

საჯარო პოლიტიკა

პოლიტიკური მეცნიერების ახალი სახელმძღვანელო
(ოქსფორდის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 1996).
რობერტ ე. გუდინის და ჰანს-დიტერ კლინგემანის
რედაქციით

New Handbook of Political Sciences was originally published
in English in 1996. This translation is published by arrangement with
Oxford University Press.

სარჩევი

ბარბარა ჯ. ნელსონი. საჯარო პოლიტიკა და ადმინისტრაცია – მიმოხილვა.....	3
I. ცოდნის მოწესრიგება: განსაზღვრებები, სტრუქტურა და ისტორია.....	6
II. რა ვიცით? – ოთხ იმპერატივზე დაფუძნებული კვლევა.....	27
III დასკვნები.....	55
რიჩარდ ი. ჰოფერბერტი, დევიდ ლუი ცინგრანელი. საჯარო პოლიტიკა და ადმინისტრირება: შედარებითი პოლიტიკის ანალიზი	56
I. შესავალი.....	56
II. შედარებითი პოლიტიკური ეკონომიკა: კეთილდღეობის პოლიტიკის მაგალითი.....	59
III. შედარებითი დემოკრატიული თეორია: პარტიების საარჩევნო პროგრამების მაგალითი	68
IV. დასკვნა.....	76
ჯანდომენიკო მაჯონე. საჯარო პოლიტიკა და მართვა: იდეები, ინტერესები და ინსტიტუტები	79
I. შესავალი.....	79
II. პოლიტიკის „კეთების“ ბუნების ცვლილება.....	81
III. იდეები და ეფექტურობის პოლიტიკა.....	91
IV. გადაწყვეტილების შემდგომი არგუმენტები და პოლიტიკის განვითარება.....	95
V. დასკვნა: იდეები, ინსტიტუტები და პოლიტიკის „კეთების“ შეცვლილი ბუნება.....	100
ბ. გაი პეტერსი, ვინსენტ რაიტი. საჯარო პოლიტიკა და ადმინისტრირება: ძველი და ახალი.....	103
I. საჯარო ადმინისტრირებაზე თვალსაზრისის ძირეული ცვლილება.....	104

II. ექვსი ჭეშმარიტება საჯარო ადმინისტრირების შესახებ, რომელიც შეიცვალა106

III. დასკვნა: რაღაც დავკარგეთ, რაღაც შევიძინეთ?...118

ბარბარა ჯ. ნელსონი. საჯარო პოლიტიკა და ადმინისტრაცია – მიმოხილვა

წარმოიდგინეთ შემდეგი სიტუაციები:

- ციხეში გატარებული 27 წლისა და ხმაურიანი პოლიტიკური კამპანიის შემდეგ, რომლის შედეგის განჭვრეტაც ძნელი იყო, ნელსონ მანდელა სამხრეთ აფრიკის პრეზიდენტი ხდება. როგორც საპრეზიდენტო მიმართვაში, ასევე მის კამპანიაში, მანდელა მოუწოდებდა ქვეყანაში არარასობრივი ხელისუფლების შექმნისაკენ. მისი მიმართვა შერიგების იმედით იყო განმსჭვალული. მანდელამ მსოფლიოს მოსახლეობას მოუწოდა, მხარი დაეჭირათ სამხრეთ აფრიკის ძალისხმევისთვის, „დაემყარებინა მშვიდობა, კეთილდღეობა, სქესისა და რასის თანასწორობაზე დაფუძნებული დემოკრატიული საზოგადოება“ (Mandela 1994: 338). ამ დრამის ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტი ნათელი იყო ყველასთვის, ვინც მანდელას სიტყვა მოისმინა: იმისათვის, რომ აღნიშნული მიზნისათვის მიეღწია, სამხრეთ აფრიკას უნდა მიეტოვებინა მეტად უღირსი სისტემა სამი პარლამენტისა – თეთრებისთვის, ფერადკანიანებისთვის და აზიელებისათვის (შავკანიან აფრიკელებს არ ჰყავდათ წარმომადგენლები პარლამენტში) და შეექმნათ ერთიანი სამხრეთ-აფრიკული პარლამენტი. როგორი იყო კონსტიტუციის შექმნის პროცესი დემოკრატიის შენების გზაზე? (Horowitz 1991).

- მეოცე საუკუნის უკანასკნელ ათწლეულში ამერიკის შეერთებულ შტატებში შესამჩნევად გაძლიერდა კერძო ხელში დაგროვილი დოვლათის (აქტივებს გამოკლებული ვალეები) სულ უფრო მეტი კონცენტრაცია. 1970 წელს უმდიდრესი მო-

სახლეობის 1 პროცენტი აკონტროლებდა სიმდიდრის 25 პროცენტს. 1989 წელს უმდიდრესთა 1 პროცენტი აკონტროლებდა სიმდიდრის 40 პროცენტს (Bradshar 1995). ამავე დროს, პირველი სოციალური სარგებლები და სოციალური დაზღვევის სარგებლები შემცირდა სხვადასხვა ღონისძიებათა ერთობლიობით, რომლებიც მოიცავდა შერჩევის გამკაცრებულ კრიტერიუმებს, სარგებლის დაბეგვრას, შესაბამისი პროგრამების შემცირებას. მდიდრები უფრო გამდიდრდნენ, ღარიბებს კი, თუკი ისინი უფრო მეტად არ გაღარიბდნენ, უფრო მერყევი საარსებო პირობები შეექმნათ. გადასახადების, ინვესტიციებისა და სარგებლების რა კომბინაციამ განაპირობა ეს ცვლილებები? რას ნიშნავს კეთილდღეობის (და ნაკლები ხარისხით შემოსავლების) მზარდი უთანაბრობა დემოკრატიული მმართველობისათვის?

- ცხელი, უქარო ზაფხულის ერთ დღეს იტალიის ქალაქი სევესო ტოქსიკური ნარჩენებით მოწამლულთა ურიცხვი რაოდენობით გაივსო. ICMESA-ს ქარხნიდან, რომელიც ფარმაცევტულ და სამრეწველო ნაერთებს აწარმოებდა, ქალაქს ქიმიური ნაერთების ღრუბელმა დააწვიმა (Reich 1991). გამწმენდი სამუშაოების დასრულებისას ყველა მავნე ნივთიერების, მათ შორის PCB-ის, აღნუსხვა მაინც ვერ მოხერხდა. ექვსი წლის შემდეგ ეს ნივთიერებები შემთხვევით სამხრეთ საფრანგეთში სასაკლაოზე აღმოაჩინეს (Hilz 1992). როგორ მოხვდა იქ ტოქსიკური ნარჩენები? რამდენიმე წლით ადრე აშშ-ის შეიარაღებულმა ძალებმა ზიმბაბვეში არალეგალურად შეიტანეს სამხედრო ნაერთები წარწერით „გამწმენდი სითხე“. ბოროტმოქმედები თაღლითობისათვის ციხეში მოხვდნენ, თუმცა თაღლითობა აქ მთავარი არ არის. საჭიროა თუ არა ტოქსიკური ნარჩენების საერთაშორისო ღია ბაზრის მეტად რეგულირება? და თუ ასეა, ვინ და როგორ უნდა არეგულიროს იგი? სად უნდა განთავსდეს ტოქსიკური ნარჩენები ქვეყნის შიგნით და როგორ მოხდება მათი გადატანა, თუკი ეს საერთოდ შესაძლებელია?

ეს ის კითხვებია, რომლებიც აწუხებთ მკვლევრებს, პედაგოგებსა და სახელმწიფო მოხელეებს საჯარო პოლიტიკის სფეროში. როგორ გვეხმარება ეს დარგი, გავერკვეთ ამგვარი სიტუაციების

წარმოშობის მიზეზებსა და შედეგებში? როგორ გვეხმარება დაგროვილი ცოდნა და პრაქტიკა, გავხდეთ უფრო ქმედითუნარიანი ამგვარ კრიტიკულ და თანაც არაერთგვაროვან სიტუაციებში? წიგნის ეს თავი აანალიზებს საჯარო პოლიტიკის დისციპლინის მდგომარეობას და ცდილობს, ნაწილობრივ მაინც გასცეს პასუხი მსგავს შეკითხვებს.

სხვადასხვა აკადემიური სფეროები ერთი დისციპლინის ფარგლებში ჩამოჰგავს პროვინციებს ერთი ქვეყნის შიგნით, არასწორად განმარტებული ბრძოლების შედეგები განსაზღვრავენ არამართო ტერიტორიებსა და მათ საზღვრებს, არამედ, გარკვეულწილად, ცვლიან მისი მოსახლეობის სულისკვეთებასაც. ამ გადმოსახედიდან საჯარო პოლიტიკა ერთობ განსხვავდება სხვა ძირეული სფეროებისაგან, მათი შიდა მოწყობისაგან; მნიშვნელოვნად განსხვავდება იმ ველისგან, რომელიც ქვეყნებისა თუ პოლიტიკური ინსტიტუტების გარშემოა შექმნილი. საჯარო პოლიტიკა გამოირჩევა ოთხი ინტელექტუალური იმპერატივით: უნდა არსებობდეს ინტერესი პოლიტიკური სისტემებისა და პოლიტიკური განვითარების გეზის მიმართ; რწმენა, რომ სახელმწიფო მოქმედებათა შედეგები მნიშვნელოვანია; ძალისხმევა, რათა შეიქმნას სასარგებლო, ამავე დროს კი, თეორიულად და ემპირიულად გამართული ცოდნა; განაცხადი, რომ დემოკრატია მნიშვნელოვანია.

ეს იმპერატივები ხშირად წინააღმდეგობრივი, ორპირიანი და მიუღწევადია, მაგრამ ისინი წარმოიშვება გარკვეული ინტელექტუალური თუ პოლიტიკური მოძრაობის ფარგლებში და ფორმას აძლევს კონფლიქტებსა და ძალისხმევას იმ სფეროში, რომელსაც ეწოდება საჯარო პოლიტიკა. სწორედ ამ იმპერატივების წყალობით იძენს მწყობრ სახეს წიგნის ამ თავში გადმოცემული ანალიზი და თხრობა. საჯარო პოლიტიკის შესაფასებლად არჩეულია ორ ურთიერთშემავსებელი მიდგომა. თავის პირველი ნაწილი განსაზღვრავს პოლიტიკის პროცესს და წარმოადგენს მის ისტორიულ მიმოხილვას, მეორე ნაწილი აანალიზებს კონფლიქტებს და გვთავაზობს ლიტერატურის მიმოხილვის შედეგებს, რომლებიც ემყარება აღნიშნული ოთხი იმპერატივს. ეს ორი მიდგომა განსაზღვრავს ერთი და იმავე მოვლენის, ინსტიტუტებისა და იდეების სრულყოფილ ხედვას.

1. ცოდნის მოწესრიგება: განსაზღვრებები, სტრუქტურა და ისტორია

საჯარო პოლიტიკის, როგორც დარგის, იდეა ამერიკაში დაიბადა, რაც მნიშვნელოვანია მისი განვითარების გზისა და როლის გასაგებად. ამგვარი ამერიკანიზმი უკეთ აიხსნება, თუკი პოლიტიკას განვიხილავთ როგორც სფეროს, რომლის ფარგლებშიც არის სტაბილური დემოკრატია, ხელისუფლების მიღმა კი არსებობს დამოუკიდებელი პლატფორმები და მკვლევრებს ამ გადმოსახედიდან შეუძლიათ გააანალიზონ თუ გააკრიტიკონ საზოგადოებრივი ქმედებები. ეს არის მაგალითი ამერიკული განსაკუთრებულობისა, რადგანაც მხოლოდ ცოტა ქვეყანაში თუა შესაძლებელი იყოს მსგავსი სტაბილურობა ან რეკომენდაციის შემუშავებისა და მის განხორციელებაზე პასუხისმგებლობების ისეთი გათიშვა, როგორც ამერიკის შეერთებული შტატებში. მეორე მსოფლიო ომამდე ცალკეულ პირებს სახელმწიფო ინსტიტუტებისათვის ელიტარული ბრიტანული უნივერსიტეტები წვრთნიდნენ, აზიარებდნენ რა მათ დასავლეთეუროპულ სამეცნიერო კლასიკას. ამავე პერიოდში საფრანგეთსა და გერმანიაში პოლიტიკური მეცნიერებების სწავლება მიმართული იყო სახელმწიფოს სწორ ადმინისტრირებაზე (Stein 1995). ამდენად, პოლიტიკურ დისკურსში პრობლემათა გადაწყვეტის ტრადიცია ევროპაში უპირველესად ფოკუსირებული იყო ხელისუფლების აქტივობაზე. ხელისუფლების მსგავს ქმედებებზე იყო ორიენტირებული იაპონიის პოლიტიკური მეცნიერებები მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, მით უმეტეს, რომ ამ დისციპლინის სწავლება ამერიკული სკოლის მნიშვნელოვან გავლენას განიცდიდა (Inoguchi 1995). ცივი ომის პერიოდში კომუნისტური ქვეყნების მოძალადე და თანამონაწილეობისაგან დაცლილი ხელისუფლება მნიშვნელოვნად ზღუდავდა ანალიტიკურად დამოუკიდებელი პოლიტიკური მეცნიერების განვითარებას, რათა ის არ გამოეყენებინათ სოციალური პრობლემების გადასაწყვეტად (Agh 1995; Wiatr 1995). განსხვავებით ამისგან, ლათინურ ამერიკაში დამოუკიდებელი კვლევითი ერთეულები ხშირად იძლეოდნენ რჩევას და კრიტიკულ შენიშვნებს მეტად საჭირობოროტო პრობლემების გადასაწყვეტად, მაგრამ მათი როლი და სიცოცხლისუნარიანობა ძლიერ-

დებოდა ან სუსტდებოდა დემოკრატიული რეჟიმების აღმავლობისა და დაცემის კვალდაკვალ (Sigal 1995). თუმცა პრობლემების გადაწყვეტისას არსად არ არსებობდა სტაბილური მმართველობისა და გარე რჩევაზე დამოკიდებულებების ისეთი კომბინაცია, როგორც ამერიკის შეერთებულ შტატებში, საჯარო პოლიტიკა კი სწორედ ამ ორი, ზოგჯერ არგაცხადებულ დაშვებასთან არის შეკავშირებული. ამ დაშვებების ერთ-ერთი შედეგია მუდმივი უყურადღებობა ნორმატიული საკითხებისადმი, მაგალითად, ისეთების მიმართ, როგორც არის ბრძოლა დემოკრატიული ინსტიტუტების ჩამოსაყალიბებლად და გადანაწილების, თანასწორობისა და თავისუფლების დილემა.

ამერიკის შეერთებულ შტატებში პოლიტიკური მეცნიერების ისტორიკოსები აღნიშნავენ, რომ პოლიტიკური მეცნიერება ზოგადად სახელმწიფოს განსაზღვრავდა, როგორც ადამიანის მიერ შექმნილ პოტენციურად დადებით იარაღს. სახელმწიფო არის ან demos-ის – მშფოთვარე მასების – შემაკავებელი, ან პროგრესისკენ მიმართული დადებითი ძალა¹. რაიმონდ საიდელმანი და ედუარდ ჰარფამი (Seidelman and Harpham 1985) აღწერდნენ პოლიტიკური მეცნიერების ისტორიას, როგორც მესამე სახის მიდგომის ძიებას პოლიტიკისა და ფილოსოფიაში, რომელიც ამერიკულ გამოცდილებას ემყარება. მათი აზრით, ეს მიდგომა განსხვავდებოდა მანამდე არსებული ორგვარი ფუძემდებლური ტრადიციისგან. პირველი ტრადიციის მიმდევრები იყვნენ ისეთი ინსტიტუციონალისტები, როგორც ჯეიმს მედისონია. იგი სკეპტიკურად იყო განწყობილი ადამიანის ბუნების მიმართ და ამდენად აფუძნებდა ინსტიტუტებს, რომლებიც შეაკავებდა მმართველობის ძირგამომთხრელ ადამიანურ ვნებებს. მეორე ტრადიციას მხარს უჭერდნენ რადიკალური დემოკრატები, მაგალითად, თომას პაინი. მას სჯეროდა, რომ კარგი მმართველობის საუკეთესო დამცველი იყო ის ღირსება, სიქველე, რომელიც გაღვივდებოდა პოლიტიკურად აქტიურ საზოგადოებრივ გარემოში. ხატავდნენ რა ზოგად სურათს, საიდელმანი და ჰარფმანი აღნიშნავენ, რომ პროგრესის ეპოქის დაწყებიდან

¹ პოლიტიკური მეცნიერების ისტორიისა და კრიტიკისათვის იხ.: Crick 1959, Somit and Tanenhaus 1984; Janos 1986; Nelson 1989; Almond 1990; Farr and Seidelman 1993; Lowi 1992, 1993; Ross 1993; Easton, Gunnerll and Stein 1995; Farr, Dryzek and Leonard 1995.

მოყოლებული, „პოლიტიკური მეცნიერების ხედვით, ერი-სახელმწიფო შედგება პროფესიონალი ექსპერტებისა და მათი დამცველი, პასუხისმგებლობის გრძნობით განმსჭვალული და ღირსეული დემოკრატიული უმრავლესობისაგან“ (Seidelman and Harpham 1985: 7). საჯარო პოლიტიკას ღრმად აქვს გადგმული ფესვები ამ „მესამე ტრადიციამი“ მისი თანამდევნი წინააღმდეგობებით. აქ იგულისხმება ცენტრალიზებული თუ დეცენტრალიზებული პოლიტიკური ძალაუფლება, პროფესიონალიზმის სათანადო ადგილი თუ საზოგადოებრივი თანამონაწილეობა, მეცნიერების მნიშვნელობა პრობლემის გადაწყვეტის პოლიტიკის ხელოვნებასთან შედარებით.

ა. განსაზღვრებები: სარკმელი ისტორიაში

აღნიშნული წინააღმდეგობები თავს იჩენს საჯარო პოლიტიკის ურთიერთსაპირისპირო განსაზღვრებებში. საინტერესოა, რომ არსებობს მხოლოდ რამოდენიმე განსაზღვრება საჯარო პოლიტიკისა, როგორც ერთიანი დისციპლინის ფარგლებში მოქცეული სფეროსი. ლოურენს მიდმა (Lawrence Mead 1995: 1) გამოკვეთა ამ სფეროს საზღვრები და არსი, როცა აღნიშნა, რომ საჯარო პოლიტიკა არის „პოლიტიკის კვლევის მეთოდი, რომელიც ანალიზებს სახელმწიფოს საზოგადოებრივი მოვლენების პრიზმაში“. ავტორთა უმრავლესობა პირდაპირ მიადგა საკითხს, თუ როგორ განესაზღვრათ „საჯარო პოლიტიკა“ და „პოლიტიკის პროცესი“. ჯეიმს ანდერსონმა შემოგვთავაზა ერთ-ერთი სანიმუშო განსაზღვრება, როდესაც აღნიშნა, რომ პოლიტიკა არის „ქმედებათა მიზანმიმართული კურსი, რომელსაც წარმართავს მონაწილე ან მონაწილეთა ჯგუფი, რათა გაუმკლავდეს საზოგადოებრივი სატკივარის წარმოშობის მიზეზს. საჯარო პოლიტიკას, – წერდა იგი, – ავითარებენ სახელმწიფო სტრუქტურები და მოხელეები“ (James Anderson 1990 : 5).²

² მსგავსად ამისა, ლერი ლინი განსაზღვრავდა პოლიტიკას, როგორც „ხელისუფლების მიერ წარმოებულ სპეციფიკურ ქმედებათა ერთობლიობას, რომლებიც გარკვეულ შედეგებს იძლევა“ (Larry Lynn 1980: 10). საჯარო პოლიტიკის ანდერსენისეული განსაზღვრება

პოლიტიკის პროცესის განსაზღვრებები მეტად განსხვავდება ერთმანეთისგან. ზოგი საჯარო პოლიტიკას ხელისუფლების ყველა ქმედებასთან აკავშირებს. აქ ისინი გამოდიან Staatswissenschaft-ის იდეური მემკვიდრეების სახით, რომელიც პოლიტიკურ მეცნიერებას როგორც მთლიანობას განიხილავს (Spomit and Tanenhaus 1967: 8). მაგალითად, გაი პეტერსი (B. Guy Peters 1986: 6) წერდა, რომ „საჯარო პოლიტიკა არის ხელისუფლებათა აქტივობების ერთობლიობა, წარმოებული პირდაპირ ან სააგენტოების მეშვეობით, რაც ზემოქმედებს მოქალაქეთა ცხოვრებაზე“.³

განსაზღვრებათა უმრავლესობა არ არის ასეთი ყოვლისმომცველი. ისინი ახასიათებენ პოლიტიკის პროცესს, როგორც პრობლემის გადაწყვეტის მცდელობათა ერთობლიობას. ზოგიერთი განსაზღვრება პრობლემის გადაწყვეტის ინდივიდუალურ პროცესს ორგანიზაციულ ჩარჩოში აქცევს. ჯონ დიუიმ (John Dewey 1910/1978) მოგვარდა ასეთი განსაზღვრების შემოტანის პირველი მცდელობა, დაყო რა საჯარო გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ხუთ საფეხურად. ეს საფეხურები იწყებოდა დაბნეულობის შეგრძნებით და გადიოდა პრობლემის ფორმირების, ალტერნატიულ გადაწყვეტათა მოძიების, მათი გამოსავლების განსაზღვრისა და არჩეული ალტერნატივის გამოცდის საფეხურებს. მსგავსად ამისა, პოლიტიკის პროცესის ჰაროლდ ლასველისეული (Harold Lasswell 1971) ფორმულირება აღწერდა მას, როგორც გადაწყვეტილებების მიღების შემოქმედებით პროცესს, რომელიც მოიცავდა რეკომენდაციებს, დანიშნულებებს, შესრულებისადმი მოწოდებას, მის დანერგვასა და დასრულებას.

სხვები პრობლემის გადაწყვეტის ძიებაში თავიანთი შთაგონების წყაროდ სისტემურ თეორიას მიიჩნევდნენ. თეორიის განსაზღვრებები ეფუძნებოდა შესავლებს, გარდაქმნებსა და გამოსავლებს (Easton 1965). მაგალითად, გარი ბრუერი და პეტერ დელაინი (Gary Brewer and Peter deLeon 1983: 9, 17-21) წერდნენ, რომ პოლი-

მოიცავდა ცნებას ხელისუფლების შესახებ, რომელიც უმოქმედობას ირჩევს. ამ საკითხს დაწვრილებით იხილავდნენ ბაჩრაჩი და ბერეცი (Bachrach and Baratz 1993).

³ მსგავსად ამისა, თომას დაი შემდგენაირად ახასიათებდა პოლიტიკას: ეს არის „ყველაფერი, რასაც ხელისუფლება ირჩევს, რომ გააკეთოს, ან არ გააკეთოს“ (Thomas Dye 1984:1).

ტიკა არის საზოგადოების უმნიშვნელოვანესი გადაწყვეტილებებისა და ქმედებების ერთობლიობა, რომელთაც ზურგს უმაგრებს საზოგადოების ფართო თანადგომა და/ან სასჯელის საშიშროება. მათთვის პოლიტიკა იყო სისტემური პროცესი, რომელიც ექვს საფეხურს გაივლიდა: ინიციაცია, წინასწარი შეფასება, შერჩევა, განხორციელება, შეფასება და დამთავრება⁴.

თუკი პროცესის განსაზღვრის მცდელობებს გარედან შეეხედავთ, დავინახავთ, რომ ეს მექანიციკური პროცესია, რასაც ავტორები აქტიურად უარყოფდნენ. დებორა სტოუნმა შემოგვთავაზა პოლიტიკის პროცესში პრობლემის გადაწყვეტის საფეხურების განსაზღვრებათა ისტორიული შეფასება. მან გააკრიტიკა „რაციონალური პროექტი“, რომელიც ჟღერდა ამ განსაზღვრებებში. სტოუნი, უპირველეს ყოვლისა, მიმართავდა არა მეცნიერებს, არამედ საჯარო პოლიტიკის სფეროში მოღვაწე ეკონომისტებს და ამბობდა: პოლიტიკის პროცესი თანმიმდევრულად „მიჰყვება გადაწყვეტილების მიღების რაციონალურ აზრობრივ საფეხურებს... მწარმოებლური მოდელი არ მოიცავს იმას, რასაც მე (სტოუნი) პოლიტიკურ საზოგადოებაში „პოლიტიკის კეთების“ საფუძვლად მივიჩნევ. ბრძოლა იდეების სრულყოფისათვის ... არის მუდმივი ბრძოლა კლასიფიკაციის კრიტერიუმებისთვის, კატეგორიათა საზღვრებისათვის და იმ იდეალის განსაზღვრისათვის, რომელიც ადამიანის ქცევას წარმართავს“ (Deborah Stone 1998 : 7).

ასევე იდეათა ერთობლიობა, რომლებიც საფუძვლად უდევს პოლიტიკის “კეთების” პოლ საბატიერისა და ჰენკ ჯენკინს-სმიტისეულ (Paul Sabatier and Hank Jenkins-Smith 1993) მოდელს, ემყარება კოალიციურ მიდგომას. ისინი თვლიან, რომ პოლიტიკური კურსის შემუშავების განუყოფელი ნაწილია შეხედულებათა ერთიანობის მიღწევა და ბრძოლა წარმოდგენათა სხვა სისტემებთან. სწორედ ეს იყო აარონ ვილდავსკის (Aaron Wildavsky 1987: xv-xxi) შეხედულება. იგი ერიდებოდა „პოლიტიკის ანალიზის“ განსაზღვრას

⁴ ჯეიმს ანდერსენმა განსაზღვრა პოლიტიკის „კეთება“, როგორც „აქტივობათა თანამიმდევრობა, რომელთა შორის შეიძლება გამოიკვეთოს ანალიტიკურად გამორჩეული კატეგორიები. ეს გულისხმობს პრობლემის გამოვლენას და სამუშაო განრიგის ჩამოყალიბებას, პოლიტიკის ფორმირებას, მის მიღებას, განხორციელებასა და შეფასებას“ (James Anderson 1990: 35).

ღვრას და შეწუხებული იყო პოლიტიკური ელიტის შესაძლო პოლარიზაციით. ფაქტობრივად, პოლარიზაცია წარმოადგენდა პოლიტიკის სფეროს მეცნიერების გაგებათა განსხვავებას იმ პირობებში, როდესაც საერთო სტრუქტურულ ჩარჩოში მოქცეული ეს მეცნიერები ერთად ფიქრობდნენ ამერიკის მომავალზე.

მაგრამ ყველა ამ განსხვავების მიუხედავად, სამ ძირითად ტრადიციულ განსაზღვრებას აქვს ერთი ეპისტემოლოგიური მახასიათებელი. თითოეული ყურადღებას ამახვილებს პოლიტიკის პროცესის მართვის ერთიან ხედვაზე, რწმენაზე, რომ მთელი მეტია, ვიდრე მისი ნაწილების ერთობლიობა; რომ ინდივიდები, ინსტიტუტები, ურთიერთობები, იდეოლოგია მნიშვნელოვანია მაშინაც კი, როცა არსებობს წინააღმდეგობრივი აზრი მათ პრიორიტეტულობაზე. თუკი, ძველი ხუმრობისა არ იყოს, ეგზისტენციალიზმი ნიშნავს იმას, რომ „არაფერია ერთმანეთთან დაკავშირებული, ან ყველაფერი ურთიერთკავშირშია“, საჯარო პოლიტიკის სფეროში მოქმედი პოლიტიკის მეცნიერები განეკუთვნებიან კატეგორიას „ყველაფერი ურთიერთდაკავშირებულია“. სტრუქტურულ ორგანიზაციულ კამათში პოლიტიკის მეცნიერთა უმრავლესობა (რომლებიც საჯარო პოლიტიკის სფეროში მოღვაწეობენ) მიზეზ-შედეგობრივ კავშირს ადამიანის შესაძლებლობის ფარგლებში და ასევე მის მიღმა მოიაზრებს.

ამ თვალსაზრისისგან ყველაზე მნიშვნელოვან გადახრას, ჰერბერტ საიმონის ტერმინით, საზოგადოებრივი არჩევანის „ოლიმპიელი“ სპეციალისტებთან ადამიანური საქციელის მიზეზების კვლევის საკითხში ვხვდებით (*Reasons of Human Affairs*, Herbert Simon 1983). საიმონმა, შემდეგში კი ვინსენტ ოსტრომმა (Vincent Ostrom 1989), დაახასიათეს განსხვავებები საზოგადოებრივი არჩევანის სკოლებს შორის. ვილიამ რიკერისა და პიტერ ორდესჰუკის (William Riker and Peter Ordeshook 1973) ყაიდის მკვლევართა ნაშრომები გულისხმობდა პოლიტიკის ფორმირებაში ეგოიზმის მაღალ დონეს, სრულ ინფორმაციას, ყველა ალტერნატივის გათვლის სიცხადესა და თანმიმდევრობას, სურვილების მაქსიმიზაციას. ისინი საბაზრო პრობლემების მოსაგვარებლად უფრო ვარგოდა, ვიდრე ინსტიტუციური პრობლემების გადასაწყვეტად. თუმცა ელინორ ოსტრომის (Elinos Ostrom 1986) და სხვათა კვლევებმა შეასუსტა ინფორმაციის სრულყოფილების (სანდოობის) პირობა (იმავედროულად კი თანამიმდევ-

რობის და მაქსიმიზაციის დაშვებაც), წამოწია რა წინ ინდივიდის ქცევასა და ორგანიზაციულ ქმედებათა შორის ურთიერთკავშირის საკითხები. საბოლოო ჯამში, საზოგადოებრივი არჩევანის სკოლა პოლიტიკის პრობლემათა დაძლევათ უფრო დაინტერესებულია, ვიდრე საჯარო პოლიტიკის, როგორც პროცესისა და სფეროს, განსაზღვრით.

ბ. პოლიტიკის სფეროს სტრუქტურა

საჯარო პოლიტიკის ისტორია უფრო განსჯის ისტორიაა, ვიდრე ისტორია იმ სფეროსი, რომელიც შედგება იდეების, ინსტიტუტების, ჟურნალებისა და საკვანძო რესურსების კონტროლისაგან. ასეთი ხელმოსაჭიდი კეტეგორიების სიმცირე საჯარო პოლიტიკის სფეროს მნიშვნელოვანი თავისებურებაა. ამერიკის პოლიტიკური მეცნიერების ასოციაციის (*American Political Science Association*) საჯარო პოლიტიკის სექცია შეიქმნა 1983 წელს, როგორც ამ დისციპლინის ვერტიკალურად შემაკავშირებელი ნაწილი. პოლიტიკურ კვლევათა ორგანიზაცია (*Policy Studies Organization*), რომელიც პოლიტიკურ მეცნიერთა დამოუკიდებელ ჯგუფს წარმოადგენდა, დაარსდა 1971 წელს. თუმცა მემკვიდრეობითობის მექანიზმის არარსებობამ შეზღუდა მისი, როგორც ამ სფეროს განმავითარებელი ფაქტორის, შესაძლებლობა.

საჯარო პოლიტიკის სფეროში გამოქვეყნებული ნაშრომების ფრაგმენტულობა გამოხატულებათ ამ სფეროს მრავალმხრივი, სხვადასხვა წყაროდან წარმოშობისა და იმ ფაქტისა, რომ საჯარო პოლიტიკაში არ არსებობს იდეებისა და მიდგომების ავტორიტარული მსაჯული. სხვა საკითხია, კარგია ეს თუ ცუდი. პოლიტიკის სფეროს სპეციალისტებისათვის, რომლებსაც ამ დისციპლინასთან მიკუთვნებულობის გამმაფრებული შეგრძნება აქვთ, არაფერი არის ისე ფასეული, როგორც საჯარო ადმინისტრაციის მაცნე (*Public Administration Review*). პოლიტიკური მეცნიერების უმნიშვნელოვანესი ჟურნალები დროგამოშვებით ბეჭდავენ სტატიებს საჯარო პოლიტიკაში. ამერიკული პოლიტიკური მეცნიერების მაცნე (*American Political Science Review*) აქვეყნებს სტატიებს რუბრიკით „ამერიკული

პოლიტიკა“ (*American Politics and Policy*). თუმცა ეს კატეგორია საკითხების ძალიან ფართო სპექტრს მოიცავს.⁵

პოლიტიკაში რამდენიმე ზოგადი თეორიული ჟურნალი არსებობს (*Policy Sciences, Policy Studies Journal, Policy Studies Review* და *the Journal of Policy Analysis and Management*), მაგრამ არც ერთი მათგანი არ ფინანსდება ისეთი ოფიციალური ორგანოს მიერ, როგორცაა ამერიკის პოლიტიკური მეცნიერების ასოციაცია (APSA), მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკის სფეროს მკვლევარი მეცნიერები სისტემატურად აქვეყნებენ სტატიებს ამ ჟურნალებში და ჩართულნი არიან რედაქტირების პროცესში. ზოგადი ჟურნალების სიმცირეს იმ მეცნიერებისთვის, რომლებიც საჯარო პოლიტიკის სფეროში მოღვაწეობენ, კომპენსირებას უკეთებს ათეულობით დარგობრივი ჟურნალი, მაგალითად, *ჟურნალი ჯანდაცვის პოლიტიკის და კანონის შესახებ* (*Journal of Health Politics, Policy and Law*). ეს გამოცემა თავს უყრის ჯანდაცვის სფეროში მომუშავე პოლიტიკის მეცნიერებს. მსგავსად ამისა, რამდენიმე ჟურნალი ფოკუსირებულია პოლიტიკის პროცესის კონკრეტულ საფეხურებზე, მაგალითად, *კვარტალური შეფასება* (*Evaluation Quarterly*) და *შეფასებათა კვლევის წელიწადული* (*Evaluation Studies Review Annual*).

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია იდეათა გაცვლა-გამოცვლა, რაც ზრდის ელიტის მგრძობელობას. მაგალითად, ისეთი პოპულარული ჟურნალები, როგორც არის *The Atlantic, The New Yorker, The Nation, Commentary, Policy Review, The Public Interest* და *Tikkun* ხვეწენ მკითხველი ელიტების იდეებს. 1992-1994 წლებში ამერიკის ჯანდაცვის დაზღვევის რეფორმის კრახის განაალიზებისას თედა სკოპოლა (Theda Skocpol 1996) აღწერდა, თუ რა როლი შეასრულა ვილიამ კრისტოლის პოლიტიკურმა წერილებმა, გამოქვეყნებულმა *მემკვიდრეობის ფონდის პოლიტიკის მაცნეში* (Heritage Foundation’s Policy Review).

⁵ წიგნებსა და სტატიებზე თვალის ერთი გადავლება ნათელს ხდის ამ სფეროს მრავალფეროვნებას. მაგალითად, დევიდ პრაისის (David Price 1987) კლასიკური სტატია „პოლიტიკის კეთება“ კონგრესის კომიტეტებში: გარემო ფაქტორების ზეგავლენა: განეკუთვნება თუ არა იგი საკანონმდებლო სფეროს, რადგან იგი ეხება კონგრესს, თუ პოლიტიკის სფეროს, რადგან იგი ავითარებს თეორიას პოლიტიკის პროცესსა და მის შინაარსს შორის ურთიერთკავშირის შესახებ?

სწავლება საზოგადოებრივი ინტერესების ჩამოყალიბების-თვის საჯარო პოლიტიკის სფეროს გამოყოფის კიდეც ერთი ფაქტორია, რადგან პოლიტიკური მეცნიერება როგორც დისციპლინა სტუდენტებს არ აძლევს პრობლემათა გადაწყვეტის სფეროში განათლებას. დონ პრაისი (Don Price 1965), აღწერდა რა მეცნიერების სოციალურ ორგანიზაციას, აცალკავებდა „მეცნიერულ ნაწილს“, რომლის მიზანია ცოდნის გამოვლენა და „პროფესიულ ნაწილს“, რომელიც ცდილობს ცოდნა პრაქტიკულ სოციალურ პრობლემებს მიუსადაგოს. პოლიტიკის მეცნიერების ლიბერალურად განწყობილი განყოფილებები ასწავლიან საჯარო პოლიტიკას უმაღლესი სასწავლებლების სხვადასხვა დონეზე, მაგრამ ისინი არ აძლევენ განათლებას, რომელიც უბიძგებს მოქმედებისკენ. განათლების ის ნაწილი, რომელიც მოქმედებისაკენ არის მიმართული – განათლება საჯარო პრობლემების გადაწყვეტისათვის – იხვეწება 1920-იანი წლებიდან მოყოლებული, მეტადრე პოლიტიკური მეცნიერებების განყოფილებათა მიღმა საჯარო ადმინისტრაციის პროგრამებსა და პოლიტიკის სკოლებში (Stokes 1994; Barzeley and Kaloolian 1990; Crecine 1982).

ნათელია, რომ საჯარო პოლიტიკის სფერო უძლიერესი ცენტრიფუგული ძალების ზეგავლენას განიცდის. გამაერთიანებელი ინსტიტუცია არ არსებობს, ამიტომაც აკადემიურ დისკურსს აკავშირებს პოლიტიკური მეცნიერების სწავლების ზოგადი პრაქტიკა და საერთო ინტერესი ოთხი იმპერატივისადმი (ვთლიანობა, შედეგობრიობა, სარგებლიანობა და დემოკრატიულობა). მრავალთათვის შემაკავშირებელია ექსპერტიზის არსებული პრაქტიკის განვითარებაც. ამ აკადემიურ დისკურსს შეგვიძლია თვალი გავადევნოთ პოლიტიკის მეცნიერების ისტორიის მთელ მანძილზე, მაგრამ გაუვალ ბილიკებზე გზის გაკვლევა სიფრთხილეს მოითხოვს, რადგან დიდია დაბნევის საფრთხე. სინამდვილეში ამ სფეროს ისტორია ძალზე ქაოსურია და დახლართული, უკვე არსებული იდეები დავიწყებასემღევა და თავიდან იბადება, თაობიდან თაობას გადაეცემა.

