჩენა» (Osborn გვ.12)

ბიუროკრატიული მოდელი ემყარება გერმანელი სოციოლოგის, მაქს ვებერის იდეალური ბიუროკრატიული ორგანიზაციის თეორიულ ნიმუშს, რომელიც შემდეგ პრინციპებზე იყო აგებული:

- ძალაუფლების იერარქია
- იმპერსონალურობა და ტექნიკური ექსპერტიზა
- დანიშვნა/დაწინაურება დამსახურების მიხედვით
- პოლიტიკური ნეიტრალურობა
- წერილობითი დოკუმენტაციის წარმოება
- სტანდარტული საოპერაციო პროცედურების, მარეგულირებელი ნორმების ად აწესების მნიშვნელობა
- სამუშაოს ფუნქციური გადანაწილება (Gerth გვ.196-198)

ბიუროკრატიულ ადმინისტრაციას, ვებერის სიტყვებით, ახასიათებდა სიზუსტე, სისწრაფე, არაორაზროვნება, პროცედურების სიმარტივე, მატერიალური და ადამიანური რესურსების ეკონომიური გამოყენება.

მე-19 საუკუნის დასასრულს სწორედ ამ პრინციპებით შეიარაღებული ახალგაზრდა პროგრესისტების ჯგუფი, თეოდორ რუზველტისა და ვუდრო უილსონის ხელმძღვანელობით დაუპირისპირდა იქამდე გამეფებული პატრონაჟის სისტემას, რომელიც მიხედვითაც ნებისმიერი თანამდებობის მიღება საჯარო სექტორში მხოლოდ პოლიტიკური ნიშნით იყო შესაძლებელი. სწორედ მათ მიერ დანერგილი დამსახურების სისტემა, რომელიც ძალზე ეფექტური და შედეგიანი იყო საწყის ეტაპზე, მე-20 საუკუნის შუა წლებში ჩამოყალიბდა, როგორც «ბიუროკრატია», ამ სიტყვის ყველაზე უარყოფითი კონოტაციით და მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში დადგა სახელმწიფო ადმინისტრირების რეფორმირების მწვავე აუცილებლობა. ხელისუფლება გარდაიქმნა მოუქნელ, არაეფექტურ და არაეფექტინა ინსტიტუტად, რომლის მთავარ მიზანს წარმოადგენდა ბიუროკრატიული ნორმების დაცვა და არა საზოგადოებრივი სიკეთის შექმნა.

თუმცა ასეთი მოდელის არსებობა დიდი ხნის მანძილზე გამართლებული იყო პოლიტიკური კონტექსტით – პოლიტიკურად არასტაბილურ მდგომარეობაში ბიუროკრატია ერთადერთი სისტემაა, რომელსაც შეუძლია მოსახლეობისათვის აუცილებელი ფუნქციების განხორციელება, სოციალური სამართლიანობის გარანტირება, უმუშევრობის გაკონტროლება და სხვა. «სახელმწიფო მონოპოლიის არსებობის შემთხვევაში, სახელმწიფო ბიუროკრატია ერთადერთი აპარატი იყო, რომელიც უზრუნველყოფდა ძირითადი სოციალური თუ სხვა ტიპის მომსახურებას მოქალაქეებისათვის – იქნებოდა ეს გზების მშენებლობა თუ სარემონტო სამუშაოები, განათლების სისტემა, კომუნალური სამსახურები და ა.შ» (Osborn გვ.88)

“ნეიტრალური კომპეტენციის დოქტრინა”, რომელიც ამერიკის საჯარო სამსახურის პირველი რეფორმის, ე.წ. “დამსახურების სისტემის” ალბათ უმნიშვნელოვანესი ნაყოფი იყო, გულისხმობდა საჯარო სექტორში დასაქმებას არა პოლიტიკური შეხედულებების, არამედ პროფესიონალური კვალიფიკაციის, გამოცდილებისა და დამსახურების მიხედვით. ასეთი მიდგომა ხელს უწყობს მტკიცე კარიერული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას. საჯარო სექტორი ხდება სტაბილური და უსაფრთხო როგორც ამ სფეროში დასაქმებულთათვის, ასევე მოსახლეობისათვის. დამსახურების სისტემის ერთ-ერთი მთავარი პოსტულატი ასევე პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ფუნქციების გამიჯნვაა (Wilson, გვ. 22-34). როგორც ვუდრო უილსონის ისტორიულ ესეში “ადმინისტრირების კვლევა” არის განსაზღვრული, კონსტიტუციონალიზმის პროცესის დასრულების შემდეგ დგება კანონთა განხორციელების საჭიროება. კითხვა “რა” იცვლება კითხვით “როგორ”. თანამდებობის დაკავებაა, დაწინაურება შესაძლებელი ხდება ნებისმიერი ფენის, ნებისმიერი პოლიტიკური შეხედულების ადამიანისათვის, ვისაც დაკისრებული სამუშაოს შესასრულებლად საკმარისი კომპეტენცია გააჩნია. უზრუნველყოფილია ორგანიზაციული მახსოვრობაც – დამსახურების სისტემის მიხედვით დაუშვებელია პოლიტიკური ხელისუფლების შეცვლასთან ერთად ადმინისტრაციული პირების სამსახურიდან გათავისუფლება.

გლობალიზაციის პროცესებმა, თანამედროვე საერთაშორისო სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებამ, პოლიტიკურმა პროცესებმა, რომლებიც მთელს მსოფლიოში მიმდინარეობს, დიდი როლი ითამაშა თითოეულ ქვეყანაში არსებული სახელისუფლებო ინსტიტუტების მდგომარეობაზე. მნიშვნელოვანია ისიც, რომ მთლიანად შეიცვალა სურათი მსოფლიო რუკაზე – გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან ჩამოყალიბდა ახალი სახელმწიფოები, მთელი რიგი ქვეყნებისა საერთოდ გაქრა საერთაშორისო სივრციდან, შეიცვალა სამყაროს პოლარულობა და ძალთა გადანაწილება. გლობალურ სამყაროში არსებობა ახალ ამოცანებს აყენებს ქვეყნების წინაშე, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია განვითარებადი ქვეყნებისათვის, რომელთა წარმატებული განვითარების და ზოგჯერ არსებობის საკითხიც კი მთლიანად ხდება დამოკიდებული მათი ხელისუფლების უნარზე, ადაპტაცია მოახდინონ ცვალებად და ტურბულენტურ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ გარემოში. სახელმწიფოს წინაშე მდგომი ახალი, კომპლექსური ამოცანების გადასაჭრელად აღარ არის საკმარისი ბიუროკრატიული აპარატის შესაძლებლობები. აუცილებელი ხდება ახალი ტიპის სახელმწიფო ინსტიტუტების ჩამოყალიბება, რომლებიც იქნება უფრო მოქნილი, ეფექტიანი, იქნება გარემოს ცვლილებებზე და მოსახლეობის მზარდ მოთხოვნებზე სწრაფი რეაგირების უნარი – ორგანიზაცია, რომელიც თავისი ხასიათით უფრო ბიზნესს გავს, ვიდრე საჯაროს.

ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმამ რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში მსოფლიოს მრავალი ქვეყანა მოიცვა და ხშირად მისი განხორციელებას უფრო მოდურ ტენდენციად კი აღიქვამდნენ აკადემიურ წრეებში, ვიდრე საჯარო სექტორის ეფექტურ გარდაქმნად. ასეთ დამოკიდებულებას საზოგადოებაში გაბატონებულმა რამდენიმე ხედვამაც შეუწყო ხელი:

პირველ რიგში, პოსტ-საბჭოთა ქვეყნების ფორმირების ეტაპზე, სოციალისტური ბანაკის დაშლის შემდეგ ვებერის ბიუროკრატიული მოდელი ასოცირებული გახდა კომუნისტურ მმართველობასთან და ამიტომ ცალსახად უარყოფითად მიიჩნეოდა (Dunn., გვ. 19).

გავრცელებული შეხედულებით, ასმ-ის რეფორმის მომხრეობა და რეფორმის გატარება, მიუხედავად იმისა, რა კონტექსტში ხდებოდა მისი განხორციელება, სიტუაციური ანალიზისა და მიდგომის გარეშე, წარმატების საწინდარად იქნა მიჩნეული (Tonnisson გვ. 48).

ასმის მომხრეებმა მიიღეს “პოზიტიური რეფორმატორის” იმიჯი (Tonnisson, გვ.59).

რეფორმირების პროცესში მთავრობის ზომის შემცირება ხელისუფლების უფრო ეფექტურად განხორციელებას და სახელმწიფო ორგანიზაციების ეფექტიანობის ზრდის სინონიმად ჩაითვალა (Staronova გვ.33).

თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ახალი რეფორმის ნაკლოვანებების გამოვლენა საკმაოდ ადრეულ ეტაპზე დაიწყო. მიუხედავად იმისა, რომ პირველი კრიტიკა ახალი საჯარო მენეჯმენტის მიმართ უკვე 1995 წელს გაისმა, სერიოზული დაპირისპირება მეცნიერთა მხრიდან მხოლოდ 2000 წლისათვის ჩამოყალიბდა, ხოლო 2005 წლის შემდეგ აკადემიურ წრეებში ახალი საჯარო

მენეჯმენტი აღარ მიიჩნევა საჯარო სექტორის განვითარების ღირებულ კონცეფციად (Drechsler, გვ.1).

თავისუფალი ბაზარი – ასმ-ს აუცილებელი წინაპირობა

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულება არის საჯარო-კერძო პარტნიორობის ან გარე კონტრაქტირების გზით სახელისუფლებო ფუნქციების გადაცემა კერძო სექტორისათვის, რამდენადაც ეს უკანასკნელი უფრო ეფექტიანი და ეფექტურია მენეჯმენტის განხორციელებისა თუ დასახული მიზნის მიღწევის თვალსაზრისით. მაგრამ განვითარებად ქვეყნებში რეფორმის ამ ეტაპზე მნიშვნელოვანი პრობემები იჩენს თავს. საჯარო-კერძო პარტნიორობა და გარე კონტრაქტირება შესაძლებელია მხოლოდ კარგად განვითარებული, ლიბერალურ ღირებულებებზე დამყარებული თავისუფალი ბაზრის, განვითარებული საქმთაღაქო საზოგადოებისა და არასამთავრობო სექტორის და სათემო ორგანიზაციების ძლიერი ქსელების არსებობის შემთხვევაში. როგორც განვითარებად ქვეყნებში ჩატარებული კვლევები ცხადჰყოფს, პოლიტიკური კრიზისი თანაბრად უარყოფითად აისახება თავისუფალი ბაზრისა და კერძო ბიზნესის განვითარებაზე და შედეგად, კერძო სექტორს არ შესწევს საკმარისი უნარი, თავის თავზე იტვირთოს ხელისუფლების ფუნქციები და ადეკვატური მომსახურება მიაწოდოს მოსახლეობას. “თუკი განვითარებულ ქვეყნებში ეს პროცესი ნაწილობრივ მაინც წარმატებულად განხორციელდა, ამის წინაპირობა სწორედ ამ სტრუქტურების სრულყოფილი ფუნქციონირება იყო, რაც ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის და სხვა პოსტ-სოციალისტურ ქვეყნებში ჯერ კიდევ მომავლის საქმეა (Staronova გვ.30).

კერძო სექტორთან თანამშრომლობის ასპექტში მნიშვნელოვანია შემდეგი ფაქტორები: რამდენად შესწევს კერძო ან არასამთავრობო სექტორს უნარი, განახორციელოს მასზე დაკისრებული ფუნქციები; რამდენად ანგარიშვალდებულია იგი თავისი საქმიანობის შედეგებზე; რამდენად თავისუფალია მარეგულირებელი ნორმებისა და არასაჭირო წესებისაგან; რამდენად დეცენტრალიზებულია მის სტრუქტურაში ძალაუფლება საკმარისი მოქნილობის მისაღწევად; რამდენად ასახავს ანაზღაურება ამ ორგანიზაციის საქმიანობის ხარისხს; «ხშირად, როდესაც ხელისუფლება რომელიმე სფეროს პრივატიზებას ახდენს – იქნება ეს მყარი ნარჩენების მოგროვება თუ საპრობილეების მართვა – ის კერძო სექტორს ამ სფეროს მონოპოლისტად აქცევს, რასაც, ბუნებრივია, არაეფექტურობისა და ხარჯების ზრდისაკენ მივყავართ» (Osborn გვ. 47).

მთავარი მოტივი მომსახურების კერძო ხელში გადაცემისა არის ხელისუფლების მხრიდან მეტი ეფექტურობისა და ეფექტიანობის მიღწევა. მაგრამ არ უნდა დაგვავიწყდეს ის ვალდებულება, რაც პირველ ყოვლისა საკუთარ თავზე აქვს აღებული ხელისუფლებას: საზოგადოებრივი სიკეთის შექმნა, მომსახურების თანასწორი გადანაწილება საზოგადოების

წევრთა შორის და ანგარიშვალდებულების მაღალი ხარისხით მიწოდება მოსახლეობისათვის. კერძო სექტორთან კონტრაქტირების დროს ბუნებრივად დგება ანგარიშვალდებულებისა და კერძო სექტორზე ისეთი ტიპის პასუხისმგებლობის დაკისრება, რაც მას ბუნებრივად არ ახასიათებს. შეიძლება ჩავთვალოთ, რომ შესაძლებელია ამ პრობლემის დარეგულირება, თუ კონტრაქტის პირობებით პასუხისმგებლობა გაწეული მომსახურების ხარისხზე ისევ და ისევ ხელისუფლებას დაეკისრება. მაგრამ პრაქტიკულად ძალიან ხშირად ეს იწვევს არაბუნებრივ გამიჯნვას შემსრულებელსა და პასუხისმგებელ მხარეებს შორის. მიუხედავად იმისა, რომ კერძო კონტრაქტირების დროს ხელისუფლება იტოვებს პოლიტიკის განსაზღვრის, პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისა და დაფინანსების ფუნქციებს, კერძო სექტორის ბუნებრივი დინამიკიდან გამომდინარე ჩნდება ისეთი პრობლემები, როგორიცაა კონფლიქტი ხარისხსა და მოგებას შორის, განხორციელებული სამუშაოს რეალურ ფასსა და მიღებული პროდუქტის საზოგადოებრივ ხასიათს შორის.

საბაზრო კონკურენციის შესაძლებლობა გაზარდოს ეფექტიანობა, სამი მიზეზის გამო არის გადაჭარბებული. პირველი, საბაზრო კონკურენცია გულისხმობს თამაშის ღია და თანაბარ პირობებს, რომელშიც ხელისუფლება შეისყიდის საუკეთესო პროდუქტს ყველაზე დაბალ ფასად. ფაქტობრივად, ხელისუფლების მიერ შესყიდული საქონლისა და მომსახურების უდიდესი ნაწილი მოდის არასრულყოფილი ბაზრიდან, რომელზედაც გავლენას ახდენს პოლიტიკური ძალები, კონკურენციის ნაკლებობა და მნიშვნელოვანი ინფორმაციული ასიმეტრია გამყიდველთა სასარგებლოდ. თავისუფალი ბაზრის ლოგიკა ნაკლებად შეესაბამება იმ საქონელსა და მომსახურებას, რომლის შესყიდვაც ხელისუფლებას სურს (Frederiksen გვ.177).

მიუხედავად იმ აღიარებისა, რომ საჯარო-კერძო პარტნიორობა შესაძლებელია ახალი კორუფციული ურთიერთობების წყაროდ იქცეს, ყველაზე მნიშვნელოვან ეთიკურ პრობლემად ამ პროცესში მრავალი მკვლევარი სამართლიანობას მიიჩნევს. სამართლიანობის დაცვა ხელისუფლების უპირველეს ფუნქციას წარმოადგენს და მისი აბსოლუტური მნიშვნელობა მას დამოუკიდებელს ხდის პოლიტიკური სტაბილურობის, ეკონომიკური განვითარების დონის, ბაზრის მდგომარეობის, კერძო სექტორის ეფექტურობის თუ სხვა მახასიათებლებისაგან. «კერძო ბაზარი შექმნილია იმისთვის, რომ იყოს ეფექტიანი და არა სამართლიანი. დემოკრატიული თვითმმართველობა შექმნილი არის იმისათვის, რომ, სულ მცირე, შეეცადოს იყოს სამართლიანი, იმ იმედით, რომ ეფექტიანიც იქნება (Frederiksen გვ.178).

მკვლევართა სულ უფრო დიდი ნაწილი ეთანხმება მოსაზრებას, რომ პოსტ-სოციალისტური ქვეყნების «პოსტ-აუტისტური ეკონომიკური კონტექსტი» ეწინააღმდეგება ასმ-ს ძირითად პრინციპებსა და ღირებულებებს, როგორებიცაა ბიზნესზე ორიენტირებული მენეჯმენტი, კარგი მმართველობა (Good Governance) და ა.შ. მეტიც, საჯარო ორგანიზაციების

ფუნქციონირება ასეთი სახით მიუღებელია განვითარებადი, ე.წ. «პრეინფორმაციული» ან იგივე «ინდუსტრიული» საზოგადოებებისათვის (Draechsler გვ.1).

