

პარბი მმართვე- ლობის ბზამკვლევა

No. 09

გადაწყვეტილების მიღების
დელეგირება – საჯარო
დანეხებულებებში პროფესიონალური
მენეჯმენტის განვითარება



თავდაცვის სექტორის
კეთილსინდისიერების ცენტრი



Norwegian Ministry
of Defence

თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი

თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი (CIDS) ახორციელებს თავდაცვის სექტორში კეთილსინდისიერი ქცევის, ანტიკორუფციული ღონისძიებების გატარებისა და კარგი მმართველობის პოპულარიზაციას. ნორვეგიულ და საერთაშორისო პარტნიორებთან თანამშრომლობით, კორუფციის რისკების შემცირების მიზნით ცენტრი ისწრაფვის კვალიფიკაციის ამაღლების, ცნობიერების გაზრდისა და პრაქტიკული საშუალებების შესამუშავებლად დაწესებულებების განვითარების ხელშეწყობის და საგანმანათლებლო ღონისძიებებისა და ტრენინგების მეშვეობით. თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი დაფუძნებული იყო 2012 წელს ნორვეგიის თავდაცვის სამინისტროს მიერ და ოფიციალურად მიენიჭა აღნიშნულ ახალ სფეროში 2013 წელს კეთილსინდისიერების განვითარების პროგრამის ფარგლებში დაფუძნებული ნატო-ს (NATO) დეპარტამენტის ხელმძღვანელის სტატუსი. ამჟამად ცენტრი თავდაცვის სამინისტროს განუყოფელი ნაწილია. წინამდებარე დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორს და არ გამოხატავს და არ უნდა იქნას მიკუთვნებული ნორვეგიის თავდაცვის სამინისტროსადმი.

სექტორის შესახებ

ფრანცისკო კარდონა CIDS-ის ასოცირებული საერთაშორისო ექსპერტია. იგი სახელმწიფო სამსახურის და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმების დაგეგმარების და შეფასების, ადმინისტრაციული სამართლის და მართლმსაჯულების, ანტი-კორუფციული პოლიტიკის და ინსტიტუციური აღმშენებლობის აღიარებული ექსპერტია. მისი სამუშაო გამოცდილება მშობლიურ ესპანეთში დაიწყო, სადაც კარიერულ წინსვლას მიაღწია სახელმწიფო სამსახურში, შემდეგ გადავიდა საერთაშორისო ორგანიზაციებში, როგორცაა ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის პროგრამა SIGMA, სადაც 15 წლის განმავლობაში საჯარო მმართველობის უფროს პოლიტიკურ ანალიტიკოსად იმუშავა. SIGMA-ში მუშაობისას ის კონსულტაციებს უწევდა აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის და ჩრდილოეთ აფრიკის გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებს სახელმწიფო ინსტიტუციების რეფორმირებისა და დემოკრატიზაციის პროცესში. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციაში მოღვაწეობის დასრულების შემდგომ, 2013 წლიდან კარდონა თანამშრომლობს სხვადასხვა ორგანიზაციებ-

თან თავისუფალი კონსულტანტის სახით. თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრის გარდა, მას თავის პროფესიულ სფეროში საკონსულტაციო მომსახურება აქვს განეული მსოფლიო ბანკისთვის, გაეროს განვითარების პროგრამისთვის, ეუთოსთვის, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციისათვის, ნატოსთვის, ევროსაბჭოსთვის, ევროპული პარლამენტისთვის, საჯარო ადმინისტრირების ბალკანეთის რეგიონული სკოლისთვის, შვედეთის მშვიდობის, უსაფრთხოების და განვითარების სააგენტოსთვის (Folke Bernadotte Academy), საფრანგეთის საერთაშორისო ტექნიკური თანამშრომლობის სააგენტოსთვის (ADETEF), საჯარო ადმინისტრირების ბარსელონას ევროპული ინსტიტუტისთვის და სხვა ორგანიზაციებისთვის, რომელთა საქმიანობა ფოკუსირებულია აღმოსავლეთ ევროპაზე, ცენტრალურ აზიაზე, სუბსაჰარულ აფრიკაზე, ლათინურ ამერიკასა და კარიბის ზღვის რეგიონზე. მას იურიდიული განათლება აქვს მიღებული (ვალენსიის უნივერსიტეტი, 1976 წ.) და არაერთი ხარისხის მფლობელია საჯარო ადმინისტრაციის დარგში.

წინასიტყვაობა

თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი სიამაყით აღნიშნავს „კარგი მმართველობის გზამკვლევის“ სერიიდან მეცხრე ბუკლეტის გამოცემას. თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრის კარგი მმართველობის გზამკვლევის მიზანია ფართო საზოგადოებას წარუდგინოს კარგი მმართველობის სფეროსთან დაკავშირებული ძირითადი საკითხების მიმოხილვა მოკლე და მკითხველისთვის გასაგები ფორმით. როგორც წესი გზამკვლევი მცირე მოცულობისაა, მაგრამ ამავედროულად ზედმეტად არ ამარტივებს გადმოცემულ საკითხებს. კარგი მმართველობის მეცხრე გზამკვლევი – „გადაწყვეტილების მიღების დელეგირება – საჯარო დაწესებულებებში პროფესიონალური მენეჯმენტის განვითარება“ – მიმოხილავს სხვადასხვა ქვეყნებში გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დელეგირებასთან დაკავშირებული წარმოდგენებისა და ხედვების განვითარების საკითხებს.

გამოცემა აღწერს იმ სამართლებრივ მექანიზმებს, რომელიც უზრუნველყოფს პასუხისმგებლობის მონესრიგებულ და პასუხისმგებლური დელეგირების პროცესს საჯარო სამსახურში. დელეგირება მიჩნეულია კარგი მმართველობისა და ჯანსაღი მენეჯმენტის პრაქტიკის წინაპირობად. თუმცა, ეს კონცეფცია დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად სწორად არის შემუშავებული ეროვნული კანონმდებ-

ლობა, რომელიც ხელს უწყობს ამგვარი დელეგირების განხორციელებას. დოკუმენტი ეფუძნება ევროკავშირის სხვადასხვა წევრ-სახელმწიფოებში დელეგირების ფართოდ აღიარებულ პრაქტიკას და მოიცავს შედარებით ინფორმაციას სამართლებრივი და ორგანიზაციული თავისებურებების შესახებ. ამავედროულად, გამოცემა წარმოაჩენს ზემდგომი პროფესიონალური საჯარო ინსტიტუტების გამართული ფუნქციონირების სირთულეს – მათ შორის საჯარო მენეჯმენტის ისეთი ღირებულების, როგორცაა ეფექტურობის უზრუნველყოფა, საჯარო მმართველობის პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ დონეებს შორის დელეგირების მექანიზმის არარსებობის პირობებში.

გზამკვლევი შედგენილია ბატონი ფრანცისკო კარდონას მიერ. დოკუმენტის რედაქტირებაში მონაწილეობა მიიღო ბატონმა ბარდ ბრედრუპ კნუდსენმა. თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი მოხარული იქნება გზამკვლევთან დაკავშირებით მიიღოს გამოხმაურებები.

ოსლო, 20 თებერვალი 2020

პერ ქრისტენსენი
დირექტორი

სარჩევი

| | |
|--|----|
| შესავალი | 3 |
| 1. საკითხის არსი | 4 |
| 2. მენეჯერული ანგარიშვალდებულება და დელეგირება | 7 |
| 3. ადმინისტრაციული აქტი | 9 |
| 4. პასუხისმგებლობა ანუ იურისდიქცია..... | 11 |
| 5. ადმინისტრაციული (ან იერარქიული) დელეგირება | 13 |
| 6. დელეგირების როლი პოლიტიკის უკეთესი განხორციელებისა და უკეთესი საჯარო მენეჯმენტის პროცესში | 17 |
| 7. შესაძლებელია თუ არა დელეგირებამ ხელი შეუწყოს საჯარო საქმიანობის გაუმჯობესებას ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში? | 25 |
| დასკვნები | 27 |
| კარგი მმართველობის გზამკვლელების სერია..... | 28 |

შესავალი

წინამდებარე გამოცემა განიხილავს იმ ძირითად კონცეფციებს, რომელიც შეიძლება სასარგებლო იყოს დელეგირების სტანდარტების განვითარებისათვის ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის საჯარო ადმინისტრაციებში კანონმდებლობის და მენეჯმენტის პრაქტიკაში ცვლილებების განხორციელების გზით. ამგვარმა განვითარებამ შესაძლოა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანოს ეფექტურობისა და პასუხისმგებლობის, ისევე როგორც ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის პროცესში.

დოკუმენტი ყურადღებას ამახვილებს ორ ასპექტზე. ერთის მხრივ, იგი ფოკუსირდება სამართლებრივ მოწყობებზე, რომლებიც კანონიერების პრინციპის დაცვასთან ერთად, იძლევა პასუხისმგებლობის მონესრიგებული და დასაბუთებული დელეგირების შესაძლებლობას საჯარო ადმინისტრირების ფარგლებში. სათანადოდ გამოყენებული დელეგირების შესაძლებლობა წარმოადგენს კარგი ადმინისტრირებისა და ჯანსაღი მენეჯმენტის პრაქტიკის განვითარების წინაპირობას. თუმცა, ეფექტურობის ხარისხი დამოკიდებულია სათანადო სამართლებრივი ბაზის არსებობაზე. აღნიშნული გამოცემა ეფუძნება ევროკავშირის სხვადასხვა წევრ-სახელმწიფოებში დელეგირების ფართოდ აღიარებულ პრაქტიკას და მოიცავს შედარებით ინფორმაციას სამართლებრივი და

ორგანიზაციული მოწყობების შესახებ. ამავდროულად, გამოცემა მიანიშნებს იმ სირთულეზე, რომელიც ახლავს უმაღლესი პროფესიული საჯარო სამსახურის შექმნას – მათ შორის საჯარო მენეჯმენტის ისეთი ღირებულების, როგორცაა ეფექტურობის უზრუნველყოფა საჯარო მმართველობის პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ დონეებს შორის დელეგირების მექანიზმის არარსებობის პირობებში.

საჯარო სამართლის ორგანიზაციებში დელეგირების რთული სამართლებრივი მნიშვნელობის უკეთ შეცნობის მიზნით, აუცილებელია პირველ რიგში პასუხისმგებლობისა და საჯარო ადმინისტრაციული ორგანოს ფარგლებში, ან ორ საჯარო ორგანოს შორის დელეგირების ცნებებზე შევჩერდეთ. დელეგირება არის გადანაცვეტილება, რომლის თანახმადაც ერთი და იგივე საჯარო უწყებაში ადმინისტრირების ზემდგომი დონიდან ხორციელდება გარკვეული პასუხისმგებლობების გადაცემა დაბალ დონეზე, ანდა, როცა საჯარო ორგანო განსაზღვრულ სფეროებში გადანაცვეტილების მიღების პასუხისმგებლობას დელეგირების ფორმით გადასცემს სხვა საჯარო ორგანოს, ან ადმინისტრაციულ ერთეულს და ამ უკანასკნელს ანიჭებს უფლებამოსილებას მიიღოს გადანაცვეტილებები მისი სახელით.

1. საკითხის არსი

გადაწყვეტილებების მიღება ორგანიზაციის უმაღლეს დონეზე დამახასიათებელია ქვეყნების უმრავლესობისათვის. თუმცა, დელეგირების არარსებობა, გავრცელებული მოვლენაა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, როგორც კომუნისტური წარსულის მკაფიო და ფესვგადგმული გადმონაშთი. გადაწყვეტილებების მიღების პასუხისმგებლობის გამოკვეთილი კონცენტრაცია სამინისტროებისა და სხვა საჯარო დაწესებულებების იერარქიის უმაღლეს საფეხურებზე ამ ქვეყნების უმრავლესობის მთავარი დამახასიათებელი ნიშან-თვისებაა. აღნიშნული მოვლენა ცნობილია „ვერტიკალიზმის ბატონობის“¹ სახელით და მიანიშნებს იმაზე, რომ ადმინისტრაციული სისტემიდან კომუნისტური პარტიის გაქრობამ, საჯარო მმართველობის ორგანოები პრაქტიკულად ჰორიზონტალური მენეჯმენტის სისტემების გარეშე დატოვა. ბევრი არაფერი გაკეთებულა საბჭოეთის შთაგონებით შექმნილი ვერტიკალური სისტემების ახალი და უფრო დეცენტრალიზებული სტრუქტურებით ჩანაცვლებისთვის. აღნიშნული სიტუაცია პოლი-

ტიკურ-ადმინისტრაციული ურთიერთობების კრიზისის შემადგენელი ნაწილია, რომელმაც არაერთ ქვეყანაში ხანგრძლივი დროით განაპირობა პოლიტიკოსებსა და საჯარო მოსამსახურეებს შორის ნდობის ნაკლებობა. შედეგად, პოლიტიკოსები, როგორც წესი, ეწინააღმდეგებიან გადაწყვეტილებების მიღების დელეგირებას ქვეყანაში მოქმედ სხვადასხვა საჯარო და სამთავრობო დაწესებულებებსა, თუ ადმინისტრაციებზე.