გ. ისტორია: შეიმეცნე სამყარო და შეცვალე იგი

შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო პოლიტიკის სფეროში ყველაზე მნიშვნელოვანია ბრძოლა იმისათვის, რომ შეიმეცნოს სამყარო და იმავდროულად შეცვალოს იგი. ისეთი მეცნიერები, როგორებიც იყვნენ ჯონ დიუვი, ჩარლზ მერიანი, ჰეროლდ ლასველი, ჰერბერტ სიმონი, ჩარლზ ლინდბლუმი და აარონ ვილდავსკი, მიუხედავად იმისა, რომ განსხვავებულ დროს მოღვაწეობდნენ და სხვადასხვა პოზიციაზე იდგნენ, ებმებოდნენ ამ ბრძოლაში. ამ სფეროს წარმომადგენლები ცდილობენ პოლიტიკის გაგებასა და ახსნას იმ მეთოდებით, რომლებიც მცირედ მაინც ემსგავსებოდა ერთმანეთს (Chowdhury and Nelson 1994). მათ ასევე სჯერათ გამოყენებითი მეცნიერების ძალისა ისევე, როგორც ექსპერიმენტსა და თეორიას შორის არსებული კავშირისა.

მეცნიერებისათვის ამ ზოგადი კავშირის და მეცნიერების გამოყენების შესაძლებლობის ძიება საკმაოდ ღირსეულ მიზნებს წარმოადგენს. თუმცა ეს პოლიტიკის მეცნიერების ერთადერთი მიზანი როდია, უფრო მეტიც, ხშირად ეს ძირითადი მიზანი არც კი არის. უფრო მეტად თუ არა, ამდენადვე მძლავრია წმინდა მეცნიერული იმპერატივი, რომელიც უნივერსალურ ჭეშმარიტებას ეძებს და მტრულად არის განწყობილი გამოყენებითი ცოდნის მიმართ.

საჯარო პოლიტიკის სფეროს მთელი დისკურსი ამ ორ მიდგომას შორის ჭიდილია. ამიერიდან, შემეცნების სხვა ფორმებთან და საჯარო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში განსჯის როლთან შედარებით, უპირატესობა მეცნიერების უზენაესობას ენიჭება. ვინც მეცნიერულ მიდგომას უჭერდა მხარს (William Bennett Monroe; G.E.G. Catlin), მიიჩნევდა, რომ ემპირიზმი, რომელსაც ფიზიკა იყენებს, პოლიტიკური ჭეშმარიტების შემეცნების საუკეთესო საშუალებაა. ეს ჭეშმარიტება ან თავად გამოვლინდება, ან პრაქტიკაში მისი დანერგვა სხვათა საქმეა. ნორმატიული ფილოსოფიის არაერთი მიმდევარი, მათთან ერთად კი ისინიც, ვისაც „პოლიტიკის კეთება“ უფრო მნიშვნელოვნად მიაჩნია, ფიქრობენ, რომ გარკვეული საკითხების გადასაჭრელად ემპირიული მეთოდები უფრო მოსახერხებელია. თუმცა პოლიტიკის ანალიზისათვის არსებული იარაღის არსენალი გაცილებით უფრო მდიდარია, ვიდრე არასრულყოფილად გამოყენებული მეცნიერული მეთოდი. ეს იარაღი გულისხმობს: სახელმწიფოს გამოცდილების მნიშვნელოვნებას, სა-

მოქალაქო აქტივობას და ზოგიერთისთვის -- მონაწილეობას სოციალური ცვლილებების სახალხო პოლიტიკაში. ამგვარი გამოცდილება არა მარტო ამდიდრებს მკვლევრის (და მოქალაქის) შემეცნებას პოლიტიკური ცხოვრების შესახებ, არამედ იძლევა დამატებით იარაღს თუ არა, უნარს პოლიტიკური განსჯისათვის.

დოროთი როსი (Dorothy Ross 1991; 1993) აღნიშნავდა, რომ ყველა სოციალური და ბიჰევიორისტული მეცნიერება დაფუძნების პერიოდში ერთ მთავარ პრობლემას ეჯახებოდა: სამყარო უნდა შევიმეცნოთ და ამავდროულად მასში გარკვეული ცვლილებებიც შევიტანოთ. ამ დისციპლინის ჩამოყალიბების პირველ ათწლეულში, ვიდრე მეცნიერული მიდგომა სრულად არ გაბატონდა, პოლიტიკური მეცნიერები ცდილობდნენ, ეპოვნათ კავშირი ბუნებისმეტყველური მეცნიერებების კანონებსა და სოციალურ მეცნიერებას შორის მათი ისტორიული საფუძვლებისა და მორალური ფილოსოფიის დარღვევის გარეშე. ვუდროუ ვილსონი (Woodrow Wilson 1887/1994: 40) ცდილობდა დაეკავშირებინა ისტორია, ფილოსოფიური საკითხები, შედარებითი პოლიტიკური ფუნქციონალიზმი და ადმინისტრირების მეცნიერება. ფაქტობრივად, ვილსონის ინტერესი ამ მეცნიერების მიმართ, „საბუღალტრო“ მეთოდზე დაყრდნობით, ეფუძნებოდა წუხილს საჯარო ბიუროკრატის კორუმპირებულობის გამო და ბიზნესის მეთოდის გამოყენების შესაძლებლობის რწმენას.

ადმინისტრირების გამოყოფა “პოლიტიკისაგან” (policy) (ამ ტერმინის ვილსონისეული გაგებით) და რწმენა, რომ მმართველობით გამოცდილებას უეჭველ ჭეშმარიტებამდე მივყავართ, საჯარო პოლიტიკის ფორმირების პირველი წანამძღვარი იყო. დარგის ისტორიის ჩამოყალიბებისას მისი ნორმატიული ბაზა არ იპყრობდა დიდ ყურადღებას. ვილსონისათვის, ფრანკ გუდნოუისა (Frank Goodnow – ამერიკის პოლიტიკური მეცნიერების ასოციაციის პირველი პრეზიდენტი) და ბევრი სხვისთვის, თანამედროვე სახელმწიფოს პროფესიული ადმინისტრაციული პოტენციალის ჩამოყალიბება ისევე მნიშვნელოვანი იყო, როგორც პოლიტიკური მეცნიერების კვლევა. ბიუროკრატები, როგორც წესი, კორუფციაში ჩაბმულ ადამიანებად აღიქმებოდნენ. ამიტომ პოლიტიკისა და ადმინისტრირების გამიჯვნა პოტენციურად ის იარაღი იყო, რომელიც

ხელს შეუწყობდა პოლიტიკური ანალიზისა და რეკომენდაციის ურთიერთკავშირს, ასევე მისი შედეგების გამოყენებას პრაქტიკაში.

თუმცა საზოგადოებრივმა ძალებმა და დისციპლინის შენების პროცესმა პოლიტიკის სხვა გაგება შემოიტანა. პროგრესულმა რეფორმებმა სოციალური სფეროს მეცნიერები მნიშვნელოვან ფიგურებად აქცია ეროვნულ დებატებში ეკონომიკისა და სახელმწიფოს კავშირის შესახებ. უნივერსიტეტების (ასევე სოციალური ანალიზის ჩატარების უნარი მქონე დამოუკიდებელი ჯგუფების) ზრდამ შეცვალა პიროვნული და სოციალური პოზიცია იმ პოლიტიკური მეცნიერებისა, რომლებიც მოღვაწეობდნენ ხელისუფლების გარეთ და ქმნიდნენ ცოდნას სახელმწიფოს შესახებ. ეს შესაძლებლობა მთლიანად შეესაბამებოდა კრიტიკულ დებულებებს, რომელთაც პროგრესიზმის მისამართით აყენებდნენ და რომლებიც საბოლოოდ ჩამოყალიბდა 1887 წელს ვილსონის ცნობილ ნაშრომში *მმართველობის კვლევა* (Wilson, 1993). 1920 წლისათვის მძლავრად ფესვგადგმულმა საუნივერსიტეტო მეცნიერებამ ინტერპრეტაციისა და რჩევის მიცემის მიზნით ახალი სტანდარტები შექმნა.⁶ ზოგადი ცოდნის არსებობა კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი გახდა და მის მნიშვნელობას აძლიერებდა უმაღლესი განათლების მზარდი და ძლევამოსილი სისტემა. XX საუკუნის მეორე ათწლეულისთვის პოლიტიკურ მეცნიერებაში მოღვაწე მკვლევრებს როგორც კორპორატიული ინტერესების მქონე პროფესიონალებს მტკიცე პოზიციები ეკავათ უნივერსიტეტებსა და სამთავრობო ორგანოებში, ამასთან ხშირად მეცნიერთა და ხელსუფლების წარმომადგენელთა მიზნები ხშირად შეუთავსებელი იყო.

როგორ შეიძლება დავახასიათოთ პოლიტიკური მეცნიერება ომებს შორის პერიოდში? მართალია ამ სფეროში მოღვაწე მეცნიერები უფრო წინასწარ იყვნენ, ვიდრე ბეკონის მიმდევარი ემპირისტები, მაგრამ მეტაფიზიკურ რეალისტებად რჩებოდნენ. მათ აითვისეს ბეკონიზმის მემკვიდრეთა მჭვრეტელობითი მიდგომა და შეაჯერეს იგი ნიუტონისეული განზოგადების იმედთან, რომელიც ვლინდებოდა დისკუსიებში „ეკონომიკური ადამიანისა“ და „პოლიტიკური ადამიანის“ შესახებ. ვინც ემპირიკოსთა უკიდურეს

⁶ სციენტისში ასევე წარმოდგენდა ჯეიბის პოლიტიკურად არაპოპულარული რჩევისათვის I მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში, როდესაც ბატონობდა ნატივიზმი და ანტიკომუნიზმი.

შტოს განეკუთვნებოდა, მხარს უჭერდა ცოდნის ისეთ ფილოსოფიას, რომელიც მეტაფიზიკურ რეალიზმს ემყარებოდა (ცხადია, ისინი საკუთარ თავს ამ ტერმინით არ ახასიათებდნენ). ყოველივე ეს გულისხმობდა, რომ არსებობს სამყაროს რეალური სტრუქტურა, რომლის შემეცნება შესაძლებელია მეცნიერულად. ეს სამყარო, მიუხედავად იმისა, ვიცნობთ მას თუ არა, მაინც არსებობს (Nussbaum 1992: 206; მეტაფიზიკური რეალიზმის საკითხებისათვის იხ. Puntam 1978).⁷

ჩარლზ მერიამმა (Charles Merriam) ამ ძალთა შორის გამოავლინა ერთი მიმართულება, რომელმაც შემდგომში საჯარო პოლიტიკის სფეროს ფორმა განსაზღვრა. თავის ნაშრომებში *პოლიტიკის შემეცნების თანამედროვე მდგომარეობა* (Present State of Politics 1921) და *პოლიტიკის ახალი ასპექტები* (New Aspects of Politics 1925), მერიამი პოლიტიკური მეცნიერების ისეთ სქემას გვთავაზობდა, რომლის ცენტრში ცალკეული ადამიანის ქცევა იდგა. ეს სქემა არათუ ეფუძნებოდა სტატისტიკურ მონაცემებს, არამედ მისი გამოყენებისას გაითვალისწინებოდა, თუ როგორ მოქმედებდა ინდივიდზე ჯგუფური ინტერესები და რას ნიშნავდა დემოკრატიისთვის პიროვნული ქცევა და მრწამსი. მაშინ, როცა დისციპლინის ისტორიკოსებმა (სომიტი და ტანენჰაუსი; Somit and Tanenhaus 1967: 113) ყურადღებას ამახვილებენ იმაზე, რომ მერიამმა „გამოკვეთა ის მიმართულება, რომელიც შემდგომში ბიჰევიორიზმად ჩამოყალიბდებოდა“, ამავე დროს სწორედ მისი პრაქტიკული ასპექტები, მისი აქცენტი პრობლემის გადაწყვეტაზე, მისი განდგომა მეცნიერებისა და აკადემიური კარიერიზმისაგან აქცევს მერიამს ასეთ მნიშვნელოვან ფიგურად საჯარო პოლიტიკის სფეროში. მართალია, მერიამმა და ჰაროლდ გოსნელმა (Harold Gosnell 1924) ისეთ ნაშრომებში, როგორიცაა *არჩევანის უარყოფა: მიზეზები და მეთოდები* (*Non-voting, Causes and Methods*), დახატეს ძნელად გამოსაყენებელი მეცნიერული მეთოდი (როგორც ნეიტრალური მიდგომა), მათი დასკვნითი ნაწილი ერთობ მგზნებარე და პრაქტიკულია. სწორედ

⁷ მეტაფიზიკური რეალიზმი არის პოზიცია, რომელიც მისაღებია რელიგიური და მორალური ფილოსოფოსებისთვისაც. რეალური სამყარო ღმერთის შექმნილია. სწორედ იგი იცნობს სრულად სამყაროს მოწყობას, რელიგიური სწავლება კი ეხმარება პიროვნებას, ამოიცნოს ღმერთის კანონები ფიზიკურ სამყაროში.

ამით გადაურჩა მერიამი იმ სკეპტიციზმს, რომელიც სხვა მეცნიერებს ხვდათ წილად. მან დაგვიტოვა პრინციპი *მეცნიერება და მისი გამოყენებადობა*, რომელიც დღესაც წარმართავს საჯარო პოლიტიკას.

მერიამი სხვა მიზეზებითაც შეიძლება ჩაითვალოს საჯარო პოლიტიკის ისტორიის ცენტრალურ ფიგურად. გარდა იმისა, რომ ის თავდადებით იდგა მეცნიერების სამსახურში, მან გააძლიერა საჯარო ადმინისტრაციის სფერო, მუშაობდა რა ბრაუნლოუს კომიტეტში (Brownlow Committee), რომლის რეკომენდაციები (1937) ხელს უწყობდა უფრო პროფესიონალური და მართვადი ფედერალური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას. მართლაც, დონალდ კეტლიმ (Donald Kettl 1993: 410) ამ პერიოდის შესახებ აღნიშნა, რომ საჯარო მოხელეები, რომლებიც ომის წარმართვაში ხელისუფლების დასახმარებლად ვაშინგტონში გაემგზავრნენ, „გაწვრთნეს მართვისადმი მეცნიერული მიდგომით, რომელიც პოლიტიკოსებს ნაკლებ მნიშვნელობას ანიჭებდა“. ნაშრომში *სამოქალაქო განათლება ამერიკის შვერთებულ შტატებში (Civil Education in the United States 1934: 125)* მერიამი საუბრობდა „პროპაგანდის, მასების ორგანიზების მანიპულირების, სიმბოლიზმისა და თავად სამოქალაქო განათლების“ მნიშვნელობაზე, ასევე „მმართველების, წესების, წარმომადგენლობითი ინსტიტუტების ქმედებების“ გაგებაზე, იმ პირობებში, თუ მოქალაქეები შეძლებდნენ დემოკრატიაში ხალხის საბოლოო ძალაუფლება ამოეცნოთ და შეესისხლხორცებინათ ეს გაგება⁸.

შესაძლოა, საჯარო სექტორის ისტორიაში მერიამი, სხვებთან შედარებით, მაღლა აყენებდა სხვადასხვა წყაროდან მოპოვებულ

⁸ მერიამი დიდ პატივს სცემდა პროფესიონალ ფსიქიატრებს, სოციალურ მეცნიერებს, ექიმებს და სოციალურ მუშაკებს, რომლებსაც მეცნიერული საჯარო პოლიტიკის მონაპოვრის მასებამდე მიტანა შეეძლოთ. მის პოზიციას აძლიერებდა ის, რომ სჯეროდა ძლიერი სამოქალაქო თანამონაწილეობისა და განსწავლულთა მმართველი როლის. მის მიერ შემოტანილმა ტერმინმა – „ინფორმირებული თანამონაწილეობა“ – არარეალურად მაღალი სტანდარტები დააფუძნა, მაგრამ მოთხოვნებიც ასეთივე იყო. სამოქალაქო განათლებაზე საუბრისას მერიამი აგრეთვე მიუთითებდა ისეთ ფაქტორებზე, როგორცაა საერთაშორისო ეკონომიკურ დეპრესია, საერთაშორისო ფაშიზმი და კომუნიზმი.

ცოდნას – ფუნდამენტურ მეცნიერებას, რომელიც მონურად არ იმეორებდა საბუნებისმეტყველო მეცნიერების მეთოდებს; ცოდნას, რომელიც მომდინარეობდა და გამოიყენებოდა პრაქტიკაში და სამოქალაქო თანამონაწილეობას, რაც ძლიერი დემოკრატიის წინაპირობა იყო. ის არ ამახვილებდა ყურადღებას საჯარო პოლიტიკაში სოციალური მოძრაობების წყაროებზე. დოროთი როსი აღნიშნავდა, რომ ამ პერიოდში მსგავს გამოკვლევებში უმთავრეს როლს ასრულებდა არა იმდენად პოლიტიკური მეცნიერება, რამდენადაც სოციოლოგია და ეკონომიკაც კი. პოლიტიკური მეცნიერების მკვლევრებმა მხოლოდ 1960 წლების აღმავალი სოციალური მოძრაობების პერიოდში განასხვავეს პოლიტიკური პროცესი, რომელსაც ეფუძნებოდა სოციალურ მოძრაობას და არა ინტერესთა ჯგუფებს (Nelson 1984; Evans and Nelson 1989; Mansbridge 1984).

ჰაროლდ ლასველი, მერიამის სტუდენტი ჩიკაგოს უნივერსიტეტში და პოლიტიკური მეცნიერებისადმი ფსიქოლოგიური მიდგომის დამცველი, კიდევ ერთი გამოჩენილი მოაზროვნეა საჯარო პოლიტიკის დისკურსის ისტორიაში. იგი იყო პრაგმატიკოსი, როგორც დიუი და მსგავსად მერიამისა, თვლიდა, რომ მეცნიერება სათანადოდ ემსახურება საჯარო პოლიტიკას. ლასველის ძირითადი ღვაწლი იმაში მდგომარეობს, რომ მან პოლიტიკის კეთების პროცესის ცენტრში მოაქცია მკვლევარი მსგავსად მერიამისა, რომელმაც თავისი კვლევების ცენტრალურ ფიგურად ცალკე პიროვნება აქცია. 1940-იან წლებში ლასველმა დაამკვიდრა ფრაზა „პოლიტიკის მეცნიერებები“ (policy sciences) და თავის წიგნში *პოლიტიკის მეცნიერებები* (*The Policy Sciences 1951*) ეს ფრაზა პოლიტიკური დისციპლინის ნაწილად აქცია. ეს წიგნი მან დანიელ ლერნერთან (Daniel Lerner) ერთად დაწერა. ამ ტერმინის არსი ასახა 1971 წელს ნაშრომში *პოლიტიკის მეცნიერებათა წინასწარი ხედვა* (*A Pre-View of the Policy Sciences*)⁹. ამავე წელს იუზკელ დრორმა (Yehezkel Dror) გამოაქვეყნა *პოლიტიკის მეცნიერებების დიზაინი* (*The Design of Policy Sciences*), რომელშიც აღწერილია როდის და

⁹ რობერტ ლაინბერი (Robert Lineberry 1982) დასძენს, რომ პოლიტიკის მეცნიერებებს ორმაგი საფუძველი აქვს: ჰაროლდ ლასველის დემოკრატიული ჰუმანიზმი და ოპერაციული თეორიის ტექნიკური საჭიროება, რაც ტიალინგ კუპმანსმა (Tjalling Koopmans) გააქვეყნა.

როგორ შეიძლება ამ მეცნიერებების გამოყენება რეალური პრობლემების გადასაწყვეტად.

გარკვეულწილად, ჰაბერმასისეულ სტილში, ლასველს სჯეროდა დემოკრატიის მნიშვნელობისა საჯარო ცხოვრების დისკურსში. მას სწამდა, რომ კარგი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები ყალიბდება დისკუსიებსა და ექსპერიმენტებში, მეტადრე ინფორმირებულ გადაწყვეტილების მიმღებთა შორის, ხოლო კარგი გადაწყვეტილება მნიშვნელოვანია მრავალდისციპლინარული, კონტექსტით განსაზღვრული პოლიტიკის ანალიზისათვის. რობერტ დალი და ჩარლზ ლინდბლომი (Robert Dahl and Charles Lindblom 1953/1976) როგორც ერთობლივ, ისე დამოუკიდებლად დაწერილ ნაშრომებში, უფრო ფართოდ უყურებდნენ საკითხს, თუ როგორ უნდა განხილულიყო დემოკრატიის განვითარებისათვის მნიშვნელოვანი პრობლემები. ლინდბლომი თავის ნაშრომებში (Lindblom 1959; 1965) ყურადღებას ამახვილებდა პოლიტიკოსების ურთიერთობათა ოპერატიულობასა და პერსონალიზმზე და იმ იდეაზე, რომ დაუშვებელია ყოველდღიური პრობლემების ჯეროვნად შეუფასებლობა. ლასველიც და ლინდბლომიც არ იზიარებდნენ საზოგადოებრივი აზრის მიმართ საერთო იმედგაცრუებას, რაც გაავრცელა უოლტერ ლიპმანის ნაშრომებმა (Lippmann 1922; 1925) და რასაც პროგრესულად მიიჩნევდა, ხოლო შემდეგ ხმაურიანმა რადიომ და ტელევიზიამ ამერიკულ პოლიტიკურ დებატებში კვლავ შემოიტანა.

საინტერესოა აღინიშნოს, რომ თუკი ლასველი დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდა საჯარო განხილვებს, დრორი განსაკუთრებით აღნიშნავდა სახელმწიფო ექსპერიმენტის, როგორც დამცავი ჯგირის, მნიშვნელობას პოლიტიკურად გაუმართავი მეცნიერების წინააღმდეგ. უკვე საყოველთაოდ ცნობილ ნაშრომში დრორმა (1971: 19-23) ჩამოთვალა პოლიტიკის სუბიექტები – სოფლის მეურნეობა, თავდაცვა, და მსგავსნი – და ის სფეროები, რომლებშიც ბიჰევიორისტული მეცნიერებები „უსარგებლო“, „სასარგებლო“ და „ძალიან სასარგებლოა“. საბოლოო ჯამში, დრორი ასკვნიდა, რომ გადაწყვეტილებები მეტაპოლიტიკის სფეროში (მაგალითად, სამხრეთ აფრიკის ახალი კონსტიტუციის ფორმა ან გადასახადების ნაერთი დონე) ყოველთვის ძალზე პოლიტიზირებულია. პოლიტიკის მეცნიერებები სასარგებლოა საშუალო დონის პრობლემების მოსაგვარებლად, როგორც იყო პარლამენტის გარკვეულ ქმედებათა შე-

დეგების პროგნოზირება ან რაიმე საგადასახადო წარდგინების ეკონომიკური გავლენის შეფასება. დროის წიგნი აფრთხილებს, რომ ტექნიკური საშუალებების მეშვეობით არ შეიძლება საზოგადო ღირებულებების გამოვლენა.

ჰერბერტ საიმონი საწინააღმდეგო გზას ადგას. მისი ნაშრომი *ადმინისტრაციული ქცევა* (Simon 1947) ცდილობს გაარკვიოს, თუ რა უდევს საფუძვლად იმ ადამიანთა ქცევას, რომლებიც გადაწყვეტილებას იღებენ. საიმონს უნდოდა შეემუშავებინა ორგანიზაციებში გადაწყვეტილების მიღების მეცნიერება. მისმა კვლევამ, რომელმაც გარდატეხა მოახდინა, გამოავლინა, რომ ინფორმაციის ძიებისას ადამიანები ჩაკეტილ წრეზე ტრიალებენ და ცალკეული ადამიანები იღებენ შეზღუდულად რაციონალურ გადაწყვეტილებებს წინასწარ შეკრებილი ინფორმაციის საფუძველზე. დუგლას ტორჯერსონის აზრით, საიმონის კვლევები წარმოადგენდა იმ გზების ძიებას, თუ როგორ უნდა გადაილახოს ადამიანის შეზღუდული უნარები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში: „საიმონის მოღვაწეობის მთელი მრწამსი იმ საშუალებების მოძიებაა, რომლებიც ადამიანის შეზღუდულ გონიერებას შეუთავსებს გადაწყვეტილების მიღების სისტემის უფრო რთულ ორგანიზაციულ რაციონალობას... საიმონი განსაკუთრებით აღნიშნავს, რომ შესაძლებელია შეიქმნას გადაწყვეტილებათა მიღების პროგრამირებული პროცედურები, რომლებიც ჩაენაცვლება არაპროგრამირებულ გადაწყვეტილებებს“ (Duglas Torgerson 1995: 241). უკეთესი პოლიტიკური გადაწყვეტილების ძიებას პოლიტიკის ანალიზის ტექნიკური მიდგომის გზით რამდენიმე განმტობება აქვს. ეკონომისტებს შორის ედით სტოკი და რიჩარდ ცეკჰაუზერი (Edith Stokey and Richard Zeckhauser 1978) რომლებიც წიგნში *პოლიტიკის ანალიზის შესავალი* მიჰყვებოდნენ საიმონის მიერ გაკვალულ გზას, პოლიტიკის მეცნიერებათა სფეროში კი მის მიდგომას აგრძელებენ ნაშრომის *პოლიტიკის ანალიზის სამყარო* (Heineman et al 1990) ავტორები რობერტ ჰაინემანი, უილიამ ბლუმი, სტივენ პიტერსონი და ედვარდ კირნი (Robert Heineman, William T. Bluhm, Steven Peterson, Edward Kearny).

თუკი საიმონმა და სხვებმა წარმოაჩინეს პოლიტიკის ტექნიკური ანალიზის ღირებულება, დევიდ კირპმა (David Kirp 1992) წინ წამოსწია დემოკრატიული უნდობლობის საკითხი, რომელიც ხშირად თან ახლავს ასეთ ანალიზს. კირპი აღნიშნავდა, რომ სოცი-

ალური კეთილდღეობის რეფორმებთან დაკავშირებით პოლიტიკის ანალიზის გამოყენება ხშირად საკმაოდ სოლიდურ შედეგებს იძლეოდა. მას მივყავდით გადაწყვეტამდე, რომელიც პოლიტიკური მხარდაჭერის პირობებში გააუმჯობესებდა ღარიბი ქალების მდგომარეობას და შეამცირებდა მათ დამოკიდებულებას საზოგადოებაზე. მაგრამ არაპოპულარული პრობლემების საშუალო და გრძელვადიან გადაწყვეტას არ აქვს პოლიტიკური მხარდაჭერა. „რესპუბლიკელები, – აღნიშნავდა კირპი 1992 წლის დამდეგს, – სოციალური კეთილდღეობის მოწყობისას ყველაფერს ერთმანეთში ურევდნენ – ვილი ჰორტონს, დროშას და სამოქალაქო თავისუფლებათა ამერიკულ კავშირს (ACLU)“ (Kirp 1992: 695). ფაქტობრივად, კირპი იზიარებს ხალხის მედისონისეულ გაგებას. სამწუხაროდ, პოლიტიკის ტექნიკური ანალიზი აუცილებელი, მაგრამ სუსტი დამცავი ჯებირია მოზვირთებული საჯარო პოლიტიკის საკითხების გადასაწყვეტად მენეჯერული მიდგომის გაძლიერება და ინტერესი სამოქალაქო განათლების მიმართ გარკვეულად ეწინააღმდეგება ტექნოკრატიულ სკოლას, რომელიც პოლიტიკის გაუმჯობესებას პრაქტიკის მეშვეობით ცდილობს. საჯარო ადმინისტრაციაზე ვუდროვ ვილსონის შეხედულების საწინააღმდეგოდ, სახელმწიფო მენეჯმენტი ცდილობს დაადგინოს კავშირი პოლიტიკოსებსა და ბიუროკრატებს შორის. სწორედ ამ დილემას განიხილავდა აარონ ვილდავსკი ნაშრომში *ვუთხრათ სიმართლე ხელისუფლებას* (*Speaking Truth to Power* 1978). ვილდავსკის წიგნში, რომელიც პირველად 1979 წელს დაიბეჭდა, აღწერილია პოლიტიკის ანალიზის შეცდომები, რომელთა თვითმხილველიც ავტორი ვიეტნამში იყო, ასევე პრობლემები “დიდი საზოგადოების” პროგრამებში, რომელთა გადასაწყვეტადაც ცოდნის სოციოოილიგია და ძალაუფლების სოციოლოგია მოიშველიეს. მისი აზრით, ვერანაირი ანალიტიკური წიაღსვლები ვერ გადაწყვეტს ინტერესთა კონფლიქტს პოლიტიკაში.

თუ საჯარო მენეჯმენტი განსხვავდება საჯარო ადმინისტრაციისაგან, იგი ასევე განსხვავდება მენეჯმენტისაგან კერძო სექტორში. ბარი ბოუზმანმა და ჯეფრი შტრაუსმანმა (Barry Bozeman and Jeffrey Straussman 1991: 5) აღნიშნეს, რომ საჯარო მენეჯმენტი „თავად საზოგადოების დაღს“ ატარებს. საჯარო მენეჯმენტის თითქმის ყველა მკვლევარი იძიებს, თუ როგორ ვლინდება საზო-

გადოების ავტორიტეტის ზემოქმედება სამთავრობო ორგანიზაციებზე. ჰალ რაინმა (Hal Rainey 1991) და ლერი ლინმა (Larry Lynn 1987) გააერთიანეს თავიანთი ინტერესი ორგანიზაციული თეორიისა და საჯარო ქმედებების გაკვეთილებისადმი. მათ დიდი მნიშვნელობა მიანიჭეს ამომრჩევლების თანადგომის შენარჩუნებას სიტუაციაში, როდესაც მათი დიდი ნაწილი საჯარო ორგანიზაციებისადმი არაადეკვატურ მოთხოვნებს აყენებს. საჯარო მენეჯმენტში ლიდერობისადმი მზარდი ინტერესი ასევე ამახვილებს ყურადღებას ამომრჩევლებზე, უფრო სწორედ, ამომრჩევლების გაძლიერებაზე, უნარზე, რომ კარგად იგრძნო გარემო, იმოქმედო სწრაფად და ცვალო ქმედებები მიზნების შესაბამისად (Doig and Hargrove 1990; Behn 1991). კვლევაში, რომელიც ეძღვნება ინოვაციებს, მარტინ ლევინი და მ. ბრინა სანგერი (Martin Leniv and M. Bryna Sanger 1994: 29-30) აღნიშნავენ, რომ მიდგომა, რომელიც პეტერსის და ვატერმანის მიხედვით, წარმატებით მუშაობდა კერძო მეწარმეთა შორის („მოემზადე! ესროლე! დაუმიზნე!“), საჯარო სექტორის ინოვაციებშიც გამოიყენეს.

საჯარო მენეჯმენტის შესახებ არსებულ ლიტერატურაში ჯეროვანი ყურადღება არ ეთმობა მართვის პრობლემებს მძლავრ საჯარო სააგენტოებში, იქ, სადაც ცვლილება და გრძელვადიანი განვითარება უნდა თანაარსებობდეს. ლიტერატურის საუკეთესო ნაწილი ხშირად შეიარაღებულ ძალებს ეთმობა. ჯუდიტ შტილმმა (Judith Stielm 1981; 1986) გამოიკვლია ქალების საჯარო ძალების აკადემიასი მიღების იდეა და მისი განხორციელების პოლიტიკა, ამასთან ერთად ის პოლიტიკა, რომელიც უფლებას აძლევს ქალებს დაიკავონ ნებისმიერი თანამდებობა ჯარში, რომელთაც უშუალო კავშირი არ აქვთ საბრძოლო მოქმედებებთან. მაშინ, როცა აღნიშნული პოლიტიკა ხორციელდებოდა, პერსონალის მართვის დირექტორი გენერალი ნორმან შვარცკოფი იყო. მისი ავტობიოგრაფია (H. Norman Schwarzkopf 1992) აჩვენებს, თუ რა ტიპის წვრთნას გადიან მაღალჩინოსნები სამხედრო ძალებში (და არა სხვა საჯარო „სააგენტოებში“) იმისათვის, რომ მართონ ასეთი ტიპის ორგანიზაციები.

მკვლევართა მცირე ნაწილმა, რომლებიც დაინტერესებული იყვნენ პოლიტიკურ პროცესებში სამოქალაქო თანამონაწილეობის საკითხებით, გაილაშქრა ორივე აღწერილი მიდგომის წინააღმდეგ.

პირველი გულისხმობდა პოლიტიკის ანალიზს, როდესაც აქცენტი გადაწყვეტილების მიღების ნახევრადავტომატურ პროცესზე კეთდება, ხოლო მეორე – საჯარო მენეჯმენტს, რომელიც განსაკუთრებულ მნიშვნელობას პროფესიონალიზმს ანიჭებს. ნაშრომში *ძლიერი დემოკრატია* ბენჯამინ ბარბერმა (Barber, 1984) სცადა შეექმნა უკეთესი სამოქალაქო წესრიგი გააზრებული სამოქალაქო თანამონაწილეობის საშუალებით. ჩარლზ მერიამისა (Merriam 1934) და თომას რიდისაგან (Reed 1930) განსხვავებით, რომლებიც მათი წინამორბედები იყვნენ 1930-იან წლებში – სამოქალაქო ჩართულობის გაძლიერების თანამედროვე მომხრეები ბარბერი, რობერტ ბელა და სხვანი, ასევე სარა ევანსი და ჰარი ბოიტი (Barber, Robert Bellah and colleagues 1985; Sara Evans and Harry Boyte 1986) არ ეთანხმებოდნენ იმ აზრს, რომ სასკოლო და სამოქალაქო განათლება მნიშვნელოვანია ინდივიდის, სახელმწიფოსა და საზოგადოებრივი ცხოვრების ურთიერთშეკავშირებაში. ისინი უფრო მნიშვნელოვნად მიიჩნევდნენ, რომ არსებობდეს „კონფლიქტის მართვის ჩვევები დემოკრატიულ საზოგადოებაში“. მაგალითად, ჰარი ბოიტი (Boyte, 1992) შეწუხებული იყო პოლიტიკური კონფლიქტის ზედმეტი მორალიზაციით, რაც გარკვეულად მთელ მსოფლიოში სოციალური მოძრაობის გააქტიურების შედეგს წარმოადგენდა.

ამჟამად, საჯარო პოლიტიკის სფეროში ადგილს იმკვიდრებს ახალი ხედვა. ის ყურადღებას ამახვილებს პოლიტიკის შინაარსსა და მოთხოვნაზე, რომელიც ხოციალურმა მოძრაობამ გააჩინა. მას იმდენად მდიდარი საკვლევი არეალი და პრაქტიკული მასალა აქვს, როგორც არ იცნობს საჯარო პოლიტიკის ისტორია. საიმურ მარტინ ლიფსეტისა და შტაინ როკანის (Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan 1967) ნაშრომებში დასავლეთ ევროპის შესახებ აღნიშნული იყო, რომ ღრმა სოციალურმა კონფლიქტებმა წინ წამოსწია საკითხები, რომელთა გარშემოც შეიქმნა ევროპული პარტიები. ეს სოციალური გაერთიანებები „გაიყინა“ იმ ისტორიულ მომენტში, როდესაც ჩამოყალიბდა „უნივერსალურ“ (თუმცა ხშირად, ის მხოლოდ მამაკაცებზე ვრცელდებოდა) არჩევნებზე დაფუძნებული საპარლამენტო სისტემა. ეს გაერთიანებები დანაწევრებას იწყებდა როგორც ძველ, ასევე ახალ დემოკრატიებში. მეტწილად ამგვარი დანაწევრება იყო შედეგი იმისა, რომ ახალმა ამომრჩევლებმა და ახალმა საკითხებმა ვერ ჰპოვეს ჯეროვანი გა-

მოხმაურება პარტიებში, რომლებიც ჩამოყალიბდა თანამედროვე პარლამენტის შექმნის პროცესში. გარდა ამისა, ინტერესთა გამაშუალედებელმა სხვა ფორმებმა, ვერ გამონახეს ამ კონფლიქტების ავტორიტეტული და მისაღები გადაწყვეტის გზა.¹⁰

ბარბარა ნელსონი (Nelson 1984; 1995) აღნიშნავდა, რომ ამერიკულ პარტიების მიერ ახალი კურსის პერიოდში ეკონომიკური პრობლემების გადასაწყვეტად წამოყენებული ზომების ფარგლებში ვერ მოხერხდა პარტიულ ჩარჩოებში მორალური საკითხების ჩართვა, რომლებიც მაშინ კერძო პრობლემებად ითვლებოდა. ნაშრომში ბავშვებზე ძალადობა როგორც პრობლემა იგი აღნიშნავდა, რომ ბავშვზე ძალადობის პრობლემებში სახელმწიფოს ჩარევამ წინ წამოსწია ახალი საკითხები, რომლებსაც 1960-70-იან წლებში უწოდებდნენ „პირადულ პრობლემებში საჯარო ჩარევას“. მსგავსად ამისა, კრისტინ ლუკერმა (Kristin Luker 1984) ნაშრომში აბორტები და დედობის პოლიტიკა (*Abortion and the Politics of Motherhood*) აღნიშნა, რომ თავდაპირველად ეს პრობლემა დაფარული იყო და მას გულგრილად ეკიდებოდნენ. ამერიკის შეერთებულ შტატებში კლასობრივი და რეგიონული პარტიების მიერ პოლიტიკური პროგრამები ფორმირების დროს წარმოიშვა სირთულეები, რაც გამოწვეული იყო იმით, რომ აუცილებელი იყო გაეთვალისწინებინათ საზოგადოების დამოკიდებულება მორალური ეკონომიკის საკითხებიადმი (Scott 1976). სოციალურ მოძრაობათა კვლევა ხშირად ეფუძნებოდა ეთნოგრაფიულ, საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ მეთოდებს (პოლიტიკურ მეცნიერებაში ითვლება, რომ ამ მეთოდების გამოყენება უფრო მართებულია ელიტების შესწავლის დროს – ამის კარგი მაგალითია უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა საქმიანობის ანალიზი), რამაც შესაძლებელი გახადა თავის არიდება იმ კონფლიქტებისათვის, რაც მოიტანა ცოდნის სოციოლოგიამ.

