

ივანე ჯავახიშვილი სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

მირანდა ანდრონიკაშვილი

ვუდრო ვილსონის პოლიტიკა-ადმინისტრირების დიქტომიის
ანალიზი საქართველოს საჯარო სექტორის ქრილში: განათლების
პოლიტიკის მაგალითი

სახელმწიფო მართვა და საჯარო ადმინისტრირება

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია სოციალურ და პოლიტიკურ
მეცნიერებათა ფაკულტეტის საჯარო ადმინისტრირების მაგისტრის
აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

თემის ხელმძღვანელი: ქ-ნი ნანა მაჭარაშვილი, სოციალურ და პოლიტიკურ
მეცნიერებათა ფაკულტეტის პოლიტიკის მეცნიერების დეპარტამენტის ასოცირებული
პროფესორი

თბილისი

2018

ანოტაცია

ვუდრო ვილსონის პოლიტიკა-ადმინისტრირების დიქტომიის ანალიზი
საქართველოს საჯარო სექტორის ჭრილში: განათლების პოლიტიკის მაგალითი

წინამდებარე ნაშრომი განიხილავს ვუდრო ვილსონის კლასიკური ნაშრომის თეზისს, საჯარო ადმინისტრირებისა და პოლიტიკურ სფეროების დიქტომიას, ქართული საჯარო ადმინისტრაციის, კერძოდ განათლების პოლიტიკის შემუშავების პროცესის ჭრილში. საქართველოში, დემოკრატიზაციის პროცესის დაწყებასთან ერთად, აქტუალური გახდა საჯარო სამსახურის ცნება; ქართულ პოლიტიკურ დღის წესრიგში ყურადღება მიექცა ისეთ საკითხებს, როგორცაა საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა კომპეტენციები; როლი და ფუნქციები, მათი დისკრეტული უფლებამოსილების საზღვრები და ზოგადად, საჯარო ადმინისტრაციის მიმართება პოლიტიკის, როგორც პოლიტიკის შემუშავების პროცესთან. შესაბამისად, ნაშრომის თეორიულ ჩარჩოს ქმნის ვუდრო ვილსონის, როგორც საჯარო ადმინისტრირება-პოლიტიკის დიქტომიის პიონერის, მოღვაწეობის მანძილზე გამოქვეყნებული თეზისები აღნიშნულ თემატიკაზე, რომელიც შედარებული იქნება შედარებით თანამედროვე მკვლევართა მიერ საჯარო ადმინისტრირება-პოლიტიკის დიქტომიის ახალ მიგნებებთან. ქართული საჯარო სექტორის შესწავლა ეფუძნება სიღრმისეულ ინტერვიუებს ყოფილ და ამჟამინდელ საშუალო და ზედა რგოლის საჯარო ადმინისტრატორებთან. ასევე, კვლევის პროცესში, დეტალურად იქნა შესწავლილი საჯარო ადმინისტრირების სამართლებრივი ლანდშაფტი საქართველოში; ქვეყნის უმაღლესი კანონი, თითოეული საკანონმდებლო აქტი, რომელიც მიღებულ იქნა 1995 წლიდან 2018 წლამდე და პირდაპირ ან ირიბად შეეხებოდა საჯარო ადმინისტრატორის უფლებამოსილებებს. გარდა საჯარო ადმინისტრირების საკანონმდებლო დონეზე შესწავლისა, კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, შეფასდა უმაღლეს ხელისუფალთა მიერ; პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრისა და სხვა მაღალჩინოსანთა მიერ გამოთქმული მოსაზრებები, გაცხადებული მიზნები და სტრატეგიები საჯარო მოხელეთა მნიშვნელობისა და მათი კომპეტენციების შესახებ, რაც დაეხმარა კვლევას, დაედგინა რამდენად არის დაშვებული სამართლებრივ,

პოლიტიკურ, ფორმალურ და არაფორმალურ დონეზე სამუალო და ზედა რგოლის საჯარო ადმინისტრატორთა მხრიდან პოლიტიკურ პროცესებში გავლენის მოხდების პრეცედენტები ან ტენდენცია. კვლევის პროცესში, ასევე გაიმიჯნა პოლიტიკა როგორც პოლიტიკური კურსის შემუშავების პროცესი და პარტიზანული პოლიტიკა. გამომდინარე იქიდან, რომ საქართველოს საჯარო სამსახურთან დაკავშირებული რეფორმათა ნაწილი წარმოადგენს ევროკავშირთან გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულების გამოხმაურებას, ნაშრომში ასევე გაკეთდა საჯარო ადმინისტრირების ევროპული მოდელის მცირე მიმოხილვა, რათა აღნიშნული პროცესი შესწავლილი ყოფილიყო საქართველოს, როგორც სუვერენული სახელმწიფოს და ევროკავშირის, როგორც თანამეგობრობის პრიზმაში.

Annotation

Public Administration-Politics Dichotomy as Analyzed by Woodrow Wilson and examined in Georgian Public Sector Prism: On the basis of Educational Policy

Foregoing paper discusses Woodrow Wilson's infamous thesis from his classical work, politics-public administration dichotomy, in Georgian public sector perspective, more specifically, education policy-making processes. As the democratization process unfolded within the country, the relevance of civil service concept also expanded. Georgian political agenda accentuated on topics such as competencies, roles and functions of civil service employees, borderlines of civil servants' discretionary rights and broadly evaluating, the interplay of public administration and politics. Thus, Woodrow Wilson's works and thesis, as one of the pioneers of politics-administration dichotomy, creates a theoretical framework for the paper. His thesis will be rediscovered in contrast to novel findings of more modern researchers. Study of Georgian civil service is based on series of in-depth interviews with former and current public administrators serving on medium to upper echelons of the public administration. Furthermore, during the research, legal landscape of public administration has been carefully examined; the Constitution, and every other legal Act executed in regards with the public administration starting in 1995 until 2018 and directly or indirectly correlated the discretionary rights of public administrators. Apart from studying public administration in terms of its legal groundwork, for the purpose of thorough study of strategies regarding the public servants, the speeches of high-level government officials, such as presidents and prime-ministers, has also been evaluated. Hence, those findings assisted the study in determining the legal, political, formal and informal means of influence that public administrators can practice in policy-making processes including precedents and tendencies. The following distinction has been made during the research; due to ambiguous nature of politics, politics as policy-making and politics as partisan politics had to be distinguished. Due to the EU/Georgia Association Agreement, majority of reforms regarding the civil service that took place since the ratification, echoed the guidelines set by the Agreement. The paper also reviewed the public administration practice in the U.S. and the EU, since the first

represents a sovereign state, while the latter is a commonwealth, so comparison in both prism would give a valuable perspective on which model will Georgia practice ultimately.

სარჩევი

აბრევიატურები და აკრონიმები.....	7
შესავალი	8
1. საჯარო ადმინისტრირების ისტორიული რაკურსი.....	12
1.1 ვუდრო ვილსონი საჯარო ადმინისტრატორის ფუნქციაზე.....	13
2. ვილსონისეული დიქტომიის რელევანტურობა დღეს.....	26
2.1 საჯარო ადმინისტრირება პრაქტიკაში: საქართველო.....	26
2.2 შედარებითი პერსპექტივა საჯარო ადმინისტრირებაზე.....	27
3. საჯარო ადმინისტრირების რეფორმები: საქართველო	34
3.1 საქართველო პოლიტიკა-ადმინისტრირების დიქტომია და ასოცირების შეთანხმება	35
3.2 საჯარო ადმინისტრირების სამართლებრივი ჩარჩო საქართველოში	40
4. კვლევის ანალიზი	47
ბიბლიოგრაფია.....	53

აბრევიატურები და აკრონიმები

სსიპ	საჯარო სამართლის იურიდიული პირი
HRM (Human Resource Management)	ადამიანური რესურსების მართვა
OECD (The Organization for Economic Co-operation and Development)	ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია
PAR (Public Administration Reform)	საჯარო მმართველობის რეფორმა
PISA (Program for International Student Assessment)	მოსწავლეების შეფასების საერთაშორისო პროგრამა
TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Studies)	მათემატიკისა და საბუნებისმეტყველო საგნების სწავლების საერთაშორისო კვლევა
TALIS (Teaching and Learning International Survey)	სწავლებისა და სწავლის საერთაშორისო კვლევა

შესავალი

საკვლევი პრობლემის განსაზღვრა: საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ, ზოგადი, პროფესიულ და უმაღლესი განათლების შესაფასებლად დაუკვეთა PISA, TIMSS და TALIS ძვირადღირებული საერთაშორისო კვლევები. კვლევის შედეგებში ჩანს, რომ მიუხედავად განათლების სფეროში არსებული წინგადადგმული ნაბიჯებისა და რეფორმათა სერიისა, სწავლა-სწავლების საერთო სურათი კვლავც არადადამაკმაყოფილებელია. კვლევის შედეგების თანახმად ცხადი გახდა, რომ საქართველო OECD ქვეყნების მოსწავლეთა შეფასებების საშუალოთი, საგრძნობლად ჩამოუვარდება მრავალ ქვეყანას, მათ შორის მოლდავეთს, მექსიკასა და მონტენეგროს.¹ (იხ. დანართი 2) ამ პრობლემას განათლების პოლიტიკის ექსპერტები წლების განმავლობაში ებრძვიან, თუმცა წინამდებარე კვლევა პრობლემას სულ სხვა პრიზმაში განიხილავს; განათლების სისტემაში არიან კომპეტენტური პროფესიონალები, რომლებიც, შესაძლოა, არ იყვნენ განათლების ექსპერტები, თუმცა მათ აქვთ შესაბამისი კომპეტენცია და დაგროვილი საექსპერტო ცოდნა, რაც მათ შესაძლებლობას აძლევს, გამოიყენონ საკუთარი პროფესიული განსჯის უნარი და ჩაერიონ პოლიტიკის კეთების პროცესში. ეს პროფესიონალები საჯარო ადმინისტრატორები-სახელმწიფო სერვისის განმახორციელებლები არიან. კვლევა განიხილავს პოლიტიკისა და საჯარო ადმინისტრირების ურთიერთმიმართებას; როგორ გავლენას ახდენს და ურთიერთქმედებს ეს ორი სფერო ერთმანეთთან, სად გადის ზღვარი საჯარო ადმინისტრატორისა და პოლიტიკოსის კომპეტენციებს შორის. საკვლევი პრობლემა განხილული იქნება ვუდრო ვილსონის პოლიტიკა-ადმინისტრაციის დიქტომიის თეორიაზე დაყრდნობით. კვლევის ფარგლებში შესწავლილი იქნება განათლების პოლიტიკა და მასთან დაკავშირებული სამთავრობო უწყებები; საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო და მის დაქვემდებარებაში არსებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირები(სსიპები) და რეგიონული რესურს-ცენტრები. კვლევის ფარგლებში შიდა ქართლის რეგიონულ რესურს-ცენტრზე გაკეთდება აქცენტი.

¹ მოსწავლეთა შეფასების საერთაშორისო პროგრამა PISA. (2017). *საქართველოს ანგარიში*. თბილისი. Pdf ხელმისაწვდომია <http://naec.ge/uploads/postData/KVLEVEBI/PISA-2015-angarishi.pdf> [ბოლოს შემოწმებულია 20.06.2018]

აქტუალობა: საქართველოში საჯარო ადმინისტრირება-პოლიტიკის საკითხები არ არის სათანადოდ ნაკვლევია, გამომდინარე იქიდან, რომ ქვეყანა ახლა გადადის ახალი საჯარო სერვისის მოდელზე. საჯარო ადმინისტრატორის როლი და ფუნქციები, ასევე, ნაკლებაქტუალური იყო დიდი ხნის მანძილზე. გამომდინარე იქიდან, რომ საქართველომ ხელი მოაწერა ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებას, საჭირო გახდა, საკანონმდებლო დონეზე გაწერილიყო საჯარო ადმინისტრატორთა როლი და ფუნქციები. თავად ასოცირების შეთანხმება არ კარნახობს ხელისუფლებას თუ რა კონკრეტული ნაბიჯები უნდა გადადგან საჯარო ადმინისტრაციის დასახვეწად, თუმცა თავად ევროკავშირის შეთანხმებებში კარგად ჩანს, რწმენა საჯარო ადმინისტრატორის პროფესიული განსჯის უნარის მიმართ, რომელიც მას, ანუ საჯარო ადმინისტრატორს, საშუალებას აძლევს ილავიროს საჯარო სერვისის განხორციელების შესაძლო ალტერნატივებში, და თავის მხრივ, მონაწილეობა მიიღოს პოლიტიკის შემუშავების პროცესებში. განათლების სექტორი ქვეყნის ერთ-ერთი ყველაზე პრიორიტეტული მიმართულებაა. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ის თუ რა დონეზე აქვს წვდომა საჯარო ადმინისტრატორს განათლების პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. საჯარო ადმინისტრირება არის არა საზოგადოების ადმინისტრირება, არამედ ადმინისტრირება საზოგადოებისათვის. ეს თემა განსაკუთრებით აქტუალური მას შემდეგ გახდა, რაც საქართველოს მთავრობამ ხელი მოაწერა ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებას, რომელიც აქცენტს სწორედ საჯარო მმართველობისა და საჯარო ადმინისტრირების რეფორმაზე აკეთებს. ისევე როგორც სახელისუფლებო ორგანოები, საჯარო ადმინისტრატორიც ხალხის სამსახურში უნდა იყოს.

მიზანი: კვლევის მიზანია, შეისწავლოს საჯარო ადმინისტრატორებსა და პოლიტიკოსებს შორის არსებული უკუკავშირი; რა ზეგავლენას ახდენენ საშუალო და ზედა რგოლის საჯარო ადმინისტრატორები განათლების პოლიტიკის შემუშავების პროცესზე. ასევე, შეისწავლოს როგორ ზემოქმედებენ პოლიტიკური აქტორები/მაღალჩინოსნები პოლიტიკის განხორციელებაზე. და ბოლოს, საჯარო ადმინისტრატორთა დისკრეციის ხარისხი განხორციელებული რეფორმისა თუ პოლიტიკის ეფექტიანობაზე. პოლიტიკის ცნების ორაზროვნებიდან გამომდინარე, ნაშრომში გაიმიჯნა პოლიტიკა როგორც პოლიტიკური კურსის შემუშავების პროცესი და პარტიზანული პოლიტიკა. შესაბამისად,

კვლევის უპირველესი მიზანია დაადგინოს კორელაცია საჯარო ადმინისტრატორთა დისკრეციის ხარისხსა და მათ მიერ პოლიტიკის შემუშავების პროცესში გავლენის მოხდენის შესაძლებლობას შორის.

ობიექტი: საქართველოს საჯარო სექტორი. კერძოდ, რესურს-ცენტრებსა და განათლების სამინისტროსთან არსებული სსიპ-ების საშუალო და ზედა რგოლის საჯარო ადმინისტრატორთა დისკრეტული უფლებები; მათი სამსახურებრივი დისკრეციის/ავტონომიის ხარისხი.

საკვლევი კითხვა: როგორ ურთიერთკავშირშია საშუალო და ზედა რგოლის საჯარო ადმინისტრატორთა დისკრეტული უფლებამოსილება, საჯარო ადმინისტრატორთა მხრიდან პოლიტიკის შემუშავების პროცესზე გავლენის მოხდენის თვალსაზრისით. პოლიტიკის ეფექტიანობა/ხელმისაწვდომობაზე.

ჰიპოთეზა: რაც უფრო დიდა საჯარო ადმინისტრატორის დისკრეციის ხარისხი, მით უფრო მეტ გავლენას ახდენენ საშუალო და ზედა რგოლის საჯარო ადმინისტრატორები პოლიტიკის შემუშავების პროცესზე. ამ შემთხვევაში, დამოუკიდებელ ცვლადს წარმოადგენს საშუალო და ზედა რგოლის საჯარო ადმინისტრატორთა დისკრეციის ხარისხი პოლიტიკის შემუშავების პროცესზე, ხოლო დამოკიდებული ცვლადია პოლიტიკის შემუშავების პროცესში, საჯარო ადმინისტრატორთა ჩართულობის დონე.

მეთოდოლოგია: კვლევის ფარგლებში გამოყენებული იქნება თვისებრივი კვლევის მეთოდოლოგია. რაც შეეხება მონაცემთა შეგროვებისა და ანალიზის ტექნიკებს, გამოყენებულ იქნა პირველადი წყაროების(სახელმწიფო/სამართლებრივი დოკუმენტების, პოლიტიკურ მაღალჩინოსანთა მოხსენებების, სახელმწიფო სტრატეგიების), რათა დადგინდეს სამართლებრივ, სტრატეგიულ და პოლიტიკურ დონეზე სად მთავრდება საჯარო ადმინისტრატორის დისკრეტული უფლებამოსილება და როგორ აისახებოდა ამგვარი დისკრეცია განხორციელებულ პოლიტიკურ კურსზე. ასევე, ჩატარდა 5 სიღრმისეული ინტერვიუ საშუალო და ზედა რგოლის საჯარო ადმინისტრატორებთან(3 რეგიონული რესურს-ცენტრის თანამშრომელი, 2 სსიპ-ის თანამშრომელი), რათა გამოიკვეთოს საჯარო ადმინისტრირება-პოლიტიკის დიქტომიის კუთხით არსებული ტენდენციები ქართულ საჯარო სამსახურში და 5

სიღრმისეული ნახევრადსტრუქტურიზებული ინტერვიუ განათლების სექტორში მოღვაწე პოლიტიკურ აქტორებთან, რათა ორივე მხრიდან იქნას შესწავლილი განათლების პოლიტიკის შემუშავების პროცესზე საჯარო ადმინისტრატორთა გავლენის ხარისხი.

