

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტი

სოციალურ და პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი
სახელმწიფო მართვა და საჯარო პოლიტიკა



საჯარო ორგანიზაციების მიერ ინიცირებულ საკითხთა ჩავარდის
განმაპირობებელი ფაქტორები: შემთხვევათა ანალიზი

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია სახელმწიფო მართვისა და საჯარო
პოლიტიკის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

მაგისტრანტი: ქრისტინა ავალიანი

ხელმძღვანელი: ნანა მაჭარაშვილი - ასოცირებული პროფესორი

თბილისი, საქართველო

2018 წელი

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University
Faculty of Social and Political Sciences
Public Administration and Public Policy



Factors that are responsible for the failure of issues initiated by public organizations: Cases analysis

Master thesis is done to obtain Master's Degree in Public Administration and Public policy

Master Student: Kristina Avaliani

The head: Nana Macharashvili – Associate Professor

Tbilisi, Georgia

2018

სარჩევი

1) ანოტაცია -----	გვ. 5
2) შესავალი -----	გვ. 8
3) თავი I: იმპლემენტაციის თეორიული ასპექტები -----	გვ. 14
1.1 საჯარო პოლიტიკის იმპლემენტაციის კრიტიკული ანალიზი -----	გვ. 14
1.1.1 იმპლემენტაციის კონცეფცია -----	გვ. 14
1.1.2 პირველი თაობის იმპლემენტაცია -----	გვ. 15
1.1.3 მეორე თაობის იმპლემენტაცია -----	გვ. 15
1.1.4 მესამე თაობის იმპლემენტაცია -----	გვ. 18
1.1.5 გეოგრაფიული არეალი და პოლიტიკის დარგობრივი საკითხის დაფარვა -----	გვ. 18
4) თავი II: პოლიტიკის იმპლემენტაციის ალტერნატიული მიდგომები -----	გვ. 20
2.1 იმპლემენტაციის განსაზღვრება და დეფინიცია -----	გვ. 21
2.2 იმპლემენტაციის განხორციელების წარმატებისა და წარუმატებლობის განმსაზღვრელი ფაქტორები -----	გვ. 23
2.3 პოლიტიკის იმპლემენტაციის შესაძლებლობების გაძლიერება -----	გვ. 24
2.4 მისი იმპლემენტაციის პროცესი -----	გვ. 25
2.5 ახალი საჯარო მართვის რეფორმების განხორციელების პრობლემა: კონტროლისა და სერიოზული მარცხის თეორია -----	გვ. 27
2.6 კეთილდღეობის პოლიტიკის იმპლემენტაცია -----	გვ. 27
4) თავი III: საჯარო ორგანიზაციების მიერ ინიცირებული ჩავარდნილი პროექტები საქართველოში -----	გვ. 30
3.1 შეცდომით რეაბილიტირებული ხიდი ფოთში -----	გვ. 30
3.2 უხარისხო ღორის სპერმის ექსპორტი ოზურგეთში -----	გვ. 32
3.3 ინფრასტრუქტურული პროექტების ჩავარდნა ქუთაისში -----	გვ. 35
3.3.1 ხარვეზები ქუთაისის მერიის ინფრასტრუქტურულ პოლიტიკაში -----	გვ. 36

3.3.2 არასაკმარისი კოორდინაცია ქალაქის მერიასა და წყალმომარაგების კომპანიას შორის -----	გვ. 37
3.3.3 რეკომენდაციები -----	გვ. 38
3.4 მილიონობით ვალი უხარისხო გზებისათვის სამტრედია-გრიგოლეთის ავტომაგისტრალის მშენებლობაში -----	გვ. 40
5) თავი IV: საჯარო ორგანიზაციების მხრიდან გადადგმული ნაბიჯები აღნიშნულ პროექტებთან მიმართებაში -----	გვ. 46
4.1 რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო -----	გვ. 46
4.1.1 არასამთავრობო სექტორის მხრიდან შეფასებული საკითხი ფოთში შეცდომით რეაბილიტირებულ ხიდთან დაკავშირებით -----	გვ. 46
4.2 საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო --	გვ. 47
4.2.1 ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის მერიის კვლევის შედეგები -----	გვ. 47
4.2.2 არასამთავრობო სექტორის მხრიდან შეფასებული უხარისხო ღორის სპერმის ექსპორტი ოზირგეთის მუნიციპალიტეტში -----	გვ. 49
6) თავი V: მონაცემთა ანალიზი -----	გვ. 51
5.1 საკვლევი თემის ჰიპოთეზისა და ქვეჰიპოთეზის ანალიზი -----	გვ. 51
5.2 დასკვნა -----	გვ. 53
5.3 ბიბლიოგრაფია -----	გვ. 54
5.4 დანართები -----	გვ. 57
5.5 კითხვარი -----	გვ. 60

ანოტაცია

აღნიშნული ნაშრომი იკვლევს საჯარო ორგანიზაციების მიერ ინიცირებულ საკითხთა ჩავარდნის განმაპირობებელ ფაქტორებს ორ სხვადასხვა სიტუაციაში: - როგორც პოლიტიკის პროგრამის ინიცირების პროცესში, ისე პილიტიკის განხორციელებისას. დღესდღეობით სახეზე გვაქვს ჩავარდნილი საკითხები და პროექტები, რომლებიც ან ინიცირების პროცესში ვერ იდგამს ფეხს, ან მისი განხორციელების პროცესში განიცდის კრახს. რეალურად, უნდა აღინიშნოს, რომ სხვადასხვა ქეისის განხილვისას იკვეთება რამდენიმე პრობლემა ერთდროულად. სახეუა რიგი ჩავარდნილი მნიშვნელოვანი საკითხები სხვადასხვა დარგობრივი მიმართულებით, რაც საზოგადოებაზე ახდენს უარყოფით გავლენას. პრობლემები ძირითადად იკვეთება ინფრასტრუქტურულ, სოფლის მეურნეობისა და ეკონომიკურ დონეზე. საბოლოოდ, კი ვიღებთ საზოგადოების უკმაყოფილებას, დაუსრულებელ სამუშაოებს და არასწორად ორგანიზებულ პროექტებს. შესაბამისად, კვლების მთავარ მიზანს წარმოადგენს დაიდენტიფიცირდეს პროექტთა და საკითხთა ჩავარდნის განმაპირობებელი ფაქტორები ორივე დონეზე, როგორც ინიცირების ეტაპზე ისე მისი განხორციელებისას. განისაზღვროს ის ინდიკატორები, რომლითაც მოვახდენთ საკვლევი შემთხვევების გააზრებას და ჩავარდნის განმაპირობებელი ფაქტორების იდენტიფიცირებას ასევე, იმპლემენტაციის თეორიაზე დაყრდნობით შემუშავდეს შესაბამისი გადაჭრის გზები.

წინამდებარე კვლევა ითვალისწინებს როგორც პირველადი, ასევე მეორადი წყაროების გამოყენებას. პირველ ეტაპზე კვლევის მიზანს წარმოადგენს სხვადასხვა სტატისტიკური, სამეცნიერო და ანალიტიკური ნაშრომების განხილვა. რაც შეეხება მეორად წყაროს, ეს გახლავთ სიღრმისეული ინტერვიუ, ჩავარდნილი პროექტების განხორციელებაში მონაწილე საჯარო ორგანიზაციების წარმომადგენელ პირებთან: რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურისა და საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს წარმომადგენლებთან, ასევე არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან.

კვლევის მთავარ ამოცანას წარმოადგენს, სხვადასხვა სტატისტიკური, სამეცნიერო და ანალიტიკური ნაშრომების განხილვისა და სიღრმისეული ინტერვიუს გამოყენებით გაირკვას რა ფაქტორები ახდენენ გავლენას საკითხა ჩავარდნაზე ინიცირებისა თუ

განხორციელების ეტაპზე და თეორიის გაანალიზებით შემუშავდეს გადაჭრის გზები ჩავარდნის განმაპირობებელ ფაქტორთა გათვალისწინებით.

საკვლევ საგანსა და კვლევის ობიექტს წარმოადგენს საქართველოს ორი საჯარო ორგანიზაცია და ოთხი შემთხვევა, რომელშიც დაკავშირებულია ამ ორ ინსტიტუტთან:- რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურისა და საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო.

Annotation

This work examines the factors that are framed by the public organizations' initiative as initiating policy initiatives and its implementation. Nowadays we have a lot of failed issues and projects that are in the process of initiating or undertaking its implementation. It should be noted that in discussing various issues several types of problems are simultaneously exposed. There are a number of failed issues with different field managers, which have a negative impact on society. In the cases discussed in the paper, the problems are mainly in the field of infrastructure, agriculture and economics. As a result, the discontent of the society, as well as unsuccessful projects and initiatives caused by unfulfilled and/or unfulfilled work are visible.

The objectives of the study are to examine the factors that have been caused by the public organizations' initiative and/or postponement of factors, Sally Mouny's "Implementation Process Strategy" and the Pressman and Wildavsky's "Implementation" 4 analyzed and timed cases.

This study provides for the use of primary and secondary sources. In the first stage, the secondary source of research is to discuss different statistical, scientific and analytical papers. As for the first source, this is an in-depth interview with representatives of public organizations participating in the implementation of failed projects: representatives of the Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia and the Ministry of Environment Protection and Agriculture, as well as representatives of NGOs.

The main objective of the study is to consider various statistical, scientific and analytical papers and analyzing the impacts of what factors affect the initiation or implementation of the issues of failure and the ways of solving the problem by analyzing the theory.

The research is for two public organizations of Georgia and four cases related to the two institutions: Ministry of Regional Development and Infrastructure and the Ministry of Environment Protection and Agriculture of Georgia.

შესავალი

აღნიშნულ საკითხზე პროფესიული ლიტერატურის დისკუსიები კონცეპტუალურია და როგორც წესი, პრეტენზია არსებობს მკვლევარებში, იმასთან დაკავშირებით, რომ იმპლემენტაციის ჩავარდნებზე მცირე კვლევებია ჩატარებული, უფრო მეტი კი პრობლემის მოგვარებაზე. ამიტომ აუცილებელი გახდა ახალი კრიტერიუმების შემოღება, რომ გაეუმჯობესებინათ კონკრეტული პრობლემის გადაჭრა შესაბამისი გზების მოძიებით.

პოლიტიკის იმპლემენტაციის კვლევა სოციალურ მეცნიერებებს შორის 1970 წლიდან მოყოლებული ცხელი დისკურსის საგანი იყო. პირველად 1973 წელს პრესმანმა და ვილდავსკიმ შემოიტანეს პოლიტიკის იმპლემენტაციის საკითხი. სწორედ ისინი წარმოადგენდნენ კვლევის პირველ თაობას 1970-იანი წლებიდან 1980-იან წლებში, მეორე თაობა 1980-დან 90-იან წლამდე და მესამე თაობის კვლევა 1990 წლიდან შემდგომ იკვეთება.¹

აღსანიშნავია, რომ საჯარო პოლიტიკის იმპლემენტაციის ლიტერატურის უმრავლესობა შემუშავებულია ჩრდილოეთ ამერიკის პერსპექტივებზე დაყრდნობით, იგი ხაზს უსვამს, რომ იმპლემენტაცია მჭიდროდ უკავშირდება მმართველობის პოლიტიკურ პროცესს.²

ცოტა ხნის წინ პოლიტიკის განხორციელების კვლევებში ნაწილობრივი რევოლუცია მოხდა, რადგანაც გაჩნდა ახალი ინტერესები და მისი გამოყენების ახალი ადგილები.

საქართველოს საჯარო ორგანიზაციების მიერ ინიცირებული საკითხებისა და პროექტების გარკვეული ნაწილი სხვადასხვა მიზეზების გამო ვარდება ან დროში იწელება, გვაქვს კიდევ ისეთი სიტუაციაც, როდესაც უხარისხოდ კეთება. ეს მიზეზები განპირობებულია საკითხთა ინიცირების პროცესში ძირითადად ბიუროკრატიული, პიროვნული თუ დაბალი კვალიფიკაციის მქონე კადრების არსებობის გამო. განხორციელების პროცესის შემთხვევაში ადგილი აქვს როგორც ბიუროკრატიულს, როდესაც რამდენიმე ინტიტუტი ერთდროულად არის ჩართული პროცესში, ასევე

¹ Paudel, N. R. (2009). *A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration*. Nepalese Journal of Public Policy and Governance, pp. 38.

² Paudel, N. R. (2009). *A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration*. Nepalese Journal of Public Policy and Governance, pp. 48.

დაუკოორდინირებელ ქმედებებს, შიდა ქვედანაყოფებსა და გარე სტრუქტურებს შორის, რაც იწვევს საკითხის ჩავარდნას. არასწორად განსაზღვრულ ეკონომიკურ, სოციალურ, ტექნიკურ და პროგრამულ ხარვეზებს. ხოლო ორივე შემთხვევისთვის შეიძლება ითქვას, რომ დიდ პრობლემას ქმნის არაკვალიფიციური კადრები და მენეჯმენტის დაბალი დონე. ყოველივე ეს იწვევს მნიშვნელოვან ინფრასტრუქტურულ, ეკონომიურ, სამეუნეო პროექტების ჩავარდნას ან დროში გაწელვას, ბიუჯეტის ხარჯვას და საზოგადოების მხრიდან უკმაყოფილების გამოწვევას.

ბოლო წლებში გვხვდება ინფრასტრუქტურული პრობლემები, რაც შემაფერხებელი ფაქტორია საზოგადოებისთვის. გარდა ამისა, სოფლის მეურნეობის განვითარებასთან დაკავშირებული პროგრამების გატარება, რომელიც უნდა იყოს ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანილი და რასაც საჯარო ორგანიზაციები უნდა აწვდიან, რეალურად სახეზეა მათი ჩავარდნაც. ყოველივე ეს კი ითვალისწინებს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვას არახარისხიან, ჩავარდნილ ან გაჩერებულ პროექტებზე.

საკვლევ საგნად შეირჩა ორი საჯარო ორგანიზაცია როგორც კვლევის ობიექტი: რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროები და მათ მიერ ინიცირებული ოთხი ჩავარდნილი და დროში გაწელილი საკითხი:

- 1) შეცდომით რეაბილიტირებული ხიდი ფოთში;
- 2) უხარისხო ღორის სპერმის ექსპორტი ოზურგეთში;
- 3) ინფრასტრუქტურული პროექტების ჩავარდნა ქუთაისში;
- 4) მილიონობით ვალი უხარისხო გზებისათვის სამტრედია-გრიგოლეთის ავტომაგისტრალის მშენებლობაში.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, **კვლევის მიზნები** შემდეგნაირად განისაზღვრა:

- 1) საჯარო ორგანიზაციების მიერ ინიცირებული ჩავარდნილი და დროში გაწელილი საკითხების გამომწვევი ფაქტორების შესწავლა;
- 2) ოთხივე ზემოთხსენებული საკითხის გაანალიზება Sally Mounts-ის იმპლემენტაციის პროცესის სტრატეგიასთან და პრესმანისა და ვილდავსკის

„საჯარო იმპლემენტაციის“ შედარება საქართველოს საჯარო ორგანიზაციების მიერ საკითხთა განხორციელების მიდგომის „საჯარო იმპლემენტაციის“ სამი თაობის წარმომადგენელთა თეორიებში.

საკვლევი ამოცანები:

- 1) საჯარო ორგანიზაციების მიერ წარმოდგენილი ოთხი საკითხის ჩავარდნის და დროში გაწელვის გამომწვევი ფაქტორების დადგენა მათი ინიცირებისა თუ განხორციელების ეტაპზე;
- 2) შესაბამისი საჯარო ორგანიზაციების მხრიდან შემუშავებული საკითხთა იმპლემენტაციის პრობლემების გადაჭრის გზების შედარება Sally Mounts-ის იმპლემენტაციის პროცესის სტრატეგიასთან.

საკვლევ ინსტრუმენტად შემუშავდა ნახევრად სტრუქტურირებული კითხვარი ორი სხვადასხვა მიმართულებით: ერთი გამიზნულ იქნა საჯარო ორგანიზაციების წარმომადგენლების პოზიციის დასაფიქსირებლად, ხოლო მეორე მესამე სექტორის წარმომადგენლებისათვის, როგორც შედარების ინსტრუმენტი მისი უშუალო შემსრულებლების პოზიციის საპირწონედ.

საკვლევი კითხვები:

- 1) რა ფაქტორების გავლენა იწვევს საჯარო ორგანიზაციების მიერ ინიცირებული საკითხების ჩავარდნას, როგორც პოლიტიკისა და პროგრამების ინიცირების პროცესში, ისე მათი განხორციელებისას?
- 2) როგორ ახდენენ რეაგირებას საჯარო ორგანიზაციები წამოჭრილ პრობლემაზე?

საკვლევი ჰიპოთეზა:

- 1) საჯარო ორგანიზაციებში ინიცირებულ საკითხთა ჩავარდნის განმაპირობები ფაქტორები შემუშავებისა და/ან განხორციელების პროცესში გამოწვეულია დაბალი კვალიფიკაციის მქონე კადრებითა და ბიუროკრატიული სისტემის არსებობით;
- 2) საჯარო ორგანიზაციების მიერ ჩავარდნილ ინიცირებულ საკითხებზე რეაგირება ხდება გვიან, რადგან არ მუშაობს მაკონტროლებელი ან/და მონიტორინგის სისტემა, რომელიც გადააკონტროლებს მას, მანამ სანამ პრობლემის ესკალაცია არ მოხდება.