აღნიშნულ ვითარებას გააჩნია მრავალი უარყოფითი შედეგი, როგორცაა:

1. ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების პოლიტიზირების ტენდენცია, ე.ი. გადაწყვეტილებები უფრო მეტად ეფუძნება პოლიტიკურ მიზანშეწონილობას, ვიდრე კანონიერების პრინციპს. დემოკრატიულ ქვეყანაში ნებისმიერი ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღება კანონიერების პრინციპით უნდა იყოს განპირობებული.
2. უფრო მასშტაბურად თუ შევხედავთ, ზემოაღნიშნული ინვეს საჯარო მმართველობის სფეროში პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ფუნქციებისა და პასუხისმგებლობების გაბუნდოვანებას.
3. სიტუაცია, როდესაც ორგანიზაციის უმაღლესი დონე წალეკილია მცირე, თუ მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების უმრავლესობის მიღე-

1 მათ შორის იხილეთ, „სახელმწიფო სტრუქტურების გადანაცვლება: მეთოდები და მიდგომები. პოსტ-კომუნისტური ქვეყნების გამოცდები და განსაცდელები.“ გაეროს განვითარების პროგრამის ევროპის და დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის რეგიონალური ბიურო. ნიუ-იორკი და ბრატისლავა, 2001 წ. [“Rebuilding State Structures: Methods and Approaches. The Trials and Tribulations of Post-Communist Countries”. UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS. New York and Bratislava, 2001]

ბით, წარმოქმნის ბოთლის ყელის ეფექტს და ინვესს უმაღლესი დონის გადატვირთვას, რაც ამცირებს ადმინისტრაციული გადანაცვლებების მიღების ეფექტურობას და აფერხებს პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებული სტრატეგიული მიდგომების შემუშავებას.

4. იერარქიის დაბალ საფეხურებზე მომუშავე საჯარო მოსამსახურეები ცდილობენ თავი აარიდონ ადმინისტრაციული გადანაცვლების მიღების პროცესში მონაწილეობას, თუკი ამას საგანგებოდ არ მოსთხოვენ, ვინაიდან არ აღიქვამენ მას თავიანთი სამუშაო მოვალეობის შემადგენელ ნაწილად. ეს ინვესს საჯარო მოსამსახურეთა პასიურობას და უმოქმედობას, თუკი ზემდგომი თანამდებობის პირების მიერ არ იქნება გაცემული კონკრეტული დავალება.

5. პასიურობის და მხოლოდ კონკრეტული დავალებების საფუძველზე მოქმედების მოლოდინი, ინვესს დემოტივაციას და საბოლოოდ ხელს უშლის პროფესიონალური საჯარო სამსახურის სისტემის განვითარებას და განსაკუთრებით ლეგიტიმური და პროფესიონალი საჯარო მენეჯერების კორპუსის ჩამოყალიბებას.

6. შედეგად, მთლიანობაში დადასტურდა არაერთი დამკვირვებლის სკეპტიციზმი ევროკავშირის მრავალი ახალი ნევრი-სახელმწიფოს საჯარო ადმინისტრაციებთან დაკავშირებით, იმ კუთხით, რომ მათ არ ძალუძთ კონსტრუქციული მონაწილეობა ევროკავშირის, ისევე როგორც სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების, როგორცაა ნატო, გადანაცვლებების მიღების პროცესში.

ნებისმიერი ადმინისტრაციული ორგანიზაცია თავისი მისიის შესრულებისას ეფუძნება ისეთ ძირითად პრინციპებს, როგორცაა: ეფექტურობა, ეკონომიურობა, სამუშაო მოვალეობებისა და პასუხისმგებლობების ადეკვატური განაწილება, ისევე როგორც პროფესიონალური კომპეტენცია. სხვა მნიშვნელოვანი პრინციპია შიდა და გარე კოორდინაციისა და თანამშრომლობის უზრუნველყოფა საერთო მიზნის

მისაღწევად, (ან მისიის შესასრულებლად), ძირითადად მეტ-ნაკლებად ძლიერი იერარქიული ზედამხედველობის, ან კონტროლის მექანიზმების გამოყენებით. თანამედროვე მთავრობების უმრავლესობა თავიანთ საჯარო ადმინისტრაციებს ამ პრინციპებზე აფუძნებს.

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების რიგი კონსტიტუციებისა ეფექტურობასა და შედეგიანობას და ასევე კანონის უზენაესობას აღიარებს, როგორც ფუძემდებლურ ღირებულებებს. საზოგადოებისა და სახელმწიფოს სამსახურის პრინციპები საფუძვლად უნდა დაედოს ადმინისტრაციულ საქმიანობას და შესაბამისად ადმინისტრაციულ-ორგანიზაციულ მოწყობასა და პროცედურებს. თუმცა, უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენს ფართოდ გავრცელებული ადმინისტრაციული კულტურა, რომელიც ეფუძნება ბრძანებებსა და კონტროლს („ვერტიკალიზმი“). აღნიშნული ართულებს ზემოთაღნიშნული პრინციპების დანერგვას ადმინისტრაციული პრაქტიკის განხორციელების პროცესში.

აღნიშნული ნაკლოვანებები შედეგად ინვესს სხვა პრობლემებსაც, რომელთაგან უმთავრესია არაეფექტურობა. მრავალ პოსტ-კომუნისტურ ქვეყანაში არაეფექტურ საქმიანობასთან დაკავშირებული ანგარიშვალდებულების მექანიზმები ძირითადად სუსტია, ან საერთოდ არ არსებობს.

ზემოთაღნიშნულთან კავშირშია ის პრობლემა, რომ გარკვეული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი მექანიზმები, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ საჯარო ადმინისტრაციებში საქმიანობის ეფექტურობა და შედეგიანობა, კონცეპტუალურად განუვითარებელია, ან უბრალოდ შესაბამისად არ რეგულირდება კანონმდებლობის მიერ. თუმცა უფრო შემაშფოთებელია ის ფაქტი, რომ მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი სამართლებრივი მექანიზმები არსებობს, არ ხდება პრაქტიკაში მათი გამოყენება და მათ მცირე გავლენა აქვთ საჯარო ადმინისტრაციების ორგანიზაციულ ქცევაზე. ზოგიერთ შემთხვევაში აღნიშნული ნაკლოვანებების აღმოფხვრის მიზნით განხორციელებულ იქნა ფუნქციური მიმოხილვები და სხვა მსგავსი

ლონისძიებები. ფუნქციური მიმოხილვები (თავისი არსით ესენი კვლევის ინსტრუმენტებია) სასარგებლოა ორგანიზაციული ნაკლოვანებების იდენტიფიცირებისა და ინსტიტუციური, თუ ორგანიზაციული პრაქტიკის კლასიფიკაციისათვის. თუმცა, პრობლემები ვერ გადაწყდება, თუკი ამ კვლევებს არ მოჰყვება რეფორმების განხორციელება ადმინისტრაციული პრაქტიკის ცვლილების მიზნით.

პრობლემის ეფექტურად აღმოფხვრის მიზნით აუცილებელია სულ ცოტა ორი ურთიერთგამაძლიერებელი და ურთიერთშემავსებელი მიმართულებით მუშობა:

პირველი მიმართულება წარმოადგენს ადმინისტრაციულ კანონმდებლობას, რომელმაც უნდა შექმნას სამართლებრივი გარემო სხვადასხვა დონეებზე პასუხისმგებლობების უფრო რაციონალურად განაწილების მიზნით და, ამავდროულად, შეინარჩუნოს ანგარიშვალდებულება.

მეორე მიმართულება უკავშირდება ცნობიერების ამაღლებაზე ორიენტირებული განხილვების და ტრენინგების ხელშეწყობას, რომელთა მიზანია ზემოხსენებულ ფართოდ გავრცელებულ პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ კულტურაში ცვლილებების განხორციელება. რაც, ალბათ, ყველაზე მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს, რადგან ადმინისტრაციული კულტურის შეცვლა შეიძლება რთული აღმოჩნდეს.

2. მენეჯერული ანგარიშვალდებულება და დელეგირება

მენეჯერული ანგარიშვალდებულების კონცეფცია ფუნდამენტურია და საჭიროა მისი სწორად გაგება. ზოგიერთ ქვეყანაში იგი კანონმდებლობითაა განსაზღვრული (მაგ. სერბეთი, ბოსნია და ჰერცეგოვინა და ალბანეთი) – განსაკუთრებით სახელმწიფო ფინანსების მართვის დარგში, ისევე როგორც სხვა სფეროებში. თუმცა, არც ერთი ამ ცნებათაგან არ ითვალისწინებს მენეჯერთა ავტონომიურობას, არც კავშირს პასუხისმგებლობასა და უფლებამოსილებას შორის, ან ქვედა დონეებზე პასუხისმგებლობების დელეგირების ვალდებულებას, ან შესაძლებლობას.² საგულისხმოა, რომ პრაქტიკული გამოცდილება მიანიშნებს დელეგირების დანერგვასთან, ან მენეჯერული ანგარიშვალდებულების შემოღების სხვა მცდელობებთან დაკავშირებულ რისკებზე.

გაზრდილი მენეჯერული ავტონომია არ უნდა არ უნდა აგვერიოს მენეჯერულ თვითნებობაში. თუმცა, ფართო მენეჯერული ავტონომია

მია გულისხმობს კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში მოქმედების მეტი თავისუფლების ელემენტს, მენეჯერული ანგარიშვალდებულებისა და უფლებამოსილების დელეგირების კომბინაციის მეშვეობით. თუკი შიდა კონტროლისა და მონიტორინგის მექანიზმები სუსტია, ან მენეჯერებს ჯერ კიდევ არ გაუთავისებიათ კანონის უზენაესობის ღირებულებები, ან გამჭვირვალობა შეზღუდულია, ამან შეიძლება გზა გაუხსნას არაეთიკურ, ან თუნდაც უკანონო მოქმედებებს.³ ამის საპასუხოდ, შეიძლება გაჩნდეს ცდუნება, რომ გაზარდონ შიდა კონტროლი და შემოიღონ საჯარო მენეჯერთა საქმიანობის ინტენსიური და მაქსიმალურად დეტალური რეგულირება მათი გადაწყვეტილების მიღების დისკრეციის შემცირების მიზნით. ფაქტიურად, შესაძლოა საჯარო მენეჯერებს საერთოდ ჩამოერთვათ დელეგირების უფლებამოსილება გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ხელახალი ცენტრალიზაციის მეშვეობით. ეს მოჯადოებული წრე შეიძლება გაიხსნას მხოლოდ მაშინ, თუ მენეჯერულ ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებული რისკები და შეზღუდვები იქნება სწორად გაგებული და გატარდება შესაბამისი ღონისძიებები.

2 იხილეთ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (2018 წ.) SIGMA-ს გამოცემა №58 დასავლეთ ბალკანეთში მენეჯერული ანგარიშვალდებულების შესახებ. პოლიტიკის ამოცანების განხორციელებასთან დაკავშირებული უფროსი მენეჯერების წინაშე მდგარი ხელისშემშლელი გარემოებები და შესაძლებლობები, გვ. 16-17, [OECD (2018) SIGMA Paper No. 58 on *Managerial Accountability in the Western Balkans. A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives*] ბმულზე: <http://www.sigmaweb.org/publications/Managerial-accountability-in-the-Western-Balkans-SIGMA-Paper-58-November-2018.pdf>

3 ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (2017 წ.), საჯარო კეთილსინდისიერების საბჭოს რეკომენდაცია, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია, პარიზი, გვ. 10 [OECD (2017), *Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, p.10], <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>

დელეგირების პოტენციური უარყოფითი თანმდევი შედეგების თავიდან აცილების მიზნით, პარალელურად მენეჯერთა ავტონომიის შემზღვევადი მკაცრი მაკონტროლებელი რეგულაციების შემოღების გარეშე, მენეჯერებმა უნდა წარმოაჩინონ, რომ მათი საქმიანობა ადეკვატურია და სამართლებრივ ნორმებთან შესაბამისი. აღნიშნული შეიძლება მიღწეულ იქნას მონაცემების გაზიარებით საქმიანობის ინდიკატორების, ხარისხის გაუმჯობესების სქემებისა, ან აუდიტის დასკვნების შესახებ. თუმცა, ასეთ მიდგომას შესაძლოა ჰქონდეს ისეთი არასასურველი შედეგებიც, როგორცაა შიდა კონტროლის გაძლიერების კვალდაკვალ გაზრდილი ბიუროკრატია, გადაჭარბებული ანგარიშგება და სხვა ქალაქდომანია, რაც ამცირებს ეფექტურობას. მეორეს მხრივ, ადმინისტრაციულ დონეზე მიღებულ გადაწყვეტილებებზე გარკვეული სისტემატურობით მონაცემების მიღების გარეშე, პოლიტიკოსები ვერ გააკონტროლებენ მენეჯერთა ქცევას – ინდივიდუალურ, ან კოლექტიურ დონეზე. მსგავსი მონაცემების ნაკლებობა შედეგად გამოიწვევს უფლებამოსილების დელეგირების შეზღუდვის ტენდენციას.

მენეჯერული ანგარიშვალდებულების ცნების შემოღება ვერ მოხდება მხოლოდ კანონმდებლობით. საკანონმდებლო რეგულაციებმა შესაძლებელია მხოლოდ ხელი შეუწყოს, ან ხელი შეუშალოს მის წარმატებულ დანერგვას. მაგალითად, მენეჯერული ანგარიშვალდებულების განხორციელებას შეიძლება ხელი შეუშალოს მაშინ, როდესაც კანონმდებლობა კონკრეტულად გამორიცხავს უფლებამოსილების დელეგირებას (მაგ. მოთხოვნის დაწესება, რომ კონკრეტულ დოკუმენტებს შეიძლება ხელი მოაწეროს მხოლოდ მინისტრმა), ან თუ, რისკების შემცირების მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტები უსარგებლო ხდება (მაგ. საქმიანობის ანგარიშების დასაიდუმლოება).