1. საჯარო ადმინისტრირების ისტორიული რაკურსი

მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო ადმინისტრირება, როგორც მეცნიერება და კვლევის საგანი, შედარებით ახალია, იგი, როგორც მოღვაწეობის სფერო მრავალ საუკუნეს ითვლის და შეიძლება ითქვას, რომ ისეთივე ძველია, როგორც თავად პოლიტიკა. საჯარო ადმინისტრირების თავდაპირველი მაგალითები თვალსაჩინოა რომის, ეგვიპტის, ინდოეთის, მესოპოტამიისა და ჩინეთის უძველეს იმპერიებში. ძველ საბერძნეთში პოლიტიკური და საჯარო ადმინისტრაციული სფეროები მკვეთრად არ ყოფილა გამიჯნული. ალენსვორსი ამას იმით ხსნის, რომ სახელმწიფოს როლის აღქმა განსხვავდებოდა მისი დღევანდელი თანამედროვე დასავლური აღქმისგან.² აღსანიშნავია ისიც, რომ დემოკრატიული დასავლეთის მიერ აღიარებული საჯარო ადმინისტრირების პრინციპი, რომლის მიხედვითაც, საჯარო ადმინისტრირება არის არა ხალხის ადმინისტრირება/მართვა, არამედ ადმინისტრირება ხალხისათვის, ასევე გაწერილია ძველი წელთაღრიცხვით 1750 წელს, ჰამურაბის კანონში. ეს ნიშნავს რომ საჯარო მოხელეები, ისევე როგორც სამთავრობო თანამდებობის პირები და პოლიტიკოსები, უნდა ემსახურებოდნენ ხალხს. ასწლეულების შემდეგ, მე-19 საუკუნეში, სწორედ ეს პრინციპი წარმოადგენდა ვუდრო ვილსონის კვლევის საფუძველსა და ქვაკუთხედს, რომელიც წარმოადგენს ნაშრომის თეორიულ ჩარჩოს. საინტერესოა ისიც, თუ რამ გამოიწვია საჯარო ადმინისტრირების მიმართ ინტერესის გაზრდა, პოლიტიკურმა ნებამ, საჯარო ადმინისტრირების თვისებრივმა ცვლილებამ თუ თავად სახელმწიფო აპარატის თვისებრივმა ცვლილებამ. დასაწყისშივე უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო ადმინისტრირების მიმართ ინტერესი გაიზარდა მას შემდეგ, რაც იგი გამოეყო პოლიტიკურ სფეროს და საჯარო ადმინისტრატორი იქცა პოლიტიკოსისგან განყენებულ, ნეიტრალურ, პოლიტიკური ნებისა და გავლენისგან დაცლილ სუბიექტად. საჯარო ადმინისტრირების ასეთი მკვეთრი გამიჯვნა კი გამოიწვია, პოლიტიკური სფეროს კომპლექსურობის ზრდამ; სახელმწიფო მონარქიული, ერთპიროვნული, აბსოლუტური და ავტოკრატიული მართვის პრინციპებიდან ევოლუციურად და ზოგიერთ შემთხვევაში რევოლუციურად, გადაერთო მართვის დემოკრატიულ რეჟიმზე, რამაც იძულებული

² Allensworth, D.T. (1973). *Public Administration: The Execution of Public Policy*. Philadelphia: J.B. Lippincott Company

გახდა სახელმწიფო კონსულტაციები გაეწეო ხალხის სხვადასხვა ჯგუფთან. აქედან გამომდინარე, საჯარო ადმინისტრირება, როგორც მეცნიერება და კვლევის საგანი, წარმოიშვა მას შემდეგ, რაც პლურალიზმმა ჩაანაცვლა აბსოლუტური მმართველობა ევროპაში.

1.1 ვუდრო ვილსონი საჯარო ადმინისტრატორის ფუნქციაზე

დღესდღეობით, სახელმწიფო ვალდებულია მოუსმინოს განსხვავებული ჯგუფების აზრს, რომლებიც სხვადასხვა ტრაექტორიით ვითარდება. აქედან გამომდინარე ადმინისტრაციული საკითხები რელევანტური გახდა, ხოლო ადმინისტრაციული აპარატი-მთავრობის ძირითადი ნაწილი, როგორც ვილსონი უწოდებს „მთავრობის ყველაზე ხილვადი კომპონენტი.“ ამიტომაც, უფრო რთული გახდა კონსტიტუციისა აღსრულება, ვიდრე მისი დაწერა.³ რეფორმების განხორციელება და აღსრულება მათ დაგეგმვასა და შემუშავებაზე არანაკლებ ძალისხმევას მოითხოვს. აქ იბადება სახელმწიფო მმართველობის ფუნდამენტური კითხვა თუ ვინ უნდა ქმნიდეს კანონებს, თუმცა, მოგვიანებით, ეს საჭირობოროტო შეკითხვა ჩაანაცვლა არანაკლებ საჩოთირო შეკითხვამ, როგორ უნდა მოხდეს კანონის აღსრულება სწრაფად და სამართლიანად. კანონში კი იგულისხმება არამხოლოდ ქვეყნის უმაღლესი კანონი, კონსტიტუცია და ორგანული კანონი, არამედ ყველა ის რეფორმა, რეგულაცია, სახელმძღვანელო გაიდლაინები და რეკომენდაციები, რასაც სახელმწიფო გამოსცემს. ვილსონის თანახმად, საჯარო ადმინისტრაციის შესწავლის საგანია 1) რის გაკეთება შეუძლია მთავრობას სწორად და წარმატებულად და 2) როგორ შეუძლიათ ამას მიაღწიონ ხარჯების შემცირებით. აღსანიშნავია, რომ ხარჯში არ იგულისხმება მხოლოდ მატერიალური დანახარჯი, არამედ ადამიანური რესურსი, ენერჯია და ა.შ. კარგად ჩანს, რომ ვილსონი საჯარო ადმინისტრირების ბიზნესის მაგვარ მოდელზე საუბრობდა, რომლისთვისაც დამახასიათებელია მინიმალური დანახარჯი მაქსიმალურ ეფექტურობით. ვილსონი ამტკიცებდა, რომ საჯარო ადმინისტრირების ბიზნესის მსგავსი მოდელი იყო ყველაზე ოპტიმალური. ბიზნესის მოდელის თანახმად. საჯარო ადმინისტრატორი ინდივიდს უყურებს როგორც კლიენტს, ამიტომაც ეს კლიენტზე ორიენტირებული მიდგომაა. ბიზნესის მაგვარმა საჯარო ადმინისტრირების მოდელმა ფეხი 1970-იან წლებში

³ Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Vol. 2., No. 2. გვ. 200

მოიკიდა, როგორც ახალმა საჯარო მენეჯმენტმა. ეს მოდელი ეფუძნებოდა იდეას, რომელსაც ახალი საჯარო მენეჯმენტის დამკვიდრებამდე 100 წლით ადრე, 1870-იან წლებში, პროგრესული მოძრაობების პიკის დროს, ვუდრო ვილსონი და მისი თანამოაზრე და თანამედროვე მკვლევრები იზიარებდნენ. ვუდრო ვილსონმა ერთ-ერთი პირველი იყო, ვინც დაინტერესდა საჯარო ადმინისტრირება-პოლიტიკის გამიჯვნის თეორიით (Politics-Administration Distinction). ვილსონის თანახმად, საჯარო ადმინისტრირების სფერო აბსოლუტურად განცალკევებული უნდა იყოს პოლიტიკური სფეროსგან, ადმინისტრატორი კი დაცლილი უნდა იყოს პოლიტიკური გრძნობებისა და განწყობებისგან. ნაშრომში ჩანს, რომ ვილსონი პოლიტიკურ სფეროსა და საჯარო ადმინისტრირებას შორის ვერ ხედავდა ვერანაირ სიმეტრიულ კავშირებს; „ადმინისტრაციის სფერო ბიზნესის სფეროა. იგი მოცილებულია პოლიტიკურ კონფლიქტებსა და დავებს. საჯარო ადმინისტრირება იმდენადაა პოლიტიკური ცხოვრების ნაწილი, რამდენადაც საწარმოო მანქანაა ნაწარმოები პროდუქტის ნაწილი.“⁴ ამ ფრაზაში ჩანს, რომ ვუდრო ვილსონი საჯარო ადმინისტრირებას განიხილავს, როგორც ტექნიკურ დეტალს, საწარმოო მანქანას, რომელსაც არანაირი შინაარსობრივი დანიშნულება არ აქვს და მხოლოდ მექანიკურ დონეზე ახდენს საჯარო მომსახურების ადმინისტრირებას. თავისი პოზიციის გასამყარებლად, ვუდრო ვილსონი მოუხმობს გერმანელ მკვლევარს, იოჰან კასპარ ბლუნტლის, რომელიც აცხადებდა, რომ „სახელმწიფო საქმიანობა პოლიტიკოსების სფეროა, რადგან ისინი ასრულებენ დიდ და უნივერსალურ საქმეებს, მაშინ როდესაც ადმინისტრაცია შედარებით მცირე საკითხებს აგვარებს. პოლიტიკა პოლიტიკოსთა კომპეტენციაა, ხოლო ადმინისტრაციული/ტექნიკური ხასიათის დავალებები-ადმინისტრატორთა. მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკური კურსი ადმინისტრატორთა დახმარების გარეშე ვერ განხორციელდება, თუმცა ადმინისტრაცია მაინც არ არის პოლიტიკის ნაწილი.“⁵ ერთდროულად ხდება ადმინისტრაციის კრიტიკული მნიშვნელობის აღიარება პოლიტიკური კურსის განხორციელების სფეროში, და ასევე, მისი დაკნინება, როგორც ტექნიკური ხასიათის დეტალი პოლიტიკურ-საზოგადოებრივ ცხოვრებაში. მიუხედავად

⁴ Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Vol. 2., No. 2. გვ. 269

⁵ Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Vol. 2., No. 2. გვ. 269

ამისა, ვილსონის თქმით, ეს იმას სულაც არ ნიშნავს, რომ ადმინისტრაცია სახელმწიფო მართვის ტექნიკური დეტალია. ვილსონის აზრით, საჯარო ადმინისტრატორს უნდა ჰქონდეს არჩევანის თავისუფლება თუ რა საშუალებებით განახორციელოს მთავრობის მიერ მიცემული დავალება. ვილსონისეულ საჯარო ადმინისტრატორს საკუთარი ნება გააჩნია. რომელიც მას აძლევს შესაბამის ძალაუფლებასა და კომპეტენციას, რომ გადაწყვიტოს რა საშუალებებით ადასრულოს კანონი ან/და განახორციელოს რეფორმა. აქ იბადება საჯარო ადმინისტრაციის ერთ-ერთი ძირითადი ფუნდამენტური კითხვა; ვის უნდა ემსახურებოდეს საჯარო მოხელე. წინამდებარე ნაშრომი განიხილავს საჯარო მოხელეთა დისკრეტული უფლებამოსილების საკითხს და შესაძლო ეთიკურ დილემას, რაც შეიძლება წარმოიშვას საჯარო პოლიტიკის ადმინისტრირებისას; ***უნდა გააჩნდეს თუ არა დისკრეტული უფლებამოსილება საჯარო მოხელეს, რომელიც არ არის ხალხის მიერ არჩეული.*** ნაშრომში განხილული ადმინისტრაციული ეთიკის დილემა მდგომარეობს იმაში თუ დისკრეციის რა ხარისხით უნდა ასრულებდეს საჯარო ადმინისტრატორი თავის მოვალეობა.

დისკრეციისა და ავტონომიის მაღალი ხარისხი უზრუნველყოფს მოქალაქეზე მორგებულ სახელმწიფო სერვისს. საქართველოში, დემოკრატიზაციის პროცესის დაწყებასთან ერთად, აქტუალური გახდა საჯარო სამსახურის ცნება; ქართულ პოლიტიკურ დღის წესრიგში ყურადღება მიექცა ისეთ საკითხებს, როგორცაა საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა კომპეტენციები; როლი და ფუნქციები, მათი დისკრეტული უფლებამოსილების საზღვრები და ზოგადად, საჯარო ადმინისტრაციის მიმართება პოლიტიკის, როგორც პოლიტიკის შემუშავების პროცესთან. სამწუხაროდ საქართველოში, ჯერჯერობით საჯარო მოხელეთა დისკრეციას არ ეთმობა დიდი ყურადღება და უპირატესობა მენეჯმენტისა და ადმინისტრაციის ტრადიციულ სტილს ენიჭება, რომლის აპოლოგეტიც მაქს ვებერი გახლდათ. თანამედროვე სოციოლოგიის მამა, მაქს ვებერი, მიიჩნევდა, რომ საჯარო ადმინისტრირებაში გულგრილობა და რაციონალიზმი ყველაზე ღირებული კონცეპტებია. იგი საჯარო ადმინისტრატორში ხედავდა ფსევდო სახელმწიფო მმართველის საფრთხეს, ამიტომაც მიაჩნდა, რომ საჯარო მოხელე დაცლილი უნდა ყოფილიყო ყველანაირი პოლიტიკური თუ სოციალური განწყობისგან და მათემატიკური სიზუსტით მიყოლოდა გაწერილ პროცედურებს. იმ

შემთხვევაში, თუკი საჯარო ადმინისტრატორს ექნებოდა გარკვეული ავტონომია თუ როგორ და რა საშუალებებით განხორციელებინა პოლიტიკური კურსი, მაშინ იგი არაეთიკური და ამორალური კორუმპირებული ადმინისტრატორების მიერ მართულ სახელმწიფოს საფრთხეს ხედავდა. საფრთხეს. სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, მისი აზრით, ადმინისტრაციული სფერო სრულად უნდა ყოფილიყო დაცლილი დისკრეციისა და ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ყველანაირი ავტონომიისგან. ეს კი ნიშნავს იმას, რომ საჯარო სამსახურის მოხელე გაიგივებულია საწარმოს დანადგარ მანქანასთან, რომელიც უემოციო რაციონალურობითა და ნეიტრალურობით აღმასრულებელს სახელმწიფო დავალებებსა და პოლიტიკურ პროგრამებს, ხოლო მოქალაქეებს განიხილავს როგორც სერვისის ჰომოგენურ მომხმარებლებს და არა ინდივიდებს განსაკუთრებული საჭიროებებით. ეს დილემური საკითხია, რადგან საჯარო ადმინისტრატორი, როგორც დანიშნული პირი და არა არჩეული, არ არის აღჭურვილი ხალხის ნდობით, თუმცა, მეორეს მხრივ, იგი ხალხთან ყველაზე ახლო მდგომი ფენაა და სწორედ მას შეუძლია სერვისი გახადოს კიდევ უფრო მარტივი, ხელმისაწვდომი და მოქალაქეზე მორგებული. საჯარო ადმინისტრატორთა დისკრეციის ეთიკურობასთან დაკავშირებით, გარდა მათი ზედმეტად პოლიტიზირების საფრთხისა, არსებობს მეორე, იურიდიული სახის პრობლემაც. საჯარო ადმინისტრატორს შეუძლია დისკრეცია ნებისმიერ კონტექსტსა და შემთხვევაში განახორციელოს და ეს ქმედება გაამართლოს სხვადასხვა კანონების ინტერპრეტაციით, რომელიც პირდაპირ ან ირიბად ეხება საჯარო ადმინისტრატორის დისკრეტულ უფლებამოსილებებს. ეს კი ქმნის საფრთხეს, რომ საჯარო ადმინისტრატორმა გადააჭარბოს თავის სამსახურებრივ უფლებებს და გამოიყენოს დისკრეციის უფლება, მაშინაც კი, როდესაც ამის აშკარა საჭიროება არ არსებობს. ასეთ შემთხვევებში როგორ შეიძლება მოგვარდეს საჯარო ადმინისტრატორთა დისკრეციის ეთიკური ხასიათის პრობლემები. სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, იკვეთება საჯარო ადმინისტრატორთა დისკრეციის ორი ძირითადი პრობლემა; საჯარო ადმინისტრატორთა დისკრეციის ლეგიტიმურობის საკითხი, რადგანაც ისინი არ წარმოადგენენ ხალხის მიერ ნდობით აღჭურვილ და არჩეულ საჯარო მოხელეებს და მეორე, დისკრეცია, შესაძლოა, გადაჭარბებით და ხშირად, საჭიროების გარეშე იქნას გამოყენებული, რაც საფუძველს

დაუდებს კორუმპირებულ საჯარო ადმინისტრაციას. ჰოუკინსი თავის 1992 წლის ნაშრომში საუბრობს, თუ როგორ შეუძლია საჯარო ადმინისტრატორს განახორციელოს დისკრეცია ორგანიზაციულ დონეზე ისე, რომ შეინარჩუნოს ლეგიტიმურობა. მისი აზრით, საჯარო მოხელეთა დისკრეციას ადგილი ორგანიზაციის ყველა დონეზე აქვს. დისკრეციას ყოველდღიურ საქმიანობაში იყენებენ როგორც ზედა რგოლის, ისე საშუალო და ქვედა რგოლის საჯარო ადმინისტრატორები. ⁶ კიდევ ერთი მეცნიერი, სკოტი, თვლიდა, რომ ქვედა რგოლის საჯარო ადმინისტრატორები ყოველდღიური სამუშაოს პირობებში დაისწავლიან თუ როგორ უნდა მოიქცნენ განსაკუთრებულ, არაბანალურ და არასტანდარტულ შემთხვევებში როდესაც ახორციელებენ პოლიტიკურ კურსსა თუ პროგრამას ან იღებენ გადაწყვეტილებას.⁷ გარდა ზემოთაღნიშნული ფაქტორებისა, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საჯარო ადმინისტრატორები, სერვისის მიწოდებისას და პოლიტიკური კურსის განხორციელების პროცესში შეზღუდული არიან რესურსებში და განსაკუთრებით დროში. ამიტომაც, საჭიროა, რომ დამოუკიდებლად და სწრაფად მიიღონ გადაწყვეტილება. გარდა ამისა, პოლიტიკური კურსი და მისი განხორციელების პროცედურები შესაძლოა ზოგიერთ ნაწილში ბუნდოვანი ან/და ორაზროვანი იყოს, ეს კი საჭიროებს მათ ინტერპრეტაციას, რასაც საჯარო ადმინისტრატორი პროფესიული განსჯის საფუძველზე შეძლებს. ლოვის არაეთიკურად მხოლოდ ის შემთხვევა მიაჩნდა, სადაც საჯარო ადმინისტრატორს დისკრეცია არ გააჩნდა. მისი აზრით, პლურალიზმი წარმოიშვება მხოლოდ საჯარო ადმინისტრატორთა და მოქალაქეთა ურთიერთობიდან, სადაც საჯარო ადმინისტრატორის ამოსავალ პრინციპს მოქალაქეთა ინტერესები წარმოადგენენ. ⁸ ბრაინერმა კიდევ უფრო მეტი მნიშვნელობა მიანიჭა საჯარო ადმინისტრაციის დისკრეციას და აღნიშნა რომ საჯარო ადმინისტრაციის დისკრეცია არ შეიძლება იყოს არაეთიკური, რადგან მხოლოდ მას შეუძლია გახადოს თითოეული პოლიტიკური კურსი ინდივიდზე მორგებული. ⁹

⁶ Hawkins, K. (1992). *The Use of Legal Discretion*. Oxford: Clarendon Press.

⁷ Scott, P.G (1997). Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Street-Level Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 7., No. 1

⁸ Lowi, T.J. (1969). *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*. New York: Norton and company Inc.

⁹ Bryner, G.C. (1987). *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*. New York: Pergamon Press.