ცვლადების ოპერაციონალიზაცია:

საკითხების ჩავარდნა - Sally Mounts-ის იმპლემენტაციის სტრატეგიაში გამოიყენება ის საფეხურები, რომლებიც გავლენას ახდენს განხორციელების პროცესზე (იხილეთ დანართი N2). სადაც, ხედვა, სტრატეგია, განხორციელების გეგმა, ანგარიშვალდებულებები, ბოლო ვადები, მესაკუთრეობა, მონიტორინგის სისტემა ერთმანეთთან ურთიერთკავშირშია ჩართულობის, კომუნიკაციის, კონკრეტიკის, მოქმედებისა და ადაპტაციის კუთხით და განსაზღვრავს საკითხების ჩავარდნის მიზეზების სავარაუდო ადგილს.

ბიუროკრატიულობა და დაბალი კვალიფიკაციის მქონე კადრები - ვებერი რაციონალური ბიუროკრატიის ნიშნებში გამოყოფს კვალიფიციურ პერსონალსა და მკაცრ იერარქიულ სტრუქტურას³. ორივე მათგანი კი გავლენას ახდენს საკითხთა იმპლემენტაციის პროცესში და სწორედ ისინი განსაზღვრავენ მათ ჩავარდნას ან დროში გაწელვას.

კვლევა ეფუძნება თვისებრივი კვლევის ანალიზს, რომელიც ითვალისწინებს, როგორც პირველადი, ასევე მეორადი წყაროების გამოყენებას. პირველ წყაროს წარმოადგენს სტატისტიკური, სამეცნიერო და ანალიტიკური ნაშრომების განხილვა, მედიის ანალიზი. ხოლო მეორადი წყაროა ინტერვიუ, საკითხის ირგვლივ ინფორმირებულ პირებთან, მის უშუალო შემსრულებლებთან, არასამთავრობო სექტორთან და გამშუქებელ მედიასთან.

სიღრმისეული ინტერვიუს შემთხვევაში მოხდა მიზნობრივი შერჩევა, რადგან კვლევისთვის ეფექტური შერჩეულ იქნას ისეთი რესპოდენტები, რომლებსაც აქვთ უფრო მეტი ინფორმაცია, ცოდნა საკითხის ირგვლივ და/ან უაშუალოდ იღებენ მონაწილეობას საკითხის ინიცირებისა თუ განხორციელების პროცესში ან აშუქებენ, აანალიზებენ მის მსვლელობას.

კვლევაში თეორიულ ჩარჩოდ გამოყენებულია პრესმანისა და ვილდავსკის საჯარო იმპლემენტაცია. იგი განიხილავს პოლიტიკის იმპლემენტაციის კვლევის საკითხებს. მას

³ აბაშიძე, არჩილ. (2016). *საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში: ძირითადი მიმართულებები და გამოწვევები*. თბილისი, გვ. 27.

ჰყავდა სამი თაობის წარმომადგენლები, რომლებიც განსხვავებულ დროში განსხვავებულ ხედვას გვთავაზობენ.

პირველი თაობის წარმომადგენლები იკვლევდნენ იმპლემენტაციის პრობლემებს, კერძოდ, პოლიტიკას, გადაწყვეტილებებისა და იმპლემენტაციის პროგრამების გაურკვეველ მხარეებს. ისინი ემხრობოდნენ ზემოდან-ქვემოთ (top-down) გადაწყვეტილების მიღებას მენეჯმენტის დონეზე.

მეორე თაობის წარმომადგენლები ფოკუსირებულნი იყვნენ იმპლემენტაციის ანალიზის ჩარჩოს განვითარებაზე, რაც მოიცავს უმინშენელოვანესი პერსპექტივების პრიორეტიზირებას და მათ სინთეზს. ისინი მენეჯმენტს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში განიხილავდნენ ქვემოდან-ზემოთ (bottom-up).

მესამე თაობის წარმომადგენლებმა წარმოადგინეს თეორიული ხედვა. აქ პოლიტიკის განხორციელებას ყოფენ მიკრო და მაკრო დონეზე და ასაბუთებენ, რომ ინდივიდუალურმა შემსრულებლებმა მიკრო სამყაროდან ინტეგრირება უნდა მოახდინონ მაკრო სამყაროში. ამასთანავე მაკრო დონე მუშაობს სისტემის დონეზე. მიკრო კი პირიქით, მოქმედებს ინდივიდუალურ დონეზე.⁴

ასევე, იმპლემენტაციის კონცეფციაში ელმორმა გამოავლინა ეფექტიანი იმპლემენტაციის ოთხი ძირითადი კომპონენტი, რომელიც წარმოდგენილი საკითხების გაანალიზების საშუალებას იძლევა თითოეულ კომპონენტში:

- 1) მკაფიოდ განსაზღვრული საკითხები და ამოცანები, რომელიც ზუსტად განსაზღვრავს პოლიტიკას;
- 2) მენეჯმენტის გეგმა, რომელიც გამოყოფს ამ ამოცანებს, შესრულების სტანდარტებს შეიმუშავებს ქვედანაყოფებისთვის;
- 3) სუბიექტების მუშაობის ობიექტური საშუალებების გამოვლენა;
- 4) მენეჯმენტის კონტროლი და სოციალური სანქციების სისტემის ფუნქციონირება, რომლებიც ანგარიშვალდებულს ხდიან მათ, რომ თავი დაიზღვიონ ჩავარდნებისგან.⁵

⁴ Paudel, N. R. (2009). *A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration*. Nepalese Journal of Public Policy and Governance, pp. 38-45.

⁵ Paudel, N. R. (2009). *A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration*. Nepalese Journal of Public Policy and Governance, pp. 37.

ხოლო Allan Harvey და George W. Gershefski თავიანთ სტატიაში “იმპლემენტაციის განხორციელების წარმატებისა და წარუმატებლობის განმსაზღვრელ ფაქტორებში“ იმპლემენტაციას სამ ნაწილად ყოფენ, რაც საშუალებას იძლევა კვლევაში რამოდენილი საკითხების იმპლემენტაციის დონის განსაზღვრას:

- 1) იმპლემენტაციის წარმატება - აქ იგულისხმება მენეჯმენტის გადაწყვეტილება, რომ მეცნიერთა გუნდის რეკომენდაციების განხორციელება არსებითად მნიშვნელოვანია მისი მოდიფიკაციის გარეშე. მთავარი მიზანი წარმატების მიღწევაა.
- 2) ნაწილობრივი იმპლემენტაცია - აქ იგულისხმება იმპლემენტაციის რეკომენდაციების შეცვლილი ვერსიით განხორციელება. როცა საბოლოო მიზანი ისე არ შესრულდა, როგორც ეს თავდაპირველად დაიგეგმა. მენეჯმენტი ეფექტიანი იყო პროექტისთვის დაწყებული პრობლემების რეალურ გადაწყვეტასთან მიმართებაში.
- 3) იმპლემენტაციის მარცხი - ამ შემთხვევაში მენეჯმენტმა გადაწყვიტა პრობლემის მოგვარება გარკვეულწილად პრობლემასთან გამკლავებით, ვიდრე იმ რეკომენდაციის გათვალისწინებით, რომლითაც ხელმძღვანელობდნენ მეცნიერთა გუნდი, ან თუკი არ გაითვალისწინებს მეცნიერთა აზრს პრობლემის გადასაჭრელად, რომელიც მათ შესთავაზეს.⁶

⁶ Allan Harvey and George W. Gershefski. (1970). *Factors Making for Implementations Success and Failure*. Management Science, pp. B-314.

თავი I: იმპლემენტაციის თეორიის ასპექტები

1.1 საჯარო პოლიტიკის იმპლემენტაციის კრიტიკული ანალიზი

ეს სტატია კრიტიკულად იკვლევს საჯარო პოლიტიკის განხორციელების თეორიას, განიხილავს პოლიტიკის განხორციელების კვლევის საკითხებს და ასეთი თეორიის გამოყენების შესაძლებლობას. აღნიშნული დოკუმენტი განიხილავს ლიტერატურას, რომელიც დაკავშირებულია საჯარო პოლიტიკის განხორციელებასთან. პირველი თაობის განმახორციელებელი მკვლევარები იმპლემენტაციის პრობლემების პოლისებს იკვლევენ. კერძოდ, პოლიტიკის, გადაწყვეტილებებისა და იმპლემენტაციის პროგრამების გაურკვევლობას. მეორე თაობის კვლევები ფოკუსირდება "იმპლემენტაციის ანალიტიკური ჩარჩოს განვითარებაზე", რაც მოიცავს ტოპ-პერსპექტივებს და მის სინთეზს. შესაბამისად, მესამე თაობის კვლევამ უნდა გაითვალისწინოს მკაფიო იმპლემენტაციის თეორიის შემუშავება, რომელიც ჯერ განხორციელების პროცესშია.⁷

1.1.1 იმპლემენტაციის კონცეფცია

პოლიტიკის იმპლემენტაცია შეიძლება განიხილებოდეს როგორც ურთიერთქმედების პროცესი მიზნებსა და შესაბამისი მოქმედებების დაკმაყოფილებაზე. პოლიტიკის იმპლემენტაცია მოიცავს იმ ქმედებებს საჯარო და კერძო პირების ან ჯგუფების მიერ, რომლებიც მიმართულია პოლიტიკის გადაწყვეტილებებზე ჩამოყალიბებული მიზნების მისაღწევად.

ეს ცვლადები შეიძლება ფართოდ იყოს კლასიფიცირებული: როგორც პრობლემ(ებ)ის გამტარიანობა, ამ დებულების აზრი არის ის, რომ იგი დადებითად ასახავს განხორციელების პროცესს და სხვადასხვა პოლიტიკური ცვლადების ეფექტი ნორმატიული მიზნების მისაღწევად დაბალანსებულია.

⁷ Paudel, N. R. (2009). *A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration*. Nepalese Journal of Public Policy and Governance. Pp. 36

O'Toole განსაზღვრავს პოლიტიკის იმპლემენტაციას, სადაც აშკარაა მთავრობის განზრახვა რაღაცის შეჩერების ან გარკვეული ქმედებების გამოვლენა საბოლოო გავლენის მოსაპოვებლად.

პოლიტიკის ციკლის ფარგლებში, პოლიტიკის იმპლემენტაცია ეხება იმას, თუ როგორ პოლიტიკას ეფუძნებოდნენ მთავრობები.⁸

1.1.2 პირველი თაობის იმპლემენტაცია

პირველი თაობის იმპლემენტაციის წარმომადგენლები პრესმანი და ვილდავსკი არიან. მათი ანალიზი მიმართული იყო პოლიტიკის იმპლემენტაციის პრობლემის აღმოსაჩენისკენ - პოლიტიკისა და განხორციელებული პროგრამების გაურკვეველი ურთიერთობა - და მისი ფართო პარამეტრების ჩამოყალიბებისკენ.

1.1.3 მეორე თაობის იმპლემენტაცია

მეორე თაობის კვლევების დანერგვა, რომლებიც მიმართულია პოლიტიკისა და პრაქტიკის ურთიერთობების აღწერასა და ანალიზზე, წარმოადგენდა პოლიტიკის, პრაქტიკისა და ანალიზისთვის მნიშვნელოვან გაკვეთილებს. მაგალითად, პოლიტიკას ყოველთვის არ შეუძლია მანდატის გამოყენება, რომ განსაზღვროს თუ რა მნიშვნელობა ექნება ადგილობრივ დონეზე შედეგებს. ეფექტური განხორციელება მოითხოვს ზეწოლისა და მხარდაჭერის სტრატეგიულ ბალანსს. საბოლოო ჯამში, პოლიტიკირებული ცვლილება უმნიშვნელო ერთეულის პრობლემა ხდება.

ზემოდან-ქვემოთ (top-down) პერსპექტივა მიიჩნევს, რომ პოლიტიკის მიზნები შეიძლება განისაზღვროს პოლიტიკოსების მიერ და ეს იმპლემენტაცია წარმატებით განხორციელდება გარკვეული მექანიზმების შექმნის გზით. სასიცოცხლო მნიშვნელობა აქვს ისეთი პოლიტიკის დამკვიდრების შესაძლებლობას, განახორციელოს კონტროლი გარემოსა და განხორციელებლებზე.

⁸ Paudel, N. R. (2009). *A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration*. Nepalese Journal of Public Policy and Governance. Pp. 36-37

ჯეფრი პრესმანმა და აარონ ვილდავსკიმ (1973) განიხილეს, რომ ის თუ რამდენად წარმატებულია იმპლემენტაცია დამოკიდებულია სხვადასხვა ორგანიზაციებსა და ადგილობრივ დონეზე დეპარტამენტებს შორის ურთერთობებზე (იხილეთ ცხრილი N1).
ცხრილი N1

Table 1. Differences between Top-down and Bottom-up Implementation Perspectives

Variables	Top-down perspective	Bottom perspective
Policy decision-maker	Policymakers	Street-level bureaucrats
Starting point	Statutory language	Social problems
Structure	Formal	Both formal and informal
Process	Purely administrative	Networking, including administrative
Authority	Centralization	Decentralization
Output/Outcomes	Prescriptive	Descriptive
Discretion	Top-level bureaucrats	Bottom-level bureaucrats

ზემოდან-ქვემოთ (top-down) პერსპექტივა ხაზს უსვამს პრობლემებისა და ფაქტორების ფორმალურ კავშირს, რაც ადვილად მანიპულირებს ცენტრალურ დონეზე და იწვევს მის კონტროლს. ინტერესი მიმართულია ისეთ საკითხებზე, როგორცაა დაფინანსების წყაროები, ფორმალური ორგანიზაციული სტრუქტურები და ავტორიტეტული ურთიერთობები ადმინისტრაციულ ერთეულებს შორის, რეგულაციები და ადმინისტრაციული კონტროლი, როგორცაა ბიუჯეტი, დაგეგმვა და შეფასების მოთხოვნები. მისი მკვლევარები ყურადღებას ამახვილებენ კონკრეტულ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებაზე, როგორც წესი, კანონის ფარგლებში. ისინი ახორციელებენ სისტემის დანერგვას, ხშირად მაღალი დონის გადაწყვეტილების მიმღებ პირებთან.

Top-downer-ების მოდელი განიხილავს იმპლემენტაციას როგორც წმინდა ადმინისტრაციულ პროცესს და არ ახდენს იგნორირებას პოლიტიკურ ასპექტებზე არამედ ცდილობს მათ აღმოფხვრას.

ისინი განსაკუთრებულ აქცენტს ამყარებენ კადრებზე, როგორც ძირითად აქტორებზე. ეს კრიტიკის ორი ძირითადი ვარიანტია. ერთნი განიხილავენ ნორმატიული თვალსაზრისით, რომ ადგილობრივი სერვისის მიმღებები არიან ექსპერტები და სწორედ, მათ აქვთ ჭეშმარიტი პრობლემების გაგებაზე ხელმისაწვდომობა. შესაბამისად, ისინი უკეთეს მდგომარეობაში არიან მიზანმიმართული პოლიტიკის შეთავაზებისას. მეორე კრიტიკა ისაა, რომ ზემოხსენებულებს უგულვებელყოფენ პოლიტიკის მოდიფიკაციის ან რეალობის დამახინჯების განმცხადებელთა ხელით.

მისი სისუსტე ასევე მდგომარეობს იმაში, რომ მას არ გააჩნია ქცევითი საფუძველი. როგორც რაციონალური მოდელი პრაქტიკაში მიუწვდომელია, შედეგი ყოველთვის იქნება იმპლემენტაციის ჩავარდნები.

ქვემოდან-ზემოთ (bottom-up) მოყვანილი პერსპექტივა ყურადღებას უთმობს ფორმალურ და არაფორმალურ ურთიერთობებს, რომლებიც წარმოადგენენ პოლიტიკის შემუშავების და დანერგვის ქვესისტემებს. ყურადღება გამახვილებულია პიროვნებაზე და მათ ქცევაზე, ამ თვალსაზრისით ქუჩის დონის ბიუროკრატები პოლიტიკურ პროცესებში ცენტრალიზებული არიან.

Hull და Hjern (1987) ფოკუსირებულნი არიან ადგილობრივი ქსელების როლზე, რომლებიც ახდენენ ამ პრობლემის იმპლემენტაციის პროცესში არსებულ გავლენას და ასევე, გვთავაზობენ მათი ქსელების იდენტიფიცირების გზას. მათი თქმით, ცენტრალური ინიციატივები ცუდადაა ადაპტირებული ადგილობრივი პირობებით. პროგრამის წარმატება მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია ადგილობრივი იმპლემენტაციის სტრუქტურის მქონე პირთა უნარ-ჩვევებზე, რომლებსაც შეუძლიათ ადგილობრივ პირობებში ადაპტირება. აქედან გამომდინარე, მათი ანალიზი მნიშვნელოვანია ადგილობრივ საოპერაციო დონეზე განხორციელების პროცესისა და სტრუქტურებისადმი ყურადღების მიქცევისთვის.⁹

ბერმანის (1978) თანახმად, პოლიტიკის განხორციელება ხდება ორ დონეზე: მაკრო და მიკრო. მაკრო ორგანიზაციულ დონეზე, ცენტრალური აქტორები ატარებენ სამთავრობო პროგრამას. მიკრო ორგანიზებულ დონეზე, ადგილობრივი ორგანიზაციები რეაგირებენ მაკროეკონომიკურ გეგმებში, საკუთარი პროგრამების შემუშავებასა და განხორციელებაში. თუმცა, ის ამტკიცებს, რომ უმრავლესობის იმპლემენტაცია პრობლემებს წარმოადგენს მიკრო ორგანიზებულ ინსტიტუციონალურ პარამეტრებთან პოლიტიკის ურთიერთქმედებისას. ცენტრალური დონის აქტორებს შეუძლიათ იმოქმედონ მიკრო დონის ფაქტორებზე.