“ქვეყნები ერთმანეთისაგან განსხვავდება ადმინისტრაციული და პოლიტიკური კულტურის მიხედვით.... ასმ-ს მოდელების ბრმად იმპორტირებამ შესაძლოა ურთიერთსაწინააღმდეგო შედეგები მოიტანოს და საშუალება შექმნას კორუფციული ქმედებებისათვის, რაც შედეგად მოყვება არაადეკვატურ ინსტიტუციურ ორგანიზებას ან პროცესების გააზრებას” (Hellman გვ. 36-37).

განსხვავება ბიზნეს და საჯარო ორგანიზაციებს შორის (წარმოდგენილი ქვეთავი ეყრდნობა ნაშრომს J.R. Tompkins, *Organizational Theory and Public Management*, გვ.9-17)

სახელმწიფო და ბიზნეს ორგანიზაციების მართვას მრავალი საერთო ნიშანი ახასიათებს. თუმცა მათ შორის განსხვავება იმდენად მნიშვნელოვანი და ძირეულია, რომ სახელმწიფო სექტორში ბიზნეს მენეჯმენტის პრინციპების მექანიკური დანერგვა, როგორც ეს მრავალი ქვეყნის, და პირველ რიგში აშშ-ის მაგალითზე დადასტურდა, ხშირად მიუღებელი და წამგებიანია.

ხელისუფლების საქმიანობა ხშირად დამოკიდებულია არა მხოლოდ მენეჯმენტის ეფექტურობაზე, არამედ ისეთ ფაქტორებზე, როგორებიცაა: სამართლიანობა, პოლიტიკური კურსის მიზანშეწონილობა, საბიუჯეტო პოლიტიკა, სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა პოლიტიკურ პროცესებში, კოლექტიური პასუხისმგებლობა, თანასწორი მოპყრობა საზოგადოების სხვადასხვა ფენების მიმართ და ყველა დაინტერესებული მხარის ინტერესთა თანაბრად გათვალისწინებას და საჭიროებათა დაკმაყოფილებას (Tonnisson გვ.47).

ბიზნეს მენეჯმენტის მეთოდები, როგორებიცაა სამუშაო პროცესის რეგულირება, საქმიანობათა კოორდინირება ორგანიზაციაში, თანამშრომელთა მოტივირება, მიზნებისა და ამოცანების დასახვა, მათი განხორციელების დაგეგმვა, სახელმწიფო სექტორში შეიძლება გამოყენებულ იქნას მხოლოდ როგორც სახელმძღვანელო პრინციპები, მუშაობის მეთოდები, მაგრამ არა როგორც ამოსავალი დებულებები, რომლებიც პოლიტიკურ, საკანონმდებლო თუ ინსტიტუციურ კონტექსტზე მალლა დგას.

სახელმწიფო და ბიზნეს ორგანიზაციების განსხვავებული გარემო განსაზღვრავს მათი ფუნქციონირების სტილს, ორგანიზაციულ გეგმებსა და მიზნებს და იმ შეზღუდვებსაც, რომლებიც მათ ამ გარემოში ფუნქციონირებისას ექმნებათ. განსხვავდება როგორც მათი საქმიანობა, ასევე პრობლემები და პრიორიტეტებიც, რომელთა წინაშეც ორგანიზაციები დგას.

საჯარო ორგანიზაციების თანამშრომელბი მუდმივად მოქმედებენ პოლიტიკის განხორციელების თუ გადაწყვეტილების მიღების დროს არსებული პოლიტიკური

კონტექსტის გათვალისწინებით. ნებისმიერი ქმედება, რომელსაც სახელმწიფო მმართველი განახორციელებს, გარკვეულ პოლიტიკურ კონტექსტში მიმდინარეობს, რომელიც, თავის მხრივ, გავლენას ახდენს მასზე. სხვადასხვა პოლიტიკური რეჟიმის პირობებში სახელმწიფო მმართველობის შინაარსიც განსხვავებულია. განსხვავებულია კერძო სექტორის დამოკიდებულება სახელმწიფო ორგანოებთან, მთავრობისა და ხალხის ურთიერთნდობის ხარისხი, სამოქალაქო საზოგადოება და ასევე სახელმწიფო მმართველთა უფლებამოსილებებიც.

განსხვავებულია საჯარო და კერძო ორგანიზაციების შექმნის მიზნები. პირველი იქმნება კანონის განსახორციელებლად. მეორე კი მოგების მისაღებად. სწორედ ეს განსხვავება იწვევს ყველაზე მნიშვნელოვან ინტერესთა კონფლიქტს საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროცესში, რაზეც მოგვიანებით უფრო დეტალურად გვექნება საუბარი.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესი კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი განმასხვავებელი ასპექტია კერძო და სახელმწიფო ორგანიზაციებს შორის. საჯარო ორგანიზაციის მენეჯერი გადაწყვეტილების მიღების დროს შეზღუდულია საკუთარი მიზნების, პრიორიტეტების, სამოქმედო სტრატეგიისა და პოლიტიკის განსაზღვრაში. ბიზნესის სფეროში კი მენეჯერი უფლებამოსილია, თავად გადაწყვიტოს, რამდენად ღია იქნება გადაწყვეტილების მიღების პროცესი, გამომდინარე საკითხის სირთულიდან და დროულად გადაწყვეტილების მიღების მნიშვნელოვნებიდან. მენეჯერს შეუძლია ერთპიროვნულად შეაფასოს პრობლემა და მასთან დაკავშირებული რისკები, განსაზღვროს ალტერნატივები და მიიღოს გადაწყვეტილება. სახელმწიფო უწყებაში მოქმედებდეს მონაწილეობითობის პრინციპიც, საჯარო მოხელე ვალდებულია, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში (გარდა სახელმწიფო საიდუმლოებისა) მაქსიმალურად უზრუნველყოს ყველა დაინტერესებული მხარე. გარდა იმისა, რომ გამჭვირვალობა და მოსახლეობის თანამონაწილეობა დემოკრატიული ღირებულებებია, საჯარო სექტორში მიღებული გადაწყვეტილებების მნიშვნელობა აუცილებელს ხდის, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი არ წარიმართოს ნაჩქარევად, მხოლოდ დროის რესურსისა თუ სხვა რესურსების ეფექტიანად გამოყენების აუცილებლობით, არამედ დაცული იყოს კანონის მიერ გათვალისწინებული ყველა პროცედურა, ინფორმაციის თავისუფლებისა და ხელმისაწვდომობის, ღიაობისა და სამოქალაქო პასუხისმგებლობის პრინციპები. შესაბამისად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი, კერძო სექტორთან შედარებით, უფრო ნელი, მოუქნელი და რთულია.

მენეჯერის პირადი გამოცდილება, ცოდნა და პროფესიონალიზმი ხშირად შეიძლება ვერ დაუპირისპირდეს იდეოლოგიურ და პოლიტიკურ ზეწოლას საზოგადოების მხრიდან. როგორც წესი, სახელმწიფო მოხელეს უწევს სხვადასხვა, ხშირად დაპირისპირებულ ინტერესთა შორის ლავირება და კომპრომისების მოძებნა. ეს კი, უმეტესწილად, პრობლემის გადაჭრის ყველაზე ეფექტურ გზას სულაც არ გულისხმობს.

პროცედურული მოთხოვნები, რომლებიც უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ღიაობას, გამჭვირვალობას, ხელმისაწვდომობას და პასუხისმგებლობას, საკმაოდ ბევრ დროსა და ხარჯებს საჭიროებს. კერძო ორგანიზაციას გაცილებით მეტი საშუალება აქვს სწრაფი რეაგირება მოახდინოს გარემოპირობების ცვლადობაზე და მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები მიიღოს დაუყოვნებლივ.

“ზოგიერთი “დემოკრატიული” მიზანი, მაგალითად გამჭვირვალობა, თანაბარი შესაძლებლობები, ხელმისაწვდომობა საჯარო სამსახურებთან, სამართლიანი პროცედურები და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობა შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს უფრო “ტექნოკრატიულ”, ანუ “რაციონალურ” მიზნებს, როგორიცაა პროდუქტიულობა, ეფექტურობა, რესურსების განაწილების ეფექტიანობა და სწრაფი გადაწყვეტილებების მიღება” (დვალისშვილი, გვ. 36).