გერმანელი მკვლევარი ბლუნტლი, ასევე, მკაფიო საზღვარს ავლებს არამხოლოდ პოლიტიკასა და საჯარო ადმინისტრირებას შორის, არამედ საკანონმდებლო სფეროსა და საჯარო ადმინისტრირების შორისაც. საჯარო ადმინისტრირება ფართო სფეროა, რომელიც აერთიანებს ადმინისტრაციულ, პოლიტიკურ და სამართლებრივ ასპექტებს. როგორც როზენბლუმი და მისი თანაავტორები აღნიშნავენ, რომ საჯარო ადმინისტრაცია და მისი მიდგომები საჯარო ადმინისტრაციის მუშაობის სხვადასხვა ღირებულებით და პროცედურულ ნაწილზე ამახვილებენ ყურადღებას.¹⁰ აღსანიშნავია თავად სიტყვა დისკრეციის ეტიმოლოგიური თავისებურებებიც. ისევე როგორც ყველა სხვა კონცეპტი სოციალურ მეცნიერებებში, თავად დისკრეციაც განხილვის საგანია, როგორც სოციალურ-პოლიტიკური, ისე სამართლებრივი თვალსაზრისით. ევანსი, თავის ნაშრომში პროფესიული დისკრეციის შესახებ, აღნიშნავს, რომ საჯარო ადმინისტრატორთა დისკრეცია გულისხმობს ძალაუფლების გარკვეულ მოცულობას, რომლის გამოყენებაც შესაძლებელია ზოგიერთ კონტექსტში.¹¹ ზოგიერთი მკვლევარი კი უფრო მეტად აკონკრეტებს საჯარო ადმინისტრატორთა დისკრეციის შინაარსობრივ მხარეს და აღნიშნავს, რომ საჯარო მოხელეთა დისკრეცია გულისხმობს გარკვეულ თავისუფლებას, რომლის მეშვეობითაც საჯარო მოხელე წყვეტს თუ რა სასჯელი ან ჯილდო მიანიჭოს მოქალაქეს, ასევე, წყვეტს რაოდენობასა და მასთან დაკისრებულ სხვა პარამეტრებს პოლიტიკური კურსის განხორციელების პროცესში.¹² კრეიტონი ემხრობოდა საჯარო ადმინისტრატორთა დისკრეციას და საუბრობდა მოქალაქეების ჩართულობის მოდელზე, სადაც საჯარო ადმინისტრატორი წარმოადგენს ერთგვარ მედიატორს ხალხიდან ხელისუფლებამდე. მისი თქმით, საჯარო ადმინისტრატორმა საქმისადმი დისკრეციულ მიდგომაში უნდა მოახდინოს იმგვარი ელემენტების ინტეგრირება, როგორცაა მოქალაქეთა ღირებულებები, ინტერესები, შეხედულებები და სატკივარი.¹³ ეს საჯარო ადმინისტრაციის დისკრეციას ლეგიტიმურობის მაღალ ხარისხს აძლევს და შესაბამისად, ეთიკური დილემაც საჯარო ადმინისტრატორთა მაღალი

¹⁰ Rosenbloom, H.D., Kravchuk, S.R. and Clerkin, M.R. (2009). *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. McGraw Hill-Higher Education.

¹¹ Evans, T. (2010). *Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-Level Bureaucracy*. London: Ashgate

¹² Hill, M. and Hupe, P. (2009). *Implementing Public Policy*. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage

¹³ Creighton, J.L. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-bass.

ხარისხის დისკრეტული უფლებამოსილების სასარგებლოდ წყდება. მნიშვნელოვანია ის თუ როგორ გამოიყენებენ მინიჭებულ დისკრეტულ უფლებამოსილებას. საჯარო ადმინისტრატორმა დისკრეტია უნდა გამოიყენოს დაწესებულ ფარგლებში სწორი მიზნით; გვერდს არ უნდა უვლიდეს სამართლებრივ ნორმებს, იღებდეს არგუმენტირებულ გადაწყვეტილებებს, იღებდეს გადაწყვეტილებას დამოუკიდებლად და არა ვინმე სხვა გარეშე პირის გავლენით. აღსანიშნავია ისიც, რომ დისკრეტია არ ნიშნავს საჯარო ადმინისტრატორის ნება-სურვილის მიხედვით მოქცევას, არამედ მის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას უნდა ჰქონდეს ობიექტური საფუძველი და მიზეზები. მაურერი ამ პროცესს ასე განმარტავდა: „დისკრეტია არსებობს მაშინ, როდესაც საჯარო ადმინისტრატორს აქვს არჩევანის თავისუფლება თუ რა სამოქმედო ალტერნატივა აირჩიოს“.¹⁴ ამ შემთხვევაში, საჯარო ადმინისტრატორს სახელმძღვანელოდ გამოადგება ძველი ქეისები და კონტექსტუალურად მსგავსი პრაქტიკა სხვადასხვა უწყებასა და სააგენტოში. საჯარო ადმინისტრატორის მორალური და პროფესიული ვალდებულებაა აირჩიოს ის ალტერნატივა, რომელიც საუკეთესო იქნება მოქალაქის ინტერესებიდან გამომდინარე, თუმცა მან ასევე, არ უნდა დაარღვიოს მოქალაქეთა თანაბარუფლებიანობა ანუ თანასწორობისა და სამართლიანობის პრინციპი. მიზანი, რისთვისაც საჯარო ადმინისტრატორი მიმართავს ადმინისტრაციულ დისკრეტციას უნდა იყოს ცალსახა და არავითარ შემთხვევაში ბუნდოვანი ან/და ორაზროვანი. როზენბლუმი ახდენს საჯარო ადმინისტრირების 4 სხვადასხვა მიდგომის კლასიფიკაციას; თითოეული ეს მიდგომა განსხვავებულად აღიქვამს ინდივიდს. საბოლოო ჯამში, საჯარო ადმინისტრირების მიდგომათა ამგვარი კლასიფიკაცია კარგად ხსნის იმას თუ როგორ ხერხდება პოლიტიკური კურსის განხორციელება და ადმინისტრირება და როგორ იცვლება საჯარო ადმინისტრატორის როლი იმის მიხედვით თუ რა მიდგომით ხდება მისი ანალიზი; 1) მენეჯერული მიდგომა, 2) ტრადიციული მენეჯერული მიდგომა, 3) პოლიტიკური მიდგომა და 4) სამართლებრივი მიდგომა. მენეჯერული მიდგომა წარმოაჩენს საჯარო ადმინისტრირებას, როგორც ბიზნესისმაგვარ მოდელს, რომელიც ბიზნესის პრინციპებით მოქმედებს. პოლიტიკოსებს, რომლებიც მენეჯერული მიდგომის მომხრეები არიან, ურჩევნიათ ბიუროკრატის შეკვეცით შეამცირონ ხარჯები.

¹⁴ Maurer, H. (1994). *German Administrative Law*. 8th ed. Paris: Fromont. გვ. 127

ტრადიციული მენეჯერული მიდგომა აკრიტიკებს იმ საჯარო მოხელეებს, რომლებიც პარტიზანულ პოლიტიკაში ერთვებიან და იმ საჯარო ადმინისტრატორებს, რომლებიც ელექტორალურ პროცესებში იღებენ მონაწილეობას.¹⁵ ისევე როგორც მენეჯერული მიდგომა, ტრადიციული მენეჯერული მიდგომაც მხარს უჭერდა საჯარო ადმინისტრირების ბიზნესისმაგვარ მოდელს, მაგრამ ტრადიციული პერსპექტივიდან გამომდინარე, საჯარო მოხელეები უნდა ყოფილიყვნენ სრულიად აპოლიტიკური. ამგვარ ნეიტრალურ ვითარებაში, არ მოხდება საჯარო ადმინისტრატორების სამსახურში აყვანა ან მათი გათავისუფლება პოლიტიკური პრეფერენციების გათვალისწინებით, აქედან გამომდინარე, სახეზე იქნება უფრო სტაბილური საჯარო ადმინისტრაცია, რომელიც დავალებებს ასრულებს ეფექტურად და ეფექტიანად. ვუდრო ვილსონის თავდაპირველი ნააზრევი საჯარო ადმინისტრირება-პოლიტიკის დიქტომიის შესახებ, წარმოადგენდა რეფორმატორთა საფუძველს, რომლებიც იზიარებდნენ ვილსონის ნააზრევს, რომ საჯარო ადმინისტრატორებს არ აქვთ არც კომპეტენცია, და არც პოლიტიკური, იგულისმება როგორც *politics*, ისე *policy-making*, ფუნქციები. მკვლევრები, როგორებიცაა ბლუნტლი, ლეონარდ უაითი და ფრედრიკ ტეილორი, ხაზს უსვამენ დეპოლიტიზებული საჯარო სერვისის მნიშვნელობას, როგორც პროდუქტიულობის, ისე ეფექტურობის გაზრდის კუთხით. ტეილორის „მეცნიერული მენეჯმენტი“ მენეჯმენტის ტრადიციული მიდგომის გამოძახილს წარმოადგენდა. შედეგად, მენეჯმენტის ტრადიციული მიდგომა შეიძლება დახასიათდეს როგორც ბიუროკრატიული. საინტერესოა ის ფაქტი, რომ ბიუროკრატია, რომელიც თავის დროზე ეფექტურობის გასაზრდელი ინსტრუმენტი იყო, დღესდღეობით არაეფექტურად ითლება. მენეჯმენტის ტრადიციული მიდგომა მოკლე პერიოდში ჩანაცვლდა ახალი საჯარო მენეჯმენტით, რომელსაც მსგავსი ბიზნესის მოდელზე ორიენტირებული თვისებები გააჩნია, როგორიცაა მაქსიმალური შედეგი მინიმალური რესურსების დახარჯვით, თუმცა იგი, განსხვავებით ტრადიციული მენეჯერული მიდგომისგან, უფრო მეტადაა კლიენტზე ორიენტირებული. ახალ საჯარო მენეჯმენტს გააჩნია ადამიანური ასპექტი, განსხვავებით ვებერისეული ბიუროკრატისგან, სადაც გულგრილობა და რაციონალიზმი ყველაზე

¹⁵ Rosenbloom, H.D., Kravchuk, S.R. and Clerkin, M.R. (2009). *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. McGraw Hill-Higher Education.

ღირებული კონცეპტებია. ახალი საჯარო მენეჯმენტი გარკვეულ თავისუფლებას აძლევს საჯარო მოხელეებს, რომ საკუთარი შემოქმედებითი უნარები გამოიყენონ მუშაობის პროცესში. გარდა ამისა, ახალი საჯარო მენეჯმენტი ცნობილია თავისი ლოზუნგით „გეზის მიცემა და არა ნიჩბების მოსმა“ (Steering rather than rowing), სადაც მთავრობა, ანუ სახელმწიფოს პოლიტიკური აპარატი არის სტრატეგიული მგეგმავი, ხოლო საჯარო ადმინისტრაცია გეგმის დეტალიზებული აღმასრულებელი.¹⁶ სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, ახალი საჯარო მენეჯმენტი უფრო მეტად ხელოვნების სფეროს წარმოადგენს, ვიდრე მეცნიერების, სადაც პოლიტიკური კურსი მათემატიკური სიზუსტითა და რაციონალურობითაა განხორციელებული. საჯარო ადმინისტრირების პოლიტიკური მიდგომა, ტრადიციულისგან განსხვავებით, ნორმატიული არ არის. პოლიტიკური მიდგომა აღწერს არა იმას თუ როგორ უნდა მუშაობდეს საჯარო ადმინისტრაცია, არამედ იმას თუ რეალურად როგორ მუშაობს იგი. პოლიტიკური მიდგომა კი უჩვენებს იმ აშკარა რეალობას, რომ გარდა ბიუროკრატიულისა, საჯარო ადმინისტრაციას გააჩნია თავისი პოლიტიკური ასპექტები. თუკი მოხდება დაშვება, რომ საჯარო ადმინისტრირება პოლიტიკური პროცესიცაა, მაშინ ეფექტურობა აღარ იქნება უმთავრესი პრიორიტეტი. როზენბლუმი ამტკიცებს, რომ საჯარო ადმინისტრირების პოლიტიკური მიდგომა აქცენტს ისეთ ღირებულებებზე, როგორიცაა წარმომადგენლობითობა, პოლიტიკური რეაქტიურობა და ანგარიშვალდებულება არჩეულ თანამდებობის პირთა მხრიდან მოქალაქეების მიმართ; რასაკვირველია, ამგვარ მიდგომას, კლიენტზე ორიენტირებული მოდელიდან აქცენტი მოქალაქეზე ორიენტირებულ მოდელზე გადააქვს. ამასთანავე, ისეთი ღირებულებები, რომელიც ბიზნესის მაგვარი მოდელისთვისაა დამახასიათებელი, როგორებიცაა ეფექტურობა, გაზრდილი პროდუქტიულობა და ეკონომია ჩანაცვლებულია გამჭვირვალობის, ჩართულობით გადაწყვეტილებების მიღების და ხალხის მიმართ ანგარიშვალდებულების ღირებულებებით. პარადოქსულია, რომ მენეჯმენტის ტრადიციული მიდგომა განიხილებოდა როგორც საჯარო ადმინისტრაციის დეპოლიტიზების ეფექტური გზა, და აქედან გამომდინარე, ნაკლებად კორუფციული და უფრო მეტად სტაბილური მექანიზმი, თუმცა, მეორე მხრივ,

¹⁶ Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.

პოლიტიკური მიდგომა საჯარო ადმინისტრირებას უფრო მეტად დემოკრატიულს ხდის. ტრადიციული მენეჯმენტის მომხრე მეცნიერებს მიაჩნიათ, რომ საჯარო სერვისი გახდება კორუფციული თუკი საჯარო ადმინისტრატორები პოლიტიკოსების კომპეტენციის სფეროში შეიჭრებიან, მაგრამ ახალი საჯარო მენეჯმენტის აპოლოგეტები, თავის მხრივ, საუბრობენ იმაზე, რომ საჯარო ადმინისტრატორის პოლიტიკური კურსის შემუშავების პროცესში მონაწილეობა, გადაწყვეტილების მიღების, პოლიტიკის კეთებისა და საჯარო სერვისის მიწოდების პროცესს უფრო დემოკრატიულს გახდის. ამ შემთხვევაში, საჭიროა გაიზარდოს კვლევის ჩარჩო და კონცენტრირდეს არამხოლოდ პოლიტიკური კურსის შემუშავების პროცესზე, *policy making*, არამედ უშუალოდ პარტიზანულ/პარტიულ პოლიტიკაზეც. ასევე აღსანიშნავია, რომ ახალ საჯარო მენეჯმენტში, ინდივიდები უკვე აღარ არიან აღქმული როგორც კლიენტები, არამედ დაჯგუფებული არიან მოქალაქეთა ჰომოგენურ კატეგორიებად, რომლებიც საჯარო სერვისების ბენეფიციარები არიან. რაც შეეხება სამართლებრივ მიდგომას, მიუხედავად იმისა, რომ ხშირად იგი გადაფარულია ტრადიციული და პოლიტიკური მიდგომებით, მაინც აღმოცენდა, როგორც ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მიდგომა. იგი აღიქვამს საჯარო ადმინისტრირებას როგორც ზოგადი კანონის სისტემატურ და დეტალიზებულ სისრულეში მომყვან ინსტრუმენტს. როგორც როზენბლუმი აღნიშნავდა; „ თითოეული ადმინისტრატორის დისკრეცია შეზღუდულია მრავალი წესით, პროცედურითა და კონტროლის მექანიზმით, მიუხედავად ამისა, საჯარო ადმინისტრაციამ მაინც მოახერხა ცენტრალური როლი ეთამაშა ალტერნატივების გადარჩევის და პოლიტიკური კურსის განვითარების სფეროში და საბოლოოდ, მთელი ამერიკული საზოგადოების, როგორც სერვისის მომხმარებლების ცხოვრებაში.“¹⁷ მნიშვნელობა არ აქვს საჯარო ადმინისტრაციის დეპოლიტიზაციის ხარისხს, გარკვეული ხარისხით, ყოველთვის ფიქსირდება საჯარო ადმინისტრატორის გავლენის გაფართოების პრეცედენტები. საჯარო ადმინისტრატორები უფრო ახლოს არიან ხალხთან/სერვისის მომხმარებლებთან, ვიდრე პოლიტიკოსები და წლების მანძილზე დაგროვილი გამოცდილების მეშვეობით, უკეთ ერკვევიან საზოგადოებრივ საჭიროებებში. ამიტომაც, შესაძლოა, რომ გავლენის გაფართოების ამგვარი

¹⁷ Rosenbloom, H.D., Kravchuk, S.M. and Clerkin, M.R. (2009). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. 7th ed. New York: McGraw Hill Higher Education. გვ. 57

პრეცედენტები გამომდინარეობდეს კომპეტენციიდან და გამოცდილებიდან. ინფორმაცია, რომელსაც საჯარო ადმინისტრატორი წლების განმავლობაში, ხალხთან უშუალო კონტაქტის მეშვეობით აგროვებს, მას გარკვეული ხარისხის დისკრეტულ უფლებებსა და ძალაუფლებას ანიჭებს. მე-20 საუკუნის აშშ-ში, ადმინისტრაციული სახელმწიფოს ზენიტში, საჯარო ადმინისტრაციის კომპეტენტურობას ეჭვქვეშ არავინ აყენებდა. მიუხედავად ამისა, საჯარო ადმინისტრატორების დისკრეტია მაინც შეზღუდული იყო იქიდან გამომდინარე, რომ პოლიტიკური კურსის განხორციელება ინკრემენტალურად ხდებოდა; მცირე, ზედმიწევნითი ნაბიჯები. პოლიტიკური კურსის განხორციელების ინკრემენტალური მეთოდი ხელს უშლიდა საჯარო ადმინისტრაციას არსებითი ძირეული ცვლილებების განხორციელებაში. ამიტომაც, საჯარო ადმინისტრაცია ვერ განახორციელებდა გრანდიოზულ ცვლილებებს, მათ მხოლოდ მცირე ნაბიჯებით შეეძლოთ მანევრირება. ლინდბლომი ამას უწოდებს „ფორთხვით გზის გაკვლევა“, როდესაც საჯარო ადმინისტრატორებს უწევთ ინკრემენტალური გზით მოახდინონ გავლენა პოლიტიკის კეთების პროცესზე.¹⁸ მოგვიანებით, ვილსონმა აზრი შეიცვალა და აკადემიური საუბრებში ახსენა პოლიტიკა-ადმინისტრირების დიქტომია, რომელიც ამ ორს შორის მეტ კავშირს ნიშნავს. ვილსონმა ერთ-ერთი თავისი ლექციის დროს აღნიშნა, რომ საჯარო ადმინისტრატორებმა უნდა მოახდინონ საზოგადოებრივი აზრის ინტერპრეტაცია და რეაგირება. „...აქედან გამომდინარე, ისინი(იგულისმხება საჯარო ადმინისტრატორები) ჩართული უნდა იყვნენ პოლიტიკის კეთების პროცესში, ხოლო არჩეული თანამდებობების პირები ჩართული უნდა იყვნენ ადმინისტრაციულ პროცესებში.“¹⁹ ვილსონის თავდაპირველი იდეები პოლიტიკა-ადმინისტრირების გამიჯვნის შესახებ, ნაკარნახევი იყო ევროპული საჯარო ადმინისტრირების სისტემის მიმართ მისი აღფრთოვანებით. მეორეს მხრივ, მნიშვნელოვანია, რომ მოხდეს ნებისმიერი რეფორმისა თუ პოლიტიკური კურსის კორექტირება, როდესაც ხდება მისი სხვა ქვეყნის სისტემიდან გადმოღება. ნებისმიერი პოლიტიკა უნდა მოერგოს ამა თუ იმ ქვეყნის/საზოგადოების ღირებულებებს, პოლიტიკურ კულტურას, ისტორიულ წარსულსა და სოციო-ეკონომიკურ მოცემულობას. ვილსონმა განაცხადა, რომ საჯარო

¹⁸ Lindblom, C. (1959). *The Science of "Muddling Through"*. Public Administration Review 19

¹⁹ Martin, D.W. (1988). *The Fading Legacy of Woodrow Wilson*. Public Administration Review, Vol. 48., No. 2. გვ. 632.