ნორვეგიაში, თავდაცვის სამინისტრო დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს დელეგირების, როგორც ინსტრუმენტის, ღირებულებას, რომელიც ასევე ფუნდამენტურ ღირებულებას წარმოადგენს ნორვეგიის შეიარაღებული ძალებისთვის:

„ლიდერები იღებენ პასუხისმგებლობას ამოცანების დაგეგმვაზე, აღსრულებასა და შესრულებაზე. ისინი პასუხისმგებელნი არიან თავიანთ ხელქვეითებზე, ისევე როგორც ხელქვეითები მხარს უჭერენ თავიანთ ლიდერებს. ეს წარმოშობს ურთიერთნდობას. პასუხისმგებლობის დელეგირება ხორციელდება ყველგან, სადაც ეს შესაძლებელია. თითოეული კოლეგა ენევა თავის ტვირთს საერთო მიზნების მისაღწევად. ლიდერები არიან მისაბაძი მაგალითები და კულტურის მცველები. მათი პასუხისმგებლობაა შთააგონონ სხვებს და შექმნან პირობები ეთიკისა და ღირებულებების შესახებ ფიქრისა და მსჯელობისთვის. ხელქვეითები თანაბრად პასუხისმგებელნი არიან თავიანთი სამუშაოს შესრულებაზე. თავდაცვის სექტორში მომუშავე არაერთმა პირმა კვლევების დროს განაცხადა, რომ ისინი აფასებენ იმ ავტონომიურობას, რომელსაც მათ სამსახური აძლევთ. ავტონომიურობა მოითხოვს პასუხისმგებლობის აღების მზაობას. ლიდერებმა და მათმა ხელქვეითებმა უნდა გამოხატონ ღიაობა და მზაობა სწავლისთვის და ხანდახან ეჭვი შეიტანონ წარსულში მათ ცნობიერებაში გამჯდარ ცნებებში და ნესებში.“⁴

4 ნორვეგიის თავდაცვის სამინისტრო (2013): ნორვეგიის თავდაცვის სექტორის ძირეული ფასეულობები. [Core Values of Norway's Defence Sector.] ბმული: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/forsvarssektorens-verdigrunnlag-desember-2013-engelsk-nettutgave.pdf>

3. ადმინისტრაციული აქტი

ზოგადი განმარტებით, პასუხისმგებლობის ცნება მოიცავს ადმინისტრაციული აქტის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას, ანუ ორგანოს აქვს იურისდიქცია განსაზღვროს ადმინისტრაციული აქტების შინაარსი. „ადმინისტრაციული აქტი,“ კერძოდ კი ის, რაც ცნობილია, როგორც *ცალმხრივი ადმინისტრაციული აქტი*, წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართლის მიერ შემუშავებულ ერთ-ერთ ყველაზე ფუნდამენტურ კონცეფციას. თუმცა, ცნება „ადმინისტრაციული აქტის“ ცალსახა და უდავო განმარტება არ არსებობს. მისი მნიშვნელობა ძირითადად განმარტებულია ეროვნული სასამართლოების მიერ დადგენილი პრაქტიკითა და სამართლებრივი დოქტრინით.

როგორც წესი, ცალმხრივ ადმინისტრაციულ აქტში მოიაზრება ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება, ან მოქმედება, რომელიც წარმოშობს, ან ცვლის ინდივიდის, ან კერძო სამართლის იურიდიული პირის სამართლებრივ მდგომარეობას. არსებობს ადმინისტრაციული აქტების სხვა განმარტებებიც, როგორცაა მაგალითად ისეთი აქტები, რომელიც ადგენს, ან ცვლის ზოგად და არა ინდივიდუალურ სამართლებრივ მდგომარეობას (მათ ასევე უწოდებენ ნორმატიულ გადაწყვეტილებებს, ან *pouvoir réglementaire*), თუმცა, ამჟამად მათ აქ განხილვას არ ვაპირებთ.

ადმინისტრაციული აქტის ცნება უმეტესწილად წმინდად ფორმალურია: აქტი ადმინისტრაციული

ლია, ვინაიდან ის უკავშირდება ისეთ ღონისძიებას, ან მოქმედებას, რომელიც აღსრულებს საჯარო დაწესებულების საქმიანობის ფარგლებში, საჯარო ორგანოს მიერ, რომელიც არ წარმოადგენს სასამართლოს, ან პარლამენტს. თუმცა, სასამართლომაც და პარლამენტმაც შეიძლება გამოსცენ ადმინისტრაციული აქტები თავიანთი შიდასტრუქტურული საკითხების დასარეგულირებლად, ე.ი. მაშინ, როდესაც ისინი მოქმედებენ არა როგორც კონსტიტუციური ორგანოები, არამედ, როგორც ორგანიზაციული, ადმინისტრაციული სუბიექტები.

ადმინისტრაციულმა აქტებმა სამართლებრივი ძალა რომ შეიძინონ, აუცილებელია ისინი გამოიცეს სამართლებრივად დადგენილი ადმინისტრაციული პროცედურების შესაბამისად. ასეთი აქტები, სრულად დისკრეციული აქტებისაგან განსხვავებით, ექვემდებარებიან გარკვეული წესებით რეგლამენტირებას იმ შემთხვევაშიც კი, თუკი ამგვარად რეგლამენტირებული აქტი შეიცავს დისკრეციულ შეხედულებას (შინაგანი რწმენის გამოყენებისას), რაც არათუ შესაძლებელია, არამედ უმრავლეს შემთხვევაში აუცილებელიცაა, ვინაიდან კანონმდებლობა ვერ გაითვალისწინებს ყველა პრაქტიკულ საკითხს. სწორედაც რომ ეს გახლავთ მიზეზი იმისა, თუ რატომ უნდა იყოს დისკრეცია დაფუძნებული და განპირობებული კონსტიტუციური პრინციპებით, რომლებიც თავის მხრივ გარკვეულ ღირებულებებს ეფუძნებიან. წინააღმდეგ შემთხვევაში დისკრეცია შეიძენს თვითნებობის სახეს. ფაქტიურად,

ადმინისტრაციული პროცედურების მარეგულირებელი კანონმდებლობა და ადმინისტრაციული სამართალი ზოგადად მიზნად ისახავს ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დისკრეციულობის შეზღუდვასა და სტრუქტურირებას, რათა თავიდან იქნას აცილებული თვითნებობა. სასამართლოების მიერ ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების გადასინჯვისას უმრავლეს შემთხვევაში ძირითადი ყურადღება ექცევა იმის დადგენას, მოქმედებდა, თუ არა საჯარო ორგანო საკუთარი პასუხისმგებლობის ფარგლებში და შესაბამისი პროცედურების დაცვით.

4. პასუხისმგებლობა ანუ იურისდიქცია

სამართლებრივი თვალსაზრისით, პასუხისმგებლობა ეხება გადანყვეტილების მიღების ლეგიტიმურ უფლებამოსილებას, რომელიც კანონით მინიჭებული აქვს საჯარო პირს. მენეჯერული თვალსაზრისით, პასუხისმგებლობა ეხება ვალდებულებას საქმიანობის ეფექტურად განხორციელების უზრუნველყოფაზე. ამგვარი პასუხისმგებლობის აღსრულება მოითხოვს სტრატეგიული მენეჯმენტის შესაძლებლობებსა და კომპეტენციას. თუმცა, კომპეტენციის კონცეფცია, მიუხედავად მისი კავშირისა პასუხისმგებლობის ცნებასთან, არ არის ამ უკანასკნელის იდენტური. ტერმინ „კომპეტენცია“ ადმინისტრაციული სამართლის გაგებით აქვს განსხვავებული მნიშვნელობა, ვიდრე ის, რომელიც მენეჯერულ საქმიანობასთან დაკავშირებით გამოიყენება. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი გაგებით, კომპეტენცია ნიშნავს მენეჯმენტის უფლებას ე.ი. – გადანყვეტილების მიღების უფლებას. მენეჯმენტის სფეროში, „კომპეტენცია“ აღნიშნავს მენეჯმენტის უნარიანობას, ე.ი. მენეჯმენტის უნარებსა და ჩვევებს, რომელიც საჭიროა გადანყვეტილებების მიღებისა და შედეგების მიღწევის უზრუნველსაყოფად.⁵

5 იხილეთ Les Metcalfe: „კანონი, კონსერვატიზმი და ინოვაციები: მენეჯმენტის პერსპექტივა“ ევროპული უნივერსიტეტის ინსტიტუტში (EUI), იურიდიული დეპარტამენტი, სამუშაო გამოცემა სამართალი № 2001/12 „კანონი და საჯარო მენეჯმენტი: მსჯელობის დასაწყისი.“ სემინარი გამართა ევროპული უნივერსიტეტის ინსტიტუტში 2001 წლის 11-12 მაისს [Les Metcalfe: “Law, Conser-

ვativism and Innovation: A Management Perspective” in European University Institute (EUI), Department of Law, Working Paper Law NO. 2001/12 on “Law and Public Management: Starting to Talk”. Workshop held at the EUI on 11-12 May 2001]

ადმინისტრაციული უწყების პასუხისმგებლობა (იურისდიქცია) დადგენილია კანონმდებლობით და განსაზღვრავს მისი უფლებამოსილებების დიაპაზონს კონკრეტული საკითხის, თუ საზოგადოებრივი საქმიანობის სფეროს განხილვისას, ან მათ მიმართ გადანყვეტილების გამოტანისას ადმინისტრაციული აქტების გამოცემის მიზნით.

სახელმწიფო ორგანოს ძირითადი ვალდებულებაა თავისი იურისდიქციის განხორციელება. ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება არ აქვს უარი განაცხადოს ამ პასუხისმგებლობის აღებაზე, ან თავი შეიკავოს თავისი უფლებამოსილებების განხორციელებისაგან. თუმცა, არსებობს შემთხვევები, როდესაც შეიძლება გაჩნდეს ეჭვი იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად გააჩნია იურისდიქცია დაწესებულებას კონკრეტული საკითხის მიმართებით. ასეთ შემთხვევაში ორგანომ მაინც უნდა იმოქმედოს. თუკი მესამე პირი (ფიზიკური პირი, თუ სხვა ადმინისტრაციული ორგანო) სადაოდ ხდის იურისდიქციის საკითხს, ამ შემთხვევაში კანონმდებლობა ითვალისწინებს კონფლიქტის გადანყვეტის მექანიზმებს. ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის „ქვემდებარეობის კონფლიქტი“ არც თუ ისე იშვიათია. თუ იურისდიქციის საკითხს აყენებს მესამე პირი, საკითხი

vativism and Innovation: A Management Perspective” in European University Institute (EUI), Department of Law, Working Paper Law NO. 2001/12 on “Law and Public Management: Starting to Talk”. Workshop held at the EUI on 11-12 May 2001]

შეიძლება განხილულ, ან გადასინჯულ იქნას სასამართლოს მიერ.

როგორც უკვე აღინიშნა, არსებობს პასუხისმგებლობის სხვადასხვა სახეობა. ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობები შეიძლება მოიცავდეს შემდეგს:⁶

- **ექსკლუზიური პასუხისმგებლობა:** მხოლოდ ერთ ორგანოს, რომელსაც აქვს შესაბამისი უფლებამოსილება შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება კონკრეტულ საკითხზე და არა რომელიმე სხვას, თუნდაც აპელაციის მეშვეობით. აღნიშნული კომპეტენცია არ ექვემდებარება დელეგირებას.
- **ალტერნატიული პასუხისმგებლობა:** გადაწყვეტილება შეიძლება მიღებულ იქნას ორი, ან მეტი ორგანოს მიერ ერთი და იგივე დაწესებულების ფარგლებში.
- **საზიარო პასუხისმგებლობა:** გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებები განაწილებულია სხვადასხვა ორგანოებს შორის გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ფაზებიდან გამომდინარე.
- **პარალელური პასუხისმგებლობა:** სხვადასხვა ორგანოებსა, თუ უწყებებს აქვთ კომპეტენცია ერთ და იგივე საკითხზე, ვინაიდან მათი უფლებამოსილება ვრცელდება ამ საკითხის სხვადასხვა სამართლებრივ ასპექტზე. აღნიშნულის მაგალითს წარმოადგენს ეკონომიკური აქტივობების განხორციელებისათვის სხვადასხვა ადმინისტრაციული უწყებების ავტორიზაციის საჭიროება. ეს ერთ-ერთია იმ ფაქტორთაგან, რომელსაც ყველაზე ხშირად გააჩნია უარყოფითი ზეგავლენა ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ეფექტურობაზე და რომელიც ყველაზე უფრო მეტად ხდება კრიტიკის ობიექტი ბიუროკრატის და ზედმეტი რეგულაციების გამო. ქვეყნების უმრავლესობა

ცდილობს აღნიშნული პრობლემა გადაჭრას „ერთი ფანჯრის“ პრინციპით სერვისების გაერთიანებით (იტალია), ანდა სხვა რეგულაციური თუ სტრუქტურული რეფორმების გატარებით, ან მარეგულირებელი ზემოქმედების შესწავლის (RIA) მექანიზმების დანერგვით.

- **პასუხისმგებლობის ჩანაცვლება:** კონკრეტული უწყების უფლებამოსილება აღესრულდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის ორგანო, რომელსაც უპირატესი კომპეტენცია აქვს ვერ აღასრულებს მას.

ამ კონტექსტში უნდა აღინიშნოს განსხვავება პასუხისმგებლობის დელეგირებასა და ხელმონერის დელეგირებას შორის. ხელმონერის დელეგირება არ წარმოადგენს პასუხისმგებლობის რეალურ დელეგირებას, ვინაიდან მადელეგირებელი უწყება ინარჩუნებს გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას, მაშინ, როდესაც დელეგირების მიმღები პირი ახორციელებს მხოლოდ ხელმონერას მადელეგირებელი ორგანოს სახელით და ამ უკანასკნელის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების ამ უწყების მიერვე აღსრულების კონტროლის პირობებში. ხელმონერის დელეგირების საპირისპიროდ, პასუხისმგებლობის დელეგირება გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების სამართლებრივი და რეალური უფლებამოსილების გადაცემას. უფლებამოსილების დელეგირებისაგან განსხვავებით, ხელმონერის დელეგირება შეიძლება განხორციელდეს რომელიმე სხვა პირზეც.