რიჩარდ ე. მეტლანდ (1995) წარმოგიდგინთ "ორაზროვნობასა და კონფლიქტურ მოდელს", როგორც ზედა და ქვედა პერსპექტივებზე. მისი მოდელი ვარაუდობს, რომ

⁹ Paudel, N. R. (2009). *A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration*. Nepalese Journal of Public Policy and Governance. Pp. 41

მათი მნიშვნელობა დამოკიდებულია ორაზროვნების ხარისხზე პოლიტიკის მიზნებსა და საშუალებებში და კონფლიქტის ხარისხში (იხილეთ დანართ N1).¹⁰

1.1.4 მესამე თაობის იმპლემენტაცია

მესამე თაობის კვლევაში, ინდივიდუალური შემსრულებლები, მიკრო სამყაროს პოლიტიკოსები მაკრო სამყაროში ინტეგრირებულია. მაკრო დონის კვლევა მუშაობს სისტემის დონეზე. იგი ხაზს უსვამს პროცესის და ორგანიზაციული სტრუქტურების რეგულარობას.

მაკროეკონომიკური ანალიზი ზოგადად უზრუნველყოფს არასაკმარისი ხელმძღვანელობით პოლიტიკოსებს ან პრაქტიკოსებს, რომლებიც დაინტერესებულნი არიან პროგრამების შედეგებზე (დადებითი ან უარყოფითი), შეფასების ალტერნატივაზე, შიდა სამუშაოს მოთხოვნების შეფასებას ან პრაქტიკაში მოქმედი პოლიტიკის გატარებაზე.

მიკრო დონეზე ანალიზი, ამდენად, უზრუნველყოფს შეზღუდული ხელმძღვანელობით პოლიტიკოსების წინაშე სისტემური გადაწყვეტილებების არსებობას. თუმცა, ზოგიერთი მკვლევარი ამტკიცებს, რომ მესამე თაობის იმპლემენტაცია პრაქტიკულად არ განხორციელებულა.¹¹

1.1.5 გეოგრაფიული არეალი და პოლიტიკის დარგობრივი საკითხის დაფარვა

ლიტერატურის მიმოხილვა ცხადყოფს რიგ მოდელებს, რომლებიც დაკავშირებულია საჯარო პოლიტიკის იმპლემენტაციასთან. მათი უმრავლესობა შემუშავებულია ჩრდილოეთ ამერიკის პერსპექტივაზე და ზოგადად ჩართულია პოლიტიკის პროცესის განხილვაში. ხაზს უსვამს, რომ იმპლემენტაცია მჭიდროდ უკავშირდება მმართველობის პოლიტიკურ პროცესს.

¹⁰ Paudel, N. R. (2009). *A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration*. Nepalese Journal of Public Policy and Governance. Pp. 38-45

¹¹ Paudel, N. R. (2009). *A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration*. Nepalese Journal of Public Policy and Governance. Pp. 45

განვითარებად ქვეყნებში პოლიტიკის განხორციელების პროცესი გაცილებით უფრო აქტიურად მიმდინარეობს. თუმცა, სიღარიბის, პოლიტიკური გაურკვევლობის, ხალხის მონაწილეობის, აგრეთვე თითოეული განვითარებადი ქვეყნის უნიკალური ხასიათის გავლენის იგნორირება არ შეიძლება პოლიტიკის განხორციელების პროცესში.

Jan Erik Lane (1999), სტატიაში სათაურით "პოლიტიკის იმპლემენტაცია ცუდ ქვეყნებში" ამტკიცებს, რომ პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებულ პრობლემებს განვითარებად ქვეყნებში ან მესამე ქვეყნებში განიცდიან ძირითად ეკონომიკურ და პოლიტიკურ პირობებში. ის ოპტიმისტურად არის განწყობილი, რომ მდიდარ და ღარიბ ქვეყნებს შორის არსებული უფსკრულის შეწყვეტის შესაძლებლობის გათვალისწინებით, ძლიერი და სტაბილური რეჟიმები უზრუნველყოფილია ეკონომიკური რესურსების განვითარებისა და ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობისთვის. უფრო მეტიც, საერთო მოსაზრება არის ის, რომ მომუშავეები ჩართულნი არიან პოლიტიკის შემუშავების პროცესის ყველა ეტაპზე და რომ ისინი ხშირად ყველაზე ძლიერი ჯგუფებიც კი არიან პოლიტიკის დღის წესრიგის შექმნის პროცესში.

სხვა ფაქტორები, როგორცაა საზოგადოებრივი ინსტიტუტების, საზოგადოებრივი ცნობიერების და მომსახურების ხელმისაწვდომობა, ისევე უნდა იყოს გათვალისწინებული განვითარებად ქვეყანაში წარმატებული პოლიტიკის განხორციელებისთვის. უფრო ჩვეულებრივი უკუკავშირის მექანიზმები, როგორცაა პოლიტიკური პარტიები და ინტერესთა ჯგუფები, არიან დანაწევრებული, ან არ ენდობიან თავიანთ შემადგენლებს, მას მთავრობა ან აკონტროლებს ან იგნორირებულია მისგან.¹²

¹² Paudel, N. R. (2009). *A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration*. Nepalese Journal of Public Policy and Governance. Pp. 45-51

თავი II: პოლიტიკის განხორციელების ალტერნატიული მიდგომები

ბევრ შემთხვევაში, პოლიტიკის განხორციელება განიხილებოდა, როგორც ორი (და უფრო მეტი) მხარეების მონაწილეობა, რომლებიც ერთმანეთთან ოპოზიციურ მხარეებად გვეკლინებოდნენ, არა იმიტომ, რომ ერთი იყო სწორი, არამედ იმიტომ, რომ ორივე მათგანი სწორად უნდა აკეთებდეს საქმეს.

მეორე თაობა ბევრად უფრო დახვეწილი და შეგნებული თეორიული მიმართულების იყო, დენიელ მაზმანიანი, პოლ საბატიე (1983), რობერტ ნაკურა, ფრენკ სიმალდუი (1980) და დიდწილად შეუმჩნეველი, პოლ ბერმანი (1980), რომლებმაც შემოიღეს ემპირიული აუცილებლობიდან გამომდინარე ინსტიტუციონალური და ვალდებულებაზე ორიენტირებული ჰიპოთეზების სერია, რომელიც ატარებდა ბრძანებისა და კონტროლის სახეს, ან იყო ცნობილი როგორც ზევიდან-ქვემოთ (top-down) პერსპექტივა.¹³

მათ მიერ შემოთავაზებული მოდელები ხშირად უგულვებელყოფენ პრინციპულობას გამარტივებისკენ ან ეკონომიკური გზით შემცირებისკენ (პრინციპულად აღიარებული სირთულის შედეგად). თუმცა, როგორც პეტრე დელეონმა აღნიშნა, "მათ შედარებით მკაცრი, ემპირიულად დაფუძნებული მოდელი წარმოაჩინეს, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი აღიარებდნენ, რომ ბევრი მათი მიმართულება იყო სუბიექტური და ორდინალური, შესაძლებელია დაზარალებულიყო კარგად გააზრებული ანალიტიკური ტენდენციისგან, მაგრამ ადგილი ჰქონდა სიზუსტეს".¹⁴

მეცნიერები, როგორიცაა მაიკლ ლიპსკი (1971 და 1980) და ბენი ჰერნი (1982; ჰერნერი და ჰალი 1983), აღნიშნავდნენ, რომ ქუჩის დონის ბიუროკრატიები იყვნენ წარმატებული იმპლემენტაციის გასაღები და რომ ზემოდან ქვემოთ შემსრულებლები აიგნორებდნენ მათ საფრთხეს.

¹³ Peter deLeon and Linda deLeon. (2002). *What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach*. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, pp. 469-470

¹⁴ Peter deLeon and Linda deLeon. (2002). *What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach*. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 478.

ამ თვალსაზრისით, ისინი ბრინტონ მილარდთან შეთანხმებით (1980, 247), რომელიც ამტკიცებდა, რომ "თუ პოლიტიკის მკვლევარებს სურთ გააუმჯობესონ პოლიტიკის წარმატების პერსპექტივა, ისინი ამას გააკეთებენ კარგად თუ თავინათ კვლევაზე ფოკუსირებას მოახდენენ იმპლემენტაციასა და დღის წესრიგის ურთიერთობას შორის." ადრე თუ გვიან, ქვემოდან-ზემოთ ინიციატორები აღნიშნავდნენ იმპლემენტაციის ხარჯებს (პროგრამული შეუსაბამისობა ან მინიმუმ პირობებთან დაკავშირებული საკითხები), რომელიც დაკავშირებულია ნებისმიერ ახალ პროგრამასთან, უნდა გაითვალისწინონ და უკეთესად უნდა იყოს გათვლილი, დროულად პროცესში ვიდრე პროცესის ბოლოს, პოლიტიკის შემუშავების შემდეგ.

2.1 იმპლემენტაციის განსაზღვრება და დეფინიცია

აქ ყურადღება უნდა მივაპყროთ რამდენიმე აუცილებელ საკითხზე. კერძოდ, იმაზე თუ ჩვენ რას ვგულისხმობთ პოლიტიკის იმპლემენტაციით და რა კავშირების განხორციელებას იწვევს პოლიტიკის პროცესი სხვა ეტაპებზე, განსაკუთრებით პოლიტიკის ფორმულირებისა და პროგრამის შეფასებაში.

იმპლემენტაცია არის ძირითადი პოლიტიკის გადაწყვეტილების განხორციელება, რომელიც ჩვეულებრივ შედგენილია წესდებით, მაგრამ ასევე შეუძლია მიიღოს მნიშვნელოვანი აღმასრულებელი ბრძანებები ან სასამართლო გადაწყვეტილებები. იდეალურია, რომ ეს გადაწყვეტილება განსაზღვრავს პრობლემის (მისამართების) ამოცანას, განსაზღვრავს ობიექტურად გაითვალისწინოს და სხვადასხვა გზით, ჩაერთოს "სტრუქტურებში" იმპლემენტაციის პროცესში. იგი ჩვეულებრივ, ხორციელდება ძირითადი დებულების გავლის შედეგად დაწყებული რიგი ეტაპების მიხედვით, რასაც მოჰყვება განმახორციელებელი უწყებების პოლიტიკის შედეგები (გადაწყვეტილებები), სამიზნე ჯგუფების შესაბამისობა ამ გადაწყვეტილებებთან, სააგენტოს გადაწყვეტილებების ფაქტობრივ ზემოქმედებებზე და ბოლოს, ძირითად დებულებაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები (ან შესწორებული შენიშვნები).

უმრავლესობა იმპლემენტაციის მკვლევარებისა თანხმდებიან პროგრამის შეფასების მნიშვნელობაზე, როგორც დანერგვის კარგი საშუალება, რომელიც საშუალებას მისცემს

ევოლუციურად გაანალიზონ პროგრამა და გამოსცენ რეკომენდაციები, თუ როგორ შეიძლება გაუმჯობესდეს იგი.

როგორც ბრაუნისა და ვილდავსკის დასკვნაში ვხვდებით, ბევრი თვალსაზრისით იმპლემენტაცია და შეფასება პრაქტიკაში ინტერაქტიულია, თუმცა აუცილებელია კონცეფციის განზოგადებაც. მაგრამ პოლიტიკის იმპლემენტაცია მოიცავს პროგრამის შეფასებას კიდევ ერთი თანმიმდევრული პრობლემის ირგვლივ: როგორ ფასდება პოლიტიკის იმპლემენტაცია, შესაბამისად, რა მოლოდინებია პოლიტიკის შეფასებაში და საჭიროა თუ არა ცვლილებების შეტანა, განსაკუთრებით მაშინ, როცა კონცეფციები და პროგრამები მუდმივად შეიძლება გადაკეთდეს. უფრო მეტიც, ფორმალური შეფასება (განსაკუთრებით რეალურ დროში) არის განსაკუთრებით ბუნდოვანი, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას მსგავსი იმპლემენტაციის წარმატების ან წარუმატებლობის ხარჯზე. კომპლექსურ პოლიტიკურ გარემოში იშვიათია, რომ ცვლადების ერთი კომპლექტი შეიძლება განისაზღვროს როგორც გადამწყვეტი, რომ აღარაფერი ვთქვათ ახალი პოლიტიკის იმპლემენტაციის სტრატეგიებზე.¹⁵

საბოლოო ჯამში, ჩვენ უნდა შევავსოთ ორი ძირითადი ვარაუდი პოლიტიკის იმპლემენტაციისა და მისი ძირითადი სკოლების აზროვნების მიღმა (მაგ: ზევიდან-ქვევით და ქვევიდან-ზევით). პირველი მოსაზრება უკვე მიუთითებდა მაიკლ ლიპსკს, რომელმაც დაარწმუნა, რომ კვლევებმა შეისწავლა ავტორიტეტული, იერარქიული (ე.ი. ვებერიული) გადაადგილების არსებობა და ამიტომ საჭიროა ამ პირებს შორის კომუნიკაციის ჩამოყალიბება, მასზე დაქვემდებარებული აგენტების წარმატების მისაღწევად.

როგორც დენჰარტები წერენ, ვალდომ დაინახა, რომ ორგანიზაციული აზროვნების ავტორიტეტული მიკერძოება, რომელიც ხაზს უსვამს მის იერარქიას, კონტროლსა და დისციპლინას, როგორც დემოკრატიული ადმინისტრაციის თეორიის შემუშავების შეზღუდვა. Waldo არ უჭერდა მხარს პირდაპირ მოქალაქეთა ჩართვას პროგრამის

¹⁵ Peter deLeon and Linda deLeon. (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, pp. 475

განხორციელებაში, ვინაიდან საჯარო ადმინისტრატორების პროფესიონალიზმმა უნდა დაიცვას ინტერესები.¹⁶

მოკლედ, მოქალაქეთა მონაწილეობაზე დაფუძნებული დემოკრატიული ორიენტაცია ხელს უწყობს უფრო მეტად ქვემოდან-ზემოთ მიდგომას, ვიდრე მათი წინამორბედების ზემოდან-ქვემოთ მიმართულებას.

მოკლედ, გადაწყვეტილების მიღებისთანავე, განხორციელება უფრო მეტად იღებს ტაქტიკის სახეს ვიდრე სტრატეგიისა. სანამ ტაქტიკა გახდება პრობლემური, მიიღწევა კონსენსუსი მას შემდეგ რაც ძირითადი დავები განიხილება და გადაწყდება (ნომინალურად ფორმულირების ეტაპზე).¹⁷

ერთადერთი გზა, რომელიც გავლენას მოახდენს მხარეებზე, შეუძლია ამ სიტუაციების მონიტორინგი და გავლენის მოხდენა, ისევე, როგორც მონაწილეობის მიღება მიმდინარე პროცესებში.

2.2 იმპლიმენტაციის განხორციელების წარმატებისა და წარუმატებლობის განმსაზღვრელი ფაქტორები

უმეტესწილად, პროფესიული ლიტერატურის დისკუსიები კონცეპტუალურია და როგორც წესი, პრეტენზია იწყება იმაზე, თუ რამდენად მცირე კვლევა განხორციელდა იმპლიმენტაციის პრობლემის შესახებ. უფრო მნიშვნელოვანი კი არის ის, რომ კვლევის უმრავლესობა ამ პრობლემის მოგვარებაზე მეტყველებს.

ამისათვის აუცილებელია კრიტერიუმების შემუშავება, რომლებიც გააუმჯობესებენ მუშაობას კონკრეტული პრობლემის კონკრეტულ გადაჭრის გზასთან მიმართებაში.

იმპლიმენტაციის განზოგადება ხდება სამ კატეგორიად:

1. **იმპლიმენტაციის წარმატება** - ამით იგულისხმება მენეჯმენტის გადაწყვეტილება, რომ მენეჯმენტის მეცნიერების გუნდის რეკომენდაციების განხორციელება არსებითად

¹⁶ Peter deLeon and Linda deLeon. (2002). *What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach*. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, pp. 481.

¹⁷ Peter deLeon and Linda deLeon. (2002). *What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach*. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, pp. 487

მნიშვნელოვანია მისი მოდიფიკაციის გარეშე. ასეთ შემთხვევებში მიზანი არის წარმატების მიღწევა.

2. ნაწილობრივი იმპლემენტაცია - აქედან იგულისხმება გადაწყვეტილებები რეკომენდაციების შეცვლილი ვერსიის იმპლემენტირება. ესენი არიან ისეთი შემთხვევები, როდესაც მენეჯმენტის მეცნიერების ძალისხმევის შედეგები გამოყენებულია, მაგრამ გადაწყვეტილება რომელიც მიზნად დაისახეს არ შეასრულდა ისე, როგორც ეს თავდაპირველად განისაზღვრა. ეს მენეჯმენტი ეფექტიანი იყო პროექტისთვის დაწყებული პრობლემების რეალურ გადაწყვეტასთან მიმართებაში.

3. იმპლემენტაციის მარცხი - ამ შემთხვევებში მენეჯმენტმა გადაწყვიტა პრობლემის მოგვარება გარკვეულწილად პრობლემასთან გამკლავებით, ვიდრე იმ რეკომენდაციის გათვალისწინებით, რომელსაც ხელმძღვანელობდა მეცნიერების გუნდი, ან არ გადადგამს იმ ძირითად ნაბიჯს პრობლემების გადასაჭრელად, რომელიც მეცნიერების გუნდის მიერ იქნა შეთავაზებული.¹⁸

2.3 პოლიტიკის იმპლემენტაციის შესაძლებლობების გაძლიერება

პიტერ შერგოდმა ცოტა ხნის წინ ხაზგასმით აღნიშნა პოლიტიკისა და მომსახურების მიწოდების სერიოზული გაწყვეტა - პრესმანისა და ვილდავსკის (1973) მიერ გამოვლენილი კლასიკური იმპლემენტაციის დეფიციტით, მათ სასემინარო სწავლებაში იმპლემენტაციის ჩავარდნებისა.