ჯეინ მენსბრიჯის ნაშრომში (*Jane Mansbridge's Why We Lost the ERA 1984*) და რუფუს ბროვინგის, დეილ როჯერს მარშალისა და დევიდ ტაბის ნაშრომში *პროტესტი არ არის საკმარისი* (*Protest is not Enough* by Rufus Browing, Dale Rogers Marshall, and David Tabb 1984) გაანალიზებულია, თუ რა მეთოდებით ცდილობს სოციალური

¹⁰ მაგალითისთვის იხ.: ჩუდჰური და ნელსონი (Chowdhury and Nelson 1985); ოფე (Offe 1985); დალტონ ფლანინგი და ბეკი (Dalton Flanning and Beck 1984); შმიტერი (Schmitter 1981).

მოძრაობა, განსხვავებით ინტერესეთა ჯგუფებისგან, იმოქმედოს პოლიტიკაზე. ორივე წიგნში აღნიშნულია, რომ პირდაპირი ზემოქმედება სპეციფიკური და ხანგრძლივი შედეგის მისაღწევად არ არის ეფექტური, თუმცა პირდაპირმა ქმედებებმა შეიძლება განსაზღვროს დებატების მიმართულება.

ძველი პოლიტიკური კოალიციების რღვევა და სოციალური მოძრაობებიდან მომდინარე პოლიტიკური მოთხოვნა ის ფაქტორებია, რომლებიც უკანასკნელ ხანებში განსაზღვრავს პოლიტიკურ ზემოქმედებას საჯარო პოლიტიკის კვლევაზე. პოლიტიკის კვლევაზე ყოველთვის ახდენდა გავლენას პოლიტიკური გარემო. მსოფლიო ეკონომიკის გლობალიზაცია, ერი-სახელმწიფოს ძალაუფლების შესუსტება, ზესახელმწიფოებს შორის კონფლიქტების მნიშვნელობის კლება, მცირე ხელისუფლების შექმნის ტენდენცია მსოფლიოს ხუთმილიარდიანი მოსახლეობის ფონზე, საზოგადოების ნაკლები მხარდაჭერა კვლევებისადმი, ანალიტიკური ცენტრების („სინქ-ტანკების“) აღმავლობა, კონფლიქტები ისეთ დისციპლინებს შორის, რომლებსაც ერთი ეპისტემოლოგიური საფუძველი აქვთ (მეთოდოლოგიური ინდივიდუალიზმი ნეოკლასიკურ ეკონომიკაში) და გნოსეოლოგიური საფუძვლის სიჭრელე (დანარჩენი სოციალური მეცნიერებების უმრავლესობა) – ყველა ეს ფაქტორი განსაზღვრავს მომავალში საჯარო პოლიტიკის სფეროს მიმართულებას. ერთი მნიშვნელოვანი სადავო საკითხი, რომელზეც სავარაუდოდ მკვლევრები იმსჯელებენ, არის „ადგილის“ პრობლემა. პოლიტიკასა და საჯარო პოლიტიკის ანალიზში მყარად დამკვიდრებულ *ლოკალურ-სახელმწიფო-ეროვნულის ტრიუმვირატს უფრო და უფრო მეტ წინააღმდეგობას უქმნის ორი სხვაგვარი სივრცითი დაყოფა: სოფელი / გარეუბანი / ქალაქი და ადგილობრივი / რეგიონული / საერთაშორისო.*

II. რა ვიცით? – ოთხ იმპერატივზე დაფუძნებული კვლევა

რა წვლილი შეიტანა საჯარო პოლიტიკამ პოლიტიკური მეცნიერების განვითარებასა და საჯარო მოხელეთა, მოქალაქეთა და აქტივისტთა მოღვაწეობაში? სფეროებს, რომელთა კვლევის არ-

ეალი და მეთოდები მკაფიოდ განსაზღვრულია, მეტი ალბათობა აქვს, ჩამოაყალიბოს ღირებული თეორია და ცოდნა, ვიდრე საჯარო პოლიტიკის მსგავს სფეროებს, რომლებიც კვლევის მეთოდების მრავალფეროვნებითა და ბუნდოვანი საკვლევე ობიექტებით გამოირჩევიან. ამასთანავე, საჯარო პოლიტიკის სფეროს არა აქვს ინტელექტუალური კრიტიკის ტრადიცია, რომელიც ხელისუფლებისა და სახელმწიფოს სტრუქტურებს ღრმა განსჯის საგნად აქცევდა. სწორედ ასეთმა ტრადიციამ შეუწყო ხელი შედარებითი პოლიტიკის სფეროში მსგავსი მეთოდოლოგიური და საგნობრივი პრობლემების ფონზე ნორმატიული და ემპირიული თეორიის ჩამოყალიბებას. თუმცა თითოეული იმპერატივის შიგნით არსებობს მდიდარი საკვლევე თემები, რომლებიც საჯარო პოლიტიკის გაგებისკენ არის მიმართული და, ამავე დროს, ხელს უწყობს სხვა სფეროების თეორიული და პრაქტიკული ცოდნის გაღრმავებას.

საჯარო პოლიტიკის სფერო საკმაოდ გაფანტულია. ამის განსაზღვრის ერთ-ერთი საშუალებაა სტატიებისა და სახელმძღვანელოების მიმოხილვა – არა მარტო ისეთების, რომლებიც სფეროს შემაჯამებელ სურათს მოგვცემდა, არამედ ისეთებისაც, რომლებიც მის თითოეულ ნაწილს თუ დამაკავშირებელ სფეროებს განიხილავს. მკვლევართა უმრავლესობა სათითაოდ ჩამოთვლის ამ სფეროში შექმნილ ძირითად ნაშრომებს. ასეთი ნაშრომები ძალზე სასარგებლოა. პეტერ დელაინმა და სემ ოვერმანმა (Peter deLeon and E. Sam Overman 1989) ბრწყინვალე შემაჯამებელი სამუშაო შეასრულეს თავიანთი ნაშრომით *პოლიტიკის მეცნიერებების ისტორია*. დონალდ კეტლის *საჯარო ადმინისტრაციის სფეროს მდგომარეობა* (*Public Administration: The State of the Field*, Donald Kettle 1993) ასახავს მიმართებას „პოლიტიკურ მეცნიერებასა“ და „საჯარო ადმინისტრაციას“ შორის. დუგლას ტორგერსონმა წიგნში *პოლიტიკის ანალიზი და საზოგადოებრივი ცხოვრება: სიბრძნის აღდგენა* (*Policy Analysis and Public Life: The Restoration of Phronesis*, Douglas Torgerson 1995) დაწვრილებით აღწერა მეცნიერებისა და პრაქტიკის ურთიერთმიმართება. ქვემოთ მოცემული შეფასება, რომელიც საჯარო პოლიტიკის სფეროს ოთხ იმპერატივზე აგებულ სტრუქტურას ეფუძნება, კარგად აცნობიერებს არსებული წყაროების აღნიშნულ შეზღუდვებს.

ა. პოლიზმი

საჯარო პოლიტიკა, როგორც ცოდნის დარგი, ცდილობს მთელის შემეცნებას და ამ მისწრაფებაში იგი მარტო არ არის. მთელის მოდელირება სოციალურ მეცნიერებაში ფართოდ აღიარებული მიდგომაა. უმეტეს შემთხვევებში, განზოგადების ასეთი ფორმები საზოგადოებაში სოციალური ურთიერთობების ახსნის კარგი საშუალებაა. მართლაც, ინტერესთა ჯგუფების თეორიას, პლურალიზმს, ელიტებისა და კლასთა თეორიებს ეს მიზანი აერთიანებს: ისინი ცდილობენ გამოავლინონ სოციალური მოწყობის ზოგადი დონე. პოლიზმი საჯარო პოლიტიკაში ხასიათდება იმით, რომ კვლევას უფრო კონკრეტული მიზნები აქვს – ჩამოაყალიბოს ერთი ან თუნდაც რამდენიმე ზოგადი თეორია ხელისუფლებაში მიმდინარე პროცესების შესახებ. მართალია, უფრო ნაკლებად, მაგრამ საჯარო პოლიტიკას სხვა მიზანიც აქვს: აღნიშნული პროცესების ახსნა საზოგადოებისა და სახელმწიფოს ურთიერთობათა უფრო ფართო გაგების ფარგლებში. ჰიუ ჰელკომ (Hugh Helco 1972: 87) შეაჯამა პოლიტიკის ასეთი მიდგომის სირთულე და მნიშვნელობა, როცა აღნიშნა, რომ პოლიტიკის თეორიის მიზანია, „უფრო დაუფარავად აღწეროს მოვლენათა კომპლექსურობა“.

პოლისტური იმპერატივი კვლევის ორ მიმართულებაში იკვეთება. ერთი იკვლევს ხელისუფლების ქმედებათა თეორიას, მეორე კი – იმ საზოგადოებრივი პრობლემების ტიპოლოგიას, რომელთა გადასაჭრელად მოქმედებს ხელისუფლება. მთელის მოდელირების ფუნქციურ მიდგომას ყველაზე კარგად გავადევნებთ თვალს იმ კვლევების მაგალითზე, რომლებიც ცდილობენ ახსნან პოლიტიკის ციკლი როგორც ჩაკეტილი სისტემა (May and Wildavsky 1978; Sharkansky 1970; Ranney 1968). ეს გამოკვლევები ეწინააღმდეგება პოლიტიკური მეცნიერების უფრო ადრეულ ტრადიციებს, მათ შორის ისეთებს, როგორცაა სამართლებრივი ფორმალიზმი ან ინსტიტუციონალიზმის ძველებური გაგება. ხელისუფლების კვლევისას არც ერთი მათგანი არ ითვალისწინებდა მოვლენათა დინამიზმს და ადამიანს, როგორც ამ მოვლენათა ცენტრალურ ფიგურას. ამიტომ ღიმილის მომგვრელია, რომ პოლიტიკის ციკლის კვლევაში ყველაზე დიდი წვლილი შეიტანეს ისეთმა ნაშრომებმა, რომლებიც ანალიზებდნენ პოლიტიკის პროცესის ცალკეულ სა-

ფეხურებს: პრობლემის დასმას, გადაწყვეტილების მიღებას, პოლიტიკის განხორციელებას, შეფასებას და დამთავრებას.

კვლევის მეორე მიმართულება მომდინარეობს თეოდორ ლოვის დასკვნიდან, რომ „საჯარო პოლიტიკის ქმედებები განაპირობებს პოლიტიკას“ (“policies determine politics” - Theodore Lowi 1972: 229; Lowi 1964). ლოვი გულისხმობდა, რომ სხვადასხვა ტიპის ქმედებები მოიცავს განსხვავებულ ურთიერთობებს პიროვნებებს, ადამიანთა ჯგუფებს, სახელმწიფოს შორის და ამდენად განსხვავებული საერთო პოლიტიკით ხასიათდება. ამ მიდგომაში მნიშვნელოვანი ანალიტიკური ამოცანაა პრობლემის ტიპების კლასიფიცირება და მიზეზობრიობის თეორიების შემუშავება, რომლებიც მათ საფუძვლად უდევს. ასეთი ტიპის გამოკვლევები უფრო მეტად აქცევს ყურადღებას ხელისუფლებისა და მის გარეთ მოქმედი პირების ურთიერთობებს, ვიდრე პოლიტიკის ციკლის მიდგომით მიმდინარე კვლევები.

პოლიტიკის კვლევის ერთ-ერთი სფერო იქნება პოლიტიკის ციკლის კვლევების ინტეგრაცია პრობლემათა ტიპების შესწავლასთან. ასეთი ინტეგრაცია კი მოითხოვს პოლიტიკის საფეხურებისა და სხვა საკითხთა კვლევის ურიცხვი ლიტერატურის მიმოხილვას, რაც არა თუ შეაჯამებს აღნიშნულ ლიტერატურას, არამედ გამოკვეთავს მიმართულებებს.

I. პოლიტიკის ციკლი

პოლიტიკის „კეთების“ პროცესი იშვიათად თუ ჰგავს სახელმძღვანელოში აღწერილ პოლიტიკის ციკლს. ზოგჯერ გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელია, რომ წარმოიშვას შესაბამისი პრობლემა, როგორც პრეზიდენტ რიჩარდ ნიქსონის შემთხვევაში, როდესაც საგარეოპოლიტიკური წარმატების მოთხოვნილებამ განაპირობა ჩინეთთან დიპლომატიური ურთიერთობის დამყარება (Kissinger 1979; Orfield 1975). ამის მსგავსად, პოლიტიკის შინაარსი არ განისაზღვრება მხოლოდ გადაწყვეტილების მიღების ფაზაში. იგი მუდმივად იხვეწება პრობლემის განსაზღვრის, კანონმდებლობის, რეგულაციების, სასამართლო განაჩენებისა და ყველაზე დაბალი რანგის ბიუროკრატების (ე.წ. „ქუჩის ბიუროკრატების“) მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. პოლიტიკის პროცესის ასე-

თი გახსნილი ბუნების გაცნობიერების მიუხედავად, მის ცალკეულ ფაზას თავისი სპეციფიკური მახასიათებლები აქვს.

ეს დებულება განსაკუთრებით სამართლიანია საკითხის დასმის ეტაპზე. ეს ისეთი პოლიტიკური პროცესია, როცა პირობები პრობლემებად გარდაიქმნება, რომლებიც გადაწყვეტას მოითხოვს.¹¹ სოციალური და ინსტიტუციური პროცესები, რომლებზეც ხელისუფლებები რეაგირებენ, ძლიერ განსხვავდება ერთმანეთისგან. თავის ნაშრომში დღის წესრიგი, ალტერნატივები და საჯარო პოლიტიკა ჯონ კინგდონმა წარმოაჩინა კოალიციებისა და სამეწარმეო ინტერესების ცვლილების მნიშვნელობა კონგრესის დღის წესრიგის შექმნის პროცესში (*Agendas, Alternatives and Public Policy*, John Kingdon 1984). ნელსონმა (Nelson 1984) აჩვენა, თუ როგორ მონაწილეობს ამ პროცესში ხელისუფლების სხვადასხვა შტო (საბოლოოდ კი კონგრესი). მან აგრეთვე დაგვანახა, რა ზეგავლენას ახდენს საკითხის ნამდვილი თუ სიმბოლური მნიშვნელობა ინსტიტუტების რეაგირების ფორმებზე.

პრობლემის მნიშვნელობის გაცნობიერება ჯერ კიდევ არ ნიშნავს, რომ მისი გადაწყვეტის გზა თვალსაჩინოა. გადაწყვეტილების მიღების საკითხზე პოლიტიკურ მეცნიერთა კვლევების უმრავლესობა აღნიშნავს, რომ აქ საქმე გვაქვს ორგანიზაციის შიგნით ინდივიდების ქცევის წესებსა და ლიდერულ ხასიათთან (Neustadt 1960). თეორიულ კვლევათა დიდი ნაწილი აანალიზებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესს საგარეო პოლიტიკაში. გრეჰემ ელისონმა ნაშრომით გადაწყვეტილების საფუძველი (*The Essence of Decision*, Graham Allison 1970) დასაბამი მისცა ახალ ეპოქას. ეს წიგნი მოგვაგონებს ცნობილ იაპონურ კინოფილმს „რაშომონი“ (Rashomon), რომელშიც ოთხ დამოუკიდებელ ამბადაა მოთხრობილი ტყეში მოსეირნე ცოლ-ქმარის გამარცხის ისტორია. ქმარი კვდება და მის სხეულს ხის მჭრელი აღმოაჩენს. თითოეული ამბავი გვაძლევს მთავარი პერსონაჟების ხასიათის განსხვავებულ ხედვას და მოვლენათა მიზეზების განსხვავებულ ინტერპრეტაციას. მსგავსად ამისა, ელისონი კუბის შეიარაღებულ კრიზისს და მის შედეგებს სამი განსხვავებული თეორიით ხსნის: რაციონალურ მო-

¹¹ მაგალითისთვის იხ. McClain 1993, Cobb and Elder 1983; Polsby 1981; Dows 1972.

ნაწილეთა, ადმინისტრაციული სისტემების და ბიუროკრატიული პოლიტიკის თეორიით¹². შესაძლოა ელისონმა ეს განგებ არ გააკეთა, მაგრამ მისმა კვლევებმა ნათლად დაგვანახა არა მარტო ის, რომ სხვადასხვა თეორიული მიდგომა მოვლენების განსხვავებულ ახსნას იძლევა, არამედ ისიც, თუ რაოდენ მნიშვნელოვანია შეგნებული გამოყენება იმ თეორიისა, რომლის პოზიციიდან ხდება ამ მოვლენების გადმოცემა (Harding 1987).

ისტორიკოსი ალექსანდრ ჯორჯი (Alexander George 1980) იკვლევდა პრეზიდენტების – რუზველტის, ტრუმენის, ეიზენჰაუერის, კენედის, ნიქსონის და კარტერის საგარეო პოლიტიკის ფორმირებას უფრო ფართო ორგანიზაციულ ჭრილში. იგი აფასებდა, თუ როგორ ზეგავლენას ახდენდა აზროვნების სტილი, ეფექტურობის და კომპეტენტურობის შეგრძნება, კონფლიქტებისადმი მიდრეკილება პოლიტიკური რეკომენდაციების სტრუქტურაზე. ჯორჯი აღნიშნავდა, რომ ეს განზომილებები ჯგუფდებოდა პოლიტიკური რეკომენდაციების სამ განსხვავებულ (ფორმალურ, კოლეგიალურ და შეჯიბრებად) სტრუქტურად. სავარაუდოდ, თითოეული ეს სტრუქტურა განსხვავებულ შედეგს იძლეოდა. ფრანკლინ რუზველტმა ჩამოაყალიბა პოლიტიკური რჩევების მიღების შეჯიბრებადი ორგანიზაციული სტრუქტურა, ტრუმენი, ეიზენჰაუერი და ნიქსონი კი ფორმალურ მიდგომას იყენებდნენ. კვლევაში დასახელებულ პრეზიდენტებს შორის მხოლოდ კენედი იყენებდა კოლეგიალურ მიდგომას, კარტერი კი – კოლეგიალური და ფორმალური მიდგომების ნაზავს რეკომენდაციების შესამუშავებლად.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესის თეორიული წანამდღვრებისა და ორგანიზაციული ფორმების ზეგავლენას იკვლევდნენ საშინაო პოლიტიკის სფეროშიც. მაიკლ ტომპსონი (Michael Thompson 1984:336) ამ მიდგომას ბუნების დაცვის სფეროში პოლიტიკის კეთების პროცესის გასაანალიზებლად იყენებდა. გარემოს დაცვის პოლიტიკაში გადაწყვეტილების მიღების პროცესს იგი უწოდებდა „გადაწყვეტილების მიღებას არა გაურკვევლობის პირობებში, არამედ ურთიერთგამომრიცხავი გარკვეულობების პირო-

¹² ელისონის ნაშრომს აკრიტიკებენ იმისათვის, რომ იგი პროპაგანდას უწევს ბიუროკრატიულ პოლიტიკას. იგი არასაკმარის ყურადღებას უთმობს ისეთ შემთხვევებს, სადაც სხვა მოდელები უკეთ ხსნიან მოვლენებს (იხ. Bendor and Hammond 1992).

ბებში“. ტომპსონის კვლევა იმ ტრადიციის ნაწილია, რომელიც ანალიზებს კონკრეტული კანონების მიღებას და აქცენტს აკეთებს იმაზე, თუ რა ზეგავლენას მოახდენენ საზოგადოებრივი ძალები და გრძელვადიანი ურთიერთობების არსებობა კანონმდებლობის შინაარსის ჩამოყალიბებაზე. პოლიტიკურ მეცნიერებას აქვს გამოცდილება იმგვარ კვლევებში, რომლებიც აღწერს, თუ რა ზეგავლენას ახდენენ პოლიტიკური კურსის განსაზღვრაზე დაპირისპირებული ინტერესთა ჯგუფები. თეოდორ მერმორმა (Theodore Marmor 1973) შეისწავლა სამედიცინო დაზღვევის შესახებ კანონის მიღება. პოლ ლაითი (Light 1985) იკვლევდა, თუ როგორ შეიცვალა სოციალური უსაფრთხოების აქტი – ამერიკის სოციალური პოლიტიკის ღერძი – მას შემდეგ, რაც შეიცვალა აქტის ჩამოყალიბების ხელშემწყობი კოალიცია. პოლ პეტერსონმა (Paul Peterson 1985) აჩვენა, თუ როგორ მიიყვანა რეფორმების პოლიტიკამ და მზარდმა პროფესიონალიზმმა კოალიციების შექმნასთან, რაც აუცილებელია იმისათვის, რომ გაიზარდოს სახელმწიფო სკოლების შემოსავლები და გაფართოვდეს მომსახურება.

გადაწყვეტილების მიღებაზე ფოკუსირებული ლიტერატურა არასრულყოფილია, რამაც ხელი შეუწყო მდიდარი ლიტერატურის ჩამოყალიბებას პოლიტიკის განხორციელების პროცესის შესახებ. პრესმენის და ვილდავსკის თანახმად (Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky 1973), ამის ერთ-ერთი მიზეზია ის, რომ „დიდი მოლოდინები ფედერალური სისტემის მიმართ, რომლებიც ვაშინგტონში წარმოიქმნება, ოკლანდში იმსხვრევა.“ ავტორები აღნიშნავენ, რომ ერთიანი მოქმედებების სირთულე თითქმის შეუძლებელს ხდის ვაშინგტონის მიერ დეკლარირებული კეთილი წამოწყებების განხორციელებას წყნარი ოკეანის სანაპიროზე გაშენებულ რომელიმე პატარა ქალაქში, სადაც ბევრი თავისი გადაუდებელი პრობლემა აქვთ. სხვა სკოლის მკვლევრები უარყოფდნენ იმ უიმედობას, რომლითაც გაჯერებულია პრესმენის და ვილდავსკის ნაშრომი. რიჩარდ ელმორის სტატიაში „უკუღმა დაგეგმარება“ (Richard Elmore's "Backward Mapping" 1982) აღწერილია მიღებული გადაწყვეტილებების რეალიზების დაგეგმვის მნიშვნელობა იმათი პოზიციიდან, ვისაც მოუწევს ამის გაკეთება. მაიკლ ლიფსკი (Michael Lipsky 1982) იკვლევდა ”ქუჩის ბიუროკრატების” (დაბალი რანგის მოხელეების) მოქმედების თავისუფლების ხარისხს, როგორც მათ

მიერ საქმის უშუალოდ კეთების, აგრეთვე მათი ქცევის დემოკრატიულობის თვალსაზრისით. იუჯინ ბარდახი, რობერტ ნაკამურა, დანიელ მაზმარიანი და პოლ საბატიერი (Eugene Bardach 1977, Robert Nakamura 1987, Deniel Matmarian and Paul Sabatier 1989) იძლეოდნენ რჩევებს, თუ როგორ უნდა განვითარდეს პოლიტიკის განხორციელების ძლიერი სისტემა. თუმცა ეს ავტორებიც აღნიშნავენ, რომ პოლიტიკის განხორციელების პროცესში ფედერალურ სისტემაში ჩნდება მნიშვნელოვანი სუსტი რგოლი, როდესაც საკანონმდებლო „თამაშში“ წაგებულები ცდილობენ, გაიმარჯვონ პოლიტიკის განხორციელების დროს. დონალდ კეტლი (Donald Kettle 1983) ამას ფედერალიზმის სისტემის ყველაზე დიდ ბარიერს უწოდებდა.

მკვლევართა სხვა ჯგუფი თვლიდა, რომ ფედერალიზმის დილემის გადაწყვეტა შეიძლება მხოლოდ მცირე ხელისუფლების პირობებში, როცა ნაკლებია პოლიტიკური ჩარევა საზოგადოების ცხოვრებაში. ჯეიმს ვილსონი (James Q. Wilson 1989; 1990) ემხრობოდა მცირე ხელისუფლებას, რომელიც უფრო ახლოა საზოგადოებასთან, შესაბამისად, ამ უკანასკნელს შეეძლო უკეთ გაეგო მისი საქმიანობა. თუმცა ამ შემთხვევაში მოხდებოდა ადგილობრივ ხელისუფლებაზე ცენტრის კონტროლის შემცირება. ვილსონი სხვებთან ერთად იკვლევდა, თუ როგორ განხორციელდებოდა დაგეგმილი პოლიტიკა იმ პირობებში, როცა შემცირდებოდა მათი მიმღები პირების რიცხვი და თავად გადაწყვეტილების მიღება უახლოვდებოდა ადამიანებს. ვილსონი აღნიშნავდა, თუ როგორ იზრდებოდა მართვის ეფექტურობა ასეთი ცვლილებისას. ემანუელ სავასი (Emanuel Savas 1987) იკვლევდა კერძო სექტორისთვის მომსახურების კონტრაქტით გადაცემის შესაძლებლობას და აღნიშნავდა, რომ ბაზარი უფრო ეფექტურად განსაზღვრავდა ფასებს იმ დოვლათსა და მომსახურებაზე, რომელსაც ტრადიციულად სახელმწიფო განკარგავდა. სტივენ სმიტი და მაიკლ ლიფსკი (Smith and Lipsky 1993) ნაკლები ოპტიმიზმით უყურებდნენ მომგებიანი სააგენტოებისთვის საჯარო მომსახურების ფუნქციის გადაცემის შესაძლებლობას. მათი განცხადებით, მიუხედავად იმისა, რომ ამ პოლიტიკის საწყის მიზანს სერვისის გაფართოება და ბიუროკრატიული ბარიერების შემცირება წარმოადგენდა, სოციალური მომსახურების კონტრაქტირებამ სხვა შედეგები გამოიწვია (Smith and Lipsky 1993 :

215). კერძოდ, წარმოქმნა ისეთი სისტემა, სადაც „ხელისუფლება აქტიურად ერევა არამომგებიანი ორგანიზაციების საქმიანობაში. ასეთ სისტემაში ბევრმა არამომგებიანმა ორგანიზაციამ არაფორმალურიდან ფორმალური მომსახურების სექტორში გადაინაცვლა. ჩამოყალიბდა უფრო ერთფეროვანი სერვისი მომსახურების კონკრეტული კატეგორიის შიგნით, შემცირდა დირექტორთა საბჭოს როლი მმართველობაში და დაირღვა ურთიერთობის ჩვეული წესი არამომგებიან ორგანიზაციებს შორის“.

პოლიტიკის განხორციელების შინაარსის ცვლილება და მკაფიოდ გაცხადებული მიზნების არარსებობა ძალზე ართულებს პოლიტიკის და პროგრამების ფორმალურ შეფასებას, თუმცა არაფორმალური შეფასებები და მონიტორინგი ხორციელდება ჩვეულებრივი მეთოდებით. ვიეტნამის ომის დროს სამხედრო პოლიტიკა ინტენსიური შეფასების საგნად იქცა. ჯონ შტეინბრიუნერმა (Steinbruner 1974) და რობერტ მაკნამარამ (McNamara 1995) დაასკვნეს, რომ როგორც ომის, ისე მშვიდობის დროს სამხედრო პოლიტიკა უმთავრესად ეფუძნებოდა არასწორ (ნაკლებ) სტატისტიკურ ანალიზს და ძალზედ ნაკლებად – პოლიტიკის ანალიზს. ასევე ადამიანური გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გაგებას არაცხად და ცვლად გარემოპირობებში. პროგრამების დონეზე ფასდებოდა „ძლიერი საზოგადოების“ ეგიდით განხორციელებული ინიციატივები. ზოგჯერ ისეთ შემთხვევებში, როგორც სიეტლ-დენვერის შემოსავლების შენარჩუნების ექსპერიმენტია, პროგრამის შეფასება მის დასრულებამდე ხდებოდა.

მეთოდოლოგიური კვლევების დიდი ნაწილი საჯარო პოლიტიკისა და სოციოლოგიის ზღვარზე განვითარდა. კეროლ ვაისის (Carol Weiss 1972), პიტერ როსისა და ჰოვარდ ფრიმენის (Peter Rossi and Howard Freeman 1993), მაიკლ პატონის (Michael Patton 1992) კვლევები პოლიტიკური მეცნიერების მთელ თაობას ასწავლიდა, თუ როგორ შეეფასებინათ პროგრამები. თომას კუკმა (Thomas Cook 1990) წამოიწყო მეტა-კვლევები პოლიტიკის საკითხთა ანალიზში. თავდაპირველად ასეთი კვლევები გამოიყენებოდა ეპიდემიოლოგიაში, სადაც მონაცემთა მცირე ჯგუფებიდან შეიქმნა ფართო საინფორმაციო ბაზა. შემდეგ მეტა-ანალიზი განვითარდა, როგორც შეფასების ტექნიკა, რომელიც კვლევათა სერიების მონაცემების სა-

ფუძველზე სისტემატურად ადგენდა მოვლენათა ძირითად მიმართულებებს.

რაციონალური თვალთახედვით, პოლიტიკური პროცესის შეფასება გამოიყენება „ვარგისი“ პროექტების გასაუმჯობესებლად და „არავარგისის“ შესაწყვეტად. თუმცა, ფაქტებით რომ ვიმსჯელოთ, ამერიკის შეერთებულ შტატებში დღემდე ხელისუფლების მხოლოდ ცალკეული ფუნქცია თუ შეიკვეცა. სწორედ ეს ბადებს ჰერბერტ კაუფმანის შეკითხვას (Herbert Kaufman 1976): „ხომ არ არიან სახელმწიფო ორგანიზაციები უკვდავნი?“ კაუფმანმა აღმოაჩინა, რომ 1923 წელს არსებულ სახელმწიფო სააგენტოებს შორის 94%-ს ჰყავდა პირდაპირი შთამომავალი 1974 წელს. მაგალითად, ცხენოსანი კავალერია, გარდაიქმნა სატანკო ერთეულად (Katzenbach 1958), ბავშვთა ბიურომ კი აქტიური მოღვაწეობისა და პასიური არსებობის ფაზები გაიარა (Steiner 1976; Nelson 1984). ვილიამ სტარბარკი და პოლ ნისტრომი (William H. Starbuck and Paul S. Nystrom 1981) აღნიშნავენ, რომ მკვლევრები, რომლებიც კაუფმანის მონაცემებს ბიზნეს სკოლის თვალთახედვით უდგებოდნენ, სხვა მნიშვნელობას მიანიჭებდნენ მის კვლევებს. კვლევები ინდუსტრიულ ფირმებზე ანგარიშობს მხოლოდ რამდენიმე საწარმოს შეერთებისას წარმოქმნილ ბიზნესებს, რომლებიც ერთან ორგანიზაციულ სტრუქტურას ქმნიან. ასევე, თუ ერთი ფირმა გადის თამაშიდან და მის ადგილას ახალი წარმოიქმნება, ეს უკანასკნელი არ ჩაითვლება პირველის პირდაპირ მემკვიდრედ. ამდენად, სიცოცხლის ხანგრძლივობის კრიტერიუმი ისევე მნიშვნელოვანია ამ კვლევაში, როგორც პოლიტიკური სისტემების ადაპტაციის გაგება და მისი განსხვავება საბაზრო კრიტერიუმებისგან.

პოლიტიკის შეწყვეტის შესახებ კვლევათა უმრავლესობას ამ სახელს არ უწოდებენ. საუბრობენ ხელისუფლების შეკვეცასა ან არსებული პროგრამების ფინანსირების შემცირებაზე. 1960-იანი წლები ხასიათდებოდა არა მარტო ზოგიერთი ტიპის გრანტების გაფართოებით, არამედ იმ მოთხოვნათა გამკაცრებით, რომელთა გამოყენებით მთავრობა ფედერალური ხელისუფლებისგან ფონდებს იღებდა (Derthick 1975). ამის შედეგად, პოლიტიკური მექანიზმები, რომლებიც პროგრამათა დახურვის ან შემცირებისთვის გამოიყენებოდა, მოიცავდა: „დასაბლოკ გრანტებს“ 1970-იან წლებში, სოციალური დაცვის სარგებლობის არაერთი კატეგორიის შემ-

ცირებას 1980-იან წლებში, „დასაბლოკი გრანტების“ მეორე რაუნდს 1990-იან წლებში და ბალანსირებული ბიუჯეტის შექმნის მცდელობას, რომელიც 21-ე საუკუნესაც გადასწვდებოდა. პირველად გრანტები ნიქსონის ადმინისტრაციის პერიოდში გამოიყენეს, რათა შეემცირებინათ სახელმწიფო კონტროლის მრავალდონიანი სისტემა, არაეფექტური რეგულაცია და ფინანსირების ზოგადი დონე. რეიგანის „დასაბლოკი გრანტების“ სისტემა, ამ მხრივ, გაცილებით უფრო ეფექტური იყო. ჯორჯ პეტერსონი და მისი თანამოაზრენი (George Peterson and associates 1986:7) აღნიშნავენ, რომ „კონგრესის მიერ დადგენილი, რეიგანისეული „დასაბლოკი გრანტებისთვის“ გამოყოფილი ფონდები 1982 წლის ფისკალურ დანამატებთან ერთად, წინა წლების მსგავს გრანტებთან შედარებით 8%-ით შემცირდა“. ამის მსგავსად, რეიგანის პერიოდში გადასახადების შემცირებამ (1981 წელს) საფუძველი ჩაუყარა საბიუჯეტო პრობლემებს 1990-იან წლებში. ალან შიკი (Allan Schick 1994) აღნიშნავდა, რომ ფედერალური გადასახადის ტვირთი, როგორც წილი მთლიანი შიდა პროდუქტიდან, უცვლელი რჩებოდა 1960-1990 წლებში 18.3% დონეზე. თუმცა ფედერალური ხარჯები 3%-ით მაღალი იყო. „არაადეკვატური საგადასახადო ბაზა რეიგანისა და ბუშის პრეზიდენტობის პერიოდში საკანონმდებლო ინიციატივების ყურადღების ცენტრში აღმოჩნდა, -- აღნიშნავდა შიკი. – კონგრესმა 1982-1990 წლებში გადასახადების გაზრდასთან დაკავშირებით ათეულობით კანონი მიიღო. ამან 1990 ფისკალურ წელს შემოსავლები 250 მილიარდი დოლარით გაზარდა. თუმცა ამას წინ უძღვოდა გადასახადების შემცირება 1981 წელს, რამაც 1990 წლის შემოსავლებს 300 მილიარდი დოლარი დააკლო“ (Schick 1995 : 6). ყოველივე ამის შემდეგ, პრეზიდენტ კლინტონს მემკვიდრეობით ერგო ბიუჯეტი, რომელშიც სახარჯავად ნაკლები თავისუფალი სახსარი იყო, ვიდრე პრეზიდენტ რეიგანის ინაუგურაციის პერიოდში. შედეგად, ბრძოლა იმის დასადგენად, თუ რა ხარჯები უნდა შემცირდეს ბიუჯეტის დასაბალანსებლად, პროგრამების შეწყვეტის ახალ მიზეზად იქცა.

2. ტიპოლოგიის საკითხები

პოლიტიკის ციკლის შრომებთან ერთად არსებობს კვლევები საკითხის ტიპოლოგიის შესახებ. საკითხთა ტიპოლოგიის კვლევის საგანი არის არა ქმედებათა მოდელები პოლიტიკის ციკლის სხვადასხვა ეტაპზე, არამედ გარკვეულ საკითხთა ერთობლიობა, კლასტერები, რომლებიც განაპირობებენ პოლიტიკურ ურთიერთობებს ინდივიდებს, ჯგუფებსა და სახელმწიფოს შორის. ამ კვლევებთან დაკავშირებით პრობლემა მდგომარეობს არა იმაში, რომ ისინი ვერ ხსნიან პოლიტიკურ მოვლენებსა და ქმედებებს, არამედ ის, რომ ტიპოლოგიების დიდი ნაწილი მმართველობის განსხვავებულ საკითხებს იკვლევს. შრომები, რომლებიც ტიპოლოგიათა შორის ძალთა განაწილებას შეისწავლის, მხოლოდ ახლა იქმნება (Ingram and Schneider 1993; Schneider and Ingram 1993).

ნაშრომში *ამერიკელი ამომრჩეველი (The American Voter)* კემბელი, კონვერსი, მილერი და სთოუქსი (Campbell, Converse, Miller and Stokes 1960) პოზიციის და ვალენტობის საკითხებზე საუბრობდნენ. პოზიციის საკითხის მიღმა იგულისხმება ადამიანთა კონფლიქტური შეხედულებები იმის შესახებ, თუ რა უნდა გააკეთოს სახელმწიფომ. ვალენტობა იმ სიმბოლურ საკითხთა ერთობლიობაა, რომელთაც მურეი ედელმანი (Murray Edelman 1988) განსაზღვრავდა, როგორც პოლიტიკის გახლეჩისაგან დამცავ შეთანხმებულ საკითხებს. პრობლემა ისაა, რომ ვალენტობის საკითხები – დედობა, პატრიოტიზმი, ვაშლის ნამცხვარი – ეფუძნება სოციალურ თანხმობას მათი გამამთლიანებელი თვისებების შესახებ. ეს შეთანხმება შეიძლება შეიცვალოს, თუკი გაჩნდება პრობლემათა ახალი გაგება და გამოვლინდება ახალი ინტერესები. „მორალური ეკონომიკის“ აღმოცენება, როგორც ახალი მოვლენა პოლიტიკაში, ასეთი ცვლილების მაგალითია (Nelson 1995).