ეფექტიანობა სამართლიანობის წინააღმდეგ

სწორედ დაბალხარჯიანობა და სისწრაფე უკავშირდება უშუალოდ იმ პრინციპს, რომელიც ახალი საჯარო მენეჯმენტის ბრძოლის მთავარ იარაღს წარმოადგენს, ეს არის ეფექტიანობა. ეფექტიანად მიიჩნევა გარკვეული, წინასწარ დასახული შედეგის მიღება მინიმალური რესურსების დახარჯვით. მაგრამ, სახელმწიფოს შემთხვევაში, ეს შედეგი სხვადასხვა აუცილებელი პირობებით განისაზღვრება, რომლებზეც ზემოთ გვქონდა საუბარი – მათ შორისაა საზოგადოებრივი სიკეთე, გამჭვირვალობა, კანონის უზენაესობა – მაგრამ არა მოგების მაქსიმიზაცია. შეიძლება ითქვას ისიც, რომ გარკვეული ფუნქციები საჯარო სექტორის მიერ ხორციელდება სწორედ იმიტომ, რომ მათგან არავითარი პირდაპირი მოგება ან სარგებელი არ არსებობს. თუ საჯარო მოხელისათვის მთავარი ხარჯების დაზოგვა გახდება და ის უგულებელყოფს არსებულ კონტექსტსა და რეალურ მიზნებს, ის დასახულ მიზანს ვერ მიაღწევს.

თუნდაც ბიზნეს ეფექტიანობის თვალსაზრისით, დღევანდელი გადასახედიდან ვერ ვიტყვით, რომ ახალმა საჯარო მენეჯმენტმა რაიმე წარმატებას მიაღწია. არ არსებობს ემპირიული მტკიცებულება იმისა, რომ ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმას პროდუქტიულობის ზრდა ან საზოგადოებრივი კეთილდღეობის ამაღლება გამოეწვია. საუკეთესო შემთხვევაში შეიძლება ითქვას, რომ “დასავლეთ ევროპასა და ეუთოს წევრი სხვა ქვეყნებში საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის რამდენიმე წლის მცდელობები და გამოცდილება უფრო მეტად წარუმატებლობაზე მიუთითებს, ვიდრე წარმატებებზე” (Drechsler გვ. 2).

მიზნებით მართვა

ახალი საჯარო მენეჯმენტის ერთ-ერთი მიმართულება შიდასაორგანიზაციო რეფორმის დროს არის მიზნებზე ორიენტირებული მენეჯმენტის დანერგვა (Management By Objectives, ან Results Based Management), რომელიც გულისხმობს ხელისუფლების აღმასრულებელი უწყებების შიგნით და მთელს მთავრობაში ერთიანი მიზნების, საერთო ხედვის

ჩამოყალიბებას (როგორც ბიზნესში – საერთო მიზანი, რომელიც სწორად არის არტიკულირებული ყველა თანამშრომლისათვის, გულისხმობს თანამშრომელთა ჩართულობას როგორც მიზნის დასახვის ეტაპზე, ასევე დაგეგმვისა და განხორციელების ეტაპზე – ანუ ფუნქციების და შესაბამისი პასუხისმგებლობის გადანაწილებას). Mission და Vision – ბიზნეს ორგანიზაციის განვითარებისათვის აუცილებელი ორიენტირები, უნდა დაინერგოს საჯარო სექტორშიც. გარდა ცალკეული უწყების მიზნის დასახვისა, ეს მიდგომა გულისხმობს ასევე საერთო ხედვის ჩამოყალიბებას მთელ სახელისუფლებო ორგანოებში, იდეოლოგიური და იდეური მიმართულების განსაზღვრას (Dunn, გვ.?).

მოტივაცია

ის უმთავრესი ფაქტორი, რომელიც მიზნებით მართვის მეთოდთან ერთად, ბიზნეს სექტორიდან შეიძლება წარმოატებით დაინერგოს საჯარო სექტორში, არის მოტივაციის მეთოდები. მოტივაციის ისეთი სტანდარტული მეთოდები, როგორებიცაა ხელფასი, წახალისება და დაწინაურება, რთული განსახორციელებელია სახელმწიფო მოხელის მიმართ, ამიტომაც ყველაზე ეფექტურად მუშაობს ის მეთოდები, რომლებიც ორიენტირებულია მოხელის შიდა მოტივატორების დაკმაყოფილებაზე. როგორც წესი, მოხელე სახელმწიფო სამსახურში შებოჭილია ნორმებითა და რეგულაციებით, ერთგვაროვანი სამუშაოთი, სავალდებულო საქმეებით, მოვალეობებით, რაც ხშირად იწვევს სამუშაოთი უკმაყოფილების განცდას. ამის წინააღმდეგ ძალზე ეფექტურად შესაძლებელია სამუშაოს გამდიდრებისა და გამსხვილების, თვითრეალიზაციის პიროვნების სოციალური პასუხისმგებლობის გაზრდის, შემოქმედებითობისა და ნოვატორულობის წახალისების მეთოდების გამოყენება. ასეთ ორგანიზაციაში ბიუროკრატიზმი მინიმუმამდეა დაყვანილი და ყოველი ინიციატივა და შემოქმედებითობა მხოლოდ მისასალმებლად მიიჩნევა, საქმიანობის მოტივაცია და ორგანიზაციული მისია ცხადი და გამოკვეთილია, შესაბამისად, მკვეთრად მატულობს თანამშრომელთა თვითრეალიზაციის დონეც (Osborn გვ. 46)

ორგანიზაციული ცვლილებები

რეფორმის კიდევ ერთი მიმართულება - შიდაორგანიზაციული ცვლილება – გულისხმობს საჯარო ორგანიზაციის შიგნით ეფექტური ბიზნეს გარემოს შექმნას, რომელიც გამომდინარეობს ორგანიზაციის იერარქიული სტრუქტურის შეცვლა ორიზონტალური სტრუქტურით, ძალაუფლების დელეგირება შუა და ქვედა რგოლის მენეჯმენტზე, მათთვის მეტი უფლებებისა და დისკრეციის მინიჭებას გადაწყვეტილების მიღების დროს და, შესაბამისად, განხორციელებულ გადაწყვეტილებებზე პასუხისმგებლობის ადეკვატურად დაკისრებასაც. ასეთი ტიპის ორგანიზაციის ჩამოყალიბება საჯარო სექტორში მხოლოდ სტრუქტურულ ცვლილებებს არ მოიცავს და ის გაცილებით უფრო მნიშვნელოვან, ძირულ პრობლემას უკავშირდება – ეს არის საჯარო სამსახურის კარიერული პრინციპის შეცვლა კონკურენტულით.

კარიერული სამოქალაქო სამსახურის გაუქმება, როგორც წესი, ადმინისტრაციული შესაძლებლობების შემცირებას და დამახინჯებას იწვევს. ამ პროცესს შეიძლება დეპოლიტიზაცია და ხშირად, საჯარო სექტორის დე-დემოკრატიზაციაც მოყვეს (Drechsler, გვ.2). სახელმწიფოს როლის შესუსტება ერთ-ერთი მახასიათებელია, რომელსაც მკვლევარები ასმ-ს მიწუსად მიიჩნევენ განვითარებად ქვეყნებში. ხელისუფლება, პოლიტიკური კრიზისის ფონზე, უუნარო და ხშირად არაკომპეტენტურია იტვირთოს ის იდეოლოგიური ფუნქცია, რაც აუცილებელია რეფორმის წარმატებით განხორციელებისათვის, ჩამოაყალიბოს ერთიანი პოლიტიკური ხედვა, რომელიც აისახება როგორც მთავრობის ყველა უწყების შეთანხმებულ მუშაობაში, ასევე გასაგები და მისაღები იქნება კერძო სექტორისათვის, რომელიც უნდა ჩაერთოს მასთან კონტრაქტირების პროცესში. განვითარებულ ქვეყნებში ამ ნაბიჯების წარმატების გარანტიას ძლიერი და ტრადიციული სახელმწიფო აპარატი იძლევა, რომელსაც ადვილად შეუძლია ადაპტირება ახალ მოთხოვნებთან და ისეთი მიზნების მიღწევა, როგორიცაა: ოპერატიული ეფექტურობის ზრდა, ფისკალური დეცენტრალიზაცია (როგორც ცალკეული აღმასრულებელი უწყებების, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის ფისკალური დამოუკიდებლობის და გადაწყვეტილების მიღების დელეგირება) და კონკრეტული ფუნქციების განხორციელების გადაცემა ადგილობრივი ორგანიზაციებისათვის. “განვითარებად ქვეყნებში ასეთი შედეგების მიღწევა საეჭვოა, რამდენადაც არ არსებობს რეალური პასუხისმგებლობის დელეგირება საჯარო სექტორის იმ მენეჯერებზე, რომლებიც განხორციელებენ დასახულ კურსს” (Dunn გვ.18). განსაკუთრებით მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს სწორედ ფისკალური დეცენტრალიზაცია, რაც, ერთი მხრივ, ფერხდება ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკური ნების არარსებობით, მეორე მხრივ კი – ადგილობრივი ორგანოების უუნარობით, რეალურად განკარგონ საკუთარი რესურსები.