შესაბამისად, ჩამოყალიბდა ძლიერი ცენტრალური მონიტორინგი და ანგარიშგება, მათ შორის, რეგულარული ანგარიშების წარდგენის მოთხოვნა პარლამენტში.

Tiernan (2006) აღნიშნავს, უპირატესობა განხორციელების ზემოდან-ქვემოთ ერთეულების განვითარებასა და მათი მონიტორინგის სტრატეგიებში გამოიხატება, განსაკუთრებით იმ ადგილებში, რომლებმაც პოლიტიკური ჩავარდნები გამოიწვია.

¹⁸ Allan Harvey and George W. Gershefski. (1970). *Factors Making for Implementations Success and Failure*. Management Science, pp. B-314-B321

თუმცა შერგოლდი არაფონოლოგიურია და ამბობს, რომ ყურადღება უნდა მიექციოს იმას, თუ რამდენად მიზანმიმართულად იქცევა ცენტრალური მთავრობა. ის ამტკიცებს, რომ "უკეთესმა იმპლემენტაციამ უნდა იხელმძღვანელოს ზემოდან-ქვემოთ". ამ კონკურენტული იმპერატივების შეჯერება, როგორც ჩანს, მთავარ გამოწვევად მიიჩნევა მთავრობებისათვის პოლიტიკის იმპლემენტაციის პროცესში.¹⁹

2.4 მისიმპლემენტაციის პროცესი

მისიმპლემენტაციის პროცესის წინასწარი ანალიზი ფოკუსირებული იყო ინდივიდუალური პროცესის ეტაპებზე, როგორც წარმატებული ან წარუმატებელი იმპლემენტაციისა.

ბოლო წლებში მრავალი მკვლევარი სწავლობდა მისიმპლემენტაციას, როგორც ცვლილების პროცესს. თითოეული ამ კვლევის დასკვნა იყო ის, რომ შესრულებები უფრო წარმატებული იქნებოდა, თუ ისინი მიისწრაფიან ცვლილებების ნორმატიული მოდელის კარნახით - მაგალითად, ლევინური/სქინდის მოდელი, კოლბ/ფოქმან მოდელი, ან ინოვაციური მოდელის დიფუზია.

თითოეული ეს მოდელი ეყრდნობა ეტაპების თანმიმდევრობას და ამ მოდელების გამოყენებით მისიმპლემენტაციის ანალიზმა შეისწავლა თითოეული ეტაპის წარმატებული პროექტის მნიშვნელობა. არსებობს მტკიცებულება იმისა, რომ პროცესის ეტაპები არ წარმოადგენს უნიტარულ კონცეფციებს.

ამგვარად, მისიმპლემენტაციის წარმატების ალბათობა სავარაუდოდ გაიზრდება, თუ განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმობა:

- 1) პროექტის მიღებას, განხორციელებას;
- 2) ახალი სისტემის მიერ გამოწვეული ნებისმიერი ცვლილებისადმი ვალდებულების აღებას;

¹⁹ Tiernan, A. (2007). *Building Capacity for Policy Implementation*. J. Wanna, Improving Implementation, ANU Press. Pp. 113-120

3) იმის უზრუნველყოფას, რომ პროექტი კარგად განსაზღვრული და გეგმები ნათლად მითითებულია.²⁰

2.5 ახალი საჯარო მართვის რეფორმების განხორციელების პრობლემა: კონტროლისა და სერიოზული მარცხის თეორია

საჯარო ადმინისტრირებაში მართვის რეფორმები გახდა განვითარებული და განვითარებადი ქვეყნებისათვის ცენტრალური ნაწილი. ეს სტატია განიხილავს მენეჯმენტის რეფორმების განხორციელებას და ეძებს რეფორმების განხორციელების მცდელობის პრობლემებს თეორიულ ახსნასთან მიმართებაში.

ინსტიტუციონალური ცვლილება სწავლობს საჯარო დაწესებულებების რედიზაინისა და მოდერნიზაციის მიზანშეწონილობას, დელეგაციისა და ბიუროკრატიული კონტროლის მექანიზმების გაფართოებას, საზოგადოებრივი პოლიტიკის დეცენტრალიზაციას, სოციალური და ეკონომიკური რეგულირების ახალი მოდელების შექმნას, საჯარო და კერძო სექტორებს შორის მოქნილი ინსტიტუციური მოდელების შექმნას, კულტურისა და ბიუროკრატიული ღირებულებების შეცვლა საზოგადოებრივი მენეჯმენტისადმი. მენეჯმენტის მოდელები, რომლებიც ითვალისწინებდნენ საჯარო ადმინისტრაციის მუშაობის გაზრდას, დამოკიდებულია სახელმწიფოს ახალ როლზე, რაც საფუძვლად დაედო ინსტიტუტების, კონტროლისა და ორგანიზაციული წახალისების ახალ კონფიგურაციას.

გარდა ამისა, არსებობს მნიშვნელოვანი განსხვავება ფორმულირების (პოლიტიკის შემუშავების) ფუნქციებსა და საჯარო პოლიტიკის განხორციელების (მომსახურების) ფუნქციებს შორის.²¹

მას შემდეგ, რაც მენეჯმენტმა რეფორმები გააცნო ტრადიციულ მექანიზმებს, თუ როგორ ფუნქციონირებს ბიუროკრატია, როგორცაა ცენტრალიზაცია, ტექნოლოგიური სტილი,

²⁰ Ginzberg, M. J. (1981). *Key Recurrent Issues in the MIS Implementation Process*. MIS Quarterly, pp. 47-59.

²¹ Rezende, F. d. (2008). *the implementation problem of new public management reforms: the dilemma of control and the theory of sequential failure*. International Public Management Review, pp. 40-63

როგორ არის პროფესიონალიზმი, ასევე ბიუროკრატია და პოლიტიკას შორის ურთიერთობის დინამიკაში მან ამისათვის მნიშვნელოვანი რეფორმები უნდა აწარმოოს. მენეჯმენტის ახალი კონტროლის მოდელების შემოღების საკითხი ფუნდამენტურია ინსტიტუტების მუშაობისთვის და ამით აუცილებელია ორი ელემენტის კომბინაცია: უმაღლესი ეშელონების პოლიტიკური ლეგიტიმაცია, რომელთაც სურთ რეფორმა და საჯარო სექტორის მენეჯერების ტექნიკური კომპეტენცია. ბოლო დროს, ეს მოითხოვს პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ კულტურას რეფორმების პრინციპებთან დაკავშირებით.²²

2.6 კეთილდღეობის პოლიტიკის განხორციელება

ძნელია აღმოჩნდეს პოლიტიკის ასპექტი, სადაც პროგრამებისა და პოლიტიკის განხორციელებაში ჩართული ადგილობრივი, რეგიონალური და სახელმწიფო ორგანიზაციების საკმაოდ დიდი რაოდენობა იქნება ჩართული, ხოლო ორგანიზაციული ურთიერთდამოკიდებულება და დინამიკა უფრო მრავალფეროვანი. კეთილდღეობის პოლიტიკის სტრუქტურების სირთულე და ამ სტრუქტურების ვარიაცია დიდია იმის გამო, რომ სახელმწიფოებს ეძლევათ მოვალეობა 1996 წლიდან პირადი პასუხისმგებლობისა და სამუშაოს შესაძლებლობათა ურთიერთშეთანხმების აქტით (PRWORA).²³

პოლიტიკის იმპლმენტაცია ხდება ისე, როგორც ეს პოლიტიკის შემქმნელებმა გადაწყვიტეს, რომ რაღაც ახალი გააკეთონ, განსხვავებული ან შეწყვიტონ ეს ქმედება მის უარყოფით გავლენამდე. განხორციელების შესწავლისას, სულ ცოტა ხნის წინ, ორი კონფლიქტური ანალიტიკური პერსპექტივა დომინირებდა: საკითხის შესწავლა, თუ როგორ უნდა შეისწავლოს ზედა და ქვედა ზღვარი. ქვემო თეორეტიკოსები (ჰერნერი და

²² Rezende, F. d. (2008). *the implementation problem of new public management reforms: the dilemma of control and the theory of sequential failure*. International Public Management Review, pp. 40-63

²³ Ewalt, J. A. (2001). *Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation*. Newark, NJ: Department of Government Eastern Kentucky University.

პორტერი, 1981; ჰოლერი, 1982; ჰოლი და ჰერნი, 1987; ლიპსკი, 1978) ქუჩის დონეზე სწავლის განხორციელებაზე, მომსახურების მიმწოდებელთა და პოლიტიკის მიზნების კონცენტრაციაზე საუბრობენ. ტოპუნის თეორეტიკოსებისთვის (ვან მეტრი და ვან ჰორნი 1975 წლის საბატიე და მაზმანიანი, 1980, მაზმანიანი და საბატიე, 1981, 1983, 1989; საბატიე, 1986) ანალიზის დონე არის ურთიერთსაწინააღმდეგო დებულება და ცენტრალური აქტორები არიან ჩართულნი განხორციელების პროცესში.²⁴

ორივე პერსპექტივას კრიტიკოსები ჰყავს. როგორც მეტლანდმა (1995) შეადგინა, ზემოდან ქვემოთ მიდგომა განიცდის მნიშვნელოვან სუბ-ნაციონალურ კონტექსტებზე სპეციფიკის არარსებობას, ხოლო ქვედანაყოფის კვლევა ახდენს ცენტრალიზებული პოლიტიკური კონტროლის იგნორირებას რაც ხშირად ასე არ არის ჩაფიქრებული. ზოგადად, მკვლევარებმა, ახალი მოდელები შემოგვთავაზეს, ან შეიმუშავეს თეორიები, როდესაც შესაძლოა, ერთი მიდგომა უფრო მეტად შეესაბამებოდეს რაიმე ქიესს.

ლინი ამტკიცებს, რომ მმართველობის ლოგიკა სასარგებლოა, რადგან ის მოითხოვს მკვლევართა პოლიტიკის ამოქმედებასა და პროგრამულ უზრუნველყოფას, როგორც "ფორმალურად იერარქიული, არსებითად პოლიტიკური და ფარული". მოკლედ, მმართველობა და NPM საშუალებას მისცემს მკვლევარებს გამოიკვლიონ პოლიტიკისა და პოლიტიკის ზემოქმედების განსაზღვრელი ფაქტორები, როგორც გარეგნული (ზემოდან-ქვემოთ) შედეგებზე ორიენტირებული ან ქუჩის დონის (ქვემოდან-ზემოთ) ახსნა-განმარტებებს შორის.

იმისათვის, რომ გამოყენებულ იქნას მმართველობა (რომელიც გთავაზობთ ორგანიზაციულ თეორიებს) და NPM (რომელიც უფრო კონკრეტული განხორციელების სტრატეგიებს) განახორციელებს კვლევას, სადაც უნდა განსაზღვროს NPM-ის ამოცანები. დანართი N3 ადარებს ტრადიციულ ბიუროკრატიულ მიდგომას "პოსტ ბიუროკრატიულ"

²⁴ Ewalt, J. A. (2001). *Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation*. Newark, NJ: Department of Government Eastern Kentucky University.

მოდელზე. სვეტი სამი ვარაუდობს ფაქტორებს, რომლებიც ემპირიულად უნდა ეხებოდეს მმართველობითი მიდგომის იმპლემენტაციას.²⁵

²⁵ Ewalt, J. A. (2001). *Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation*. Newark, NJ: Department of Government Eastern Kentucky University.

თავი III: საჯარო ორგანიზაციების მიერ ინიცირებული ჩავარდნილი პროექტები საქართველოში

3.1 შეცდომით რეაბილიტირებული ხიდი ფოთში

2016 წელს ფოთში აღმაშენებლის ქუჩაზე იგეგმებოდა ორი ხიდის რეაბილიტაცია, სამუშაოები უნდა განეხორციელებინა ტენდერში გამარჯვებულ კომპანიას. როგორც გაირკვა კომპანიამ შემთხვევით გორგასლის ქუჩაზე მდებარე მშრალი ხიდის რეაბილიტაცია დაიწყო, რომელიც ტენდერით გათვალისწინებული არ ყოფილა. ფაქტს ოპოზიციისა და მოსახლეობის პროტესტი მოჰყვა.²⁶

როგორც ხელისუფლებაში განმარტავენ შეცდომა ტენდერში გამარჯვებულმა ფირმამ დაუდევრობის გამო დაუშვა.²⁷

კომპანია, რომელმაც ტენდერში გაიმარჯვა შპს „მური“ გახლდათ. ისე აღმოჩნდა, რომ როდესაც ქალაქ ფოთში ორი ხიდის რემონტის ტენდერი მოიგეს, კომპანია „მურის“ თანამშრომლებმა სამუშაოები მესამე ხიდზე დაიწყეს.

მუშები, რომლებიც მთელი დღის განმავლობაში შეცდომით სულ სხვა ხიდის დემონტაჟს ახორციელებდნენ, მხოლოდ ადგილობრივი მცხოვრებლების ჩარევამ გააჩერა. მუშებმა მოასწრეს ხიდის ერთი მხრიდან მოაჯირების მოხსნა და ბორდიურების დემონტაჟი.²⁸

კომპანიამ, რომელსაც შესაკეთებელი ხიდი შეეშალა, აღნიშნული სამუშაოებისთვის 133 249 ლარი მიიღო. შპს “მური” ფოთის მერიის მიერ გამოცხადებულ ტენდერში გამარჯვებულად 2016 წლის მარტში გამოვლინდა, ხელშეკრულება კი მასთან 6 აპრილს გაფორმდა. ხელშეკრულების ღირებულება 133 249 ლარია. აღებული ვალდებულების მიხედვით, განათება უნდა მოეწყო ფოთში, აღმაშენებლის გამზირზე მდებარე ორ ხიდზე (აღმაშენებლის გამზირისა და რუსთაველის რკალის დამაკავშირებელი და აღმაშენებლის გამზირისა და 9 აპრილის ხეივანის კვეთაზე). ხელშეკრულებით ასევე გათვალისწინებულია უშუალოდ ხიდის რეაბილიტაცია, კონკრეტულად კი, ბეტონის

²⁶ www.youtube.com. (2016 წლის 11 მაისი). მოპოვებული <https://www.youtube.com/watch?v=bAE409hiUuk>-დან

²⁷ www.rustavi2.ge. (2016 წლის 11 მაისი). მოპოვებული <http://rustavi2.ge/ka/news/46493>-დან

²⁸ www.sputnik-georgia.com. (2016 წლის 12 მაისი). მოპოვებული <https://sputnik-georgia.com/incidents/20160512/231627869.html>-დან

რომ არ შეეშალა ყველაფერს დაანგრევდნენ. მისივე სიტყვებით მომხდარის მეორე დღეს კომპანია „მური“ თავის სატენდერო პროექტს დაუბრუნდა.³¹

იგი ასევე აღნიშნავს, რომ ვერცერთმა სამსახურმა სათანადო ზომები ვერ მიიღო თუ რატომ დაინგრა ეს ხიდი და პასუხიც არ მოსთხოვეს დამნგრევ კომპანიას.³²

3.2 უხარისხო ღორის სპერმის ექსპორტი ოზურგეთში

2018 წლის თებერვლიდან დადგა საკითხი იმასთან დაკავშირებით, რომ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტს უნდა გადაეცა 500 ლარის ოდენობის დავალიანება ღორის სპერმის შექმენისათვის.

ღორის სპერმის დარჩენილი 500 ლარიანი დავალიანების საკითხი 26 თებერვალს ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ ბიუროს სხდომაზე განიხილა.

დავით მჭავანაძემ ფრაქცია “ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის” ხელმძღვანელმა ბიუროს სხდომაზე იკითხა უკვე ლიკვიდირებული სამსახურისთვის გადასაცემ 500 ლართან დაკავშირებით: „ეს ფერმერთა გაერთიანება, რომლის ლიკვიდაციაც წინა მოწვევის საკრებულომ განახორციელა, რაში იღებს ამ სუბსიდიასო“?

პასუხი საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილემ გასცა, რომ ეს წინა წელს შექმნილი ღორის სპერმის დავალიანება იყო.

რაც შეეხება დავით მჭავანაძეს, ის აღნიშნავს, რომ ბიუჯეტის ფული, რომლითაც მოსახლეობა იხდის ჩინოვნიკების ხელფასებსა და პრემიებს ახლა ღორის სპერმის დავალიანების გადასახდელადაც გაიხარჯება: “როდესაც ბიუროზე ეს საკითხი გამოიტანეს, ვიკითხე, რომ ლიკვიდირებულ სამსახურს რაში უნდა გადავუხადოთ 500 ლარი? გია მამაკაიშვილს (საფინანსო-საბიუჯეტი სამსახურის უფროსი) როგორც ჩანს მოერიდა პასუხის გაცემა და საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილემ, გიორგი ღურჯუმელიძემ მითხრა-მე გეტყვი ეს არის ღორის სპერმის დავალიანებაო. ჩვენს

³¹ [www.sputnik-georgia.com](https://sputnik-georgia.com/incidents/20160512/231627869.html). (2016 წლის 12 მაისი). მოპოვებული <https://sputnik-georgia.com/incidents/20160512/231627869.html>-დან

³² [www.youtube.com](https://www.youtube.com/watch?v=bAE409hiUuk). (2016 წლის 11 მაისი). მოპოვებული <https://www.youtube.com/watch?v=bAE409hiUuk>-დან

მოსახლეობას, რომლის უმრავლესობა უკიდურესად მძიმე სოციალურ პირობებშია და რომელიც ბიუჯეტიდან ფულს უხდის ხელისუფლებას ფუფუნებისთვის, მაღალი ხელფასებისთვის და პრემიებისთვის, ახლა იმის ვალდებულებაც დაეკისრა, რომ ღორის სპერმის ფული იხადოს"- აცხადებს მჟავანაძე.³³

საკრებულოს სხდომის დასრულების შემდეგ ფერმერული მეურნეობისთვის ვალის გადასახდელად ბიუჯეტიდან თანხის გამოყოფის შესახებ შეფასებები გააკეთეს სახელისუფლებო გუნდის წარმომადგენლებმაც.