თეოდორ ლოუიმ 1964-1972 წლებში შეიმუშავა ახალი ტიპოლოგიური საკითხები, რომლითაც კონგრესს მიმართა. მან შესთავაზა პრობლემათა დალაგება იმის მიხედვით, თუ რამდენად ძლიერად ერევა სახელმწიფო ამ საკითხებში და რამდენად რეალურია ეს ჩარევა. ლოუის უჩვეულოდ მდგრადი ტიპოლოგია განასხვავებს განაწილებით, მარეგულირებელ, გადანაწილებისა და წარმომადგენლობით პოლიტიკებს. რობერტ სალისბერის (Robert Salisbury 1968) შრომები ეთანხმებოდა ლოუის ტიპოლოგიებს და

აჩვენებდა, რომ ისეთი პოლიტიკა, რომელიც პროფესიული ორგანიზაციების ერთეულებს თვითრეგულაციის საშუალებას აძლევს, სხვა პოლიტიკურ ლოგიკას ეფუძნება, ვიდრე სახელმწიფოს მიერ კონტროლირებადი მარეგულირებელი პოლიტიკა.

ლოუი აღნიშნავდა, რომ პლურალისტური დემოკრატიის პირობებში განაწილებითი პოლიტიკა ვერ იარსებებს, რადგან იგი ხელს უწყობს ურთიერთჩაურევლობას და არა დემოკრატიული დებატების გაღვივებას. ამის მსგავსად, მარეგულირებელ პოლიტიკაში კონკურენცია ყველაზე მწვავე ფორმებს ღებულობს. რამდენადაც ღიმილისმომგვრელი არ უნდა იყოს, სწორედ ასეთი პოლიტიკა უწყობს ხელს ინტერესთა ჯგუფების წარმოქმნასა და სახალხო თანამონაწილეობის მსგავს აქტივობებს. ჯეიმს ვილსონი აღნიშნავდა, რომ შესაძლოა კამათი საკითხის ტიპოლოგიის შესახებ სასარგებლოა დემოკრატიისთვის, მაგრამ იგი არ აწყობს პოლიტიკოსებს, რომლებსაც არ სურთ გამარჯვებულებისა და დამარცხებულების მკვეთრი გამიჯვნა. ამისგან განსხვავებით მან შემოგვთავაზა ისეთი ტიპოლოგია, რომელიც საზღვრავს ხარჯებისა და სარგებლების განაწილებას და მას ინტერესთა ჯგუფების წარმოქმნის ალბათობას უკავშირებს. მაგალითად, ძნელად წარმოსადგენია ინტერესთა ჯგუფების გაჩენა, როცა ხარჯები კონცენტრირებულია, ხოლო სარგებელი გაფანტული. ასეთ პირობებში პოლიტიკური აქტივობის საწინააღმდეგო ბარიერის მოსახსნელად გამოიყენება ისეთი მეთოდები, როგორცაა სიმბოლოების პროპაგანდა და საზოგადოებისა თუ პოლიტიკის სამიზნე ჯგუფების მხარდაჭერის მოპოვება.

ჰელენ ინგრამი და ეინ შნაიდერი (Helen Ingram and Anne Schneider 1993) ასევე არ კმაყოფილდებოდნენ ლოუის ტიპოლოგიით. მათ შემოგვთავაზეს სქემა, რომელიც საზოგადოებისათვის უფრო მეტად თვალსაჩინოს გახდის, თუ ვინ არის პოლიტიკის საბოლოო მომხმარებელი. ეს კი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მასმედიის ეპოქაში. იდეალურ პირობებში საჯარო პოლიტიკის სამიზნეები ოთხ ჯგუფს ქმნიან: წარმატებულნი, ისინი ვინც წარმატებას ესწრაფვიან, დამოკიდებულნი და დევიანტები. ეს ტიპები იცვლება მახასიათებლების მიხედვით. აქ იგულისხმება საზოგადოებისა და ელიტების წარმოდგენა იმის შესახებ, სარგებლიანია თუ არა აღნიშნული ჯგუფები, აწვება თუ არა ისინი საზოგა-

დოებას ტვირთად, რა პიროვნულ ცვლილებას გამოიწვევს აღნიშნული პოლიტიკის განხორციელება და რა პრინციპები გამოიყენება სახელისუფლებო ქმედებათა შესაფასებლად. ინგრამი და შნაიდერი აღნიშნავენ, რომ რადგან პოლიტიკის სამიზნე ჯგუფები საზოგადოების შექმნილია, მათი გადაწყობა ასევე საზოგადოების საქმეა. ამის მაგალითია უკანასკნელი დროის საჯარო დებატები ქალთა სოციალური დახმარების შესახებ. დებატებმა ასეთი ქალების დამოკიდებულთა ჯგუფიდან დევიანტურ ჯგუფში გადანაცვლება გამოიწვია (Milk 1990; Reed 1992)

საზოგადოებრივი არჩევანის სკოლის მიმდევარნი სხვაგვარად ანაწილებენ მოვლენებს. ისინი განასხვავებენ საბაზრო საქონელს, რომლის განცალკევება შესაძლებელია და კოლექტიურ დოვლათს, რომელიც განუყოფელია. მარკურ ოლსონისა (Marcur Olson 1965) და თერი მოეს (Terry Moe 1980) მსგავსი მკვლევრები ცდილობდნენ აეხსნათ, თუ როგორ არიან იძულებული ადამიანები აწარმოონ პროდუქცია, რომელშიც მათ ეცილება ის, ვინც არც წარმოების პროცესში მონაწილეობს და არც საქონლის საფასურს იხდის. ელინორ ოსტრომი საუბრობდა კოლექტიური დოვლათის სხვა პრობლემაზე, კერძოდ, საერთო აქტივების გადახარჯვაზე. ოსტრომის ნაშრომი *საერთო სიკეთის მართვა (Governing the Commons 1990)* ამ სფეროში გამორჩეული წიგნია. მისი მნიშვნელობა იმაში მდგომარეობს, რომ ოსტრომი ერთსა და იმავე პრობლემას, საერთო მფლობელობის ტრაგედიას, შესაბამისი სკოლის მკვლევართა თვალთახედვის მიხედვით სხვადასხვა ლოგიკური კუთხიდან ანალიზებდა. გარეტ ჰარდინმა (Garrett Hardin 1968) იწინასწარმეტყველა გარემოს მოსალოდნელი დეგრადაცია, რომელიც წარმოიქმნება მრავალი მომხმარებლის მიერ შეზღუდული რესურსების ერთობლივი გამოყენების შედეგად (Ostrom 1990: 2). იგი აღნიშნავდა, რომ საზოგადოებას საერთო აქტივების გადაჭარბებული ხმარებისაგან არ იცავს არც ცალკე აღებული ხელისუფლების ტოტალური რეგულაცია და არც სრული საბაზრო პრივატიზაცია. მან თეორიულად და პრაქტიკული მაგალითების მოშველიებით წარმოაჩინა შერეული გადაწყვეტები, რომლებსაც ზურგს უმაგრებდნენ სწრაფი, მომხმარებელზე გათვლილი სანქციები. მის ნაშრომს ღირსეული ადგილი უჭირავს საერთო სარგებლობის დოვლათის ჭარბი გამოყენების კვლევათა ციკლში. გარდა ამისა, ეს ნაშრომი არის გაფრ-

თხილება, რომ ნაკლებად სავარაუდოა მოიძებნოს ერთი პოლიტიკური პროცესი ამ რთული საკითხის გადასაწყვეტად.

როგორ შეიძლება დავაკავშიროთ ერთმანეთთან ტიპოლოგიისა და პოლიტიკის ციკლის კვლევის ლიტერატურა? პირველი ნაბიჯი აშკარაა: 1. საჭიროა ტიპოლოგიის ლიტერატურის ანალიზი, რათა განისაზღვროს, სად იკვეთება ისინი და რაშია მათ შორის სხვაობა; 2. ნათლად უნდა გამოიკვეთოს პოლიტიკური პროცესების წინაპირობები და შედეგები; 3. დასადგენია თითოეული ტიპოლოგიის ინსტიტუციური საზღვრები. ტიპოლოგიების უმრავლესობა კონცენტრირდება კანონშემოქმედებით აქტივობაზე, განაწესის შექმნასა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. არსებობს თუ არა ლიტერატურა, რომელიც იკვლევს პოლიტიკის განხორციელების პროცესში ქუჩის ბიუროკრატების ქცევის თავისუფლების ტიპოლოგიის საკითხებს? გულისხმობს თუ არა განსხვავებულ საკითხთა ტიპოლოგიას გადაწყვეტილების მიღებისა და განხორციელების პროცესი ბიუროკრატისა და სასამართლოში? ამ საკითხთა სპექტრის მიხედვით, სავარაუდოა, რომ მთელის მოდელირება კვლავ კვლევების უახლოესი მიზნების მიღმა აღმოჩნდება.

ბ. შედეგები

საჯარო პოლიტიკის კვლევები აგრეთვე ყურადღებას ამახვილებს ხელისუფლების ქმედებების საზოგადოებრივ შედეგებზე. გამოკვლევათა დიდი ნაწილი ცდილობს მიაგნოს პასუხს შეკითხვაზე: ვის რა ემართება და რატომ? ეს ინტელექტუალური იმპერატივი ზოგადად განაპირობებს ამ სფეროს კვლევის არეალს და საზღვრებს. საკითხი „რა ემართება“ ძირითადად მოქმედებითი და არანორმატიული ხასიათისაა. ედ კოხი, ნიუ-იორკის ყოფილი მერი, ცნობილი იყო იმით, რომ მიუყვებოდა ქალაქის ქუჩებს და გამვლელებს ეკითხებოდა: „როგორ ვიქცევი მე?“ თუმცა იგი არ ჩერდებოდა ხანგრძლივი დისკუსიების გასამართად. პოლიტიკის სფეროს შედეგობრივი იმპერატივი ხშირად აქცენტს სწორედ ასეთ მყისიერ შეფასებაზე აკეთებს. თუმცა ამგვარი პრაგმატული შეფასების გარეშე, ხელისუფლების აქტივობების შედეგებისა და შემოქმედების ფორმების შესახებ არასრულყოფილი ინფორმაციის გამო, ძნელი იქნებოდა ნორმატიული კვლევების ჩატარება.

შედეგების გათვალისწინების იმპერატივი ნათლად ჩანს სოციალური ხარჯების წინაპირობების კვლევებში. 1963 წელს რიჩარდ დოვსონი და ჯეიმს რობინსონი (Richard Dowson and James Robinson) ცდილობდნენ გაერკვიათ, რატომ აქვს სხვადასხვა შტატს სხვადასხვა ზომის სოციალური ხარჯი. რიჩარდ ჰოფერბერგი და დევიდ ცინგანელი 25-ე თავში ანალიზებენ კვლევათა მთელ მიმართულებებს, რომელსაც საფუძველი სწორედ დოვსონისა და რობინსონის გამოკვლევებმა ჩაუყარა. მათი ხედვით, ადრეულ კვლევებში სოციალური ხარჯების განსაზღვრის დროს პოლიტიკა (რომელიც განისაზღვრებოდა როგორც დაინტერესებულთა კონკურენცია და საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების თანადროული კონტროლი) არ იყო იმდენად მნიშვნელოვანი, როგორც ეკონომიკა (რომელსაც შემოსავლების და გადასახადების დონე განსაზღვრავდა).

ამ საწყისმა კვლევებმა საფუძველი ჩაუყარა გამოკვლევათა ორ ურთიერთგადამფარავ მიმართულებას. პირველი ცდილობდა განესაზღვრა სოციალური ხარჯების მოდელი.¹³ ამ საკითხების მკვლევრებს ორმაგი მოტივაცია ჰქონდათ: ხელისუფლების ქცევის შესწავლისას დაგროვილი გამოცდილების გამო მათ სჯეროდათ, რომ პოლიტიკა მნიშვნელოვანი ფაქტორია სახელმწიფო სიკეთეების განაწილების კვლევისას. მათ არ უნდოდათ დაეჯერებინათ, რომ დემოკრატიის პირობებში არსებობს მხოლოდ უმნიშვნელო კავშირი საზოგადოებრივ მოთხოვნას, არჩეულ წარმომადგენლებსა და სახელმწიფოს ქმედებებს შორის. მათ აღმოაჩინეს, რომ პოლიტიკა სწორედაც რომ მნიშვნელოვანია, სწორედ პოლიტიკა განსაზღვრავს ეკონომიკური ინტერესების გამოვლენას. უფრო კონკრეტულად, ამ კვლევების დიდმა ნაწილმა აჩვენა, რომ არაპოლიტიზირებული სახელმწიფო სტრუქტურები (როგორც ქალაქის მმართველობა) განაცალკევებს სოციალურ პოლიტიკას ეკონომიკური პოლიტიკისაგან და რომ საკანონმდებლო სტრუქტურებში მეტი პროფესიონალიზმი ზრდის სოციალურ ხარჯებს; რომ პარტიების სამოქმედო პროგრამის შინაარსი განსაზღვრავს პარტიის მიერ მიღებული სოციალური პოლიტიკის ფორმას; რომ მემარჯვენე პოლი-

¹³ მაგალითისთვის იხ.: Lineberry and Fowler 1967, Cameron 1978, Castles 1982, Hichs and Swank 1992, Klingemann, Hofferbert and Budge 1994.

ტიკური ოპოზიციის ხასიათი უფრო მნიშვნელოვანია სოციალური ხარჯების განსაზღვრისას, ვიდრე მემარცხენეთა კონტროლი და გამაშუალებებელთა (კორპორატიული თუ ლიბერალური) ინტერესები ხელს უწყობს სოციალური ხარჯების დონის დადგენას. ამდენად, სოციალური ხარჯების სახელმწიფო შედეგები არის ფუნქცია, რომელიც დამოკიდებულია ურთიერთგადაჯაჭვულ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინსტიტუტებსა და პროცესებზე. შეკითხვა – „რა უფრო მნიშვნელოვანია – ეკონომიკა თუ პოლიტიკა?“ – არასწორედ ასახავს იმ ძალთა ბუნებას, რომლებიც ზემოქმედებას ახდენენ ხელისუფლების აქტივობის ხარისხზე.

გამოკვლევათა მეორე მიმართულება, რომელიც ნაწილობრივ სოციალური დანახარჯების ინტერესებიდან გამოდის, იკვლევს საერთო კეთილდღეობის სახელმწიფოს საფუძვლებს, ცდილობს აღმოაჩინოს ხელისუფლების ქცევის მოდელი, რომელიც აბალანსებს შრომას, შემოსავლებსა და ოჯახურ დახმარებებს თანამედროვე კაპიტალისტურ ეკონომიკაში.¹⁴ ეს გამოკვლევები განვითარდა იმ ნაშრომებიდან, რომლებიც ხარჯების დონეზე ფოკუსირდება. ეს კვლევები, გარკვეულწილად, პოლიტიკის სფეროს ახალი მიმართულების ემბლემად გადაიქცა, მიმართულებისა, რომელშიც პოლიტიკის საკითხები სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის ურთიერთობათა უფრო ფართო საკითხის ნაწილია. ამ გამოკვლევებმა აჩვენა, რომ შემდეგი საკითხები სისტემატურად ზემოქმედებს კეთილდღეობის პროგრამის შინაარსობრივ და დროით განაწილებაზე. ეს ფაქტორებია: ეკონომიკური კეთილდღეობის საერთო დონე, ინდუსტრიული და სხვა სახის წარმოებათა ნაერთი, მიწის მფლობელობის ფორმები, არჩევნებში მონაწილეობის უფლების განვითარების დონე და საარჩევნო სისტემაში ახალ შემომსვლელთა შორის კონკურენციის ხარისხი, ბიუროკრატის ნეიტრალურობა, მემარცხენე პარტიების არსებობა და მათი ამომრჩევლების ხასიათი, საპარლამენტო ოპოზიციის ძალა, საჯარო დაწყებითი სკოლების არსებობა და კულტურული მზაობა, განისაზღვროს აქტივობის ცალკე სფეროები ქალებისთვის. უფრო მეტიც, სოციალური პროგრამები მტკიცდება ისეთ გარემოში, რომელშიც ქვეყნები, პროვინ-

¹⁴ მაგალითისთვის იხ.: Tilly 1978, Flora and Heideheimer 1981, Hage, Hanneman and Gargan 1984, Tarrow 1989, Esping-Andersen 1990, Nelson 1990, and Skocpol 1992.

ციები, შტატები, ერთმანეთის გამოცდილებით საზრდოობენ. ხშირად მათ, ვინც ადრეულ სტადიაში სოციალური პროგრამები დააკანონა, სხვა მახასიათებლები აქვთ, ვიდრე მათ, ვინც უფრო მოგვიანებით მიიღო შესაბამისი კანონები (Walker 1969; Grey 1973; Eyestone 1977). მართლაც, ქვეყნებს შორის შედარებითი ანალიზი ავლენს, რომ სოციალური პროგრამების „გვიანი დამკანონებლები“ ხშირად ეკონომიკური განვითარების უფრო დაბალ დონეზე არიან, ვიდრე ისინი, ვინც ადრეულად დააწესა აღნიშნული პროგრამები (Coolier and Messick 1975).

შედეგობრივი იმპერატივი, განსაკუთრებით, გამოკვლევები სახელმწიფო პოლიტიკის შედეგების ცვლილებებსა და განაწილებაზე, სხვა შინაარსობრივ სფეროებს ემსგავსება. ჰენდერსონის (Henderson 1991), პოსა და ტეიტის (Poe and Tate 1994) შედარებითმა კვლევებმა აჩვენა, რომ ადამიანის უფლებების შელახვის შემთხვევები დემოკრატიულ ქვეყნებში უფრო ნაკლებად გვხვდება, ვიდრე არადემოკრატიულში. მაგრამ სხვა სფეროებში დემოკრატიული ქვეყნების მოქმედებები ასე ღირსეულად არ გამოიყურება. მაგალითად, ინდუსტრიული დემოკრატიული ქვეყნები ახდენენ გამონაბოლქვის ექსპორტს, ჰყიდიან რა თავიანთ ნაგავს და ხელს უწყობენ „ჭუჭყიანი“ ინდუსტრიის აყვავებას ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებში, იქ, სადაც დაბინძურების მეტი უფლება არსებობს. ასეთი ქვეყნები „ადვილად ეგუებიან დაბინძურების უჩვეულოდ მაღალ დონეს“ (Paul Krugman and Maurice Obstfeld 1994: 75). ამ პირობებში ეკონომიკურად ღარიბი ქვეყნებისთვის სუფთა მოგება შეიძლება დადებითი იყოს, რადგან დაბინძურება იქცევა ვაჭრობის საგნად, რომლითაც სხვა დეფიციტური ფაქტორების შესყიდვა შეიძლება. კლუგმანი და ობსფელდი აგრეთვე აღნიშნავენ: „მიუხედავად იმისა, ყოველივე ეს ეკონომიკურად რაციონალურად ჟღერს, უაღრესად ამორალურია, რადგან შეიძლება იქცეს მოწოდებად მდიდარი ქვეყნებისათვის, მოახდინონ დაბინძურების ექსპორტი მესამე ქვეყნებში“.

ტოქსიკური ნაგვის განაწილების მსგავსი პრობლემა არსებობს ამერიკის შეერთებულ შტატებში. რობერტ ბულარდის (Robert Bullard 1990) გამოკვლევამ აჩვენა, რომ ტოქსიკური ნარჩენები უმეტესად იმ ადგილებშია დამარხული, რომელშიც განვითარებულია უმცირესობათა კომუნები (აგრეთვე იხ. Commission for Racial Justice

1987; Shabecoff 1993). ნამარხების უმრავლესობა ნაპოვნია სამხრეთში, სადაც ეკონომიკური აღმავლობა, მუშახელის დაბალი მობილურობა, შავკანიანების პოლიტიკური ორგანიზაციების ნაკლებობა აფრო-ამერიკულ სოფლებს განსაკუთრებით დაუცველს ხდის. სასულიერო პირი მაკ ლეგერტონი, რომელმაც ჩრდილოეთ კაროლინის როუმსონის ოლქის (კაუნტის) მაცხოვრებლები ორი ნაგავსაყრელის ფუნქციონირების წინააღმდეგ დარაზმა, შემდეგნაირად ახასიათებდა პრობლემას: „აქ ტოქსიკური ნაგვის განსათავსებლად იყენებენ იმავე ფორმულას, რომელსაც ქვეყნის სხვა ადგილებში... იღებ ღარიბ სასოფლო ოლქს, ამატებ უმცირესობის წარმომადგენლობის მაღალ კონცენტრაციას და ღებულობ იმ შესაძლო ადგილს, რომელშიც ნაგვის სამარხი უნდა განათავსო“ (Shabecoff 1993:240).

აღსანიშნავია, რომ ნაშრომები, რომლებშიც შედეგების გაანალიზებას ცდილობენ, ყოველთვის არ არის კვლევები რესურსების განაწილებაზე. მაგალითად, დანიელ მაზმანიანი და დავიდ მორელი (Daniel Mazmanian and David Morell 1994) იკვლევდნენ სახიფათო ნაგვის განთავსების სხვადასხვა მეთოდს, მათ შორის კონცენტრირებულ განთავსებას, რომელიც ასე გააკრიტიკეს როუმსონის ოლქში. შესაბამისი ლიტერატურის შესწავლამ აჩვენა, რომ განცალკევებული ნამარხების გამოყენება შეიძლება წარმატებული მიდგომა აღმოჩნდეს, თუ საზოგადოებას საშუალება ექნება ღიად დააკვირდეს ნაგვის გადამამუშავებელი ქარხნის საქმიანობას. მკვლევრებმა აგრეთვე აღმოაჩინეს, რომ მიდგომა ნაგვის გადამამუშავებისადმი, როგორც საჯარო კომუნალური მომსახურების სფეროსადმი, რომელშიც არსებობს გარანტირებული უკუგება ინვესტიციაზე და არაკონკურენტული მომსახურება (ეს ევროპული მოდელია), ასევე წარმატებით მუშაობდა. წარმატებული აღმოჩნდა ნაგვის თანაბარი განაწილება რეგიონის ფარგლებში. ამ მოდელის მიხედვით რეგიონში ნაგავი იმარხება სხვადასხვა ადგილას ისე, რომ არ არსებობს ერთი გეოგრაფიული არეალი, რომელიც ერთპიროვნულად აგებს პასუხს ნაგვის მართვაზე.

3. სასარგებლო ცოდნა

უკეთესი სახელმწიფო სისტემების შექმნისკენ მიმართული ძალისხმევა ნაწილია საჯარო პოლიტიკის სფეროს მესამე იმპერატივისა – სასარგებლო ცოდნის წარმოქმნა. ეს იმპერატივი სოციალურ მეცნიერებათა მკვლევრებს გარკვეული სოციალური პასუხისმგებლობით ტვირთავს. საჯარო პოლიტიკის სფეროს რამდენიმე ცენტრალური ფიგურა – მერიამი, ლასველი, ვილდავსკი და სხვანი – ამ რწმენას თავიანთ ნაშრომებში ამჟღავნებდნენ და ცხოვრებაში ატარებდნენ. ისინი სხვადასხვა ფორმით ცდილობდნენ სასარგებლო გაეხადათ პოლიტიკის მკვლევარი მეცნიერის პროფესიული ცოდნა: ემსახურებოდნენ სახელმწიფო კომისიებს, მონაწილეობდნენ საზოგადოებრივ ინტელექტუალურ დისკუსიებში, იძლეოდნენ ჩვენებებს საჯარო მოსმენების დროს, რჩევებს ამლევდნენ არჩეულ თუ დანიშნულ ოფიციალურ პირებს. ასეთი სამუშაოს მნიშვნელობა ჰქონდა მხედველობაში 1939 წელს რობერტ ლინდის (Robert Lynd 1939/1967: 2-3), როდესაც წერდა: „თუკი მოვიშველიებთ ფრაზას ოდენის ლექსიდან, მეცნიერ-მკვლევარი სერიოზული საფრთხის წინაშე დგას: „არ გამოეპაროს გემის ჩაძირვა ნავიგაციაზე ლექციის ჩატარების დროს“. ეს მისი აბსტრაქტული წუხილი როდი იყო. გერმანიაში ნაცისტმა პოლიტიკოსებმა სოციალურ მეცნიერებას ინტელექტუალური თავისუფლება წაართვეს, ამ დროს კი სამხედრო ფორმებში გამოწყობილი პროფესორები იტალიაში იძულებული იყვნენ ელალატათ თავისი მოწოდებისთვის და ემტკიცებინათ, რომ იტალიელი ხალხი არიული წარმოშობისაა. ეს იყო კრიზისის პერიოდი სოციალურ მეცნიერებაში (Lynd 1939/1967: 1).

საზოგადოებრივი საჭიროება, როგორც აკადემიურად მოაზროვნე სოციალური მეცნიერების ერთ-ერთი უპირველესი პასუხისმგებლობა, ლინდის ნაშრომების მთავარი თემაა. უილიამ ჯეიმსის და ჯონ დიუის მსგავსი პრაგმატიკოსების ნაშრომებშიც ნათლად ჩანს ამ იმპერატივის ინტელექტუალური საფუძვლები. 1907 წლის ჯეიმსის ცნობილი აფორიზმი კარგად ასახავს პრაგმატიზმის აქტიურ ბუნებას: „იდეის ჭეშმარიტება არ არის მისი მემკვიდრეობით მიღებული საკუთრება. იდეა შეიძლება გახდეს ჭეშმარიტი. ის იქცევა სიმართლედ ან მას აქცევენ სიმართლედ გარკვეული შემთხვევები“ (1907/1975: 97). ეს ციტატა არც შედარებითია და

არც ანტიმეცნიერული, თუმცა ხშირად მას სწორედ ასე აღიქვამენ. ეს არის განცხადება სოციალური შენების შესახებ და მიმართება ურთიერთობებს, კავშირების ძიებას, მოვლენასა და რწმენას შორის.

მიუხედავად სოციალურ მეცნიერებაში ამ იდეების არსებობის ხანგრძლივი ისტორიისა, სასარგებლო ცოდნას არამყარი ადგილი უჭირავს აკადემიურ ძალისხმევაში, ასევე პოლიტიკური მეცნიერების საჯარო პოლიტიკის სფეროში. პრაქტიკაში, თუ არა მხოლოდ პრინციპში, ამერიკულმა უნივერსიტეტებმა ფუნდამენტური ცოდნის ძიება „არ შეზღუდეს უმწიფარი ფიქრით მისი სარგებლიანობის შესახებ“ და ასეთი ძიება თავიანთი წარმატების საფუძვლად აქციეს (Stokes 1996). როგორ აჯობა თეორიულმა მეცნიერებამ გამოყენებითს? ეს კითხვა, გარკვეულწილად, უხეშად კითხვაა. თეორიამ გაიმარჯვა და გახდა აკადემიური წარმატების ყველაზე მნიშვნელოვანი კრიტერიუმი იმიტომ, რომ იგი სასარგებლოა. მკვლევრებმა, რომლებიც ახალი ცოდნის წარმოქმნას შეისწავლიან, იციან, რომ ცოდნა მრავალი განსხვავებული წყაროდან საზრდოობს. ისინი ცდილობენ გადაწყვიტონ პრაქტიკული პრობლემები და დაძლიონ თანამედროვე თეორიების შეზღუდვები. თუმცა აკადემიურ სფეროში არსებობს საბაზისო ცოდნის უზენაესობის ისტორიული და სოციალური მიზეზებიც. კათოლიკურმა მონასტრულმა ტრადიციამ უნივერსიტეტებს საბაზისო ცოდნის ძიების კულტურა უანდერძა. (C. P. Snow 1988; Robert Lynd 1967; Irving Louis Horowitz and James E. Katz 1975). ამ ტრადიციებში კლასობრივ განსხვავებებს ხედავდნენ. სხვადასხვა პოლიტიკური მოსაზრების მქონე სნოუ და ლინდი აღნიშნავდნენ, რომ თეორიული ცოდნა (სავარაუდოდ) დაცლილია ინტერესებისგან და გამოხატავს არისტოკრატიული, ინდუსტრიალიზმამდელი ეპოქის ხედვას. სასარგებლო ცოდნა ეხმარება ბურჟუაზიას, შეინარჩუნოს ახლად მოპოვებული კეთილდღეობა და პოლიტიკური ძალაუფლება. მაშინ, როცა სნოუ და ლინდი გამოთქვამდნენ წუხილს, რომ გამოყენებით მეცნიერებას უნივერსიტეტებში ჯეროვანი ყურადღება არ ეთმობა, ჰოროვიცი და კატცი აღნიშნავდნენ, რომ გამოყენებითი სოციალური მეცნიერებები, შესაძლებელია, ძალიან დიდ ძალად გადაიქცნენ პოლიტიკური ცხოვრებაში. ბურჟუაზიულ დემოკრატიაში გამოყენებითი სოციალური მეცნიერების შედეგები შეიძლება

დამკვიდრებული ინტერესების მსახურად გადაიქცეს. ამდენად, საქმე ის კი არ არის, რომ ყველა სახის თეორიის „გამარჯვება“ აკადემიური წარმატების საზომია, არამედ ის, რომ უნივერსიტეტებში ძლიერდება რამდენიმე კონკრეტული თეორია. ეს განპირობებულია არა რაიმე აუცილებლობით, არამედ იმ ცნობისმოყვარეობით, რომელიც პოლიტიკურ ცხოვრებას ახლავს თან და დამოუკიდებელი მკვლევრების მუშაობას ასაზრდოებს.

აშკარაა, რომ არსებობენ მძლავრი სოციალური ძალები, რომლებიც ეწინააღმდეგებიან პოლიტიკით დაინტერესებული მეცნიერების სურვილს, გახდნენ საჭირონი პოლიტიკურ ცხოვრებაში. უკლებლივ ყველა, ვისაც ამ იმპერატივის შესახებ დაუწერია, აღნიშნავს განსხვავებას პოლიტიკური და მეცნიერული საქმიანობის კანონებს, პროცედურებს, გამოსავლებს და ცხოვრების რითმს შორის. ჰენრი კისინჯერი წერდა (Henry Kissinger 1979: 39): „სანამ კენედის კონსულტანტი გავხდებოდი, ყველა მეცნიერის მსგავსად მეც მჯეროდა, რომ გადაწყვეტილების მიღება ინტელექტუალური პროცესია. საჭიროა მხოლოდ შეაბიჯო პრეზიდენტის ოფისში და დაარწმუნო იგი შენი წუხილის სისწორეში. თუმცა მალე მივხვდი, რომ ეს სახიფათოდ უმწიფარი ხედვაა და თან ფართოდ გავრცელებული“. მსგავსად ამისა, ჩარლზ ლინდბლომი და დევიდ კოენი (Charles E. Lindblom and David K. Cohen 1979: 1) აღნიშნავენ, რომ „საჯარო პოლიტიკის „კეთების“ პროცესში სოციალური კვლევების მიმწოდებლებიც და მომხმარებლებიც უკმაყოფილოები არიან. პირველნი იმიტომ, რომ მათ არ უსმენენ, მეორენი კი იმიტომ, რომ მათ არ უნდათ გაიგონ მოსმენილი“.

პოლიტიკური მეცნიერისთვის ყველაზე ადვილია, იყოს სასარგებლო იმ შემთხვევებში, როცა იგი ან მოვლენების შემთხვევითი სტუმარია, ან პოლიტიკური ცხოვრების სრულფასოვანი მონაწილე. ზოგიერთი შეფასების მიხედვით, 1970-იან წლებში ყოველწლიურად 10 ათასი ადამიანი აძლევდა ჩვენებას კონგრესს. მათი დიდ ნაწილი სოციალურ სფეროში მოღვაწე მეცნიერი იყო. 1980-იან წლებში საჯარო სამსახურში მსახურობდა 10 ათასი ადამიანი სამეცნიერო ხარისხით სოციალური მეცნიერების სხვადასხვა დისციპლინაში. იმ ადამიანებისთვის, რომლებმაც სახელმწიფო სტრუქტურებში მუშაობა ლობისტის საქმიანობით შეცვალეს, ახალი საქმის კეთებისას მნიშვნელოვანი ხელშემწყობი ფაქტორი აღ-

მოჩნდა სახელმწიფო სამსახურში მიღებული შინაარსობრივი და პროცედურული ცოდნა და არა ამ პერიოდში დამყარებული კავშირები (Salisbury and Johnson 1989).

სარგებლობის მოტანა რთულია, რადგან სამეცნიერო ნაშრომის საფუძველზე მნიშვნელოვანი ცვლილება უნდა მოახდინო. სახელმწიფო მოხელეები არ არიან დარწმუნებული სოციალური მეცნიერების პრაქტიკულ და თეორიულ ღირებულებაში. ეროვნული მეცნიერების ფონდშიც კი (National Science Foundation) არ ესმით ამ მეცნიერების როლი და ადგილი. რადგან სოციალური და ქცევითი (ბიჰევიორისტული) მეცნიერებები არ წარმოადგენს საწყისი კანონმდებლობის შემადგენელ ნაწილს, რთულია განსაზღვრო მათი განვითარების მომავალი ფედერალური სახსრების მოსალოდნელი შემცირების შემთხვევაში. უფრო მეტიც, ჯეიმს სმიტი (1991) და უილიამ ლანჩი (1987) აღნიშნავენ, რომ იდეები და არა ფაქტები განსაზღვრავენ გადაწყვეტილების მიღების პოლიტიკას უფრო და უფრო ნაციონალიზირებულ და მასმედიით მართულ პოლიტიკურ სისტემაში. უნივერსიტეტები აღარ მოიაზრება ხელისუფლების გარეთ შესრულებული კვლევების და ანალიზის ერთადერთ წყაროდ. ისინი უკვე მეტოქეობას უწევენ ანალიტიკურ სამსახურებს („სინქ ტანკებს“), რომლებიც სულ უფრო მეტად არიან გაიგივებული გარკვეულ ღირებულებათა და რწმენათა სისტემასთან. პოლ ლაითი (Paul Light 1993) აღნიშნავდა, რომ ამავე დროს მცირდება ფედერალური ხელისუფლების უნარი, საკუთარი საშუალებებით შეასრულოს პოლიტიკის ანალიზი. რესურსები ფორმალური შეფასებიდან *post hoc* ანალიზისაკენ ინაცვლებს.

რობერტ მერთონმა 1949 წელს აღნიშნა ისეთი კვლევების ჩატარების აუცილებლობა, რომლებიც გამოყენებით სოციალურ გამოკვლევებს უფრო ეფექტურს გახდიდა. რიჩარდ ნატანის ნაშრომი *სოციალური მეცნიერება ხელისუფლებაში: სწორი და არასწორი გამოყენება* (Social Science in Government: Uses and Misuses, Richard Nathan 1989) მერთონის იდეის განხორციელების სქემას გვთავაზობს. ნატანი აღნიშნავდა, რომ პოლიტიკის „მკეთებლები“ გულწრფელად უნდა დაინტერესდნენ იმ შეკითხვებით, რომელსაც თვითონვე სვამენ, სიფრთხილით მოეკიდონ პასუხებს და მზად იყვნენ, დაელოდონ შედეგებს. ამ პირობებში ნატანი სასარგებლოდ მიიჩნევს სამაგალითო პროექტებს, რომლებშიც მონაწილეები შემ-

თხვევითი წესით ერთვებოდენ და შემაფასებელ კვლევებს, რომლებიც აქცენტს ინსტიტუციურ ცვლადებზე აკეთებს.

ასეთი კვლევების მზა რეცეპტები კვლევის მეთოდად გამოიყენება. ზოგიერთი კვლევა ეხმარება მეცნიერს პოლიტიკური დასკვნების გაკეთებაში. ალექსანდერ სმიტი (1989) აკვირდებოდა, თუ როგორ ახდენდა მოკლე დროითი ხედავს გავლენას „პოლიტიკის კეთებაზე“. რიჩარდ ნიუმტატი და ერნესტ მეი (1986) აღნიშნავდნენ, თუ რაოდენ მნიშვნელოვანია პოლიტიკის ანალიტიკოსისათვის „დროული ფიქრი“. ეს გულისხმობს გაგებას იმისა, თუ როგორ ახდენს ზეგავლენას პოლიტიკური ეპოქის მახასიათებლები პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების ფორმებზე. სტიუარტ ნაგელი (1990) და რიჩარდ როუზი (1993) საუბრობდნენ ისეთი უნარების განვითარებაზე, რომლებიც მოანდომებს მკვლევარსა და საჯარო მოხელეს, გაიგოს გამოკვლევებისა და პოლიტიკის რომელი გაკვეთილებია კონტექსტური და რომელი შეიძლება განზოგადდეს. როუზმა წამოაყენა შვიდი ჰიპოთეზა, რომლებიც ხელს შეუწყობდა პროგრამული გამოცდილებისა თუ აკადემიური კვლევების მასშტაბურ გამოყენებას. ცხოვრების გაკვეთილების გადაღება შესაძლებელია, თუ ის ეფუძნება უნიკალური ელემენტების მცირე რაოდენობას: როცა პროგრამების განმახორციელებელი შეიძლება იყოს სხვადასხვა ტიპის ინსტიტუტები; როცა ხდება ისეთი სისტემის გავრცელება, რომელიც შედარებით მსგავს რესურსებს საჭიროებს; როცა სიახლეს, ინოვაციას აქვს მიზეზებისა და ეფექტების მარტივი სტრუქტურა, მოითხოვს მცირე ცვლილებას, დამოკიდებულია სხვა მმართველი ინსტიტუტების აქტივობაზე და ეფუძნება ფართოდ აღიარებულ ფასეულობებს.