ახალი საჯარო მენეჯმენტის ფილოსოფიით, ხელისუფლების ფუნქციაა საზოგადოებრივი პროცესების სწორი მიმართულების მიცემა, სახელმწიფოს მართვის სისტემის ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და არა უშუალოდ მისი მართვა (Osborn გვ. 25-48).

“მმართველობის” ცნების ახლებური გააზრება არასამთავრობო სექტორის აქტიურ ჩართვასაც გულისხმობს სოციალური მომსახურების მიწოდებაში, მოსახლეობის თანამონაწილეობის გაზრდასთან ერთად. ქვეყნებში, სადაც არასამთავრობო სექტორი კარგად არ არის განვითარებული, სადაც მოქალაქეებმა სრულად არ იციან საკუთარი უფლებების და ამ უფლებების აღსრულების მეთოდებისა და გზების შესახებ, ესე შეიძლება მნიშვნელოვან პრობლემად იქცეს. პრობლემას წარმოადგენს ისიც, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციები, თავიანთი ფუნქციისა და მისიიდან გამომდინარე, როგორც წესი, მომსახურების სფეროსა და სამიზნე აუდიტორიას ირჩევენ არა საოზგაოვის რეალური საჭიროებიდან გამომდინარე, არამედ მსხვილი დონორების მოთხოვნების მიხედვით, რომლებიც ნაკლებად ერკვევიან კონკრეტული ქვეყნის კონტექსტში და ზოგადი პოლიტიკით განსაზღვრავენ სამუშაო თემებს. თუ სახელმწიფოს არ შეუძლია სოციალური პრიორიტეტების განსაზღვრა და მათი

დაფინანსების უზრუნველყოფა, არასამთავრობო სექტორი უუნარო იქნება, უპასუხოს საზოგადოების წინაშე მდგომ რეალურად კრიტიკულ და მნიშვნელოვან პრობლემებს.

სრულიად გამართლებულია, რომ ხელისუფლებამ საზოგადოებას მიაწოდოს საკმარისი ძალაუფლება, რათა ამ უკანასკნელმა თავად მოახერხოს საკუთარი პრობლემების მოგვარება. დეცენტრალიზაცია და ძალაუფლების დელეგირება ასმ-ს განხორციელებისათვის აუცილებელ პირობას წარმოადგენს. ეს არის ერთადერთი გზა ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებისათვის, მოსახლეობის ჩართულობის უზრუნველსაყოფად გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, მოსახლეობის მხრიდან ხელისუფლების მიმართ ნდობის ამაღლების და, მეორე მხრივ, მიმდინარე პოლიტიკურ თუ სოციალურ პროცესებზე საკუთარი პასუხისმგებლობის გაცნობიერებისათვის. დეცენტრალიზაციის პროცესი გულისხმობს, თავისუფალი ბაზრის არსებობის გარდა, ისეთი არასამთავრობო ორგანიზაციების ჩამოყალიბებას (NGO, სათემო ორგანიზაციები, ადგილობრივი ფუნქციური უწყებები), რომლებიც აღჭურვილნი არიან შესაბამისი უფლებამოსილებითა და კომპეტენციით, საკუთარ თავზე აიღონ სახელმწიფოს ტრადიციული სერვისების განხორციელება. განვითარებულ ქვეყნებში (განვითარებული საბაზრო ეკონომიკისა და სამოქალაქო საზოგადოების პირობებში) ამ პროცესის თანამდევ ეფექტად მთავრობის ზომის შემცირება მიიჩნევა, მაგრამ განვითარებად ქვეყნებში სახელმწიფოს ფუნქციების გადაცემა ვერ მიმდინარეობს, რამდენადაც არ არსებობს სათანადო ორგანიზაციები თუ უწყებები, რომლებიც ამ ფუნქციებს იტვირთებენ. შესაბამისად, მთავრობის ზომის შემცირება და მისთვის გარკვეული სოციალური სერვისების მოხსნა გულისხმობს იმას, რომ ეს ფუნქციები ქვეყანაში საერთოდ არ განხორციელდება, ან განხორციელდება დამახინჯებული სახით, რაც კორუფციის ახალი ფორმების წყაროდაც შეიძლება იქცეს (Staronova K. გვ.32).

საჯარო სამსახურის დეცენტრალიზებული ადმინისტრაციის მოდელი განსაკუთრებით სარისკოა განვითარებადი ქვეყნისათვის, სადაც არ არსებობს ამ ორგანოების საქმიანობის ეფექტური კონტროლისა და შეფასების სისტემა. საკმაოდ დაბალ დონეზეა ანგარიშვალდებულებისა და კოორდინაციის სისტემა. ფაქტობრივად, არ არსებობს მექანიზმები შიდაუწყებრივი და უწყებათაშორისი კოორდინაციისათვის როგორც ვერტიკალურად, ასევე ჰორიზონტალურად.

განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო სამსახურის ერთიანობას ახალი დემოკრატიის ქვეყნებისათვის, რადგანაც ხშირი პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ცვლილებები, ტრადიციული დემოკრატიული ქვეყნებისგან განსხვავებით, საჯარო მოსამსახურის როლის არასწორ ინტერპრეტაციას განაპირობებს და პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ ამოცანებს ექვექვემ აყენებს (დვალისვილი, გვ.36).

სახელმწიფო სტრუქტურები გლობალიზაციის პირობებში “უფრო საჭიროცაა დღეს, ვიდრე ოდესმე, რადგან სწორედ მათი საშუალებით თუ მოხდება ისეთ გარემოსთან შეგუება, რომელიც გლობალიზაციის შედეგად ყალიბდება» (Drechsler გვ. 3).

გლობალიზაციის პროცესების შედეგად ჩამოყალიბებულ სამყაროში ძლიერ სახელმწიფო სტრუქტურებს განსაკუთრებული როლი ენიჭებათ. ზოგადად, შეიძლება ითქვას, რომ «თუ სახელმწიფოს არ შესწევს უნარი საზოგადოებრივი საქონლის საწარმოებლად, შეუძლებელია ვივარაუდოთ, რომ ის მოახერხებს უფრო მაღალი რანგის რეფორმების განხორციელებას და საჯარო ადმინისტრირების სისტემის შექმნას» (Staronova (2) გვ. 199).

როგორც განვითარებადი ქვეყნების გამოცდილებამ აჩვენა, ის რეფორმები, რომლებიც აქ 90-იანი წლების ბოლოს დაიწყო, მოუმზადებელ ნიადაგზე აღმოჩნდა დაფუძნებული და, შესაბამისად, ხშირ შემთხვევაში წარუმატებელ შედეგებამდე მივიდა. ასმ-ს მომხრეთა მიზნები, რომ შემცირებულიყო კორუფცია საჯარო სექტორში, არ გამართლდა, რადგანაც კორუფციის ფორმა, რომელც დამკვიდრებული იყო ბიუროკრატიულ ორგანიზაციებში შეიცვალა ახალი ფორმით – გაჩნდა გარიგებების ახალი წყარო – საჯარო და კერძო ორგანიზაციებს შორის, «ერთი მხრივ, თანამდებობის პირთა შორის, რომლებიც ხელისუფლების ოფიციალური წარმომადგენლები არიან და სახალხო ფულის ხარჯვაზე მიუწვდებათ ხელი, და, მეორე მხრივ, კერძო პირებს ან ორგანიზაციებს შორის, რომლებიც ეძებენ ფულს, მხარდაჭერას ან გავლენას» (Fredericksen, გვ.166).

რაც შეეხება რეფორმის იდეოლოგიურ კონტექსტს, განუვითარებელი დემოკრატიის პირობებში, როდესაც საზოგადოებას ჯერ არ აქვს გათავისებული ლიბერალური ღირებულებები, და ჯერ კიდევ არ არის თავისუფალი კომუნისტური წარსულისაგან, კერძო და არასამთავრობო ორგანიზაციების ჩარევით სახელმწიფო ფუნქციებში ადვილად ირღვევა ისეთი ფუნდამენტური პრინციპები, როგორც სამართლიანობა, თანასწორობა და თანაბარუფლებიანობა.