6 მოცემული კლასიფიკაცია ძირითადად იტალიური წარმოშობისაა

5. ადმინისტრაციული (ან იერარქიული) დელეგირება

ა. ძირითადი ცნებები

საჯარო უწყების მიერ უფლებამოსილების დელეგირება სხვა, მის დაქვემდებარებაში არ მყოფ საჯარო უწყებაზე (რასაც ასევე უწოდებენ „დევოლუციას“) მოიცავს სპეციფიკურ საკითხებს და არ ნარმოადგენს ამ გამოცემის განხილვის საგანს (მაგ. ცენტრალური ხელისუფლების დანესებულების მიერ თავისი უფლებამოსილების დელეგირება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე). იგივე ითქმის საფრანგეთში გავრცელებულ ე.წ. „საჯარო სერვისების დელეგირებაზე;“ ასევე მსგავსი პრაქტიკა გვხვდება ავსტრალიაში, კანადასა და ახალ ზელანდიაში. ეს უკანასკნელი მოიცავს ისეთ ელემენტებს, რომელიც შეიძლება ემთხვეოდეს „დევოლუციის“ თავისებურებებს, თუმცა მას ასევე ახასიათებს ორი განსხვავებული ნიშან-თვისებაც, როგორცაა: ადმინისტრაციული დელეგირება და საჯარო სერვისების აუტსორსინგი (საჯარო სერვისების განხორციელების უფლებამოსილების გადაცემა კერძო სუბიექტზე)

წინამდებარე გამოცემა ეძღვნება საჯარო სექტორის უწყების დაქვემდებარებაში არსებულ სუბიექტებზე დელეგირების საკითხებს, ვინაიდან მსგავსი დელეგირების არსებობა მიჩნეულია საჯარო უწყებების საქმიანობის გაუმჯობესებისა და ამ გზამკვლევის დასაწყისში აღნიშნული ნაკლოვანებების აღმოფხვრის ძირითად საშუალებად. ამ სახის დელეგირებას შეიძლება ვუწოდოთ „მენეჯერული“ დელეგი-

რებაც, ვინაიდან იგი მიზნად ისახავს მენეჯმენტში არსებული პრობლემების გადაჭრას ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, სამართლებრივი სიცხადის პრინციპის დარღვევის გარეშე. ეს უკანასკნელი კი გულისხმობს, რომ არ ირღვევა სიცხადე, რომელიც უნდა ახლდეს ანგარიშვალდებულებას.

ზოგადი გაგებით ტერმინი „დელეგირება“ მრავალი მნიშვნელობით გამოიყენება, მაგრამ სამართლებრივი თავლსაზრისით მას უფრო ზუსტი დატვირთვა აქვს. აქ განხილული დელეგირების სამართლებრივი მნიშვნელობა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ განსაზღვრებას ნარმოადგენს. ადმინისტრაციული დელეგირება ასევე განსხვავდება კონსტიტუციური დელეგირებისაგან, რომლის დროსაც კონსტიტუციური ორგანო (მაგ. პარლამენტი) დელეგირების წესით გადასცემს რომელიმე სამინისტროს, ან ზოგადად მთავრობას გარკვეულ ნორმშემოქმედებით უფლებამოსილებებს, რათა ამ უკანასკნელმა გამოსცეს საკანონმდებლო აქტები, რომლესაც ლეგიტიმური ძალა აქვთ კონსტიტუციის შესაბამისად.

ტრადიციულად, ადმინისტრაციული დელეგირება ნარმოადგენდა იერარქიის შემადგენელ ნაწილს, ვინაიდან დელეგირება აღქმული იყო, როგორც ისეთი ურთიერთდამოკიდებულება, რომელიც მხოლოდ იმ შემთხვევაში არსებობდა, თუ დელეგირების გამცემი და დელეგირების მიმღები დაქვემდებარების (სუბორდინაციის) ფორმით იყვნენ დაკავშირებული, სადაც

უკანასკნელი პირველის დაქვემდებარებაში იყო.

თუმცა დელეგირების გაგება ასევე შემხებლობაშია ისეთ ასპექტებთან, როგორც კონკრეტული ადმინისტრაციული ინსტიტუციის კომპეტენცია, იურისდიქცია ან პასუხისმგებლობა. ზოგიერთი ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად, მსგავსი ინსტიტუციები ცნობილია, როგორც „ადმინისტრაციული ორგანოები“, რომელთა გადაწყვეტილებები სავალდებულოა სახელმწიფოსა და მესამე პირებისათვის. საჭიროა „ადმინისტრაციული ორგანოების“ გამოიყენება „ადმინისტრაციული დანაყოფებისაგან“, რომელთა გადაწყვეტილებები არ არის სავალდებულო, გარდა შიდა მოხმარების წესებისა, რომლებიც სავალდებულოა ორგანიზაციაში მომუშავე პირებისთვის. დელეგირება ნიშნავს პასუხისმგებლობების დელეგირებას, ე.ი. როგორც ზემოთ იყო განხილული, კონკრეტულ სფეროში გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების დელეგირებას.

უფლებამოსილების დელეგირებას იერარქიულად დაქვემდებარებულ ორგანოებსა, თუ დანაყოფებზე გააჩნია მრავალი საერთო სამართლებრივი ნიშანი:

- 1) დელეგირება არის კანონმდებლობით დადგენილი და გარკვეულ ჩარჩოებში მოქცეული უფლებამოსილება, რომელიც გულისხმობს თავისი კომპეტენციების ნაწილის აღსრულების გადაცემას მის დაქვემდებარებაში მყოფი, ანდა, პირიქით, დაქვემდებარებაში არ მყოფი დანაყოფისათვის. ნათელია, რომ დელეგირების გამცემი უწყება თავის კომპეტენციებს მთლიანად ვერ გადასცემს სხვა დანაყოფს – დაქვემდებარებულსა, თუ დაქვემდებარებაში არ მყოფს.
- 2) დელეგირება ეხება მხოლოდ იმ კონკრეტულ სფეროებს (დარგობრივ საკითხებს), რომლებთანაც დაკავშირებით ხორციელდება პასუხისმგებლობების დელეგირება, ე.ი. დელეგირების გამცემმა უწყებამ შეიძლება თავისი იურისდიქციის გარკვეული სფეროების დელეგირება განახორციელოს, ხოლო გარკვეული სფეროებისა არა,

ან განახორციელოს პროცედურის გარკვეული ეტაპების დელეგირება, მაგრამ საკითხზე საბოლოო გადაწყვეტილების უფლებამოსილება შეინარჩუნოს.

- 3) უწყებას არ შეუძლია განახორციელოს კონკრეტულ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღების პასუხისმგებლობის დელეგირება, მაგალითად სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში, მაგრამ შეუძლია სახელმწიფო შესყიდვის წარმოების ზოგადი უფლებამოსილების სრული დელეგირება განახორციელოს, მაგალითად, გარკვეული მონეტარული ზღვრების გათვალისწინებით.
- 4) გარკვეულ სფეროებში გადაწყვეტილების მიღების უფლების მქონე უწყება სამართლებრივად ინარჩუნებს ამ კომპეტენციას. ის ორგანო, რომელმაც დელეგირების წესით მიიღო ეს კომპეტენცია, უფლებამოსილია აღასრულოს მხოლოდ დელეგირებული კომპეტენცია, ამ უკანასკნელის შემდგომი დელეგირების უფლების გარეშე. ეს მოცემულობა გამოიხატება იმაში, რომ დელეგირებით გადაცემული უფლებამოსილებები შესაძლოა ნებისმიერ დროს უკან იქნას გამოხმობილი, ხოლო გადაწყვეტილებები ითვლება დელეგირების გამცემი უწყების სახელით მიღებულად. ევროკავშირის ქვეყნების უმრავლესობა აღიარებს ქვედელეგირების საწინააღმდეგო საჯარო სამართლის ზოგად პრინციპს, რომლის თანახმადაც *delegata potestas delegatur non potest*.⁷ იმის გათვალისწინებით, რომ დელეგირების მიმღებ დანაყოფს გააჩნია მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების აღსრულების უფლება, ხოლო იგი არ წარმოადგენს ამ კომპეტენციის „მესაკუთრეს“, მას არ შეუძლია თავიდან აიცილოს ეს კომპეტენცია და განახორციელოს მისი ქვედელეგირება სხვა პირზე. ამ ზოგადი წესის გამონაკლისები დასაშვებია, თუ კანონმდებლობით პირდაპირ ნებადართულია გარკვეული გადაწყვეტილებების მიღების ქვედელეგირება. მეორე ასპექტი

7 დაუშვებელია დელეგირებული უფლებამოსილების სხვა პირზე დელეგირება

შეეხება იმას, რომ დელეგირების გამცემ ორგანოს აღარ გააჩნია უფლებამოსილება თავად განახორციელოს დელეგირებული კომპეტენცია, მანამ, სანამ დელეგირება არ გაუქმდება, ან უკან არ იქნება გამოხმობილი. მას შემდეგ, რაც დელეგირების შესახებ გადაწყვეტილება გამოიცემა და ძალაში შევა, დელეგირების გამცემ ორგანოს აღარ გააჩნია უფლებამოსილება მიიღოს გადაწყვეტილებები იმ საკითხებზე, რომელიც დელეგირებულია.

- 5) იმ ადმინისტრაციული აქტების გამოცემის უფლებამოსილება, რომელიც ეფუძნება მხოლოდ და მხოლოდ ადმინისტრაციულ დისკრეციას, არ შეიძლება იქნას დელეგირებული (ზოგადი წესი), გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც კანონი, რომელიც აწესებს აღნიშნულ პასუხისმგებლობას, უშვებს ამას (გამონაკლისი). ეს საგამონაკლისო წესები ვრცელდება ძირითადად იმ ადმინისტრაციული აქტებზე, რომელიც ექვემდებარება გარკვეულ წესებსა და რეგულაციებს. წინამდებარე ზოგადი წესი შეეხება ძირითადად მთავრობის აქტებს (რომლებიც ცნობილია ასევე „პოლიტიკური გადაწყვეტილებების“ სახელით).
- 6) აუცილებელია უფლებამოსილების დელეგირების შესახებ გადაწყვეტილების გამოქვეყნება, ხოლო დელეგირების საგანი ნათლად უნდა იყოს განსაზღვრული და გარკვეულ ფარგლებში მოქცეული. დელეგირების საჯაროობა უმნიშვნელოვანესია, რადგანაც მას გავლენა ექნება მესამე პირთა უფლებებსა, თუ ინტერესებზე. დელეგირებული უფლებამოსილება არ ითვლება დელეგირებულად, თუ იგი არ არის გამოქვეყნებული.
- 7) უკვე მიღებული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების გადასინჯვის უფლებამოსილებები (აპელაცია, საჩივრების განხილვა, რომელიც დაკავშირებულია მეორად და დამოუკიდებელ გადაწყვეტილებასთან) დელეგირებას არ ექვემდებარება.

ბ. ადმინისტრაციულ დელეგირებასთან დაკავშირებული ზოგიერთი პრაქტიკული საკითხი

არაერთი პრაქტიკული საკითხი შეიძლება წამოიჭრას ადმინისტრაციული დელეგირების რეალური განხორციელების პროცესში. მაგალითად:

- შეუძლია, თუ არა დელეგატს უარი განაცხადოს დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე? საჯარო მოსამსახურეებს გააჩნიათ კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებები, მათ შორის ვალდებულება, რომლის თანახმადაც, როგორც წესი, საჯარო მოსამსახურეებმა უნდა შეასრულონ ნებისმიერი დავალება, რომელიც მათ ზემდგომი თანამდებობის პირების მიერ კანონის შესაბამისად ეძლევათ. დელეგირებული უფლებამოსილებებისა, თუ დავალებების მიღება სავარაუდოდ შეესაბამება აღნიშნულ წესს. თუკი საჯარო მოსამსახურის მარეგულირებელი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ასეთ წესს, იგი შეიძლება განისაზღვროს სხვა, მეორადი საკანონმდებლო აქტით, ან თუნდაც საჯარო მოსამსახურეთა მოვალეობათა აღწერილობებით. ასეთი წესები შეიძლება ასევე დადგინდეს იქნას შესაბამისი დარგის მარეგულირებელი სპეციალური კანონმდებლობით (მაგალითად სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, ფინანსური მართვის შესახებ, საჯარო მოსამსახურის მართვის შესახებ, გარემოს დაცვის შესახებ და სხვა დარგობრივი კანონმდებლობით).
- ვალდებულია, თუ არა დელეგატი ხელმოწერით დაადასტუროს დელეგირებული უფლებამოსილების მიღება? როგორც წესი არა, თუ ასეთი დელეგირება კანონმდებლობითაა გათვალისწინებული. კანონით დელეგირების გაუთვალისწინებლობის შემთხვევაში, სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა პრაქტიკაა გავრცელებული.
- ვალდებულია, თუ არა ზემდგომი ორგანო/თანამდებობის პირი განახორციელოს

თავისი უფლებამოსილებების დელეგირება დაქვემდებარებულ დანაყოფზე/თანამდებობის პირზე? როგორც წესი, არა, ვინაიდან კომპეტენციის დელეგირებით გადაცემის, ან არ გადაცემის პრეროგატივა ეკუთვნის ზემდგომ ორგანოს, ანუ ინსტიტუციას, რომელსაც გააჩნია ეს უფლებამოსილებები.

