

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტი

თამთა დონდოლაძე

ახალი საჯარო მენეჯმენტის წარმატებების შეფასება
საქართველოში

სამაგისტრო პროგრამა: სახელმწიფო მართვა და საჯარო პოლიტიკა

ნაშრომი შესრულებულია საჯარო მმართველობის მაგისტრის
აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

თემის ხელმძღვანელი:

ასოცირებული პროფესორი, ნანა მაჭარაშაშვილი

თბილისი

2017

ახალი საჯარო მენეჯმენტის წარმატებების შეფასება საქართველოში

ანოტაცია

ნაშრომი წარმოადგენს მცდელობას საქართველოს მაგალითზე მოახდინოს იმ ფაქტორების კვლევა, რომლებმაც ყველაზე მეტად იქონია გავლენა ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის წარმატებით განხორციელებაზე. კერძოდ, საჯარო - კერძო პარტნიორობისა და სახელმწიფო სერვისების მიწოდების კუთხით. მეორად ლიტერატურაზე დაყრდნობით გამოტანილია წინასწარი დაშვებები და ჰიპოთეზები, რომელიც გადამოწმებულია კვლევის შედეგად მიღებული მონაცემების საფუძველზე.

კვლევა ეყრდნობა თვისებრივი კვლევის დიზაინს, კერძოდ სიღრმისეულ ინტერვიუებსა და „შემთხვევის შესწავლას“. კვლევაში წარმოდგენილია ორი სახის ცვლადი: დამოუკიდებელი ცვლადები: პოლიტიკური გარემო და საქართველოს გეოგრაფიული ადგილმდებარეობა. დამოკიდებული ცვლადი - ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის წარმატება. კვლევა ამოწმებს შემდეგ ჰიპოთეზებს: რეფორმის ეფექტურ ფუნქციონირებაზე გავლენას ახდენს პოლიტიკური გარემო, გადაწყვეტილებები, აქტორები. საქართველოს გეოგრაფიული მდებარეობა რეფორმის წარმატების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობა იყო.

კვლევის თეორიულ ჩარჩოდ გამოყენებულია ვებერის ბიუროკრატიული თეორია, საზოგადოებრივი არჩევანის თეორია, მენეჯერიზმი , ახალი ინსტიტუციური თეორია.

საკვანძო სიტყვები: ახალი საჯარო მენეჯმენტი (ასმ), კლასიკური საჯარო მენეჯმენტი, მენეჯერიზმი, საზოგადოებრივი არჩევანის თეორია, საჯარო-კერძო პარტნიორობა.

Assessment of the Benefits of New Public Management in Georgia

Dondoladze

T/D

Abstract

The work is an attempt to make an examination of the factors that have been most influenced by the successful implementation of the new public management reform. In particular in terms of public-private partnerships and public services delivery. Based on secondary literature, preliminary assumptions and hypotheses are verified by the data obtained from the research.

The research is based on the design of qualitative research, in particular in depth interviews and the "study of the case". There are two types of variables: independent variables: political environment and geographic location of Georgia. Dependent variable – success of the new public management reform. The research examines the following hypotheses: Effective functioning of the reform affects the political environment, decisions and actors. Geographical location of Georgia was one of the important preconditions for the success of the reform.

The theoretical framework of the study is used by the bureaucratic theory of Webber, the theory of public choice, managerialism, the ne institutional theory.

Keywords: new public management (NPM), classical public management, managerialism, public choice theory, public-private partnership.

ახალი საჯარო მენეჯმენტის წარმატებების შეფასება საქართველოში

შინაარსი

შესავალი	6
1.1. საკითხის აქტუალობა, პრობლემის არსი.....	11
1.2. კვლევის ობიექტი, კვლევის მიზანი.....	15
1.3 ცვლადები და ინდიკატორები.....	17
1.4. საკვლევი კითხვა და ჰიპოთეზები.....	18
1.5. კვლევის მეთოდოლოგია.....	19
1.6. კვლევის შეზღუდვები.....	20
2. თეორიული ჩარჩო	
2.1. კლასიკური საჯარო მენეჯმენტი.....	22
2.2. ახალი ინსტიტუციური თეორია.....	23
2.3. მენეჯერიზმი.....	23
2.4. საზოგადოებრივი არჩევანის თეორია.....	23
2.5. ახალი საჯარო მენეჯმენტი.....	25
3. ლიტერატურის მიმოხილვა	
3.1. განსხვავებები ბიზნესის მართვასა და საჯარო მართვას შორის.....	36
3.2. საჯარო კერძო პარტნიორობები.....	37
4. კვლევის შედეგები	
საჯარო - კერძო პარტნიორობების ფარგლებში განორციელებული პროექტები	
4.1. საქართველოს მთავრობის კანცელარია.....	42
4.2. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო.....	42
4.3. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური მომსახურების სამინისტრო.....	44
4.4. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო.....	44
4.5. შინაგან საქმეთა სამინისტრო.....	45
5. მონაცემების ანალიზი.....	46
6. დასკვნა და რეკომენდაციები.....	48
გამოყენებული ლიტერატურა.....	49

შესავალი

საბჭოთა კავშირის დაშლისა და დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ, 1990-იანი წლების დასაწყისიდან, დღის წესრიგში დადგა სახელმწიფოს მართვისა და ახალი ადმინისტრირების სისტემების შემუშავების საკითხი.

ვებერის რაციონალური ბიუროკრატის თეორიის შემდეგ, რომელიც დარგის „კლასიკურ“ თეორიად ითვლება, მეოცე საუკუნეში მნიშვნელოვნად გადაიხედა მიდგომები სახელმწიფო მართვის სფეროში. საჯარო ადმინისტრირების კლასიკური მოდელების ადგილზე (ვებერი, ვილსონი, ტეილორი) გაჩნდა თანამედროვე, შედეგებზე, მოქალაქეებზე, ეფექტიანობაზე ორიენტირებული მოდელები. მე-19 საუკუნის 80-იანი წლებიდან გაჩნდა ე.წ. „ახალი საჯარო მენეჯმენტის“. 21-ე საუკუნის დასაწყისში ე.წ. „ახალი ვებერიანული სახელმწიფოს“, ხოლო ბოლო რამდენიმე წელია ე.წ. „კარგი მმართველობის“ მოდელი. საქართველოში ყველაზე მნიშვნელოვანი და აქტიური ცვლილებები სახელმწიფო მართვის სფეროში „ახალი საჯარო მენეჯმენტის“ (შემდგომში ასმ) (New Public Management, NPM) - ის იდეების გავლენით განხორციელდა. (აბაშიძე, 2016)

პოსტ საბჭოთა ქვეყნების ფორმირების ეტაპზე, სოციალისტური ბანაკის დაშლის შემდეგ ვებერის ბიუროკრატიული მოდელი, რომელიც ძლიერ სახელმწიფოს გულისხმობდა, ასოცირებული გახდა კომუნისტურ მმართველობასთან და ამიტომ უარყოფითად მიიჩნეოდა (დანნი, მილერი, Dunn, Miller, 2007, გვ. 19). ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის მომხრეობა და რეფორმის გატარება წარმატების საწინდარად იქნა მიჩნეული (ტონისონი, Tonnison, 2006, გვ. 48). ასმ-ის მომხრეებმა „პოზიტიური რეფორმატორების“ იმიჯი მიიღეს. რეფორმირების პროცესში

მთავრობის ზომის შემცირება ხელისუფლების უფრო ეფექტიანად განხორციელებას და სახელმწიფო ორგანიზაციების პროდუქტიულობის ზრდის სინონიმად ჩაითვალა (დან, სტარანოვა, უშკარევი, Dunn, Staranova, Ushkarev, 2006, გვ. 33).

რეფორმა ყველა ქვეყანაში ძირითადად ორი მიმართულებით განხორციელდა: შიდაორგანიზაციული და გარე მიმართულება. შიდაორგანიზაციული გულისხმობს სახელმწიფო ორგანიზაციების რეფორმირება/რესტრუქტურირებას, ბიუროკრატიული აპარატის შემცირებას, თანამშრომელთა მოტივაციის გაზრდას, სრული ხარისხის კონტროლს და მონაწილეობით მენეჯმენტს. გარე მიმართულება კი გულისხმობს სახელმწიფოს მხრიდან კერძო სექტორისთვის თავისი ფუნქციების ნაწილის გადაცემას საჯარო - კერძო პარტნიორობის ან გარე კონტრაქტირების გზით. (დოლიძე, 2015) მოცემული კვლევა სწორედ რეფორმის გარე მიმართულებას შეეხება, კერძოდ, საჯარო-კერძო პარტნიორობას.

რეფორმის განხორციელება ისტორიულად განაპირობა საჯარო სექტორში მე - 19 საუკუნის ბოლოდან დამკვიდრებული ბიუროკრატიული სისტემის ნაკლოვანებებმა. მოძრაობა დაიწყო გვიანი 70-იანი წლებიდან დიდ ბრიტანეთსა და აშშ-ში. მიზეზი გახლდათ მძიმე ეკონომიკური პრობლემები და გადასახადებთან დაკავშირებული აჯანყებები. ხელისუფლება იყო არაკომპეტენტური, არაეფექტური და კორუფციული (ვებერი, 1953. გვ. 839). თანდათან გამოიკვეთა რეფორმის საერთო მახასიათებლები და გაერთიანდა ახალი საჯარო მენეჯმენტის ტერმინის ქვეშ (გრუენინგი, Gruening, 2001).

„ხელისუფლება, რომელიც მუშაობს უფრო უკეთ და ხარჯავს ნაკლებს“ - დონალდ კეტლის ეს ლოზუნგი ზუსტად გამოხატავს ახალი საჯარო მენეჯმენტის არსს, რომელმაც მე-20 საუკუნის 70-იანი წლებიდან მსოფლოს უამრავი ქვეყანა მოიცვა. ეს არის ბიზნესის მსგავსი მენეჯმენტი. ბუშმა, პრეზიდენტობის კანდიდატად ყოფნისას

განაცხადა შემდეგი: „მთავრობა უნდა იყოს მოქალაქეზე და შედეგზე ორიენტირებული, და სადაც შესაძლებელია ბაზარზე დაფუძნებული (“government should be citizen-centered, results-oriented and, wherever possible, market-based”) (გრებერი, Gruber 2004).

რამდენიმე ცვლილება საჯარო ადმინისტრაციაში შეიძლება შეჯამდეს ერთი-ორი მოკლე ფრაზით. ფრაზა, რომელიც ყველაზე ხშირად გაიჟღერებს, არის „ახალი მენეჯერიზმი“(პოლიტი; Pollitt 1993; ჰუდი; Hood 1991), რაც იმას ნიშნავს, რომ კერძო სექტორის მენეჯერულმა იდეებმა შეცვალა საჯარო ადმინისტრაციის ტრადიციული ცნებები. ამ ცნებების გასამართლებლად გამოიყენებდნენ სამ „ე“ - ს - ეკონომიკა, ეფექტურობა და ეფექტიანობა. ცნებათა ცვლილებამ აგრეთვე მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინა ადმინისტრაციის როლზე საჯარო პოლიტიკაში და საჯარო მოხელეთა სტატუსზე. ახლა უფრო მეტად, ვიდრე ადრე, საჯარო მოხელის საქმედ გადაიქცა ორგანიზაციის ეფექტური მართვა და არა მონაწილეობა პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებაში. (გაი პეტერსი, ვინსენტ რაიტი, Guy Peters and Vincent Wright)

ალტერნატიული იდეების განხილვის პროცესში მენეჯმენტის თეორია მიიჩნეოდა გამომაცოცხლებელ და ახალ ძალად. ახალი საჯარო მენეჯმენტი ადმინისტრაციის ნაცვლად დაამკვიდრებდა დარგის ახლებურად გააზრების აუცილებლობას, რაც უფრო ეფექტურს გახდიდა სახელმწიფოს მართვას (ვიგოდა, Vigoda, 2003)

ახალი საჯარო მენეჯმენტი წამოვიდა შემდეგი თეორიული პერსპექტივებიდან: საზოგადოებრივი არჩევანის თეორია, მენეჯმენტის თეორია, კლასიკური საჯარო ადმინისტრაცია, ნეოკლასიკური საჯარო ადმინისტრაცია, ახალი ინსტიტუციური ეკონომიკა და მენეჯერიზმი. (გრუენინგი, Gruening, 2001)

ახალი ინსტიტუციური თეორიის თანახმად, თუ ხარჯი შემცირდება ბაზრები იდეალურად დაიწყებენ მუშაობას. ნებისმიერი პროექტი უფრო ეფექტური გახდება. ნაკლები ხარჯით მივიღებთ მეტ ეფექტს. ამიტომ მთავრობამ უნდა იზრუნოს ისეთი მექანიზმის შექმნაზე, რომელიც მას ერთის მხრივ, შეუმცირებს ხარს და მეორე მხრივ, მიიღებს უფრო მეტ შედეგს მოკლე დროში. (გრუენინგი, Gruening, 2001)