თუმცა, ყველა ანალიტიკოსი როდი ხედავს იმის საჭიროებას, რომ გამოიყენოს ექსპერტები და ექსპერტული ცოდნა პოლიტიკის „კეთების“ პროცესში. ისევე, როგორც დევიდ კრიპს აწუხებდა პოლიტიკის ზედმეტი დამოკიდებულება საზოგადოებრივ აზრზე, სხვა მკვლევრები მიუთითებდნენ ექსპერტების ძალაუფლებაზე პოლიტიკის „კეთების“ პროცესში. დებორა სტოუნი (1993) და ანრი პოლსკი (1991) ამ პროცესში ექსპერტების როლის გაზრდას აღიქვამდნენ, როგორც ადამიანის კონტროლისა და ფართო ნორმატიული განაწესის გავრცელების საშუალებას. ამ აზრის საილუსტრაციოდ სტოუნი იყენებდა ორსულობის დროს ალკოჰოლის მოხმარე-

ბის რეგულაციას. იგი აღწერდა, თუ რას ნიშნავდა საჯარო პოლიტიკისათვის ნაყოფის ალკოჰოლური სინდრომის კლინიკური დიაგნოზი. სტოუნნი აღნიშნავდა, რომ ორსული ქალების ალკოჰოლის მოხმარების წინააღმდეგ შეზღუდვები (ზოგ შემთხვევაში პატიმრობაც კი) ხშირად უფრო მკაცრია, ვიდრე ჯარიმები სიმთვრალისათვის, რომელიც იწვევს სერიოზულ ზიანს, მაგალითად, ბავშვის სიკვდილს მთვრალი მძღოლის არასწორი ქცევის გამო. სტოუნნი ასკვნიდა (1993: 61): ეს პოლიტიკა გულისხმობს, რომ „ბევრი ადამიანი დედებს უფრო აფასებს, ვიდრე საზოგადოების სხვა წევრებს“.

დ. დემოკრატიის მნიშვნელობა

სტოუნის წუხილი იმის შესახებ, თუ რაოდენ ძლიერად და რა ფორმით ზემოქმედებს ხელისუფლება ადამიანის ცხოვრებაზე, უკავშირდება მეოთხე იმპერატივს – დემოკრატიის მნიშვნელობას. მართლაც, ყველა სხვა იმპერატივი -- ჰოლიზმი, ხელისუფლების ქმედებების შედეგთა მნიშვნელობა და ცოდნის აუცილებლობა – ხელს უწყობს დემოკრატიული ჰუმანიზმის ჩამოყალიბებას, რომელიც ლასველის ხედვით, საუკეთესოდ აღწერდა საჯარო პოლიტიკის მცდელობებს. ლასველს უჭირს დაეთანხმოს უინსტონ ჩერჩილის შენიშვნას, რომ დემოკრატია მმართველობის ყველაზე ცუდი ფორმაა, მანამ არ გამოცდი ყველა სხვას. იგი მოუწოდებდა პოლიტიკის მეცნიერების სფეროში მოღვაწე მკვლევრებს, გამოეცადათ ის გზები, რომლითაც პოლიტიკა ხელს უწყობს ადამიანური ღირსების განვითარებას. ნაშრომში *პოლიტიკური მეცნიერების მაცნე (Pre-view of Policy Sciences 1971: 42-3)* ლასველი აღნიშნავდა, რაოდენ მნიშვნელოვანია დაკონკრეტება იმისა, თუ როგორ შეიძლება გაძლიერდეს ადამიანის ღირსება, თუ მეტი ყურადღება დაეთმობა კეთილდღეობას, პატივისცემას, ძლიერებას, სიმდიდრეს, განმანათლებლობას, უნარებსა და სიქველეს.

ლასველი იმედიანად უყურებდა ადამიანის ბუნებას, საზოგადოებრივ თანამონაწილეობას და პოლიტიკურ განსჯას. მაგრამ სხვები, ასევე დემოკრატიის ერთგულნი, უფრო ფრთხილობდნენ. დევიდ გარსონი (David Garson 1981) წერდა, რომ არსებობს პოლი-

ტიკის კვლევის ორი სკოლა: ემპირიულ-ანალიტიკური და ნეოპლურალისტური. თუ ეკონომისტები უფრო პირველ ჯგუფს განეკუთვნებიან და პოლიტიკის მკვლევრები – მეორეს, მაშინ ეს კატეგორიები უდავოდ ურთიერთგამომრიცხავია. პეტერ დელეონი და სემ ოვერმანი (Peter deLeon and E.Sam Overman 1989) აღწერდნენ ეპისტემოლოგიურ განსხვავებებს ამ სკოლებს შორის. ისინი აღნიშნავდნენ, რომ ემპირიკოს-ანალიტიკოსები ასოცირდებიან მეცნიერულ სიმკაცრესთან, ხოლო ნეოპლურალისტები –საჭიროებასთან. ძალიან ადვილია ამ სკოლათა შორის განსხვავების გადაჭარბება. ისინი მართლაც სხვადასხვა აზრს დებენ დემოკრატიაში. ანალიტიკოსები თვლიან, რომ ცოდნას პირდაპირ მივყავართ სიბრძნემდე (ჭეშმარიტებამდე) და ამდენად, ისინი განსაკუთრებულ როლს ანიჭებენ პროფესიულ წვრთნასა და პოლიტიკის პროცესის კვლევას. პლურალისტები თვლიან, რომ ცოდნასა და სიბრძნეს შორის არსებობს პოლიტიკური განსჯის უმნიშვნელოვანესი საფეხური. ამდენად, ისინი პოლიტიკის ხელოვნებას ისევე ღირებულად მიიჩნევენ, როგორც სხვა აქტივობებს. აკვირდებოდნენ რა დებატებს *მეცნიერული სიმკაცრისა თუ საჭიროების* თაობაზე, დელეონი და ოვერმანი წუხდნენ, რომ ამერიკის შეერთებულ შტატებში პოლიტიკურ განსჯას ჯეროვანი ყურადღება არ ენიჭება: „ნაცვლად იმისა, რომ იყოს პოლიტიკური საკითხების საბოლოო მსაჯული, პოლიტიკის მეცნიერება მონაწილეობს პოლიტიკის რაციონალური იდეოლოგიის ჩამოყალიბებაში“ (deLeon and Overman 1989: 434).

დემოკრატიული იმპერატივის მნიშვნელობისა და მის გარშემო არსებული წინააღმდეგობების მიუხედავად, იგი ყველაზე გავრცელებული იმპერატივია არა მარტო სხვებთან შედარებისას, არამედ აგრეთვე სახელმწიფოს ფორმირებისა და საჯარო ეთიკის შესწავლისას. სახელმწიფოსა და საზოგადოების შიგნით დემოკრატია ადგილს იმკვიდრებს ხელისუფლებაში და იმ საშუალებებში, რომლითაც პოლიტიკის კეთების პროცესი ზემოქმედებს სახელმწიფოს შექმნასა და კულტურულ შენებაზე (Evans, Reuschmeyer and Skocpol 1985). კვლევათა დიდი ნაწილი საზრდოობს უკანასკნელი ათწლეულების რეჟიმების ცვლილებით სამხედრო და სოციალისტური წყობიდან დემოკრატიული წყობისკენ. მაგალითად, გილერმო ოდონელი (Guillermo O'Donnell 1973) და სონია ალვარესი (Sonia Alvarez 1990) აღწერდნენ, თუ როგორ იჩენს თავს სამხედრო და ავ-

ტორიტარული რეჟიმების მემკვიდრეობა ადმინისტრაციულ მოწყობაში ლათინური ამერიკის მაგალითზე. მსგავსად ამისა, ჯონ რო (John Rohr 1986) იკვლევდა ამერიკის შეერთებული შტატების ადმინისტრაციული სისტემის ლეგიტიმურობას და სვამდა მტკივნეულ შეკითხვებს იმის შესახებ, თუ როგორ აგვარებდნენ ბიუროკრატები სადავო საკითხებს. ამ საკითხების გადაწყვეტისას მათ უნდა გაეთვალისწინებინათ იმ პოლიტიკოსების აზრი, რომლებიც „კარნახობდნენ“, რა უნდა გაეკეთებინათ და იმ საზოგადოების სურვილი, რომელიც მოიხმარდა ბიუროკრატის მომსახურებასა და დოვლათს.

პიროვნულობისა და მოქალაქეობის საკითხი წინ წამოიწევა მაშინ, როცა მეტი ყურადღება დაეთმობა სახელმწიფოს როლს. ასე ხდება არა მარტო სამხრეთ აფრიკის შემთხვევაში, სადაც ახალი კონსტიტუცია უნდა დაეფუძნებინათ ისეთ პირობებში, როცა მოსახლეობის უმრავლესობა შავკანიანია. შრომის მოდელი, რომელშიც მამაკაცს განსაკუთრებული როლი ენიჭება და საიდანაც დაითვლება სოციალური სარგებლები, აგრეთვე გაურკვეველობა იმის შესახებ, თუ რა ფორმით უნდა იტვირთოს სახელმწიფომ ბავშვის მოვლის ხარჯები, არის მოქალაქეობის შესახებ კვლევების მდიდარი არეალი ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და დასავლეთ ევროპაში (Pateman 1986). ჯერ კიდევ დაუბადებელი ბავშვისთვის პიროვნული სტატუსის მინიჭების საკითხი მთელი მსოფლიოს მსჯელობის საგანია. ზოგ შემთხვევაში, კერძოდ ამერიკის შეერთებულ შტატებში, ტოლერანტობა რელიგიური მრავალფეროვნების მიმართ და აქედან გამომდინარე პლურალისტური მიდგომა დებატების ცენტრალური თემაა (Nelson and Carver 1994). სხვა შემთხვევაში, მაგალითად არგენტინაში, საკამათო თემებია რელიგიურობა და სამოქალაქო ცხოვრების წესი (Feijoo 1995). შესაძლოა, ყველაზე მწვავე შეჯახება მოხდა გერმანიის გაერთიანების შემდეგ, სადაც კამათმა აბორტების თაობაზე აღმოსავლეთ და დასავლეთ გერმანელებს შორის ისეთი მწვავე ხასიათი მიიღო, რომ შეფერხდა ინტეგრაციის ფორმალური პროცესი. პოლიტიკის დონეზე ეს არ იყო კამათი აბორტის მომხრე ათეისტ კომუნისტებსა და მორწმუნე დასავლეთელებს შორის, რომლებსაც ნაყოფის პიროვნულობის კონსტიტუციური აღიარება უნდოდათ. ეს უფრო იყო კონფლიქტი აბორტის შესახებ გერმანული კანონის ხარისხის თაობაზე, თუ

რამდენად არის იგი დაკავშირებული გერმანიის ნაცისტურ წარსულთან და დემოკრატიულ აწმყოსთან. აბორტი უკანონოა გერმანიაში გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ქალი ოფიციალურად მოიშველიებს ოთხი მიზეზიდან ერთ-ერთს. იერემია რაიმერი მათ უწოდებდა აბორტის „ჩვენებებს“. იგი წერდა, რომ „აღმოსავლეთ გერმანიაში... მართლაც მზად იყვნენ დაეთმოთ მათი უფრო ლიბერალური კანონი აბორტის შესახებ. გამოკითხვების შედეგად ცხადი იყო, რომ დასავლეთ გერმანიაში უპირატესობას ანიჭებენ ან ლიბერალურ მიდგომას ორსულობის პირველ სემესტრში, ან აბორტების სრულ დეკრიმინალიზაციას. მხოლოდ უმცირესობა ემხრობოდა 1975 წელს შემოღებულ „ჩვენებებს“, ან უნდოდათ კიდევ უფრო გაემკაცრებინათ წესები. კამათი ძირითადად ეხებოდა უმრავლესობის პოზიციას ნაყოფის პერსონალიზაციის წინააღმდეგ ორსულობის პირველ სამ თვეში, რაც შეიძლება ყოფილიყო კანონის საფუძველი“ (Jeremaia Reimer 1993: 168).

კავშირი სახელმწიფოს, მოქალაქეობას, პიროვნულობასა და დემოკრატიას შორის ასევე ნათლად ვლინდება პოლიტიკის ეთიკაზე საუბრის დროს. ზოგიერთნი, მაგალითად ჯოზეფ კარენსი (Joseph Carens 1995), ჯოან ტრონტო (Joan Tronto 1993) და ემი გუტმანი (Amy Gutmann 1987) მორალური ფილოსოფიის, მეტადრე კი მონაწილეობის ბუნებას აკავშირებდნენ პოლიტიკის უმწვავეს პრობლემებთან. სხვანი, მაგალითად, ჰენრი აარონი, თომას მანი და ტიმოთი ტეილორი (1994), ემი მიტმანი და დენი თომპსონი (1984) იკვლევდნენ, თუ როგორ უწყევდნენ ერთმანეთს მეტოქეობას საზოგადოებრივი ცხოვრებისთვის დამახასიათებელი სოციალური ღირებულებები – თანასწორობა, თავისუფლება, შესაძლებლობათა არსებობა. აარონის, მანისა და ტეილორის მიერ რედაქტირებული ნაშრომი განსაკუთრებით საინტერესოა, რადგან იგი წარმოაჩენს ეკონომისტებსა და პოლიტიკურ მეცნიერებას შორის არსებულ უთანხმოებას იმის შესახებ, თუ რა ადგილი უჭირავს ღირებულებებს პოლიტიკის „კეთების“ პროცესში. ჯეინ მანსბრიჯის ნაშრომში (Jane Mansbridge 1994. 148-9) აღნიშნულია: ჩვენ არასათანადოდ ვაფასებთ ალტრუიზმს, თუ მას განვსაზღვრავთ როგორც მხოლოდ პირადული ინტერესების საწინააღმდეგო ქცევის მოდელს... იმის გარეშე, რასაც ეწოდება სიქველე (მას მე საზოგადოებრივ სულს ვუწოდებ), არჩევნებში კანონისადმი დამორჩილების სურვილი

შემცირდებოდა და კონგრესი დესტრუქციულ ძალად იქცეოდა“. სხვა ნაშრომებში ტერი კუპერი (Terry Cooper 1994) და ლუის გოთროფი (Louis Gawthrop 1984) ურჩევდნენ საჯარო მოხელეებს, როგორ მოქცეულიყვნენ, თუ ისინი შეეჯახებოდნენ კონფლიქტურ ინტერესებს ან თანამშრომლების დასმენას ისეთ საჯარო სააგენტოებში, რომელთა არასრულყოფილი საქმიანობა განპირობებულია არასაკმარისი სოციალური ანარიცხებით ან სამუშაო ძალის ნაკლებობით.

III დასკვნები

გაურკვეველობა, თუ როგორ წარმართო საჯარო პოლიტიკა ეთიკურ გარემოში, წიგნის ამ თავის დასკვნითი წუხილია. ეს ეთიკური გაურკვეველობა გამოხატულებაა ამერიკელების დამოკიდებულებისა ხელისუფლებისა და მისი ქმედებების მიმართ. ამერიკელების სურთ კარგი ხელისუფლება და უფრთხიან ცუდს. ეს დუალიზმი ამერიკის ისტორიის საფუძვლებში დევს. დემოკრატიული ცხოვრების ყველაზე დიდი გამოწვევაა, შექმნა პირობები პირველისთვის და არა დაუშვა მეორე. ყურადღება, რომელიც თეორიულ და პრაქტიკულ ასპექტში ეთმობა ჰოლიოზმს, შედეგებს და სასარგებლო ცოდნას საჯარო პოლიტიკაში, საშუალებაა ამ ორი მიზნის მისაღწევად. იმისთვის, რომ ეს ამოცანები უკეთესად გადაიჭრას, მეცნიერებმა მეტი ყურადღება უნდა დაუთმონ ურთიერთობებს სახელმწიფოს, საზოგადოებასა და ნორმატიულ საკითხებს შორის, რაც ამერიკის განსაკუთრებულობით იჩრდილება. ეს კვლევა ხელს შეუწყობს იმას, რომ საჯარო პოლიტიკის სფერომ უკეთ გაიაზროს მსოფლიო და მოახერხოს მისი შეცვლა, რაც საჯარო პოლიტიკის მთავარ მიზანს წარმოადგენს.

რიჩარდ ი. ჰოფერბერტი, დევიდ ლუი ცინგრანელი. საჯარო პოლიტიკა და ადმინისტრირება: შედარებით- თი პოლიტიკის ანალიზი

I. შესავალი

შედარებითი პოლიტიკის ანალიზი შეისწავლის მმართველობითი საქმიანობის შედეგების ცვლილებას დროში და სხვადასხვა იურისდიქციაში. ამ სფეროს მართავს შედარებით მარტივი შეკითხვების კრებული: რამდენად არის დამოკიდებული მთავრობის აქტივობის შედეგები იმ სოციალურ და ეკონომიკურ კონტექსტზე, რომლის ფარგლებშიც მიიღება გადაწყვეტილებები, მაგალითად, რამდენად დიდია ალბათობა, რომ მდიდარმა ქვეყანამ თავის მოქალაქეებს ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებზე მეტი სარგებელი მისცეს? რამდენად არის განპირობებული პოლიტიკურ კურსებს შორის სხვაობა იმ განსხვავებებით, რომლებიც არსებობს მმართველობის ინსტიტუტებსა და/ან პოლიტიკურ პირობებს შორის? სავარაუდოა თუ არა, რომ მემარცხენე პარტიები მემარჯვენე ოპონენტებთან შედარებით უფრო მეტი ალბათობით განახორციელებენ გადანაწილებით სოციალურ პოლიტიკას? რა ასაზრდოებს თანამედროვე განვითარებულ სახელმწიფოს – ინდუსტრიალიზაციის პროცესის შიდა დინამიკა, ლიბერალური დემოკრატიის განვითარება და გაღრმავება თუ ამ ორივეს გარკვეული კომბინაცია?

ასეთ კვლევებს საფუძველი ჩაეყარა 1960-იან წლებში.¹⁵ სავლევო ერთეულები ძლიერ განსხვავდებოდა ერთმანეთისაგან: ამერიკის შტატები, ინგლისის საგრაფოები, სხვადასხვა ქვეყნის ქალაქები, ერი-სახელმწიფოები. კონკრეტული შემთხვევების კვლევის მეთოდად, რომელიც პოლიტიკის იმდროინდელ ანალიზში დომინირებდა, მეტწილად გამოიყენებოდა იურისდიქციებს შორის ჯა-

¹⁵ იხ.: Dawson and Robinson 1963; Cutright 1965; Dye 1966; Hofferbert 1966; Sharkansky and Hofferbert 1969. მიმოხილვა და კრიტიკული შენიშვნები შედარებითი პოლიტიკის ანალიზით დაკავებული პირველი თაობის მკვლევართა მისამართით, იხ.: Hofferbert, 1972

მური შედარებითი სტატისტიკური ანალიზი. ეს მეთოდი იყენებდა რომელიმე ცვლადს რეგრესიული ანალიზისათვის და ავლენდა ეკონომიკური და პოლიტიკური მაჩვენებლების კავშირს მიმდინარე პროცესების ამსახველ მაჩვენებლებთან (როგორც წესი, სამუშაო ცვლადად გამოიყენებოდა მონაცემები ხარჯების შესახებ). შედარებითი პოლიტიკის ანალიზის აყვავების ხანა გაგრძელდა 1970-იან წლებში და შემდგომ პერიოდშიც. იგი მოიცავდა კვლევათა რთულ დიზაინს, ანალიზის ღრმა მეთოდებს და საკვლევი საკითხების ერთობ რთულ ფორმულირებას. კვლევათა შედეგებმა ხელი შეუწყო მოარული ფრაზის ჩამოყალიბებას: „პოლიტიკას აზრი არა აქვს“. ეს მოსაზრება განსაკუთრებით დომინირებდა მაშინ, როცა პოლიტიკის გავლენას ხელისუფლების ქმედებებზე ეკონომიკური პირობების ზემოქმედების შედეგებს ადარებდნენ.

საკითხები, რომელთაც შედარებითი პოლიტიკის ანალიზი იკვლევდა, დემოკრატიის თეორიის საფუძველს ეხებოდა. დამოკიდებულია თუ არა სამთავრობო აქტივობის შედეგები დემოკრატიის ფორმათა ისეთ ვარიაციებზე, როგორიცაა სხვადასხვა სახის წარმომადგენლობა (მაგალითად, უბნის მოსახლეობის თანამონაწილეობა, პროპორციული თუ პლურალისტური არჩევნები), პოლიტიკური პარტიების სტრუქტურები და შემოქმედება, კონსტიტუციური დეტალების თუ არჩევნების შედეგების სახესხვაობა? მოსალოდნელია თუ არა, რომ მმართველობის მხარდამჭერთა შეხედულების ცვლილებისას ამომრჩევლებმა მეტ-ნაკლები სიზუსტით იწინასწარმეტყველონ, რა მიმართულებით შეიცვლება პოლიტიკა? შეიძლება თუ არა ინსტიტუციური მოწყობის ცვლილებას პოლიტიკის მიმდინარეობაში მოჰყვეს ისეთი შედეგები, რომლებიც წინასწარ განისაზღვრებოდა? შეესაბამება თუ არა ხელისუფლების ქმედებები იმ ზოგად პოლიტიკურ ან სახელმწიფო ინსტიტუციურ ცვლილებებს, რაც გამოწვეულია შეზღუდული ეკონომიკური რესურსებით ან სოციალური პირობებით? არის თუ არა თანამედროვე კეთილდღეობის სახელმწიფო „სიღარიბის მართვის“ საშუალება (Piven and Cloward 1971), თუ ეს დემოკრატიული პოლიტიკის ლოგიკური შედეგია (Schumpeter 1942)?

კვლევის საგნად ქვეყნების განსხვავებული პოლიტიკა გადაიქცა. ეს კვლევები, როგორც წესი, ერთმანეთის მსგავს საკითხებს იხილავდა და სტატისტიკური ანალიზის ერთნაირ მეთოდებს იყ-

ენებდა. ეს პოლიტიკის მეცნიერებაში ჯამური კვლევების ჩატარების საშუალებას იძლეოდა. არ იქნებოდა გონივრული, ჩვენს კვლევაში მოგვეცვა შედარებითი პოლიტიკის ანალიზის შესახებ არსებული მთელი მასალის ღრმა და კრიტიკული ანალიზი. უმჯობესია, კვლევების ამ სფეროში ყურადღება შევაჩეროთ ორ ალტერნატიულ მიმართულებაზე. ამავდროულად ყურადღება უნდა გავამახვილოთ ამ მიდგომათა საკვანძო ანალიტიკურ პრობლემებზე. პირველ რიგში, უნდა გამოვიყენოთ სხვადასხვა ქვეყნის კეთილდღეობის პოლიტიკის შედარებითი გამოკვლევის მაგალითები, რაც *პოლიტიკური ეკონომიის* მიმართულებას წარმოადგენს. მეორე მხრივ, ჩვენ უნდა გამოვიყენოთ პარტიული არჩევნების პროგრამათა კვლევები, როგორც *დემოკრატიული თეორიის* მიმართულების მაგალითი.

შედარებითი პოლიტიკის ანალიზის პოლიტიკური ეკონომიკის მიმართულება ცდილობს, ახსნას პოლიტიკაში მონაწილე მხარეების ძალთა თანაფარდობის მიზეზები. პოლიტიკის ეკონომიის სფერო აგრეთვე ცდილობს ისეთი მოდელის აგებას, რომელიც ახსნის, თუ რატომ და როგორ იცვლება პოლიტიკური კურსი დროსა და სივრცეში. აქ უმთავრესია მიზეზშედეგობრივი კავშირების გამოვლენა. ანალიტიკურ პრობლემას წარმოადგენს ეკონომიკურ და პოლიტიკურ პირობათა შორის ურთიერთობათა ფორმის გამოვლენა. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა დამოკიდებულ ცვლადს, ე.ი. პოლიტიკური კურსის ცვალებადობის ამოხსნას.

დემოკრატიული თეორიის მიმართულება პირდაპირ არ ფოკუსირდება მიზეზშედეგობრიობის გამოვლენაზე. მეტწილად იგი ცდილობს, აღმოაჩინოს იმ სიგნალების თვისობრიობა, რომლებიც ამომრჩევლებს კონკურენტულ პოლიტიკურ პროცესში მიეწოდება. ეს მიმართულება შემდეგ კითხვამს სვამს: რამდენად ღირებულია ის პროგნოზები, რომლებიც ამომრჩევლებს მიეწოდება და ზემოქმედებს ძალაუფლებისათვის ბრძოლაზე პარტიებსა და კანდიდატებს შორის. ანალიტიკური პრობლემა, რომელიც აქ კვლევის საგანი ხდება, არის წინააღმდეგობა მიზეზშედეგობრიობასა და სიგნალებს შორის. განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს დამოუკიდებელი ცვლადი, კონკრეტულად კი ის, თუ როგორ იქცევა პოლიტიკური ცხოვრების სხვადასხვა ასპექტი პოლიტიკის ცვლილების სიგნალად.

II. შედარებითი პოლიტიკური ეკონომიკა: კეთილდღეობის პოლიტიკის მაგალითი

ა. ძირითადი კვლევები

შედარებითი კვლევები კეთილდღეობის სახელმწიფოს შესახებ პოლიტიკური მეცნიერების სფეროში კუმულაციური კვლევების კარგი მაგალითია, რომლის დამაჯერებლობაც მნიშვნელოვნად იზრდება იმით, რომ კვლევებს ატარებდნენ სხვადასხვა ქვეყნების მეცნიერები. ფილიპ ჯატრაითმა (Phillips Cutright 1965) თავის ადრეულ და მნიშვნელოვან ნაშრომში დააყენა რთული საკითხი: მას სურდა შეედარებინა ერების ეკონომიკური კეთილდღეობა მათი დემოკრატიულობის დონესთან, რაც განსაზღვრავდა ეროვნული სოციალური უსაფრთხოების პროგრამების შინაარსს. პოლიტიკის ზემოქმედების ხარისხი ეკონომიკურთან შედარებით უმნიშვნელო იყო, რაც კიდევ ერთხელ ადასტურებდა მთავარ მოსაზრებას, რომ „პოლიტიკას აზრი არა აქვს“.

1973 წელს ენტონი კინგმა (Anthony King) გამოაქვეყნა ორი სტატიისგან შემდგარი ნაშრომი, რომელიც იყენებდა კონკრეტულ შემთხვევებზე დაფუძნებულ კვლევის მეთოდს, რათა განესაზღვრა საჯარო სექტორის მოცულობა და არეალი ხუთ განვითარებულ დემოკრატიულ ქვეყანაში. იგი დაწვრილებით აანალიზებდა ჰიპოთეზებს, რომლებიც იკვლევდა პოლიტიკის სახესხვაობების შესაბამისობას ისეთ მახასიათებლებთან, როგორც იყო სოციალური ძალაუფლების კონცენტრაცია, ინტერესთა ჯგუფების სიმძლიერე, ხელისუფლებათა განცალკევება, ფედერალიზმი და იდეოლოგია. კონცენტრირებული იყო რა ამერიკის „შეზღუდული ხელისუფლების“ განსაკუთრებულობაზე, კინგი საუბრობდა იმაზე, რომ სოციალურ და ინსტიტუციურ პირობებს ნაკლები მნიშვნელობა აქვთ ეროვნული საჯარო პოლიტიკის მრავალფეროვნების შექმნაში. ამ მოვლენის ასახსნელად იგი განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევდა

ადამიანებს შორის მდგრად იდეოლოგიურ განსხვავებას სხვადასხვა ქვეყანაში.

ისტორია და ღირებულებები განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს პეტერ ფლორას პროექტში „დასავლეთ ევროპის დემოკრატიის ისტორიული მაჩვენებლები“ (*Historical Indicators of Western European Democracy* – HIWED, Flora and Heidenheimer 1981; Flora 1986). ეს პროექტი პოლიტიკური ეკონომიკის სფეროს ფუძემდებლური ნაშრომია. ფლორამ და მისმა თანამშრომლებმა მოიპოვეს სოციალური დაზღვევის პროგრამების დროში განვრცობილი მონაცემები 15 ევროპულ ქვეყანაში. ეს მონაცემები, რომლებიც მე-19 საუკუნესაგ მოიცავდა, დიდი გულისხმიერებით იყო დაჯგუფებული გარეშე პირობებისა და პოლიტიკური სისტემების ცვლილების მიხედვით დროთა განმავლობაში. უფრო მეტიც, პროექტი, რომელიც 1970-იან წლებში ხორციელდებოდა, გამოიყენებოდა იმ მკვლევარების გასანათლებლად, რომლებიც შემდგომში ამ სფეროს წამყვანი მეცნიერები გახდნენ (მაგალითისათვის იხ. Alber 1982).

როგორც ასეთი კვლევისგან იყო მოსალოდნელი, ანალიზი, რომელსაც HIWED პროექტი და მისი შემადგენელი ნაწილები გვთავაზობს, ერთობ მდიდარია ღრმა შინაარსით. თუმცა სწორედ ეს მრავალფეროვნება უშლის ხელს მკაფიო დასკვნების გაკეთებას. ეს ნაშრომი არ იძლევა იმ მოსაზრების დამტკიცების საშუალებას, რომ ქვეყნის ზოგადი პოლიტიკა არ ზემოქმედებს საჯარო პოლიტიკაზე. აღნიშნული ნაშრომი, უპირველეს ყოვლისა, ავლენს, რომ ეკონომიკური რესურსები არ იძლევა პოლიტიკური არჩევანის ევოლუციის დამაჯერებელ ახსნას. და მეორეც, HIWED კვლევის პროცესში შეგროვილი მასალების და ისტორიული ფაქტების ღრმა ანალიზი შემდეგ სურათს იძლევა: ლიდერული თვისებების სიმრავლე, სოციალური გათიშულობა და ალტერნატიული ინსტიტუტების აქტივობა მხოლოდ მცირე ცვლილებებს იწვევს პოლიტიკის უშუალო განხორციელების პერიოდში. თუმცა სადღეისოდ მათი კუმულაციური ეფექტი უკვე საკმაოდ მნიშვნელოვანია. ეს აზრი მკაფიო მაგალითებით არის განმტკიცებული და თითქოს ყოველთვის მართლდება ქვეყნების დიდი ჯგუფების ანალიზის დროს (Kuhnle 1981). ფლორასა და მისი თანაავტორების მიერ წარმოდგენილი ნაშრომი ახალ დროით განზომილებას გვთავაზობს იმ მოვლენათა ასახსნელად, რომლებსაც უფრო ადრე ჰაროლდ ვილენსკი

იკვლევდა (Harold Wilensky 1975). თუმცა, საბოლოო ჯამში, HIWED პროექტმა ვერ მოგვაწოდა მკაფიო, ცხადი, დათვლადი მოდელი, რომელსაც სრულად შეეძლო აეხსნა ის, რასაც ჩვენ პოლიტიკური ეკონომიკის მიმართულება ვუწოდებთ.

1980-იან წლების დასაწყისში ფრენსის კასტლზმა (Francis Castles) მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა იმ კვლევათა ციკლში, რომლებიც კეთილდღეობის სახელმწიფოს ფორმირებას პოლიტიკური სახესხვაობებით ხსნიდა (Castles 1982). OECD (ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია) ქვეყნების გამოცდილების ღრმა სტატისტიკურ ანალიზთან ერთად მისი ესეი მოიცავდა იმ დროისთვის საინტერესო კრიტიკას და თეორიული აზროვნების გაღრმავების მცდელობას. იგი აღნიშნავდა: იმისათვის, რომ ხელისუფლების შემადგენლობის შეცვლამ გამოიწვიოს ხელისუფლების კურსის ცვლილება, იგი უნდა ეფუძნებოდეს ელექტორატში კლასების ან იდეოლოგიების სერიოზულ დაყოფას, ანუ სოციალურმა გათიშვამ მწვავე სახე უნდა მიიღოს. ეს გათიშვა აისახება კონკურენტულ მოთხოვნაში და შესაბამის შიდაპარტიულ განსხვავებაში, რის ფონზეც პარტიულმა ცვლილებამ შეიძლება გამოიწვიოს პოლიტიკის ცვლილება.

კასტლზის 1982 წლის ესეის ძალიან ხშირად ახსენებენ, რათა აჩვენონ, რომ ევროპული სახელმწიფოების კოალიციის კონტექსტში მემარჯვენე პარტიების სიძლიერის ხარისხი ზემოქმედებას ახდენს კეთილდღეობის სახელმწიფოს ზოგადი პოლიტიკური კურსის ცვლილებაზე. მონაცემების უფრო ადრეული ანალიზი ფოკუსირდებოდა მემარცხენეთა კონტროლის ჯამურ შეფასებაზე, რადგანაც იგულისხმებოდა, რომ მემარცხენეთა პარტიების საშუალებით მშრომელი კლასის მობილიზება იწვევს კეთილდღეობის სახელმწიფოს განვითარებას. კორელაცია ხელშემწყობ გარემოსა და პოლიტიკის შედეგებს შორის სერიოზული კვლევების საგნად მაშინ გადაიქცა, როცა გარემოს გაზომვა ხელისუფლებაში მემარჯვენე პარტიების პროცენტული შემადგენლობით დაიწყეს (Castles 1982: 73). შეიძლება ითქვას, რომ მემარჯვენეთა წინააღმდეგობა უფრო თანმიმდევრული აღმოჩნდა, ვიდრე მემარცხენეთა ინიციატივაზე დაფუძნებული ძალისხმევა.

კასტლზის მონაცემები ასევე მიუთითებდნენ ამხსნელი ცვლადების დიფერენცირებულ მნიშვნელობაზე პოლიტიკის სხვა-

დასხვა სფეროებსა და დროის სხვადასხვა პერიოდებში. მის ნაშრომში ხაზგასმული იყო პოლიტიკური ფაქტორების როლი კურსის განსაზღვრისას, განსაკუთრებით სოციალური კეთილდღეობის სფეროში. სწორედ კასტლზის თეორიულმა და პრაქტიკულმა კვლევებმა ჩაუყარა საფუძველი შემდგომ გამოკვლევებს.

ნათელი გახდა, რომ პოლიტიკური ეკონომიკის მიზანი, შეემუშავებინა ღრმა თეორია, რომელიც ერთ ფორმულაში იქნებოდა მოქცეული, ილუზორული აღმოჩნდა. ეს აზრი ერთობ ხატოვნად გამოთქვა გოსტა ესპინ-ანდერსენმა (Goesta Esping-Andersen 1990), რომელმაც გამთლიანა გამოკვლევები კეთილდღეობის სახელმწიფოზე. მან ამ პროცესში შექმნა პოლიტიკური ეკონომიკის აზროვნების ძირითად მიმართულებათა კრებული ადამ სმიტიდან 1980-იან წლებამდე. მასვე ეკუთვნის შედარებითი კვლევების ყველაზე სრულყოფილი ბიბლიოგრაფია (Esping-Andersen, 1990: I თავი). მისი ყველაზე მნიშვნელოვანი წვლილი, მდგომარეობს სამი ტიპის კეთილდღეობის სახელმწიფოს განსაზღვრაში: ლიბერალური (მაგალითად, აშშ, კანადა, ავსტრალია), კორპორაციული (ანუ კონსერვატიული, მაგალითად, ავსტრია, საფრანგეთი, გერმანია და იტალია) და სოციალ-დემოკრატიული (სკანდინავია).

ესპინ-ანდერსენის არგუმენტი შემდეგში მდგომარეობს: სახელმწიფოს თითოეული ტიპი განსხვავებულია. ცვლილებები მათ შიგნით აიხსნება ისეთი მოდელებით, რომლებიც განსხვავებულია თითოეული ტიპისთვის.¹⁶ მიუხედავად მკვლევრის ძალისხმევისა, ეწარმოებინა თეორიული კვლევები, იგი იძულებული გახდა მოეძებნა კონკრეტული ქვეყნის მაგალითები, რომლებიც აღწერდა არა მარტო გადახრებს, არამედ ასახავდა მის მიერვე შემოთავაზებული თეორიის დასკვნებს. 1980-იან წლებში პოლიტიკურ ეკონომიკაში სწორედ ესპინ-ანდერსენის კვლევები წარმოადგენდა ამ სფე-

¹⁶ ესპინ-ანდერსენის 1990 წ. ნაშრომი ეფუძნება მისივე ადრინდელ შრომას (1985) და ვოლტერ კორპის შრომებს (Walter Korpi 1983, 1989). ამ შრომებში აღინიშნებოდა, რომ სხვადასხვა ტიპის კეთილდღეობის სახელმწიფოები განსხვავებული ტიპის პოლიტიკური კურსებზე ხარჯავენ ფულს. პოლიტიკის ხელშემწყობთა კონტროლიც განსხვავებულ შედეგებს იძლევა ბიუჯეტის სოციალური ხარჯების დაგეგმარებისას.

როს თეორიული შეჯამების ყველაზე ღირსეულ ნიმუშს (ესპინ-ანდერსენტან ერთად იხ. Evans, Reuschmeyer and Skospol 1985).