ადმინისტრატორის ფუნქცია არ არის წმინდად ადმინისტრაციული, არამედ მას აქვს ადაპტაციური, ხელმძღვანელობითი და დისკრეციული ხასიათი. ამ პერსპექტივის თანახმად, ადმინისტრატორებს ნაბოძები უნდა ჰქონდეთ დისკრეციული უფლებამოსილებების მაღალი ხარისხი. ფრენკ გუდნაუ, ამერიკული საჯარო ადმინისტრაციის მამა, გამოყოფს მთავრობის ორ ძირითად ფუნქციას; (1) საზოგადოებრივი აზრის იდენტიფიცირება და (2) მისი (საზოგადოებრივი აზრის) აღსრულება. ამ კლასიფიკაციით, გუდნაუ პოლიტიკა-ადმინისტრირების გამიჯვნის ერთგვარ ფორმულას სთავაზობს მკითხველს.²⁰ პოლიტიკა ისახავს მიზნებს, მუშაობს დიდ გეგმებზე, ადმინისტრაცია კი ამ ყველაფერს აღასრულებს. თუმცა, გუდნაუს ფორმულა, მისი სიმარტივის მიუხედავად, არც ისე სრულყოფილია და იგი ბადებს ერთ მნიშვნელოვან კითხვას; დისკრეციის რა ხარისხით შეძლებს საჯარო ადმინისტრატორი თავისი საქმიანობის განხორციელებას. ვილსონი თავის 1887 წლის ესეში აღნიშნავს, რომ მთავრობასა და საჯარო ადმინისტრაციას შორის ურთიერთობა არ მოქმედებს მარტივი „ბრძანება-შესრულების“ პრინციპით.²¹ ვილსონი ამბობს, რომ საჯარო ადმინისტრაციას აქვს და უნდა ჰქონდეს კიდევ თავისი საკუთარი ნება თუ როგორ შეასრულოს ნებისმიერი მოცემული დავალება. ვილსონი, გუდნაუ და მათი თანამედროვე მკვლევრები იზიარებდნენ იმ აზრს, რომ გამიჯვნის ნაცვლად, საჯარო ადმინისტრირება და პოლიტიკის სფეროები უფრო უნდა დაახლოვებოდნენ ერთმანეთს. როგორც გუდნაუ აღნიშნავდა, ანალიტიკურად/თეორიულად შესაძლებელია პოლიტიკისა და ადმინისტრირების სფეროების გამიჯვნა, პრაქტიკულად კი შეუძლებელი. მაქს ვებერი, თანამედროვე სოციოლოგიის მამა, ასევე განიხილავდა პოლიტიკა-ადმინისტრირების საკითხს, თუმცა იგი არ იზიარებდა არც გუდნაუს შეხედულებებს ამ ორი სფეროს გარდაუვალი კავშირის შესახებ და არც ვილსონისეულ დიქტომიას. თავის მხრივ, ვებერი, პოლიტიკა-ადმინისტრირების დიქტომიაში ხედავდა ე.წ. „Beamtenherrschaft“ საფრთხეს, ანუ ადმინისტრატორების მიერ მართული სახელმწიფოს საფრთხეს. სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, მისი აზრით, ადმინისტრაციული სფერო სრულად უნდა ყოფილიყო გამიჯნული პოლიტიკისგან, თუმცა არა პირიქით. როგორც ვებერი ამბობდა

²⁰ Goodnow, J.F. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: The Macmillan Company. <https://archive.org/stream/politicsadminist00goodrich#page/n3/mode/2up>

²¹ Wilson, W. (1887). *Study of Public Administration*. *Politics Science Quarterly*, Vol. 2., No. 2. გვ. 212

თავის ნაშრომებში, წესიერი საჯარო მოხელე პოლიტიკით არ უდნა დაკავებულიყო.²² ჰაროლდ სტეინი ამ პრობლემას შემდეგნაირ ჭრილში განიხილავს; მისი აზრით ყველაზე მნიშვნელოვანი პოლიტიკის ეტიმოლოგიური ორაზროვნების გააზრებაა. მისი თქმით, „გულუბრყვილოდ, თუმცა მაინც ასკვნიდნენ რომ საჯარო ადმინისტრატორის პოლიტიკური ბუნების აღიარება, თავისთავად ნიშნავს არა პარტიზანული საჯარო სამსახურის გაქრობას.“²³ ჰაროლდ სტეინი, განსხვავებით სხვა მრავალი მკვლევრისგან, არ იყო რადიკალური საჯარო ადმინისტრირების პოლიტიზირებისა ან პოლიტიკური ნეიტრალიზების თვალსაზრისით. მისი აზრით, პოლიტიკის ორაზროვნების გათვალისწინებით, საჯარო ადმინისტრატორის პოლიტიკური ბუნება სულაც არ ნიშნავს მის პარტიულ პოლიტიკასთან აფილირებას, რაც ქმნის ერთგვარი პოლიტიკური ხასიათის ბუფერულ ზონას საჯარო ადმინისტრაციის გარშემო, თუმცა იგი დაცლილია პარტიული პოლიტიკის ელემენტებისგან, მაგრამ არა პოლიტიკურ კურსზე ზეგავლენის მოხდენის ტენდენციისაგან.

²² Weber, M. (1919). *Politics as a Vocation*. Munich: Duncker and Humboldt. (თავდაპირველად ეს აღნიშნა 1918 წელს, მიუნხენის უნივერსიტეტში სიტყვით გამოსვლისას). ნაშრომი pdf ფორმატში ხელმისაწვდომია: <http://polisci2.ucsd.edu/foundation/documents/03Weber1918.pdf> [ბოლოს შემოწმებულია 24 მაისი, 2018]

²³ Stein, H. (1970). *Public Administration as Politics*. In L.C. Gawthrop, ed., *The Administrative Process and Democratic Theory*. New York: Houghton Miffling Company. გვ. 118

2. ვილსონისეული დიქტომიის რელევანტურობა დღეს

ბოლო პერიოდში, საჯარო ადმინისტრატორის, როგორც მენიჯის ფუნქციები, რამდენადმე შეიცვალა და თანამედროვე საჯარო ადმინისტრატორი უკვე გეზის აღებაშიც ერევა. ამ ცვლილებამ კი „დიქტომია თუ გამიჯვნა“ საკითხი კიდევ ერთხელ დააყენა დღის წესრიგში. ახალი რეალობებიდან გამომდინარე, საჭირო გახდა მომხდარიყო ცნებების პოლიტიკა, ადმინისტრირება, დიქტომიის ხელმეორედ რეკონცეპტუალიზაცია. ამასთანავე, საჭიროა, რომ კიდევ ერთხელ განიმარტოს თუ რა იგულისხმება „პოლიტიკაში“; პოლიტიკის კეთება ანუ ის, რასაც უწოდებენ policy-making-ს თუ პარტიული(დიდი) პოლიტიკა. თანამედროვე მკვლევრების მსჯელობებისა და გუდნაუსა და ვილსონის ნაშრომების გულდასმით გაცნობის შემდეგ, კარგად ჩანს, რომ „პოლიტიკაში“ ნაგულისხმევი იყო არა პარტიზანული პოლიტიკა, არამედ პოლიტიკა, როგორც „policy“, რაც ორი სხვადასხვა და ზოგჯერ ურთიერთსაწინააღმდეგო ცნებაა.

2.1 საჯარო ადმინისტრირება პრაქტიკაში: საქართველო

საჯარო ადმინისტრირების თეორიები დროთა განმავლობაში ვითარდებოდა, თუმცა არამხოლოდ თეორიები, არამედ თავად პრაქტიკაც სხვადასხვა დროს და ქვეყანაში, განსხვავებული იყო. იმისათვის, რომ საქართველოს მაგალითი მეტად იყოს აღქმული ფართო ჭრილში და არ მოხდეს მოვლენების, რეფორმების, პოლიტიკისა და პოლიტიკა-ადმინისტრირების სფეროებს შორის ურთიერთმიმართების ვიწრო ჩარჩოში განხილვა, საჭიროა მოხდეს ორი საუკეთესო დემოკრატიის; აშშ-სა და ევროკავშირის მცირე

შედარებითი ანალიზი. რასაკვირველია, ამ ორი სამართლებრივი ერთეულის ანალიზი, რა თქმა უნდა, გარკვეულ სირთულეებთანაა დაკავშირებული, რადგანაც ამერიკის შეერთებული შტატები წარმოადგენს სუვერენულ სახელმწიფოს, ხოლო ევროკავშირი კი ევროპის ქვეყნების ნებაყოფლობით ერთობას.

2.2 შედარებითი პერსპექტივა საჯარო ადმინისტრირებაზე

ევროპული საჯარო ადმინისტრირების მოდელის განხილვა გარკვეულ სირთულეებთანაა დაკავშირებული, რადგანაც იგი 28 ეროვნული ადმინისტრაციისგან შედგება, რომელთაც გააჩნიათ საკუთარი უნიკალური პოლიტიკური კულტურა და ისტორია. ევროკავშირის თითოეული შემადგენელი სახელმწიფოს საჯარო ადმინისტრაცია წარმოადგენს ამა თუ იმ სახელმწიფოს ხანგრძლივი მოღვაწეობის; პოლიტიკური და სამოქალაქო ხედვისა და სახელმწიფოს ერთიანი სამართლებრივი აზრის პროდუქტს. ამ თავისებურებების გადასალახად, ევროკავშირის მესვეურებმა გააცნობიერეს, რომ ევროკავშირის გამართული ფუნქციონირებისთვის საჭირო იყო სტანდარტიზებული სამართლებრივი და ადმინისტრაციული სივრცის შექმნა. საჯარო ადმინისტრირების ამგვარმა მოზაიკურმა ხასიათმა, აუცილებელი გახდა საჯარო სამსახურთან დაკავშირებული კანონმდებლობის, წესებისა და პროცედურების ჰარმონიზების საკითხის წამოჭრა; „ადმინისტრაციული და სამართლის პრინციპები, სტანდარტები და პოლიტიკა, რასაც გავლენა უნდა მოეხდინა საჯარო მოხელეთა ქცევაზე, მიმოფანტული იყო სხვადასხვა სახელმწიფოთა კონსტიტუციებსა და ცალკეულ კანონებში. ასევე თავისებურებებით გამოირჩეოდა საჯარო ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული სასამართლო დავები სხვადასხვა ქვეყნის მაგალითზე.²⁴ აღსანიშნავია, რომ ევროპარლამენტმა, საჯარო ადმინისტრირების ინტეგრაციასა და სტანდარტიზებასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა დაიწყო იმავე წელს, როდესაც მოხდა საერთო ვალუტის, ევროს, კულტივაცია წევრ სახელმწიფოებში. ეკონომიკურ ინტეგრაციასთან ერთად, ეროვნული საჯარო ადმინისტრაციების ჰარმონიზება ევროპულ საჯარო ადმინისტრაციად, ევროკავშირის დღის წესრიგის ერთ-ერთი უმთავრესი საკითხი იყო. ევროპული საჯარო ადმინისტრაციული სივრცე,

²⁴ OECD (1999). *European Principles for Public Administration*. Sigma Papers, N. 27. გვ. 8. ხელმისაწვდომია https://www.oecd-ilibrary.org/governance/european-principles-for-public-administration_5kml60zwd7h-en [ბოლოს შემოწმებულია 18.05.2018]

როგორც ეს სიგმას 1999 წლის დოკუმენტში იყო გაწერილი, ხასიათდებოდა შემდეგი პრინციპებით; საიმედოობა, ანგარიშვალდებულება, გამჭვირვალობა, ისევე, როგორც ორგანიზაციული სიძლიერე და მოქალაქეობრივი ჩართულობა.²⁵ მიუხედავად იმისა, რომ ყველა ზემოთხამოთვლილი პრინციპი წარმოადგენდა ევროკავშირში ქვეყნების მიღების კრიტერიუმებს, ისინი კვლავაც რჩებიან ევროკავშირის წევრ-სახელმწიფოთა საჯარო ადმინისტრაციის სახელმძღვანელო პრინციპებად. ევროკავშირში საჯარო ადმინისტრირების ჰარმონიზების ეტაპი წარმოადგენდა სირთულეებით აღსავსე პროცესს, რადგანაც „საერთო ევროპული“ ღირებულებები, ზოგჯერ წინააღმდეგობაში მოდიოდა ცალკეული ეროვნული მთავრობის ღირებულებებთან. იმისათვის, რომ მიეღწიათ სტანდარტიზაციისთვის, ევრო ინსტიტუტების მესვეურებმა გადაწყვიტეს საჯარო ადმინისტრირების მასშტაბური რეფორმირება, ცნობილი როგორც PAR (Public Administration Reform-PAR). საჯარო ადმინისტრირების რეფორმამ (PAR) დააწესა სტანდარტები იმ სახელმწიფოთათვის, რომლებიც ევროკავშირში გაწევრიანების კანდიდატები იყვნენ და ასევე, ცვლილებები შეიტანა წევრი-სახელმწიფოების ადმინისტრაციებში. PAR-ის პრინციპებმა ძირეული გარდატეხა მოახდინე საჯარო ადმინისტრირება-პოლიტიკის გამიჯვნასა და დიქტომიაში ევროკავშირის მასშტაბით. პოლიტიკასა და ადმინისტრირებას შორის საზღვრების დაწესება იმანაც გაართულა, რომ ევროკავშირის ხელშეკრულებები პირდაპირ არ ეხება ადმინისტრაციულ ნორმებსა და პრინციპებს. PAR-ის ერთ-ერთ ნაწილში, რომელიც ეხება პოლიტიკის დაგეგმვასა და კოორდინირებას, მე-6 პრინციპში ნათქვამია; „სამთავრობო გადაწყვეტილებები მიღებულია გამჭვირვალედ და ეფუძნება საჯარო ადმინისტრატორთა განსჯას; სამართლებრივი შესაბამისობა განსაზღვრულია.“²⁶ აქედან გამომდინარე, შესაძლებელია შემდეგი დასკვნის გამოტანა; ევროკავშირის პრინციპების თანახმად, ევროკავშირი ცნობს საჯარო ადმინისტრატორების „პროფესიული განსჯის უნარს“ და ამგვარი განსჯის შედეგად, პოლიტიკის კეთების პროცესში აზრის გამოთქმა, არა უფლება, არამედ მოვალეობაა. ასევე, არსებობს რამდენიმე მუხლი, რომელიც ირიბად მიუთითებს საჯარო

²⁶ EU/OECD joint initiative. *The Principles of Public Administration*. გვ. 14. Pdf ხელმისაწვდომია <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf> [ბოლოს შემოწმებულია 18.05.2018]

ადმინისტრატორის როლზე ევროკავშირში. ევროკავშირის 2008 წლის ხელშეკრულება მიუთითებს წევრ-სახელმწიფოების სურვილზე; „ იმისათვის, რომ უზრუნველყოთ ევროკავშირში შემავალი ინსტიტუციების დემოკრატიული და ეფექტური ფუნქციონირება, ცალკეული წევრი სახელმწიფოების საჯარო ადმინისტრატორებმა უნდა შეასრულონ მათზე დაკისრებული მოვალეობა ისე, როგორც ამას ერთ ინსტიტუციონალურ ჩარჩოში შეასრულებდნენ.“²⁷ იმავე ხელშეკრულებაში ნათქვამია: „იმისათვის, რომ ვაქციოთ ევროპა „კიდევ უფრო მჭიდრო“ (Even closer union), საჭიროა, გადაწყვეტილებების მიიღებოდეს რაც შეიძლება ახლოს ხალხთან, სუბსიდიარულობის პრინციპის გათვალისწინებით.“²⁸ აქ იკვეთება ის ფაქტორი, რომ საჯარო ადმინისტრატორები მოსახლეობასთან ყველაზე ახლოს არიან და შესაბამისად, უკეთ ეცნობიან მათ საჭიროებებს, რომლის ცოდნაც კრიტიკულად მნიშვნელოვანია პოლიტიკურ კურსთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების თვალსაზრისით. თითოეული ზემოთ მოყვანილი ამონარიდი ევროკავშირი ხელშეკრულებებიდან და აქტებიდან, ცალსახად მიუთითებს ევროკავშირის მისწრაფებაზე საჯარო ადმინისტრატორის როლთან დაკავშირებით ევრო ინსტიტუტების გამჭვირვალედ, დემოკრატიულად და ეფექტურად მუშაობისთვის და სწორედ ეს მუხლები წარმოადგენს ევრო ინსტიტუტთა ფუნქციონირების საფუძველს. ასევე, შესაძლებელია დასკვნების გაკეთება ევროკავშირის ხელშეკრულების 197(2) მუხლის საფუძველზე, რომელიც აღწერს რამდენიმე ევრო ინსტიტუტის ადმინისტრაციულ ხასიათს. ევროკავშირის ხელშეკრულების მე-197 მუხლის (რომელიც შეეხება ადმინისტრაციულ თანამშრომლობას) მე-2 პუნქტში ნათქვამია; „ევროკავშირი მხარს დაუჭერს წევრ-სახელმწიფოთა ძალისხმევას გააფართოვონ საჯარო ადმინისტრატორთა უფლებამოსილების სფერო, რათა სწორად აღსრულდეს კავშირის კანონმდებლობა. ამისათვის, შესაძლოა მოხდეს ინფორმაციის გაცვლა (ევროკავშირის არჩეული