- რომელ სფეროებში შეიძლება დელეგირება იყოს უფრო ფუნქციური ვიდრე ცენტრალიზებული გადანყვეტილების მიღება? პრინციპში, ნებისმიერ ადმინისტრაციულ სფეროში დელეგირებამ შეიძლება ითამაშოს გადანყვეტი როლი ადმინისტრაციული გადანყვეტილების მიღების პროცესის დაჩქარების თვალსაზრისით. იგი გამოიყენება ადმინისტრაციული წარმოების უმრავლესობაში. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული დელეგირება უკეთ იმუშავებს იმ სფეროებში, სადაც ნორმები წინასწარ არის დადგენილი და გადანყვეტილების მიღების პროცესი უფრო მექანიკურია და წესებითაა რეგულირებული (მაგალითად იმის მიხედვით, თუ რამდენად ხდება დადგენილი კრიტერიუმების დაკმაყოფილება). მეორეს მხრივ, პოლიტიკის განსაზღვრასთან დაკავშირებული გადანყვეტილებების მიღების უფლებამოსილებების დელეგირება არ ხორციელდება, თუმცა, პოლიტიკური გადანყვეტილებების მიღების პირველადი მოსამზადებელი აქტივობები შეიძლება იქნას დელეგირებული. მსგავსად აღნიშნულისა, იმ გადანყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება, რომელიც გამოკვეთილ დისკრეციულ კომპონენტებს მოიცავს, როგორც წესი არ ექვემდებარება დელეგირებას.

6. დელეგირების როლი პოლიტიკის უკეთესი განხორციელებისა და უკეთესი საჯარო მენეჯმენტის პროცესში

ა. პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემის ადმინისტრაციული რე-ფორმები

დემოკრატიული საჯარო ადმინისტრაციისა და სანდო საჯარო სამსახურის ფუნქციები ვითარდება ორი დამოუკიდებელი მიმართულებით. ერთის მხრივ, ცვლილებები შეიძლება იყოს სტრუქტურული ხასიათის, რომელიც მიზნად ისახავს ქმედუნარიანი დემოკრატიული, კანონმორჩილი ინსტიტუციების დაფუძნებას და ამავდროულად მოქალაქეთათვის სათანადო სტანდარტების საჯარო სერვისების განეგას. მეორეს მხრივ, ცვლილებები შეიძლება იყოს უფრო ფუნქციური ბუნების, რომელიც მიმართულია საჯარო საქმიანობაში მისაღები პროფესიული და ეთიკური ქცევის უზრუნველყოფისა და საჯარო მმართველობის ეფექტური მეთოდების დანერგვისაკენ. ეს სტრუქტურული და ფუნქციური ასპექტები ურთიერთდაკავშირებულია, რაკი ორივეს აერთიანებს საერთო მიზანი გაზარდონ სახელმწიფო საჯარო ლეგიტიმურობა.

სტრუქტურული თვალსაზრისით, პოლიტიკური და ადმინისტრაციული სფეროების გამიჯვნის აუცილებლობა ფუნდამენტური მნიშვნელობისაა, სხვა არანაკლებ მნიშვნელოვან საკითხებთან ერთად, რომლებიც უკავშირდება ისეთ პრინციპებს, როგორცაა კანონის უზენაესობა, საჯარო ინტერესის გათვალისწინება, სამოქალაქო უფლებათა პატივისცემა, კანონის წინაშე თანასწორობა და ა.შ. ყველა ეს ასპექ-

ტი მოითხოვს პოლიტიკურ დონეზე პირდაპირ ჩარევას სახელმწიფო სტრუქტურულ ელემენტებთან დაკავშირებით, რათა უზრუნველყოფილი იქნას მათი ეფექტურობა. სტრუქტურული ცვლილებები მოითხოვს პოლიტიკურ გადანყვეტილებებს.

ადმინისტრაციული ქცევისა და საჯარო მენეჯმენტის ეფექტურობის კუთხით სახელმწიფო სტრუქტურულ ელემენტებში ცვლილებების განხორციელება ყოველთვის საჭირო არაა, თუმცა ზოგიერთ შემთხვევაში, ეს შეიძლება აუცილებელი იყოს. ფუნქციური ხასიათის ცვლილებები ძირითადად მოითხოვს მენეჯერული დონის ჩარევებს, რომელიც მიმართულია პროცესებსა და სამუშაო პროცედურებზე. თუმცა, ისინი პირდაპირ დამოკიდებულნი არიან გამართულად ფუნქციონირებად სახელმწიფო სტრუქტურებსა და ჯანსაღ ადმინისტრაციულ პროცედურებზე.

საჯარო ადმინისტრაციული სისტემის თავისებურებები და განვითარება, პრინციპში განეკუთვნება სახელმწიფოს სტრუქტურული მონეობის სფეროს. საჯარო სამსახურის ინსტიტუციონალური განვითარება საჯარო ადმინისტრაციული სისტემის ძირითად შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს, ვინაიდან იგი მოიცავს საჯარო ხელისუფლების მენეჯმენტს სახელმწიფოს კომპეტენციის ფარგლებში. ამავდროულად, საჯარო ადმინისტრაციის გამართულად ფუნქციონირების მიზნით, ბიუროკრატიული, პროფესიონალური, თუ ტექნოკრატიული ხე-

ლისუფლება უნდა სარგებლობდეს გარკვეული ხარისხის ავტონომიით პოლიტიკური ხელისუფლებისგან. აქვე აღსანიშნავია, რომ დემოკრატიული წარმომადგენლობისა და პლურალიზმის გამოხატვის უზრუნველყოფი სტრუქტურული სისტემები, რაც ნებისმიერ საზოგადოებას ახასიათებს, დემოკრატიული სახელმწიფოს არსებით ნაწილს წარმოადგენს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ხელისუფლების გამიჯვნა საჯარო ადმინისტრაციული სისტემების სტრუქტურული მოწყობის სფეროა – მიუხედავად ამისა, პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ შტოებს შორის ზღვარი პრაქტიკაში ხშირად არ არის მკაფიოდ გავლებული.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ძირითად პრობლემას წარმოადგენს პროფესიონალური საჯარო სამსახურის განვითარების პროცესში საჯარო ადმინისტრაციის პოლიტიკურ დონეებსა და პროფესიონალურ/საჯარო სამსახურის დონეებს შორის მისაღები და დაბალანსებული ზღვარის გავლება. საჭიროა კონსტრუქციული თანამშრომლობა და ორმხრივი გაგება იმისა, თუ რომელი მხარეა უფლებამოსილი კონკრეტული გადაწყვეტილებების მიღებაზე. თავიდან უნდა იქნას აცილებული ადმინისტრაციული სისტემების მენეჯმენტის თვითნებობა და პოლიტიზირება იმ სფეროებში, რომლებსაც გავლენა აქვთ მოქალაქეთა უფლებებზე და ამავდროულად მეტად უნდა იქნას უზრუნველყოფილი საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის ზოგადი პოლიტიკური ხელმძღვანელობა. აღნიშნული გამოწვევის საპასუხოდ ევროკავშირის სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებული მიდგომები იქნა შემუშავებული.⁸ ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი ქვეყნები და ზოგიერთი ახლადგანწევრიანებული ქვეყანა ჯერ კიდევ ადეკვატური ბალანსისა და შემდ-

გომი განვითარების სათანადო პერსპექტივების ძიების პროცესში არიან.

ამ ქვეყნების მიერ გადადგმული ნაბიჯები უფრო დადებითად შეფასდება, თუკი ისინი თავიანთ ადმინისტრაციულ კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში წაახალისებენ უფრო მეტ დელეგირებას, უზრუნველყოფენ ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღების მეტ დეცენტრალიზაციას ადმინისტრაციულ იერარქიაში. ვერც ერთი ადმინისტრაცია იმუშავებს ეფექტურად, თუ გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება მთლიანად თავმოყრილი იქნება ორგანიზაციის სათავეში. ორგანიზაციის გამართული ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია, უფლებამოსილებების დელეგირება იერარქიის დაბალ დონეებზე. ასეთი დელეგირება ასევე წარმოადგენს მაღალ დონეზე საჭირო პოლიტიკის განხორციელების შესაძლებლობებისა და მაღალ ადმინისტრაციულ საფეხურზე მენეჯმენტის უნარ-ჩვევების განვითარების წინაპირობას. სხვაგვარად, ისეთი ღირებულებები, როგორებიცაა პასუხისმგებლობა და ანგარიშვალდებულება, ვერ დამკვიდრდება.

საჯარო ადმინისტრაციამ, რომელიც მიზნად ისახავს პრობლემის გადაწყვეტისას უფრო ეფექტური და შედეგიანი მიდგომების განვითარებას, უნდა გაზარდოს ინსტიტუციონალიზებული დელეგირება, როგორც ინსტიტუციონალური აღმშენებლობის ძალისხმევის ერთ-ერთი კომპონენტი. აღნიშნული უნდა განხორციელდეს საჯარო სამსახურში პროფესიონალიზმის განვითარებისა და სხვა ისეთი რეფორმების პარალელურად, როგორიცაა პოლიტიკის განხორციელების მონესრიგებული და კარგად სტრუქტურირებული პროცედურების დანერგვა. დელეგირება მიზნად უნდა ისახავდეს ჯანსაღი მენეჯმენტის ხელშეწყობასა და რესურსების რაციონალური გამოყენების ოპტიმიზირებას. ასეთი ღონისძიებების ეფექტურობა თავის მხრივ დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად კარგად დაიგეგმა ისინი. ხარისხის უზრუნველყოფისთვის გასათვალისწინებელია შემდეგი: რა შედეგები მოაქვს მას ეკონომიკისთვის; რა შედეგები მოაქვს კანონის

8 მაგალითად მთავრობის კაბინეტის მხოლოდ პოლიტიკური ნიშნით დაკომპლექტებით, ან მასში პროფესიონალი საჯარო მოსამსახურეების მივლინებით; იერარქიაში მკაფიოდ განსაზღვრულ თანამდებობებზე პოლიტიკური დანიშვნებით; თანამდებობებზე პოლიტიკურად ასოცირებული საჯარო მოსამსახურეების დანიშვნით; „წმინდა“ ადმინისტრაციული მოდელის დანერგვით; „დე-ლეგირების“ მექანიზმების გამოყენებით და. ა.შ.

უზენაესობის დაცვისთვის; გარანტირებულია, თუ არა ამ ღონისძიებების რეალიზაცია და შესაძლებელია, თუ არა ამის კონტროლი/უზრუნველყოფა; სხვა დარგებთან ურთიერთქმედება; სამართლებრივი უზრუნველყოფის კრიტერიუმები, იმ შემთხვევაში, თუ ღონისძიების განხორციელება გულისხმობს სამართლებრივი ინსტრუმენტის შექმნას, და ა.შ. ყველა ამ საკითხის გადაწყვეტა მოითხოვს პროფესიონალიზმს, რომელიც საჯარო სამსახურმა, როგორც წესი, უნდა აღმოაჩინოს პოლიტიკის ჩამოყალიბების პროცესში.

უნდა გვახსოვდეს, რომ პროფესიონალური საჯარო სამსახურის სისტემის შექმნის ძირითად მიზეზს წარმოადგენს იმ პირთა სტატუსისა და სავალდებულო სტანდარტის შემუშავება, რომელთაც დელეგირებით გადაეცემათ საჯარო უფლებამოსილებები და საჯარო მოსამსახურეთა უფლება-მოვალეობებისა და ანგარიშვალდებულების განსაზღვრა. ამასთან, საჯარო სამსახურის სისტემამ უნდა გაითვალისწინოს თავად საჯარო მოსამსახურეების უფლებები, და უკანონო ზემოქმედებისაგან მათი დაცვის გარანტიები.

აღნიშნული წარმოადგენს დემოკრატიული რეფორმების ძირითად ელემენტებს. საჯარო მოსამსახურეები, რომლებიც მონაწილეობენ პოლიტიკის ფორმულირებისა და განვითარების პროცესში, უნდა ფლობდნენ შესაბამის პროფესიულ კვალიფიკაციასა და კომპეტენციებს და მათ გავლილი უნდა ჰქონდეთ სწავლება ზეგავლენის ანალიზის ტექნოლოგიებში. პერსონალი, რომელიც მონაწილეობს პოლიტიკისა, თუ კანონმდებლობის იმპლემენტაციის პროცესში, აღჭურვილი უნდა იყოს მკაფიოდ განსაზღვრული სტატუსით და გააჩნდეს კანონით დაცული უფლებები. ამ მოთხოვნებთან ერთად, დელეგირების გამართული მარეგულირებელი სამართლებრივი ბაზა ხელს შეუწყობს ადმინისტრაციული პრაქტიკის გაუმჯობესებას, რასაც თავის მხრივ შეიძლება ჰქონდეს დადებითი ოპერაციული შედეგები საჯარო ინსტიტუტების ორგანიზაციული წყობისთვის. მიზანი უნდა იყოს ეფექტურ შედეგებზე ორიენტირებული მენეჯერული კულტურის

განვითარება, რომელიც საბოლოოდ ხელს შეუწყობს:

- სამინისტროების ისეთი ორგანიზაციული ფორმების ჩამოყალიბებას, სადაც მინისტრები და პოლიტიკის შემუშავების დონის პერსონალი განცალკევებული არიან პოლიტიკის ყოველდღიური იმპლემენტაციის პროცესისგან და ამის ნაცვლად შეუძლიათ კონცენტრირდნენ პოლიტიკის შემუშავებაზე, საკანონმდებლო პროექტების შედგენასა და მათი იმპლემენტაციის ზედამხედველობაზე.
- საჯარო სექტორის ჩამოყალიბებას, რომელსაც, გარკვეული ხარისხის ავტონომიის პირობებში, ეძლევა კონკრეტული დავალებები კანონით მკაფიოდ განსაზღვრული წესების შესაბამისად შესასრულებლად.
- ისეთი ადმინისტრაციის განვითარებას, სადაც ანგარიშვალდებულებული და თავდადებული პროფესიონალური მენეჯმენტის კულტურა იღებს სათავეს.