"ქართული ოცნების" წარმომადგენლის, სოციალურ საკითხთა კომისიის თავმჯდომარის ლელა საჯაიას განცხადებით, მიუღებელია ნაციონალების მხრიდან ამ საკითხის ასე გამარჯება და წარმოდგენა, მაშინ როცა საქმე სოფლის მეურნეობის განვითარებისკენ გადადგმულ სერიოზულ ნაბიჯებს ეხება: "აქ საუბარი არის ფერმერული მეურნეობის მიერ განხორციელებულ ღონისძიებებზე, რომელიც ეხებოდა განსაკუთრებულად გამორჩეული ღორის ჯიშების გამრავლებას საქართველოში. მოგეხსენებათ, მთელი რიგი ეპიდემიების შედეგად, ღორის ჭირი იყო თუ სხვა დაავადებები, სოფლებში გლეხები მოკლებულები იყვნენ ამ დარგის განვითარებაში წვლილის შეტანას, ამიტომაც, ხელოვნური განაყოფიერების გზით ხდებოდა საუკეთესო ღორის ჯიშების გამოყვანა. მაგრამ, სამწუხაროდ ვერ მოხერხდა აქედან შედეგის მიღება, ამიტომაც მოხდა დაჩქარებული წესით ამ მეურნეობის ლიკვიდაცია"-გვითხრა საჯაიამ.

ოზურგეთის მერიის საფინანსო საბიუჯეტო სამსახურის უფროსი გია მამაკაიშვილი ამბობს, რომ ისევე როგორც ადამიანებში, ქალბატონებში, ღორებშიც არ არის ბუნებრივი განაყოფიერება ასპროცენტინი და ამიტომ მიმართავენ ხელოვნურ გზას: "მე რაც მევალებოდა ფინანსური კუთხით, ის გავაკეთე და გამოვიტანე საკითხი საკრებულოზე. სხვა რა შეფასებებიც მისცა ამ ყველაფერს ბატონმა დავითმა, ამაში მე კარგად ვერ ვერკვევი და ეტყობა მან ამ ღორების ამბავი უკეთესად იცის. ვარგისი იყო ის თუ

³³ [www.akhalitaoba.ge](http://akhalitaoba.ge). (2018 წლის 26 თებერვალი). მოპოვებული <http://akhalitaoba.ge/2018/02/%E1%83%9D%E1%83%96%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%92%E1%83%94%E1%83%97%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%9B%E1%83%A3%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%9E%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%A2/>-დან

უვარგისი, მე ეს არ ვიცი. მაგრამ, იმ ორგანიზაციამ რა დააშავა, ვისგანაც შეიძინეს"-
იკითხა მამაკაიშვილმა.

დავალიანების არსებობისა და მის გადაუხდელობის მიზეზებზე ოზურგეთის
ფერმერული მეურნეობის ცენტრის დირექტორმა შალვა შავიშვილმა ისაუბრა. მისი
თქმით, დავალიანების არსებობა იმ ფაქტმა გამოიწვია, რომ "კავკასუს გენეტიკისაგან"
შესყიდული ღორის სპერმა უხარისხო აღმოჩნდა და ღორების განაყოფიერება
ხელოვნური გზით ამის გამო ვერ მოხერხდა, რის გამოც პროექტი ჩაიშალა. შავიშვილს
კატეგორიულად არ ეთანხმება მისი ყოფილი თანამშრომელი, ამ პროექტის ინიციატორი,
ვეტექიმი თამაზ კილაძე. მისი თქმით, ღორის სპერმა ხარისხიანი იყო, უბრალოდ
ცენტრის თანამშრომლებს არ ეყოთ ცოდნა და გამოცდილება მისი სწორად
გამოყენებისათვის. "ღორი ახურებიდან მესამე დღეს მაკდება, ბევრი რამაა
გასათვალისწინებელი რაც არ გაითვალისწინეს" - ამბობს კილაძე და ცენტრის
საკუთრებაში მყოფ ღორის ფერმაში არსებულ ხარვეზებზე საუბრობს, რის გამოც
ადგილზე ჩამოყვანილი იოკშირისა და ლანდრეს ჯიშის დედო საჯიშე ღორები
დაიხოცნენ.³⁴

ასევე, დავით მჭავანაძის განმარტებით, სპერმის ხარისხის შესახებ ინფორმაცია მას ამ
სფეროს სპეციალისტებისგან აქვს.³⁵

146 ლარი, ჩაერიცხა კომპანიას, რომლისგანაც გასულ წელს ღორების განსაკუთრებული
ჯიშის გამოსაყვანად, სპერმა შეიძინეს. დარჩენილი 350 ლარი კი, ჯერ არ დაუფარავთ,
რომელიც, როგორც ამბობენ სხვადასხვა მომსახურების დავალიანებაა.

მართალია, ოზურგეთში ფერმერულ მეურნეობას სწორედ იმის გამო შეუწყვიტეს
ბიუჯეტიდან დაფინანსება, რომ ღორების გამრავლება ვერ მოხერხდა და როგორც
ოზურგეთის საკრებულოში აცხადებენ სპერმა უვარგისი გამოდგა, თუმცა, როგორც

³⁴ [www.alia.ge](http://alia.ge). (2018 წლის 28 თებერვალი). მოპოვებული <http://alia.ge/news/10984-დან>

³⁵ [www.imedinews.ge](https://imedinews.ge). (2018 წლის 1 მარტი). მოპოვებული
<https://imedinews.ge/ge/tabloidi/50922/goris-sperma-romlis-valsats-ozurgetis-munitsipaliteti-ikhdis-ukhariskho-agmochnda-დან>

საკრებულოს სხდომაზე უმრავლესობის დეპუტატებმა გადაწყვიტეს, ვალი დასაბრუნებელი იყო და კომპანიას უნდა გადარიცხვოდა კიდეც.³⁶

3.3 ინფრასტრუქტურული პროექტების ჩავარდნა ქუთაისში

ქალაქ ქუთაისში ისევე, როგორც ქვეყანაში მიმდინარე სხვა ინფრასტრუქტურული სამუშაოები „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ მაღალი ინტერესის საგანს წარმოადგენს. სწორედ ამიტომ, ორგანიზაციის ინიციატივით, შეიქმნა ინტერნეტ პორტალი www.chemikucha.ge, რომლის საშუალებით თბილისში, ქუთაისში, ბათუმსა და ზუგდიდში მცხოვრებ ნებისმიერ მოქალაქეს შესაძლებლობა ეძლევა დაასურათოს და ვებ-გვერდზე ატვირთოს მისთვის მნიშვნელოვანი ინფრასტრუქტურული ხასიათის პრობლემატიკა. ინფორმაცია კონკრეტული პრობლემის შესახებ მუნიციპალიტეტის შესაბამის სამსახურს ავტომატურად ეგზავნება. აღნიშნული იდეა ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის პრინციპების მაქსიმალურ უზრუნველყოფას გულისხმობს, რადგან ადგილობრივ თვითმმართველობებთან წინასწარ მიღწეული შეთანხმების თანახმად, მათ პორტალზე ასახული პრობლემის დროული აღმოფხვრა უნდა უზრუნველყონ.

წინამდებარე კვლევა ეხება 2014-2015 წლის განმავლობაში ქალაქ ქუთაისში, ვებპორტალის - www.chemikucha.ge-ს მუშაობის შედეგებს, თვითმმართველობის ინფრასტრუქტურული პოლიტიკის ასპექტებს, ქუთაისის ადგილობრივ თვითმმართველობასა და საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიას შორის ინფრასტრუქტურული სამუშაოების წარმოების პროცესში სათანადო კოორდინაციისა და გამჭვირვალობის საკითხებს.

ქალაქ ქუთაისის მერიიდან გამოთხოვილი ინფორმაციისა და ვებ-გვერდ www.chemikucha.ge-ს მონაცემების ანალიზის, ასევე ხშირ შემთხვევაში ადგილზე

³⁶ www.metronome.ge. (2018 წლის 20 მარტი). მოპოვებული <https://metronome.ge/%E1%83%A6%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%A1%E1%83%9E%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%95%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%AE/>-დან

ვიზუალური დათვალიერებისა და საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიიდან მიღებული ინფორმაციის შესწავლის საფუძველზე, შემდეგი სახის პრობლემები გამოიკვეთა:

www.chemikucha.ge-ს მონაცემების თანახმად, ქუთაისის მოსახლეობის მიერ შეტყობინებების მაჩვენებელი მაღალი არ არის, თუმცა, მოქალაქეთა 17-ვე შეტყობინება, რომელთა უმრავლესობა ჯერ კიდევ 2014 წელს იყო გაგზავნილი, ამ დრომდე რეაგირების გარეშეა. მათ შორის, 9 შეტყობინება გზის საფარის მოწესრიგებას, 4 შეტყობინება გარე განათების მოწესრიგებას, 5 კი დაზიანებული საკანალიზაციო გაყვანილობისა და წყალსადენი მილების აღდგენას შეეხება. აღსანიშნავია, რომ პროექტში “შეაკეთე ჩემი ქუჩა” მონაწილე 4 ქალაქს შორის, ქუთაისი ერთადერთი ქალაქია, რომელსაც მოქალაქეთა მიმართვიანობაზე მუნიციპალური ორგანოების მხრიდან რეაგირების ნულოვანი მაჩვენებელი აქვს.

3.3.1 ხარვეზები ქუთაისის მერიის ინფრასტრუქტურულ პოლიტიკაში

ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 24 დეკემბრის #98 განკარგულების თანახმად, სანიაღვრე ქსელის სარეაბილიტაციო სამუშაოებისათვის საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან 340 060 ლარია მოთხოვნილი. ამავე განკარგულების თანახმად, ზოგიერთი ქუჩის გზის საფარის მოწყობის საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია ასევე მოიცავს სანიაღვრე ქსელის მოწყობას, ნაწილი კი მხოლოდ გზის საფარის მოწყობას ითვალისწინებს. აღსანიშნავია ისიც, რომ სანიაღვრე სისტემების რეაბილიტაციისათვის თანხები მოთხოვნილია ჯამურად, რაც სამუშაოთა მონიტორინგის განხორციელებას შეუძლებელს ხდის. ქალაქის ქუჩებზე გზის საფარის მოწყობის პროგრამებისაგან განსხვავებით, რომელიც 47 ქუჩას აღწერს, საკრებულოს #98 განკარგულების დანართი არ შეიცავს ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რომელ ქუჩებზე უნდა მოწესრიგდეს/მოეწყოს სანიაღვრე სისტემები და მთლიანი თანხის კონკრეტულად რა ნაწილი უნდა დაიხარჯოს თითოეულ მათგანზე. იგივე მდგომარეობაა საცხოვრებელი სახლების ეზოების კეთილმოწყობის პროგრამაში, რომელიც 1 000 000 ლარის ოდენობით განისაზღვრა.

მრავალსართულიანი სახლების ფასადების რეაბილიტაციას 816 206 ლარი, ხოლო მოძრაობის რეგულირების “კუნძულების” მოსაწყობად 400 000 ლარი გამოიყო.

3.3.2 არასაკმარისი კოორდინაცია ქალაქის მერიასა და წყალმომარაგების კომპანიას შორის

კვლევის ფარგლებში ქალაქ ქუთაისის ადგილობრივ ხელისუფლებასა და ინფრასტრუქტურულ საკითხებზე მომუშავე სხვა სახელმწიფო კომპანიებს შორის კოორდინაციის პრობლემას განსაკუთრებული ყურადღება მიექცა, რაც ძირითადად კონკრეტულ ქუჩებზე სამუშაოების არათანმიმდევრულ წარმოებაში გამოიხატა, მაგალითად:

გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის მიერ 19/11/2015-ში მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, თავისუფლების ქუჩის პირველ შესახვევში, ნამგალაძისა და ქუთათელის ქუჩებზე დასრულდა წყალსადენის ქსელის მოწყობის სამუშაოები და გზის საფარს 2 თვის ვადაში აღადგენენ, ხოლო კიბულისა და გაპონოვის ქუჩის პირველ შესახვევში სამუშაოები მსვლელობის პროცესშია და 1 თვის ვადაში დასრულდება. საინტერესოა, რომ ყველა ზემოჩამოთვლილი ქუჩა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ მოწოდებულ დანართშია აღნიშნული, რომელიც ქალაქმა რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდს დასაფინანსებლად გააუგზავნა;

განათლების მე-5 შესახვევს, რიონჰესის, ბროსეს, ფალიაშვილის ქუჩებს (პირველი და მესამე შესახვევებით), ლერმონტოვის, ვარლამიშვილის, წმინდა ნინოს ქუჩებს, ვაჟა-ფშაველასა და თეთრამიწას რეზერვუარების დამაკავშირებელ ხაზს, გუგუნავას, თაბუკაშვილის, სულხან საბას, შევჩენკოს ქუჩებს, წყალსადენების რეაბილიტაციის სამუშაოებს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია 1-დან 2.5 თვემდე ვადაში დაასრულებს, ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მიერ 2016 წლისთვის რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან მოთხოვნილ თანხაში კი, მხოლოდ ბროსეს ქუჩა არის გათვალისწინებული.

2015 წელს, მერიამ თანხები მოითხოვა კონკრეტულ ქუჩებზე გზის საფარის აღსადგენად, 2016 წელს კი იმავე ქუჩების კონკრეტული ჩიხების შესაკეთებლად; 2016 წლის მოთხოვნაში, რომელიც რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდს

გაეგზავნა არის შემთხვევები, როცა მთავარი ქუჩისა და მასთან დაკავშირებული ჩიხების მოწყობისათვის თანხა ცალ-ცალკე ლოტად არის მოთხოვნილი, შესაბამისად, საპროექტო დოკუმენტაციის მოსამზადებლად კონკურსებიც ცალ-ცალკე უნდა გამოცხადდეს ან გამოცხადდა.

წყლისა და საკანალიზაციო სისტემების მოწყობა-რეაბილიტაციაზე ადგილობრივ ბიუჯეტში 2015 წლისათვის ნახევარ მილიონ ლარზე მეტი იყო გამოყოფილი, მაშინ, როცა აღნიშნული საქართველოს წყალმომარაგების კომპანიის უშუალო პრეროგატივას წარმოადგენს. ქუთაისს ტრანსფერის სახით ევროპის საინვესტიციო ბანკის მიერ ასევე გამოეყო 100 მლნ ევრო ნარჩენი წყლის გადამუშავების სისტემის სრული რეაბილიტაციისათვის. ამ გარემოებების მიუხედავად, ქუთაისის მერია ადგილობრივი ფინანსური სახსრებიდან დამატებით თანხებს ხარჯავს, რაც შესაძლებელია, იმ სხვა მნიშვნელოვანი ინფრასტრუქტურული სამუშაოებისათვის გამოყოფილიყო.

3.3.3 რეკომენდაციები

რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან თანხების მოთხოვნისას, ადგილობრივ თვითმმართველობას მომზადებული უნდა ჰქონდეს საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაცია, რომელიც უზრუნველყოფს თანხების ზუსტ დათვლას და საფრთხეს არ შეუქმნის მათ ათვისებას.

მერიის მართვის ტერიტორიული ორგანოების რესურსის მაქსიმალური გამოყენებით, ინფრასტრუქტურული სამუშაოების დაგეგმვის პროცესში მოსახლეობასთან შეხვედრები სისტემატიურად გაიმართოს და მოქალაქეთა შესაბამისი პოზიცია აისახოს კონკრეტულ ინფრასტრუქტურულ გეგმაში.

რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან თანხების მოთხოვნისას, მოხდეს კონკრეტული ქუჩების დასახელების მითითება.

ქუჩებისა და სანიაღვრე სისტემების აღდგენის საპროექტო სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის შესადგენად კონკურსები ერთ ლოტად გამოცხადდეს, რაც თვითმმართველობას თავიდან ააცილებს არამიზნობრივ ხარჯებს.

მჭიდრო კომუნიკაცია უნდა არსებობდეს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიასთან, რათა შეთანხმებულად მოხდეს წყალგაყვანილობისა და გზის საფარის მოწყობის სამუშაოების ჩატარება;

ქალაქის თვითმმართველობამ დაიწყო მუშაობა რეკომენდაციების მომზადებაზე 100 000 000 ევროს ღირებულების სამუშაოების ჩასატარებლად (მართალია, ქუთაისის მერიის წარმომადგენლების განცხადებით, ქუჩების პრიორიტეტულობის განსაზღვრას პროექტის ფარგლებში გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია ახდენს, თუმცა ორგანიზაცია მიიჩნევს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ჩართულობა ამ მიმართულებით კრიტიკულად მნიშვნელოვანია).

ინფრასტრუქტურული სამუშაოების ჩატარება წლის ისეთ მონაკვეთში დაიგეგმოს, რომ სეზონურმა კლიმატურმა პირობებმა ხელი არ შეუშალოს მათ მსვლელობას, ასევე ჩატარების ხარისხსა და შესაბამისი შედეგის მიღებას.