მენეჯერიზმის თეორიის თანახმად, მენეჯერული მეთოდები უნივერსალურია და მისი გამოყენება ნებისმიერ სფეროში წარმატების მომტანი იქნება, ვინაიდან ორგანიზაციებს ერთმანეთთან საერთო უფრო მეტი აქვთ ვიდრე განსხვავება. (გრუენინგი, Gruening, 2001)

საზოგადოებრივი არჩევანის მიდგომის ინსტიტუციონალიზაციის მთავარი მოვლენა იყო „თომას ჯეფერსონის ცენტრის“ დაარსება პოლიტიკური ეკონომიკისა და სოციალური ფილოსოფიის შესწავლის მიზნით. ცენტრი დაარსდა ჯეიმს ბუჩანანისა და ვარენ ნათერის მიერ ვირჯინიის უნივერსიტეტში. მათ სურდათ მოემზადებინათ პლატფორმა ყველა იმ მკვლევრისთვის, რომლებიც დაინტერესებულნი იყვნენ „ინდივიდუალური თავისუფლების“ კვლევით. უფრო მეტიც, მათ თავიანთ კოლეგებთან ერთად მეთოდოლოგიური ინდივიდუალიზმი გამოაცხადეს თავიანთ მთავარ თეორიულ მიდგომად. ისინი იკვლევდნენ სოციალურ ფენომენს ინდივიდების ქცევების გაერთიანებით. ამ მიდგომის თანახმად, ყოველი ადამიანი იღწვის თავისი საკუთარი მიზნის განსახორციელებლად და ის ირჩევს იმას, რაც მისთვისაა პრიორიტეტული. (გრუენინგი, Gruening, 2001)

კვლევის მიზანია ახალ საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის წარმატებით განხორციელებაზე მოქმედი ფაქტორების ანალიზი და კვლევა. ტერმინი ახალი საჯარო მენეჯმენტი საკმაოდ ფართო გაგებით გამოიყენება, კვლევაში ძირითადად ხაზგასმულია საჯარო-კერძო პარტნიორობისა (Public-Private Partnership, PPP) და

სერვისის მიწოდების გაუმჯობესების მნიშვნელობა. ნაშრომი ასევე შეიცავს ასმ - ის კრიტიკას. კვლევის ამოცანაა მოცემულ დოკუმენტაციაზე დაყრდნობით და სიღრმისეული ინტერვიუების ანალიზის საშუალებით გამოავლინოს თუ რამდენად მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა პოლიტიკურმა სტაბილურობამ და ქვეყნის გეოგრაფიულმა მდებარეობამ რეფორმის წარმატებით განხორციელებაში. თეზისი ეფუძნება თვისებრივი კვლევის დიზაინს. კვლევაში გამოყენებულია სიღრმისეული ინტერვიუები და „შემთხვევის შესწავლა“ ე.წ. case study. მათგან მიღებული მონაცემების ანალიზის შედეგად შევეცდებით გადავამოწმოთ ჰიპოთეზების რელევანტურობა. აქედან გამომდინარე, წარმოდგენილი ნაშრომი საქართველოში ამ პრობლემატიკის გააზრების პირველი მცდელობაა.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში საჯარო სამსახურის რეფორმა განსხვავებული ტემპით და წარმატებით განხორციელდა. მას დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა გარდამავალი დემოკრატიის პროცესში მყოფი სახელმწიფოსათვის, მათ შორის საქართველოსთვისაც.

მკვლევრები მიიჩნევენ, რომ ახალი საჯარო მენეჯმენტის წარმატება დამოკიდებულია სხვადასხვა ფაქტორებზე. მათ შორის ყველაზე მთავარია კონკრეტული ქვეყნის ისტორიული კონტექსტი და გარემო (ნემეკი, Nemec, 2010, გვ. 3-52). ასევე ყურადღებამისაქცევია ქვეყნის ადგილმდებარეობა, საბაზრო ეკონომიკის განვითარების დონე, ბიზნესის განვითარების ხელშეწყობა, დემოკრატიული ინსტიტუტების არსებობა, მოწესრიგებულ სასამართლო და საკანონმდებლო სისტემა (დანი, პოლიტი, Dunn, Pollit, 2014)

ამდენად, საკითხის კვლევა მნიშვნელოვანია, რადგან ცდილობს საქართველოს მაგალითზე შეისწავლოს თუ რამ განაპირობა მაინცდამაინც საჯარო მენეჯმენტის პრინციპების მიღება-გაზიარება, რა ფაქტორებმა იქონია გავლენა რეფორმის განხორციელებაზე, კერძოდ, სერვისის მიწოდების, საჯარო-კერძო პარტნიორობის

დანერგვის მხრივ, ასევე რა ხელშემწყობი და ხელისშემშლელი ფაქტორები არსებობდა ქვეყანაში მის დასანერგად.

1.1. საკითხის აქტუალობა, პრობლემის არსი

სამეცნიერო წრეებში დამკვიდრებულია ტერმინი ე.წ. შესაძლებლობათა ფანჯარა“ (window of opportunity), რომელიც პერიოდულად რეფორმებისთვის „იღება“ და რომელიც აუცილებლად მოცემულ მომენტში უნდა იქნას გამოყენებული. მისი „დახურვის“ შემდეგ რეფორმის ტემპი და შედეგიანობა იკლებს. (აბაშიძე, 2016) საქართველოს შემთხვევაში ასეთ ეტაპად „ვარდების რევოლუცია“ შეიძლება ჩაითვალოს.

ვარდების რევოლუციის შემდეგ განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა საჯარო სამსახურის შესაბამისი მოდელის შერჩევამ. შემუშავდა ორი განსხვავებული კანონპროექტი, ერთი, რომლის ავტორები იყვნენ საპარლამენტო ექსპერტთა ჯგუფი, ძირითადად ვებერიანული სისტემის ღირებულებებზე იყო დაფუძნებული. მეორე პროექტი საქართველოს საჯარო სამსახურის მიერ იყო შემუშავებული და მას მხარს ეკონომიკის მინისტრი კახა ბენდუქიძე უჭერდა მხარს. მისი პროექტი ძირითადად ახალი საჯარო მენეჯმენტის პოსტულატებს იზიარებდა და 2005 წელს მისი რეფორმირების კოორდინირების დარგში სახელმწიფო მინისტრად დანიშვნის შემდეგ ასმ საქართველოს საჯარო მმართველობის სისტემის განვითარების ძირითადი ვექტორი გახდა (დოლიძე, 2015).

ვარდების რევოლუციის შემდეგ ქვეყნის სათავეში მოსულმა გუნდმა დაიწყო რადიკალური რეფორმების გატარება. რეფორმის ძირითადი ორიენტირი თავისუფალი ბაზარი და მომსახურების მიწოდების ხარისხის ზრდა იყო. ასევე, ბიუროკრატიული პროცედურების გამარტივების, ელექტრონული მმართველობის დანერგვის და კერძო სექტორთან თანამშრომლობის გაძიერების ხარჯზე დაიწყო

საჯარო სექტორში დამსახურების სისტემის დანერგვაც, რაც გულისხმობდა საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლებას. მასთან ერთად დაინერგა დაქირავების საკონტრაქტო სისტემა, რამაც საჯარო სექტორი უფრო მიმზიდველი გახადა კერძო სექტორში დასაქმებულთათვისაც. გატარებულმა ცვლილებებმა ხელი შეუწყო ადმინისტრაციული კორუფციის აღმოფხვრასა და ახალი ორგანიზაციული კულტურის დამკვიდრებას საჯარო სექტორში (დოლიძე, ნინო. 2016)

საჯარო სექტორში გატარებულ რეფორმებზე ბევრი დაიწერა და საქართველოს გამოცდილებამ ყოფილ საბჭოთა კავშირის და სხვა რეგიონების სახელმწიფოების დიდი ყურადღება მიიქცია. სახელმწიფო სექტორში მოქალაქეზე ორიენტირებული და არაკორუმპირებული გარემოს შექმნა, ათწლეულობით კორუმპირებული ბიუროკრატის პირობებში, ბევრს შეუძლებელ ამოცანად მიაჩნდა. მიუხედავად ამისა, გატარებული რეფორმები შედეგიანი აღმოჩნდა. „ერთი ფანჯრის“ პრინციპის დამკვიდრებამ სახელმწიფო მომსახურება უფრო ეფექტიანი და სწრაფი გახადა, მოქალაქეებს შეუმსუბუქდათ „ბიუროკრატის მანქანასთან“ ურთიერთობის სტრესი და თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვის საშუალებით, შესაძლებელი გახადა ზოგიერთი სერვისის მოქალაქემ სახლიდან გაუსვლელადაც კი მიიღოს.

გარკვეულწილად საქართველოს „გაუმართლა“ იმ თვალსაზრისით, რომ ბევრ სფეროში საჭირო გახდა არა არსებული პრაქტიკების და სისტემების მოდერნიზება, არამედ საერთოდ ნულიდან აშენება. ასეთ შემთხვევებში საუბრობენ გარკვეულ „უპირატესობაზე“, რომელიც განვითარებად ქვეყნებს გააჩნიათ განვითარებულ ქვეყნებთან შედარებით. მათ არ „ამბიმებთ“ ძველი სისტემის ნაშთები და პირდაპირ იწყებენ ახლის შენებას (აბაშიძე, 2016).

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ გავრცელებული ინფორმაციის თანახმად, საჯარო-კერძო პარტნიორობის ჩამოყალიბებისა და განვითარების კუთხით საქართველოში გარკვეული ღონისძიებებიც გაიმართა. 2013 წლის 7-8 დეკემბერს დაბა ქობულეთში გაიმართა

საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფორმის განხილვისადმი მიძღვნილი კონფერენცია. ღონისძიება საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და მსოფლიო ბანკის ინიციატივით ჩატარდა. ესწრებოდნენ საქართველოს მინისტრთა კაბინეტის წევრები. კონფერენციაზე განიხილეს საჯარო-კერძო სექტორის ურთიერთობის ფორმები, ამ პარტნიორობის მაგალითები, საჭირო ფინანსური მექანიზმები, ასევე, პარტნიორობის განვითარების იურიდიული და ინსტიტუციური ჩარჩო (საია, 2015).

საქართველო განვითარებადი ქვეყნების რიცხვს მიეკუთვნება, ასევე იმ ქვეყნების სიაშია, რომელსაც გააჩნია დიდი პოტენციალი განავითაროს რიგი დარგები. შეიძლება იყოს ეს საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურული და მომსახურების სფეროები. ბუნებრივი რესურსების მართვა, ჯანდაცვა, ტრანსპორტი და სხვა. საქართველოს გეოგრაფიული მდებარეობა აძლევს საშუალებას განავითაროს ინფრასტრუქტურა, ბუნებრივი რესურსების გადამუშავება და ტრანსპორტი. პოლიტიკური გადაწყვეტილების საგანია რამდენად კომფორტულად და მოქნილად შეძლებენ ინვესტორები საქართველოს მიერ შეთავაზებული მაღალი პოტენციალის გამოყენების საშუალება. საქართველოშიც ინვესტიციების მოზიდვის და ეფექტური ბიზნეს გარემოს შექმნისთვის საუკეთესო გზად საჯარო-კერძო პარტნიორობას განიხილავენ. დღეს სხვადასხვა სამინისტრო ახორციელებს საჯარო-კერძო პარტნიორობაზე დაფუძნებულ პროექტებს, მაგრამ არსებობს გარკვეული წინაღობები და პრობლემები, რომელიც ჯერ-ჯერობით ხელს უშლის ამ დარგის წარმატებას და რომელიც საჭიროებს განსაკუთრებულ ძალისხმევას, რათა შესაძლებელი გახდეს საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროექტის ეფექტური განხორციელება (სულაბერიძე, 2016)

განვითარებული ქვეყნები ერთხმად აღიარებენ, რომ ქვეყნების ეკონომიკური ზრდის, ინფრასტრუქტურის განვითარების, საზოგადოებისათვის გაუმჯობესებული სერვისების მიწოდების ერთ-ერთ ახალ გზას საჯარო-კერძო პარტნიორობის

დანერგვა და განვითარება წარმოადგენს. მსოფლიო მასშტაბით წარმატებით განხორციელებული PPP პროექტების შედეგებმა განვითარებადი ქვეყნებიც ამ მოდელის დანერგვის აუცილებლობის წინაშე დააყენა. ამ ქვეყნებს შორის საქართველოცაა, თუმცა ქვეყანაში ასეთი პარტნიორობისათვის აუცილებელი ინსტიტუციური, პოლიტიკური და სამართლებრივი გარემოს შექმნის გარეშე საკმაოდ რთული იქნება PPP პროექტების წარმატებით განხორციელება.

მსოფლიოში PPP მოდელის განვითარების პროცესში დაგროვებული პრაქტიკა, გვიჩვენებს, რომ პირველ რიგში აუცილებელია შეიქმნას ისეთი სამართლებრივი გარემო, სადაც გათვალისწინებული იქნება საჯარო-კერძო პარტნიორობის ძირითადი პრინციპები, პროცედურები და პირობები.