შესაბამისად, არ არის პარადოქსული არც ის ფაქტი, რომ განვითარებადი ქვეყნების დიდი ნაწილი გაცილებით მეტი წარმატებით ვითარდებოდა «ცუდი» მენეჯმენტის პირობებში, 60-80 წლებში (Drechsler გვ. 3).

პოსტ-სოციალისტურ ქვეყნებში, არსებული კონტექსტის გათვალისწინებით, მკვლევართა ნაწილი კლასიკური ვებერიანული ბიუროკრატიის დამკვიდრებას უფრო ეფექტურად მიიჩნევს საჯარო სექტორში, ვიდრე ახალი საჯარო მენეჯმენტის განხორციელებას (Tonnisson გვ. 59).

საერთაშორისო ორგანიზაციების როლი ასმ-ს განხორციელებაში

როგორც აღინიშნა, განვითარებად ქვეყნებში ასმ-ს პრინციპების დამკვიდრებაში საკმაოდ დიდ როლს თამაშობს საერთაშორისო ორგანიზაციები. მათი რეკომენდაციების საფუძველზე შეიქმნა ე.წ. “Good Governance” ან როგორც მას თარგმნიან, «ეფექტური მმართველობის»

მოდელი, რომლის დამკვიდრება მრავალი ქვეყნის ხელისუფლებისათვის მთავარ მიზნად იქცა.

“ეფექტური მმართველობის” ცნება, ახალი საჯარო მენეჯმენტის მსგავსად, 80-იან წლებში ჩამოყალიბდა საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების წიაღში და გულისხმობდა განვითარებული ქვეყნების პოზიტიური გამოცდილების გადმოტანს განვითარებად ქვეყნებში, სადაც ამავე ინსტიტუტების მიერ გაწეული ფინანსური დახმარება უშედეგო აღმოჩნდა. არსებული მძიმე პოლიტიკური და ეკონომიკური მდგომარეობის მთავარ მიზეზად დასახელდა ისეთი ადგილობრივი ინსტიტუტების არარსებობა, რომლებიც შეძლებდნენ გაწეული დახმარების ეფექტურ გამოყენებას. სწორედ ამ ინსტიტუტების ერთობლიობა იდო “ეფექტური მმართველობის” ცნების საფუძველში. რა თქმა უნდა, თვისთავად იდეა კარგია, მარგამ მკვლევარები არაერთხელ უსვამენ ხაზს, რომ მის არასწორ განხორციელებას არასწორი შედეგებისაგან მივყავართ.

თავისთავად, ეფექტური მმართველობა საკმაოდ დადებით ასპექტებს გულისხმობს:

ხელისუფლების გამჭვირვალობა, ეფექტიანობა, მონაწილეობითობა, პასუხისმგებლობა, საბაზრო ეკონომიკა, კანონის უზენაესობა და სამართლიანობა.

მაგრამ ამ პრინციპების დამკვიდრების პროცესში ერთი მნიშვნელოვანი შეცდომა იქნა დაშვებული, რაც კონკრეტული ეროვნული კონტექსტის იგნორირებას გულისხმობს რეფორმების განხორციელების დროს.

“ეფექტური მმართველობის პრინციპები ხშირ შემთხვევაში თავს მოხვეულია და არ ითვალისწინებს ეროვნულ და კულტურულ მახასიათებლებს, კონტექსტის სპეციფიკურობას. EU მრჩეველებს არ გააჩნიათ საკმარისი ცოდნა CEE ქვეყნების შესახებ და ასევე, CEE საჯარო პირები არაკომპეტენტურები და არასათანადო უნარებით აღჭურვილნი არიან დასავლური სტანდარტების მისაღებად (Dunn, გვ.23).

რა თქმა უნდა, თანამედროვე საერთაშორისო საზოგადოებაში სრულფასოვანი ინტეგრაციისათვის აუცილებელია, რომ განვითარებადმა ქვეყნებმა გაიზიაროს მმართველობის ის პრინციპები, რომლებსაც «ეფექტური მმართველობის» ცნება გულისხმობს. მაგრამ მკვლევარები მიიჩნევენ, რომ განვითარებად ქვეყნებში არ იქნება საკმარისი მხოლოდ სწორი ინსტიტუტების ჩამოყალიბება და, ფაქტობრივად, კოპირება სხვა ქვეყნებიდან, როგორც ამას საერთაშორისო ექსპერტები გვთავაზობენ, გაცილებით უფრო მნიშვნელოვანია, ამ ინსტიტუტების გაერთიანება საერთო იდეების გარშემო და მათი ადეკვატური განხორციელება კონტექსტიდან გამომდინარე (Dmitrova გვ. 171-190).

საერთაშორისო ორგანიზაციები თავისთავად უკიდურესად ბიუროკრატიულია და მკაცრი იექტარქიული მოდელით იმართება. ამიტომაც საეჭვოა, მათი წარმომადგენლები, რომლებიც, ერთის მხრივ, თავად არიან ვებერის იდეალური ბიუროკრატიის დამცველები

და, მეორე მხრივ, უწევთ მათთვის უცნობ კონტექსტში მუშაობა, სრულყოფილად და სრულფასოვნად ახერხებდნენ ასმ-ის მორგებას კონკრეტული ქვეყნის მოთხოვნებზე. მეორე მხრივ, თავად ქვეყნის ხელისუფლება გარკვეულწილად იყენებს საერთაშორისო ექსპერტებს მათზე პასუხისმგებლობის გადაცემისათვის ისეთ საკითხებში, რომლებიც ხშირად არაპოპულარული გადაწყვეტილებების მიღებას ეხება და სავარაუდოდ წარუმატებლობაზეა განწირული. მნიშვნელოვანია ისიც, რომ ასეთი დელეგირებით ეს გადაწყვეტილებები თავისუფლდება პოლიტიკური ხასიათისაგან და, მიუხედავად იმისა, რომ საბოლოოდ მაიონც პოლიტიკურ მიზნებს ემსახურება, საზოგადოების თვალში წმინდა ადმინისტრაციულ ხასიათს იძენს.

ბევრი მკვლევარი თვლის, რომ “განვითარებად” ქვეყნებში “ეფექტური მმართველობის” დამკვიდრება მოითხოვს ინსტიტუტებისა და სტრუქტურების ჩამოყალიბებას ეკონომიკურ განვითარებაზე უფრო ადრე, მაშინ, როცა ყველა მდიდარ ქვეყანაში მათი ჩამოყალიბება მხოლოდ მაღალი დონის ეკონომიკური განვითარების მიღწევის შემდეგ მოხდა;

ვაშინგტონის კონსენსუსისⁱⁱ შემდეგ წლების მანძილზე ხორციელდებოდა ცვლილებები, რომელთა იდეოლოგია ეფუძნებოდა შემცირებული სახელმწიფო აპარატის იდეას, და იღვწოდა სახელმწიფო აპარატის შესუსტებისაკენ და არა გაუმჯობესებისაკენ. პრივატიზაცია, დერეგულაცია, დეცენტრალიზაცია და საჯარო სფეროში მთელი სექტორების შეკვეცა და გაუქმება, არასაკმარისი რესურსების გამო სახელმწიფო ფუნქციებისა და საქმიანობის სფეროების გაუქმება გახდა რეფორმის ძირეული პრინციპები.... ხშირ შემთხვევაში რეფორმის შედეგად მიიღებოდა არასტაბილური, დაშლილი ხელისუფლება, რომელიც დაუცველი და უსუსური იყო იმ პრობლემების წინაშე, რომლებიც ტრადიციულად სახელმწიფოებრივ პასუხისმგებლობას წარმოადგენს. შესაბამისად, რეფორმის თანმხლები იდეოლოგიის წყალობით, მოხდა არსებული ღირებულებების გაუფასურება და სანდოობის საბოლოოდ დაკარგვა (Drechsler, გვ.8).

საჯარო კერძო პარტნიორობა (Public-Private Partnership) და გარე კონტრაქტირება (Outsourcing)

კრიტიკული კითხვები, რომელსაც რეფორმის ეს მიმართულება ბადებს, ასე ჟღერს: როგორ შეიძლება ხელისუფლება იყოს ანგარიშვალდებული იმ საქმიანობაზე, რომელსაც ის თვითონ არ ასრულებს, არამედ თავადაც მთლიანად დამოკიდებული ხდება კონტრაქტორების კეთილსინდისიერებაზე? მეორეს მხრე, როგორ უნდა შეასრულოს მთავრობამ ერთნაირად ხარისხიანად ყველა საქმე, თუ ის ერთდროულად კადრებსაც ამცირებს და თან არც გარედან მოწვეულ სპეციალისტებს არ მიენდობა?