ადგილობრივი ხელისუფლება ვებ-პორტალ www.chemikucha.ge-სთან დაკავშირებით გააქტიურდეს, მოახდინოს დროული რეაგირება მოსახლეობის მიერ ვებ-პორტალზე ატვირთულ პრობლემებზე და პერიოდულად განაახლოს სისტემა ორგანიზაციასა და ქალაქის მერიას შორის ხელმოწერილი მემორანდუმის ფარგლებში. მნიშვნელოვანია, ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ გაიზიაროს პროექტში მონაწილე სხვა ქალაქების, განსაკუთრებით ქალაქ თბილისის პრაქტიკა, რომელსაც მიმართვებზე რეაგირების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი აქვს.

ადგილობრივმა თვითმმართველობამ თავი შეიკავოს ისეთი ინფრასტრუქტურული სამუშაოების დაფინანსებისაგან, რომელთა შესრულება სახელმწიფოსაგან დელეგირებული აქვს სხვა უწყებებსა და სახელმწიფო კომპანიებს. ამ გზით თავიდან იქნება აცილებული არამიზნობრივი ხარჯვა და ხელისუფლებას საშუალება მიეცემა აღნიშნული თანხები სხვა მნიშვნელოვანი მიმართულებების მიხედვით გაანაწილოს.³⁷

³⁷ www.transparency.ge. (2016 წლის 10 თებერვალი). მოპოვებული <http://www.transparency.ge/ge/blog/problemebi-kutaisis-meriis-inprastrukturul-politikashi-დან>

3.4 მილიონობით ვალი უხარისხო გზებისათვის სამტრედია-გრიგოლეთის ავტომაგისტრალის მშენებლობაში

სამტრედია-გრიგოლეთის 57 კმ სიგრძის ავტომაგისტრალის მშენებლობისთვის საქართველოს მთავრობამ ევროპის საინვესტიციო ბანკიდან 200 მლნ ევროს მოცულობის 30 წლიანი კრედიტი აიღო. ავტომაგისტრალი 4 მონაკვეთისგან შედგება და როგორც გავარკვეით, პირველ 2 მონაკვეთზე მშენებელმა კომპანიებმა სამუშაოები უხარისხოდ ან არასრულად შეასრულეს.

სამტრედია-გრიგოლეთის ავტომაგისტრალი, ძვირადღირებული პროექტი, სადაც სამუშაოები უხარისხოდ სრულდება, სახელმწიფო 18 მილიონის უკან დაბრუნებას ცდილობს კომპანიისგან, რომელმაც გზის მშენებლობა მიატოვა, გარემოსთვის მიყენებული ზიანის ფაქტები, რომელსაც პოლიცია წლებია უშედეგოდ იძიებს და დროში გაწელილი სტრატეგიული ორიექტები.

სამტრედია-გრიგოლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის მშენებლობა 2013 წელს დაიწყო. მაგისტრალის სიგრძე 57 კილომეტრია, და 4 მონაკვეთისგან შედგება. ეს გზა TRACECA-ს, იგივე ევროპა-აზიას შემაერთებელი კორიდორის ნაწილია და მისი მშენებლობისათვის ევროპის საინვესტიციო ბანკმა, სესხად 200 მილიონი ევრო გამოგვიყო. სესხის დასაფარი ვადა 30 წელია. აქედან პირველი 5 წელი უპროცენტოა.

გზის პირველი მონაკვეთის სიგრძე 11,5 კილომეტრია და მას უკრაინული სამშენებლო კომპანია „ალტკომი“ აშენებდა. მეორე 18 კილომეტრიან მონაკვეთს ჩინური, სამშენებლო კომპანია „სინოჰიდრო“ აშენებს. შპს „ალტკომმა“ პირველი მონაკვეთის ტენდერი 2013 წელს მოიგო. მას აღნიშნული გზა 153 მილიონად 2016 წელს უნდა დაესრულებინა.

გიორგი კვირიკაშვილი - საქართველოს პრემიერ მინისტრი ამ ფაქტთან დაკავშირებით აღნიშნავდა - ეს არის მთლიანობაში 200 მილიონი ევროს ინვესტიცია, ასევე მისასაღმებელია, რომ ევროპის საინვესტიციო ბანკი აფინანსებს ამ მონაკვეთს და ასევე არის ძალიან სასიხარულო, რომ კომპანია, რომელიც შეირჩა არის უკრაინული კომპანია და ვფიქრობ, რომ ეს ძალიან კარგი მაგალითი იქნება ჩვენ ხალხებს შორის მეგობრობისთვის“.

პრემიერის მოლოდინი არ გამართლდა, „ალტკომის“ საქართველოში მუშაობა წარუმატებელი აღმოჩნდა.

სამტრედია-გრიგოლეთის პირველი მონაკვეთი დღემდე დაუსრულებელია. „ალტკომმა“ გზის სამუშაოების მხოლოდ 24% შეასრულა და საქართველოდან წავიდა. ქართული მხარე „ალტკომს“ ავანსად გადახდილი 20 მილიონი ევროდან 18 მილიონ ევროს ედავება. საგზაო დეპარტამენტი ამ თანხას გარანტორ უკრაინულ ბანკს სთხოვს.

გიორგი სეთურიძე - საავტომობილო გზების დეპარტამენტის ყოფილი თავჯდომარე აცხადებს, რომ - ახლა მიმდინარეობს პროცედურები ამ გარანტიის თანხის გამოთხოვის, ჯერჯერობით იმის ფაქტი, რომ ბანკი არ გადაიხდის ამ გარანტიებს ოფიციალურად არ დადასტურებულა.

ხარვეზები შეინიშნება შპს „ალტკომის“ მიერ ნაწილობრივ შესრულებულ სამუშაოებში. ხიდების მშენებლობისათვის ბეტონის დაგებული ფილები დაიბზარა და ნაწილები ერთმანეთს თანდათან შორდება. უკრაინული მედია აქტიურად წერს „ალტკომის“ კავშირზე უკრაინის ყოფილ პრეზიდენტთან ვიქტორ იანუკოვიჩთან. ოფიციალური მონაცემებით „ალტკომის“ 90%-იანი წილის მფლობელი დონეცკელი ოლიგარქი ალესანდრ ტისლენკოა. თუმცა უკრაინული მედია „ალტკომს“ იანუკოვიჩის მთავრობის ვიცე-პრემიერთან ბორის კასელნიკოვთან აკავშირებს. მედიის ცნობით „ალტკომის“ აღმასვლა სწორედ იანუკოვიჩის პრეზიდენტობის პერიოდში დაიწყო და 2010-2014 წლებში მას 200 ტენდერი აქვს მოგებული. იანუკოვიჩის გადადგომისა და მისი წასვლის შემდეგ კომპანიას ფინანსური პრობლემები შეექმნა. სავარაუდოდ, ამან გამოიწვია „ალტკომის“ საქართველოდან წასვლაც.

ამ გზის მეორე მონაკვეთს ჩინური კომპანია „სინოჰიდრო“ აშენებს. მშენებლობა წელს უნდა დაასრულოს, რისთვისაც ჯამში 253 მილიონს გადაუხდით. სპეციალისტების აზრით გზის მშენებლობა ხარვეზებით მიმდინარეობს. თუმცა მასზე ღიად საუბარზე არცერთი ექსპერტი არ დათანხმდათ. დაფიქსირებულ ხარვეზებს შორისაა რკინა ბეტონის მილები. პროექტი ითვალსიწინებდა გზაზე ასეთი რკინა ბეტონის მოწოდებას. მათი დანიშნულებაა გზის ერთი მხრიდან მეორე მხარეს წყალი გაატაროს და მოსახლებამ გაიაროს მაგისტრალის ქვეშ. ჯერ გზა არ არის დასრულებული, თუმცა ჩვენს მიერ გადაღებულ მიწისქვეშა კონსტრუქციებში წყალია ჩამდგარი, უმეტეს შემთხვევაში წყალს გასასვლელი არ აქვს და მილხიდების ქვეშ გროვდება, მილხიდების კედლები

დაზიანებული და გამობერილია და ფილების გადაბმები ერთმანეთს შორდება. ხალხისათვის მოწყობილი გადასასვლელების გამოყენება თითქმის შეუძლებელია.

ამ ხარვეზებს საგზაო დეპარტამენტშიც ადასტურებენ. განაცხადეს, რომ შესძლოა დაზიანებული მილხიდები თავიდან აშენდეს.

გიორგი სეთურიძე - საავტომობილო გზების დეპარტამენტის ყოფილი თავჯდომარე აცხადებს, რომ ყველა ის მილხიდი, რომელიც დაზიანდება ან საპროექტო ნიშნულს გადასცდება მათი ჯდენის კოეფიციენტი აუცილებლად დაიშლება და ამის შემდეგ, აშენდება იქ ახალი მილხიდები ანუ როდესაც გზა შევა ექსპლუატაციაში ასეთი სახის პრობლემები მანდ არ გვექნება.

ექსპერტი, რომელმაც გადაღებული მასალა ნახა, ამბობს, რომ ხარვეზები შეიძლება კავშირში იყოს იმ ფაქტთან, რომ მშენებელმა თავდაპირველად შედგენილი პროექტი შეცვალა და ქვის ხიმინჯების ნაცვლად მიწაში ე.წ ფითილების ჩაყოლება გადაწყვიტა. არქივში მოიძებნება ჩანაწერი, სადაც დეპარტამენტის წარმომადგენელი ფითილების დადებით მხარეებზე საუბრობს.

ჭარბი წყალი მიწიდან, როგორც ამას ვარაუდობდნენ, ჯერ არ გამოდევნილა და შესაბამისად, მიწის დასტაბილურების პროცესი ჯერ არ განხორციელებულა. ექსპერტების თქმით იმის გამო, რომ „სინოჰიდრომ“ პროექტით გათალისწინებული ქვის ხიმინჯები არ გამოიყენა ნაგებობებმა დაიწია და კედლებმა დეფორმაცია განიცადა. პროექტის ცვლილებაზე პრობლემას ვერ ხედავენ საავტომობილო გზების დეპარტამენტში.

გიორგი სეთურიძე - საავტომობილო გზების დეპარტამენტის ყოფილი თავჯდომარე აცხადებს, რომ ეს ცვლილებები, მინდა ხაზი გავუსვა, დამტკიცებული არის ჩვენი ზედამხედველობის კომპანიის მიერ ანუ ინჟინრის მიერ, გათვლები არის გაკეთებული რამდენჯერმე და რამოდენიმე ქვეყანაში და ის, რომ შეიცვალა, გზის კონსტრუქცია ამაში ვერაფერს პრობლემურს ჩვენ ვერ ვხედავთ მთავარია, რომ გზის ექსპლუატაციაში შესვლის მომენტისათვის საპროექტო ჯდენების პროცესი იყოს დასრულებული.

„სინოჰიდროშიც“ ამბობენ, რომ ნიდაგის დასტაბილურების შემდეგ შესაძლოა მილხიდები თავიდან აშენდეს.

გიორგი წურწუშია - კომპანია „სინოჰიდროს“ წარმომადგენელი - „როგორც კი დადგება, დასტაბილურდება ნიადაგი, როგორც ყრილი, ასევე ბეტონის მილები იქნება თავიდან

გაკეთებული. ახლიდან აშენდება, როდესაც დასტაბილურდება ნიადაგი. ახლიდან აშენების თანხას ვინ გადაიხდის არ ვიცი ეგ, თუ პროექტის პრობლემა არ იყო, თუ თვითონ დიზაინში არ იყო პრობლემა, მაშინ თვითონ „სინოჰიდრო“ გადაიხდის.“

საგზაო დეპარტამენტის ცნობით ხიმინჯების ნაცვლად ფითილების გამოყენებამ პროექტი რამდენიმე ათეული მილიონით გააიაფა.

გიორგი სეთურიძე - საავტომობილო გზების დეპარტამენტის ყოფილი თავჯდომარე აცხადებს, რომ: „ფითილები გამოყენებულია ძირითადად ყრილებზე და ხელოვნული ნაგებობებისა და მილხიდების ქვეშ. ყველგან დატოვებული იყო მისი შემოთავაზებული ქვის სვეტები. გამომდინარე აქედან, კიდევ ერთხელ ვიმეორებ, მან მშენებლის მიერ შესაძლებელია დაშვებული იყო რაიმე ტექნოლოგიური პროექცსები, მოხდა გრუნტის არაგემიური დაწვლიანება და აქ უკვე ქვის სვეტებმა ვერ იმუშავა და მშენებლობის პროცესშივე მას უნდა მიეღო სხვა ზომები. ეს ჩვეულებრივი სამშენებლო პროცესია, გამოვლენილი ადგილები ყველგან ხელახლა აშენდება და ყველაფერი ეს მოხდება სახლმწიფო ხარჯზე. მშენებელი ამაში დამატებით ხარჯებს არ გადაიხდის.“

სამტრედია-გრიგოლეთის გზას მონიტორინგს ავსტრიული საიჟინრო კომპანია „აისი კონსულტენტი“ უწევს. ეს კომპანია სამტრედია-გრიგოლეთის გზის საავტომობილო ზედამხედველობაში დახლოებით 8 მილიონ ევროს იღებს. რამდენიმე მცდელობით საქართველოში საიჟინრო კომპანია „აისი კონსულტენტთან“ გასაუბრება ვერ მოხერხდა, რათა გარკვეულიყო იღებს თუ არა პასუხისმგებლობას ავსტრიული ზედამხედველობის კომპანია მშენებლობის პროცესში დაშვებულ ხარვეზებზე თუმცა კომპანიის წარმომადგენელმა ინტერვიუზე უარი განაცხადეს.

„Ic Consultant“-ის წარმომადგენელი საქართველოში: „დღეს საგზაო დეპარტამენტს დავუკავშირდი და მათ მითხრეს, რომ ინტერვიუები არ უნდა მივცე. მაგრამ თუ რამე კითხვა გაქვთ, საგზაო დეპარტამენტის პრესსამსახურს მიმართეთ.“

„სინოჰიდროსა“ და საავტომობილო გზების ურთოერთობაში ერთი ფაქტია ნიშანდობლივი, ზაზა სიმონია 2017 წლის თებერვლიდან ამავე წლის ბოლომდე, საგზაო დეპარტამენტის ყოფილი თავმჯდომარის, გიორგი სეთურიძის მოადგილე იყო, 2018 წლის დასაწყისიდან ზაზა სიმონია ერთ-ერთ ყველაზე ძვირადღირებულ ტენდერში

გამარჯვებული კომპანია „სინოჰიდროს“ ოფისში ინაცვლებს. იგი საკმაოდ მაღალ, რეგიონალური მენეჯერის თანამდებობაზე მუშაობს.

საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოში ამ ფაქტში კორუფციის რისკებს ხედავენ. მათი თქმით „მბრუნავი კარი“ ეწოდება მოვლენას, როდესაც საჯარო სექტორიდან კერძო სექტორში ხდება პირების გადანაცვლება. რაც დაკავშირებულია გარკვეულ კორუფციულ რისკებთან.

კომპანია „სინოჰიდროსთან“ გარდა სამუშაოების უხარისხობისა პრეტენზიები აქვს გარემოს დაცვის სამინისტროს. გარემოს დაცვის ზედამხედველობის სამსახურის ინფორმაციით „სინოჰიდრომ“ რამდენიმე მილიონის ზიანი მიაყენა გარემოს, მათ შორის ამ გზის მშენებლობის დროსაც. კომპანიამ ნიადაგიდან ღორღი ამოიღო და ორმოები აღარ შეავსო.

ოფიციალური ინფორმაციით 2014 წლიდან დღემდე „სინოჰიდროს“ წინააღმდეგ 20 სისხლის 42 ადმინისტრაციული სამართლის საქმეა დაფიქსირებული.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინფორმაციით „სინოჰიდროს“ მიერ გარემოს ზიანის მიყენების საქმეებზე ძიება წლებია მიმდინარეობს. „სინოჰიდროში“ გამოძიების შედეგებს ელოდებიან. როგორც აღნიშნავენ ისინი არ იჭრებიან, საგამოძიებო ორგანოების კომპეტენციაში მაგრამ, არ აპირებენ არარსებული დანაშაულის აღიარებას და არაკომპეტენტური/არაობიექტური გამოძიების შედეგების გაზიარებას. მეორე მხრივ, იმ ერთეულ შემთხვევებზე, რომლებზეც დამდგარია გამატყუნებელი განჩენი, სრულად არის ანაზღაურებული მათ მიერ.

სამტრედია-გრიგოლეთის ავტომასგიტრალის მშენებლობა პროექტის მიხედვით 2018 წლის სექტემბერში უნდა დასრულებულიყო თუმცა საავტომობილო დეპარტამენტის ცნობით მისი დასრულება 2019 წლისთვის გადაიდება.³⁸

³⁸ [www.monitori.ge](https://monitori.ge/). (2018 წლის 3 აპრილი). მოპოვებული <https://monitori.ge/%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%97-%E1%83%95%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%A3%E1%83%AE%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%AE%E1%83%9D/>-დან

თავი IV: საჯარო ორგანიზაციების მხრიდან გადადგმული ნაბიჯები აღნიშნულ პროექტებთან მიმართებაში

4.1 რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო

აღნიშნული კვლევის ფარგლებში ჩატარდა სიღრმისეული იტერვიუ რამდენიმე მუნიციპალურ თუ ადგილობრივ ორგანიზაციასთან. ესენია: საავტომობილო გზების დეპარტამენტი, ქალაქ ქუთაისის მერია და ქალაქ ფოთის მუნიციპალიტეტის მერია. კვლევის მიზანი იყო გამოვლენილიყო ის ძირითადი მიზეზები რამაც გამოიწვია აღნიშნული პროექტების ჩავარდნა და/ან დროში გაწელება.