ამ მხრივ საინტერესო მაგალითია საფრანგეთი, სადაც PPP პროექტების ეფექტურად განხორციელებისათვის 2008 წელს სპეციალური კანონი PPP Law შეიქმნა, რომელიც მთლიანად მორგებულია საჯარო-კერძო პარტნიორობის პრინციპზე და მასში დეტალურად არის გაწერილი პროცესში მონაწილე მხარეების ვალდებულებები, პასუხისმგებლობა, რისკები, ტენდერის პროცედურები, პროექტის განხორციელების პროცესი. (<http://ppp.ge/sajaro-kerdzo-partnioroba-saqarthveloshi/>)

2015 წლიდან საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელის დანერგვისა და პროექტების წარმატებით განხორციელებისათვის ქართულ მხარეს ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი ეხმარება. გამოყოფილია პარტნიორობის მარეგულირებელი სამართლებრივი ბაზის განვითარებისათვის აუცილებელი ტექნიკური დახმარება. შემუშავდა PPP მოდელთან დაკავშირებული კანონმდებლობის და პრაქტიკისკვლევის დოკუმენტი. ამ დოკუმენტებზე მუშაობის მიუხედავად, ქვეყანაში ჯერჯერობით არ არსებობს არც ერთი კანონმდებლობა, სადაც პირდაპირ იქნება გათვალისწინებული საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელი და არც შესაბამისი ინსტიტუციური და სამართლებრივი გარემო. ასევე არ არსებობს საქართველოში განხორციელებული და დაგეგმილი საჯარო-კერძო პარტნიორობის

პროექტების ერთიანი საინფორმაციო ბაზა, სადაც შესაძლებელი იქნება პროექტების შესახებ დეტალური ინფორმაციის მოძიება. მიუხედავად PPP მოდელის განვითარების კუთხით ქვეყანაში არსებული მოუმზადებელი მდგომარეობისა, 2016 წლის მონაცემებით საქართველოში წარმატებით განხორციელებული 3 და დაგეგმილი 2 PPP პროექტი გვხვდება (<http://ppp.ge/sajaro-kerdzo-partnioroba-saqarthveloshi/>)

აქედან გამომომდინარე, საკითხის კვლევა მნიშვნელოვანია, რადგან საქართველოში საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელები ჯერ კიდევ განვითარების ეტაპზე იმყოფება და პრაქტიკაში სრულყოფილად არ არის დანერგილი და გატარებული ის მიდგომები, რომლებიც წარმატებით ფუნქციონირებს განვითარებულ სახელმწიფოებში. ამდენად, საინტერესოა, საქართველოში არსებული საჯარო-კერძო პარტნიორობის მაგალითზე გამოვლინდეს ის მნიშვნელოვანი ფაქტორები, რაც კიდევ უფრო შეუწყობს ხელს მათ ეფექტურ ფუნქციონირებას.

1.2. კვლევის ობიექტი, კვლევის მიზანი

ნაშრომის მიზანია შეისწავლოს ახალი საჯარო მენეჯმენტის ფარგლებში განხორციელებული რეფორმის შედეგები სერვისის მიწოდებისა და საჯარო-კერძო პარტნიორობის მხრივ. ასევე მოახდინოს მათ წარმატებაზე გავლენის მომხდენი ფაქტორების იდენტიფიცირება და ანალიზი.

საჯარო და კერძო სექტორს შორის პარტნიორობის მოდელი PPP, წარმოადგენს სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის ხელსაყრელ თანამშრომლობას, რომელიც მიზნად ისახავს პოლიტიკურ და საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი პროექტების განხორციელებას ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე. საჯარო-კერძო

პარტნიორობის მოდელით, რაც გულისხმობს ბიზნესისა და სახელმწიფოს მიერ ერთობლივად შემუშავებულ პროექტებს, მრავალი მიმართულებაა განვითარებული მსოფლიო მასშტაბით განათლების, ჯანდაცვის, ინფრასტრუქტურისა და სხვა მნიშვნელოვან სექტორებში. სახელმწიფოსთვის ის სასარგებლო და პრიორიტეტულია, რადგან საჯარო პროექტების განსახორციელებლად არასაკმარისი კაპიტალის შემთხვევაში ხარჯების უმეტეს ნაწილს კერძო სექტორი ფარავს (60/40%).

კვლევის ობიექტია ის სამინისტროები თუ სიპები, რომლებსაც განუხორციელებიათ ან დღემდე ახორციელებენ საჯარო-კერძო პარტნიორობის ხელშეკრულებით პროექტებს. ნაშრომი ნაწილობრივ ეყრდნობა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია-ს) მიერ გამოთხოვილ ინფორმაციას სხვადასხვა სამინისტროდან. მეორად ლიტერატურაზე დაყრდნობით გამოვლინდა, რომ საქართველოს მთავრობის კანცელარია, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, შინაგან საქმეთა სამინისტრო აქტიურად ახორციელებენ საჯარო-კერძო პარტნიორობაზე დამყარებულ პროექტებს. მათ შესახებ დეტალურად გვექნება საუბარი ნაშრომის ძირითად ნაწილში.

საქართველოში ასევე ფუნქციონირებს საჯარო - კერძო პარტნიორობის ცენტრი. PPP ცენტრი წარმოადგენს საინიციატივო ჯგუფს, რომლის მთავარი მისია საქართველოში საჯარო და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობის მოდელის პოპულარიზებაა. საინიციატივო ჯგუფი შექმნილია თემით დაინტერესებული ეკონომიკისა და კომუნიკაციის კონსულტანტებისგან.

1.3. ცვლადები და ინდიკატორები

წარმოდგენილი ნაშრომის ფარგლებში ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის წარმატებით განხორციელება საქართველოში განისაზღვრება, როგორც დამოკიდებული ცვლადი და სხვა დანარჩენი თანხმლები ფაქტორი, რომელიც მის განხორციელებაზე ახდენს გავლენას განისაზღვრება, როგორც დამოუკიდებელი ცვლადი. დამოუკიდებელი ცვლადებია: პოლიტიკური გარემო და ქვეყნის გეოგრაფიული ადგილმდებარეობა.

დამოუკიდებელი ცვლადი პოლიტიკური გარემო განისაზღვრება შემდეგ ინდიკატორებზე დაყრდნობით: ინტერვიუებიდან მიღებული მონაცემები, საჯარო - კერძო პარტნიორობის პროექტების რაოდენობრივი მაჩვენებელი წინა და ახლანდელი ხელისუფლების პირობებში.

დამოუკიდებელი ცვლადი ქვეყნის გეოგრაფიული ადგილმდებარეობა განისაზღვრება შემდეგ ინდიკატორებზე დაყრდნობით: განსაზღვრება საჯარო - კერძო პარტნიორობის რა წილი მოდიოდა ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე.

დამოკიდებული ცვლადი ახალი საჯარო მენეჯმენტის ეფექტურობა მოიცავს მონაცემს შერჩეული დროის მონაკვეთში წარმატებით განხორციელებული საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროექტების შესახებ, ასევე გაუმჯობესებას სერვისის სწრაფ და ხარისხიან მიწოდებაში.

1.4. საკვლევი კითხვა და ჰიპოთეზები

საჯარო სამსახურის წინაშე არსებული გამოწვევებისა და საჯარო სამსახურის მოწყობის მოდელის შესახებ ხანგრძლივი დავის ფონზე, წინამდებარე კვლევის სფეროდ განისაზღვრა საქართველოში კერძო-საჯარო პარტნიორობისა და სერვისის მიწოდების ანალიზი და შეფასება.

ძირითადი კითხვა, რომელსაც პასუხი უნდა გასცეს კვლევამ არის: **რა ფაქტორები ახდენს გავლენას საქართველოში ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის წარმატებით განხორციელებაზე?** კვლევაში ასევე წარმოდგენილია შემდეგი საკვლევი კითხვები:

- 1) რა როლს ასრულებს პოლიტიკური გარემო რეფორმის განხორციელების პროცესში?
- 2) რა როლს ასრულებს გეოგრაფიული ადგილმდებარეობა საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროექტების განხორციელებაში?
- 3) რა გავლენას ახდენს ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის განხორციელებაზე ისეთი პროცედურული ფაქტორები, როგორცაა პროექტზე მომუშავე გუნდის ფორმირება, ადაპტაცია და შემადგენლობა?
- 4) რამ განაპირობა სამინისტროების განსხვავებული შედეგები საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროექტების განხორციელებისას?

ვინაიდან საკითხი საჭიროებს კომპლექსურ მიდგომას და კვლევის ფარგლებში შესაძლოა გამოვლინდეს დამატებითი ფაქტორები, ამიტომ საკვლევ კითხვებზე დაყრდნობით რელევანტურია შემდეგი სავარაუდო ჰიპოთეზების ჩამოყალიბება.

ჰიპოთეზა 1

ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის წარმატებით განხორციელებაზე საქართველოს გეოგრაფიულმა მდებარეობამ გადამწყვეტი როლი ითამაშა.

ჰიპოთეზა 2

რაც უფრო სტაბილურია პოლიტიკური გარემო მით უფრო წარმატებულია რეფორმა.

1.5. კვლევის მეთოდოლოგია

კვლევა ეფუძნება თვისებრივი კვლევის დიზაინს. იმისათვის, რომ განვსაზღვროთ რამდენად წარმატებული იყო ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმა საქართველოში, საჭიროა დოკუმენტაციის ანალიზი, რაც მონაცემების მისაღებად აუცილებელი კრიტერიუმია. საკვლევ კითხვაზე პასუხის გაცემასა და ჰიპოთეზების გადამოწმებაში გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები: დოკუმენტების კვლევის ეტაპზე შევისწავლით საჯარო სამსახურის ბიუროს პუბლიკაციებსა და წლიურ ანგარიშებს. ასევე, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ანგარიშს „საჯარო-კერძო პარტნიორობა“ საქართველოში არსებული ტენდენციები. ასევე, აზიის განვითარების ფონდის საჯარო-კერძო პარტნიორობის სახელმძღვანელოს.

კვლევაში აქტიურად იქნება გამოყენებული სიღრმისეული ინტერვიუები. ისინი კარგი საშუალებაა შემთხვევების ანალიზისა და სავარაუდო ჰიპოთეზების დადასტურება/უარყოფის მხრივაც. კვლევის ფარგლებში ჩატარდა 6 სიღრმისეული ინტერვიუ.

საქართველოს იურისტთა ასოციაციამ (საიამ) შესაბამისი საჯარო ინფორმაცია გამოითხოვა საქართველოში არსებული სამინისტროებიდან (გარდა სახელმწიფო მინისტრების აპარატებისა) და საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციიდან. გამოთხოვილი ინფორმაცია შეეხებოდა საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფარგლებში განხორციელებული პროექტების ჩამონათვალს, მათ მოკლე აღწერასა და საჯარო-კერძო პარტნიორობის შექმნის მიზნით გაფორმებულ ხელშეკრულებებს. ინფორმაციის მიღების შემდეგ მიღებული დოკუმენტაცია დამუშავდა და შეფასდა.

კვლევის პერიოდში თვისებრივი კვლევის მეთოდებიდან ერთ-ერთი წამყვანი ადგილი უჭირავს case study - ს (შემთხვევის შესწავლა), რაც გულისხმობს, მეორად ლიტერატურაზე დაყრდნობით კონკრეტული სამინისტროებისა და პროექტების შესწავლა - შეფასებას.

1.6. კვლევის შეზღუდვები

კვლევის შეზღუდვას წარმოადგენს ის, რომ ვერ მოხერხდა ინტერვიუს ჩატარება ყველა იმ სამინისტროსთან, რომელიც ახორციელებს საჯარო - კერძო პარტნიორობის ფარგლებში პროექტებს. (მაგ. განათლებისა და მეცნიერების და ჯანდაცვის სამინისტრო). ინტერვიუ ჩატარდა მხოლოდ რამდენიმე წარმომადგენელთან. (ძირითადად ეკონომიკისა და სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოსთან, ასევე იუსტიციის სახლის ერთ მენეჯერთან). ინფორმაციის დაბალანსების კუთხით კარგი იქნებოდა მოგვცემოდა საშუალება ინტერვიუ ჩაგვეტარებინა გადაწყვეტილების მიმღებ ყველა ყოფილ თუ ახლანდელ პიროვნებასთან, რომელიც უშუალოდ მონაწილეობდა რეფორმის განხორციელებაში და არიან კომპეტენტურები ამ სფეროში.

ზოგიერთმა სამინისტრომ, მაგალითად, შინაგან საქმეთა სამინისტრომ, უარი განაცხადა კვლევაში მონაწილეობის მიღებაზე. მიზეზად გადატვირთული სამუშაო გრაფიკი დაასახელა.

იუსტიციის სახლის ორმა მენეჯერმა თავი შეიკავა კვლევაში მონაწილეობისგან. მიზეზად სფეროს სპეციფიკურობა და არასაკმარისი ინფორმირებულობა და კომპეტენციის ნაკლებობა დაასახელა.