²⁷ Council and Commission of the European Communities (1992). *Treaty on European Union*. გვ. 3. Pdf ხელმისაწვდომია https://europa.eu/europeanunion/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf [ბოლოს შემოწმებულია 21.05.2018]

²⁸ Council and Commission of the European Communities (1992). *Treaty on European Union*. გვ. 4. Pdf ხელმისაწვდომია https://europa.eu/europeanunion/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf [ბოლოს შემოწმებულია 21.05.2018]

თანამდებობის პირებისა და პოლიტიკოსების მხრიდან) საჯარო მოხელეებთან და საჭიროების შემთხვევაში, სატრენინგო სქემის შემუშავება.“²⁹ მოყვანილი ამონარიდიდან ნათლად ჩანს ევროკავშირის პოლიტიკა და განწყობა საჯარო ადმინისტრატორთა საქმიანობის მიმართ. ნათქვამია, რომ უნდა გაიზარდოს საჯარო ადმინისტრატორთა უფლებამოსილების სფერო, რაც თავისთავად გულისხმობს გაფართოებულ ავტონომიასა და დისკრეციას, რასაც საჯარო ადმინისტრატორები გამოიყენებენ ყოველდღიურ საქმიანობაში გადაწყვეტილებების მიღებისას. ამას ევროკავშირი არ აღიქვამს პოლიტიკის სფეროში უხეშ ჩარევად, არამედ პირიქით, მოუწოდებს ევროკავშირის მესვეურებს საჯარო მოხელეებთან ინფორმაციის გაზიარებას, რაც გულისხმობს ინფორმაციის ორმხრივ გაცვლას; ერთი მხრივ, პოლიტიკოსების მხრიდან პოლიტიკური კურსის შემუშავებასთან დაკავშირებულ საკითხებს, და მეორე მხრივ, საჯარო ადმინისტრატორთა მხრიდან რეკომენდაციებსა და შენიშვნებს ამა თუ იმ რეფორმასა და პოლიტიკურ კურსთან დაკავშირებით. დოკუმენტში ასევე საუბარია ისეთ რეალურ მექანიზმებზე, რომლის მეშვეობითაც, ხელი შეეწყობა საჯარო ადმინისტრატორთა უფლებრივ ზრდას, როგორცაა ტრენინგ-სქემა. ასევე, დოკუმენტში ხშირად ფიგურირებს სიტყვა „მხარდაჭერა“, რაც მიუთითებს საჯარო ადმინისტრატორთა იმ დროინდელ შედარებით სუსტ როლზე და ევროკავშირის მხრიდან, ამ როლის გაძლიერების სურვილზე. ევროკავშირი საჯარო ადმინისტრირებას განიხილავს, როგორც ხელოვნებას და არა როგორც ზუსტ, პროცედურულად გაწერილ მეცნიერებას. ამ მხრივ, შეიძლება ითქვას, რომ ევროკავშირში საჯარო ადმინისტრირება უფრო მეტად შედეგზე ორიენტირებულია, ვიდრე პროცესუალური, რაც იმას გულისხმობს, რომ მნიშვნელოვანი პოლიტიკური კურსის გატარებაა, ხოლო ის თუ რა ფორმით გაატარებს ამ კურსს საჯარო ადმინისტრატორი, ეს მის საღ აზრსა და განსჯაზეა დამოკიდებული, რაც მოიაზრებს ფართო დისკრეციას გადაწყვეტილებების მიღების თვალსაზრისით. ეს არის თავისუფლების სივრცე, რომელშიც საჯარო ადმინისტრატორს შეუძლია საკუთარი შემოქმედებითი უნარებისა და ნიჭის სრული რეალიზება. ისევ და ისევ, საჯარო ადმინისტრატორის ნიჭის სრული რეალიზება სულაც არაა მათი დისკრეტული

²⁹ European Union (2007). *Treaty of Lisbon: Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*. გვ. 97. [Pdf] ხელმისაწვდომია <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> [ბოლოს შემოწმებულია 21.05.2018]

უფლებამოსილების გაზრდის თვითმიზანი, არამედ ეს არის სწრაფი და ეფექტური საშუალება იმისათვის, რომ პოლიტიკური კურსი დაინერგოს სწორად, როგორც იგი შემუშავების პროცესში იყო ჩაფიქრებული. ევროკავშირის მაგალითის განხილვა საინტერესოა სამი მთავარი მიმართულებით. პირველ რიგში იმ მხრივ, რომ საქართველომ ხელი მოაწერა ასოცირების შესახებ ხელშეკრულებას და მიზნად ისახავს, კავშირში გაწევრიანებას. ამიტომაც, მნიშვნელოვანია გათვალისწინებულ იქნას როგორ ხდებოდა საჯარო ადმინისტრირების ჰარმონიზაციისა და სტანდარტიზაციის პროცესი ევროკავშირში. გარდა ამისა, როგორია ევროკავშირის პოლიტიკა საჯარო ადმინისტრირება-პოლიტიკის დიქტომიასთან მიმართებით. და ბოლოს, როგორ ხდება ამა თუ იმ პოლიტიკური კურსის გადანერგვა ერთი ქვეყნის სისტემიდან მეორეში, ისე, რომ აღნიშნული პოლიტიკური კურსი კონსენსუალური იყოს მოცემულ ქვეყანაში არსებულ პოლიტიკურ კულტურასთან, ღირებულებებთან და სამართლებრივ ლანდშაფტთან. ვუდრო ვილსონი, რომელიც ევროპული საჯარო ადმინისტრირების აპოლოგეტი იყო, სურდა სწორად ევროპული საჯარო ადმინისტრირების მოდელი დაენერგა ამერიკის შეერთებულ შტატებში. ჯერ კიდევ, ევროპული კავშირის შექმნამდე, ევროპული სახელმწიფოები დაახლოებით მსგავს იდეალებს იზიარებდნენ საჯარო ადმინისტრირების უფლებამოსილების კუთხით. ვილსონი, თავდაპირველად მომხრე იყო საჯარო ადმინისტრირების და პოლიტიკური სფეროების აბსოლუტური გამიჯვნის. როზენბლუმი და მისი თანაავტორები ხაზს უსვამენ იმ ფაქტს, რომ „აშშ-ს საჯარო ადმინისტრაცია, ისტორიულად, ყოველთვის დომინირებული იყო პოლიტიკური დაჯგუფებებით, პარტიებითა და კოალიციებით.“³⁰ ამერიკის შეერთებული შტატები წარმოადგენს უნიკალურ მაგალითს, არამარტო თავისი პოლიტიკური, კულტურული და სოციო-ეკონომიკური წარსულით, არამედ პოლიტიკა-ადმინისტრირების დინამიკითაც. აშშ-მ გამოსცადა უკიდურესად პოლიტიზირებული საჯარო ადმინისტრაცია და ასევე ადმინისტრაცია, რომელიც ხალხის სამსახურშია. როგორც სტოუნი ამბობს, აშშ-მ გაიარა მთელი რიგი ცვლილებები პოლიტიკა-ადმინისტრაციის სფეროების რესტრუქტურირების კუთხით, დაწყებული „დამფუძნებელი მამების“ მიერ

³⁰ Rosenbloom, H.D., Kravchuk, S.R. and Clerkin, M.R. (2009). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. McGraw Hill Higher-Education. გვ. 541

კონსტიტუციის წერით, პრეზიდენტ ალბერტ გორის მთავრობის განახლების მცდელობის ჩათვლით, ამერიკელებს კონსტიტუციის შექმნის დღიდან ჰქონდათ იმის რწმენა, რომ შექმნიდნენ იმგვარ გადაწყვეტილებებს-მიმღებ ორგანოებს, რომლებიც საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით მიიღებდნენ გადაწყვეტილებებს.³¹ ისტორიული კონტექსტის გათვალისწინებით, ამერიკის შეერთებული შტატების საჯარო ადმინისტრაცია ყოველთვის იყო ხელისუფლების დადგენილი სისტემისა და აპარატის შემადგენელი ნაწილი. როგორც როზენბლუმი ამბობს, „1789 წლიდან 1828 წლამდე, სამთავრობო ადმინისტრაცია წარმოადგენდა პოლიტიკური ელიტის გაგრძელებას, იმ ელიტის, რომელიც ქმნიდა ეროვნულ პოლიტიკურ კლიმატს.“³² აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო ადმინისტრაცია აშშ-ში შერწყმული იყო პარტიზანულ პოლიტიკასთან. ეს არ გამორიცხავს იმას, რომ საჯარო ადმინისტრატორების მხრიდანაც იქნებოდა პოლიტიკური კურსის შემუშავებაზე ზეგავლენის პრეცედენტები. პოლიტიკოსები აქტიურად ერეოდნენ ადმინისტრაციულ საკითხებში და ამგვარი დინამიკა ლეგიტიმირებული იყო. ასეთ შემთხვევებში, რასაკვირველია, საჯარო ადმინისტრატორები მიუკერძოებლები ვერ იქნებოდნენ; მათ მეტი ანგარიშვალდებულების გრძნობა (და არა უშუალოდ ანგარიშვალდებულება) ჰქონდათ სამთავრობო ელიტების მიმართ, ვიდრე იმ ხალხის მიმართ, რომელთათვისაც ესა თუ ის საჯარო მომსახურება იყო განკუთვნილი. მოგვიანებით, 1930-იან წლებში, რუზველტის პრეზიდენტობის ეპოქაში, „ადმინისტრაციული აბსოლუტიზმის“ ხანა დაიწყო.³³ როგორც გრიზინგერი ამბობს, ამერიკელებს დაკარგული ჰქონდათ ნდობა ადმინისტრაციული სააგენტოების მიმართ. ნდობის მოსაპოვებლად, პრეზიდენტმა რუზველტმა დაარსა ადმინისტრაციული მენეჯმენტის კომიტეტი, რომელიც მოაგვარებდა დუბლირებული პასუხისმგებლობებისა და ძალაუფლებისა და კომპეტენციების გადაკვეთის სფეროს საკითხებს.³⁴ ეს იყო იმის მცდელობა, რომ საჯარო

³¹ Stone, A.D. (1988). *Policy paradox: The Art of Political Decision-Making*. New York: W.W. Norton and Company

³² Rosenbloom, H.D., Kravchuk, S.R. and Clerkin, M.R. (2009). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. McGraw Hill Higher-Education. გვ. 541

³³ Grisinger, J. L. (2012). *The Unwieldy American State: Administrative Politics since the New Deal*. Cambridge: Cambridge University Press. გვ. 17

³⁴ Roosevelt, F.D. (1937). *Fireside Chat*. In Rosenmann, I.S. (1937). *Public Papers and Addresses of Franklin, D. Roosevelt*. New York: Mcmillan Company.

ადმინისტრაცია გათავისუფლებულიყო სამთავრობო ელიტების ზეგავლენისგან და პასუხისმგებლობათა და ფუნქციათა ნაწილი, რომელსაც სამთავრობო ელიტები საკუთარ თავზე იღებდნენ, გადასულიყო იმ ადმინისტრაციული აპარატის პრეროგატივაში, რომელსაც მოსახლეობამდე მიჰქონდა საჯარო მომსახურება. ამ ნაბიჯმა გააძლიერა ამერიკული საჯარო ადმინისტრაცია იმ დონემდე, რომ იგი წარმოადგენდა სახელმწიფოს „მეოთხე უთავო შტოს“. ³⁵ ერთი მხრივ, მოხდა საჯარო ადმინისტრატორების პოლიტიკური ზეგავლენისგან გათავისუფლება, ხოლო, მეორე მხრივ, საჯარო ადმინისტრატორთა მხრიდან, საჯარო პოლიტიკის პროცესებში ჩართულობის წახალისება. არ აქვს მნიშვნელობა რამდენად ნათელი და მყარი საზღვრები იქნება პოლიტიკის და საჯარო ადმინისტრირების სფეროებს შორის, მაინც იარსებებს კომპეტენციების გადაკვეთის წერტილები და სტანდარტიდან გადახრის პრეცედენტები. საზღვრების გადაწევა საჯარო ადმინისტრაციიდან პოლიტიკის სფეროში და პირიქით, სამთავრობო ელიტების მხრიდან საჯარო ადმინისტრაციულ პროცესებში. ამგვარი დინამიკა ყოველთვის იყო, არის და იქნება პოლიტიკური ცხოვრების ნაწილი. გარდა ვილსონის საჯარო ადმინისტრირება-პოლიტიკის გამიჯვნა/დიქტომიისა, ნაშრომში აღწერილი იყო ჯანეტ და რობერტ დენჰარტების საჯარო ადმინისტრირების მოდელები; ძველი/ტრადიციული საჯარო ადმინისტრაცია, ახალი საჯარო მენეჯმენტი, და ახალი საჯარო სერვისი. თითოეული ეს მოდელი უნიკალურ პრიზმას წარმოადგენს საჯარო ადმინისტრირება-პოლიტიკის დიქტომიის შესასწავლად. დღესდღეობით ინტერსექტორული თანამშრომლობა უფრო და უფრო ხშირდება, რაც მოიაზრებს კომპეტენციების გადაკვეთის სფეროების არსებობასაც, ამიტომაც, საჯარო ადმინისტრატორების, სამთავრობო სააგენტოებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების თანამშრომლობა არამხოლოდ ნებადართული, არამედ წახალისებული უნდა იყოს. თეორიულად უფრო მარტივია გამიჯვნაზე საუბარი, ვიდრე იმგვარი მოდელის წარმოდგენა, სადაც როლები და ფუნქციები ასიმეტრიულადაა განაწილებული და ხდება კომპეტენციების გადაკვეთა.

³⁵ Roosevelt, F.D. (1937). Commentary on Administrative Management. Report with Special Studies 37 also known as Brownlow Report. ხელმისაწვდომია <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=15342> [ბოლოს შემოწმებულია 23.04.2018]

3. საჯარო ადმინისტრირების რეფორმები: საქართველო

შესავალში აქცენტი გაკეთებულია საზოგადოებრივი ნდობის მნიშვნელობაზე, როგორც მთავრობის ლეგიტიმურობის ზრდის კატალიზატორზე. „საზოგადოების ნდობა პოლიტიკური სისტემის მიმართ ზრდის მთავრობის ლეგიტიმურობას, როდესაც მმართველობა ზოგადად, და კერძოდ კი სახელმწიფო მომსახურების მიწოდება არის ეფექტური, საჯარო პირები მოქალაქეებისთვის არიან ხელმისაწვდომნი, სამთავრობო უწყებები და დეპარტამენტები მუშაობენ ერთობლივად, კოორდინირებული და თანმიმდევრული გზით.“³⁶ აღნიშნულ ამონარიდში გაცხადებულია სახელმწიფოს მისწრაფება საჯარო სერვისების ეფექტიანობისა და საჯარო პირთა მოქალაქეებისთვის ხელმისაწვდომობის გაზრდის კუთხით. აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ აღნიშნულ ამონარიდში ბუნდოვანია საჯარო პირებში იგულისხმება საჯარო ადმინისტრატორები თუ არჩეული თანამდებობის პირები, რადგან საჯარო ადმინისტრატორები ისედაც მოქალაქეებთან ყველაზე ახლოს მდგომი რგოლია, და მათი უფრო მეტი ხელმისაწვდომობა დღის წესრიგში არ დგას. თუკი იგულისხმებიან პოლიტიკოსები, მაშინ მათ არანაირი საერთო არ აქვთ სახელმწიფო სერვისების განხორციელებასთან, რადგან იგი, ექსკლუზიურად საჯარო ადმინისტრაციის სფეროა. შესაძლებელია, რომ

³⁶საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია. (2015). *საჯარო მმართველობის გზამკვლევი 2020*. Pdf ხელმისაწვდომია http://gov.ge/files/411_51091_144895_427-119.08.15.pdf[ბოლოს შემოწმებულია 26.05.2018] გვ. 3

ამონარიდში ნაგულისხმევი იყოს საჯარო ადმინისტრატორთა მეტი დისკრეცია, რაც მათ საშუალებას მისცემს უფრო „დაუახლოვდნენ“ მოქალაქეებს ინდივიდზე მორგებული, უფრო ხარისხიანი სერვისის შეთავაზებით, რომელიც არ დაეფუძნება მექანიკურად გაწერილ პროცედურებს, რომელიც საერთოა მოქალაქეთა ყველა დემოგრაფიული ჯგუფისთვის. „ძლიერ, დემოკრატიული და ერთიანი საქართველოსთვის“ მიზანია, გამჭვირვალე და ღია მმართველობის ჩამოყალიბება და რეფორმირება რამდენიმე სექტორში.³⁷ დოკუმენტში არც ისე დიდი ყურადღება არ ეთმობა, თუმცა რამდენიმე წინადადებით მაინცაა ნახსენები საჯარო სამსახურის რეფორმა. დოკუმენტში ნათქვამია, რომ „მთავრობამ უკვე გადადგა ქმედითი ნაბიჯები საჯარო სამსახურის მოდერნიზაციისაკენ, მნიშვნელოვნად გაძლიერდა საჯარო სამსახურის ბიუროს ფუნქციები, ამოქმედდა ახალი რეგულაციები.“³⁸ პრემიერ-მინისტრის განცხადებაში აღნიშნული მოდერნიზება გულისხმობს კადრების თვითნებურად გათავისუფლებისგან დაცვა, პოლიტიკური მიუკერძოებლობა, კარიერის პრინციპი, სახელმწიფოს მხრიდან ზრუნვის ვალდებულება, სოციალური გარანტიები და საჯარო სამსახურის სტაბილურობა, რაც გულისხმობს იმას, რომ ხელისუფლების ცვლილება აღარ გამოიწვევს საჯარო ადმინისტრაციის ცვლილებას და მათი გათავისუფლება სამართლებრივად იქნება დარეგულირებული. ეს თავისთავად არ ნიშნავს საჯარო ადმინისტრატორის მომატებულ დისკრეციას, თუმცა, ისიც აღსანიშნავია, რომ სანამ საჯარო ადმინისტრატორთა დისკრეტული უფლებამოსილებები დადგება დღის წესრიგში, მანამდე მართლაც გაცილებით მნიშვნელოვანია მათი სამსახურებრივი სტაბილურობა და პოლიტიკური ზეგავლენებისგან დაცვა.