ასმ-ს მომხრეები პრობლემის გადაწყვეტას ასეთ გზაში ხედავენ: ხელისუფლება პასუხისმგებლობას და ანგარიშვალდებულებას ინარჩუნებს თავისი და მისივე კონტრაქტორების საქმიანობის ზოგად შედეგებზე, ხოლო რაც შეეხება ცალკეულ

რეზულტატებს, მათზე პასუხისმგებლობის მექანიზმები ჩადებული უნდა იყოს თავად კონტრაქტების პირობებში და ეკისრებოდეს როგორც ცალკეულ სახელმწიფო უწყებას, ასევე მის კონტრაქტორ კერძო თუ არასამთავრობო ორგანიზაციას (Kettle 1998, გვ. 11).

ასმ-ს ფარგლებში პრივატიზაცია და კონტრაქტირება მიზნად ისახავს: ეფექტურობასა და ეფექტიანობაზე ყურადღებიურ გამახვილებას, მიწოდებული სერვისების ხარისხის გაუმჯობესებას და ფასის გაიაფებას (ე.წ. “ჰკვიანი მყიდველის” პრინციპით, კონკურენტული საბაზრო ურთიერთობების დამკვიდრებას საჯარო სერვისების მოსახლეობისათვის მიწოდების დროს), სერვისის მიწოდების ალტერნატიული საშუალებების მოძიებას, პარტნიორობას კერძო სექტორთან და შედეგად, მუდმივ გაუმჯობესებაზე ორიენტირებას (ხარისხის მართვის მენეჯმენტის პრინციპების თანახმად) (Tonnisson გვ.47).

ფაქტობრივად, ეს გულისხმობს ახალი ტიპის სამეწარმეო ხელისუფლების შექმნას, რომელიც მოქმედებს როგორც ჰკვიანი მყიდველი და სხვადასხვა მწარმოებელს აკისრებს თავისი პოლიტიკური მიზნების აღსრულების საქმეს. ის სახელმწიფო უწყებები, რომლებიც გარკვეულ სფეროებში მაინც ინარჩუნებენ მომსახურების მიმწოდებლის ფუნქციას, თავადაც კონკურირებენ კერძო სექტორთან. და სახელმწიფო მომსახურების მიმწოდებელი უწყება მხოლოდ "ერთ-ერთი შესაძლო ალტერნატივაა". (როგორც ეს ხდება ესტონეთში, მაგალითად, ჯანდაცვის სექტორში მომწოდებლები არიან ტენდერში სახელმწიფო უწყებებიც და კერძოც).

მოკლედ რომ შევაჯამოთ კერძო სექტორთან კონტრაქტირების უპირატესობები, შეიძლება ვთქვათ, რომ მოსახლეობისათვის სხვადასხვა ტიპის მომსახურების ეს უკანასკნელი ალტერნატივა არის უფრო იაფი, ნაკლებხარჯიანი, უფრო მოქნილი და ადაპტირებადი გარემოსთან, სახელმწიფოს, როგორც დამკვეთს, საშუალება ეძლევა სპეციფიკური მომსახურებისათვის აირჩიოს ისეთი კონტრაქტორი, რომელიც ამ სფეროში განსაკუთრებულ გამოცდილებასა და უნარ ჩვევებს ფლობს, რომელსაც ჰყავს ამ კონკრეტული საქმის პროფესიონალები.

კონტრაქტირება კერძო სექტორში ხელს უწყობს კონკურენციის განვითარებასა და ერთგვარი ბუნებრივი გადარჩევის პროცესების წარმართვას (Osborn გვ. 35).

მაგრამ პრივატიზებისა თუ კონტრაქტირების პროცესში ხელისუფლება კარგავს ბაზრის გაკონტროლების, რეგულირებისა და ქცევის ნორმების დადგენის უნარს და ბერკეტებს, სამართლიანობისა და თანასწორობის დაცვის საშუალებებს. გარკვეულ სფეროებში ბიზნესი მართლაც უფრო ეფექტურად მოქმედებს, ვიდრე ხელისუფლება, მაგრამ არის ისეთი სფეროები, სადაც ხელისუფლების კომპეტენტურობა უდავოა. მაგალითად, «პოლიტიკის მენეჯმენტი, მარეგულირებელი ნორმების, თანასწორობის უზრუნველყოფის, დისკრიმინაციის ან ექსპლუატაციის აღმოფხვრისა და პრევენციის, მომსახურების სტაბილურობისა და მუდმივობის, ისევე როგორც სოციალური ერთიანობის უზრუნველყოფის სფეროებზე» (Osborn გვ. 46).

ხარისხის უზრუნველსაყოფად, და ასევე მექრთამეობისა და გაყალბების თავიდან ასაცილებლად აუცილებელია ძალზე დეტალურად და ყურადღებით დამუშავებული კონტრაქტების მიღება, მკაცრი კონტროლისა და ზედამხედველობის დაწესება, რომელსაც უკეთესი იქნება, თუ კონტრაქტების სფეროში გამოცდილი სახელმწიფო მენეჯერები განახორციელებენ (Kettle 1993, გვ.142).

“ეს არის ეგრეთ წოდებული "ჭკვიანი მყიდველის" არგუმენტი. როდესაც მთავრობა არ მოქმედებს, როგორც "ჭკვიანი მყიდველი", იგი ან უხარისხო პროდუქტს შეიძენს, ან შექმნის საფუძველს კორუფციისათვის. სამშენებლო კომპანიებთან და სავაჭრო ორგანიზაციებთან ურთიერთობის გამოცდილების საფუძველზე ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა დიდი ნაწილი, ძირითადად, შეიძლება "ჭკვიან მყიდველებად" ჩავთვალოთ. თუმცა, მექრთამეობის ტრადიცია კონტრაქტირებისას ადვილად შეიძლება განვითარდეს” (Fredericksen, გვ.170-171)

როგორც აღმოჩნდა, ეს არის უკიდურესაც მაღალხარჯიანი პროცედურა, რომელიც ხშირად სახელმწიფოს უმთავრესი კომპეტენციის ხელყოფასა და თანასწორობის პრინციპული სტანდარტების დარღვევაში ვლინდება (Drechsler, გვ.2).

საუბედუროდ, გარე კონტრაქტორებზე მთავრობის დამოკიდებულების ზრდამ საკუთარ შესაძლებლობებში მისი კაპიტალდაბანდებების შემცირება გამოიწვია. ერთი პერიოდი, სახელმწიფო მმართველობის მკვლევარები ხაზს უსვამდნენ ფაქტს, რომ მთავრობას მსოფლიო დონის ექსპერტები ჰყავდა დასაქმებული თითქმის ყველა სფეროში: კარტოგრაფები, ქიმიკოსები, ინჟინრები, იურისტები, სამეურნეო ეკონომისტები, ბიბლიოთეკარები, სოფლის მეურნეობისა თუ კვების უსაფრთხოების სპეციალისტები. დღეს ხელისუფლებას აღარ აქვს ამდენი ექსპერტის დასაქმების საშუალება. ნაწილობრივ, ეს სამთავრობო პროგრამების მნიშვნელოვანი გართულებით არის გამოწვეული. არც ერთ ორგანიზაციას, იქნება ეს სახელმწიფო თუ კერძო, არ შეუძლია გამოთქვას პრეტენზია იმაზე, რომ ხელეწიფება თავისი ცოდნით გაუმკლავდეს საზოგადოებაში არსებულ ნებისმიერ პრობლემას, რომელიც მეორე მსოფლიო ომის შემდგომი პერიოდის ინოვაციების შედეგად გაჩნდა. ნაწილობრივ, ხელისუფლების ექსპერტთა კომპეტენციის შემცირება ამ კომპეტენციაზე მოთხოვნის შემცირებამ გამოიწვია. არსებითად, მოთხოვნა ექსპერტებზე გაცილებით მაღალია მიწოდებასთან შედარებით და კერძო დამქირავებლებს თითქმის ყოველთვის შეუძლიათ ხელისუფლებაზე უკეთესი პირობების შეთავაზება; მთავრობასაც სხვა არაფერი რჩება, თუ არა კერძო პარტნიორების მოზიდვა თავისი ყოველდღიური საქმიანობის განსახორციელებლად. გარკვეულწილად, ექსპერტთა კომპეტენციის შემცირება გამოიწვია ზოგიერთი არჩევითი მაღალი თანამდებობის პირის ინიციატივამ შეემცირებინათ მთავრობა, განსაკუთრებით რეიგანისა და ბუშის ადმინისტრაციის დროს. 70-იანი წლების ბოლოს და 80-იანი წლების დასაწყისში ბიუროკრატის წინააღმდეგ მიმართული კამპანიაც მხარს უჭერდა ამ მოძრაობას (Fredericksen, გვ. 205).