ასევე, საჯარო - კერძო პარტნიორობის ცენტრმაც უარი განაცხადა კვლევაში მონაწილეობაზე, ვინაიდან მათ მთავარ საქმიანობად PPP -ის პროექტების პოპულარიზაცია დაასახელა და არა დარგის ექსპერტობა.

რაც შეეხება დოკუმენტაციის ანალიზს, ტექნიკურად ვერ მოხერხდა სამინისტროებიდან გამოთხოვილი ყველა დოკუმენტის მოძიება და მოწოდება. სწორედ ამტომ, კვლევაში გამოვიყენებ საქართველოს იურისტთა ასოციაციის დიდი ძალისხმევის შედაგად გამოთხოვილ ინფორმაციას სამინისტროებიდან საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროექტების შესახებ.

2. თეორიული ჩარჩო

ახალი საჯარო მენეჯმენტი წამოვიდა შემდეგი თეორიული პერსპექტივებიდან: საზოგადოებრივი არჩევანის თეორია, მენეჯმენტის თეორია, კლასიკური საჯარო მენეჯმენტი, ნეოკლასიკური საჯარო ადმინისტრაცია, ახალი ინსტიტუციური ეკონომიკა და მენეჯერიზმი (გრუენინგი, Gruening, 2001).

კლასიკური საჯარო მენეჯმენტი ფრედერიკ ტეილორის სამეცნიერო მენეჯმენტის გავლენით, „ნიუ იორკის ბიუროს“ სჯეროდა, რომ კორუფციის აღმოფხვრა და კომპეტენტურობის ზრდა შესაძლებელი იყო მთავრობის ეფექტიანობის ზრდის ხარჯზე. მათი პროგრესული რეფორმები გადაიღეს მეცნიერული მენეჯმენტის სწავლებიდან. ისინი იყვნენ პირველები, რომლებმაც გამოიყენეს ე.ე. „შესრულების ინდიკატორები“ ეფექტიანობის ზრდის მიზნით საჯარო ადმინისტრირებაში. 1920 - იან წლებში პრაქტიკოსებმა და აკადემიკოსებმა შექმნეს საჯარო ადმინისტრირების მეცნიერება, რომელიც დაფუძნებული იყო პროგრესული რეფორმების წარმატებაზე - ლოიალურ ბიუროკრატიაზე, პატიოსან პოლიტიკოსებზე და პოლიტიკისა და ადმინისტრირების დიქტომიაზე. ამ რეფორმისტებმა - შემდგომში საჯარო ადმინისტრირების მეცნიერებმა - შექმნეს თეორია, რომელიც ორგანიზაციულ მენეჯმენტს ეყრდნობოდა. ეს პრინციპები გახლდათ შემდეგი: შრომის დანაწილება და სპეციალიზაცია, ჰომოგენიურობის პრინციპი, განკარგულების დამორჩილების პრინციპი (the principle of unity of command), ძალაუფლების იერარქიულობის პრინციპი. ანგარიშვალდებულობის პრინციპი, მართვის ნორმა (Span of Control), მომსახურე პერსონალის პრინციპი. (გრუენინგი, Gruening, 2001)

რეფორმისტები იმედოვნებდნენ, რომ საჯარო ადმინისტრირების მენეჯერები ორგანიზაციებში იხელმძღვანელებდნენ ამ პრინციპებით, რათა შეესრულებინათ შემდეგი ფუნქციები: დაგეგმვა, ორგანიზება, კადრების შერჩევა, მართვა, კოორდინირება, რეპორტირება და ბიუჯეტირება (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting) ლუთერ გალიკის ცნობილი სტენოგრაფია POS – DCORB (გრუენინგი, Gruening, 2001).

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 ნორმებისა და წესების მნიშვნელობა
- სამუშაოს ფუნქციური გადანაწილება (Gerth, 1973, გვ.196-198)

მე-19 საუკუნის დასასრულს აშშ-ში სწორედ ამ პრინციპებით შეიარაღებული ახალგაზრდა პროგრესისტების ჯგუფი, თეოდორ რუზველტისა და ვუდრო უილსონის ხელმძღვანელობით დაუპირისპირდა იქამდე გამეფებული პატრონაჟის სისტემას, რომლის მიხედვითაც, ნებისმიერი თანამდებობის მიღება საჯარო სექტორში უპირატესად პოლიტიკური ნიშნით იყო შესაძლებელი. სწორედ მათ მიერ დანერგილი დამსახურების სისტემა, რომელიც ძალზე ეფექტიანი 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 გადაიქცა მოუქნელ, არაეფექტიან და არაპროდუქტიულ ინსტიტუტად, რომლის მთავარ მიზანს წარმოადგენდა ბიუროკრატიული ნორმების დაცვა და არა საზოგადოებრივი სიკეთის შექმნა. (დოლიძე, 2015)

თავად ვებერი აღიარებდა, რომ რეალობა ძალიან შორს იყო სახელმწიფოს ამ იდეალური ტიპისგან და ხასიათდებოდა იმ უარყოფითი ნიშნებით რაც კარგად იყო ცნობილი ბევრი სახელმწიფოსთვის. ბიუროკრატია პრივილეგირებული სოციალური ჯგუფია, განსაკუთრებული სტატუსით. სტრუქტურა დახურულია, ახასიათებს საკუთარ რიგებში „უცხო“ ელემენტების მიუღებლობა, კონსერვატიულობა, საკუთარი ძალაუფლების ზრდისკენ მიდრეკილება, არაროიალური დამოკიდებულება გარეშე სტრუქტურებისადმი (აბაშიძე, 2016).

„ნეიტრალურ კომპეტენციის დოქტრინა“, რომელიც ამერიკის საჯარო სამსახურის პირველი რეფორმის ე.წ. „დამსახურების სისტემის“ ალბათ უმნიშვნელოვანესი ნაყოფი იყო, გულისხმობდა საჯარო სექტორში დასაქმებას არა პოლიტიკური შეხედულებების, არამედ 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 აღმასრულებელი ფუნქციების გამიჯვნაა. თანამდებობის დაკავება - დაწინაურება შესაძლებელი ხდება ნებისმიერი ფენის, ნებისმიერი პოლიტიკური შეხედულების ადამიანისთვის, ვისაც დაკისრებული სამუშაოს შესასრულებლად საკმარისი კომპეტენცია გააჩნია. უზრუნველყოფილია ორგანიზაციული მახსოვრობაც - დამსახურების სისტემის მიხედვით, დაუშვებელია პოლიტიკური ხელისუფლების შეცვლასთან ერთად აღმასრულებელი პირების სამსახურიდან გათავისუფლება (დოლიძე, 2015).

ახალი ინსტიტუციური თეორიის თანახმად, თუ ხარჯი შემცირდება ბაზრები იდეალურად დაიწყებენ მუშაობას. ნებისმიერი პროექტი უფრო ეფექტური გახდება. ნაკლები ხარჯით მივიღებთ მეტ ეფექტს. ამიტომ მთავრობამ უნდა იზრუნოს ისეთი

მექანიზმის შექმნაზე, რომელიც მას ერთის მხრივ, შეუმცირებს ხარს და მეორე მხრივ, მიიღებს უფრო მეტ შედეგს მოკლე დროში. (გრუენინგი, Gruening, 2001)

მენეჯერიზმის თეორიის თანახმად, მენეჯერული მეთოდები უნივერსალურია და მისი გამოყენება ნებისმიერ სფეროში წარმატების მომტანი იქნება, ვინაიდან ორგანიზაციებს ერთმანეთთან საერთო უფრო მეტი აქვთ ვიდრე განსხვავება. (გრუენინგი, Gruening, 2001)

საზოგადოებრივი არჩევანის მიდგომის ინსტიტუციონალიზაციის მთავარი მოვლენა იყო „თომას ჯეფერსონის ცენტრის“ დაარსება პოლიტიკური ეკონომიკისა და სოციალური ფილოსოფიის შესწავლის მიზნით. ცენტრი დაარსდა ჯეიმს ბუჩანანისა და ვარენ ნათერის მიერ ვირჯინიის უნივერსიტეტში. მათ სურდათ მოემზადებინათ პლატფორმა ყველა იმ მკვლევრისთვის, რომლებიც დაინტერესებულნი იყვნენ „ინდივიდუალური თავისუფლების“ კვლევით. უფრო მეტიც, მათ თავიანთ კოლეგებთან ერთად მეთოდოლოგიური ინდივიდუალიზმი გამოაცხადეს თავიანთ მთავარ თეორიულ მიდგომად. ისინი იკვლევდნენ სოციალურ ფენომენს ინდივიდების ქცევების გაერთიანებით. ამ მიდგომის თანახმად, ყოველი ადამიანი იღწვის თავისი საკუთარი მიზნის განსახორციელებლად და ის ირჩევს იმას, რაც მისთვისაა პრიორიტეტული (გრუენინგი, Gruening, 2001).

ახალი საჯარო მენეჯმენტი - „ახალი საჯარო მენეჯმენტი წარმოადგენს მიდგომას საჯარო ადმინისტრირებაში. ეს არის ბიზნესის მსგავსი მენეჯმენტი, რომლის მთავარი ამოცანაა გააუმჯობესოს ეფექტურობა, ეფექტიანობა და უზრუნველყოს მიზნების შესრულება თანამედროვე ბიუროკრატიაში“ (ვიგოდა, Vigoda, 2003).

„ახალი საჯარო მენეჯმენტისა“ და „მთავრობის თავიდან შექმნის“ (reinventing government”) იდეა ამოტივტივდა ეკონომიკური პრობლემებისთვის გამოსავლის

ძიების პროცესში 1970-იან წლებში. დენჰარტის განმარტებით „ეს არის მთავრობა, რომელიც უკეთესად მუშაობს და ხარჯავს ნაკლებს“ (“works better but costs less”) (დენჰარტი, Denhart 2004: 136)

მთავრობის ხელახალი შექმნის იდეა წინ წამოწეულ იქნა **ოსბორნისა და გებლერის** მიერ 1992 წელს. მათი კონცეფცია ეყრდნობოდა ბიზნეს მოდელის პრინციპებს.

გთავაზობთ მათ 10 პრინციპს:

1. „ხელშემწყობი“, „კატალიტური“ მთავრობა (steering rather than rowing).
2. მოქალაქეების უფლებამოსილების გაზრდა. შერჩევითობის გამორიცხვა.
3. კომპეტენტური მთავრობა
4. მისიის შესრულებაზე ორიენტირებული მთავრობა. ყურადღების გამახვილება მიზნებსა და შედეგებზე და არა პროცედურებსა და წესებზე.
5. მომხმარებელზე ორიენტირებული მთავრობა. (მომხმარებელზე და არა მოქალაქეზე).
6. სააგენტოების კონკურენცია საჯარო სერვისების მიწოდებასთან დაკავშირებით.
7. მოსალოდნელ შედეგებზე ორიენტირება (Anticipatory Approach) და უარყოფითი შედეგების თავიდან არიდება რამდენადაც ეს შესაძლებელია. („პრევენცია და არა განკურნება“ “Prevention rather than cure”)
8. მთავრობა მეწარმეული აზროვნებით (იგულისხმება ნაკლები ხარჯი, მეტი შედეგი)
9. დეცენტრალიზაცია
10. აქცენტების დასმა საბაზრო მექანიზმზე. (მილერი, დანი, Miller, Dunn, 2006)

ჰეისისა და კერნის ახალი საჯარო მენეჯმენტის 5 ძირითადი პრინციპი

- ხელისუფლების ფუნქციებისა და ზომის შემცირება

- მენეჯერიალიზმი - ბიზნეს პროტოკოლის გამოყენება მთავრობაში
- დეცენტრალიზაცია-გადაწყვეტილების მიმღებების რაოდენობა გაიზარდა
- დებიუროკრატიზაცია-მთავრობის რესტრუქტურირება და აქცენტის გაკეთება შედეგების ხარისხზე ვიდრე პროცედურებზე
- პრივატიზაცია - მთავრობის დაქვემდებარებაში მყოფი კერძო საკუთრება (მომსახურება/პროდუქტი), გადაეცა კერძო ფირმებს.

ეს პრინციპები არის ურთიერთდაკავშირებული და ამავე დროს ეყრდნობა საჯარო და კერძო სექტორის ურთიერთთანამშრომლობის ფილოსოფიას, ასევე გულისხმობს მთავრობის აქტივობების მინიმიზაციას და დღეისათვის არის მიღებული მრავალი საჯარო სექტორის ინსტიტუტების მიერ (დოლიძე, 2015).

ასმ - ის რეფორმის რამდენიმე ძირითადი ნიშან - თვისების აღწერისას დავეყრდნობით გაი პეტერსისა და ვინსენტ რაითის ნაშრომს.