3.1 საქართველო პოლიტიკა-ადმინისტრირების დიქტომია და ასოცირების შეთანხმება

„საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება“ პრეამბულაში კარგი მმართველობის ხელშეწყობა, როგორც ერთ-ერთი პრიორიტეტი. ამასთანავე,

³⁷ საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. (2014). *სამთავრობო პროგრამა: „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“*. Pdf ხელმისაწვდომია <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/23128/07-2232> [ბოლოს შემოწმებულია 26.05.2018]

³⁸ საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. (2014). *სამთავრობო პროგრამა: „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“*. Pdf ხელმისაწვდომია <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/23128/07-2232> [ბოლოს შემოწმებულია 26.05.2018] გვ. 9

აღნიშნულია ინსტიტუციური განვითარების ხელშეწყობა, საჯარო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის რეფორმა, როგორც ამ პროცესების წინაპირობა. „სურთ რა, წვლილი შეიტანონ საქართველოს პოლიტიკური, სოციალურ-ეკონომიკური და ინსტიტუციური განვითარების პროცესში, საერთო ინტერესთა სფეროების ფართო სპექტრში მრავალი მიმართულებით თანამშრომლობის გზით, როგორცაა სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება, კარგი მმართველობა, მათ შორის საგადასახადო სფეროში, სავაჭრო ინტეგრაცია და გაღრმავებული ეკონომიკური თანამშრომლობა, ინსტიტუციური განვითარება, საჯარო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის რეფორმა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა, სიღარიბის შემცირება და თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფეროში თანამშრომლობა, რაც აუცილებელია წინამდებარე შეთანხმების ეფექტური განხორციელებისათვის და აღნიშნავენ რა ევროკავშირის მზადყოფნას, ხელი შეუწყოს საქართველოში შესაბამისი რეფორმების განხორციელებას [...]“³⁹ პრემიულაში ნათლადაა გამოხატული, რომ საჯარო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის რეფორმა ისეთივე მნიშვნელოვანია როგორც კორუფციასთან ბრძოლა. თუმცა, კვლავაც აღსანიშნავია ის თუ რა იგულისხმება საჯარო სამსახურის რეფორმაში. ნებისმიერი გადადგმული ნაბიჯი საჯარო სამსახურის რეფორმირების კუთხით, გავლენას ახდენს პოლიტიკა-ადმინისტრირების დიქტომიის დინამიკაზე; საჯარო სამსახური ან უფრო მეტად უახლოვდება პოლიტიკური გავლენის სფეროებს, ან პირიქით, უფრო მეტად ემიჯნება მას. ნებისმიერ შემთხვევაში ხდება პოლიტიკური და ადმინისტრაციული გავლენის სფეროების გადაკვეთა ან მათ შორის არსებული საზღვრების მოდიფიკაცია. ეს არ არის სტატიკური სივრცე, სადაც სტატუს-ქვო ხანგრძლივი მდგომარეობაა, არამედ ეს არის პოლიტიკის გაქვინთილი ზონა და მიუხედავად საჯარო ადმინისტრაციის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის შენარჩუნების მცდელობებისა, ყოველთვის მოექცევა იგი გავლენის ქვეშ ან თავად მოახდენს გავლენას

³⁹ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის. (2016). <http://mfa.gov.ge/%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9E%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%93%E1%83%90-%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D-%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%9A%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98-%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90/Association-Agreement.aspx> [ბოლოს შემოწმებულია 15.04.2018]

პოლიტიკური კურსის შემუშავების პროცესებზე. ამიტომაც, მნიშვნელოვანია პოლიტიკა-ადმინისტრირების დიქტომიის მხრივ, როგორ შეცვლის ამ ორი სფეროს კონფიგურაციას ასოცირების შესახებ შეთანხმება.

ასოცირების შეთანხმების შიდასახელმწიფოებრივი რეფორმის ნაწილში, მუხლი 4, აღნიშნულია; „...განაგრძონ საჯარო მმართველობის რეფორმა და შექმნან ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი, ქმედითი, გამჭვირვალე და პროფესიონალური საჯარო სამსახური.“⁴⁰ პოლიტიკა-ადმინისტრირების დიქტომიის კუთხით, ყველაზე მნიშვნელოვანი 370-ე მუხლის (დ) პუნქტი საქართველოს მთავრობას მოუწოდებს გააღრმავოს დიალოგის პროცესი სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან, რათა უკეთ გაეცნონ მათ ინტერესებსა და საჭიროებებს. ამ მიზნით, მთავრობა კონსულტაციებს უნდა მართავდეს არამხოლოდ სამოქალაქო საზოგადოებასთან, არამედ ისინი, ასევე, უნდა გაეცნონ სოციალურ პარტნიორებსა და საჯარო სამსახურებს შორის კონსულტაციებისა და დიალოგის პროცესს; „განსაკუთრებით საჯარო პოლიტიკის შემუშავების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის მნიშვნელობის გათვალისწინებით.“⁴¹ ასოცირების შეთანხმება მოუწოდებს საქართველოს მთავრობას საჯარო პოლიტიკის შემუშავების პროცესში, რეგულარული დიალოგი გამართოს და კონსულტაციები გაიაროს სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფებთან და მათ შორის, საჯარო ადმინისტრატორებთან. ეს კონსულტაციები ფრიად სასარგებლოა პირველ რიგში ხარისხიანი საჯარო მომსახურების შექმნისათვის, ხოლო შემდგომ, ამ მომსახურების სწრაფად და ეფექტიანად მისაწოდებლად, ისე, რომ აღნიშნული

⁴⁰ ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის. (2016). <http://mfa.gov.ge/%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9E%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%93%E1%83%90-%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D-%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%9A%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98-%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90/Association-Agreement.aspx> [ბოლოს შემოწმებულია 19.06.2018] გვ. 21

⁴¹ ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის. (2016). <http://mfa.gov.ge/%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9E%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%93%E1%83%90-%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D-%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%9A%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98-%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90/Association-Agreement.aspx> [ბოლოს შემოწმებულია 19.06.2018] გვ. 479

სერვისები თანაბრად იყოს ხელმისაწვდომი მოქალაქეთა თითოეული ჯგუფისათვის. ევროკავშირის მხრიდან, საჯარო ადმინისტრატორებთან კონსულტაციების გავლის წახალისება, ცხადყოფს ევროკავშირის მიერ საჯარო ადმინისტრატორის როლისა და კომპეტენციის აღიარებასა და დაფასებას, ნდობის გამოცხადებას მათი გამოცდილებისადმი, რადგან მოქალაქეებთან უშუალო ურთიერთობის გამოცდილება საკმარის ცოდნასა და კომპეტენციას აძლევს საჯარო ადმინისტრატორებს მონაწილეობა მიიღონ და ჩაერთონ საჯარო პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. ამასთანავე, კონსულტაციები შესაძლოა წარიმართოს როგორც ორმხრივი პროცესი, სადაც პოლიტიკოსები ასევე ჩაერთვებიან ადმინისტრაციულ პროცესებში, რადგანაც პოლიტიკა-ადმინისტრირების დიქტომია მიმდინარეობს ორმხრივი დიალოგის რეჟიმში. 373(2)-ე მუხლის (ა) პუნქტში კი ინსტიტუტებს შორის კოორდინაციის გასაუმჯობესებლად, საჭიროდაა მიჩნეული „ცენტრალურ და ადგილობრივ საჯარო სამსახურებს შორის ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ ურთიერთქმედებათა მექანიზმების გაუმჯობესება.“⁴² საჯარო სამსახურში ჰორიზონტალური და ვერტიკალური ურთიერთმიმართების გაღრმავება პირდაპირ კავშირშია ქვედა, საშუალო და ზედა რგოლის საჯარო ადმინისტრატორთა შორის ინფორმაციისა და გამოცდილების გაცვლასა და გაზიარებასთან, ისევე, როგორც ცენტრალური და ადგილობრივი საჯარო ადმინისტრაციის თანამშრომლობის გაუმჯობესების სურვილი ნიშნავს იმას, რომ საჯარო ადმინისტრატორების აზრს მოუსმენენ მაღალ ემელონებზე.

2015 წელს საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციამ შეიმუშავა საჯარო მმართველობის გზამკვლევი, რომელიც მოიცავს 2015 წლიდან 2020 წლამდე განსახორციელებელ საშუალოვადიან გეგმას, რომლის მიზანიც, დოკუმენტის თანახმად, სწორი და ეფექტური სახელმწიფო მართვა და დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობაა. ამის მიღწევა კი შესაძლებელია მაშინ, როდესაც „სახელმწიფო

⁴² ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთის მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის. (2016). <http://mfa.gov.ge/%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9E%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%93%E1%83%90-%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D-%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%9A%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98-%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90/Association-Agreement.aspx> [ბოლოს შემოწმებულია 19.06.2018] გვ. 500

მომსახურების მიწოდება არის ეფექტური, საჯარო პირები მოქალაქეებისთვის არიან ხელმისაწვდომნი, სამთავრობო უწყებები და დეპარტამენტები მუშაობენ ერთობლივად, კოორდინირებული და თანმიმდევრული გზით.⁴³ საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) შესავალში აღნიშნულია, რომ გზამკვლევი წარმოადგენს „ყოველმხრივ ხედვას საჯარო მმართველობის რეფორმასთან დაკავშირებით.“⁴⁴ დოკუმენტში მრავალგზისაა ციტირებული ამონარიდები ევროკავშირთან გაფორმებული ასოცირების შეთანხმებიდან, სადაც საუბარია საჯარო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის რეფორმასა და კორუფციასთან ბრძოლაზე. საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგიაზე მუშაობისას, მიმოხილულ იქნა 6 ძირითადი ასპექტი; ”პოლიტიკის დაგეგმვა, საჯარო სამსახური და HRM, ანგარიშვალდებულება, მომსახურების მიწოდება, საჯარო ფინანსების მართვა, ადგილობრივი თვითმმართველობა.“⁴⁵ პოლიტიკა-ადმინისტრირების დიქტომიის მხრივ, განსაკუთრებით ყურადსაღებია პოლიტიკის შემუშავების ეტაპი და ამ ეტაპზე საჯარო ადმინისტრატორთა ჩართულობის დონე, ასევე, მომსახურების მიწოდების ეტაპზე საჯარო მოხელეთა დისკრეტული უფლებამოსილების ხარისხი. აღნიშნულის კვლევისას დადგინდა, რომ არ არსებობს მკაფიოდ ჩამოყალიბებული პროცედურული რეგულაციები პოლიტიკის დაგეგმვის ეტაპებთან დაკავშირებით, ასევე არ არის განსაზღვრული იერარქიული ურთიერთმიმართება პოლიტიკის შემუშავებისას. შესაბამისად, როდესაც მკაფიოდ არაა განსაზღვრული ინტერსექტორული თანამშრომლობის ინსტრუმენტები, რასაკვირველია, მეტი ბუნდოვანებაა საჯარო ადმინისტრატორთა ჩართულობის დონის განსაზღვრასთან დაკავშირებით, განსაკუთრებით რამდენადაა საჯარო ადმინისტრატორთა ჩართულობა განსაზღვრული ფორმალური მექანიზმების გამოყენებით, როგორცაა როგორც უწყებათაშორისი

⁴³ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია. (2015). *საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020*. თბილისი. Pdf ხელმისაწვდომია http://gov.ge/files/411_51091_144895_427-119.08.15.pdf [ბოლოს შემოწმებულია 20.06.2018] გვ. 3

⁴⁴ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია. (2015). *საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020*. თბილისი. Pdf ხელმისაწვდომია http://gov.ge/files/411_51091_144895_427-119.08.15.pdf [ბოლოს შემოწმებულია 20.06.2018] გვ. 5

⁴⁵ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია. (2015). *საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020*. თბილისი. Pdf ხელმისაწვდომია http://gov.ge/files/411_51091_144895_427-119.08.15.pdf [ბოლოს შემოწმებულია 20.06.2018] გვ. 6

შინაგანაწესი, ისე უშუალოდ სააგენტოებში მოქმედი წესდება. ამ მიზეზით, შემუშავებული პოლიტიკა ზოგჯერ არათანმიმდევრული და შესაბამისად ნაკლებეფექტურია. იყო რეკომენდაციები შექმნილიყო პოლიტიკის ანალიზისა და სტრატეგიული დაგეგმვის დეპარტამენტი, რომელიც უზრუნველყოფდა მულტისექტორულ კოორდინაციას, რაც, თავის მხრივ, პოლიტიკის შემუშავების პროცესს უფრო თანმიმდევრულს, მდგრადსა და კოორდინირებულს გახდიდა. ეს რეკომენდაცია გათვალისწინებულ იქნა და მთავრობის ადმინისტრაციაში ჩამოყალიბდა პოლიტიკის ანალიზის, სტრატეგიული დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტი. შესაბამისად აღნიშნული ინსტიტუციური ცვლილება აისახა საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ახალ დებულებაში, რომელიც დამტკიცდა 2014 წლის 19 ნოემბერს, საქართველოს მთავრობის № 626 დადგენილებით. საქართველოს მთავრობისთვის ეს ნაბიჯები არ ყოფილა საჯარო სექტორის რეფორმირების მხრივ გადადგმული პირველი ნაბიჯები. 2015 წლამდე, 2014 წელს უკვე შემუშავებული იყო „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია“, დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის დადგენილებით N 627 2014 წლის 19 ნოემბერს⁴⁶ და „ღია მმართველობა საქართველოს სამოქმედო გეგმა“, დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის დადგენილებით N 557 2014 წლის სექტემბერში.⁴⁷

3.2 საჯარო ადმინისტრირების სამართლებრივი ჩარჩო საქართველოში
“საჯარო მოსამსახურის ცნების განმარტებაში მოცემულია მოსამსახურის საქმიანობის ადგილი და წესი, რაც არ შეიძლება ჩაითვალოს განმარტებად. ძირითადი ხარვეზები, რომელიც უკავშირდება საჯარო სამსახურის ფარგლებს, სწორედ კანონმდებლობის მსგავსი ხარვეზებით არის განპირობებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 14 საქართველოს კანონი, პარლამენტის მიერ 1997 წელს იქნა მიღებული.⁴⁸ მას შემდეგ,

⁴⁶ საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 627 (2014). *საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ*. Pdf ხელმისაწვდომია <http://csb.gov.ge/uploads/matsne-2582972.pdf> [ბოლოს შემოწმებულია 20.06.2018]

⁴⁷ საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 557. (2014). *ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ*. თბილისი. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2510377> [ბოლოს შემოწმებულია 20.06.2018]

⁴⁸ საქართველოს პარლამენტი. (1997). *საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ*. თბილისი. Pdf ხელმისაწვდომია https://matsne.gov.ge/sites/default/files/files/sajaro_info/sajaro_samsaxuris_shesaxeb_kanoni.pdf

აღნიშნულ კანონში შევიდა ბევრი ფრაგმენტული და არა სისტემური ხასიათის ცვლილება, რამაც გამოიწვია ის, რომ არ არსებობს მკაფიო განსხვავება სახელმწიფო მოსამსახურესა და საჯარო მოხელეს შორის, როდესაც უნდა განსხვავდებოდეს მათ მიმართ წაყენებული მოთხოვნები, უფლებები და მოვალეობები.”⁴⁹ საკანონმდებლო დონეზე, სახელმწიფო მოსამსახურისა და საჯარო მოხელის უფლებამოსილებების გამიჯვნას, პოლიტიკა-ადმინისტრირების დიქტომიის კუთხით, ქვაკუთხედის ფუნქცია ექნება. სწორედ აღნიშნული კანონმდებლობა დაუწესებს სტანდარტს საჯარო მოხელეებს თუ სად იწყება და მთავრდება მათი გავლენის სფეროები. როგორც ვილსონი განმარტავდა თავისი მოღვაწეობის დასასრულს, მკაფიო საზღვრები საჯარო ადმინისტრაციასა და პოლიტიკურ სფეროს შორის შეუძლებელია და მისი შესაძლებლობის შემთხვევაში, ეს იქნებოდა საზიანო ტენდენცია. საჯარო სამსახური მიდრეკილია პოლიტიკური ზეგავლენისკენ „ყველაზე მგრძობიარე და მნიშვნელოვან პრობლემას საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვისთვის წარმოადგენს საჯარო სამსახურის დაცვა პირდაპირი ან არაპირდაპირი პოლიტიკური ზეგავლენისგან მენეჯერულ პოზიციებზე. დამსახურებაზე დაფუძნებული, პროფესიული და ეფექტური საჯარო სამსახურის შენარჩუნებისათვის, არსებითია უზრუნველყოთ მისი დამოუკიდებლობა პოლიტიკური პროცესებისგან. ამჟამად, საჯარო სამსახური კვლავ მიდრეკილია პოლიტიკური ზეგავლენისკენ თითქმის მის ყველა დონეზე. აღნიშნული ნაწილობრივ დაკავშირებულია საჯარო მოხელეების დაცვის ეფექტური და კარგად ორგანიზებული მექანიზმის არ არსებობასთან. ამასთანავე, პოლიტიკური ზეგავლენის პრევენცია არ არის საკითხი, რომელსაც მხოლოდ ერთი გადაწყვეტა აქვს. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საჯარო მოსამსახურეთა დასაქმების და სამსახურიდან გათავისუფლების საკითხი საჭიროებს დახვეწას, რათა მოხდეს მათი არაკეთილსინდისიერი ზეგავლენისგან დაცვა. სამთავრობო პროგრამა საჯარო მოსამსახურეთა დაცვას პოლიტიკური ზეგავლენისგან ერთ-ერთ პრიორიტეტად განსაზღვრავს. უნდა აღინიშნოს, რომ უმაღლესი საჯარო მოსამსახურეების

[ბოლოს შემოწმებულია 20.06.2018]