ბ. პოლიტიკის ჩამოყალიბება და ადმინისტრირება

პოლიტიკა და ადმინისტრაცია ერთმანეთზე ახდენენ ზეგავლენას. უნდა იყოს, თუ არა ეს აღქმული უარყოფით ფაქტორად? უნდა გვახსოვდეს, რომ პოლიტიკის ჩამოყალიბება და ადმინისტრირება წარმოადგენს ორ სხვადასხვა, მაგრამ მაინც ურთიერთდაკავშირებულ პროცესებს. ადმინისტრაციული სამართლის ძლიერი ტრადიციების მქონე ევროკავშირის მრავალ წევრ-სახელმწიფოში საჯარო ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული პოლიტიკური ნება ფორმალურად გამოხატულია პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონმდებლობაში. პოლიტიკისა და ადმინისტრირების ურთიერთგამიჯვნის ტრადიციული გაგებით, როდესაც პოლიტიკა იძენს კანონის სახეს, გაცილებით მარტივი ხდება ადმინისტრაციის მიერ კანონის გამოყენების, აღსრულებისა და იმპლემენტა-

ციის მიზნით ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების დელეგირება იერარქიის დაბალ დონეებზე (ე.ი. პოლიტიკის განხორციელება). ადმინისტრაციული კანონმდებლობა, რომელიც განსაზღვრავს, თუ როგორ უნდა იქნას მიღებული გადაწყვეტილებები ადმინისტრაციულ დონეზე, მკაფიოდ განსაზღვრავს გარკვეული უფლებამოსილებების დელეგირების სამართლებრივ საფუძვლებს.

ნიშნავს, თუ არა ეს იმას, რომ მანამ, სანამ პოლიტიკა შეიძენს კანონის სახეს, ადმინისტრაციას არა აქვს არავითარი როლი? ნიშნავს, თუ არა ეს იმას, რომ მხოლოდ პოლიტიკოსები განსაზღვრავენ და იღებენ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს? ოპერაციული თვალსაზრისით „პოლიტიკა“ გამოხატავს პოლიტიკურ ამოცანებს – რა უნდა იქნას მიღებული და როგორ. მრავალი ენა არ იცნობს განსხვავებას „პოლიტიკის ჩამოყალიბებას“ (policy) და „პოლიტიკას“ (politics) შორის. ევროპაში დამკვიდრებული გაგებით, „პოლიტიკის ჩამოყალიბება“ (policy) ამ კონტექსტში ნიშნავს „მთავრობის მიერ სამოქმედო გეგმის დამტკიცებასა და მის განხორციელებას.“ მრავალ ქვეყანაში „პოლიტიკის ჩამოყალიბების“ (policy) სინონიმად გამოიყენება ტერმინი „პროგრამა.“ პოლიტიკის ჩამოყალიბება გამოხატავს საჯარო ადმინისტრაციის მოქმედებების ხასიათის განსაზღვრის შესახებ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას, მათ შორის მიზნების დასახვას, ადმინისტრაციული საქმიანობის ძირითადი საფუძვლებისა და ფარგლების დადგენას და „პოლიტიკის ინსტრუმენტების“ შერჩევას. პოლიტიკის ინსტრუმენტები არის საშუალებები, რომელსაც მთავრობა იყენებს დეკლარირებული პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად. ასეთი საშუალებები შეიძლება იყოს კანონი, ან სხვა ოფიციალური რეგულაციები, ან გარკვეული საჯარო სერვისები. მთავრობის საქმიანობა სრულად უნდა ეფუძნებოდეს კანონმდებლობას და ძლიერი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ტრადიციების მქონე ქვეყნებში პოლიტიკის ჩამოყალიბებასთან დაკავშირებული საკითხები ხშირად განსაზღვრული და განხილულია კანონის დონეზე. მაშასადამე, პოლიტიკის წარმოებას გააჩნია ტენდენცია მჭიდროდ იყოს დაკავშირე-

ბული სამართლებრივი ნორმების წარმოების პროცესთან.

პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებზე გადაწყვეტილებები მიიღება პოლიტიკოსების მიერ და არა ადმინისტრაციების, ან საჯარო მოსამსახურეების მიერ. როგორც წესი, ეროვნული კონსტიტუციები მინისტრებს – როგორც ინდივიდუალურად, ასევე კოლექტიურად, – მიიჩნევენ მთავარი გადაწყვეტილებების მიმღებებ პირებად. მინისტრები წყვეტენ პოლიტიკის შინაარსობრივ საკითხებს. თუმცა, პრობლემების უმრავლესობა, რომლებსაც მინისტრები აწყდებიან, არის იმდენად რთული და ტექნიკური, რომ მინისტრები ეყრდნობიან ექსპერტთა დახმარებას პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესში. როდესაც ამოცანა იდენტიფიცირებულია, მინისტრები ადგენენ პროფესიონალ ექსპერტთა საქმიანობის ზოგად ფარგლებს, ხოლო ეს უკანასკნელნი ახორციელებენ სიტუაციის ანალიზს და მინისტრებს აძლევენ რჩევებს პოლიტიკის ალტერნატივებთან დაკავშირებით. მინისტრები წყვეტენ, პოლიტიკის რომელი ალტერნატივა უნდა იქნას მიღებული, მაგრამ პოლიტიკის ჩამოყალიბების საწყისი ნაბიჯები უმთავრესად ტექნიკური და ადმინისტრაციული ხასიათისაა და წარმოადგენს ადმინისტრაციულ დონეზე „პროფესიონალური დაგეგმვის“ საგანს.

ზოგადი თვალსაზრისით, სამთავრობო პოლიტიკა ყალიბდება წინასწარ დადგენილი ადმინისტრაციული პროცედურის შესაბამისად. ხშირად ასეთ პროცედურებს წარმოადგენს მთავრობის რეგულაციები, რომელიც მოიცავს ისეთ კონკრეტულ ადმინისტრაციულ კომპონენტებს, როგორებიცაა სტანდარტული ფორმები, სტანდარტული დოკუმენტბრუნვის პროცედურები, მთავრობის სხდომების ფიქსირებული ვადები, ანალიზის ხარისხის სტანდარტები (მაგ. სავარაუდო საბიუჯეტო ხარჯების დადგენა, გარემოზე ზემოქმედების შესახებ ანგარიშები და ა.შ.).

ევროკავშირის ყველა წევრი სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელია პოლიტიკის ჩამოყალიბების პროცედურების ერთი კონკრეტული

პრინციპი, რომლის თანახმადაც მთავრობის (მინისტრების) მიერ პოლიტიკის ჩამოყალიბების საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღებამდე უნდა გაიმართოს უწყებათაშორისი განხილვები და მოხდეს პოლიტიკის ჩამოყალიბების კოორდინაცია. როგორც წესი, მოქმედებს პრინციპი, რომლის თანახმადაც უწყებათაშორისი განხილვები მიმდინარეობს არა მინისტრების არამედ ქვემდგომ დონეზე; მხოლოდ მაშინ, როდესაც შეთანხმების შესაძლებლობა გამოირიცხება, საკითხის განხილვა გადადის უწყებათა უფრო მაღალ, ან უმაღლეს დონეზე. ამ პროცესის ხელმძღვანელობა ეკისრება „ინიციატორ სამინისტროს“ (მაგ. გერმანიაში), რომელსაც აკისრია პასუხისმგებლობა საკითხი მიიყვანოს საბოლოო შეთანხმებამდე, ანდა პროცესი მიმდინარეობს მთავრობის გენერალური სამდივნოს ხელმძღვანელობით (მაგ. საფრანგეთში). უწყებათაშორისი განხილვებში მინისტრთა კაბინეტებს შეიძლება ჰქონდეთ კონკრეტული როლი, რომელიც ითვალისწინებს გარკვეულ პოლიტიკურ ასპექტებსა თუ ამოცანებს. ადრე თუ გვიან, ყველა გადაწყვეტილება, თუ პოლიტიკის ჩამოყალიბების შესახებ წინადადება აღწევს მინისტრამდე, თუ მთავრობამდე, მაგრამ თითქმის ყველა შემთხვევაში, წინასწარი უწყებათაშორისი განხილვა მოიაზრებს, რომ მთავრობამ მხოლოდ ფორმალური გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს პოლიტიკის განხორციელების დამტკიცებასთან დაკავშირებით. აღნიშნული კი მიანიშნებს იმაზე, რომ პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესი უზრუნველყოფილია ადმინისტრაციული პროცესებითა და პროცედურებით. ამ პროცედურების შემუშავება და უზრუნველყოფა შეგნებულად ხდება. თუკი პოლიტიკის ჩამოყალიბების მხრივ მთავრობის ეფექტურობა სუსტად მიიჩნევა, ჩვეულებრივ ამას მოჰყვება პოლიტიკის ჩამოყალიბების სისტემის რეფორმა.

პოლიტიკის ჩამოყალიბების და მასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში აუცილებელია მრავალი მონაწილის ჩართულობა, როგორც პოლიტიკურ, ასევე ადმინისტრაციულ დონეზე. ვინაიდან დღესდღეობით პოლიტიკის საკითხები უფრო რთული და მრავალ

შემთხვევაში ტექნიკური ხასიათისაა, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების უმრავლესობა მიმართავს პროცესში ჩართულ მონაწილეთა შესაძლებლობების გაძლიერებას. მინისტრებისა და სახელმწიფო მდივნების პროფესიონალური დახმარება ხდება ექსპერტთა მონაწილეობით ჩატარებული სემინარებისა თუ საჯარო განხილვების მეშვეობით, ასევე პარტიული რესურსების გამოყენებით. მინისტრთა გამგებლობაში არსებული რესურსები საჭიროების შემთხვევაში შეიძლება გაიზარდოს (მაგ. კონკრეტული დარგის სწავლებასთან დაკავშირებული კონტრაქტის გასაფორმებლად ბიუჯეტის გამოყოფა, პოლიტიკის ჩამოყალიბების პროცესში მრჩეველთა საქმიანობის საბიუჯეტო დაფინანსება). თუმცა ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში, პოლიტიკის ჩამოყალიბების პროცესში ყველაზე მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ საჯარო მოსამსახურეები, ვინაიდან:

1. საჯარო მოსამსახურეებს აქვთ არსებითი ტექნიკური კვალიფიკაცია და სხვა საჯარო მოსამსახურეებთან და ექსპერტებთან ურთიერთქმედების საუკეთესო უნარი; ევროპული პოლიტიკის ასპექტების ძირითადი ნაწილის ჩამოყალიბება ხდება აღნიშნულ ბიუროკრატიულ დონეზე;
2. საჯარო მოსამსახურეები უზრუნველყოფენ შესაბამისი პროცესების განგრძობადობას, რაც განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია ევროპული კონტექსტისთვის, ვინაიდან ევროკავშირის პოლიტიკის ჩამოყალიბება არ ემთხვევა პოლიტიკური ციკლის მიმდინარეობას ეროვნულ დონეზე; და
3. საჯარო მოსამსახურეები ახორციელებენ პოლიტიკის იმპლემენტაციასთან დაკავშირებული საკითხების საექსპერტო შეფასებას, რაც განაპირობებს დაგეგმილი პოლიტიკის ეფექტურობასა და შედეგანობას, და რაც მთავარია, მის სათანადო განხორციელებას.

საჯარო მოსამსახურეთა მიერ პოლიტიკის განხორციელების პროცესში შეტანილი წვლილი შეიძლება გაძლიერდეს მათი უნარ-ჩვევების

გაუმჯობესებით (მაგ., ტრენინგები, პერსონალის შერჩევა და დასაქმება), ორგანიზაციული სპეციალიზაციის უზრუნველყოფით (მაგ. სპეციალიზებული დანაყოფების შექმნა) პოლიტიკის განვითარების ბიუჯეტის გაზრდით, უწყებათაშორისი თანამშრომლობის გაძლიერებითა და ისეთი ადმინისტრაციული ინსტრუმენტების, როგორცაა პასუხისმგებლობების დელეგირება, სისტემატიური გამოყენებით.

8. პოლიტიკა და მენეჯმენტი ევროკავშირის წევრ-სახელმწიფოებში

მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკისა და ადმინისტრირების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა აღიარებულია, როგორც მიზანი საჯარო მენეჯმენტის კლასიკურ კონცეპტიაში, იგი ყოველთვის მარტივი შესამჩნევი არ არის ადმინისტრაციულ (ან პოლიტიკურ) პრაქტიკაში. ასეთი ურთიერთგამიჯვნა – ანდა პირიქით, მათ შორის გამყოფი ზღვარის ნაშლა – წარმოადგენს პასუხს რთულ დილემებზე, რომლებიც უკავშირდება პასუხისმგებლობებს, დარგობრივ სფეროებს, პროცესის ხასიათს და ა.შ. მოკლედ რომ ითქვას, პრაქტიკა მრავალფეროვანია. პრაქტიკაში განსხვავებული ხედვებისა და არგუმენტების დასაბუთება ხდება საჯარო განხილვებისა და კრიტიკის, წინააღმდეგობის განწევისა და ალტერნატიული გადაწყვეტილებების კონკურენციის ნაწილი. დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ასეთი კონფლიქტები დასაშვებია, ხანდახან ნახალისებული და ინსტიტუციონალიზებულიც კი.⁹

ამავდროულად, საჯარო ადმინისტრაციის ზოგადი როლი მიმართულია საჯარო წესრიგის დამყარებისა და შენარჩუნების პროცესზე, რაც სტაბილურობისა და სახელმწიფოს ფუნქციონირების გარანტიაა; საჯარო წესრიგი უზრუნველყოფს კონფლიქტების განხილვასა

და გადაწყვეტას კანონმდებლობით დადგენილი საშუალებების გამოყენებით. ადმინისტრაციულ პრაქტიკაში კონფლიქტი მარტივად აღიქმება როგორც უარყოფითი მოვლენა – ფუნქციური დარღვევა. ამიტომაც, ადმინისტრაციული და პოლიტიკური პასუხისმგებლობების აღრევა მიჩნეულია საზიანოდ, რა დროსაც უფლებამოსილების სწორი და ზუსტი გადანაწილება თავისთავად წარმოადგენს მიზანს.

ზემოთაღნიშნულიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ მიუხედავად მჭიდრო ურთიერთქმედებისა, პოლიტიკა და ადმინისტრირება ორი განსხვავებული სოციალური რეალობაა, რომელიც იდეაში ერთმანეთისგან უნდა იქნას გამიჯვრული. ამავდროულად, ადმინისტრაციულმა სისტემამ უნდა უზრუნველყოს საჯარო მოსამსახურეების მხრიდან კეთილსინდისიერი თანამშრომლობის მექანიზმები, რომელზედაც დაფუძნებულია საჯარო სამსახურის ადმინისტრაციის სუბორდინაცია დემოკრატიული პოლიტიკური კლასის მიმართ. პროფესიონალური და უნარიანი ადმინისტრაციული აპარატის გარეშე დემოკრატიული პოლიტიკის ლეგიტიმურობას დაემუქრება საფრთხე, იმდენად, რამდენადაც დემოკრატიულმა პოლიტიკამ ისეთ მნიშვნელოვან შედეგებს უნდა მიაღწიოს, როგორცაა სამართლებრივი სიცხადე, კანონის უზენაესობა, და დამაკმაყოფილებელი საჯარო სერვისები. აღნიშნულის განხორციელება კი შეუძლებელია განვითარებული და პროფესიონალური ადმინისტრაციის გარეშე, რომელსაც უნარი შესწევს ხელი შეუწყოს დემოკრატიულად არჩეული პოლიტიკოსების საქმიანობას. დემოკრატიულ პოლიტიკას თავიდანვე სჭირდება ლეგიტიმაცია (თავისუფალი არჩევნები), მაგრამ მოპოვებული ლეგიტიმაცია შემდგომში უზრუნველყოფილი უნდა იქნას საქმიანობის შესაბამისი შედეგებით. სახეზე უნდა იყოს *ორივე*, როგორც თავიდანვე მოპოვებული საბაზისო ლეგიტიმურობა, ასევე შედეგებზე დაფუძნებული ლეგიტიმურობაც.

ამასთან, ადმინისტრაციულმა აპარატმაც შეიძლება დაკარგოს თავისი ლეგიტიმაცია, თუ მას არ უხელმძღვანელებენ დემოკრატიულად არჩეული პოლიტიკოსები. მოკლედ რომ ითქვას,

9 იოჰან პ. ოლსენი და ბ. გაი პეტერსი: „გამოცდილების გაკვეთილები: ადმინისტრაციული რეფორმების ექსპერიმენტალური კვლევა რვა დემოკრატიაში.“ სკანდინავიური უნივერსიტეტის პრესა. ოსლო, 1996 [Johan P. Olsen and B. Guy Peters: “Lessons from Experience: Experimental learning in Administrative Reforms in Eight Democracies”. Scandinavian University Press. Oslo, 1996]

ამ ორი სოციალური და პოლიტიკური ცხოვრების ელემენტის – პოლიტიკოსებისა და საჯარო სამსახურის ადმინისტრაციის თანამშრომლობაზე დაფუძნებული მუშაობის მექანიზმების არსებობა სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია.

ევროკავშირის ნევრ სახელმწიფოებში ადმინისტრაციული სისტემები სხვადასხვა ფორმით ადგენენ პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ ურთიერთობებს. მიუხედავად იმისა, რომ განსხვავებების კლასიფიკაცია რთულია, ამ ურთიერთქმედების ორ საბაზისო მოდელს გამოყოფენ¹⁰:

1. *ოსმოსური მოდელი* – პოლიტიკური და ადმინისტრაციული სფეროები ერთმანეთთან მჭიდროდაა დაკავშირებული და პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ელიტები რეგულარულად ცვლიან ერთმანეთში ადგილებს. სხვადასხვა მსგავსებებისა და განსხვავებების მხედველობაში მიღებით, ამ მოდელს შეიძლება მიეკუთვნოს საფრანგეთი, გერმანია, შვედეთი, ესპანეთი, ბელგია და სხვა ზოგიერთი ქვეყანა.¹¹

10 იხ. ივს მენი: „პოლიტიკის შედარება.“ მონტქრესტიენი, პარიზი, 1987. ასევე ჟაკ ზილერი: „ადმინისტრაციების შედარება ევროპის თორმეტი პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემის საფუძველზე.“ მონტქრესტიენი. პარიზი, 1993. ასევე სალვადორ პარადო დიაზი: „ადმინისტრაციული სისტემების შედარება.“ ტექნოსი. მადრიდი, 2002 (Yves Mény: “Politique comparée”. Montchrestien, Paris, 1987. Also Jacques Ziller: “Administrations comparées: Les systèmes politico-administratifs de l’Europe des douze”. Montchrestien, Paris, 1993. Also Salvador Parrado Diaz: “Sistemas administrativos comparados”. Tecnos. Madrid, 2002).

11 ოსმოსური მოდელის მკვეთრი კრიტიკა იხილეთ კარლ დალსტრომისა და ვიქტორ ლაპუნტეს (2017) ნაშრომში: „მონსტრი ორგანიზაცია: პოლიტიკოსები, ბიუროკრატები, და კარგი მმართველობის განხორციელება.“ (Carl Dahlström and Victor Lapuente (2017): “Organising Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government”) სადაც ავტორები უპირატესობას ანიჭებენ პოლიტიკოსებისა და საჯარო მოსამსახურეების კარიერული გზების განცალკევებას, რაც მათი აზრით ადმინისტრაციული პრაქტიკის სისუსტეების, პოლიტიზირებისა და კორუფციის თავიდან აცილების საუკეთესო საშუალებას წარმოადგენს. ამგვარი განცალკევება საჯარო სამსახურს, როგორც კონტროლისა და ბალანსის

2. *იზოლირებული ნაკვეთურების მოდელი* გულისხმობს პოლიტიკოსებისა და ადმინისტრაციული ელიტების ერთმანეთისაგან მკაცრ განცალკევებას მინიმალური ორმხრივი ჩარევების შესაძლებლობით. სხვადასხვა მიზეზთა გამო, ამ მოდელს შეიძლება მიეკუთვნოს გაერთიანებული სამეფო. ირლანდია და იტალია, მათ შორის გაერთიანებული სამეფო მკაცრი კანონმდებლობით, რომელიც უკრძალავს საჯარო მოსამსახურეებს პოლიტიკაში ჩართულობას, და იტალია ტრადიციული დაუნერვლი შეთანხმებით, რომლის თანახმადაც საჯარო მოსამსახურეები არ უნდა ჩაერთონ პოლიტიკაში, ხოლო პოლიტიკოსებმა თავი უნდა დაანებონ საჯარო მოსამსახურეებს.¹²

თუმცა, ორივე მოდელში, ზღვარი პოლიტიკასა და ადმინისტრაციას შორის შეიძლება არ იყოს სტაბილური, ხოლო ურთიერთქმედება ორ სხვადასხვა საჯარო დარგს შორის მუდმივად დაძაბულობას განიცდიდეს და ერთმანეთის ბანაკში შეჭრა, ღია თუ შენიღბული ფორმით, იყოს ჩვეული მოვლენა.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ზოგიერთ ქვეყანაში, ბოლო ორი ათწლეულის მანძილზე საჯარო მენეჯმენტში განხორციელებულმა რეფორმებმა გამოიღეს შედეგები, რაც გარკვეულწილად იძლევა საპირისპირო დასკვნების გაკეთების შესაძლებლობასაც, იმისდა მიხედვით, თუ ვინ ახორციელებს ანალიზს.¹³ ზოგიერთი რეფორმა აღქმული იქნა ისე, თითქოს მენეჯმენტმა დაიპყრო პოლიტიკა და მიითვისა პოლიტიკური სფეროს ნაწილები. მენეჯმენტის სხვა რეფორმები, პირი-

მექანიზმის მონაწილეს, შეაძლებინებს, საკუთარი როლის უფრო ეფექტურად შესრულებას. კემბრიჯის უნივერსიტეტის პრესა, 2017

12 საბინო კასესე: „იტალიის საჯარო ადმინისტრაცია. პროფილი.“ მულინო, ბოლონია, 1994 (Sabino Cassese: “L’Amministrazione pubblica italiana. Un profile”. Il Mulino, Bologna, 1994).

13 იხილეთ ქრისტოფერ პოლიტი და გეერტ ბუკარტი: „საჯარო მენეჯმენტის რეფორმა: შედარებითი ანალიზი.“ ოქსფორდის უნივერსიტეტის პრესა, ნიუ-იორკი, 2000 (Christopher Pollit and Geert Bouckaert: “Public Management Reform: A Comparative Analysis”. Oxford University Press, New York, 2000).

ქით, გულისხმობდა, რომ პოლიტიკოსებმა მათი მემკვიდრეობით შეძლეს ადმინისტრაციული საჯარო მოსამსახურეების უფრო ძლიერად გაკონტროლება. პოლიტი და ბუკარტი,¹⁴ პოლიტიკასა და მენეჯმენტს შორის არსებულ ზღვარზე უფრო დეტალური დაკვირვების შემდეგ, მიდიან დასკვნამდე, რომ პოლიტიკასა და ადმინისტრაციას შორის არსებული საზღვარი ურთიერთდაკავშირებულია, თუმცა ყოველთვის არ არის საჯარო მოსამსახურეებსა და პოლიტიკოსებს შორის არსებული ზღვარის იდენტური. თუკი პოლიტიკის განსაზღვრას შევეცდებით არა მასში ჩართული ადამიანებით (არჩეული, ან დანიშნული პოლიტიკოსებით, ან საჯარო მოსამსახურეებით), არამედ მასში ჩართული პროცესებით მაშინ პოლიტიკოსებიც და საჯარო სამსახურის მენეჯერებიც შეიძლება შეთანხმდნენ ერთობლივ მოქმედებებსა და ურთიერთქმედებებზე, იქიდან გამომდინარე, რომ მათ უნევთ საქმიანობის ერთ სფეროში მონაწილეობა. პოლიტიკური საქმიანობა, როგორც საქმიანობის განსაზღვრული ტიპი (უფრო სწორად პოლიტიკის წარმოება) ყოველთვის არ არის პარტიული პოლიტიკის იდენტური. მიუხედავად ამისა, პოლიტიკური საქმიანობა მოიცავს დასახული პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად სხვადასხვა სახის რესურსების მობილიზაციას ისეთ ვითარებაში, როდესაც პროცესში მონაწილე სხვადასხვა პარტიების ინტერესები შეიძლება ერთმანეთთან იყოს პოტენციურ, ან ფაქტობრივ წინააღმდეგობაში.

საჯარო მოსამსახურეები, როგორც საჯარო მენეჯერები ხშირად უნდა იყვნენ ჩართულნი პოლიტიკის მსგავს პროცესებში, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი არიან და უნდა იყვნენ „პოლიტიკურად ნეიტრალურები“ პარტიული პოლიტიკის თვალსაზრისით. ზოგიერთ შემთხვევაში, პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებულ აქტივობებს, რომელშიც ჩართული არიან საჯარო მოსამსახურეები, დიდი დრო მიაქვს. თუმცა, მიუხედავად ამისა, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციაში შემავალი ქვეყნების უმრავლესობის გამოცდილების თანახმად არ შეინიშნება, რომ პოლიტიკოსები თავიანთი პორტფელის მხოლოდ „სტრატე-

გიული ხელმძღვანელების“ „შეზღუდული“ როლით კმაყოფილებიან და არც ოპერატიული საჯარო მენეჯმენტის სრული დეპოლიტიზაციის ტენდენციები იკვეთება. არც ის ჩანს, რომ საჯარო ბიუროკრატიული აპარატების განვითარებასა და ზრდასთან ერთად ბიუროკრატის ზედა ეშელონების პოლიტიკური ძალაუფლების მატება აღინიშნება. ნამდვილად რთულია გაიზომოს ისეთი განსხვავებული ჯგუფის „ძალაუფლება“, როგორცაა საჯარო სამსახურის ზედა ეშელონები¹⁵ ვინაიდან, მიუხედავად იმისა, რომ მოხელეების ორგანიზაციული და პოლიტიკის განხორციელების სამენარმეო უნარები უფრო ფასობს საფრანგეთსა და გერმანიაში, ვიდრე ბელგიაში, საბერძნეთსა, თუ იტალიაში, ეს შესაძლოა განპირობებულია პოლიტიკური სისტემების განსხვავებული ხასიათითა და კანონმდებლობის, რეგულაციებისა და იმ ორგანიზაციების ზეგავლენით, რომელთა ფარგლებშიც საქმიანობენ საჯარო მოსამსახურეები.