თუკი ესპინ-ანდერსენტანის თეორიული კვლევები რაოდენობრივი ანალიზის სირთულეებს თავს არიდებს, ალექსანდერ ჰიქსი და დუეინ სვანკი (Alexander Hicks and Duane Swank 1992) ამ პრობლემების გადაჭრას ცდილობენ. მათი ნაშრომი 1990-იანი წლების შედარებითი პოლიტიკის ანალიზის ღირსშესანიშნავ მაგალითს წარმოადგენს. „თეორიის“ ცნებაში მათ გაამთლიანეს კონკურენტული ჰიპოთეზების ფართო ჩამონათვალი, რომლებიც კეთილდღეობის სახელმწიფოს ევოლუციას ეხებოდა და იკვლევდა სახელმწიფოს პოლიტიკური გარემოს საჭირბოროტო საკითხებს, კვლავ ცენტრალური გახადეს მთავრობის პოლიტიკური შემადგენლობის პრობლემა. ეფუძნებოდნენ რა „ახალ ინსტიტუციონალიზმს“ (Evans, Reuschmeyer and Skospol 1985), ჰიქსი და სვანკი წარმოაჩენდნენ ღრმად გააზრებულ ოპერაციულ მოდელს, რომელიც გამოიცადა გამოკითხვების დროითი სერიებისა და სექციათაშორისი ანალიზის შედეგად. განსხვავებები საჯარო პოლიტიკაში გამოიხატებოდა სოციალური კეთილდღეობის პროგრამებისათვის განკუთვნილი სახსრების წილით ეროვნულ შემოსავლებში (კვლევები ჩატარდა ცამეტი ქვეყნის მაგალითზე, მოიცავდა 23 წლის დროით შუალედს; დაცული იყო გამოკითხვების ანალიზის სტატისტიკური კონტროლის ყველა წესი; კვლევები თავსებადი იყო ვილენსკის 1975 წლის გაზომვებთან).

დამოუკიდებელ ცვლადებს შორის გვხვდება ურთიერთმოქმედი ცვლადები, რომლებიც ასახავენ დამოკიდებულებას პარტიების კონტროლსა და მოდელის სხვა ელემენტებს შორის. მართალია, ავტორები არ ერთვებიან თეორიულ მსჯელობებში პოლიტიკის პროცესის უფრო იზომორფული სტატისტიკის წარმოდგენისათვის, ჩვენ გვჯერა, რომ ურთიერთმოქმედი ცვლადების გამოყენება საჯარო პოლიტიკის ფორმირებაში პოლიტიკისა და ეკონომიკის როლის შესწავლისას მოასწავებს თეორიული კვლევების მიმართულების მნიშვნელოვან ცვლილებას.

რაც შეეხება აღნიშნული კვლევის შინაარსობრივ მხარეს, ჰიქსისა და სვანკის ნაშრომის დასაწყისში არის კომენტარი 30-წლიანი გამოკვლევების შედეგზე. „დღემდე არ არსებობს კონსენსუსი იმ წინააღმდეგობრივ საკითხზე... თუ რამდენად მნიშვნელოვანია პო-

ლიტიკა კეთილდღეობის სარგებლებზე ხარჯების განსაზღვრისას ინდუსტრიულ დემოკრატიულ ქვეყნებში“ (Hicks, Swank 1992: 658). ავტორებმა გვიჩვენეს, რომ არსებობს მკაფიო კავშირი ხელისუფლების ხელშემწყობ გარემოსა და პოლიტიკის შედეგების ცვლილებას შორის (ასევე იხ. Blais, Blake and Dion 1948). კერძოდ, მათ მიუთითეს ხელისუფლების პოლიტიკის შედეგების კავშირზე ოპოზიციის ძალასთან და მისი აქტივობის ფორმებთან. ასე მაგალითად, მემარცხენე ხელისუფლება, რომელიც ძლიერი მემარჯვენე ოპოზიციით არის გარშემორტყმული, იძულებულია უფრო ცენტრისტული გახდეს, ვიდრე ასეთი გარემოცვის არარსებობის პირობებში. საწინააღმდეგო სიტუაცია მემარჯვენე ხელისუფლებითა და მემარცხენე ოპოზიციით ანალოგიურ სურათს იძლევა.

ბ. საკვანძო ანალიტიკური პრობლემა: ეკონომიკა პოლიტიკის წინააღმდეგ

თეორიული კვლევების გამთლიანების მცდელობისთვის სამწუხარო ფაქტია, რომ ის გამოკვლევები, რომელშიც ჩანს სახელმწიფოს ზოგადი პოლიტიკური კურსის კავშირი საჯარო ქმედებებთან, უფრო გაფანტული და არათანმიმდევრულია, ვიდრე გამოკვლევები საჯარო პოლიტიკაზე ეკონომიკის ზემოქმედების შესახებ. ნიშნავს თუ არა ეს, რომ ეკონომიკური ფაქტორები, მაგალითად, სიმდიდრე, ზემოქმედებს საჯარო პოლიტიკის შედეგებზე, ხოლო ზოგადპოლიტიკური ფაქტორები, მაგალითად, დემოკრატიის ხარისხი – არა? ჩვენ არ გვგონია, რომ ეს განცხადება სწორია. მეცნიერული ცნობისმოყვარეობა გვიბიძგებს, გავიგოთ, როგორ შეიძლება ავხსნათ ეს მოვლენები. მორალური მოსაზრებებიდან გამომდინარე, გვინდა ვიპოვოთ ფაქტორები (დამოუკიდებელი ცვლადები), რომლებიც შეგვიძლია შევცვალოთ ან შევინარჩუნოთ იმისათვის, რომ მივიღოთ სასურველი გამოსავალი (დამოკიდებული ცვლადები). არც მეცნიერული ცნობისმოყვარეობა და არც რეფორმის მიზნები არ იქნება დაკმაყოფილებული, თუ ჩვენ არასწორად ავხსნით კავშირებს ძირეული პროცესების შიგნით.

იმისათვის, რომ გავიგოთ, თუ რატომ ჩერდებიან ადამიანები შუქნიშანზე, როგორც წესი, საკმარისია ვიცოდეთ წითელი შუქი ანთია თუ მწვანე. შუქნიშნის ფერი დამოუკიდებელი ცვლადია. გაჩერება ან ქუჩის გადაკვეთა კი – დამოკიდებული. მაგრამ იწვევს კი წითელი შუქი მანქანების შეჩერებას? ამის მიზეზი არის წითელი ფერის ასახვა მძღოლის თვალის ბადურაზე (საინტერესოა, რა ხდება, როცა ადამიანი ვერ არჩევს ფერებს), თუ ქალაქის საკრებულოში მიღებული წესი, გააჩერონ მანქანა? იქნებ ამას განაპირობებს მოძრაობის წესები, რომლებსაც ყველა მძღოლი სწავლობს? თუ ეს იმ ზეწოლის ბრალია, რომლითაც ფეხი მუხრუჭს აწვება, რომელიც ააქტიურებს დისკს, რომელიც გადაეცემა მეორე დისკს და ა.შ.?

გამომწვევი მიზეზის არჩევა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული იმ ადამიანის ინტერესებზე, ვინც ამ არჩევანს აკეთებს. ის, რასაც ერთი მკვლევარი შეცდომად მიიჩნევს, მეორესთვის კვლევის საინტერესო ობიექტია. მოძრაობის მარეგულირებლები, მანქანის დიზაინერები, სოციოლოგები, ოფთალმოლოგები, სამართლის შემსწავლელი მეცნიერები – ყველანი იშველიებენ განსხვავებულ განტოლებებს, ხოლო სხვათა ინტერესებს შეცდომების ჯგუფს მიაკუთვნებენ. არც ერთი მათგანი არ არის მტყუანი. მიზეზშედეგობრიობა უცნაური ცნებაა. სტატისტიკური მეთოდებიც კი არ აადვილებს მისი არსის ამოცნობას. ის ფაქტი, რომ განტოლება აჩვენებს გარკვეულ მოვლენათა შორის კავშირს, არ არის საკმარისი არგუმენტი მანქანის დიზაინერის დასარწმუნებლად, რომ სამუხრუჭე სისტემის ვარიაციები უმნიშვნელოა, თუ კანონი არ კანონობს და მძღოლმა არ იცის მოძრაობის წესები. ამის მსგავსად, სისულელეა უმტკიცო კონსტიტუციის დამწერთ ან პოლიტიკური პარტიების ლიდერებს, მიატოვონ თავიანთი საქმიანობა, როცა ისინი სოციალურ და ეკონომიკურ შეზღუდვებს ეჯახებიან.

მიზეზშედეგობრიობის ენის გამოყენება ხშირად გაუგებრობებს იწვევს, ზოგჯერ კი მკვლევარს მეტად ეხმარება. სწორედ ასეთია იმის შესახებ კამათის ისტორია, თუ რომელი ფაქტორია საჯარო პოლიტიკის უფრო მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელი – ეკონომიკა თუ ქვეყნის ზოგადი პოლიტიკა. უეჭველია, არსებობს რისკი, რომ ნებისმიერმა კვლევამ, რომელიც პოლიტიკური სისტემის ან პოლიტიკის პროცესის ასპექტებს ეკონომიკურ პირობებს ადარ-

ებს, არასწორი მიმართულებით წაიყვანოს მკვლევარი. ჯერ კიდევ 1979 წელს ჯეფ სტოუნქემმა გამოაქვეყნა ესეების სერია, რომელშიც დამაჯერებლად ამტკიცებდა, რომ სტატისტიკური კვლევების ნაკრებმა მინიმუმამდე შეიძლება დაიყვანოს აღნიშნული ეპისტემოლოგიური პრობლემა (Stonecach 1979; Stonecash and Hayes 1980).

სტოუნქემი (1979) აღნიშნავდა, რომ ფუძემდებლური პრობლემა – პოლიტიკა ეკონომიკის წინააღმდეგ – არის არა „პოლიტიკის სფეროების ან გამოყენებული დამოკიდებული ცვლადების არჩევანის საკითხი, არამედ იგი დამოკიდებულია იმ თეორიაზე, რომელიც იხმარება შესაბამისი კამათის მსვლელობისას. მისი არგუმენტი იმაში მდგომარეობდა, რომ ჩვეული რეგრესული განტოლებები არ არის იზომორფული იმ პროცესებისა, რომლებიც გამოვლინდება გამოყენებული სტატისტიკის საშუალებით. დამატებით ჩვენ აღვნიშნეთ, რომ უკანასკნელ პერიოდში გამოყენებული რთული რეგრესული ტექნიკაც, როგორც წესი, არ იძლევა ამ პრობლემის გადაჭრის საშუალებას. პოლიტიკური სისტემა, – ამბობდა სტოუნქემი, – ერევა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში და, შესაძლოა, იწვევს მოთხოვნის ცვლილებას. არ შეიძლება ითქვას, რომ ზოგადი პოლიტიკა უბრალოდ „იწვევს“ კონკრეტულ სახელმწიფო ქმედებებს საზოგადოების უპირატესობებისა და კეთილდღეობისაგან დამოუკიდებლად“ (Stonecach 1979: 469).

ამდენად, ქვეყნის ზოგადი პოლიტიკური კურსი განიხილება არა როგორც ფაქტორი, რომელიც პირდაპირ ზემოქმედებს ხელისუფლების ქმედებებზე, არამედ როგორც ფაქტორი, რომელიც ზეგავლენას ახდებს მოთხოვნასა და ქმედებებს შორის ურთიერთმიმართებაზე (რომლის დროსაც სოციალურ-ეკონომიკური პირობები მასტიმულირებელი ფაქტორი და საზომია). ზოგადი პოლიტიკა არის ამ ურთიერთობების არსებობის აუცილებელი პირობა. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, პოლიტიკური პროცესის გარეშე არ იარსებებს კავშირი მოთხოვნასა და სახელმწიფო ქმედებებს შორის. „ქვეყნის პოლიტიკური პროცესების ცვალებადობა შედეგად იწვევს რესურსების გარდაქმნას, რაც იმას ნიშნავს, რომ ტრანსფორმაციის წესი დამოკიდებულია პოლიტიკური პროცესის ბუნებაზე“ (Stonecash 1979: 465).

იმისათვის, რომ რაღაც გადაწყვეტილებამდე მივიდეთ, – აღნიშნავდა სტოუნქემი, – სიფრთხილით უნდა მოვეკიდოთ ურთი-

ერთმოქმედ ცნებებს. მოდით, ვიგულისხმობთ, და არცთუ უსაფუძვლოდ, რომ მხოლოდ შედარებით მდიდარ ქვეყნებში არსებობს მოთხოვნა უმუშევრობის დაზღვევაზე. ასევე უნდა ვივარაუდოთ, რომ ამ სიკეთეების გასაცემად საჭიროა სოციალურად ორიენტირებული დემოკრატიული ქვეყანა. განტოლება, რომელიც ამ ურთიერთკავშირს მოიცავს, გამოიყურება არა ასე:

$$(1) \quad \text{დაზღვევა} = a + b_1(\text{ეკონ.}) + b_2(\text{სოც.დემ}) + e$$

არამედ უფრო:

$$(2) \quad \text{დაზღვევა} = a + b_1(\text{ეკონ.}) + b_2(\text{სოც. დემ. x ეკონ.}) + e$$

განტოლებაში (2) ცნება b_2 (სოც. დემ. x ეკონ.) მიუთითებს სოციალ-დემოკრატიული ხელისუფლების შედარებით წვლილზე იმის შესაქმნელად, რაც მისი არარსებობის პირობებში ისედაც იწარმოებოდა.

ურთიერთმოქმედი ცნებების გამოყენება მიანიშნებს ინტერპრეტაციის სირთულეზე (მაგალითად, მრავლობითი წრფივი ურთიერთობის თანაარსებობაზე, სტანდარტული შეცდომის სწორ ინტერპრეტაციაზე და ა.შ.). მაგრამ ეს დამატებითი სირთულე გამართლებულია, რადგან ასეთი სტატისტიკური დაკონკრეტება უფრო ნათლად ასახავს რეალური სამყაროს პროცესებს.

თუმცა არ არსებობს სტატისტიკური მანიპულაცია, რომელიც შეძლებს გადალახოს უმთავრესი ბარიერი და შექმნას განსხვავებული პოლიტიკის ამსახველი ამომწურავი მოდელი საკუთარი იურისდიქციის მქონე სუბიექტების ისეთ ნაკრებს შორის, როგორიცაა ერი-სახელმწიფოები. თუ ადამიანის შესაძლებლობებს გავითვალისწინებთ, გვერდს ვერ ავუვლით იმას, რომ სავარაუდო განმარტებითი ცვლადების რაოდენობა გადაამეტებს ხელმისაწვდომი შემთხვევების რიცხვს. მართალია, N-ის განსაზღვრის ისეთი მეთოდები, როგორიც არის გამოკითხვაზე დაფუძნებული დროითი სერიების კვლევა თუ ერთეულებს შორის ანალიზი, კარგად ემსახურება გარკვეულ შეზღუდულ მიზნებს, მაგრამ საეჭვოა, რომ ისინი გამოდგეს გრძელვადიანი ურთიერთმოქმედი ეპისტემოლოგიური პრობლემების გასაანალიზებლად. მეორე მხრივ, თუ სტატისტიკური კვლევის ტექნიკას მეტად მივუსადაგებთ საღი აზრით

ნაკარნახევ მოლოდინს პოლიტიკური პროცესის ცალკეული ელემენტების ურთიერთმოქმედების შესახებ (მაგალითად, შევუსაბამებთ განტოლებას იმ დაშვებას, რომ გარკვეული ობიექტური პირობები წინ უსწრებს პოლიტიკურ კურსს და არ ეწინააღმდეგება მას), უეჭველად გავაუმჯობესებთ ჩვენს გაგებას, თუ რატომ ატარებენ სხვადასხვა იურისდიქციით აღზურვილი სუბიექტები სხვადასხვა პოლიტიკურ კურსს.

სანამ ასეთი კვლევები ჩვეული მოვლენა არ გახდება, პოლიტიკის ხელოვნება კვლავ მოწყვეტილი დარჩება ცხოვრებისაგან. სანამ ჩვენ ვაგრძელებთ ე.წ. „კასაბლანკას მოდელის“ გამოყენებას, რომელშიც ჩვენ „ერთად დავაჯგუფებთ ჩვეულ ელემენტებს“ და განტოლების მარჯვენა მხარეს მოვაქცევთ, პოლიტიკური ეკონომიკისა და დემოკრატიული თეორიის მიზნები არასრულყოფილად განისაზღვრება.

III. შედარებითი დემოკრატიული თეორია: პარტიების საარჩევნო პროგრამების მაგალითი

ა. ძირითადი კვლევები

ის, რომ შედარებითი პოლიტიკის ანალიზის სფეროში ყურადღების მნიშვნელოვან საგანს პოლიტიკის პროცესში პარტიების როლი წარმოადგენს, არცთუ უსაფუძვლოა. თანამედროვე დემოკრატიული თეორიის თანახმად, პარტიები ის მამოძრავებელი ძალაა, რომლებიც სხვადასხვა საკითხს ამომრჩეველთა განხილვის საგნად აქცევენ. პარტიები მათგან განსხვავებული იარაღია არჩევნების მართონისა, რომლის პროცესში ერთმანეთს ეპაექრება განსახილველი საკითხების კონკურენტული ნაკრებები. არჩევნების შემდეგ პარტიებია პასუხისმგებელი მთავრობის კანონშემოქმედებით აქტივობაზე. ამდენად, პარტიები უნდა იყვნენ ძალიან დინამიკური. მათ უნდა წარმოადგინონ და განახორციელონ ის განაწესი, რომელიც იცვლება მოსახლეობის საჭიროებისა და სურვილების ცვლილებასთან ერთად.

თუმცა უკანასკნელ პერიოდამდე პოლიტიკის პროცესის ამ-სახველ სხვადასხვა განტოლებაში პარტიის ცნება სტატიკური იყო. როდესაც საუბარია პარტიათა როლზე პოლიტიკის პროცესში, აქ იგულისხმება მათი მოქმედების პროგნოზირებადობა, ანუ პარტი-ის მანდატის აღსრულება (ამერიკაში ამას „პლატფორმებს“ უწოდებენ). არჩევნების შემდეგ, თუკი შესაბამისი პარტიები არჩევნების შედეგად ხელისუფლების ნაწილი გახდება, მიცემული დაპირებე-ბი რეალურ პოლიტიკურ ნაბიჯებში აისახება. თუმცა პარტიათა შემოქმედება ფასდება არა იმდენად მათი აქტივობით არჩევნებისა და სხვა პერიოდში, რამდენადაც საპარლამენტო თუ სახელისუფ-ლებო ადგილების თანაფარდობით პარტიებს შორის. შესაბამისად, მემარცხენეთა ან მემარჯვენეთა პროცენტი ხელისუფლებაში უკავ-შირდება შემუშავებული პოლიტიკის შედეგებს იმ დაშვებით, რომ მემარჯვენე თუ მემარცხენე პარტიები ყოველთვის იხრებიან ერთი მიმართულებით. თუმცა შვედი სოციალ-დემოკრატები და იტალი-ელი სოციალისტები არ ნიშნავს ერთსა და იმავეს. მეტიც, 1950-იან-ნი წლების გერმანიის ქრისტიანულ-დემოკრატიული კავშირი (ქდკ) არაა იგივეობრივი 1995 წლის ქდკ-სა. დღემდე არსებული ინფორმაცია არ იძლეოდა პარტიებს შორის განსხვავებების უფრო ფაქიზი კონცეპტუალიზაციის შესაძლებლობას.

ცხადია, რომ პოლიტიკური დისკურსის სამყარო, რომლითაც პარტიები საზრდოობენ და რომელიც აჭრელებულია ფორმალური საარჩევნო პროგრამების მსგავსი საკითხებით, იცვლება დროსა და სივრცეში ისევე, როგორც პოლიტიკური მოთხოვნის წარმომქმნე-ლი სოციალური პირობები. იმ ქვეყნებში, რომლებშიც განსახლე-ბის პრობლემა არ არსებობს, განსახლების პოლიტიკა ვერ იქნება პოლიტიკური განაწესის უმთავრესი საკითხი. ამდენად, მიუხედავ-ად იმისა, რომ პარტიებს შორის მუდმივად არსებობს გარკვეული დისტანცია, საფუძველს არ არის მოკლებული ვიფიქროთ, რომ თითოეული პარტია რეგულარულად ცვლის საკითხთა ფოკუსს და აქცენტებს, თუმცა იშვიათად აკეთებს 180⁰-იან ბრუნს.

მონაცემთა შეკრების ფართო ძალისხმევამ, რომელიც წამოიწ-ყო პოლიტიკური კვლევების ევროპული კონსორციუმის ჯგუფმა (Manifesto Research Group – MRG) და განახორციელა ბერლინის სა-მეცნიერო ცენტრმა (Wissenschaftszentrum-Berlin – WZB), შესაძლებე-ლი გახადა პარტიების განსახილველ საკითხთა შინაარსისა და აქ-

ცენტის ცვლილების „ჩაჭერა“ დროის შუალედებს, ქვეყნებსა და პოლიტიკის სფეროებს შორის (Klingemann, Hofferbert and Budge 1994). პროექტის მიხედვით, ყოველი მეტ-ნაკლებად მდგრადი პარტიის წინასაარჩევნო პროგრამის თითოეული წინადადება კოდირებული იყო 54 უნიკალურ თემატურ კატეგორიაში. კოდირების ჩარჩოს რამდენიმე წლის განმავლობაში იხილავდნენ პროგრამის მონაწილე ქვეყნების მეცნიერები. პროგრამის ხანგრძლივობასთან შესაბამისობაში მოსაყვანად გამოიანგარიშეს პროცენტები, რომლებიც ასახავდა დოკუმენტში წინადადებების საერთო რაოდენობის პროპორციას ორმოცდათოთხმეტი თემატური სფეროს მიხედვით. მონაცემთა არქივი მოიცავდა OECD ქვეყნების არჩევნებს II მსოფლიო ომის შემდეგ და ევროპის პოსტკომუნისტური რეჟიმების პარტიათა პროგრამებს.

ნაშრომში *პარტიები, პოლიტიკა და დემოკრატია (Parties, Policies and Democrac.,; Hans-Dieter Kligemann, Richard I. Hofferbert and Ian Budge 1994)* ავტორები აღწერდნენ 10 დემოკრატიული ქვეყნის II მსოფლიო ომის შემდგომი პარტიების მანდატებსა და საზოგადოებრივი პასუხისმგებლობის პირობებს. ისინი იკვლევდნენ თითოეულ ქვეყანაში თავსებადობას პარტიების საარჩევნო პროგრამების აქცენტებსა და პოლიტიკის პრიორიტეტებს შორის სხვადასხვა სფეროში. პარტიების საკვანძო საკითხები განისაზღვრება სპეციფიკური საკითხისადმი მიძღვნილი საარჩევნო პროგრამების პროცენტული გამოსახულებით. პოლიტიკის პრიორიტეტები განისაზღვრება იმ ხარჯების პროცენტულ მაჩვენებლებში, რომლებიც ემთხვევა საარჩევნო პროგრამების თემებს. ქვეყნის შიგნით დროითი სერიების ანალიზი გარკვეულად გაზნეულია. ანალიზის შედეგების მოკლე ჩამონათვალი შემდეგში მდგომარეობს:

- პარტიების საარჩევნო პროგრამები არჩევნების შემდგომი პოლიტიკის პრიორიტეტების გაცილებით უფრო მძლავრი განმსაზღვრელია, ვიდრე პოლიტიკური პარტიების სხვა ნაშრომები;
- არასახელისუფლებო და სახელისუფლებო პარტიები თავიანთ პროგრამულ წუხილებს ხშირად პოლიტიკის პრიორიტეტებში ასახავენ. თუმცა გამარჯვებულთა პროგრამები უფრო ხშირად და ზუსტად წინასწარმეტყველებენ პოლიტიკის პრიორიტეტებს, ვიდრე დამარცხებულნი;

- პარტიების უნარი, განახორციელონ მათ პროგრამაში განცხადებული გეგმები, არ არის დამოკიდებული პარტიების ინსტიტუციურ თავისებურებებზე (მაგალითად, მაქორიტარული თუ კოალიციური, შეკავშირებული თუ განცალკევებული ძალაუფლების მქონე). კონსტიტუციურ თეორიაში კი ეს ინსტიტუციური თავისებურებები ხშირად მოიხსნება, როგორც საზოგადოებრივ პასუხისმგებლობაზე ზემოქმედების საშუალება დემოკრატიულ სისტემებში (მაგალითად, Powell 1990).

ძირითადი დასკვნა ასეთია: ზოგადი პოლიტიკის როლი დიდია, მაგრამ ინსტიტუციურ და კონსტიტუციურ ვარიაციებს სხვა მხრივ მსგავს დემოკრატიულ ქვეყნებში ასევე მნიშვნელოვანი როლი ენიჭებათ. ამ კონტრასტმა არ უნდა შეამციროს კლიგმანის, ჰოფერბერტის და ბაჯის მონაპოვრების მნიშვნელობა. აღნიშნული კვლევა ავლენს საარჩევნო პროგრამების, როგორც შემდგომი პოლიტიკური ქცევის განმსაზღვრელის, სიცოცხლისუნარიანობას და ამასთანავე აჩვენებს ძლიერ კავშირებს დროის შუალედებს, პოლიტიკურ კურსებსა და ქვეყნებს, პარტიულ საქმიანობასა და პოლიტიკის მიმართულებას შორის, როცა ეს უკანასკნელი იზომება პრიორიტეტების (პროცენტი საერთო ხარჯიდან) და არა ხარჯის საერთო დონის მეშვეობით (ან ხარჯების ფარდობით მშპ-თან, ან სისტემის უნარის ამ მოთხოვნის სხვა მაჩვენებლის საშუალებით). ამდენად კლინგმანმა, ჰოფერბერტმა და ბაჯიმ დაასკვნეს, რომ როგორც მდგრადი პარტიული განსხვავებები, ისე უფრო დროებითი აქცენტები საარჩევნო პროგრამებში საკმაოდ ძლიერ შეესაბამისობაშია არჩევნების შემდგომი ქმედებების ვარიაციებთან. საჯარო პოლიტიკის კურსისათვის მნიშვნელოვანია, თუ ვინ არის გამარჯვებული და ვინ – დამარცხებული. არჩევნების პერიოდში იმისათვის, რომ ამომრჩეველმა გააზრებული არჩევანი გააკეთოს, არსებობს ჭარბი ინფორმაცია პარტიების წარსული საქმიანობისა და მიმდინარე პროგრამის შესახებ. პარტიები, როგორც წესი, მუშაობენ ისე, როგორც ეს დემოკრატიული თეორიაშია აღწერილი, იმ ინსტიტუციური ბარიერების დამოუკიდებლად, რომლებიც ზოგადად ასუსტებენ პარტიულ პასუხისმგებლობას.

იმის აღიარება, რომ პარტიების პროგრამები აისახება შემდგომ მოქმედებებში, დემოკრატიული ძალების განვითარების

ჯაჭვის მნიშვნელოვანი ელემენტია. მაგრამ არსებობს კიდევ ერთი ბმა, რომელიც კვლევის მიხედვით, ერთი ქვეყნის დონეზე საკმაოდ ნათლად ვლინდება. ამერიკის შეერთებულ შტატებში საზოგადოებრივ აზრსა და პოლიტიკას შორის არსებული შესაბამისობა შედარებითი პოლიტიკის ანალიზის კვლევების საგანს წარმოადგენს რობერტ ერიკსონის, ჯერალდ რაითის და ჯოს მაქივერის შრომებში (Robert Erickson, Gerald Wright and John McIver 1993).

ვ. ო. კეი-უმცრომა ოდესღაც აღნიშნა: „სანამ პოლიტიკის ფორმირებაში ხალხის აზრს ყურადღება არ ექცევა, მანამ დემოკრატიაზე საუბარი სისულელეა“ (V.O. Key, Jr. 1961). შედარებითი კვლევების ჰიპოთეზის ენაზე თუ ვთარგმნით, ასეთ განცხადებას მივიღებთ: დემოკრატიულ სახელმწიფოში არსებობს დადებითი უკუკავშირი პოლიტიკის შედეგებსა და იმ პირობებს შორის, რომელთაც უპირატესობას ანიჭებს საზოგადოება. 1980-იანი წლების ბოლომდე და შემდეგშიც ამ ჰიპოთეზის გამოსაცდელად დაუძღველი ბარიერი იყო. არ არსებობდა სტატისტიკურად დამაჯერებელი კვლევა იურისდიქციების საკმარის რაოდენობას შორის დროის საკმარის შუალედში იმისათვის, რომ დავრწმუნებულიყავით კავშირში: საზოგადოების უპირატესობები → საჯარო პოლიტიკა.

სამწუხაროდ, ერთი ქვეყნის შიგნით, მაგალითად, აშშ-ში, ისეთი იურისდიქციების ერთობლიობა, როგორცაა შტატები, სტატისტიკურად არასაიმედო ჯგუფია. ამერიკის შტატების კვლევის შემთხვევაში, პრობლემა არა მარტო იმაში მდგომარეობს, რომ ეროვნული გამოკვლევა შეიცავს ცალკეული შტატის მოსახლეთა სტატისტიკურად არაადეკვატურ რაოდენობას, არამედ იმაშიც, რომ შტატები არ გამოიყენება ეროვნული კვლევების ერთეულად და ამდენად, არ არსებობს შესაბამისი კრიტერიუმები მონაცემთა დასაჯგუფებლად. ქვეყნებს შორისი ანალიზი, რომელშიც ისმის მსგავსი შეკითხვები საზოგადოების უპირატესი პოლიტიკის შესასწავლად (მაგალითად, Barnes and Kaase et al. 1979; Ingelhart 1990), არ მოიცავს ქვეყნების საკმარის რაოდენობას სტატისტიკურად საიმედო კვლევის ჩასატარებლად. ერიქსონის, რაითისა და მაქივერის კვლევებმა გადალახა ეს წინაღობა. მათ შეასრულეს სექტორთაშორისი და ქვეყნებს შორისი ანალიზი, რათა დაედგინათ დემოკრატიისთვის მნიშვნელოვანი კავშირი: საზოგადოების აზრი → საჯარო პოლიტიკა. ამ კვლევით ავტორებმა გარკვეულად გაანეიტრა-

ლეს სხვა მეცნიერთა განცხადება, რომ თანამედროვე დემოკრატიის პოლიტიკური პროცესის ასახვა შეუძლებელია სისტემის კვლევის არსებული ინსტრუმენტების საშუალებით.

კომერციული სამყარო Columbia Broadcasting System / New York Times სახით, ატარებდა რა პრეზიდენტის არჩევნების პერიოდში რესპონდენტების ყოველდღიურ მასობრივ (66.000) გამოკითხვებს, მნიშვნელოვნად დაეხმარა მოვლენების განვითარებას. შედეგად, ამ გამოკითხვის საფუძველზე შეიქმნა შტატის შიგნით სტატისტიკურად სარწმუნო მასიური საკვლევი ჯგუფები. ამ გამოკითხვის შედეგების და ერიქსონის, რაითისა და მაქივერის გამოკვლევების საფუძველზე შეიქმნა მონაცემთა ისეთი ბაზა, რომელმაც დასაბამი მისცა უმნიშვნელოვანეს აღმოჩენებს შედარებითი პოლიტიკის ანალიზის სფეროში მისი არსებობის მესამე ათწლეულში.

ავტორებმა პირველად შექმნეს პოლიტიკური კურსის ლიბერალიზმის ძალიან ზოგადი ინდექსი (ე.ი. მემარცხენეობა), რომელიც მოიცავდა შემდეგ მაჩვენებლებს: შტატის ხარჯებს განათლებაზე, ჯანდაცვაზე, სოციალურ მომსახურებაზე, მომხმარებლის დაცვაზე, კრიმინალურ სამართალზე, ქალთა უფლებების დაცვაზე. შემდეგ მათ CBS/NY Times გამოკითხვა შტატების მიხედვით გაამთლიანეს მარტივი შეკითხვის ირგვლივ: „თვლით თუ არა თავს ლიბერალად, კონსერვატორად ან შუალედური პოზიციის მქონედ?“ (ეს შეკითხვა ამერიკისათვის ფართოდ მიღებული წრფივი შკალის სახით გაფორმდა).

პოლიტიკის ლიბერალიზმსა და საზოგადოებრივი აზრის ლიბერალიზმს შორის კორელაციის კოეფიციენტი 50 შტატიდან 47-ში აღნიშნის ღირსია – 0. 82 (Erickson, Wright and McIver 1993: 78). კვლევის სხვა, უფრო გართულებულმა მეთოდებმა ახალი არაფერი შეჰმატა ამ ძირეულ აღმოჩენას. ზოგადად ასეთი დასკვნა გაკეთდა – ხელისუფლების ქმედებები შეთანხმებულია ხალხის სურვილებთან.

ბ. საკვანძო ანალიტიკური პრობლემა: მიზეზშედეგობრიობა თუ სიგნალები

წარმოქმნის თუ არა პარტიული პროგრამები შესაბამის პრიორიტეტებს პოლიტიკის ჩამოყალიბებისას? იწვევს თუ არა საზოგადოებრივი აზრი პოლიტიკური კურსის ცვლილებებს? საბედნიეროდ, პოლიტიკური ეკონომიკისგან განსხვავებით, დემოკრატიის თეორია არ მოითხოვს მიზეზშედეგობრიობის დადგენას. საკმარისია, გამოვავლინოთ კავშირი პოლიტიკასა და საჯარო კურსს შორის. ძალისხმევათა უმრავლესობა, რომლებიც აფასებს კორელაციას პოლიტიკურ პირობებსა და სახელმწიფო ქმედებებს შორის (მაგალითად, კონკურენცია პარტიებს შორის, მემარცხენეთა და მემარჯვენეთა კონტროლი, პარტიული პროგრამების შინაარსი), ეფუძნება ისეთი ვარიაციების სანდოობას, რომლებიც გამოიყენება ხმის მიმცემის არჩევანის გასაკეთებლად ალტერნატიულ პოზიციებს შორის. ამდენად, ამომრჩეველს, რომელიც არჩევანს აკეთებს პოლიტიკურ პარტიებს ან პარტიათა პროგრამებს შორის, აინტერესებს, გამოიწვევს თუ არა პარტიათა შორის განსხვავებები შესაბამის განსხვავებებს სახელმწიფო ქმედებებში. რამდენად სანდოა ეს ინფორმაცია და შეიძლება თუ არა მასზე დაყრდნობა? იქნება თუ არა პოლიტიკა განსხვავებული თუ, მაგალითად, გერმანიის სოციალისტური პარტიის საარჩევნო პროგრამა აქცენტს აკეთებს ადამიანთა მომსახურებაზე, ხოლო ქრისტიან-დემოკრატიული კავშირი – ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე? ამ განსხვავებათა შორის სტატისტიკური ასოციაცია სასარგებლო პოლიტიკური ინფორმაციის გასაღებია. შუქნიშნის მაგალითი ამ შემთხვევაში განსაკუთრებით გამოგვადგება. რაციონალური ქცევა განპირობებულია რწმენით სიგნალის სანდოობის შესახებ. თუ პარტიებს შორის განსხვავება „კაპიკად არ ღირს“, მაშინ ის დრო, რომელსაც ხმის მიმცემი დებატების მოსასმენად და დამატებითი ინფორმაციის მოსაპოვებლად ხარჯავს, უქმადაა დახარჯული. ამიტომ დემოკრატიული პროცესიც ირღვევა.

მრავალცვლადიანი რეგრესული განტოლებები, რომლებიც აღწერს ეკონომიკური და პოლიტიკური პირობების გავლენას, დამაჯერებლად ვერ ადგენს დემოკრატიული პროცესის ამ რღვევას. პარტიებმა დინამიკური სამყარო დემოკრატიულ პროცესებს უნდა მიუსადაგონ. ამისთვის ისინი არსებულ ალტერნატივებს იყენებენ. დავუშვათ, შრომის ბაზარი უფრო და უფრო არამდგრადია, მემარცხენე პარტია კი ირწმუნება, რომ დაძლევეს ამ მდგომარეობას, ან

სატრანსპორტო სისტემა ძალიან მძიმე მდგომარეობაშია და მემარ-ჯვენეები პირობას იძლევიან, რომ გააუმჯობესებენ მას. რამდენად აქვს აზრი, რომ ობიექტური პირობები (შრომის ბაზარი, სატრანსპორტო სისტემის მდგომარეობა) სტატისტიკურად უცვლელად შეინარჩუნო იმისათვის, რომ დაადგინო რამდენად იწვევს პარტი-ის განცხადებები განსხვავებებს პოლიტიკაში.