გარდა საჯარო ორგანიზაციებისა, კვლევის სამიზნე იყვნენ არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომელთა ხედვაც წარმოდგენილი იქნება საჯარო ორგანიზაციების საპირწონედ, როგორც მესამე სექტორის წარმომადგენლების.

4.1.1 არასამთავრობო სექტორის მხრიდან შეფასებული საკითხი ფოთში შეცდომით რეაბილიტირებულ ხიდთან დაკავშირებით

არასამთავრობო ორგანიზაცია „საქართველოს მდგრადი განვითარების ასოციაციის“ წარმომადგენელთა მხრიდან განხორციელდა აღნიშნული თემის მოკვლევა და ანალიზი. როგორც კვლევის შედეგებიდან ჩანს, მენეჯმენტს ისინი ახასიათებენ როგორც დაბალი კვალიფიკაციის მქონე კადრებით დაკომპლექტებულს და მათი მხრიდან მოითხოვენ მაღალ პასუხმგებლობასა და პროფესიონალიზმს. შესაბამისად, საჭიროდ თვლიან მათ გადამზადებას ან ახალი, კვალიფიციური კადრებით შეცვლას.

რაც შეეხება, მეორე საკითხსა და კითხვარის მეორე ნაწილს, ისინი პრობლემას ახასიათებენ, როგორც მაღალი ბიუროკრატიულობის მქონეს, რადგან პრობლემის ესკალაციამდე საკითხის მოგვარება შეუძლებელი გახდა. გარდა ამისა, ადგილი ჰქონდა დაუკოორდინირებელ ქმედებებს, რომლებიც მათი განცხადებით ასევე ატარებდა ავტორიტეტულ ხასიათს ორგანიზაციის წევრების მხრიდან. პრობლემა იყო ბიუროკრატიული აპარატის წევრებს შორის კომუნიკაციის ნაკლებობაც.

ამ მხრიდან რეკომენდაცია იყო, რომ მაქსიმალური კომუნიკაცია უნდა ჰქონოდათ ორგანიზაციასთან, რომლებმაც აღნიშნული პრობლემა წარმოქმნა. პროექტის განხორციელების ეტაპზე მეტი მონიტორინგი და მარეგულირებელი სისტემები უნდა ჩაერთოს, რომ პრობლემამ არ მიიღოს ისეთი სახე, როგორც გამოწვეულ იქნა ფოთში ხიდის შეცდომით რეაბილიტირებისას. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, ისინი საჯარო ორგანიზაციებში დასაქმებული კადრების მხრიდან ცალსახად მოითხოვენ მეტ პასუხმგებლობასა და პროფესიონალიზმს. ასევე, ყურადსაღებ საკითხად განიხილავს დროის მენეჯმენტს და პროექტის სწორად ორგანიზებას.

რაც შეეხება კომუნიკაციის დონის გაანალიზებას, საჯარო და კერძო სექტორებს შორის, აღნიშნული ორგანიზაცია თვლის, რომ ეს პრობლემა საქართველოში დგას. ნაკლებად ხდება მათი აზრის გათვალისწინება, ისინი კომუნიკაციაში შედიან მათთან, თუმცა

მეორე საკითხია რამდენად ითვალისწინებენ მათ აზრს. სწორედ, ამან გამოიწვია პრობლემის ესკალაცია და დაუკოორდინირებელი ქმედებების განხორციელება.

4.2 საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო

აღნიშნული კვლევის ფარგლებს ასევე, მოიცავს საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიმართულებით წარმოებული პროექტი, რომელიც შეეხება ოზიგეთის მუნიციპალიტეტში უხარისხო ღორის სპერმის შექმნას. აღნიშნული საკითხის ირგვლივ ჩატარდა კვლევა, როგორც საჯარო სექტორის წარმომადგენლებთან, ასევე, არასამთავრობო სექტორთანაც. საჯარო ორგანიზაციას, რომელმაც განახორციელა აღნიშნული პროექტი გახლავთ, ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის მერია.

4.2.1 ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის მერიის კვლევის შედეგები

როგორც მათი წარმომადგენლები აღნიშნავენ, 2015 წლის 2 მაისს ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის გამგეობამ მეცხოველეობის განვითარებაზე ზრუნვა დაიწყო. გააფორმა მემორანდუმი „კავკასიის გენეტიკასთან.“

“კავკასიის გენეტიკა” არის ორგანიზაცია, რომელშიც გაერთიანებულნი არიან რძის სექტორის ექსპერტები, სელექციონერები და ხელოვნური განაყოფიერების სპეციალისტები. კომპანია დაფუძნდა 2006 წელს. დღეისათვის ის წარმოადგენს ქვეყნის ერთ-ერთ უმთავრეს მიმწოდებელს სანაშენე საქმისა და ხელოვნური განაყოფიერების სფეროში.

ოზურგეთის მუნიციპალიტეტთან გაფორმებული მემორანდუმის ფარგლებში პროექტი მეცხოველეობის დარგების განვითარების მიმართულებით ინოვაციური ტექნოლოგიების გამოყენებითა და სხვადასხვა ქვეყანაში აპრობირებული ხელოვნური განაყოფიერების მეთოდებით მსხვილფეხა რქოსანი პირუტყვის ახალი ჯიშების გამოყვანასა და გადაშენების პირას მყოფი მელორეობის დარგის განვითარებას გულისხმობდა.

ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის ა.(ა)ი.პ. ფერმერული მეურნეობის განვითარების ცენტრს სოფლების: ლიხაური-ჭანიეთის საზღვარზე გადაეცა მუნიციპალიტეტის

საკუთრებაში არსებული 4,5 ჰა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი. ნაკვეთზე აშენდა ფერმა. მოსახლეობას უნიკალური ლანდრასისა და იორკშირის ჯიშის ღორების გამრავლების საშუალება მიეცა.

ა. (ა) ი.პ. ფერმერული მეურნეობის განვითარების ცენტრის სპეციალისტები სოფლებში მოსახლეობას უფასოდ აწვდიდნენ "კავკასიის გენეტიკის" მიერ მოწოდებულ გაყინულ სპერმას.

სოფლის მეურნეობის დარგში დანერგილი ინოვაცია წარმატებით დაიწყო. მუნიციპალიტეტის გამგეობის სოფლის მეურნეობის განვითარების სამსახურისა და ა(ა)ი.პ. „ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის ფერმერული მეურნეობის განვითარების ცენტრის“ ძალისხმევით გამრავლდა იორკშირისა და ლანდრასის ჯიშის ღორები, რომლებიც ამტანიანობითა და წონადობით გამოირჩევიან. თუმცა მომდევნო ეტაპზე ღორების გამრავლება იგივე წარმატებით ვერ მოხდა. როგორც ა. (ა) ი.პ. ფერმერული მეურნეობის განვითარების ცენტრში განმარტეს, "კავკასიის გენეტიკას" ისინი უხარისხო პროდუქტის მიწოდებაში ედავებიან, რის გამოც უარი განაცხადეს მომსახურების საფასურის ნაწილის გადახდაზე. დარჩენილი დავალიანების გადახდა კი 2017 წლის თვითმმართველობის არჩევნების დასრულების შემდეგ, ახალ მუნიციპალიტეტს დაეკისრა. რეალურად, არ მომხდარა განხორციელების ეტაპზე არანაირი მონიტორინგი, რომ გადაემოწმებინათ პირველი ცდისგან განსხვავებით მეორედ რატომ მოხდა უხარისხო ნაწარმის მიღება.

ძირითად პრობლემად ისინი ასახელებენ მომწოდებელ კომპანიას, რომელმაც მათ „შემთხვევით“ უხარისხო ღორის სპერმა მიაწოდა. როგორც ისინი აცხადებენ არ ელოდნენ, რომ მეორედ არ გაამართლებდა და მოტყუებული დარჩებოდნენ.

4.2.2 არასამთავრობო სექტორის მხრიდან შეფასებული უხარისხო ღორის სპერმის ექსპორტი ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში

აღნიშნული საკითხი ასევე, შეისწავლეს არასამთავრობო ორგანიზაცია „საქართველოს მდგრადი განვითარების ასოციაციის“ წარმომადგენლებმა. მათი განცხადებით, ბიუროკრატია უდიდესი მნიშვნელობა აქვს ორგანიზაციაში, მაღალი პროფესიონალიზმი, გუნდურობა, პასუხისმგებლობა მისი უმთავრესი ნიშნულებია,

რაზეც დამყარებულია ორგანიზაციის მუშაობა. თუ პრობლემა არსებობს, ამისი უმთავრესი განმაპირობებელი სწორედ ბიუროკრატიული აპარატი შეიძლება იყოს, რადგან სათანადოდ არ ასრულებენ სამუშაოს. თუმცა, ამ კონკრეტულ შემთხვევასთან მიმართებაში ბიუროკრატიული პრობლემა მათი თქმით ნამდვილად არ გამოვლენილა.

ისინი ამ შემთხვევაში არაკვალიფიციური კადრების არსებობას განიხილავენ როგორც უმთავრეს პრობლემას. პრობლემა არსებობს და საჯარო ორგანიზაციის წარმომადგენლები ცდილობენ არა მის გადაჭრას, არამედ საკუთარი თავის გამართლებას, სწორედ მენეჯმენტის ასეთი დამოკიდებულება იწვევს პრობლემის ესკალაციას.

ერთ-ერთ მიზეზად ასევე ასახელებენ ხშირ სამთავრობო ცვლილებებს და დაუორგანიზებელ ქმედებებს. მონიტორინგის დაბალ დონეს ან არარსებობას. მათი მხრიდან რეკომენდაცია იყო ის, რომ უნდა მომხდარიყო პროდუქტის შესყიდვამდე მისი მონიტორინგი, გადამოწმება იმის რასაც ორგანიზაცია ყიდულობდა სახელმწიფო სახსრებით, ადგილი რომ არ ჰქონოდა ბიუჯეტის ხარჯვა.

რაც შეეხება კომუნიკაციის დონეს საჯარო და კერძო სექტორს შორის, ისინი ცალსახად აღნიშნავენ, რომ სამთავრობო ცვლილებები ხელს უშლიდა საკითხის ერთიანობაში აღქმას, რადგან ყველა ცდილობდა, რომ ეს პრობლემა წინამორბედისათვის გადაებრალებინა. კომუნიკაციის დამყარება ამ შემთხვევაშიც მარტივი იყო, რთული იყო მხოლოდ ის, რომ მათთან აზრების გაცლა-გამოცვლა არ ხდებოდა, არ ითვალისწინებენ მესამე სექტორის დამოკიდებულებებს კონკრეტული საკითხის განხორციელების თ ინიცირების პროცესში.

გარდა ამისა, არასამთავრობო ორგანიზაცია „საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრმა“ გააკეთა შეფასებები გურიის მუნიციპალიტეტის გამგეობის მენეჯმენტის დაახასიათებლად. ისინი ცალსახად, ამ საკითხთან მიმართებაში აღნიშნავენ, რომ: „კონკრეტული პრობლემური საკითხის მოგვარება-დახვეწაზე წესით უნდა მუშაობდეს სპეციალურად შექმნილი საკმაოდ დიდი გუნდი, რომელსაც გამოკვეთილი ლიდერი ჰყავს. ადამიანების ავტორიტეტს აქვს გადამწყვეტი მნიშვნელობა, თუმცა ძირითად შემთხვევაში პრობლემას ქმნის ის, რომ პრობლემის

დახვეწის დაგეგმარების პროცესში მხოლოდ და მხოლოდ ავტორიტეტი ადამიანები იღებენ მონაწილეობას“.

რაც შეეხება ბიუროკრატის ფაქტორს, ისინი მასაც უკავშირებენ ავტორიტეტების გავლენას და აცხადებენ, რომ: „ბიუროკრატია ზოგადად, ძალიან ბევრ პრობლემას წარმოშობს და მთავარი დაბრკოლებაც სწორედ, ამით იწყება. ავტორიტეტი ადამიანები წერენ პრობლემის გადაჭრის ზედმეტად თეორიულ გეგმას და რეალურად გუნდი, რომელმაც უფრო პრაქტიკულად იცის საკითხი დაწერილი გეგმის განხორციელებით არის დაკავებული. რაც მთავარია, ზედმეტი კითხვის ნიშნების გარეშე, რადგან მათთვის ბიუროკრატიასთან დიალოგში შესვლა საკმაოდ რთული პროცესია“.

კითხვაზე თუ რას შეცვლიდნენ მენეჯმენტში და როგორ გააუმჯობესებდნენ მათ ამ კონკრეტულ შემთხვევაში, კვლევის ფარგლებში გამოვლინდა, რომ მათი აზრით კარგი იქნება, თუ მხოლოდ და მხოლოდ ავტორიტეტი ადამიანები არ იქნებიან გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულნი. მნიშვნელოვანია საკითხზე მომუშავე დამოუკიდებელი ექსპერტების, არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართ მიმდებლობის გაზრდაც.

საჯარო და მესამე სექტორის წარმომადგენლებს შორის კომუნიკაციის დონის განსაზღვრის ფარგლებში ისინი აცხადებენ, რომ მესამე სექტორის აზრი ძირითად შემთხვევაში კულისებს მიღმა რჩება და ამ პრობლემას ხშირად აწყდებიან მესამე სექტორის წარმომადგენლები. ისევე როგორც, სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციების პოზიციებში, აქაც ძირითადად, მესამე სექტორის მხრიდან ჩართულობის მაღალი დონის გამო ხდება არასამთავრობო ორგანიზაციების მოსაზრებების მოსმენა, თუმცა ნაკლებად გათვალისწინება. აღსანიშნავია, ისიც, რომ ამ ბოლო პერიოდში უფრო მეტად მოდიან მათთან დიალოგზე.

რაც შეეხება, კომუნიკაციის ფორმას, ისინი აცხადებენ, რომ: „კომუნიკაციაში ჩართული არასამთავრობო ორგანიზაციები ძირითადად ამ ეტაპზე არიან აქტიური ცალმხრივი კომუნიკაციის ფაზაში, იქედან გამომდინარე, რომ თუ თავად არ ჩაერთვებიან პროცესებში, არავინ არ მიიწვევს მათ თავიანთი აზრის ან ექსპერტიზის გამოსახატავად, სწორედ ასეთი შემთხვევა იყო ამ საკითხის განხილვისასაც.“

თავი V: მონაცემთა ანალიზი

5.1 საკვლევი თემის ჰიპოთეზისა და ქვეჰიპოთეზის ანალიზი

კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით განისაზღვრა რიგი ფაქტორების კომბინაცია, რაც გავლენას ახდენს საკითხის ინიცირებისა და/ან განხორციელების ეტაპზე. საკვლევი თემის ძირითადი ჰიპოთეზა მდგომარეობს შემდეგში: საჯარო ორგანიზაციებში ინიცირებულ საკითხთა შემუშავებისა და/ან განხორციელების პროცესში ჩავარდნის განმაპირობებელ ფაქტორებს წარმოადგენს დაბალი კვალიფიკაციის მქონე კადრები და რთული ბიუროკრატიული სისტემის არსებობა. კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით ცალსახად უნდა ითქვას, რომ საქართველოს საჯარო ორგანიზაციების მიერ წარმოდგენილი ჩავარდნილი და/ან დროში გაწეილი საკითხებიდან 2 მათგანი: შეცდომით რეაბილიტირებული ხიდი ფოთში და უხარისხო ღორის სპერმის ექსპორტი ოზურგეთში, აშკარად გამოხატავდა დაბალი კვალიფიკაციის კადრების არსებობას. აქედან, უნდა აღინიშნოს, რომ ქალაქ ფოთის მერია 2016 წლის ინფორმაციას არ ფლობდა და აცხადებდა, რომ ისინი ამ საკითხში კომპეტენტურები არ იყვნენ. მიუხედავად იმისა, რომ საკითხი საკმაოდ გახმაურებული იყო, ისინი ამტკიცებდნენ, რომ ეს ინფორმაცია წარმოადგენდა სიცრუეს.

კვლევის პროცესში გადამოწმდა „სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს“ მონაცემთა ბაზა, სადაც, SPA160004325 ტენდერის ნომერით აღნიშნული პროექტი საჯაროდ გამოცხადდა, თუმცა ამის შესახებ არც ფოთის მერიას და არც ინფრასტრუქტურისა და რეგიონალური განვითარების სამინისტროს ინფორმაცია არ ჰქონდათ. უფრო მეტიც, ამ კვლევის კომუნიკაციის ფარგლებში გაიგეს ამ პროექტის ლაფსუსების შესახებ.

გარდა ამისა, უხარისხო ღორის სპერმის ოზურგეთში ექსპორტის შემთხვევაშიც, ადგილი ჰქონდა როგორც დაბალი კვალიფიკაციის მქონე კადრების არსებობას, რომლებმაც უკვე მეორედ შესყიდვის პროცესში არ გადაამონიტორინგეს მიმწოდებელი კომპანია და უხეშად რომ ითქვას, ბრმად ენდვნენ მას, ასევე, საკვლევი ჰიპოთეზისგან დამოუკიდებლად გამოიკვეთა მნიშვნელოვანი პრობლემა, შიდა მაკოორდინირებელი სისტემის არარსებობა, რომელიც კომუნიკაციის ხარისხს გაზდიდა. ამ ყველაფერმა გამოიწვია, შესბამისად, ის რომ საკითხი ჩავარდა. ამ შემთხვევაშიც რთული გახდა კომუნიკაციის დამყარება უშუალოდ გამგეობასთან, რომლებმაც განაცხადეს, რომ მას

შემდეგ რაც რეორგანიზაცია მოხდა იანვარში მათ ამ კონკრეტული საკითხის ირგვლივ ინფორმაცია არ ჰქონდათ. მაშინ როდესაც, ეს პრობლემა ესკალაციაში თანხის გადაუხდელობის გამო თებერვლიდან გადავიდა.