თუმცა, იმავდროულად ისიცაა ნათელი, რომ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ქვეყნებში, როდესაც პოლიტიკა იქნის კანონის სახეს, მისი გამოყენება და იმპლემენტაცია არა პოლიტიკოსების, არამედ შესაბამისი საჯარო ადმინისტრაციების პროფესიონალური საჯარო სამსახურის ძირითადი და თითქმის ექსკლუზიური პასუხისმგებლობა ხდება. გადანყვეტილების მიღების პროცესი უმთავრესად, ან სრულად ხდება ადმინისტრაციული, და არა პოლიტიკური, გადანყვეტილების მიღების პროცესი, რომლის დროსაც გამოიყენება არაერთი სამართლებრივი ინსტრუმენტი, რომელთაგან პასუხისმგებლობების დელეგირება თვალსაზრისით ადგილს იკავებს.

14 ციტირებული ნაშრომი

15 იხილეთ ედუარდ ს. ფიჯი და ვინსენტ რაითი: „ბიუროკრატიული ელიტები დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში: უმაღლესი თანამდებობის პირების შედარებითი ანალიზი. ოქსფორდის უნივერსიტეტის პრესა. ნიუ-იორკი, 1999 [Edward C. Page and Vincent Wright: “Bureaucratic Elites in Western European States: A comparative Analysis of Top Officials”. Oxford University Press. New York, 1999].

7. შესაძლებელია თუ არა, დელეგირებამ' ხელი შეუწყოს საჯარო საქმიანობის გაუმჯობესებას ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში?

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების, რომელთაგან ზოგიერთი გარდამავალ პერიოდშია, მათ შორის ევროკავშირის წევრობის კანდიდატებისა და ზოგიერთი უკვე ევროკავშირში გაწევრიანებული ქვეყნების საერთო ისტორიულ ნიშანთვისებას წარმოადგენს წარსულში პარტიას, საჯარო ადმინისტრაციასა და მთავრობას შორის მკაფიო ზღვარის არარსებობა, რაც ნიშნავდა, რომ სახელმწიფო აპარატი – მათ შორის საჯარო ადმინისტრაცია – და პოლიტიკური პარტიის აპარატი, შერწყმული იყო ერთ მთლიან ერთეულად. პოლიტიკური ძალაუფლების ასეთი გაერთიანება დგებოდა გამონეგების წინაშე სოციალური, პოლიტიკური და ეკონომიკური ფაქტორებიდან გამომდინარე, რამაც საბოლოოდ ჩამოშალა კომუნისტური პოლიტიკური სისტემები.

მიუხედავად იმისა, რომ ამ ქვეყნების უმრავლესობაში მრავალი სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური თვალსაზრისით გარდამავალი ეტაპი მეტ-ნაკლებად დასრულებულია, ადმინისტრაციული სტრუქტურებისა და ადმინისტრაციული ინსტრუმენტების და პროცესების სფეროში ეს პროცესი ჯერ დაუსრულებელია. ამ სფეროებში, საჯარო ადმინისტრაციას, მთავრობასა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის დიფერენციაციისა და განცალკევების პროგრესი არადადამაკმაყოფილებელია. აღნიშნულს შედეგად მოსდევს საჯარო ადმინისტრაციის მუდმივი და თვალშისაცემი პოლიტიზირება და, როგორც უკვე აღინიშნა, ყველა

სახის ძალაუფლების კონცენტრაცია ადმინისტრაციული სტრუქტურის უმაღლეს (პოლიტიკურ) დონეზე. როგორც ზემოთ ითქვა, ასეთი ვითარება იწვევს არაერთ უარყოფით შედეგს.

ყველა ევროპული კომისიის ანგარიში, დაწყებული 1997 წლის ექსპერტული დასკვნით და გაგრძელებული ყველა შემდგომი პროგრესის ანგარიშით, წარმოაჩენს ამ ქვეყნებისთვის დამახასიათებელ საერთო ნაკლოვანებებს, რაც პირდაპირ მიუთითებს უფრო სანდო და პროფესიონალური სახელმწიფო ინსტიტუციებისა და საჯარო სამსახურების აუცილებლობაზე. აღნიშნული კრიტიკა მიმართულია პოლიტიკური და საჯარო სამსახურის პერსონალს შორის მკვეთრი გამიჯვნის საჭიროებაზე, სადაც თითოეულ მათგანს უნდა გააჩნდეს განსაზღვრული და გამჭვირვალე როლები და უფლებამოსილებები. ყოფილი კომუნისტური ქვეყნების უმრავლესობაში პროფესიონალური, ეფექტური და სანდო საჯარო ადმინისტრაციების დაფუძნების პროცესი ჯერ არ არის დასრულებული. მოთხოვნა მდგომარეობს შემდეგში: კანონის უზენაესობის პრინციპის დაცვით მოქმედი პროფესიონალური და სტაბილური საჯარო სამსახურები, რომელთაც შესწევთ უნარი განახორციელონ თავიანთი საქმიანობა ეფექტურად მოქალაქეთა სასარგებლოდ, როგორც ეროვნულ, ასევე უფრო ფართო ევროპულ კონტექსტში.

მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირში უფრო ადრე გაწევრიანებულ სახელმწიფოებშიც

პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის შორის არსებულ ზღვარს ახასიათებს პრობლემები და გაუგებრობები, ყველა მათგანში საჯარო ადმინისტრაციამ მიაღწია პროფესიონალიზმის მაღალ დონეს. პოლიტიკოსებსა და საჯარო მოსამსახურეებს შორის უფლებამოსილებების მკაფიო განაწილება გარანტირებულია კანონმდებლობითა და ადმინისტრაციული პრაქტიკით. ევროკავშირში ახლად განვერიანებული სახელმწიფოების უმრავლესობაში და ასევე ნევრობის კანდიდატ ქვეყნებში, პოლიტიკური აპარატის – როგორც არჩეულის, ასევე დანიშნულის – საქმიანობა ხშირად რეგულირდება სუსტი და ბუნდოვანი კანონმდებლობით. აღნიშნული შედეგად იწვევს როლებისა და კომპეტენციების მოუწესრიგებელ განაწილებასა და სტრუქტურების გადახლართვას პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ დონეებს შორის. მოკლედ, ხსენებული ქვეყნების სამთავრობო სისტემებს ახასიათებს გარკვეული ნაკლოვანებები.

აღწერილი სიტუაციით განპირობებული გაუმართავი ფუნქციონირების მაგალითებია: როცა გადანყვეტილებებს ადმინისტრაციის სახელით ლებულობენ პოლიტიკური მრჩევლები, ან ხელს უშლიან მინისტრისთვის პროფესიონალური რჩევის მიცემას; მინისტრების მიერ უფლებამოსილებების დელეგირება პოლიტიკურ თანამდებობის პირებზე, რომლებსაც გააჩნიათ სუსტი კვალიფიკაცია ადმინისტრაციის ფუნქციონირების დარგში; პოლიტიკოსები და პოლიტიკური მრჩევლები, რომლებიც ცდილობენ ადმინისტრაციული დონის მენეჯერის როლი შეითავსონ და ა.შ. მსგავსი პრაქტიკა აფერხებს მონესრიგებულ და ეფექტურ ადმინისტრაციულ საქმიანობას. ფაქტიურად, მრავალ შემთხვევაში პოლიტიკური მრჩევლების სტატუსი, როლი და უფლებამოსილებები არასაკმარისად, ან საერთოდ არ რეგულირდება. სხვა შემთხვევებში, პოლიტიკური თანამდებობის პირები, *დე-ფაქტო*, ან *დე-იურე* ერ-

წყმიან პროფესიონალურ საჯარო სამსახურს; ეს მოცემულობა აზრს უკარგავს აღნიშნული ქვეყნების უმრავლესობის ძალისხმევას დააფუძნონ მერიტოკრატიული საჯარო სამსახურის სისტემები, სადაც მუშაობის საყოველთაო უფლება ეფუძნება პროფესიონალურ კვალიფიკაციასა და გამოცდილებას. განვითარების პროცესში მყოფ მერიტოკრატიულ საჯარო ადმინისტრაციულ სისტემებში პოლიტიკური თანამდებობის პირთა ჩარევა ფუნქციონირების გარდაუვალ ხარვეზებს გამოიწვევს, რაც რისკს მოუტანს შესაბამისი და ანგარიშვალდებული საჯარო ადმინისტრაციების ჩამოყალიბების პროგრესს და უარყოფითი გავლენა ექნება სახელმწიფოს ფუნქციონირებაზე.


დასკვნები

1. ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების დელეგირება წარმოადგენს სამართლებრივ საშუალებას, რომელმაც შეიძლება ხელი შეუწყოს პოლიტიკოსებისა და ადმინისტრაციის ურთიერთთანამშრომლობას, როგორც პოლიტიკის ჩამოყალიბების, ასევე პოლიტიკისა და კანონის იმპლემენტაციის სხვადასხვა სფეროებში.
2. დელეგირების, როგორც სამართლებრივი ინსტრუმენტის გამოყენებას, შეიძლება ასევე ჰქონდეს მნიშვნელოვანი და ღირებული ორგანიზაციული და მენეჯერული შედეგები, ორგანიზაციული მონაცემებისა და ადმინისტრაციული სტრუქტურების და ქცევის თვალსაზრისით. არაერთ ქვეყანაში არსებობს უფრო ეფექტური და შედეგიანი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესების ხელშეწყობის საჭიროება და იმავდროულად ადმინისტრაციებში პასუხისმგებლობებისა და ანგარიშვალდებულების მკაფიო და გამჭვირვალე ხაზების შენარჩუნება.
3. შესაბამისად, ადმინისტრაციული დელეგირება, არის სამართლებრივი და მენეჯერული ინსტრუმენტი, რომელიც ხელს უწყობს და ეხმარება პოლიტიკის ჩამოყალიბებისა და ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების ხარისხის ამაღლების პროცესს.
4. და ბოლოს, დელეგირება ასევე წარმოადგენს საჯარო მენეჯმენტის ხარისხის გაუმჯობესებისა და საჯარო ინსტიტუტებში ადმინისტრაციული ეფექტურობის გაზრდის საშუალებას.

კარგი მმართველობის გზამკვლევების სერია


კარგი მმართველობის გზამკვლევი **No. 01**

პროფესიონალიზმი და კეთილსინდისიერება საჯარო სამსახურში

 CENTRE FOR INTEGRITY IN THE DEFENCE SECTOR


კარგი მმართველობის გზამკვლევი **No. 02**

ინტერესთა კონფლიქტის გადაჭრა საჯარო სექტორში

 ოპიკონს სექტორის კორუფციის აღმოსაფხვრელი ცენტრი


კარგი მმართველობის გზამკვლევი **No. 03**

კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკა და სააგენტოები

 ოპიკონს სექტორის კორუფციის აღმოსაფხვრელი ცენტრი


კარგი მმართველობის გზამკვლევი **No. 04**


ინფორმაციაზე წვდომა და სახელმწიფოს გამჭვირვალობის საზღვრები

 ოპიკონს სექტორის კორუფციის აღმოსაფხვრელი ცენტრი

კარგი მმართველობის გზამკვლევი **No. 06**


თავდაცვის სექტორში ღიაობასა და საიდუმლოებას შორის ბალანსი: გაკვეთილები საერთაშორისო კარგი პრაქტიკიდან

 ოპიკონს სექტორის კორუფციის აღმოსაფხვრელი ცენტრი

 Norwegian Ministry of Defence

კარგი მმართველობის გზამკვლევი **No. 07**



სახელმწიფო ფინანსების მართვა

 ოპიკონს სექტორის კორუფციის აღმოსაფხვრელი ცენტრი

 Norwegian Ministry of Defence



პარბი **No. 08**
მმართვე-
ლობის
ბზამკვლევი

ეთიკის კოდექსის საჭიროებების
 და ფუნქციების შესახებ

პარბი **No. 09**
მმართვე-
ლობის
ბზამკვლევი

გადანაწილების მიღების
 დელეგირება - საჯარო დაწესებულე-
 ბებში პროფესიონალური
 მენეჯმენტის განვითარება

კარგი მმართველობის გზამკვლევი წარმოადგენს მცირე ბუკლეტების სერიას, რომელთაგან თითოეული განიხილავს თავდაცვის სფეროში კარგ მმართველობასთან დაკავშირებულ კონკრეტულ თემას. გზამკვლევების წაკითხვა შეიძლება მიზანშეწონილი იყოს მათთვის, ვისაც აინტერესებს თავდაცვის სფეროში – ან უფრო ზოგადად საჯარო სფეროში – კარგ მმართველობასთან პირდაპირი კავშირის მქონე ერთი, ან რამდენიმე საკითხი – ასევე მათი გამოყენება შეიძლება საგანმანათლებლო მიზნებისთვისაც.

სრული ან ნაწილობრივი რეპროდუქცია ნებადართულია, იმ პირობით, რომ მითითებული იქნება თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრის, ოსლო, ნორვეგია საავტორო უფლებები და მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მიზნად არ ისახავს ნაშრომის გაყიდვას მთლიანად ან ნაწილობრივ, ან ისეთ ნაშრომებში გამოყენებას, რომლებიც ექვემდებარება გაყიდვას.

გამოცემულია თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრის მიერ

ღიზაინი: www.melkeveien.no

დაბეჭდილია ნორვეგიის მთავრობის უსაფრთხოებისა და სამსახურის ორგანიზაციის მიერ

2018 წლის/მაისი, ნაბეჭდი ასლების რაოდენობა 100



ინგლისური ორიგინალის ქართული
თარგმანი თავაზიანად უზრუნველჰყო
ჩრდილოატლანტიკური
ხელშეკრულების ორგანიზაციამ



თავდაცვის სექტორის
კეთილსინდისიერების ცენტრი
www.cids.no