დემოკრატიის თეორიის თვალთახედვით გამოსაკვლევია შემდეგი რამ: რამდენად ზუსტი სიგნალია ამომრჩევლისთვის პარტი-ის განცხადებები და სხვა ხელმისაწვდომი ინფორმაცია ხელისუფლების შემდგომი ქმედებების განსასაზღვრად? ამომრჩევლები შეიძლება განსხვავდებოდნენ იმ პრიორიტეტების შეფასებით, რომლებიც ამა თუ იმ პრობლემას მიესადაგება. ისინი, შესაძლოა, არღვევენ კორელაციას პოლიტიკის პრობლემასა და განხორციელებულ პოლიტიკას შორის დემოკრატიული თეორიის პრინციპების დარღვევის გარეშე. მაგრამ მაშინაც კი, როცა კორელაცია პოლიტიკურ პრობლემასა და პოლიტიკის შედეგებს შორის მაღალია, მეტოქე პარტიების კონკურენტული საარჩევნო პროგრამების გარეშე არ სრულდება დემოკრატიული თეორიის მთავარი მოთხოვნა – სახელმწიფომ უნდა აკეთოს ის, რაც ხალხს უნდა. დემოკრატია მოითხოვს იმის შესაძლებლობას, რომ ამომრჩევლებმა თანმიმდევრული არჩევანი გააკეთონ. განსხვავდება თუ არა ერთი არჩევანის შემდეგ განხორციელებული პოლიტიკა სხვა არჩევანის შემდგომი პოლიტიკისაგან?¹⁷

როდესაც სხვადასხვა კოეფიციენტი ადასტურებს, რომ სწორედ ასეთ შემთხვევასთან გვაქვს საქმე, ეს თეორიულად უფრო მიუღებელია, ვიდრე „მაკონტროლებელი“ მექანიზმის შემოღება, რომელიც ხაზს გადაუსვამს ამ კოეფიციენტებს. დავუშვათ, რომ 25 ქვეყნისაგან შემდგარ კვლევით ჯგუფში კორელაციის კოეფიციენტი მოსახლეობის 5-დან 20 წლამდე ასაკობრივი ჯგუფის პროცენტსა და განათლებაზე საბიუჯეტო სახსრებს შორის 0. 85-ია. დავუშვათ, რომ მემარცხენეების კონტროლი ხელისუფლებაში უმნიშვნელოდ ზემოქმედებს ამ რიცხვზე. შეიძლება კი, რომ ამ მონაცემებიდან გავაკეთოთ დასკვნა იმის შესახებ, თითქოს პარტიები გა-

¹⁷ ობიექტური პირობების, საზოგადოებრივი აზრისა და პარტიების პოზიციებს შორის მჭიდრო კავშირის დემონსტრაციისთვის დროის გარკვეულ მონაკვეთში ერთ ქვეყანაში (აშშ) იხ. Shi 1995.

მუდმებით არაგონივრულად იქცევიან? თუმცა ნაკლებია ალბათობა, რომ პარტიები მუდმივად უჭერდნენ მხარს ფულის ხარჯვას სხვადასხვა მიმართულებით (მაშინაც კი, როცა არ არსებობს ამის არანაირი საჭიროება ან მოთხოვნილება), ჩვეული სტატისტიკური პროცედურები აღძრავს ეჭვებს „პოლიტიკა → ქმედებები“ კავშირის სასიგნალო მნიშვნელობის შესახებ. ეს წინასწარი განწყობა, ამ შემთხვევაში, უარყოფითი წინასწარი განწყობა დემოკრატიის იმ მთავარი დოგმატის წინააღმდეგ, რომ პოლიტიკური პარტიები ეხმიანებიან ადამიანთა საჭიროებებს, ნულოვანი ჰიპოთეზის სასარგებლოდ არის.

სტატისტიკური მოდელების უმრავლესობა, რომლებიც შედარებითი პოლიტიკის ანალიზში გამოიყენება, სწორედ ჭეშმარიტი ჰიპოთეზის უარყოფის რისკის წინაშე დგას. ჭეშმარიტი ჰიპოთეზა კი იმაში გამოიხატება, რომ პარტიების დამკვიდრებული განსხვავებებისა და მათი პოლიტიკური პროგრამების ფონზე არჩევნების პროცესში პარტიები საკმაოდ აშკარა სიგნალებს იძლევიან, თუ როგორ მოიქცევიან ხელისუფლებაში მოსვლის შემთხვევაში. მეორე ჰიპოთეზა, რომელიც ჯერ კიდევ კარგად უნდა გამოიცადოს, იმაში მდგომარეობს, რომ პოლიტიკის ცვლილება საკმაოდ მჭიდროდ მიჰყვება საზოგადოების უმთავრეს სურვილებს. ჭეშმარიტი მიზეზშედეგობრივი კავშირის ძიებაში შედარებითი პოლიტიკის კვლევათა უმრავლესობამ არა მარტო დაივიწყა ეპისტემოლოგიის ძველი გაკვეთილები, არამედ შესაბამისი შეფასება არ მისცა დემოკრატიული სისტემების პოლიტიკური პროცესის სასიგნალო უნარ-ჩვევებს. ეს არის არა მარტო სტატისტიკის, არამედ თეორიის შეცდომაც. ეს, შესაძლოა, სწორედ ის შემთხვევაა, როდესაც „რაც უფრო მარტივია, მით უკეთესია“.

IV. დასკვნა

როგორც ჰიკსმა და სვანკმა აღნიშნეს, 30 წლიანი კვლევების შემდეგ საჯარო აქტივობის მნიშვნელოვან სფეროებში ჯერ კიდევ არ არსებობს კონსენსუსი იმის თაობაზე, თუ „რამდენად მნიშვნელოვანია პოლიტიკა“. ქათინაურია ეს თუ საყვედური საჯარო პოლიტიკის სფეროსთვის? უმჯობესია, ჩვენი შეფასება სამ ჯგუფად გავაერთიანოთ: თეორია, შინაარსი და კვლევის ტექნოლოგია.

ნებისმიერი სფერო, თუკი ასეთი არსებობს, რომელშიც ერთმა და იმავე ოთხმა-ხუთმა შეკითხვამ შეიძლება სამი ათწლეულის განმავლობაში სერიოზული კვლევები ასაზრდოოს, მძლავრ თორიულ ბაზას უნდა ეყრდნობოდეს. თუმცა, თუკი ამ თეორიის ძირითადი კონცეფცია ძალიან ამბიციურია (იგულისხმება ურთიერთდაკავშირებული განცხადებები, რომელთაგან სანდო ჰიპოთეზები შეიძლება გამოიყოს), მაშინ ვერდიქტი შედარებითი ანალიზისათვის არც დადებითია და არც დამამიძებელი. მეორე მხრივ, თუ კონცეფცია უფრო მოკრძალებულია და წარმოშობს შეზღუდულ ურთიერთდაკავშირებულ საკვლევ შეკითხვებს, მასზე დაფუძნებული კვლევებიც უფრო საინტერესოა და, საბოლოო ჯამში, საკვლევი სფეროც საკმაოდ კარგ მდგომარეობაშია.

შედარებითი პოლიტიკის ანალიზის საფუძველს 1960-იან წლებში შექმნილი რამოდენიმე ღრმა და ფუძემდებლური ნაშრომი, თუ აღმოჩენა წარმოადგენს. ხანგრძლივმა დაკვირვებებმა დაბადა ლოგიკური დასკვნა, რომ პარტიების კონკურენცია საჯარო პოლიტიკას უფრო ღარიბი საზოგადოებრივი სეგმენტებისკენ უბიძგებდა. მსგავსი ლოგიკა და დაკვირვება აჩვენებდა, რომ მემარცხენე ხელისუფლება სხვანაირად გააკეთებდა საქმეს, ვიდრე მემარჯვენე ხელისუფლება. ლოგიკასა და დაკვირვებებზე დაფუძნებულმა ადრეულმა კვლევებმა, რომლებიც ტექნიკურად და თეორიულად გაუმართავი იყო, წარმოშვა რაოდენობრივი და თვისობრივი კვლევების ახალი ციკლი. თუმცა ეს ესეი ძირითადად რაოდენობრივ კვლევებზე კონცენტრირდება, უდავოა, რომ ისტორიულად და შინაარსობრივად მდიდარი გამოკვლევების უმრავლესობა, როგორც ესპინ-ანდერსენის და კინგის შრომებია, არ დაიწერებოდა, თუკი მკვლევრები არ იგრძნობდნენ აუცილებლობას, დაეცვათ პოლიტიკური და ინსტიტუციური პირობები იმ შეუსაბამო ბრალდებებისაგან, რომლებიც რაოდენობრივი კვლევის ბანაკიდან მომდინარეობდა. აღსანიშნავია, რომ ამ ბანაკის ზოგიერთმა ფუძემდებლურმა აღმოჩენამ გაუძლო დროის და მეთოდოლოგიური მრავალფეროვნების გამოცდას.

- პოლიტიკა არ ხორციელდება სოციოეკონომიკურ ვაკუუმში. პოლიტიკის მკეთებელთა არჩევანს ფორმას აძლევს, ასაზრდოებს ან ზღუდავს გარე პირობები და მდგრადი მოთხოვნები. ამ მიზეზზედეგობრივი

კავშირების უგულვებლყოფა ნიშნავს „პოლიტიკის კეთების“ პროცესის არასწორ გაგებას;

- ჩამოყალიბებული დემოკრატიული ქვეყნების ჯგუფში, რომლებზეც ფოკუსირდება შედარებით გამოკვლევების უმრავლესობა, ინსტიტუციური სტრუქტურების ცვლილების შედეგები (მაგალითად, ორპარტიული სისტემა მრავალპარტიულის წინააღმდეგ; წარმომადგენლობის ფორმები; ფედერალური კონსტიტუცია ერთპიროვნულის წინააღმდეგ) დღესაც ღია საკითხებად რჩება;

- დემოკრატიის თეორიის ძლიერმა ლოგიკამ, რომელიც პოლიტიკის შედეგებს ხელშემწყობი პირობებით ხსნის (სახელისუფლებო პარტია, კონკურენტულობა; ოპოზიციის ძლიერება; პროგრამული პოზიცია), გაუძლო დროისა და ტექნიკური ძიებების გამოცდას.

ჩვენი წინადადება პოლიტიკის მოდელის დაზუსტების შესახებ, უფრო კონკრეტულად კი, სტოუნქემის იდეების ხელახალი გამოცდა საჯარო პოლიტიკის სფეროს განვითარების შუა პერიოდში, გულისხმობს, რომ არსებობს კარგი შესაძლებლობა, უკეთ მივუსადაგოთ თეორია კვლევის ტაქტიკას. სტატისტიკური კვლევები უფრო სწრაფად ვითარდებოდა, ვიდრე აუცილებელი თეორიული დაკონკრეტება. მაგალითად, გარე პირობების, პოლიტიკური სისტემის მახასიათებლებისა და პოლიტიკის პროცესის ურთიერთქმედების საკვანძო საკითხი მოითხოვს განმეორებით გამოკვლევას, რათა სტატისტიკური პროცედურები უკეთ წარმოაჩენდნენ იმ პროცესებს, რომლებსაც ისინი უნდა იკვლევდნენ.

პოლიტიკური ეკონომიკის კვლევის სირთულეები დამაფიქრებელია. მიზეზშედეგობრივი კავშირები, მრავალი ცვლადის არსებობის პირობებში, ადვილად არ ემორჩილება რთულ სტატისტიკურ გამოკვლევებს. დემოკრატიული თეორიის სირთულეები ამ მხრივ ნაკლებად მძიმეა. თუ შესაძლებელია პოლიტიკური სიგნალების გამოყენება საჯარო ქმედებების განმსაზღვრელად, მაშინ ბევრი კვლევა, რომლებიც დემოკრატიული პოლიტიკის დასაცავად გამოდგება, უკვე არსებობს.

ჯანდომენიკო მაჯონე. საჯარო პოლიტიკა და მართვა: იდეები, ინტერესები და ინსტიტუტები

I. შესავალი

სულ რაღაც ოცდაათი წლის წინათ ედ ლინდბლომი აკრიტიკებდა არტურ ბენტლის მსგავსი პლურალისტების „უხეშ რეალიზმს“, რომლებიც აკნინებდნენ პოლიტიკაში იდეების მნიშვნელობას და აღნიშნავდნენ, რომ „გონება პოლიტიკისთვის ერთ-ერთი ყველაზე უმნიშვნელო რესურსია“ (Lidblom 1965: 16). ლინდბლომი აღნიშნავდა, რომ ბენტლიმ და მისმა მიმდევრებმა არა მარტო გვერდი აუარეს დემოკრატიის პირობებში პოლიტიკის პროცესში ეფექტურობის მნიშვნელობას, არამედ მოცემულობად მიიღეს ამ პროცესის ირაციონალური ბუნება. შედეგად მათ ირაციონალიზმი ჩათვალეს ისეთი სისტემის აუცილებელ პირობად, რომლის მთავარი ღირსება ძალაუფლების დაყოფა იყო. ბენტლის მოსაზრება, რომლის მიხედვითაც ადამიანის როლი უმნიშვნელოა და იგი მხოლოდ „ძალად“ თუ „ზეწოლად“ მოიაზრება, უკვე არ იყო გამონაკლისი 1960-იანი წლების შუახანებში: „გონების როლი პოლიტიკაში, როგორც წესი, გააბუნდოვანა იმ კონცეფციის გავრცელებამ, რომელიც პოლიტიკურ მეცნიერებას ძალაუფლების შესახებ მოძღვრებად მიიჩნევდა“ (Lindblom 1965: 16).

1990-იანი წლების ინტელექტუალური გარემო საკმაოდ განსხვავებულია. ვერ ვიტყვით, რომ მეცნიერები, რომლებიც პოლიტიკას იკვლევენ დაუბრუნდნენ იდეალისტურ გაგებას: თავისთავად იდეებს შესწევთ ძალა, წარმართონ მოვლენათა მსვლელობა. არც იმის მტკიცებაა სწორი, რომ დღეს მკვლევრებმა ისევე, როგორც ადრეული ხანის პოლიტიკის ანალიტიკოსებმა, პოლიტიკის ანალიზი მხოლოდ სუფთა ინტელექტუალურ ამოცანად დაინახეს. პოლიტიკური მეცნიერებისთვის, რომელიც ემპირიულ კვლევებს ეფუძნება, მტკიცებულება, რომ პოლიტიკის შედეგები უპირველესად ინტერესებით და ძალაუფლებითაა განპირობებული, კვლავაც „ნულოვან ჰიპოთეზად“ რჩება. სიახლე უფრო იმაში მდგომარე-

ობს, რომ მკვლევრები სერიოზულად ცდილობენ აღნიშნული ჰიპოთეზის გამოცდას, შედარებას სხვა ალტერნატიულ განმარტებებთან და, მნიშვნელოვანი კონტრარგუმენტების შემთხვევაში, მის უარყოფას.

უკანასკნელი წლების განმავლობაში მომრავლდა ფაქტები იმის სასარგებლოდ, რომ იდეებს ისევე, როგორც მათ ინსტიტუციურ გამოვლინებებს პოლიტიკის „კეთების“ პროცესში, დამოუკიდებელი როლი აკისრიათ. საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიყვანოთ ოდელის (Odell 1982), ჰაასისა (Haas 1990) და გოლდშტაინის (Goldshtein 1993) კვლევები, გოლდშტაინისა და კოჰანის (Goldstein and Keohane 1994) მიერ რედაქტირებული ტომეული საგარეო პოლიტიკის შესახებ, შტაინის (Stein 1984) და ჰოლის (Hall 1986; 1989) ნაშრომი პოლიტიკის „კეთებაზე“ მაკროეკონომიკაში, დერსიკის (Derthick 1979) – სოციალური უსაფრთხოების სფეროში; აარონისა (Aaron 1978) და მიურეის (Murray 1984) – სოციალურ პოლიტიკაში; დერსიკისა და კვირკის (Derthick and Quirk 1985) და თემინის (Temin 1987) – დერეგულაციაში; ვილსონის (Wilson 1980) და მემოუსა და ჰარფსტის (Mashaw and Harfst 1990) – რეგულირებადი პოლიტიკის „კეთებაში“. იდეებს მთავარი როლი აკისრიათ როუზის (Rose 1993) მონოგრაფიაში პოლიტიკურ მოძღვრებაზე და კინგდონის კვლევაში განაწესის ჩამოყალიბებასა და პოლიტიკური მწარმოებლური საქმიანობის შესახებ (Kingdon 1984; იხ. აგრეთვე Cohen, March and Losen 1972).

ეს ჩამონათვალი მხოლოდ საილუსტრაციოდ მოვიყვანეთ და ადვილად შეიძლება გაიზარდოს, განსაკუთრებით, თუ დავუმატებთ პერიოდულ გამოცემებსა და არაინგლისურენოვან ლიტერატურას. თუმცა იგი საკმარისია იმისათვის, რომ ნათელი გახდეს, რაოდენ მდიდარი ლიტერატურა არსებობდა 1980-90-იან წლებში იდეის ფაქტორის შესახებ პოლიტიკის „კეთებაში“ – ამ კვლევებს ათწლეულში არც რაოდენობრივი და არც თვისობრივი თვალსაზრისით შესატყვისი არ გააჩნია. რა არის იდეის ფაქტორისადმი ასეთი ყურადღების მიზეზი? ამ მოვლენის ერთ-ერთი ახსნა აკადემიური მოდის ცვლილებაა. თუმცა მიმაჩნია, რომ არსებობს უფრო ღრმა მიზეზიც, რაც გამოიხატება პოლიტიკის „კეთების“ პროცესისა და შინაარსის ცვლილებით. ეს 1970-იანი წლების ბოლოს დაწყებულმა იდეოლოგიურმა, პოლიტიკურმა და ეკონომ-

იკურმა ცვლილებებმა მოიტანა. შემდგომში შევეცდები განვსაზღვრო საჯარო პოლიტიკის ის თავისებურებები, რომლებიც პირდაპირ კავშირშია ჩვენს თემასთან.

II. პოლიტიკის „კეთების“ ბუნების ცვლილება

იდეების და ინსტიტუტების როლის გაძლიერება პოლიტიკის „კეთების“ პროცესში შეიძლება აიხსნას თანამედროვე პოლიტიკის სამი, შედარებით ახალი, თვისებით: ეფექტურობის, როგორც პოლიტიკის პრიორიტეტული მიზნის, ხელახალი აღმოჩენა; თანამედროვე გაგება, თუ რაოდენ მნიშვნელოვანია ნდობა პოლიტიკაში; ნაწილობრივ, პირველი ორი თვისებიდან გამომდინარე, მზარდი მზადყოფნა, რომ მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები გადაეცეს შედარებითი პოლიტიკური დამოუკიდებლობის მქონე ტექნოკრატიულ ერთეულებს.

რაც შეეხება მესამე ფაქტორს, უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად ამერიკის შეერთებულ შტატებში არსებული დამოუკიდებელი კომისიებისა და საბჭოებისათვის მარეგულირებელი ძალაუფლების გადაცემის საუკუნოვანი ტრადიციისა, ეს დებულება არ მართლდება ევროპისა (Majone 1994) და მსოფლიოს ისეთი ქვეყნების შემთხვევაში, რომლებიც პარლამენტური სუვერენიტეტის პრინციპებს მიჰყვებიან. უფრო მეტიც, დამოუკიდებელი ექსპერტული ერთეულების როლი იზრდება არა მარტო ეროვნულ დონეზე, არამედ, რაც უფრო მნიშვნელოვანი სიახლეა, საერთაშორისო დონეზეც. საყურადღებო მაგალითებია ევროპის საბჭოს, მომავალი ევროპული ცენტრალური ბანკის და მსოფლიო ვაჭრობის ორგანიზაციის დაარსება.

ვიდრე გაჩვენებდით, თუ როგორ ხსნის თითოეული ეს ფაქტორი იდეისა და ინსტიტუტების მნიშვნელობის ზრდას, მოკლედ დავახასიათებ თითოეულ მათგანს.

ა. ეფექტურობის ხელახალი აღმოჩენა

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში ყველა ინდუსტრიული ქვეყნის პოლიტიკურ არენაზე მთავარი როლი ეკავა გადანაწილებით პოლიტიკას. ეფექტურობაზე დაფუძნებულ პოლიტიკას კი მიაკუთვნებდნენ დამხმარე როლს იმისათვის, რომ მას მოეზიდა ხელისუფლების გულუხვობისათვის საჭირო სახსრები. გაიხსენეთ, პოლიტიკას ან ინსტიტუტებს ეფექტურს უწოდებენ, თუ მათი მიზანია საზოგადოების ყველა ან თითქმის ყველა, წევრის მდგომარეობის გამოსწორება (არსებულ სიტუაციასთან შედარებით). გადანაწილებითი პოლიტიკის თუ ინსტიტუტების როლი, ამისგან განსხვავებით, მდგომარეობს საზოგადოების ერთი ჯგუფის მდგომარეობის მეორეს ხარჯზე გამოსწორებაში.

რამდენიმე ფაქტორმა დიდი როლი ითამაშა გადანაწილებითი აზროვნების ცენტრალური როლის გაუფასურებაში. მათ შორის კეთილდღეობის სახელმწიფოს ფისკალურმა და იდეოლოგიურმა კრიზისმა მკვლევართა განსაკუთრებული ყურადღება მიიპყრო. თუმცა შესაძლოა, ამ კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, პლურალისტული მოდელის გაუფასურება უფრო საინტერესო საკვლევი თემა იყოს.

ამ მოდელის მიხედვით, საჯარო პოლიტიკა ისეთი წონასწორობაა, რომელიც ინტერესთა ჯგუფებს შორის კონკურენციის შედეგად მყარდება მოცემულ დროში. პოლიტიკის ცვლილება ინტერესების და ძალაუფლების ცვლილების შედეგია. იდეები არ არის მნიშვნელოვანი: „იდეების ერთადერთი რეალობაა მათი ასახვა ჯგუფების საქციელზე. ეს არის და ეს“ (Bentley 1908/1967: 169). ჯგუფმა შეიძლება საზოგადოების ინტერესის სახელით იმოქმედოს, რათა თავისი განაცხადი გაამყაროს, მაგრამ ეს სხვა არაფერია, თუ არა თამაში, რომელიც მიმართულია საკუთარი მომხიბვლელობის გაზრდისაკენ. პლურალისტები აღიარებდნენ, რომ ზოგჯერ საჯარო სააგენტოები დამოუკიდებელ როლს ასრულებს, მაგრამ როგორც ინტერესთა ჯგუფი სხვა ინტერესთა ჯგუფის გარემოცვაში.

რა თქმა უნდა, პლურალისტებმა იცოდნენ, რომ ჯგუფები არათანაბარ ძალაუფლებას ფლობენ და პოლიტიკის პროცესში მათი მონაწილეობა არ არის დაბალანსებული. მიუხედავად ამისა, ზოგადი დასკვნა იმაში მდგომარეობდა, რომ საზოგადოების ყვე-

ლა აქტიურ და კანონიერ ჯგუფს უნარი შესწევს პოლიტიკის პროცესის რომელიმე საფეხურზე თავისი ხმა მიაწვდინოს საზოგადოებას. ეს კეთილშობილური წარმოდგენა ინტერესთა ჯგუფების კონკურენციაზე დაამსხვრია მენკურ ოლსონმა, რომელმაც გვაჩვენა, რომ ინტერესთა მსგავსება არასაკმარისი პირობაა აქტიური და კანონიერი ჯგუფების ჩამოსაყალიბებლად. „უბილეთო მგზავრის“ გავრცელებული ფენომენის გამო რამდენიმე პიროვნების გამოკვეთილი ინტერესები უფრო ადვილად ღებულობს ორგანიზებულ სახეს, ვიდრე ბევრის დიფუზური ინტერესი (Olson 1965). იმავე მიზეზით, როცა დგება არჩევანის აუცილებლობა ეფექტურ და გადანაწილებით პოლიტიკას შორის, ინტერესთა ჯგუფები ირჩევენ გადანაწილებას, რადგან ეს ზრდის სოციალური სიკეთის უფრო დიდი წილის მოპოვების შანსებს.

ჯგუფური პოლიტიკის ამ კრიტიკის საპასუხოდ, მარტინ შაპიროს სიტყვებით რომ ვთქვათ, „იწყება უფრო სრულყოფილი პლურალიზმის თითქმის უკონტროლო ძიება“ (Shapiro 1988: 49). ამერიკაში, სადაც პლურალისტური მოდელი დიდ ზეგავლენას ახდენდა ადმინისტრაციულ კანონსა და საჯარო პოლიტიკაზე, სააგენტოებს მოეთხოვათ საზოგადოებრივი ფონდების დაარსება უფრო ღარიბი ჯგუფებისთვის, რათა მარეგულირებელ პროცესებთან მისადგომი ყველას ჰქონოდა. კანონები გაფართოვდა და მოიცვა ის ადამიანებიც კი, რომელთაც ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებებში, გარდა მოქალაქეობრივისა, არანაირი ინტერესი არ ჰქონდათ.

თუმცა იმ დროს, როცა ჯგუფური პოლიტიკის სრულყოფის მცდელობები სულ უფრო ინტენსიური ხდებოდა, პლურალიზმის იდეა ნელ-ნელა უფასურდებოდა. ერთი მხრივ, გაუგებარი იყო, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სხვადასხვა ჯგუფის ფართოდ განსხვავებული რესურსების ფონზე იქნებოდა თუ არა ოდესმე შესაძლებელი, სააგენტოებს თანაბრად მიეღოთ მონაწილეობა პოლიტიკის პროცესში. გამოცდილებამ აჩვენა, რომ მძლავრმა ეკონომიკურმა ინტერესებმა საზოგადოებრივი თანამონაწილეობის მოთხოვნა შეიძლება მარეგულირებელი გადაწყვეტილებების შესაფერხებლად გამოიყენოს. მეორე მხრივ, ნათელი ხდებოდა, რომ აქცენტს გადანაწილებით საკითხებზე (სოციალური ინტერესთა ჯგუფების აკუმულირების გამო), შეეძლო გამოეწვია ეკ-

ონომიკური ზრდის შეფერხება და პოლიტიკური ცხოვრების დაკნინება საერთო ინტერესების მნიშვნელობის შემცირების გამო (Olson 1982).

ამდენად, ჯგუფური პოლიტიკის ეკონომიკური და პოლიტიკური ხარჯების გაცნობიერებამ წინ წამოსწია იდეა, რომ საზოგადოებრივი ინტერესი ან სწორი საჯარო პოლიტიკა არ არის ჯგუფური ინტერესების ჯამი. თუ ჯგუფური პოლიტიკის პროცესმა გააჩინა ისეთი არაეფექტური პოლიტიკა, როგორც არის, მაგალითად, სუბსიდები ფერმერებისთვის ან ნახშირის მწარმოებლებისთვის, მაშინ ასეთი პოლიტიკა ძირეულად მცდარია მაშინაც კი, თუ იგი ინტერესთა ჯგუფების ენერგიულ ბრძოლას ეფუძნება (Shapiro 1988). ჯგუფური ბრძოლით უკმაყოფილებამ განაპირობა შემდეგი გადაწყვეტა – შემობრუნება ეფექტურობისაკენ, როგორც საჯარო პოლიტიკის ძირეული კრიტერიუმისკენ და გადაწყვეტილების მიღების რაციონალური, თითქმის „სინოპტიკური“ პროცესის, როგორც პოლიტიკის „კეთების“ საუკეთესო მოდელის, დაფუძნება. „კარგი“ პოლიტიკა იყო არა ჯგუფური ბრძოლის, არამედ პოლიტიკის რაციონალური ანალიზის შედეგი. ადმინისტრატორებს ისეთი ეთიკური დისკურსი და პოლიტიკის ანალიზი უნდა შეეთავსებინათ, რომ გადაწყვეტილება შინაარსობრივად სწორი და დემოკრატიულად ლეგიტიმური ყოფილიყო. სასამართლოების მოთხოვნის შემთხვევაში აღმასრულებელ სააგენტოებს უნდა ეჩვენებინათ, რომ ისინი ზრდიდნენ სუფთა სოციალურ მოგებას საკანონმდებლო, საბიუჯეტო და ინფორმაციული შეზღუდვების პირობებში (Sunstein 1990; Rose-Ackerman 1992).

ეფექტურობაზე და რაციონალური პოლიტიკის კეთებაზე ახალი აქცენტის გაჩენის შედეგად, ანალიტიკურმა შრომებმა, რომლებსაც აკადემიური ექსპერტები და მომრავლებული ანალიტიკური სამსახურები (სინქ-ტანკები) აწარმოებდნენ, პრაქტიკული შედეგების გამოღება დაიწყო. მაგალითად, პოლიტიკის ისეთმა ახალმა ინსტრუმენტებმა, როგორცაა გადასახადი დაბინძურებაზე ან გამონაბოლქვით ვაჭრობა (ამას დიდი ხნის განმავლობაში უარყოფდნენ პოლიტიკოსები, ბიუროკრატები და გარემოს დამცველები), სერიოზული ყურადღება დაიმსახურა აკადემიურ წრეებს მიღმა. ზოგ შემთხვევაში მათი გამოყენებაც დაიწყეს. ამიერიდან ევროპაში, ჩრდილო ამერიკაში, ავსტრალიასა და ახალ ზელანდიაში დე-

რეგულაცია, პრივატიზაცია, მარეგულირებელი რეფორმები და კეთილდღეობის რეფორმები ინტელექტუალური დებატების ფონზე იქმნებოდა.

ეფექტურობის ხელახალი აღმოჩენის მნიშვნელობაზე იდეთა პოლიტიკაში შემდეგ ქვეთავებში ვისაუბრებთ. ახლა კი გავარჩიოთ თანამედროვე პოლიტიკის პროცესის კიდევ ერთი თვისება.

ბ. პოლიტიკის სანდოობის საკითხი

პოლიტიკის სანდოობა ისევე, როგორც ეფექტურობა, საზოგადოებრივი დისკუსიების უცვლელი თემა იყო 1970-იან წლებში. თავიდან იგი მუდმივი კამათის საგანს წარმოადგენდა: წესები თუ დისკრეტული მონეტარული პოლიტიკა. საკითხი ასე დგას: როგორც უნდა იქმნებოდეს ხელისუფლების პოლიტიკა – არსებული ეკონომიკური პირობების გათვალისწინებით (დისკრეტული პოლიტიკა), თუ წინასწარ განსაზღვრული წესების, მაგალითად, მონეტარული ზრდის მუდმივი ტემპის, მიხედვით?

მთავრობის დისკრეტულობის (თავისუფალი მოქმედების პოლიტიკის) ისეთი კრიტიკოსები, როგორც იყო, მაგალითად, მილტონ ფრიდმანი, აღნიშნავდნენ, რომ ქვეყნის ხელისუფლებას და ცენტრალურ ბანკს არ აქვთ საკმარისი ცოდნა და ინფორმაცია წარმატებული დისკრეტული პოლიტიკის გასატარებლად. მნიშვნელოვან სტატიაში, რომელიც 1977 წელს დაიბეჭდა, კიდლენდმა და პრესკოტმა (Kydland, Prescott, 1977) კამათი სხვა მიმართულებით წარმართეს. ეს მეცნიერები მიიჩნევდნენ, რომ საჯარო პოლიტიკის მთავარი პრობლემა მისი სანდოობაა: დამყარებული წესები უმჯობესია, რადგან ისინი ზრდიან ნდობას პოლიტიკისადმი მაშინ, როცა დისკრეტულ პოლიტიკას მივყავართ „დროით შეუთავსებლობამდე“. დროითი შეუთავსებლობა წარმოიქმნება, როცა პოლიტიკა, რომელიც ოპტიმალური იქნებოდა t_0 დროის პერიოდში, აღარ მიიჩნევა ოპტიმალურად მომდევნო t_n დროში. პასუხისმგებლობის გრძნობის შემკავებელი ძალის გარეშე, რომელიც აიძულებდა ხელისუფლებას არჩეული გეგმით ეარა, ხელისუფლება ამ თავისუფლებას გამოიყენებს, რათა გადაინაცვლოს ისეთი პოლიტიკისაკენ, რომელიც ამჯერად უფრო უკეთესად მიიჩნევა. პრობლემა ისაა,

რომ, თუ ადამიანები მოელიან ასეთ ცვლილებას, მაშინ მათი ქცევის ხასიათი დააბრკოლებს პოლიტიკის მკეთებელთ, განახორციელონ თავიანთი პირველადი მიზნები.

ნათელი უნდა გახდეს, რომ ამ ქმედებების შედეგები ბევრად სცილდება მონეტარული პოლიტიკის შეზღუდულ სფეროს. მაგალითად, დავუშვათ, რომ t_0 დროს პარლამენტმა მიიღო დაბინძურების საწინააღმდეგო კანონმდებლობა. იმ დროისათვის ეს ოპტიმალურ გადაწყვეტილებად მიიჩნეოდა დაბინძურების გამწვავებული პრობლემისა და ამომრჩეველთა სურვილების ფონზე, მაგრამ კანონის ამოქმედების შემდეგ ეკონომიკის ისეთი მწვავე დაღმავლობის ხანა დაიწყო, რომ უმუშევრობა უფრო პრიორიტეტული გახდა, ვიდრე გარემოს დაცვის საკითხები. ამჯერად უმუშევრობა გადაიქცა ამომრჩეველთა და პოლიტიკოსთა მთავარ საფიქრალად. არჩევნების მოახლოებისას იზრდება ცდუნება, რომ ხელისუფლებამ პარლამენტს უფრო შერბილებული კანონის მიღება სთხოვოს. ან, უფრო მარტივად, ხელისუფლებამ შეიძლება მიიღოს გადაწყვეტილება, შეამციროს დაბინძურების ინსპექციის ბიუჯეტი. თუმცა ინდუსტრიული დაბინძურების გამომწვევენი, რომლებიც ელიან პოლიტიკის ასეთ ცვლილებას, უშვებენ, რომ მათ სერიოზულად არ უნდა იზრუნონ შესაბამის გარემოს დაცვით რეგულაციაზე. ამდენად, პოლიტიკის საწყისი მიზნები არ მიიღწევა. არ არსებობს საკმარისი ნდობა ამ პოლიტიკისადმი, რადგან მას აკლია შესაბამისობა დროსთან: t_n დროში პოლიტიკოსების მიზნები განსხვავდება იმ მისწრაფებებისაგან, რომლებიც მათ t_0 დროს ჰქონდათ.

ეფექტურობის შემთხვევის მსგავსად, პოლიტიკის სანდოობის, როგორც კვლევის და საჯარო დებატების ერთ-ერთი ძირითადი თემის, წარმოქმნა გარკვეულ ახსნა-განმარტებას საჭიროებს. პირველ რიგში, ყურადღებას იქცევს საინტერესო თეორიული კავშირი ნდობასა და ეფექტურობას შორის. ეფექტური პოლიტიკა უფრო სტაბილურია, ვიდრე არაეფექტური და, ამდენად, მეტ ნდობას იმსახურებს. ეს იმიტომ ხდება, რომ, განსაზღვრების თანახმად, ეფექტური პოლიტიკა აუმჯობესებს საზოგადოების ყველა ან თითქმის ყველა ინდივიდის ან ჯგუფის კეთილდღეობას. თუ ამის სანაცვლოდ, არაეფექტური გადაწყვეტილება მიიღწევა, მაშინ გონიერ პოლიტიკოსს შეუძლია ისეთი ალტერნატივის წამოყენება, რომელიც ყველას აწყობს. ამდენად, სხვა ფაქტორების უცვლელი-

ბის პირობებში (*ceteris paribus*), ეფექტური პოლიტიკა უფრო სტაბილურია, ხოლო არაეფექტური – ყოველთვის შეცვლის საფრთხის წინაშე დგას. განსაკუთრებით ეს სამართლიანია გადანაწილებითი პოლიტიკის შემთხვევაში. თუ არსებული პოლიტიკა გადანაწილებითია, რომელიმე კანდიდატი ახალ არჩევნებზე ყოველთვის მოახერხებს თანამზრახველ ამომრჩეველთა კოალიციის შექმნას და წამოაყენებს ახალ გადანაწილებით პოლიტიკას, რომელიც, გარკვეული აზრით, არსებულზე უკეთესი იქნება. თამაშთა თეორიის ენაზე, წმინდა გადანაწილებით თამაშში არ არსებობს წონასწორული მდგომარეობა (Ordeshook 1992: 276).

საეჭვოა, რომ პოლიტიკოსები სერიოზულად მოეკიდებიან ნდობის ფაქტორს მხოლოდ თეორიულ მსჯელობაზე დაყრდნობით. მეტად სავარაუდო მიზეზი არის სანდო პოლიტიკის უპირატესობების გაგება იმ სამყაროში, სადაც ეროვნული საზღვრები სულ უფრო და უფრო იხსნება. ერთა შორის მზარდი ეკონომიკური და პოლიტიკური ურთიერთდამოკიდებულება ასუსტებს პოლიტიკის ქმედებების ზეგავლენას ქვეყნების შიდა მდგომარეობაზე და აძლიერებს მათ გავლენას სხვა ქვეყნებზე. ამიტომ სულ უფრო ხშირია შემთხვევები, როცა შიდა პოლიტიკა ყალიბდება ეროვნულ საზღვრებს გარეთ. თუმცა ქვეყნის შიგნით ამ პოლიტიკამ დასახულ მიზნებს შეიძლება მიაღწიოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს პოლიტიკა ნდობას იმსახურებს.

რამდენიმე წლის წინ თეოდორ ლოვი ინტენსიურად შეახსენებდა პლურალისტებს, რომ ძალის ლეგიტიმური გამოყენება სახელმწიფოს ორგანული თვისებაა. მისი სიტყვებით, „რამე ფუნქციის სახელმწიფო ქმედებად გადაქცევა – ანუ საჯარო პოლიტიკის განხორციელება – დადებითი მოვლენაა, რადგან სახელმწიფო სანქციების ლეგიტიმურობა მის სოციალურ ფუნქციას უფრო ეფექტურს ხდის“ (Lowi 1979: 37). მართლაც, კანონის ძალით, თითქმის უაზრო მოძრაობა შეიძლება იქცეს კანონიერ განცხადებად, მაგრამ მხოლოდ ეროვნული საზღვრების შიგნით. მსგავსად ამისა, პოლიტიკა, რომელიც არ ეფუძნება ნდობას, შეიძლება ძალისმიერი მეთოდებით განხორციელდეს, მაგრამ მხოლოდ ქვეყნის შიგნით და ძალიან დიდი დანახარჯების ფასად. ჯამში ერების ერთმანეთზე მზარდი დამოკიდებულების გამო ძალის გამოყენება ნდობის

მოპოვების სანაცვლოდ უფრო და უფრო ძვირი ან თითქმის შეუძლებელი ხდება. ამას პოლიტიკოსებიც აცნობიერებენ.