ნეოვებერიანული სახელმწიფო – პრობლემის გადაჭრის ახალი გზა

დღეს აკადემიურ წრეებში თთქმის აღარ დავობენ იის შესახებ, რომ ასმ-ს კონცეფცია არ შეიძლება ჩაითვალოს არათუ პანაცეად, არამედ საჯარო სექტორის დარეგულირების და მოწყობის რაციონალურ და ეფექტურ გზად. თეორეტიკოსები მსჯელობენ ახალი მიდგომის შემუშავებაზე, რომელიც იქნება არა ასმ-ს სრული უარყოფა და მასთან დაპირისპირებული ხედვა, არამედ დაფუძნებული იქნება ვებერიანული და ახალი საჯარო მენეჯმენტის სისტემების დადებით და უარყოფითი გაკვეთილების გამოცდილებაზე. მას ნეოვებერიანულ მოდელს უწოდებენ (Pollitt გვ.15):

ვებერიანული ელემენტები

სახელმწიფოს როლის ხელახალი გაძლიერება და განმტკიცება, როგორც მთავარი მოქმედი პირისა ისეთი პრობლემების მოგვარების დროს, როგორებიც ჩნდება გლობალიზაციის, ტექნოლოგიური ცვლილებების, დემოგრაფიული ცვლილებებისა და გარემოსდაცვითი საფრთხეების გათვალისწინებით.

- წარმომადგენლობითი დემოკრატიის როლის ხელახალი გააზრება და გაძლიერება (ცენტრალურ, რეგიონალურ და ადგილობრივ დონეზე), როგორც სახელმწიფო აპარატის ლეგიტიმურობის ელემენტისა.
- ადმინისტრაციული სამართლის ხელახალი განმტკიცება – შესაბამისი მოდერნიზების შემდეგ – რათა მან დაიცვას მოქალაქეთა და სახელმწიფოს ურთიერთობის ძირითადი პრინციპები, მათ შორის: თანასწორობა კანონის წინაშე, კანონიერი უსაფრთხოება და სახელმწიფოს ქმედებების კანონისმიერება
- საჯარო სამსახურის იდეის შენარჩუნება, თავისი განსაზღვრული სტატუსით, კულტურითა და არსებობის ფორმითა და პირობებით

“ნეო” ელემენტები

- ბიუროკრატიულ წესებსა და ნორმებზე შიდა ორგანიზაციული ორიენტაციის შეცვლა ორიენტაციით ორგანიზაციის სამუშაო გარემოზე, მოქალაქეთა საჭიროებებისა და მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად. ამ მიზნის მისაღწევად საჭიროა არა საბაზრო მექანიზმების დანერგვა (თუმცა, ზოგჯერ ზოგი მათგანი შეიძლება სასარგებლოც აღმოჩნდეს), არამედ ხარისხისა და მომსახურების ძლიერი პროფესიული კულტურის შექმნა.
- წარმომადგენლობითი დემოკრატიის როლის გაძლიერება (და არავითარ შემთხვევაში ჩანაცვლება) მოქალაქეთა თანამონაწილეობის გაზრდის სხვადასხვა საშუალებებით – კონსულტაციები, პირდაპირი წარმომადგენლობა, მოქალაქეთა ხედვის გაზიარება...

- ხელისუფლებაში არსებული რესურსების მართვის თვალსაზრისით, შესაბამისი კანონების მოდერნიზება ისე, რომ ძირითადი აქცენტი კეთდებოდეს არა გაწერილი პროცედურების სწორად შესრულებაზე, არამედ საბოლოო შედეგების მიღწევაზე. ამის მიღწევა შესაძლებელია *ex ante* კონტროლის ფორმაზე *ex post* კონტროლის ფორმის დამატებით, მაგრამ არა მისი მთლიანი ჩანაცვლებით.
- საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზაცია, ისე, რომ ბიუროკრატი იყოს არა უბრალოდ ექსპერტი შესაბამის სფეროში, არამედ ასევე პროფესიონალი მენეჯერი, რომლის მიზანია მისი მოქალაქეების/მომხმარებლების საჭიროებების დაკმაყოფილება.

დასკვნის სახით, შეიძლება ვთქვათ, რომ სახელმწიფო მმართველობის ცუდი სისტემის ალტერნატივა სახელმწიფო მმართველობის სისტემის გაუმჯობესება კი არ არის, არამედ სახელმწიფო მმართველობის კარგი სისტემის შექმნა, რომელიც სახელმწიფოს, საზოგადოებისა და ეკონომიკური ზრდისათვის ეფექტურად მუშაობს (Drechsler გვ.5).

ბიბლიოგრაფია:

1. დვალიშვილი მ. „ახალი საჯარო მენეჯმენტის“ მოდელის განხილვა და მისი დანერგვის პერსპექტივა საქართველოში. სადიპლომო ნაშრომი, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი, 2008
2. ცეციტიშვილი დ. ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის განხილვა სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითზე (საერთაშორისო გამოცდილება), სადიპლომო ნაშრომი, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი, 2008
3. Bouckaert G, Nakrosis V, Nemec J, Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results, The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, vol IV, No 1, Summer 2011
4. Dmitrova A. “Enlargement, Institution Building and the EU’s Administrative Capacity Requirement”, West European Politics., vol. 25, No 4.
5. Drechsler W., The Rise and Demise of the New Public Management, University of Tartu and Tallinn University of Technology, Estonia, paper presented at the seminar at the Europaprogrammet in Oslo, on 21 December 2004.
6. Dunn W.N., Staronova K., Pushkarev S., Implementation – The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe. NISPAcee, April 2006
7. Frederiksen H.G. Public Ethics and New Managementism: An Axiomatic Theory, Ethics in Public Management, NY 2005
8. Gerth H.H., Mills G.W. From Max Weber: Essays in Sociology, Oxford University Press, New York, 1973

9. Hellman J. S., Geraint J. and Kaufmann. Seize the State, Seize the Day, State Capture, Corruption and Influence in Transition. Policy Research Working Paper 2444, Washington DC., World Bank, 2000
10. Hood C, A Public Management for all Seasons? Published in Sharitz J. M., Hyde Albert C., Parkers Sandra J., Classics of Public Administration, Thomson Edition, 2004
11. Kettl D.F. Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card, A Report of the Brooklyn Institution's Center for Public Management, September 1998
12. Kettl D. F. Sharing Power: Public Governance and Private Markets; Washington DC, Brooklyn Institutions, 1993
13. Osborn D. Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Plume, New York, 1993
14. Pollitt C., An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue 2008
15. Randma-Liiv Tiina, New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe, The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, vol. 1, No 2, Winter 2008/2009
16. Staronova K. The Characteristics of Public Administration Reform in Transition Countries vis a vis Implementation Capacity in Implementation a Missing Link
17. Staronova K., Pushkarev S., Dunn W.N., Strengthening linkages Between Administrative Reforms, Implementation and Performance
18. Tonnisson K. Why CEE Countries, NPM Principles and Bad Policy Implementation Could Easily be Fatal Friends: The Case of Estonian Local Government, in Implementation – The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe. NISPAcee, April 2006
19. Tompkins J.R., Organizational Theory and Public Management, University of Montana, Thomson Edition, 2005
20. Wilson W., Study of Administration, Published in Sharitz J. M., Hyde Albert C., Parkers Sandra J., Classics of Public Administration, Thomson Edition, 2004

ⁱ აუტისტური ეკონომიკური სისტემა გულისხმობს იზოლირებულ ბაზარს, გეგმიურ ეკონომიკას, სისტემას, რომელიც დამკვიდრებული იყო სოციალისტური ბანაკის ქვეყნებში, განსხვავებით თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკისაგან

ⁱⁱ ვაშინგტონის კონსენსუსი – ტერმინი, რომელიც პირველად 1989 წელს გამოიყენა ეკონომისტმა ჯონ უილიამსონმა: ეს ტერმინი ნიშნავს ეკონომიკური პოლიტიკის პრინციპების ერთობლიობას, რომლებიც შეადგენს “სტანდარტული რეფორმის პაკეტს” განვითარებადი ქვეყნებისათვის. ეს პაკეტი შეიმუშავეს ვაშინგტონში წამყვანმა საერთაშორისო ინსტიტუტებმა, როგორებიცაა საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, მსოფლიო ბანკი და აშშ-ს სახელმწიფო ხაზინამ. ეს პრინციპები მოიცავს თავისუფალი ბაზრის, ნეოლიბერალური მიდგომისა და საბაზრო ფუნდამენტალიზმის ცნებებს