⁴⁹ http://gov.ge/files/411_51091_144895_427-119.08.15.pdf გვ. 14

თანამდებობები კვლავ არ არის სრულად ჩამოყალიბებული, რომელსაც მივყავართ გარემოებამდე, სადაც პოლიტიკური და ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობები მაღალი დონის მართვისთვის, არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული. საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია კონკრეტულად არ პასუხობს პოლიტიკური ზეგავლენის საკითხს; შესაბამისად, გადამწყვეტია მთავრობის ძალისხმევა პრობლემებისა და გადაწყვეტილებების განსაზღვრის კუთხით.⁵⁰ საჯარო სამსახურის დაცვა პირდაპირი ან არაპირდაპირი პოლიტიკური ზეგავლენისგან მენეჯერულ პოზიციებზე, დასახელებულია როგორც ყველაზე მგრძობიარე და მნიშვნელოვანი პრობლემა. დამსახურებაზე დაფუძნებული, პროფესიული და ეფექტური საჯარო სამსახურის შენარჩუნებისთვის, არსებითია უზრუნველყოთ მისი დამოუკიდებლობა პოლიტიკური პროცესებისგან.- ცალსახად დადებითია საჯარო სამსახურის დაცვა პოლიტიკური წნეხისგან, თუმცა ნიშნავს თუ არა ეს, თავის მხრივ, პოლიტიკური სფეროს დაცვასაც საჯარო ადმინისტრატორებისგან. ქვესათაურის ფორმულირება „საჯარო სამსახური მიდრეკილია პოლიტიკური ზეგავლენისკენ“ დამაბნეველია, რადგანაც შინაარსობრივი მხარე არ შეესაბამება ქვესათაურს. საუბარია არა საჯარო ადმინისტრაციის მიერ პოლიტიკურ პროცესებზე ზეგავლენის მოხდენაზე, არამედ პირიქით, პოლიტიკური სფეროს მიერ საჯარო ადმინისტრაციის ზეგავლენაზე. უნდა აღინიშნოს, რომ უმაღლესი საჯარო მოსამსახურეების თანამდებობები კვლავ არ არის სრულად ჩამოყალიბებული, რომელსაც მივყავართ გარემოებამდე, სადაც პოლიტიკური და ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობები მაღალი დონის მართვისთვის, არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული. აშკარაა, საქართველოს მთავრობის პოლიტიკა ემხრობა საჯარო ადმინისტრაციისა და პოლიტიკური სფეროების სრულ გამიჯვნას, ისე ,რომ მათ შორის, არ არსებობდეს კომპეტენციებისა და გავლენების გადაკვეთის სფეროები. ამგვარი გამიჯვნა, საბოლოო ჯამში, ქმნის საფრთხეს, რომ გამოიწვიოს არადემოკრატიული ტენდენცია პირამიდული მმართველობისა, რომელიც არსებობდა რომის, ეგვიპტის, ჩინეთისა და მესოპოტამიის უძველეს იმპერიებში, სადაც საჯარო ადმინისტრაცია წარმოადგენდა პირამიდის საფუძველს და გამონაკლისების გარეშე, არ ირღვეოდა ვერტიკალური იერარქია. ახალი საჯარო მენეჯმენტი და ახალი საჯარო სერვისი კი, თავის მხრივ, ამგვარ ვერტიკალურ

⁵⁰ http://gov.ge/files/411_51091_144895_427-119.08.15.pdf გვ. 15

ურთიერთობებს არ მოიაზრებს თავის თავში. ზეგავლენათა გამიჯვნის საკითხი ღია საკითხად რჩება, რადგანაც, როგორც საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევიც ხაზგასმით აღნიშნული; საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია კონკრეტულად არ პასუხობს პოლიტიკური ზეგავლენის საკითხს; შესაბამისად გადამწყვეტია მთავრობის ძალისხმევა პრობლემებისა და გადაწყვეტილებების განსაზღვრის კუთხით. “თავისი (იგულისხმება საჯარო სამსახურის ბიურო, ავტ.) ფუნქციებისა და დაკისრებული ვალდებულებების სრულყოფილი შესრულებისთვის აუცილებელია საჯარო სამსახურის ბიუროს ფუნქციების დაზუსტება, ფუნქციების შესაბამისი სტრუქტურის შემუშავება და ბიუროს დაკომპლექტება სათანადო პერსონალით.“ ფუნქციებისა და მოვალეობების ზუსტი გაწერა ნიშნავს არამარტო პოლიტიკის სფეროსთან მოვალეობების სრულ გამიჯვნას, არამედ საჯარო ადმინისტრატორის პირვანდელი სახის დაბრუნებას, რომელიც მოიაზრებს ვებერისეულ ტრადიციულ ბიუროკრატს, რაც აღარ ახასიათებს ახალ საჯარო მენეჯმენტსა და მითუმეტეს, ახალ საჯარო სერვისს. როზენბლუმი (1983) თავის სტატიაში საჯარო ადმინისტრირების თეორია და ძალაუფლების სეპარაცია, სამ განსხვავებულ განმარტებას მენეჯერული, პოლიტიკური და სამართლებრივი მიდგომის. რობერტ დალი ამბობდა, რომ „საჯარო ადმინისტრირება, როგორც ხელოვნება, ვერ შედგება, რადგან მისი პოლიტიკური სფეროსგან გამიჯვნით მივიღებთ მექანიკურ საჯარო ადმინისტრატორს, რომელიც რეალურად მხოლოდ წიგნებში არსებობს და რომლის ყოველი მოქმედებაც მკაცრად ემორჩილება კანონებსა და საჯარო ადმინისტრირებას, როგორც მეცნიერებას.“⁵¹ გაუსი (1950) “შესაბამისად, სამეცნიერო მენეჯმენტის მკვლევრები ცდებოდნენ, როდესაც მიჯნავდნენ სამთავრობო ცოდნის, განსჯისა და დაგეგმვის ფუნქციას, პოლიტიკის კეთების ფუნქციისგან.”⁵² ნაცვლად ამისა, საჯარო ადმინისტრატორები უნდა ყოფილიყვნენ არამხოლოდ უბრალო აღმსრულებლები, არამედ პოლიტიკის განმსაზღვრელები. როზენბლუმი ასევე ამბობს, რომ პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის სეპარაციას ხანგრძლივი ისტორია აქვს და იგი დაკავშირებულია ძალაუფლების სამი

⁵¹ Dahl, R.A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review* Vol. 7, No., 1. 1- 11

⁵² Gaus, J.M. (1950). Trends in the Theory of Public Administration. *Public Administration Review* Vol. 10, No., 3: 161-8

შტოს სეპარაციაზე გაცილებით ძველია. სამეცნიერო მენეჯმენტმა კი, თავის მხრივ, მიზნად დაისახა ადმინისტრაციული სფერო გაეთავისუფლებინა პარტიზანული პოლიტიკისა და მუდმივად ცვალებადი პოლიტიკური კურსის განსაზღვრის გამოწვევებისგან, რათა გამხდარიყო იგი(ადმინისტრაციული სფერო) უფრო ეფექტიანი და პროცესზე და პროცედურებზე ორიენტირებული(არა შედეგზე). ადმინისტრაცია ითვლებოდა, როგორც აღმასრულებელ შტოსზე დაქვემდებარებული ნაწილი, საჯარო ადმინისტრატორები კი აღიქმებოდნენ ნეიტრალურ აქტორებად, რომელებიც ვერტიკალური იერარქიით იმართებიან და ამ პირამიდის სათავეში, აღმასრულებელი ხელისუფალი, პრეზიდენტი დგას. პოლიტიკური მიდგომის ადვოკატები ამბობენ, რომ პოლიტიკა-ადმინისტრირების დიქტომიას მეტი დამოუკიდებლობა და გავლენა უნდა მოეტანა აღმასრულებელი შტოსთვის; უნდა გაეფართოებინა მისი გავლენის სფეროები და ექცია იგი ერთპიროვნულ მმართველად, რომელსაც არ სჭირდება ანგარიშვალდებულება და თანამშრომლობა ჰორიზონტალურ დონეზე. ორივე, ნორმატიული და ემპირიული პერსპექტივიდან გამომდინარე ეს კონცეპტი უარყოფილ იქნა; ლონგი(1949) ამტკიცებდა, რომ პოლიტიკა-ადმინისტრირების დიქტომიას აკლდა ემპირიული ძალმოსილება იმიტომ, რომ იგი უარყოფს ძალაუფლების ფაქტორს, ძალაუფლების, (მ.ა რომელიც შესაძლოა გააჩნდეს საჯარო ადმინისტრატორს და რომელსაც გააჩნია ლეგიტიმურობის გარკვეული ხარისხი). ლონგის თანახმად, ომამდელ წლებში ავტორები უარყოფდნენ ინსტიტუციურ რეალობას(მ.ა. იგულისხმება მე-2 მსოფლიო ომი) საირი ამტკიცებდა, რომ პოლიტიკა-ადმინისტრირების დიქტომია არის აშკარა სიმართლე და ასევე სასურველი მიზანი. იგი ადმინისტრაციას მიიჩნევდა თვითმყოფად სამყაროდ, რომელსაც აქვს თავისი „საკუთარი ღირებულებები, წესები და მეთოდები.“⁵³ თავდაპირველ ადმინისტრაციულ თეორიებში, ადმინისტრაციულ-ბიუროკრატიული აპარატი გამიჯნულია როგორც უშუალო პარტიზანული პოლიტიკისგან, ასევე, პოლიტიკური კურსის განსაზღვრისგან. საირი ითხოვდა ადმინისტრაციის თეორიის რეფორმულირებას; “ქმედითი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება მნიშვნელოვანია ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში

⁵³ Sayre, W.S. (1958). Premises of Public Administration: Past and Emerging. *Public Administration Review*, Vol. 18, No., 2.

ინტეგრაციისთვის. “-აღსანიშნავია, რომ ამ მონაკვეთში იკითხება მრავალი შეუსაბამობა, პირველ რიგში გასარკვევია ის თუ რა იგულისხმება „ქმედით საჯარო სამსახურში“, ეფექტურობა, ეფექტიანობა, საჯარო მოხელეთა დისკრეცია, მეტი ავტონომია, საჯარო მოხელეთა მიერ პოლიტიკური კურსის განსაზღვრაზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა, სისწრაფე, ოპერატიულობა თუ უბრალოდ მოქალაქისთვის კომფორტული სერვისი. ასევე ის ფაქტი, რომ „ქმედითი“ (რასაც არ უნდა ნიშნავდეს ამ კონკრეტულ კონტექსტში“ საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება განხილულია მხოლოდდამხოლოდ ევროატლანტიკურ სტრუქტურებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით და არა სერვისის ხარისხის ან პოლიტიკის გასაუმჯობესებლად. მნიშვნელოვანია იმის გარკვევა, რამდენად მოხდება ქმედითი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება, რადგანაც მიზანს წარმოადგენს არა უშუალოდ ახალი საჯარო სერვისის დაწერვა, არამედ ევროატლანტიკური სტრუქტურების კრიტერიუმების დაკმაყოფილება, ამის გამო, კი შესაძლებელია, ქმედითი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება მოხდეს წმინდად დეკლარაციულ დონეზე კონცეფციებისა და გრძელვადიანი სტრატეგიების სახით, რომელიც არ ითვალისწინებს საჯარო მოხელის ავტონომიის ზრდას. შეიძლება ითქვას, რომ გაწერილი სტრატეგია ითვალისწინებს საჯარო ადმინისტრაციისა და პოლიტიკური სფეროს კიდევ უფრო მეტ გამიჯვნას, რაც, გარკვეულ გარემოებათა გამო, პოსტ-ტოტალიტარულ ქვეყნებში დადებით მოვლენადაა აღქმული, მაგალითად, სტრატეგიაში ნათქვამია : „საჯარო მოხელის დასაქმება და გათავისუფლება დამოკიდებული არ იქნება პოლიტიკაზე.“ სტრატეგიაში ასევე ნათქვამია, რომ „ კანონით განმტკიცდება პროფესიული საჯარო მოხელის საქმიანობის ისეთი ძირითადი პრინციპები, როგორცაა: უვადოდ დანიშვნა, პოლიტიკური მიუკერძოებლობა, კარიერის პრინციპი, სახელმწიფოს მხრიდან ზრუნვის ვალდებულება, სამსახურიდან თვითნებური განთავისუფლებისაგან დაცვა, სოციალური გარანტიები და სხვ.“⁵⁴ აღსანიშნავია ისიც, რომ დოკუმენტში ყველა სხვა პუნქტსა და მიმართულებას მოცულობის თვალსაზრისით ბევრად მეტი ადგილი

⁵⁴ საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. (2014). სამთავრობო პროგრამა: „ძლიერი დემოკრატიული ერთიანი საქართველოსთვის. Pdf ხელმისაწვდომია:

<http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/23128/07-2232> გვ. 9 [ბოლოს შემოწმებულია 26.05.2018]

ეთმობა, რაც, შესაძლოა, საჯარო სამსახურთან დაკავშირებული სტრატეგიის წმინდად დეკლარაციულ ხასიათზე მიუთითებდეს და არა რეალურ პოლიტიკურ ნებაზე. როგორც ვუდრო ვილსონმა დაასკვნა კარიერის დასასრულს, საჯარო ადმინისტრირების პოლიტიკური ზეგავლენისგან თავდაცვა გარდაუვალია. ევროკავშირისა და

ასოცირების ხელშეკრულების პირველი ნაწილის პირველი პარაგრაფი (1/) დათმობილი აქვს საჯარო ადმინისტრირების რეფორმას, საჯარო სერვისების გაუმჯობესებასა და ანტიკორუფციულ პოლიტიკას. საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის მიზანი, ასოცირების ხელშეკრულების მიხედვით, შემდეგია: „ანგარიშვალდებული, ეფექტური, ეფექტიანი, გამჭვირვალე საჯარო ადმინისტრირების სისტემის ჩამოყალიბება“. გვ. 10 ასევე, დოკუმენტის საშუალოვადიან პრიორიტეტებში გაწერილია „ანგარიშვალდებული, ეფექტური, ეფექტიანი გამჭვირვალე საჯარო ადმინისტრირების ხელშეწყობა და მერიტოკრატულ პრინციპებსა და პროფესიონალიზმზე დაფუძნებული სამოქალაქო სამსახურის მშენებლობა.“ დოკუმენტში არაფერი ნათქვამი საჯარო ადმინისტრირებისა და პოლიტიკის დიქტომიაზე, უნდა არსებობდეს თუ არა მკვეთრად გავლებული ზღვარი პოლიტიკურ და საჯარო ადმინისტრირების სფეროებს შორის, უნდა ახდენდეს თუ არა საჯარო ადმინისტრატორი გავლენას პოლიტიკური კურსის შემუშავების პროცესზე, ასევე, დოკუმენტში არ არის ასახული ევროკავშირის განწყობა, სტრატეგია თუ რეკომენდაცია საჯარო ადმინისტრატორის დისკრეციის ხარისხსა და გაფართოებული ავტონომიის თაობაზე.

4. კვლევის ანალიზი

კვლევის მიზანს წარმოადგენდა გაეზომა თუ დისკრეციის რა ხარისხით ასრულებდნენ განათლების სექტორში მოღვაწე ქვედა და საშუალო რგოლის საჯარო ადმინისტრატორები ყოველდღიურ ადმინისტრაციულ საქმიანობას და რამდენად იყო პირდაპირპროპორციული მათი დისკრეცია, განათლების პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობასთან. საჯარო მოხელეთა დისკრეციის გასაზომად მოხდა საჯარო სამსახურის სამართლებრივი ლანდშაფტის (კონსტიტუცია, დებულებები, აქტები, რეგულაციები, განათლების სამინისტრო-ს სსიპ-ების სახელმძღვანელო სტანდარდები და შინაგანაწესი) შესწავლა, ასევე პოლიტიკურ მაღალჩინოსანთა (პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი) განცხადებების, მოხსენებების კონტენტ-ანალიზი, სადაც საუბარი ეხებოდა საჯარო ადმინისტრაციის მუშაობას და საჯარო ადმინისტრატორის როლსა და ფუნქციებს. მეორეს მხრივ, კი პოლიტიკურ აქტორებთან ინტერვიუებმა რეალურად აჩვენა ის თუ რამდენად გამოხატავენ ისინი მზაობას მიიღონ საჯარო ადმინისტრატორთა ჩართულობა განათლების პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. აღსანიშნავია, რომ გამოკითხული 5 რესპოდენტიდან (რესპოდენტი სსიპ. განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის ყოფილი დირექტორი, განათლების სამინისტროს მინისტრის ყოფილი მოადგილე, განათლების სამინისტროს სამმართველოს ყოფილი უფროსი, განათლების სამინისტროს დეპარტამენტის 2 ყოფილი თანამშრომელი). კვლევისთვის სპეციალურად იქნა შერჩეული ყოფილი პოლიტიკური აქტორები, რადგან მათ არ ექნებათ ინტერესთა კონფლიქტი, მდგომარეობის შელამაზების ან ინფორმაციის დამალვის ტენდენცია. ასევე, უკუკავშირის დასადგენად ნახევრადსტრუქტურული ინტერვიუ ჩატარდა 6 საჯარო ადმინისტრატორს; სსიპ. განათლების ხარისხის განვითარების ცენტრის ყოფილ თანამშრომლებს (3 ქვედა და საშუალო რგოლის საჯარო ადმინისტრატორი), და 3 შიდა-ქართლის რესურს-ცენტრის ყოფილ თანამშრომელს. აღსანიშნავია, რომ კვლევისთვის შერჩეული საჯარო ადმინისტრატორები და პოლიტიკური აქტორები მოღვაწეობდნენ ერთსადაიმავე პერიოდში. ყოფილმა განათლების პოლიტიკის აქტორებმა ინტერვიუს მანძილზე თავდაჯერებითა და მყისიერად, დაყოვნების გარეშე აღნიშნეს, რომ საჯარო ადმინისტრატორთა ჩართულობა უმნიშვნელოვანესია გამომდინარე იმ ინფორმაციიდან,

რომელსაც ექსკლუზიურად საჯარო ადმინისტრატორი ფლობს განათლების სექტორში მოღვაწე მასწავლებლების, დირექტორებისა თუ სხვა დაინტერესებული პირებისგან. მათი რიტორიკა ცალსახად მხარს უჭერდა საჯარო ადმინისტრატორთა ჩართულობას პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. პასუხის გაცემისას მათი სისხარტე და დამაჯერებლობა ხაზს უსვამს მათ რწმენას და სულ მცირე, იდეურ დონეზე იმ ღირებულების ქონას, რომ ადმინისტრაცია და პოლიტიკა მჭიდროდაა ერთმანეთთან დაკავშირებული, და რომ, საჯარო ადმინისტრატორი უნდა ერეოდეს პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. კითხვაზე ჰქონდა თუ არა ადგილი პრეცედენტებს, როდესაც საჯარო ადმინისტრატორს გამოუთქვამს აზრი რაიმე საკითხთან დაკავშირებით, არ შეეძლოთ გაეხსენებინათ კონკრეტული მაგალითი. კითხვაზე, არსებობდა თუ არა წახალისების რაიმე მექანიზმი, რომელიც საჯარო ადმინისტრატორს წახალისებდა მონაწილეობა მიეღო განათლების პოლიტიკის შემუშავების პროცესში, რესპოდენტები ვერ საუბრობდნენ რაიმე კონკრეტული ინსტრუმენტის/მექანიზმის არსებობის შესახებ, თუმცა აცხადებდნენ, რომ იდეოლოგიურად მათ ჰქონდა იმის მზაობა, რომ მოესმინათ საჯარო ადმინისტრატორთა აზრისათვის. მეორე მხრივ, ბევრად უფრო საინტერესო და მოულოდნელი იყო სურათი საჯარო ადმინისტრატორებთან ინტერვიუების შემდეგ. საჯარო ადმინისტრატორებს ჰქონდათ ღია შეკითხვის სახით ევალუბოდათ გაეკეთებინათ მათი სამსახურებრივი ხასიათის მოკლე აღწერა. საჯარო ადმინისტრატორების თქმით, მათი სამსახური თვისებრივად რუტინული იყო. აღსანიშნავია, რომ სიტყვა რუტინას არ ჰქონია უარყოფითი კონოტაცია და კონტექსტუალურად ისინი გულისხმობდნენ სტაბილურ სამსახურს. საჯარო ადმინისტრატორებს ასევე მიაჩნდათ, რომ მათ არ ჰქონდათ ლეგიტიმაცია განეხორციელებინათ ადმინისტრაციული საქმიანობა დისკრეციის მაღალი ხარისხით, და მით უფრო, ჩარეულიყვნენ განათლების პოლიტიკის შემუშავების პროცესში, რომელიც, მათგან დამოუკიდებლად, ზემოდან-ქვემოთ პრინციპით ინერგებოდა. ასევე, ყოფილ ქვედა და საშუალო რგოლის საჯარო ადმინისტრატორებთან ინტერვიუს შედეგებმა ცხადჰყო, რომ მათ არ გააჩნდათ არანაირი სურვილი მიეღოთ რაიმე ადმინისტრაციული გადაწყვეტილება ვერტიკალური მითითების ან პროცედურების ზედმიწევნითი მიდევნების გარეშე. ასევე, არცერთ მათგანს არ გამოუთქვამს, რომ