პირველი და ყველაზე მთავარი მახასიათებელი გახლდათ ადმინისტრაციული და პოლიტიკური თანამდებობებისა და ფუნქციების გამიჯვნა. როგორც ვუდრო უილსონმა თქვა საჯარო პოლიტიკა არის ბიზნესის დარგი, იგი მდებარეობს პოლიტიკის სფეროების გარეთ“(The field of Public Administration is a field of business...administration lies outside the proper sphere of politics” (უილსონი, Wilson 1997,20)

შემდეგი მნიშვნელოვანი მახასიათებელი იყო მოძრაობა „ქვევიდან - ზემოთ“, რაც გულისხმობს უფრო მეტი ორგანიზაციული ძალაუფლების მინიჭებას თანამშრომლებისთვის. გაძლიერება მიზნად ისახავს იმას, რომ მათ მიეცეთ მეტი თავისუფლება გადაწყვეტილების მიღებისას და შემდგომ დაეკისროთ პასუხისმგებლობა ამ ქმედებისთვის. ჯერ კიდევ ადრეული 1930 - იანი წლებიდან საჯარო ორგანიზაციების ანალიტიკოსებმა მიუთითეს დაბალი ეშელონის

თანამშრომელთა მნიშვნელობაზე. ეს აზრი შემდგომში ცნობილი გახდა „ქუჩის დონის ბიუროკრატის“ ტერმინის ქვეშ (“Street Level Bureaucracy”; Lipsky 1980; Adler and Asquith 1981). ხარისხის საერთაშორისო მენეჯმენტის (Total Quality Management) იდეა, რომელიც ისევ კერძო სექტორიდან მომდინარეობს, ხელისუფლებაში შემოვიდა, როგორც მცდელობა, ჩაებათ ყველა დონის თანამშრომელი ორგანიზაციის საქმიანობის ეფექტურ წარმართვაში.

ერთი მხრივ, მენეჯერებს უნდა ჰქონდეთ მართვის უფლება, მეორე მხრივ კი, დაბალი რანგის თანამშრომლებს უნდა ებოძოთ გაზრდილი ორგანიზაციული ძალაუფლება.

კონტრაქტირება მოიცავს კერძო აგენტისთვის იმ მომსახურების განხორციელების გადაცემას (უმეტესად ტენდერის წესით), რომლებსაც ადრე საჯარო მოხელეები ასრულებდნენ. ეს პოლიტიკა შეიძლება იყოს ნებაყოფლობითი ან სავალდებულო. სამდივნო საქმიანობა, მანქანების მომსახურება, ქუჩების დასუფთავება და ნაგვის შეგროვება ის მომსახურებებია, რომლებიც ყველაზე ხშირად გადაეცემა კონტრაქტით კერძო სექტორს. უფრო რადიკალურმა ქვეყნებმა, როგორცაა მაგალითად დიდი ბრიტანეთი, კონტრაქტით გასცეს შემდეგი სერვისები: ციხეების მომსახურება, უშიშროება (თავდაცვის ობიექტებიც კი), ხელისუფლების კომპიუტერული აღჭურვა და ამინდის პროგნოზი.

კონტრაქტირებასთან დაკავშირებულია კონკურენციის პოლიტიკა, რომელიც გულისხმობს დერეგულაციას (სახელმწიფო მონოპოლიების ნაწილობრივი ან სრული დაშლა) და მარკეტიზაციას. ეს შესაძლებელი ხდება მაშინ, როდესაც სახელმწიფო შემსყიდველს, რომელსაც ბიუჯეტის ფარგლებში მოქმედების გარკვეული თავისუფლება ეძლევა, აირჩიოს მომწოდებელი, რომელიც საუკეთესო მასს შესთავაზებს. კონკურენციამ გააძლიერა მოქალაქეები, გადააქცია ისინი მომხმარებლებად მიაწოდა რა მათ ვაუჩერები. კონკურენცია გამიზნულია

მომხმარებლის არჩევანის გაზრდისკენ, ფასების შემცირებისა და ხარისხის გაუმჯობესებისკენ.

შემდეგ მნიშვნელოვან მახასიათებლად შეგვიძლია გამოვყოთ დეცენტრალიზაცია. ტრადიციულ საჯარო ადმინისტრაციასა და მართვაში ფართოდ მიღებული იყო აზრი იმის შესახებ, რომ ყველა მოქალაქემ ხელისუფლებისგან უნდა მიიღოს თანაბარი სარგებელი და ერთიანად იტვირთონ ხელისუფლების ხელშეწყობის ვალდებულება. სწორედ ამით იყო გამართლებული ფართო ცენტრალიზებული ბიუროკრატიული სისტემის შექმნა თანამედროვე ქვეყნებში.

ორგანიზაციულ თეორიაზე შექმნილ რამდენიმე ნაშრომში იწყება კამათი იმის შესახებ, რომ ცენტრალიზებული მთლიანობის შენარჩუნება, კონტროლი და ერთგვაროვნება შეუძლებელია, ამდენად სახელმწიფო ორგანიზაციებმა დრო არ უნდა დაკარგონ იმაზე, რომ დაარწმუნონ სხვები მის სარგებლობაში. ამის გარდა, იერარქიული კონტროლი იწვევს თანამშრომელთა გაუცხოებასა და გათითოვანებას.

შემდეგ მახასიათებლად შეგვიძლია გამოვყოთ დეცენტრალიზაცია და დეკონცენტრაცია. დეცენტრალიზაციის ზოგიერთი ძალისხმევა კონსტრუქციული იყო. ამის მაგალითს წარმოადგენს დიდი ბრიტანეთის პროგრამა „შემდეგი ნაბიჯი“ და მსგავსნი სხვა ქვეყნებში, რამაც გამოიწვია დიდი სამინისტროების რამდენიმე მომცრო, მონოფუნქციურ ორგანიზაციად დაშლა. მართალია, ეს ორგანიზაციები ცდილობენ ისეთი სერვისის მიწოდებას, რომელიც კლიენტებს ერთნაირად ხარისხიანად ემსახურება ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, მაინც შესაძლებელია, რომ სხვადასხვა სააგენტოს კლიენტებს განსხვავებულად ეპყრობოდნენ.

ტერმინის მიუხედავად, ზოგიერთი მეცნიერი ამტკიცებს, რომ ახალი საჯარო მენეჯმენტი სულაც არ არის „ახალი“. ჯერემი ბენტჰამის აზრით, ახალი საჯარო მენეჯმენტის ფილოსოფია ჯერ კიდევ მე-18 - მე-19 საუკუნეებში შეიმჩნეოდა. ეს პერიოდი გვთავაზობს locus classicus მრავალი თანამედროვე იდეისა, მაგალითად, ისეთი, როგორცაა, გამჭირვალე მენეჯმენტი, შესრულების ანაზღაურება, საჯარო

სერვისების მიწოდება კერძო ორგანიზაციების მიერ და ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა. ამ იდეის გაჟღერება მოხდა მე-20 საუკუნის დასაწყისიდან ისეთი პიროვნებების მიერ, როგორცაა ტეილორი (1916) და დემიტრიადი (1921). იდეა იმისა, რომ საჯარო სერვისები შესაძლოა განვითარდეს მისთვის გარკვეული მენეჯერული თავისუფლების მინიჭებით წახალისებული იყო ჯერ კიდევ საჯარო-სამეწარმეო ეპოქაში (Public Enterprise era) (სოციალური მეცნიერებების საერთაშორისო ენციკლოპედია, გვ. 12553)

მიუხედავად იმისა, რომ ახალი საჯარო მენეჯმენტი დამკვიდრდა მრავალ განვითარებულ ქვეყანაში, მაინც არსებობს მეცნიერთა ნაწილი, რომელიც აკრიტიკებს ასმ-ს პრინციპებს, უპირველეს ყოვლისა მისი შეზღუდულობის გამო. ასმ-ს მთავარი ნაკლი ისაა, რომ იგი არ გახლავთ უნივერსალური მიდგომა, ანუ მისი პრინციპები ყველა ქვეყნისთვის ერთნაირად სასარგებლო და მომგებიანი არ არის. (მონგკოლი, ტარნერი, Mongkol, 2008; Turner, 2002).

ფლინი ახალი საჯარო მენეჯმენტის ნაკლს მის „ახლებურობაში“ ხედავს და აცხადებს, რომ ადაპტაციის პროცესი საკმაოდ რთულად მიმდინარეობს, და შესაძლოა არც კი დასრულდეს სასურველი შედეგით.

პოლიტი და ამსტრონგი კი საჯარო და კერძო სექტორის რადიკალურ კონტექსტუალურ განსხვავებაზე მიუთითებენ და აცხადებენ, რომ საჯარო სექტორისთვის შეუფერებელია ბიზნესზე მორგებული მოდელი, გამომდინარე იქედან, რომ საჯარო სექტორს აქვს უფრო კომპლექსური მიზნები და უფრო პოლიტიკური გარემო, ვიდრე ბიზნეს სექტორს. განსხვავებულია ლიდერებისა და მენეჯერების მართვის სტილიც და მიდგომებიც.

ჩენგ ლი ამბობს, რომ ახალი საჯარო მენეჯმენტის იდეებს აქვთ გარკვეული სახის შეზღუდვები და კერძო სექტორის ინსტრუმენტების გამოყენება საჯარო სექტორში შეიძლება რომ არ იყოს შედეგიანი. მისი აზრით, საჯარო სექტორში არ არის თავისუფლების ის ხარისხი, რაც ბიზნეს სექტორში. მაგალითად მოჰყავს ჰონგ-

კონგი,სადაც კერძო კომპანიებმა დაითხოვეს თავიანთი თანამშრომლები ეკონომიკური კრიზისის დროს,მაშინ როცა საჯარო სექტორმა სერიოზული ანგარიში გაუწია მათი თანამშრომლების მორალურ ღირებულებებს. (ჩენგ ლი, Cheung and Lee, 1995)

მიუხედავად იმისა, რომ ახალი საჯარო მენეჯმენტი გვთავაზობს უფრო მეტ გამჭვირვალობას და კორუფციაც შედარებით მარტივად გამომჟღავნდება, ჰუგი მიიჩნევს,რომ შედეგიანობაზე მაქსიმალურად ყურადღების გამახვილებამ და მონიტორინგმა შესაძლოა ცუდი შედეგები გამოიღოს,ეთიკური სტანდარტები უგულვებელყოფილ იქნას და საფუძველი მომზადდეს კორუფციისთვის.

ჰუგი თავის ნაშრომში ასევე საუბრობს განვითარებად ქვეყნებში საკანონმდებლო სისტემის მოუწესრიგებლობასა და არასტაბილურ ეკონომიკურ მდგომარეობაზე, აღნიშნული ფაქტორები კი ყველაზე მეტად უშლის ხელს ახალი საჯარო მენეჯმენტის დანერგვასა და განხორციელებას.

ასმ-ს კრიტიკოსები იმასაც აღნიშნავენ, რომ განვითარებად ქვეყნებში მან ბევრი ვერაფერი მოიტანა. იგი ვერ გახდა ერთადერთი სწორი მიდგომა საჯარო მენეჯმენტში.მან ვერ შეძლო ვერც ეფექტიანობის გაზრდა რაც ძირითადად იმას ბრალდება,რომ ამ ქვეყნებში არ იყო მოქალაქეების მხრიდან მნიშვნელოვნად დიდმოლოდინები/მოთხოვნები საჯარო სექტორის მიმართ და საჯარო სექტორში არ იყო შესაბამისი უნარები და დისციპლინა რაც „ძველ“ (ვებერიანულ) ბიუროკრატias გააჩნდა დასავლეთში.

ახალი საჯარო მენეჯმენტი ცდილობს საბაზრო მიდგომებით მართოს საზოგადოებრივი მოხმარების ის სერვისები/პროდუქტები (მაგალითად,ჯანდაცვა,განათლება) რომლებიც თვისობრივად შეუსაბამონი არიან ბაზრისთვის და ამიტომაც მათი სრული პრივატიზება ვერ შეძლო ახალმა საჯარო პოლიტიკამ.შედეგად მივიღეთ ასმ, რომელიც მყიდველად ინარჩუნებს სახელმწიფოს მაშინ,როცა მიმწოდებელი კერძო პირი ხდება. რატომ არის საზოგადოებრივი

მოხმარების (Public Good) პროდუქტები ბაზრისთვის შეუთავსებელი? იმიტომ რომ მათ ახასიათებთ ე.წ. არაშეჯიბრებაობა და საყოველთაოობა (Nonrival and non-excludable). ეს იმას ნიშნავს, რომ პროდუქტის მოხმარება ერთის მიერ არ უნდა იწვევდეს ხელმისაწვდომობის შეზღუდვას მეორესთვის და არავინ შეიძლება იყოს გამორიცხული მომხმარებლის რიგებიდან. სხვანაირად რომ ვთქვათ, ჯანდაცვაზე და განათლებაზე ვერავის ეტყვი უარს, ხოლო ერთის განათლება მეორეს გაუნათლებლობას არ უნდა იწვევდეს. როგორც ვხედავთ ამის მიღწევისთვის საბაზრო მექანიზმები არ მუშაობს, რამდენადაც ბაზარი სწორედ იმით აღწევს თავის მთავარ შედეგს - ეფექტიანობას - რომ გამორიცხვის და შეჯიბრობითების პრინციპზეა აგებული.