აღნიშნული ჰიპოთეზა ამ შემთხვევაში ნაწილობრივ გამართლდა, რადგან საჯარო ორგანიზაციების მხრიდან გამოიკვეთა ახალი ხელისშემშლელი ფაქტორი, დაუკოორდინირებელი ქმედებები. ეს დაადასტურეს არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებმაც, რომლებიც აცხადებდნენ, რომ ერთმანეთთან კომუნიკაცია არ ჰქონდათ რაც საკითხს ჩიხში აქცევდა.

დანარჩენი ორი შემთხვევა, როგორცაა: ინფრასტრუქტურული პროექტების ჩავარდნა ქუთაისში და მილიონობით ვალი უხარისხო გზებისათვის სამტრედია-გრიგოლეთის ავტომაგისტრალის მშენებლობაში კვლევის პროცესში გამოავლინა ბიუროკრატიული აპარატის რთული ხასიათი. როგორც მესამე სექტორის მხრიდან აღინიშნა, ბიუროკრატიული აპარატი იმდენად დიდია, რომ ის ინფორმაციას გზადაგზა კარგავს რაც იწვევს საკითხების ჩავარდნას და/ან დროში გაწელვას.

რაც შეეხება მეორე ჰიპოთეზას: საჯარო ორგანიზაციების მიერ ჩავარდნილ ინიცირებულ საკითხებზე რეაგირება ხდება გვიან, რადგან არ მუშაობს მაკონტროლებელი ან/და მონიტორინგის სისტემა, რომელიც გადააკონტროლებს მას, მანამ სანამ არ მოხდება პრობლემის ესკალაცია. აღნიშნული ჰიპოთეზა ოთხივე შემთხვევაში სრულად გამართლდა. ფოთში შეცდომით რეაბილიტირებული ხიდის შემთხვევაში სანამ ადგილობრივი მოასხლეობა არ ჩაერია საჯარო ორგანიზაციის მხრიდან არ მომხდარა გადამოწმება თუ სად რეაბილიტირდებოდა ხიდი გამოცხადებული ტენდერის მიხედვით. ოზურგეთში უხარისხო ღორის სპერმის ექსპორტის შემთხვევაში, მეორედ შესყიდვისას არ გადაამოწმეს თუ რას აწოდებდათ მიმწოდებელი კომპანია, რამაც გამოიწვია ის, რომ საკითხი ჩავარდა და ღორები არ განაყოფიერდნენ. ქუთაისში ინფრასტრუქტურული პროექტების ჩავარდნა დღემდე გადაუმოწმებელი და უპასუხოდ დატოვებულია. უფრო მეტიც, ქალაქ თბილისის მერიამ მხოლოდ აღნიშნული კვლევის ფარგლებში გაიგო საიტის არსებობის შესახებ, არათუ მის მონიტორინგს ეწევა. მილიონობით ვალი უხარისხო გზებისათვის სამტრედია-გრიგოლეთის ავტომაგისტრალის მშენებლობაში შემთხვევაშიც მონიტორინგი არ ჩატარებულა უშუალოდ განხორციელების ეტაპზე,

როდესაც რამდენიმე ეპიზოდში განხორციელება ისეთი ქმედებები რაც პროექტით არ იყო გათვალისწინებული და ამან გამოიწვია პროექტის ხელახალი რეორგანიზება ან/და დროში გაწელვა.

5.2 დასკვნა

საჯარო ორგანიზაციების მიერ ინიცირებულ საკითხთა ჩავარდნა განპირობებულია ძირითადად დაბალი კვალიფიკაციის მქონე კადრებითა და ბიუროკრატიული რგოლის არსებობით. ამაზე ცალსახად უსმას ხაზს წინამდებარე კვლევის შედეგებიც, რამაც საკვლევი ჰიპოთეზა ნაწილობრივ დაამტკიცა, რადგან გამოიკვეთა კიდევ სხვა დამატებითი, ფაქტორიც, დაუკოორდინირებელი ქმედებები საჯარო ორგანიზაციის წარმომადგენლებს შორის.

წინამდებარე სამაგისტრო კვლევამ ცხადყო, რომ საჯარო ორგანიზაციებში კადრებისა და ბიუროკრატიის პრობლემა აშკარა და საგანგაშოა. არავინ ცდილობს სხვისი პრობლემების გამოსწორებას მხოლოდ იმიტომ, რომ ისინი უაშუალოდ არ იღებდნენ მის განხორციელებაში მონაწილეობას. იდეა, რომ ყველა საჯარო მოხელე ქვეყნის ინტერესს და მოსახლეობის კეთილდღეობას უნდა ემსახურებოდეს გაუთვალისწინებელი და გაუაზრებელია წარმოდგენილ ოთხივე საჯარო ორგანიზაციის შემთხვევაში.

კვლევა წარმოადგენს ინოვაციას საქართველოს სამოქალაქო თუ საჯარო სივრცისათვის, რადგან მსგავსი ტიპის კვლევები არ წარმოებულა და ის ფაქტორები რაც გამოვლინდა საერთო აღმოჩნდა ყველა საკითხის შემთხვევისთვის.

გარდა ამისა, არ მუშაობს ისეთი ორგანო, რომელიც გადაამონიტორინებს მას და შეუსაბამებს შესაბამის თეორიულ ჩარჩოს როგორც მაგალითად სამაგისტრო კვლევაში წარმოდგენილი სალი მაუნთსის „იმპლემენტაციის სტრატეგია“ და ვილდავსკისა და პრესმანის „იმპლემენტაცია“. რომლებიც მას განიხილავენ სხვადასხვა დონეზე და სხვადასხვა ეკონომიკის ტიპის ქვეყნებისათვის.

გამოიკვეთა მესამე სექტორის მხრიდან გარკვეული დამოკიდებულებებიც და აზრებიც თუმცა ისინი ერთმად აცხადებენ, რომ მათ აზრს საჯარო ორგანიზაციები ისმენენ მაგრამ არ ითვალისწინებენ.

საჯარო სექტორში ჩატარებულმა კვლევებმა აღნიშნული კვლევით დაამტკიცა, რომ შესაცვლელია როგორც სამოქმედო გეგმები, ასევე პროექტის ინიცირების ეტაპებისა და განხორციელების პროცესში გასატარებელი ქმედებები.

ბიბლიოგრაფია

- 1) აბაშიძე, ა. (2016). საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში: ძირითადი მიმართულებები და გამოწვევები. თბილისი. მოპოვებული www.iliauni.edu.ge-დან
- 2) Allan Harvey and George W. Gershefski. (1970). Factors Making for Implementations Success and Failure. *Management Science*, B-314.
- 3) Allan Harvey and George W. Gershefski. (1970). Factors Making for Implementations Success and Failure. *Management Science*, B312-B321.
- 4) Ewalt, J. A. (2001). *Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation*. Newark, NJ: Department of Government Eastern Kentucky University.
- 5) Ginzberg, M. J. (1981). Key Recurrent Issues in the MIS Implementation Process. *MIS Quarterly*, pp. 47-59.
- 6) Paudel, N. R. (2009). A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration. *Nepalese Journal of Public Policy and Governance*, 38.
- 7) Peter deLeon and Linda deLeon. (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 467-492.
- 8) Rezende, F. d. (2008). THE IMPLEMENTATION PROBLEM OF NEW PUBLIC MANAGEMENT REFORMS: THE DILEMMA OF CONTROL AND THE THEORY OF SEQUENTIAL FAILURE. *International Public Management Review*, 40-63.
- 9) Tiernan, A. (2007). Building Capacity for Policy Implementation. In J. Wanna, *Improving Implementation* (pp. 111-120). ANU Press.
- 10) www.akhalitaoba.ge. (2018, თებერვალი 26). Retrieved from <http://akhalitaoba.ge/2018/02/%E1%83%9D%E1%83%96%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%92%E1%83%94%E1%83%97%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%9B%E1%83%A3%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%AA%E1%83%98%E1>

%83%9E%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%A2/
A2/

11) *www.alia.ge*. (2018, თებერვალი 28). Retrieved from <http://alia.ge/news/10984>

12) *www.imedinews.ge*. (2018, მარტი 1). Retrieved from
<https://imedinews.ge/ge/tabloidi/50922/goris-sperma-romlis-valsats-ozurgetis-munitsipaliteti-ikhdis-ukhariskho-agmochnda>

13) *www.metronome.ge*. (2018, მარტი 20). Retrieved from
<https://metronome.ge/%E1%83%A6%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%A1%E1%83%9E%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%95%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%AE/>

14) *www.monitori.ge*. (2018, აპრილი 3). Retrieved from
<https://monitori.ge/%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%97-%E1%83%95%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%A3%E1%83%AE%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%AE%E1%83%9D/>

15) *www.on.ge*. (2016, მაისი 12). Retrieved from <https://on.ge/story/550-%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%A8%E1%83%98-%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%AF%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%9B%E1%83%90-%E1%83%99%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%9E%E1%>

16) *www.rustavi2.ge*. (2016, მაისი 11). Retrieved from <http://rustavi2.ge/ka/news/46493>

17) *www.sputnik-georgia.com*. (2016, მაისი 12). Retrieved from <https://sputnik-georgia.com/incidents/20160512/231627869.html>

- 18) *www.transparency.ge*. (2016, თებერვალი 10). Retrieved from
<http://www.transparency.ge/ge/blog/problemebi-kutaisis-meriis-inprastrukturul-politikashi>
- 19) *www.youtube.com*. (2016, მასი 11). Retrieved from
<https://www.youtube.com/watch?v=bAE409hiUuk>

დანართები

დანართი N1

Exhibit 1 Ambiguity-Conflict Matrix: Policy Implementation Processes

CONFLICT

AMBIGUITY	Low	High
Low	Administrative Implementation	Political Implementation
High	Experimental Implementation	Symbolic Implementation

Source: Matland (1995, 160).

დანართი N2

THE STRATEGY IMPLEMENTATION PROCESS



© Dr Sally Mounts 2013. All Rights Reserved.

Table 1: Comparison of Bureaucratic and Governance/NMP Implementation

Bureaucratic Implementation	Governance/NPM	Implementation Relevance
Public Interest	Results citizens value	Normative frame replaced by pragmatism
Efficiency, equity	Quality and value	Citizen expectations must be met; target population treatment not necessarily uniform
Administration	Production	Oversight functions; Market competition
Control	Winning adherence to norms	Culture change, communication demands
Specify functions, authority, structures	Identify mission, services, customers, outcomes	Incentives, sanctions
Justify costs	Deliver value	Funding uncertain; linked to performance
Enforce responsibility	Build accountability	Level of competition impacts control; options

Table 1: Comparison of Bureaucratic and Governance/NMP Implementation

<u>Bureaucratic Implementation</u>	<u>Governance/ NPM</u>	<u>Implementation Relevance</u>
Public Interest	Results citizens value	Normative frame replaced by pragmatism
Efficiency, equity	Quality and value	Citizen expectations must be met; target population treatment not necessarily uniform
Administration	Production	Oversight functions; Market competition
Control	Winning adherence to norms	Culture change, communication demands
Specify functions, authority, structures	Identify mission, services, customers, outcomes	Incentives, sanctions
Justify costs	Deliver value	Funding uncertain; linked to performance
Enforce responsibility	Build accountability	Level of competition impacts control; options

კითხვარი

საჯარო ორგანიზაციებისათვის

I. მენეჯმენტის მახასიათებლები

- 1) როგორ დაიწყო პრობლემის ესკალაცია აღნიშნულ საკითხზე?
- 2) გაქვთ თუ არა შემუშავებული პრობლემის წარმატებულად გადაჭრისათვის შესაბამისი გზები მის შემუშავებასა და/ან განხორციელების პროცესში?
- 3) დადებითი პასუხის შემთხვევაში, როგორ აყალიბებთ ამ გზებს, ინდივიდუალურად თუ გუნდურად?
- 4) იყენებთ თუ არა ამ დროს განსხვავებულ მიდგომებს საერთაშორისო გამოცდილებიდან?
- 5) როგორ ფიქრობთ, ახდენს თუ არა გავლენას პრობლემის დახვეწაზე ორგანიზაციაში ადამიანების ავტორიტეტი?
- 6) რამდენად ხშირად გიწევთ პრობლემის მოგვარებაზე პასუხიმგებლობის აღება?
- 7) გველინებათ თუ არა ორგანიზაციაში რაიმე სახის კონფლიქტი ინოვაციისთვის პოზიტიურ კატალიზატორად?
- 8) განიხილავს თუ არა თქვენი მენეჯმენტი ალტერნატივებს და რამდენად ხშირად?
- 9) როგორ ხდება დავალებების გადანაწილება თქვენს სტრუქტურაში არსებულ ქვედანაყოფებს შორის?
- 10) იყენებთ თუ არა რაიმე სახის საკომუნიკაციო, ერთიან მაკოორდინირებელ სისტემას როგორც ორგანიზაციის შიგნით ასევე მის გარეთ და რაში მდგომარეობს ის?
- 11) რას იტყვით ბიუროკრატიულობაზე და რამდენად განიხილავთ მას როგორც პრობლემის ძირითად განმაპირობებელ მიზეზს?
- 12) დადებითი პასუხის შემთხვევაში იყენებთ თუ არა რაიმე მეთოდს ამ პრობლემის გადასაჭრელად?

II. მენეჯმენტის გუნდის მახასიათებლები

- 1) როგორ შეაფასებდით თქვენი ორგანიზაციის მენეჯმენტში პასუხისმგებლობის გრძნობას?
- 2) თუ შეგიძლიათ გვითხრათ დაახლოებით რამდენი ადამიანი იყო ჩართული აღნიშნული პროექტის განხორციელების პროცესში?
- 3) რამდენად მგრძობიარეა თქვენი ორგანიზაციული მოტივები და პრიორიტეტები თანამშრომლებისათვის?
- 4) რამდენად ხშირად აღიარებენ ისინი, რომ საჭირო უნარ-ჩვევების მიღების მოთხოვნილება გააჩნიათ?
- 5) პრობლემის რა ეტაპზე ახდენთ პრობლემების იდენტიფიცირებას, მისი ინიცირების თუ განხორციელების პროცესში, თუ ორივეში?
- 6) რა სახის პრობლემებს აწყდებით ძირითადად, ტექნიკურს, ორგანიზაციულს, ეკონომიკურს თუ სხვას?
- 7) რა დოზით განიხილავთ საზოგადოების აზრს ან განიხილავთ თუ არა ზოგადად?
- 8) გაქვთ თუ არა რაიმე მიდგომა ხალხის ცნობიერების ასამაღლებლად პრობლემების ირგვლივ?
- 9) უწყობთ თუ არა ხელს და როგორ ხალხის ინფორმირებულობას?

III. პრობლემის მახასიათებლები

- 1) რა სახის პრობლემები იკეთება ყველაზე ხშირად თქვენს მენეჯმენტში, რომელსაც ის იღებს როგორც გამოწვევას?
- 2) პრობლემის იდენტიფიცირების შემთხვევაში რა არის თქვენთვის პრიორიტეტული ხარისხი თუ ფასი და რატომ?
- 3) პრობლემის გადაჭრისას იყენებთ თუ არა არსებულ რესურსს ეფექტურად თუ ნაწილობრივად?

- 4) არსებობს თუ არა თქვენს ორგანიზაციაში ალტერნატიული გადაწყვეტილების მიღების მიდგომა, რომელიც დაამტკიცებს, რომ არის გონივრული და პროდუქტიული, ანუ მუშაობს თუ არა ე.წ. „ბე გეგმა“?
- 5) რა მეთოდებით ცდილობთ პრობლემის გადაჭრას და არიან თუ არა ისინი თანმიმდევრული?
- 6) პრობლემაში ჩართული ქმედებები არის თუ არა ხელშესახები და გაზომვადი და რა მეთოდებს იყენებთ მათ გასაზომად?

კითხვარი

არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის

IV. მენეჯმენტის მახასიათებლები

- 13) როგორ ფიქრობთ, ახდენს თუ არა გავლენას პრობლემის დახვეწაზე ორგანიზაციაში ადამიანების ავტორიტეტი?
- 14) რას იტყვით ბიუროკრატიულობაზე და რამდენად განიხილავთ მას როგორც პრობლემის ძირითად განმაპირობებელ მიზეზს?
- 15) როგორ ფიქრობთ, განიხილება თუ არა მესამე სექტორის აზრი სხვადასხვა საკითხის განხორციელების პროცესში და როგორ შეაფასებდით ამ კუთხით აღნიშნულ ჩავარდნილ საკითხს?
- 16) როგორ შეაფასებდით კომუნიკაციის კუთხით ჩართულ ორგანიზაციებს?
- 17) რას შეცვლიდით მათ მენეჯმენტში?

V. პრობლემის მახასიათებლები

- 7) თქვენს მიერ რა ეტაპზე მოხდა აღნიშნული პრობლემის დაიდენტიფიცირება?

- 8) აღნიშნული პრობლემის ესკალაციის ძირითად მიზეზ(ებ)ად რას დაასახელებდით და რატომ?
- 9) როგორ ფიქრობთ რა უნდა მოიმოქმედოს საჯარო ორგანიზაციამ მაშინ როდესაც საკითხი უვარდება მისი ინიცირების ან/და განხორციელების ეტაპზე?
- 10) როგორ ფიქრობთ ითვალისწინებენ თ არა მესამე სექტორის აზრს და როგორ ხედავთ თქვენს როლს?
- 11) და ბოლოს, რა რეკომენდაციებს გაცემდით მათთვის?