სამსახურებრივი საქმიანობის მანძილზე ჰქონოდა რაიმე სურვილი ან იდეა განათლების პოლიტიკასთან დაკავშირებით ან განათლების პოლიტიკის მიწოდების გაუმჯობესებასთან დაკავშირებით. აღსანიშნავია რესპოდენტთა ასაკიც. გამოკითხული ყოფილი პოლიტიკურ აქტორთა ასაკი 37-დან 50 წლამდე მერყეობს, ხოლო გამოკითხულ საჯარო ადმინისტრატორთა ასაკი 25-დან 39 წლამდეა. შეიძლება ითქვას, რომ ახალგაზრდა ასაკის გამო, შესაძლოა, საჯარო ადმინისტრატორებს ჯერ არ ჰქონდათ დაგროვილი საკმარისი კომპეტენცია და ექსპერტული ცოდნა, რათა გაჩენოდათ სურვილი უფრო მეტი ავტონომიისა და პოლიტიკის კეთების პროცესში ჩართულობისა. კვლევის ჰიპოთეზა შემოწმდა, თუმცა ვერ მოხდა მისი უარყოფა ან დადასტურება. კვლევის ჰიპოთეზა მდგომარეობდა შემდეგში; რაც უფრო მაღალი ხარისხის დისკრეციით ასრულებს საჯარო ადმინისტრატორი ადმინისტრაციულ დავალებებს, მით მეტად შეუძლია პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მიიღოს მონაწილეობა. ჰიპოთეზის საბაზო თეორიულ ჩარჩოს წარმოადგენდა ვუდრო ვილსონის საჯარო ადმინისტრირება-პოლიტიკის დიქტომიის კლასიკური თეზისი. კვლევის ფარგლებში, პირველადი წყაროების შესწავლამ და ინტერვიუებმა ცხადჰყო, რომ არ ფიქსირდება სიმეტრიული კავშირები საჯარო ადმინისტრატორთა დისკრეციასა და მათ მონაწილეობას განათლების პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. კვლევამ დაადგინა, რომ საჯარო ადმინისტრატორებს არაეთიკურად და არალეგიტიმურად მიაჩნიათ გაზრდილი ავტონომია საჯარო სამსახურში და მით უფრო, პოლიტიკის შემუშავების პროცესში რაიმე როლით მონაწილეობის მიღება. რესპოდენტები, რომლებიც მინიმუმ 3 წელიწადს მაინც მუშაობდნენ საჯარო სამსახურში, აღნიშნავენ, რომ საჯარო სამსახურის მათთვის პირველ რიგში არის რუტინული, სტაბილური სამუშაო ადგილი და არ გამოუთქვამთ სურვილი რაიმე ფორმით მონაწილეობა მიეღოთ პოლიტიკის შემუშავების პროცესში ან/და დისკრეტული უფლებამოსილება გამოეყენებინათ პოლიტიკის განხორციელების პროცესში. ქვედა და საშუალო რგოლის საჯარო ადმინისტრატორს ყოველგვარი ქეისი წინასწარ აქვს განსაზღვრული, ასევე ყველა ის შემთხვევა, რომელზე რეაგირებაც წინასწარ განსაზღვრული არ არის შეთანხმებული უნდა იყოს მენეჯერთან/კოორდინატორთან. ამ შემთხვევაში, ნათელია, რომ საჯარო ადმინისტრატორთა დისკრეციის ხარისხი არის საკმაოდ დაბალი. ერთი შეხედვით,

დადებითი მოვლენაა ზუსტად გაწერილი პროცედურები; ეს ამალღებს მომსახურების სტანდარტს, სადაც საჯარო ადმინისტრატორი მზადაა რეაგირება მოახდინოს ნებისმიერ სიტუაციაში. თუმცა, რეალური ცხოვრება და ქეისები გაცილებით უფრო კომპლექსურია და იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო ადმინისტრატორი დროში შეზღუდულია, შესაძლოა, არ ჰქონდეს იმის დრო, რომ ყოველ განსხვავებულ კონტექსტში, კონსულტაციისთვის მის უშუალო მენეჯერს მიმართოს. საჯარო მოსამსახურის დისკრეციის დაბალი ხარისხი შესაძლოა იმით აიხსნას, რომ საჯარო ადმინისტრაცია სურთ წარმოაჩინონ საიმედო, სტაბილურ ინსტიტუტად. ეს საკმაოდ მოძველებული ვებერისეული ლოზუნგია, რომელიც ვერ გაამართლებდა დასავლურ პოლიარქიებში, თუმცა, შესაძლოა, უფრო მეტი ნდობა და მოწონება დაიმსახუროს პოსტ-საბჭოთა სივრცის ქვეყნებში, დაძაბული პოლიტიკური წარსულის შემდეგ, უფრო ეთიკური, მორალური, სანდო და საიმედო ჩანდეს ერთფეროვანი, მონოტონური საჯარო სერვისი, სადაც საჯარო ადმინისტრატორის მიერ ნათქვამი ყოველი სიტყვა და მოქალაქესთან თვალის კონტაქტიც კი გაწერილია პროცედურულად. დეივისი საჯარო მოხელის დისკრეციას ასე განმარტავს; „საჯარო მოხელეს დისკრეცია აქვს თუკი ის თავისუფალია თავის არჩევანში, იმოქმედოს თუ არ იმოქმედოს.“⁵⁵ 1970-იან წლებში განხილვის საგანი იყო თუ ვის რა როლი ექნებოდა საჯარო პოლიტიკის ფორმირებასა და მის განხორციელებაში; მიიღებდა თუ არა საჯარო ადმინისტრატორი რაიმე მონაწილეობას პოლიტიკური კურსის შემუშავების პროცესში ან ჩაერეოდა თუ არა სახელისუფლებო ელიტები და პოლიტიკური აქტორები პოლიტიკური კურსის განხორციელების ადმინისტრაციულ საქმეებში. როგორც როზენბლუმი აღნიშნავდა; „ თითოეული ადმინისტრატორის დისკრეცია შეზღუდულია მრავალი წესით, პროცედურითა და კონტროლის მექანიზმით, მიუხედავად ამისა, საჯარო ადმინისტრაციამ მაინც მოახერხა ცენტრალური როლი ეთამაშა ალტერნატივების გადარჩევის და პოლიტიკური კურსის განვითარების სფეროში და საბოლოოდ, მთელი ამერიკული საზოგადოების, როგორც სერვისის მომხმარებლების ცხოვრებაში.“⁵⁶ მნიშვნელობა არ აქვს საჯარო

⁵⁵Davis, K.C. (1969). *Discretionary Justice: A Preliminary Enquiry*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

⁵⁶Rosenbloom, H.D., Kravchuk, S.M. and Clerkin, M.R. (2009). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. 7thed. New York: McGraw Hill Higher Education. გვ. 57

ადმინისტრაციის დეპოლიტიზაციის ხარისხს, გარკვეული ხარისხით, ყოველთვის ფიქსირდება საჯარო ადმინისტრატორის გავლენის გაფართოების პრეცედენტები. საჯარო ადმინისტრატორები უფრო ახლოს არიან ხალხთან/სერვისის მომხმარებლებთან, ვიდრე პოლიტიკოსები და წლების მანძილზე დაგროვილი გამოცდილების მეშვეობით, უკეთ ერკვევიან საზოგადოებრივ საჭიროებებში. ამიტომაც, შესაძლოა, რომ გავლენის გაფართოების ამგვარი პრეცედენტები გამომდინარეობდეს კომპეტენციიდან და გამოცდილებიდან. ინფორმაცია, რომელსაც საჯარო ადმინისტრატორი წლების განმავლობაში, ხალხთან უშუალო კონტაქტის მეშვეობით აგროვებს, მას გარკვეული ხარისხის დისკრეტულ უფლებებსა და ძალაუფლებას ანიჭებს. თუმცა, მთავარი ეთიკური დილემა სწორედ საჯარო მოხელის დისკრეტული უფლებამოსილების ქონაა, რომელიც იმოქმედოს თუ არ იმოქმედოს მარტივ ფორმულამდე ვერ დაიყვანება. საკითხავი ისაა, თუ ავტონომიის რა ჩარჩოში შეუძლია მოქმედება; როგორ შეუძლია პოლიტიკური კურსი თუ პროგრამა მოარგოს თითოეულ მოქალაქეს, პენსიონერსა და ეკონომიკურად აქტიურ მოქალაქეს. მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო ადმინისტრაცია, წმინდა პოლიტიკური თვალსაზრისით, წარმომადგენლობით ორგანოს არ წარმოადგენს, ამიტომაც დემოკრატიული ლეგიტიმურობის კუთხით, სადაო საგანს წარმოადგენს მათზე დისკრეტული უფლებამოსილებების დელეგირება. მიუხედავად ამისა, საჯარო ადმინისტრაციას, როგორც ყველაზე ახლოს მდგომ ფენას მოქალაქეებთან, უნდა შეეძლოს მოქალაქეების აზრისა და განწყობების ინტერპრეტაცია და მათზე რეაგირება. ვილსონი თავის 1887 წლის ესეში აღნიშნავს, რომ მთავრობასა და საჯარო ადმინისტრაციას შორის ურთიერთობა არ მოქმედებს მარტივი „ბრძანება-შესრულების“ პრინციპით.⁵⁷ ვილსონი ამბობს, რომ საჯარო ადმინისტრაციას აქვს და უნდა ჰქონდეს კიდევ თავისი საკუთარი ნება თუ როგორ შეასრულოს ნებისმიერი მოცემული დავალება. საჯარო ადმინისტრატორთა დისკრეტია, არამხოლოდ სასურველი, არამედ, ხშირ შემთხვევაში გარდაუვალიცაა, გამომდინარე იქიდან, რომ ისინი შეზღუდული არიან, როგორც დროის ფაქტორით, ისე ფინანსური და არამატერიალური რესურსებით. მაგალითად, პატრულის თანამშრომელი თითოეულ მოქალაქეს, რომელიც საგზაო მოძრაობისას გათვალისწინებულ წესრიგს დაარღვევს, ვერ დააჯარიმებს, რადგან

⁵⁷Wilson, W. (1887). *Study of Public Administration*. *Politics Science Quarterly*, Vol. 2., No. 2. გვ. 212

ამისათვის ვერ ეყოფა დრო და რესურსები, ამიტომაც, საკუთარი პროფესიული განსჯის უნარით უნდა პრიორიტეტების მიხედვით გადაწყვიტოს თუ რომელი შემთხვევაში უფრო საჭიროა დაჯარიმება. გარდა ამისა, როდესაც საჯარო ადმინისტრატორს აქვს გარკვეული თავისუფლება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, იგი ამა თუ იმ პოლიტიკურ კურსსა და თუ სოციალურ პროგრამას უფრო მეტი მონდომებითა და ენთუზიაზმით ახორცილებს, რადგანაც ხედავს, რომ მის მუშაობას მოაქვს რეალური შედეგი რეალური ადამიანებისთვის. სამწუხაროდ, საქართველოში საჯარო ადმინისტრაციის დისკრეცია არც თუ ისე პოპულარული ლოზუნგია. საჯარო ადმინისტრატორი საქართველოში ასოცირდება სტაბილურობასა და რუტინასთან.

ბიბლიოგრაფია

1. Allensworth, D.T. (1973). *Public Administration: The Execution of Public Policy*. Philadelphia: J.B. Lippincott Company
2. Council and Commission of the European Communities (1992). *Treaty on European Union*. Pdf ხელმისაწვდომია https://europa.eu/europeanunion/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf [ბოლოს შემოწმებულია 21.05.2018]
3. Dahl, R.A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review* Vol. 7, No., 1
4. EU/OECD joint initiative. *The Principles of Public Administration*. გვ. 14. Pdf ხელმისაწვდომია <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf> [ბოლოს შემოწმებულია 18.05.2018]
5. European Union (2007). *Treaty of Lisbon: Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*. გვ. 97. [Pdf] ხელმისაწვდომია <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> [ბოლოს შემოწმებულია 21.05.2018]
6. Gaus, J.M. (1950). Trends in the Theory of Public Administration. *Public Administration Review* Vol. 10, No., 3
7. Goodnow, J.F. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: The Macmillan Company. <https://archive.org/stream/politicsadministr00goodrich#page/n3/mode/2up>
8. Grisinger, J. L. (2012). *The Unwieldy American State: Administrative Politics since the New Deal*. Cambridge: Cambridge University Press.
9. Lindblom, C. (1959). *The Science of "Muddling Through"*. *Public Administration Review* 19
10. Martin, D.W. (1988). *The Fading Legacy of Woodrow Wilson*. *Public Administration Review*, Vol. 48., No. 2.
11. OECD (1999). *European Principles for Public Administration*. Sigma Papers, N. 27. გვ. 8. ხელმისაწვდომია https://www.oecd-ilibrary.org/governance/european-principles-for-public-administration_5kml60zwd7h-en [ბოლოს შემოწმებულია 18.05.2018]
12. Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.
13. Roosevelt, F.D. (1937). Commentary on Administrative Management. Report with Special Studies 37 also known as Brownlow Report. ხელმისაწვდომია <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=15342> [ბოლოს შემოწმებულია 23.04.2018]
14. Roosevelt, F.D. (1937). *Fireside Chat*. In Rosenmann, I.S. (1937). *Public Papers and Addresses of Franklin, D. Roosevelt*. New York: Mcmillan Company.
15. Rosenbloom, H.D., Kravchuk, S.R. and Clerkin, M.R. (2009). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. McGraw Hill Higher-Education.

16. Sayre, W.S. (1958). Premises of Public Administration: Past and Emerging. *Public Administration Review*, Vol. 18, No., 2.
17. Stein, H. (1970). *Public Administration as Politics*. In L.C. Gawthrop, ed., *The Administrative Process and Democratic Theory*. New York: Houghton Miffling Company. გვ. 118
18. Stone, A.D. (1988). *Policy paradox: The Art of Political Decision-Making*. New York: W.W. Norton and Company
19. Weber, M. (1919). *Politics as a Vocation*. Munich: Duncker and Humboldt.
(თავდაპირველად ეს აღნიშნა 1918 წელს, მიუნხენის უნივერსიტეტში სიტყვით გამოსვლისას). ნაშრომი pdf ფორმატში ხელმისაწვდომია:
<http://polisci2.ucsd.edu/foundation/documents/03Weber1918.pdf> [ბოლოს შემოწმებულია 24 მაისი, 2018]
20. Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Vol. 2., No. 2.
21. ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის. (2016).
<http://mfa.gov.ge/%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9E%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%93%E1%83%90-%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D-%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%9A%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98-%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90/Association-Agreement.aspx> [ბოლოს შემოწმებულია 20.06.2018]
22. მოსწავლეთა შეფასების საერთაშორისო პროგრამა PISA. (2017). *საქართველოს ანგარიში*. თბილისი. Pdf ხელმისაწვდომია <http://naec.ge/uploads/postData/KVLEVEBI/PISA-2015-angarishi.pdf> [ბოლოს შემოწმებულია 20.06.2018]
23. საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია. (2015). *საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020*. თბილისი. Pdf ხელმისაწვდომია http://gov.ge/files/411_51091_144895_427-119.08.15.pdf [ბოლოს შემოწმებულია 20.06.2018]
24. საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 627. (2014). *საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებასა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ*. Pdf ხელმისაწვდომია <http://csb.gov.ge/uploads/matsne-2582972.pdf> [ბოლოს შემოწმებულია 20.06.2018]
25. საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 557. (2014). *ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ*. თბილისი. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2510377> [ბოლოს შემოწმებულია 20.06.2018]

26. შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრი. (2015). სწავლებისა და სწავლის საერთაშორისო კვლევა-საქართველოს ეროვნული ანგარიში. თბილისი. Pdf ხელმისაწვდომია http://naec.ge/uploads/images/doc/SXVA/talis%20final%20report_ready_print%20links.pdf [ბოლოს შემოწმებულია 20.06.2018]
27. საქართველოს პარლამენტი. (1997). *საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ*. თბილისი. Pdf ხელმისაწვდომია https://matsne.gov.ge/sites/default/files/files/sajaro_info/sajaro_samsaxuris_shesaxeb_kanoni.pdf [ბოლოს შემოწმებულია 20.06.2018]
28. საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. (2014). *სამთავრობო პროგრამა: „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“*. Pdf ხელმისაწვდომია <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/23128/07-2232> [ბოლოს შემოწმებულია 26.05.2018]

დისერტაცია #1

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

Miranda Andronikashvili

**Public Administration-Politics Dichotomy as Analyzed by Woodrow
Wilson and examined in Georgian Public Sector Prism: On the basis of
Educational Policy**

Public Administration and Public Policy

The thesis has been written in order to obtain Master's degree in Public
Administration of Social and Political Faculty

Thesis Supervisor: Ms. Nana Macharashvili, Associate Professor at the Department of Political
Science of Social-Political Faculty

Tbilisi

2018

დანართი #2

ურუგვაი		432
რუმინეთი		435
კვიპროსი		433
მოლდავეთი		428
ალბანეთი		427
თურქეთი		425
ტრინიდადი და ტობაგო		425
ტაილანდი		421
კოსტა-რიკა		420
ყატარი		418
კოლუმბია		416
მექსიკა		416
მონტენეგრო		411
საქართველო		411