ასმ დამოკიდებულია საზოგადოების „მზარდ მოთხოვნებზე“ სერვისის ხარისხის მიმართ. ის ფასის ზრდას კი აღწევს, მაგრამ ხარისხის რეალური ზრდა ყველა შემთხვევაში შეიძლება არ მოხდეს. ამის მაგივრად ხდება ხარისხის სუროგატული ზრდა - უკეთესი სამედიცინო მომსახურება ხშირად უკეთესად გარემონტებული კლინიკა და სკოლა შეიძლება იყოს (დოლიძე, 2015).

მკვლევართა ნაწილი თვლის, რომ ასმ-ს მიმართ ნეგატიური დამოკიდებულება გამოწვეულია იმით, რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ანალიზის დროს მეტი ყურადღებამახვილდება წარუმატებელ შემთხვევებზე, ვიდრე წარმატებაზე. შესაძლოა, ეს იმის ბრალიც იყოს, რომ თავიდანვე ახალი საჯარო მენეჯმენტის მიმართ ზედმეტად მაღალი მოლოდინები არსებობდა და ეს რეფორმა ერთგვარ პანაცეად მიიჩნეოდა პოსტ-საბჭოთა სახელმწიფოების სწორი განვითარებისათვის (დანი, პოლიტი, Dan & Pollitt, 2014; იხ. ასევე Dan, 2015).

დღეს უახლოეს ლიტერატურაში სულ უფრო იმკვიდრებს ადგილს მოსაზრება, რომ ახალი საჯარო მენეჯმენტი, როგორც რეფორმირების სისტემა, თავისთავად საკმაოდ ეფექტიანია, რასაც განვითარებული ქვეყნების მაგალითები მოწმობს, მაგრამ მის

წარმატებლობას განაპირობებს განხორციელებისა და მექანიზმების დანერგვის არასწორი მეთოდები და წინაპირობები. თუმცა ბევრ სფეროში ასმ-ს წარმატება განვითარებად ქვეყნებშიც აშკარაა. მაგალითად, ესტონეთსა და უნგრეთში.

დანმა და პოლიტმა ჩაატარეს ახალი საჯარო მენეჯმენტის განხორციელების შესახებ არსებული ლიტერატურის კვლევა განვითარებად ქვეყნებში. მათი მიზანი იყო ზუსტად განესაზღვრათ წარმატებისა და წარმატებლობის მაგალითები. განსახილველად მათ შეარჩიეს რამდენიმე ძირითადი მექანიზმი, მწარმოებლურობის შეფასება (performance measurement), ხარისხის მართვა, გარე კონტრაქტირება და საჯარო - კერძო პარტნიორობა, დეცენტრალიზაცია, აგენტ - კლიენტის ტიპის ურთიერთობების ჩამოყალიბება საჯარო და კერძო სუბიექტებს შორის (აგენტიფიკაცია agentification) და ერთიანი სტანდარტების დაწესება (benchmarking).

კვლევის შედეგად გამოვლინდა, რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში ასმ - ს ამ მექანიზმების ცალსახა ჩავარდნაზე საუბარი გადაჭარბებაა, უმეტეს შემთხვევაში საქმე გვაქვს ნაწილობრივ, ხშირად კი სრულ წარმატებასთანაც. ხოლო რაც შეეხება მკვლევართა ზოგად ნეგატიურ დამოკიდებულებას ასმ - ს მიმართ, ავტორები თვლიან, რომ ეს იმ გადაჭარბებული მოლოდინების ბრალია, რაც რეფორმის დაწყებისთანავე არსებობდა ასმ - მიმართ (აბაშიძე, 2016).

3. ლიტერატურის მიმოხილვა

გასული ორი ათწლეულის განმავლობაში მკვლევრებმა და მეცნიერებმა შემოგვთავაზეს ახალი საჯარო მენეჯმენტის განსხვავებული განმარტებები. 1980 - იან წლებში გარსონმა და ოვერმანმა ასმ განმარტეს, როგორც „ ინტერდისციპლინარული მეცნიერება , დაგეგმვის, ორგანიზების, კონტროლის ნაზავი, რომლის მიზანია ადამიანური, ფინანსური, ფიზიკური, ინფორმაციული და პოლიტიკური რესურსებით მენეჯმენტის განხორციელება.“ (ვიგოდა, Vigoda, 2003).

ჰუდმა შემოგვთავაზა ახალი საჯარო მენეჯმენტის შვიდი კომპონენტი. 1) პროფესიული მენეჯმენტის დანერგვა საჯარო სექტორში, საქმის შესრულებადობის გაზომვა, შემდეგში განსაზღვრული, როგორც „შესრულების ინდიკატორი“ (PIs, Performance Indicator), აქცენტის დასმა შედეგებზე, ერთეულების დაყოფა - დაშლა შედეგის გაუმჯობესების მიზნით, კონკურენცია, კერძო სექტორის მენეჯერული სტილი. როგორც ვხედავთ ეს თეორია ასმ - ს განიხილავს, როგორც ბიზნესის მსგავს კულტურას საჯარო მართვის სექტორში. (ვიგოდა, Vigoda, 2003).

მოგვიანებით, 1990 - იანი წლებიდან ახლებური განმარტებები იქნა შემოთავაზებული. მაგალითად, ჰეისისა და კერნის ხუთი ძირითადი პრინციპი. ა) მთავრობის ზომის შემცირება (downsizing), ბიზნეს პროტოკოლის გამოყენება საჯარო მართვაში (მენეჯერიალიზმი), დეცენტრალიზაცია, დებიუროკრატიზაცია - შედეგზე ორიენტირება ნაცვლად წესებისა და პროცედურების, პრივატიზაცია - საჯარო სიკეთეების კერძო სექტორისთვის გადაცემა სერვისისა და პროდუქტის მიწოდების გაუმჯობესების მხრივ. (ვიგოდა, Vigoda, 2003).

1990 - იან წლებში ლინმა შემოგვთავაზა ახალი საჯარო მენეჯმენტის მიერ საჯარო ადმინისტრაციისთვის დატოვებულ სამ „კონსტრუქციულ მემკვიდრეობაზე“.

პირველი, აქცენტების დასმა შესრულებაზე ორიენტირებულ ადმინისტრაციაზე. მეორე, სახელმწიფო დიზაინის ცვლილება და ადმინისტრაციული რეფორმა და მესამე, ეკონომიკის, სოციოლოგიის, სოციო - ფსიქოლოგიისა და სხვა მეცნიერების გამოყენება თეორიაზე დაფუძნებული პრაქტიკის გამოყენება დარგის გაძლიერების მიზნით (ვიგოდა, Vigoda, 2003).

ახალი საჯარო მენეჯმენტი ხშირად ერევათ ახალ საჯარო ადმინისტრირებაში. სიტყვა „ადმინისტრაცია“ არის ლათინური წარმოშობის და ნიშნავს მსახურს, ან სხვა შეხედულებით, ინსტრუმენტს. ზმნა „ადმინისტრო“ ნიშნავს გაძლიერებას ან დახმარების ხელის გაწოდებას (მატეი, Matei, 2006). მენეჯმენტი მომდინარეობს იტალიური სიტყვისგან *“maneggiare”*, რომელიც არის ორი ლათინური სიტყვის კომბინაცია, *manus* (ხელი) და *agere* (ქმედება). ჰენრი ფაიოლის განმარტებით, მართვა გულისხმობს პროგნოზირებას, დაგეგმვას, ორგანიზებას, კოორდინაციასა და კონტროლს. თუ თავისი მნიშვნელობით მენეჯმენტი არის რაღაც კონკრეტულ მიზანზე ორიენტირებული (ძირითადად დამახასიათებელია ბიზნეს ორგანიზაციებისათვის), ადმინისტრირება არის თავად ადმინისტრირების მთლიანი პროცესი. მენეჯმენტის როლი არის აღმასრულებელი, მაშინ როცა ადმინისტრირების - გადაწყვეტილების მიმღები. ავტორიტეტი მენეჯმენტში არის საშუალო ან დაბალი დონის, ადმინისტრაციულში - უმაღლესი. ადმინისტრაცია სახავს მიზნებს, თუ რა უნდა გაკეთდეს? და როდის უნდა გაკეთდეს? მენეჯმენტი კი წყვეტს თუ ვინ და როგორ უნდა გააკეთოს. (ვიგოდა, Vigoda, 2003).

3.1. განსხვავებები ბიზნესის მართვასა და საჯარო მართვას შორის

მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო და კერძო ორგანიზაციები დემოკრატიული პრინციპებით ხელმძღვანელობენ, საქმე მაინც მენეჯმენტს ეხება და სწორედ ამიტომ საჯარო მართვა ხშირად ერევათ ბიზნესის მენეჯმენტში. ბიზნესსა და საჯარო მართვას შორის გარკვეული მსგავსება მართლაც არსებობს, საჯარო და კერძო ორგანიზაციების მენეჯერები ჩართულნი არიან ორგანიზაციული მოწყობის, მწირი რესურსების გადანაწილებისა და ადამიანთა მენეჯმენტის საკითხებში. მაგრამ მკვლევართა უმრავლესობა ეთანხმება აზრს, რომ ბიზნესსა და სახელმწიფო სამსახურს შორის უმთავრესი განსხვავება იმაშია, რომ ბიზნესი, პირველ რიგში, მოგების მიღებით არის დაინტერესებული, მაშინ როდესაც, ახელმწიფო სამსახური აწარმოებს მომსახურებას ან არეგულირებს ინდივიდუალურ ან ჯგუფურ საქმიანობას საზოგადოების საკეთილდღეოდ. დენჰარტი თავის ნაშრომში საუბრობს საჯარო და კერძო სექტორის სამ ძირითად განსხვავებაზე, ესენია:

ორაზროვნება - განსხვავება მთავრობასა და ბიზნესს შორის მდგომარეობს მიზნებში. მოგება ბიზნესის წარმატების მთავარი საზომია. კერძო ბიზნესი ვერ შეეგუება საქმიანობას იმ სფეროში, სადა შეიძლება ფული დაიკარგოს, ხოლო საჯარო ორგანიზაციებისთვის, მიუხედავად იმისა, რომ ისინიც აქცევენ ყურადღებას თუ როგორ იხარჯება ფული, ადამიანთა მოთხოვნები უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე ფინანსური შედეგი.

პლურალისტური გადაწყვეტილებების მიღება - მეორე განსხვავება საჯარო სამსახურსა და ბიზნეს-საქმიანობა შორის ისაა, რომ პირველი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მრავალი ჯგუფისა და ინდივიდის მონაწილეობას მოითხოვს, მაშინ როდესაც, ბიზნესში გადაწყვეტილებას სწრაფად იღებს ერთი ადამიანი ან მცირერიცხოვანი ჯგუფი.

გამჭვირვალობა/ხილვადობა - დაბოლოს, მენეჯერების მუშაობა საჯარო და არაკომერციულ ორგანიზაციებში გაცილებით ხილვადია, ვიდრე მრეწველობაში.

სახელმწიფო სამსახურს დემოკრატიულ საზოგადოებაში მუდმივად აკონტროლებს პრესა და საზოგადოება (დენჰარტი, Denhart, 2007).

3.2. საჯარო - კერძო პარტნიორობები

ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულებაა საჯარო - კერძო პარტნიორობის ან გარე კონტრაქტორების გზით სახელისუფლებო ფუნქციების გადაცემა კერძო სექტორისთვის, რამდენადაც ეს უკანასკლელი უფრო ეფექტიანი და ეფექტურია მენეჯმენტის განხორციელებისა თუ დასახული მიზნის მიღწევის თვალსაზრისით.

ტერმინი „საჯარო - კერძო პარტნიორობა“ აღწერს რიგ შესაძლო ურთიერთობებს საჯარო და კერძო პირებს შორის ინფრასტრუქტურის და სხვა მომსახურებების კონტექსტში. ამ ტიპის საქმიანობისთვის გამოყენებული სხვა ტერმინებია „კერძო სექტორის მონაწილეობა“ (PSP) და „პრივატიზაცია“. ეს სამი ტერმინი ურთიერთშენაცვლებით გამოიყენება, თუმცა მათ შორის არსებობს განსხვავებები. საჯარო - კერძო პარტნიორობა წარმოადგენს ჩარჩოს, რომელიც, აღიარებს და სტრუქტურირებას უკეთებს მთავრობის როლს სოციალური პასუხისმგებლობების შესრულებაში, სექტორის წარმატებულ რეფორმირებაში და საზოგადოებრივი ინესტიციების განხორციელებაში და ამასთანავე, ამ პროცესებში რთავს კერძო სექტორს (აზიის განვითარების ბანკი, Asian Development Bank).

ზოგიერთი მეცნიერი თვლის, რომ საჯარო - კერძო პარტნიორობა, ფართო აგგებით, სიახლეს არ წარმოადგენს. საჯარო - კერძო პარტნიორობის ერთ -ერთი შემადგენელი ნაწილია კონცესიური ხელშეკრულება, ხოლო კონცესიური ურთიერთობები გარკვეული სახით უკვე არსებობდა შუა საუკუნეებში. მე - 19 საუკუნეში გაერთიანებულ სამეფოში ინდუსტრიული რევოლუციის დროს ტრანსპორტისა და საჯარო მომსახურების სფეროში ინფრასტრუქტურული პროექტების დიდი ნაწილი

კერძო ინვესტიციებით განხორციელდა. შესაძლებელია ითქვას, რომ საჯარო სექტორის სამუშაოების კერძო სექტორის სახსრებით დაფინანსების ფართოდ გამოყენების პრაქტიკა დაიწყო გაერთიანებულ სამეფოში 1992 წელს. შემდეგ გავრცელდა ევროპაში და დანარჩენ მსოფლიოში (სულაბერიძე, 2016).

ისტორიულად, გზების, ხიდების, გვირაბების, სკოლების, რკინიგზის, საავადმყოფოების და სხვა მომსახურებების გაწევა ხდებოდა კერძო სექტორის მხრიდან. კონცესიური ხელშეკრულებების ძველი ტრადიციების მატარებელი ქვეყანაა საფრანგეთი. რა განსხვავებაა საჯარო - კერძო პარტნიორობასა და კერძო სექტორის სხვა სახით ინფრასტრუქტურულ პროექტებს შორის? განსხვავება მდგომარეობს ვადებში. საჯარო - კერძო პარტნიორობის შედეგად სახეზეა ჩამოყალიბებული გრძელვადიანი, ინტერაქციული პარტნიორობა საჯარო და კერძო სექტორს შორის (სულაბერიძე, 2016).

საჯარო - კერძო პარტნიორობას აქვს რამდენიმე განსაკუთრებული მახასიათებელი:

- კერძო სექტორის მხრიდან ხდება სერვისის შექმნა და არა თავად ობიექტის.
- გრძელვადიანი ურთიერთობა საჯარო და კერძო სექტორს შორის, რომელიც შეიცავს კოოპერაციას დაგეგმილი პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებულ უამრავ საკითხში.
- გამონაკლისი შემთხვევების გარდა დაფინანსების საკითხები გადასულია კერძო სექტორზე.
- რისკების განაწილება საჯარო და კერძო სექტორს შორის. თითოეული პარტნიორი თავის თავზე ირებს იმ რისკს, რომლის გაძღოლაც შეუძლია იმაზე უკეთ ვიდრე სხვა რომელიმე პარტნიორს.

ძლიერი საჯარო - კერძო პარტნიორობა საჯარო და კერძო პარტნიორებს შორის ოპტიმალურად ანაწილებს დავალებებს, ვალდებულებებს და რისკებს. საჯარო - კერძო პარტნიორობაში საჯარო პარტნიორებს წარმოადგენენ სამთავრობო სუბიექტები, მათ შორის, სამინისტროები, დეპარტამენტები, მინუციპალიტეტები ან

სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი საწარმოები. კერძო პარტნიორი კი შეიძლება იყოს როგორც ადგილობრივი, ისე, საერთაშორისო.

სექტორები, სადაც ხორციელდება საჯარო - კერძო პარტნიორობა შემდეგია: ელექტროენერჯის გამომუშავება და განაწილება; წყალი და სანიტარული მომსახურება; ნარჩენების გატანა; მილსადენები; საავადმყოფოები, სკოლის შენობები და სასწავლო ობიექტები, სტადიონები, საჰაერო მიმოსვლის კონტროლი, ციხეები, რკინიგზა, გზები, განაშენიანება (აზიის განვითარების ბანკი).

საჯარო - კერძო პარტნიორობა შესაძლოა ხასიათდებოდეს მრავალფეროვანი სტრუქტურებითა და საკონტრაქტო ფორმატით, მაგრამ ყველა საარო - კერძო პარტნიორობას გააჩნია სამი ძირითადი მახასიათებელი

- საკონტრაქტო შეთანხმება, რომელიც განსაზღვრავს ყველა მხარის ფუნქციებს და პასუხისმგებლობებს.
- რისკის გონივრული განაწილება საჯარო და კერძო სექტორების პარტნიორებს შორის, და
- ფინანსური ჯილდო კერძო სექტორისთვის, რომელიც წინასწარ განსაზღვრულ შედეგებში მიღწეული წარმატების თანაზომიერია.

მთავარი მოტივი მომსახურების კერძო ხელში გადაცემისა არის ხელისუფლების მხრიდან მეტი ეფექტურობისა და ეფექტიანობის მიღწევა. კერძო სექტორთან კონტრაქტირებისას დგება ანგარიშვალდებულებისა და კერძო სექტორზე ისეთი ტიპის პასუხისმგებლობის დაკისრება, რაც მას ბუნებრივად არ ახასიათებს. ეს პრობლემა რეგულირდება კონტრაქტის პირობებით, როდესაც პასუხისმგებლობა გაწეული მომსახურების ხარისხზე ისევ და ისევ ხელიდუფლებას ეკისრება.

კრიტიკული კითხვები, რომლებსაც რეფორმის ეს მიმართულება ბადებს ასე ჟღერს: როგორ შეიძლება ხელისუფლება იყოს ანგარიშვალდებული იმ საქმიანობაზე, რომელსაც თავად არ ასრულებს, არამედ თავადაც მთლიანად დამოკიდებულია

კონტრაქტორების კეთილსინდისიერებაზე? ასმ-ს მომხრეების პასუხი ასეთია: ხელისუფლება პასუხისმგებლობას და ანგარიშვალდებულებას ინარჩუნებს თავისი და მისივე კონტრაქტორების საქმიანობის ზოგად შედეგებზე, ხოლო რაც შეეხება ცალკეულ რეზულტატებს, მათზე პასუხისგების მექანიზმები ჩადებული უნდა იყოს თავად რეზულტატებს, მათზე პასუხისგების მექანიზმები ჩადებული უნდა იყოს თავად კონტრაქტების პირობებში და ეკისრებოდეს ცალკეულ სახელმწიფო უწყებას.

ესენია ის რისკები, რომელთაც საჯარო და კერძო სექტორი ხვდება პარტნიორობის პროცესში: აშენების და ჩაბარების რისკი, ახალი ტექნოლოგიების გამოყენების რისკი, დაფინანსების რისკი, გარემოსდაცვითი რისკი, კომერციული ხასიათის რისკი, ოპერირების რისკი, ფინანსური რისკი (გადასახადები, ვალუტის კურსი), საკანონმდებლო გარემოს რისკი, რეგულაციების რისკი, პოლიტიკური გარემოს რისკი, ფორსმაჟორი (სულაბერიძე, 2016).

ასმ-ს ფარგლებში კონტრაქტირება მიზნად ისახავს ეფექტურობასა და ეფექტიანობაზე ყურადღების გამახვილებას, მიწოდებული სერვისების ხარისხის გაუმჯობესებასა და ფასის გაიაფებას (ე.წ. „ჭკვიანი მყიდველის“ პრინციპით), სერვისის მიწოდების ალტერნატიული საშუალებების მოძიებას, პარტნიორობას კერძო სექტორთან და სედეგად, მუდმივ გაუმჯობესებაზე ორიენტირებას (ხარისხის მართვის მენეჯმენტის პრინციპის თანახმად).

რა არის PPP-ის სარგებელი? უპირველესად ეს არის ხარისხის ფასთან თანაფარდობა - კონკურენტული სატენდერო პროცესების მეშვეობით PPP მოდელის ხარჯთეფექტურობა პროექტის განხორციელების ყველა ეტაპზე გათვალისწინებული. შემდეგ კი ხელმისაწვდომობა - PPP - ის გამოყენებით დაფინანსების მოზიდვისას, მთავრობას შეუძლია წარმატებით განახორციელოს აუცილებელი ინვესტიციები მასშტაბურ ინფრასტრუქტურაში, რომელიც საჭიროა საზოგადოებისა და მოქალაქეებისთვის და პროექტის ღირებულება დაფაროს გრძელვადიან პერიოდში, რაც უზრუნველყოფს მოქალაქეების მიერ სარგებლის

მიღებას ჩვეულებრივზე უფრო მალე. სტატისტიკურად დადასტურებულია, რომ PPP მოდელი ძალზე წარმატებულია პროექტების ვადებში შესრულების მხრივ, რადგან პროექტთან დაკავშირებული რისკები სახელმწიფოდან კერძო სექტორს გადაეცემა. ერთი კონტრაქტი მთავრობასა და კერძო სექტორს შორის - ეს გაცილებით მარტივია სამართავად და ბიუროკრატიაც მინიმუმამდეა დაყვანილი. (news.ge 2016)

4. კვლევის შედეგები

საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფარგლებში განხორციელებული პროექტები

მსოფლიო ბანკის განმარტების თანახმად, საჯარო-კერძო პარტნიორობა არის შეთანხმება საჯარო და კერძო სექტორის წარმომადგენლებს შორის, რომლის დროსაც რიგ მომსახურებას, რომელიც სახელმწიფოს ვალდებულებას წარმოადგენს, კერძო სექტორი ახორციელებს. საჯარო-კერძო პარტნიორობა ეფუძნება ხელშეკრულებას, რომელიც ნათლად განსაზღვრავს სერვისის მიწოდებასთან დაკავშირებით მხარეთა უფლება მოვალეობებს (საია, 2015). საჯარო-კერძო პარტნიორობა უმეტესწილად გამოიყენება მსხვილმასშტაბიანი პროექტების განსახორციელებლად და ისეთ სფეროებთან მიმართებით, როგორებიც არის ინფრასტრუქტურა, გარემოს დაცვა, ჯანდაცვა და სხვა.

საქართველოს მთავრობის კანცელარია. საჯარო სამართლის იურიდიული პირს - სოციალური მომსახურების სააგენტოსა და სს „ლიბერთი ბანკს“ შორის

გაფორმებული ხელშეკრულება. აღნიშნული ხელშეკრულების თანახმად, სს „ლიბერთი ბანკი“ იღებს ვალდებულებას, უსასყიდლოდ უზრუნველყოს სოციალური გასაცემლების დარიგება, მათ შორის: უსასყიდლოდ გასცეს თანხები ბენეფიციარებზე, უსასყიდლოდ გაუხსნას ანგარიში და გასცეს პლასტიკური ბარათი, უსასყიდლოდ მიუტანოს პენსია პენსიონერს საცხოვრებელ ადგილზე (განსაზღვრულ შემთხვევებში), უსასყიდლოდ მოემსახუროს პენსიონერს სხვა საბანკო დაწესებულებაში კუთვნილი პენსიის გადატანა/ გადარიცხვის ოპერაციებზე.

ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო. საერთაშორისო საკვები პროდუქტებისა და უალკოჰოლო სასმელების გამოფენის “GULFOOD 2014“ - ის ორგანიზატორებთან გაფორმებული ხელშეკრულება, რის შედეგადაც 9 ქართულ კომპანიას საშუალება მიეცა, 2013 წლის 27-29 თებერვალს ქ. დუბაიში გამართულ საერთაშორისო გამოფენაზე საკუთარი პროდუქცია წარედგინა. გამოფენაზე მონაწილეობის მიზანს წარმოადგენდა ქართული კომპანიებისათვის ახალი სავაწრო პარტნიორობის შექმნა, საქმიანი ურთიერთობების დამყარება და არაბთა გაერთიანებული საემიროების ბაზარზე ექსპორტის გაზრდა. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფარგლებში სახელმწიფომ ანაზღაურა საგამოფენო ხარჯების ნაწილი, ხოლო დარჩენილი თანხა, დაახლოებით 40%, მონაწილე კომპანიებმა დაფარეს.

თბილისის საერთაშორისო აეროპორტის პროექტი, რომლის ხელშეკრულების მხარეები არიან საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს შპს „საქართველოს აეროპორტების გაერთიანება“ და შპს „ტავ-ურბან საქართველო“. პროექტი 2005 წლიდან ამოქმედდა. აღნიშნული ხელშეკრულება წარმოადგენს კონცესიის ხელშეკრულებას (Build Operate Transfer – BOT). ხელშეკრულების თანახმად, შპს „ტავ-ურბან საქართველო“ თბილისის საერთაშორისო აეროპორტის

ოპერირებას 2027 წლამდე განახორციელებს, რის შემდგომაც ინფრასტრუქტურა სახელმწიფოს საკუთრებაში დაუბრუნდება.

აეროპორტის პროექტი ერთ-ერთი უმსხვილესი ინვესტიციაა საქართველოს ეკონომიკაში საჯარო-კერძო პარტნიორობის მექანიზმის გამოყენებით. ჯამში აღნიშნული ინფრასტრუქტურის შექმნისთვის განხორციელებულმა ინვესტიციამ 100 მილიონ აშშ დოლარს მიაღწია.

მეორე და არანაკლებ მმნიშვნელოვანი ინფრასტრუქტურული პროექტი, რომელიც ასევე BOT-ის მოდელით ხორციელდება არის ანაკლიის ღრმაწყლოვანი პორტის პროექტი. აღნიშნულ პროექტთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობას უკვე გამოქვეყნებული აქვს მოწვევა ინტერესთა გამოხატვის შესახებ.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო ალფამედიკის სატენდერო განვითარების დირექტორის ლეო მაკკენას შეფასებით, კერძო და საჯარო თანამშრომლობის ფორმატის ფარგლებში სამი კლინიკის თბილისის ბავშვთა ინფექციური კლინიკური საავადმყოფოსა და ონკოლოგიური ცენტრის სრული რეაბილიტაციის პროექტი ადგილობრივი მოსახლეობისთვის სამუშაო ადგილების შექმნას შეუწყობს ხელს. მისივე თქმით, აღნიშნული პროექტის ღირებულება 0.5 მილიარდი ლარი იქნება.

რაც შეეხება ფულად ინვესტიციებსა და პროექტის ხარჯთეფექტურობას, ალფამედიკის დირექტორი განმარტავს: „კოსპიტალების პროექტზე ნაწილი იქნება მიწოდებული წილობრივი მონაწილეობით. ორი მოწილე პარტნიორი გახლავთ „ალფამედიკი“ და „საპარტნიორო ფონდი“. სწორედ ეს წილობრივი მონაწილეობა იქნება მთლიანი დაფინანსების 40%. 60% კი მსესხებლებისგან დაიფარება.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ მოწოდებული კორესპოდენციის თანახმად, უწყების მიერ საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფარგლებში განხორციელდა შემდეგი ღონისძიებები.

ა) საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 12 მარტს #113 განკარგულებით დამტკიცდა პროფესიული განათლების ინფრასტრუქტურის განვითარების სახელმწიფო პროგრამა - „პროფესიული განათლება დასაქმებისთვის.“ პროგრამა მიზნად ისახავდა პროფესიული განათლების სფეროში კერძო სექტორის როლის გაზრდას, რაც ხელს შეუწყობდა შრომის ბაზარზე არსებული მოთხოვნების დაკმაყოფილებას ადეკვატურად მომზადებული კადრებით.

ზემოაღნიშნული სახელმწიფო პროგრამით გათვალისწინებული ღონისძიებების შესრულების მიზნით, 2008 წლის 23 მაისს შეიქმნა საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროსა და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ერთობლივი კომისია, რომელმაც სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ქონება გადასცა რამდენიმე კერძო სამართლის იურიდიულ პირს; შპს „პროფიუნიტს“, „მილერი და კომპანიას“, „შპს „დემეტრე 96“-ს, შპს დამოუკიდებელ საერო გიმნაზია „შავნაბადას“.

შინაგან საქმეთა სამინისტრო. საჯარო-კერძო პარტნიორობის შეთანხმებების საკმაოდ დიდი ოდენობიდან გამომდინარე, შეუძლებელია თითოეული მათგანის კვლევის ფარგლებში განხილვა, თუმცა არსებობს გარკვეული ასპექტები, რომელზეც უნდა გავამახვილოთ ყურადღება. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ხელშეკრულებების, ურთიერთგაგებისა თუ ურთიერთთანამშრომლობის მემორანდუმის ნაწილი გაფორმებულია საქართველოს და უცხო ქვეყნის საჯარო დაწესებულებებთან, ხოლო ნაწილი - კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან.

5. მონაცემების ანალიზი

გარკვეული შემზღუდველი ფაქტორების გათვალისწინებით კვლევა ჩატარდა ძირითადად სამ უწყებაში. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში, თბილისის იუსტიციის სახლში (ზედა რგოლის მხოლოდ ერთ მენეჯერთან), სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოში (დიგიტალიზაციის ორ ოპერატორთან). კვლევა ეყრდნობოდა თვისებრივი კვლევის დიზაინს, კერძოდ სიღრმისეულ ინტერვიუებს და მეორად ლიტერატურაზე დაყრდნობით „შემთხვევის შესწავლას“. ნაშრომის ეს ნაწილი ძირითადად ეყრდნობა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კვლევას, რომელიც 2015 წელს ჩატარდა. კვლევაში სამინისტროების მიხედვით ჩამოთვლილია ის ძირითადი პროექტები და მათი მოკლე აღწერა, რომელიც საჯარო - კერძო პარტნიორობის საფუძველზე განხორციელდა საქართველოში. კვლევაში გადამწყვეტი აღმოჩნდა „ახალი საქართველო“ პარტიის ლიდერი და საქართველოში საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი რეფორმატორის, გიორგი ვაშაძის ინტერვიუ.

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო (შემდგომში სამინისტრო) არის საქართველოს კონსტიტუციის 812 მუხლისა და „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად შექმნილი სამთავრობო დაწესებულება, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების ამოცანებს. (საქართველოს მთავრობის დადგენილება). სწორედ აღნიშნული სამინისტროა მოწინავე საჯარო - კერძო პარტნიორობის პროექტების განხორციელებაში, ამიტომაც, ამ უწყებაში ჩატარებულმა ინტერვიუებმა მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა კვლევის საბოლოო რეზულტატზე.

კვლევის პირველი ჰიპოთეზა, რომლის მიხედვითაც, რეფორმის წარმატებაზე მოქმედი ერთ-ერთი ძირითადი ფაქტორი პოლიტიკური გარემოა, დადასტურებულად მიგვაჩნია. „ვარდების რევოლუციის შემდეგ“ დაიწყო ასმ-ს პრინციპების სწრაფი დანერგვა. 2012 წელს ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ შეიმჩნევა ასმ-ს პრინციპებზე ნაწილობრივ უარის თქმა და ამ მხრივ ინვესტიციების რაოდენობის შემცირებაც. ახალი საჯარო მენეჯმენტი ნაწილობრივ ჩაანაცვლა ახალმა ვებერიანულმა სისტემამ. ახალმა ხელისუფლებამ „სამართლიანობის“ პრინციპის „აღდგენა“ დაისახა მიზნად, და ეს ყველაფერი სახელმწიფოს როლის ზრდის ხარჯზე გააკეთა, მაშინ როდესაც, „ვარდების რევოლუციის“ მოთავეების მიზანი სახელმწიფოს როლის შემცირება, ბიუროკრატის შემცირება და სახელმწიფო სერვისების მიწოდების კერძო სექტორისთვის გადაცემა იყო. შესაბამისად, იმ უწყების პოლიტიკურ წონასა და გავლენაზე, რომელიც რეფორმას უდგას სათავეში, ბევრია დამოკიდებული. საქართველოს მაგალითი აჩვენებს, რომ რეფორმა ხორციელდება იმ შემთხვევაში, როდესაც მას პოლიტიკურად ძლიერი ფიგურა უდგას სათავეში.

კვლევის პროცესში ასევე დადასტურდა მეორე ჰიპოთეზაც, რომლის თანახმადაც საქართველოს გეოგრაფიული ადგილმდებარეობა მოიაზრება რეფორმის წარმატების ერთ-ერთ ფაქტორად. როგორც ზემოთაც აღვნიშნეთ, საჯარო - კერძო პარტნიორობის პროექტებით პირველ რიგში ტრანსპორტისა და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის სფეროები სარგებლობენ. ეს უკანასკნელი კი პირდაპირ კავშირშია აეროპორტების, პორტების, გზატკეცილებისა და ხიდების აშენებაში. საქართველო ტრანზიტული ქვეყანაა, ეს ფაქტორი კი აორმაგებდა ინვესტორთა დაინტერესებას.

კვლევის პროცესში ასევე გამოვლინდა რეფორმის წარმატებაზე მოქმედი ისეთი ფაქტორები, როგორებიცაა, რეფორმაზე მომუშავე საჯარო და კერძო აქტორების და პროექტზე მომუშავე გუნდის კომპეტენცია და ასევე, მოქალაქეების მზაობა აღნიშნული რეფორმის განსახორციელებლად.

დასკვნა და რეკომენდაციები

აღნიშნულ ნაშრომში თვისებრივი კვლევის მეთოდოლოგიის გამოყენების გზით მოხდა რეფორმის ერთ - ერთი მიმართულების, საჯარო - კერძო პარტნიორობის პროექტების წარმატებით განხორციელებაზე მოქმედი ფაქტორების ანალიზი. კვლევის პროცესში დადასტურდა შემდეგი ორი ჰიპოთეზა: რეფორმის წარმატებით განხორციელებაზე ყველაზე დიდი გავლენა ჰქონდა პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღებ ფიქსურებსა და საქართველოს გეოგრაფიულ ადგილმდებარეობას. რესპოდენტებმა სხვა მნიშვნელოვანი ფაქტორებიც დაასახელეს პროექტის წარმატებისას. მოქალაქეების მზაობა და სურვილი ცვლილებებისა და საჯარო-კერძო პარტნიორობის კომპეტენცია.

რომ შევაჯამოთ კერძო სექტორთან კონტრაქტირების უპირატესობები, შეიძლება ითქვას, რომ მომსახურების მიწოდების ეს ალტერნატივა არის უფრო იაფი, ნაკლებხარჯიანი, უფრო მოქნილი და ადაპტირებადი გარემოსთან, სახელმწიფოს, როგორც დამკვეთს, საშუალება ეძლევა სპეციფიკური მომსახურებისთვის აირჩიოს ისეთი კონტრაქტორი, რომელიც ამ სფეროში განსაკუთრებულ გამოცდილებასა და უნარ - ჩვევებს ფლობს, რომელსაც ჰყავს ამ კონკრეტული საქმის პროფესიონალები. (დოლიძე, 2015)

ოსბორნი თავის ნაშრომში აღნიშნავს, რომ კონტრაქტირება კერძო სექტორში ხელს უწყობს კონკურენციის განვითარებასა და ერთგვარი ბუნებრივი გადარჩევის პროცესების წარმართვას.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. აბაშიძე, არჩილ, (2016), სადისერტაციო ნაშრომი „საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში: ძირითადი მიმართულებები და გამოწვევები“.
2. აზიის განვითარების ბანკი. საჯარო - კერძო პარტნიორობის სახელმძღვანელო.
3. დოლიძე, ნინო, (2015), საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი. „პროფესიული განვითარებისა და ტრენინგის სისტემის მოდელები საქართველოს საჯარო სექტორში.“
4. დოლიძე, ნინო. „ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის თავისებურებები განვითარებად ქვეყნებში.“
5. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია), (2015), საჯარო - კერძო პარტნიორობა. საქართველოში არსებული ტენდენციები, ავტორები: ჭარელი, სოფიო. სალაძე სულხან. რედაქტორი: სვანიძე ირაკლი.
6. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დადგენილება #70 (2016 წლის 11 თებერვალი), ქ. თბილისი. <http://www.economy.ge/?page=debuleba> (მოძიებულია 15.07.2017)
7. საჯარო-კერძო პარტნიორობის ცენტრი. <http://ppp.ge/allblog/> (მოძიებულია 21.06.2017)
8. სულაბერიძე, ირაკლი, (2016), სამაგისტრო თეზისი „საჯარო - კერძო პარტნიორობების განვითარების შესაძლებლობები საქართველოში“.
9. სტატია „რას გულისხმობს სახელმწიფოსა და კერძო სექტორს შორის პარტნიორობის მოდელი?“ (01.03.2016) <http://news.ge/ge/news/story/171677-ras-guliskhmobs-sakhelmtsifosa-da-kerdzo-seqtors-shoris-partniorobis-ppp-modeli> (მოძიებულია 01.07.2017)
10. The critical review of new public management model and its criticisms.

<http://scialert.net/fulltext/?doi=rjbm.2011.35.43>

11. Dunn, N. William and Miller, Y. David, (2006), "Critical Theory of New Public Management", Graduate School of Public and International Affairs and Macedonia Graduate Center for Public Policy and Management University of Pittsburgh.
12. Denhardt, V. Janet and Denhardt, B. Robert, (2007), "The New Public Service Book", Serving, not steering.
13. Gruening, Gernod, (2001), "Origin and Theoretical basis of New Public Management". Arbeitsbereich Pubic Management, Hamburg, Germany.
14. Haque, M. Shamsul "New public management; origins, dimensions, and critical implications. National University of Singapore, Singapore. Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS).
15. International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences. New Public Management, PP. 12553-12558
16. Lynn, Laurence, (2006), New Public Management Comes to America, Sydney Stein, Jr. Professor of Public Management Emeritus. The University of Chicago.
17. "The origin of management" and "the origin of administration".
<http://www.slideshare.net/diwassharma71/origin-of-management>
18. Peters, Guy and Wright, Vincent, Public Policy and Administration. Classical Public management VS New Public Management.
19. Pollitt, 1993. Managerialism and the Public Services, 2nd edition Blackwell, Oxford, UK.
20. Vigoda, Eran, (2003), New Public Management, University of Haifa, Israel.

21. Wilson, Woodrow, (1886), The Study of Administration

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

Tamta Dondoladze

MA in Public Administration and Public Policy

Assessment of the Benefits of New Public Management in Georgia

Thesis prepared for the Master's Degree in Public Administration

Under the Supervision of Prof:
Nana Macharashvili

Tbilisi

2017