ქვეყნებს შიგნითაც საჯარო პოლიტიკის თანდათანობითი გართულება არღვევს ხელისუფლების ბიუროკრატიის ტრადიციული მართვის მეთოდს – „ხელმძღვანელობა და კონტროლი“ (command and control). დღემდე ეროვნული ხელისუფლებების მიერ დაგეგმილ დავალებათა უმეტესობა იმდენად მარტივი იყო, რომ შეიძლებოდა კლასიკური ბიუროკრატიული მეთოდებით მათი მართვა და განხორციელება. პროგრამის დამტკიცების შემდეგ დგინდებოდა მისი განხორციელების დეტალები და შესაბამისი მითითებები გაიცემოდა ძლიერად ცენტრალიზებული მართვის ცენტრებიდან. ამისგან განსხვავებით, უფრო თანამედროვე ეკონომიკური და სოციალური რეგულაციის ყველაზე მნიშვნელოვან მახასიათებელს წარმოადგენს ის, რომ შესაბამისი ქმედებების წარმატება განპირობებულია მილიონობით ადამიანის, ასი ათასობით ფირმის თუ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოს დამოკიდებულების წარმართვაზე, მათ შეხედულებებზე, სამომხმარებლო სურვილებსა და მწარმოებლური აქტივობის მიმართულებაზე. ეს ამოცანები რთულია არა მხოლოდ იმიტომ, რომ ისინი ტექნოლოგიურად კომპლექსურ საკითხებს ეხება, არამედ უფრო იმიტომ, რომ მათი საბოლოო მიზანი უკავშირდება მოლოდინების ცვლილებას (Schultze 1977: 12). ამ ახალი კონტექსტის მიხედვით, ნდობის მოპოვება შესაძლოა იმ შემთხვევაში, თუ ძალაუფლება შესაბამისად მოქმედ ინსტიტუტებს გადაეცემა.

გ. დელეგირება

პოლიტიკური ერთეულების – საკანონმდებლო და აღმასრულებლების – სურვილი, გადასცენ მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების უფლება დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ ერთეულებს, როგორც აღვნიშნე, თანამედროვე პოლიტიკის კეთების მესამე განმასხვავებელი თვისებაა. როგორც უკვე ითქვა, ამერიკის შეერთებულ შტატებში ძალაუფლების დელეგირებას დამოუკიდებელი ორგანოებისათვის დიდი ტრადიცია აქვს, მაგრამ იმავეს ვერ ვიტყვით სხვა ინდუსტრიული ქვეყნების შესახებ. ამდე-

ნად, ევროპის ტრადიციული ადმინისტრაციული სისტემა დიდი გამოცდის წინაშე დგას. გარკვეულწილად იგი უკვე გარდაიქმნა ისეთი დამოუკიდებელი სააგენტოების მომრავლების გამო, როგორცაა ახალი თაობის მარეგულირებელი ერთეულები ინგლისში ან ფრანგული დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული სააგენტოები *autorités administratives indépendantes* (Majone 1994; 1995).

სიახლე იმაში მდგომარეობს, თუ რაოდენ ძლიერად გადაეცემა ან უკვე გადაეცა ძალაუფლება ზეეროვნულ ერთეულებს. წარმოიდგინეთ, მაგალითად, ის უფლებები, რომელიც ებოძება მომავალ ევროპის ცენტრალურ ბანკს (ECB) ევროპის კავშირის 1992 წლის ხელშეკრულების მიხედვით (მაასტრიხის ხელშეკრულება). ECB-ს შეუძლია ისეთი რეგულაციის შემოღება, რომლებიც იქცევა ევროპული და წევრი ქვეყნების კანონებად სხვა ევროპული ინსტიტუტებისა ან ეროვნული პარლამენტების ჩარევის გარეშე. ბანკს ერთადერთი მიზანი აქვს. ესაა მონეტარული სტაბილურობა. შესაბამისად, ის თავისუფალია, განახორციელოს თავისი მიზნები სრული დამოუკიდებლობის პირობებში. მეტიც, რადგან წევრი სახელმწიფოების ცენტრალური ბანკების მმართველები არიან ევროპული ბანკის წევრები, ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მიხედვით, ისინი იზოლირებული უნდა იყვნენ შიდა პოლიტიკური ზემოქმედებისაგან თავისი მოვალეობის შესასრულებლად. პრაქტიკაში ეს ნიშნავს, რომ ცენტრალური ბანკები ვეღარ მიიღებენ მონაწილეობას ძველ თამაშში, როცა ისინი ქვეყნის ეკონომიკას აძლიერებდნენ არჩევნების წინა პერიოდში. ამდენად, როდესაც ევროპაში მონეტარული ერთიანობა დაფუძნდება, მაკროეკონომიკური მართვის საკითხები (რაც ქვეყნის შიდა პოლიტიკის ქვაკუთხედს წარმოადგენდა, განსაზღვრავდა სახელმწიფოების აღმავლობას თუ დაცემას და ზემოქმედებას ახდენდა ეროვნული ეკონომიკის ბედზე) განისაზღვრება პოლიტიკურად დამოუკიდებელი ექსპერტების მიერ (Nicoll 1993: 28).

რატომ დათანხმდნენ პოლიტიკოსები, რომლებიც ყოველთვის ამჯობინებენ, თავად ემართათ მონეტარული პოლიტიკა, გადაეცათ ასეთი მნიშვნელოვანი ძალაუფლება დამოუკიდებელი ტექნოკრატიული ინსტიტუტებისათვის? იგივე შეკითხვა შეიძლება დაისვას ევროკომისიისათვის მარეგულირებელი ძალაუფლების მასიური გადაცემის თაობაზე. განსაკუთრებით სოციალური რეგულ-

ციის სფეროში (გარემოს დაცვა, მომხმარებელთა დაცვა, ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება სამუშაო ადგილზე, თანაბარი უფლებები მამაკაც და ქალ მშრომელებს) მარეგულირებელი ძალაუფლების გადაცემა ევროკომისიისათვის შორს გასცდა ერთიანი ევროპული ბაზრის ფუნქციურ საჭიროებებს. მაგალითად, მართალია, ცნებები „გარემო“ და „გარემოს დაცვის პოლიტიკა“ არც კი ჩნდება ფუძემდებლურ ხელშეკრულებებში, დღეს ევროპული გარემოს დაცვითი რეგულაცია მოიცავს 200 ნაწილისაგან შემდგარ კანონმდებლობას. ბევრ წევრ სახელმწიფოში კომისიის ბუნების დაცვითი კანონები გადაწონის სუფთად ეროვნულ კანონმდებლობას.

ყველაზე დამაჯერებელი განმარტება იმისა, თუ რა იწვევს პოლიტიკის „კეთების“ ძალაუფლების გადაცემას ზეეროვნული ორგანიზაციებისათვის, არის ნდობის საკითხი. წმინდა სახელმწიფოთაშორისი ხელშეკრულებები რთულ მარეგულირებელ საკითხებზე მოკლებულია ნდობას, რადგანაც დამკვირვებელი სააგენტოს არარსებობის პირობებში დაინტერესებული მხარეები ვერ მოახერხებენ იმის გარკვევას, თუ რამდენად სრულდება ხელშეკრულების პირობები. როცა ძნელია იმის გაკონტროლება, პატიოსნად ასრულებენ თუ არა სახელმწიფოები კოოპერაციული ხელშეკრულებების პირობებს, ეს ხელშეკრულება არასანდო ხდება. პრობლემის გადაწყვეტა იმაში მდგომარეობს, რომ მარეგულირებელი ძალაუფლება გადაეცემა დამოუკიდებელ ზეეროვნულ ორგანიზაციებს, ისეთებს, როგორიც ევრო-კომისიაა.

როგორც ზემოთ დავინახეთ, ნდობის საკითხი ძალიან დიდ მნიშვნელობას იძენს ეროვნულ დონეზეც. რადგან ზოგადი კანონები არ ებმის მის მომდევნო კანონმდებლობას და ვერ ხერხდება უმრავლესობის კოალიციის შეკავშირება, არსებობს საფრთხე, რომ საჯარო პოლიტიკა უღალატებს თავის სიტყვას და ამიტომ არასანდო აღმოჩნდება (Shepsle 1991). აქაც ძალაუფლების დელეგირება დამოუკიდებელი ერთეულისათვის არის სანდო პოლიტიკის ჩამოყალიბების პირობა. ამიტომ დამოუკიდებელი სააგენტოების არსებობა გამართლებულია არა მარტო იმიტომ, რომ მათ ბაზაზე არსებობს ერთობ რთული ტექნიკური საკითხების ექსპერტიზა, არამედ იმიტომაც, რომ არჩევნების პროცესის უშუალო მონაწილეებისაგან ერთი ნაბიჯით დაშორებული სააგენტოები

უფრო მეტად, ვიდრე სახელისუფლო დეპარტამენტები, ყურადღებას მიაქცევენ გრძელვადიან პოლიტიკას.

ახლა ჩვენ მზად ვართ ავხსნათ, თუ როგორ განმარტავს პოლიტიკის „კეთების“ აღწერილი თვისებები იდეების და ინსტიტუტების გაზრდილ როლს პოლიტიკის პროცესში.

III. იდეები და ეფექტურობის პოლიტიკა

გარეტისა და ვაინგასტის მიხედვით (Garrett and Weingast 1994: 203), „იდეის როლი მოიცავს საერთო ინტერესის ან კოოპერაციის ცნებებს“. ეს განცხადება საკმაოდ გაუგებარია და მოითხოვს ახსნა-განმარტებას. აქ, სავარაუდოდ, იგულისხმება, რომ იდეებს ყველაზე დიდი მნიშვნელობა აქვს მაშინ, როცა კოლექტიური გადაწყვეტილებები ეხება ეფექტურობის საკითხებს (მაგალითად, როგორ გავზარდოთ ჯამური კეთილდღეობა) და არა რესურსების გადანაწილებას საზოგადოების ერთი ჯგუფიდან მეორეზე. იდეები, პირიქით, უძლური ხდება, როცა პოლიტიკა ნულოვან თამაშად მოიაზრება. როცა ერთი ჯგუფის მონაპოვარი არის მეორე ჯგუფის დანაკარგი, მნიშვნელოვანია მხოლოდ ინტერესები და გადაწყვეტილებაზე ზემოქმედების ძალა.

ეფექტურობის პოლიტიკა განსხვავდება გადანაწილებითი პოლიტიკისაგან იმით, რომ იგი შეიძლება იყოს თანამშრომლობითი და დადებით ჯამურ მოგებას იძლეოდეს, რომელშიც საზოგადოების წევრები ჩართულები არიან ერთმანეთის უპირატესობების გასაძლიერებლად. ამ კონტექსტში, ანალიზი და ფიქრი მნიშვნელოვანია კოლექტიურად ხელსაყრელი გამოსავლის მოსაძებნად. რა თქმა უნდა, არსებობს აგრეთვე არგუმენტები გადანაწილებითი პოლიტიკის სასარგებლოდ ან საზიანოდ. თუმცა თუ ასეთ არგუმენტებს უფრო ყურადღებით განვიხილავთ, დავინახავთ, რომ ისინი ძირითადად ეფექტურობის საკითხს შეეხება. მაგალითად, გამოიყენება იმის საილუსტრაციოდ, რომ შემოსავლის გადანაწილების რაიმე კონკრეტული მეთოდი, მაგალითად, მთლიანი თანხის ტრანსფერი, უფრო ეფექტურია, ვიდრე ისეთი მოდელი, რომელიც ცვლის ფარდობით ფასებს. არგუმენტები აგრეთვე გამოიყენება ის-

ეთი მეთოდების მხარდასაჭერად, რომელიც ამცირებს ეფექტური ღონისძიებების განაწილებით შედეგებს.

შიდილგა ითქვას, რომ ეფექტური და გადანაწილებითი პოლიტიკები დაკავშირებულია იმით, რასაც წრფივი პროგრამირების თეორიაში „ორმხრივ ურთიერთობებს“ უწოდებენ (Dantzig 1963). ეს ნიშნავს, რომ ნებისმიერმა ეფექტურმა პოლიტიკამ უნდა დააკმაყოფილოს გადანაწილებითი შეზღუდვები იმისათვის, რომ იყოს პოლიტიკურად მისაღები. და პირიქით, ჯანმრთელი გადანაწილებითი პოლიტიკა უნდა აკმაყოფილებდეს ეფექტურობის შეზღუდვებს, რათა საზოგადოება დავიცვათ ეკონომიკური ზრდის მაკომპრომეტირებელი “ეკონომიკური სარგებლის დანაკარგისაგან” და “გამორჩენის ძიებისაგან” (dead-weight losses and rent seeking).

ასეთი ორმხრივობის მიუხედავად ეს ორი პოლიტიკური პროცესი განსხვავებულ ლოგიკას ეფუძნება. დემოკრატიის პირობებში, გადაწყვეტილებები, რომლებიც საზოგადოების ერთი ნაწილის კეთილდღეობას მეორის ხარჯზე ზრდის, შიდილგა მიღებულ იქნას მხოლოდ უმრავლესობის ხმებით, რადგანაც ნაკლებად მოსალოდნელია, რომ უმცირესობამ, რომელიც ამ პოლიტიკით იჩაგრება, თავისი ინტერესების საწინააღმდეგოდ მისცეს ხმა. უმრავლესობის წესის მომხრენი ხედავენ, რომ არ იარსებებს ისეთი არჩევანი, რომლის პირობებში შესაძლებელია ორივე მხარისათვის მომგებიანი გადაწყვეტილებების მიღება. ისინი აგრეთვე თვლიან, რომ სხვა ალტერნატივები, რომლებიც არსებობს საზოგადოებაში, ერთგანზომილებიანი და ურთიერთგამომრიცხავია. ამდენად არ არსებობს კომპრომისული გადაწყვეტილებები (Buchanan and Tullock 1962: 253).

ამისგან განსხვავებით, ეფექტურობის საკითხები, პრინციპში, შესაძლოა მოგვარდეს ანონიმურობის წესით, რადგან იმ გადაწყვეტილებით, რომელიც ზრდის ჯამურ კეთილდღეობას, ყველამ შიდილგა იხეიროს. ანონიმური შეთანხმება მარტივად მიიღწევა და იძლევა გარანტიას, რომ გადაწყვეტილება პარეტოსეული ეფექტური შედეგის მომტანი იქნება. კოლექტიური არჩევანის წესი, ამ შემთხვევაში, რადიკალურად ცვლის სიტუაციას:

ანონიმურ წესში ნაგულისხმები პოლიტიკური პროცესი მოიცავს კამათს, კომპრომისებს და ცვლილებებს, რომელიც გრძელდება მანამ, სანამ არ მიიღება ყველასათვის ხელსაყ-

რელი გადაწყვეტილება. პოლიტიკის ამ ხედვის ძირითადი დაშვებები იმაში მდგომარეობს, რომ თამაში ურთიერთხელსაყრელია და ჯამურ მოგებას იძლევა. ეს ნიშნავს, რომ არსებობს საკითხის ისეთი დაყენება, რომელიც ყველას აწყობს. თანაც პროცესი შეიძლება დასრულდეს დროის გარკვეულ სასრულ შუალედში ისე, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ხარჯები არ იყოს აკრძალვითი ხასიათის (Muller 1989: 193).

ამდენად, საზოგადოებრივი საკითხების გაანალიზებისას ჩვენ წინაშეა კოლექტიური არჩევანის ორი განსხვავებული ინსტიტუტი – უმრავლესობის და ანონიმურობის წესები – და პოლიტიკის „კეთების“ ორი განსხვავებული სტილი. ეს კონტრასტი ავლენს ეფექტურობის პოლიტიკის შესახებ საჯარო განხილვების მოწყობის აუცილებლობას. საჭიროა ანალიზი და საზოგადოების დარწმუნება, რათა გამოავლინო კოლექტიური დოვლათი და მოიპოვო მხარდაჭერა ამ დოვლათის მოხმარებისთვის ყველაზე ეფექტური გზით.

ბუნებრივია, ანონიმურობის წესი კოლექტიური გადაწყვეტილების მიღების იდეალიზებულ მოდელს წარმოადგენს. კოლექტიური არჩევანის ეს მეთოდი, ალბათ მხოლოდ ძალიან მცირე საზოგადოებრივი დაჯგუფებების გამოკლებით, გულისხმობს ისეთ ტრანსაქციურ ხარჯებს, რომლებიც ძალიან მაღალია გადაწყვეტილების მიღების ყოველდღიური პროცესისთვის. ამდენად, ანონიმურობის მომხრეები – ბიუქენენი და ტალოკი, მანამდე კი კნუტ ვიქსელი – რეკომენდაციას უწევდნენ „თითქმის ანონიმურობას“ ან ფრაქციულ წესს (ვთქვათ, ხმების 75%), როგორც საშუალებას, რათა შენარჩუნებულიყო ანონიმურობისათვის დამახასიათებელი ზოგიერთი უპირატესობა დამატებითი ხარჯების გარეშე. თუმცა, გადაწყვეტილების ბუნებიდან გამომდინარე, არსებობს სხვა შესაძლებლობებიც.

ამ კამათში ბიუქენენის დამატებითი წვლილი იმაში მდგომარეობს, რომ მან განავითარა პოლიტიკური ქმედებების სამი დონის შემცველი კლასიფიკაცია: (1) უკვე მიღებული კანონების განხორციელება; (2) საზოგადოებრივი დოვლათის კოლექტიური უზრუნველყოფა; (3) კონსტიტუციური არჩევანი. იცავდა რა თავის პოზიციას, რომ პოლიტიკის საბოლოო მოდელი ხელშეკრულებით

ხასიას ატარებს, ბიუქენენი აღნიშნავდა, რომ უმრავლესობის პოზიციას არ აქვს განმსაზღვრელი მნიშვნელობა (1) და (3) დონეზე, მაგრამ უეჭველად წარმოადგენს ერთადერთ ფაქტორს (2) დონის ამოცანების გადაწყვეტისას. ამდენად, ზოგიერთი არჩევანისათვის, რომლებიც, სავარაუდოდ, გულისხმობს მოსალოდნელი ხარჯებისა და სარგებლის გადანაწილებას, კვალიფიციური უმრავლესობის არსებობა შესაძლოა იყოს აუცილებელი პირობა დადებითი კოლექტიური მოქმედებებისთვის. თუმცა „ქვეყნის სხვა ქმედებებისთვის, გადაწყვეტილების მიღების უფლება შეიძლება გადაეცეს ერთეულ სააგენტოს ან სააგენტოებს“ (Buchanan 1989: 178).

ფაქტობრივად, დამოუკიდებელი სააგენტოები და სხვა არამაქორიტარული ინსტიტუტები, რომლებიც არ წარმოადგენენ უმრავლესობის აზრს, ეფექტური პოლიტიკის გატარების მნიშვნელოვანი აქტორები არიან. ისინი იზოლირებული არიან არჩევნების ციკლისგან. მათი ექსპერტიზა, თავდადება პრობლემის გადასაწყვეტად (და არა პოლიტიკური ვაჭრობა), გადაწყვეტის მიღების ინსტიტუციური სტილი განაპირობებს ასეთი მოთამაშეების წარმატებას საკმაოდ რთული და მაქორიტარული პოლიტიკისათვის წინააღმდეგობრივი პრობლემების მოგვარებაში. მაგალითად, ამერიკულმა სასამართლოებმა და დამოუკიდებელმა მარეგულირებელმა კომისიებმა დიდი როლი ითამაშეს ისეთი მნიშვნელოვანი კონკურენტული ინდუსტრიის დერეგულაციის პროცესში, როგორიც არის ტელეკომუნიკაციები და სატრანსპორტო ინდუსტრია. დამახინჯებული ინტერესებისა და აგრეთვე კონგრესისა და ბიუროკრატიული ინერციის წინააღმდეგ ბრძოლისას ეს ინსტიტუტები ენდობოდნენ პოლიტიკის ანალიზს, რომელიც მნიშვნელოვანწილად ეფუძნება ეფექტურობის კრიტერიუმს. განსაკუთრებით, მარეგულირებელი კომისიები „გამოიყენებოდა, როგორც მამოძრავებელი მექანიზმი ინტერესებისაგან დაცლილი ექსპერტული შეხედულებების გარდაქმნისათვის საჯარო პოლიტიკად მაშინაც კი, თუ ექსპერტული აზრი ფართოდ ეფუძნებოდა მათივე საქმიანობის კრიტიკას“ (Derthick and Quirk 1985: 91).

ეფექტურობის პოლიტიკა არის პროცესი, რომლის საშუალებით დიფუზური, არასწორად ორგანიზებული და ფართოდ გავრცელებული ინტერესები ზოგჯერ იმარჯვებენ სპეციფიკურ და კარგად ორგანიზებულ ინტერესებზე. შესავალში ნახსენები ლიტე-

რატურის ზოგადი დასკვნა ისაა, რომ ამ პროცესის გაგება შეუძლებელია იდეების, როგორც დამოუკიდებელი ცვლადების, როლის გაცნობიერების გარეშე. ამ კონტექსტში არა-მაჟორიტარული ინსტიტუტების მნიშვნელობა მდგომარეობს მათ უნარში, მიაპყრონ საზოგადოების ყურადღება კონკრეტულ საკითხს, გაავრცელონ იდეები და გარდაქმნან ეს იდეები კონკრეტულ გადაწყვეტილებებად.

IV. გადაწყვეტილების შემდგომი არგუმენტები და პოლიტიკის განვითარება

იდეების მნიშვნელობა არ ამოიწურება მათი როლით პრობლემის გადაწყვეტის პროცესში; ისინი არანაკლებ როლს ასრულებენ ამოცანების დაზუსტების, შესაძლო მოქმედების არეალის განსაზღვრის ან კონკრეტული შედეგების გამოვლენის ხელშეწყობისათვის ერთადერთი შესაძლო გადაწყვეტის არარსებობის პირობებში (Garrett and Weingast 1994). რადგან პოლიტიკური კურსი გამოიხატება სამეტყველო ენაში, ამიტომ არგუმენტები მოიშველიება პროცესის ყველა ეტაპზე. ყოველი პოლიტიკოსისთვის ნათელია, რომ იდეები და არგუმენტები საჭიროა არა მარტო ამა თუ იმ საკითხის შესახებ საკუთარი პოზიციის გამოსახატად, არამედ ამ პოზიციის გარშემო ადამიანთა მოსაზიდად. მაშინაც კი, როცა პოლიტიკური კურსი საუკეთესოდ შეიძლება განისაზღვროს, როგორც ჯგუფების ძალისხმევა, დაიცვან საკუთარი ეგოისტური ინტერესები, ის, ვინც პოლიტიკური კურსის გამართლებას ცდილობს, მიუთითებს მის ინტელექტუალურ ღირებულებაზე (Kingdom 1984; Majone 1989).

შესაძლოა, ეს მხოლოდ რაციონალური წარმოდგენებია, მაგრამ რაციონალიზაცია მნიშვნელოვანია, რადგანაც იგი საჯარო დებატების განუყოფელი ნაწილია და ამდენად შეუძლია ზემოქმედება მოახდინოს პოლიტიკური კურსის შემდგომ განვითარებაზე. საჯარო პოლიტიკის შესწავლისას მკვლევრებმა ძალიან კარგად იციან, რომ იდეები და მათი ანალიზი ხშირად გამოიყენება უკვე მიღებული გადაწყვეტილებების გასამართლებლად. როდესაც არგუ-

მენტები ეფუძნება მსჯელობებს, განსხვავებულს იმათგან, რომლებმაც გადაწყვეტილებამდე მიგვიყვანა, მათ უბრალოდ უგულებელჰყოფენ, როგორც „რაციონალიზაციის“ მცდელობას. თუმცა ეს კრიტიციზმი, რომელიც შეიძლება გამართლებული იყოს კონკრეტულ შემთხვევებში, არ ითვალისწინებს, რომ გადაწყვეტილების შემდგომი არგუმენტების გამოყენება შეიძლება რაციონალურად გამართლებული იყოს პოლიტიკის განვითარების საერთო პროცესში. რამდენიმე მაგალითმა შეიძლება დაგვარწმუნოს არგუმენტების ასეთ გამოყენებაში.

პირველ მაგალითად მოვიყვან კარგად ცნობილ შემთხვევას ეკონომიკური იდეების გავრცელების ისტორიიდან. ფრანკლინ რუზველტის პოლიტიკას, რომელიც მიზნად ისახავდა სახელმწიფო ხარჯების ზრდით უმუშევრობის შემცირებას და ქვეყნის დეპრესიიდან გამოყვანას, კეინსიანურს უწოდებენ. თუმცა რუზველტს არ სჭირდებოდა სახელმწიფო ხარჯების სწავლა კეინსისგან. მოსაზრება, რომ ბრიტანელი ეკონომისტის გავლენა საფუძვლად დაედო „ახალი გარიგების“ (New Deal) პოლიტიკას, საკმაოდ ადრე ჩამოყალიბდა, მაგრამ ეს მხოლოდ ლეგენდაა (Winch 1969). კეინსის თეორია მხოლოდ რაციონალურ ახსნას სთავაზობდა იმ პოლიტიკისთვის, რომელსაც რუზველტი ისედაც ახორციელებდა. პასუხები, რომელთაც ეს თეორია სთავაზობდა ხანგრძლივი უმუშევრობის და სახელმწიფო ხარჯების ეფექტურობის მიზნების შესახებ, არ წარმოადგენდა რუზველტისეული ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკის წინაპირობას. თუმცა, რადგან ეს პასუხები შემდგომში დომინირებდნენ ეკონომისტებისა და პოლიტიკოსების აზროვნებაში, მათ ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკა აქციეს ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკის ცენტრალურ იდეად შემდგომი რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში. ეკონომიკურ მრჩეველთა საპრეზიდენტო საბჭოს ყოფილი თავჯდომარის სიტყვებით რომ ვთქვათ, „კეინსისა და, განსაკუთრებით, კეინსის მიმდევრების ინტერპრეტაციების გარეშე, ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკა შეიძლებოდა ისტორიაში შესულიყო, როგორც მხოლოდ შემთხვევითი სასწრაფო ზომი და არ გადაქცეულიყო ცხოვრების გეზად“ (Stein 1984: 39).

ამის მსგავსად, შერმანის და კლეიტონის აქტები (Sherman and Clayton Acts), რომლებიც ამერიკაში პირველად აფუძნებდნენ მონო-

პოლიის საწინააღმდეგო კანონმდებლობას, არ განიცდიდნენ მონოპოლიის შესახებ ეკონომიკური თეორიის ზეგავლენას. ეს თეორია იმ დროისათვის ჩანასახოვან სტადიაში იყო. პირიქით, ანტიმონოპოლური ეკონომიკის თეორიის დღევანდელი სიღრმე ამერიკის შეერთებულ შტატებში უნდა უმაღლოდეს ანტიმონოპოლური კანონის ადრეულ განვითარებას და გაზრდილ მოთხოვნას იმ ეკონომისტებზე, რომლებიც ექსპერტულ ჩვენებებს იძლეოდნენ ან პოლიტიკის ანალიზში მონაწილეობდნენ (Hannah 1990: 375). არ შეიძლება ითქვას, რომ ეკონომიკამ გავლენა არ მოახდინა ანტიმონოპოლური პოლიტიკის განვითარებაზე. პირიქით, XX საუკუნის უკანასკნელი 25 წლის განმავლობაში ანტიმონოპოლური კანონების განხორციელებას ძალზე შეუწყო ხელი თანამედროვე ეკონომიკურმა ანალიზმა (Williamson 1987: 301).

იმის სანახავად, თუ რაოდენ ფართოდ გამოიყენება გადაწყვეტილების შემდგომი არგუმენტები საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, წარმოვიდგინოთ მოსამართლე, რომელიც სასჯელის გამოტანისას ხელმძღვანელობს სუბიექტური წარმოდგენებით სამართლიანობაზე, ანუ რწმენით, რომ სწორედ ეს გადაწყვეტილება იქნება სწორი. თუმცა, ამავე დროს, ის აცნობიერებს, რომ ასეთი მსჯელობა ვერ გამოდგება გამართლებად გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამიტომ მოსამართლე თავის პოზიციას მოაქცევს კანონიერი არგუმენტების ობიექტური კატეგორიების ჩარჩოში. ამ საქმის ყოველგვარი შემდგომი განვითარება (მაგალითად, აპელაცია) დაეფუძნება ოფიციალურად გამოქვეყნებულ პოზიციას და არა იმ რეალურ პროცესს, რომელმაც მოსამართლე გადაწყვეტილებამდე მიიყვანა. სინამდვილეში ბევრი საკანონმდებლო სისტემა საშუალებას იძლევა, რომ პოზიცია, რომელსაც გადაწყვეტილება ეყრდნობა, სდევდეს და წინ არ უსწრებდეს მას. ან კიდევ: რამდენიმე მოსამართლე შეიძლება ეთანხმებოდეს ერთმანეთს, მაგრამ განსხვავებულად ასაბუთებდეს გადაწყვეტილებას. ამერიკულ სისტემაში მოსამართლეებს საშუალება ეძლევათ წარმოადგინონ თავიანთი პოზიციები განცალკევებული არგუმენტების სახით.

ასეთი პროცედურული წესები შეიძლება აბსურდულად მიიჩნიოს იმან, ვინც თვლის, რომ იურიდიული თვალთახედვა სკურპულოზური აღწერაა გადაწყვეტილების მიღების პროცესისა, რომელსაც მოჰყვება მოსამართლის დასკვნა. მაგრამ თუ ამ თვალ-

თახედვას განვიხილავთ, როგორც მოსამართლის მიერ გამოყენებული პროცედურების ახსნა-განმარტებას და შეჯამებას, მაშინ ამ პროცედურების საკანონმდებლო თუ ლოგიკური საფუძვლების გასაჩივრება (რომელიც შესაძლოა არანაირ როლს არ თამაშობს გადაწყვეტილების მიღების მიმდინარე პროცესში) საკმაოდ გასაგები ხდება (Wassershtrom 1961). მოსამართლის თვალთახედვა არ წარმოადგენს იმ სილოგიზმის წინაპირობას, რომელიც გადაწყვეტილებაში აისახება. ეს უფრო არის საშუალება, განხორციელდეს რაციონალური კონტროლი იმ გადაწყვეტილებებზე, რომელთა მიღება კანონის მიღმა არსებული წარმოდგენებით არის განპირობებული. აგრეთვე ამგვარად ხერხდება კანონიერი პროცესის მონაწილეთა ურთიერთობების ხელშეწყობა.

ის ფაქტი, რომ გადაწყვეტილების შემდგომი არგუმენტები გამოიყენება სრულიად განსხვავებულ სიტუაციებში – ისინი მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ საბუნებისმეტყველო მეცნიერებებშიც კი (Majone 1989: 30-1) – მაჩვენებელია იმისა, რომ ასეთმა არგუმენტებმა, პოლიტიკურად თუ ბიუროკრატიულად გამყარებული პოზიციების „რაციონალიზაციის“ გარდა, შეიძლება შეასრულონ მნიშვნელოვანი სოციალური ფუნქცია. ფაქტობრივად, ჩვენი მაგალითები სამ ასეთ ფუნქციას წარმოაჩენს:

ჯერ ერთი, გადაწყვეტილების შემდგომი არგუმენტები ემსახურება პოლიტიკის რაციონალიზაციას იმ მხრივ, რომ წარმოადგენს კონცეპტუალურ საფუძველს დისკრეტული და გათიშული გადაწყვეტილებებისთვის. პოლიტიკოსები ხშირად ექვემდებარებიან გარე მოვლენებისაგან მომდინარე ზეწოლას ან პირადი დარწმუნების ძალას. ამ შემთხვევებში, იმის შემდეგ, რაც გადაწყვეტილება მიღებულია, არგუმენტები საჭიროა იმისათვის, რომ ახსნათ იგი და აჩვენოთ, რომ გადაწყვეტილება შეესაბამება არსებული პოლიტიკის ჩარჩოებს, რომ დაითანხმოთ საზოგადოება, გააკეთოთ ახალი დასკვნები, იწინასწარმეტყველოთ და წინ აღუდგეთ კრიტიციზმს. მეტიც, რადგან პოლიტიკა არსებობს გარკვეული პერიოდის განმავლობაში, მუდმივად საჭიროა ახალი არგუმენტების გამოჩახვა, რათა პოლიტიკის კომპონენტებს შორის მეტი შინაგანი კავშირი გამოავლინოთ და უკეთესად მიუსადაგოთ ისინი მუდმივად ცვლად გარემოს. ეკონომიკური ანალიზის საჭიროება ანტიმონოპოლური პოლიტიკისათვის, რომელიც თავდაპირველად მოიაზ-

რებოდა როგორც პოლიტიკური პასუხი გადაჭარბებულ საბაზრო ძალაუფლებაზე, ამ ტერმინებში შეიძლება აღიწეროს.

მეორე, გადაწყვეტილების შემდგომი არგუმენტები იდეების ინსტიტუციონალიზაციის მიზანს ემსახურება. შტაინის დაკვირვება კეინსიანური იდეების მნიშვნელობაზე ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკის „ცხოვრების გეზად“ ქცევის შესახებ კარგად ასახავს ამ პროცესის არსს. მსგავსად ამისა, გარეტმა და ვაინგასტმა (Garrett and Weingast 1994) დაგვანახეს, თუ როგორ მოხდა „ურთიერთგაგების“ იდეის ინსტიტუციონალიზაცია (რომელიც უკვე წარმოდგენილი იყო ევროპის ეკონომიკური კავშირის დამფუძნებელ რომის ხელშეკრულებაში) ევროპის სასამართლოს იურისპრუდენციისა (European Court of Justice) და ევროპის კომისიის რამდენიმე დოკუმენტის სახით. ამ ფორმით იდეამ ძლიერი ზეგავლენა მოახდინა შინაგანი ბაზრის პროგრამის („ევროპა 1992“) განვითარებასა და განხორციელებაზე. მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ კავშირი პოლიტიკასა და ინსტიტუციური ფორმით რეალიზებულ იდეას შორის დიალექტიკურია. ახალი შესაძლებლობების გამოვლენის ნაცვლად ასეთი იდეები მხოლოდ საწყისი პრაქტიკის კოდირებას ახდენენ. თუმცა, ამავე დროს, მათი ამოცანა იმავე პრაქტიკის რაციონალიზაცია, შეფასება და გარდაქმნა. ამდენად, ჩვენი წარმოდგენა იმაზე, თუ როგორ ვითარდება პოლიტიკა, ვერ განცალკევდება იმ ინსტიტუციურად ჩამოყალიბებული იდეებისა და თეორიებისაგან, რომლებიც წარმართავენ და, ამავე დროს, აფასებენ პოლიტიკურ ქმედებებს (Majone 1989: 146-9; Krasner 1994).

გადაწყვეტილების შემდგომი არგუმენტის მესამე და, შესაძლოა, ყველაზე მნიშვნელოვანი ფუნქციაა ერთჯერადი თამაშის გარდაქმნა თანმიმდევრულ ქმედებებად მონაწილეთა შორის მყარი ურთიერთობის ჩამოსაყალიბების მიზნით. მოსამართლის მხოლოდ წერილობითი აზრი და არა მისი გადაწყვეტილება, როგორც ასეთი, საშუალებას აძლევს დაინტერესებულ მხარეებს გადადგან შემდეგი ნაბიჯი, მაგალითად, გაასაჩივრონ გადაწყვეტილება. საჭიროა, მხედველობაში ვიქონიოთ, რა მიზეზები შეიძლება განვიხილოთ, როგორც მოცემულობა ამა თუ იმ ლეგალურ პროცედურებში (მაგალითად, კონსტიტუციური იურიდიული განხილვა), მაშინაც კი, თუ ეს მიზეზები მთლიანად გადაწყვეტილების შემდეგ ჩამოყალიბდა. ეს აჩვენებს, რომ მიზეზების მოძებნის აუცილებ-

ლობა განპირობებულია იმით, რომ გვინდა ხელი შევუწყოთ მთლიანი პროცესის განვითარებას და არ დავკმაყოფილდეთ მხოლოდ ერთეული გადაწყვეტილების გაუმჯობესებით.

მსგავსად ამისა, მოთხოვნა, რომ ადმინისტრატორებმა ახსნან თავიანთი ქმედებები (მაგალითად, როგორცაა აშშ-ის ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ კანონის და რომის ხელშეკრულების 190-ე მუხლის მოთხოვნა), წარმოქმნის ჩანაწერებს, რომლებიც მოიცავს არა მარტო ქმედების ჩადენის მიზეზებს, არამედ წესდებებს ან კანონების მუხლებს, რომელთაც ეს მიზეზები ავითარებენ. ამიტომ მიზეზის მოთხოვნას მივყავართ დიალოგისაკენ სასამართლოსა და სააგენტოს შორის ურთიერთგამომრიცხავი წესდების ინტერპრეტაციების შესახებ. მეტიც, ადმინისტრატორები ხელს უწყობენ საზოგადოებრივ თანამონაწილეობასა და დისკუსიებს პოლიტიკის შესახებ, თუკი ისინი ვალდებული არიან საჯაროდ ჩამოაყალიბონ მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მიზეზები.

(ერთჯერადი თამაშის განმეორებით ქმედებებად გარდაქმნის აუცილებლობას კარგად იცნობს თამაშთა თეორია. მაგალითად, განმეორება **ტუსადის დილემის** სიტუაციაში უფრო რთული სტრატეგიის ჩამოყალიბების საშუალებას იძლევა, ვიდრე უბრალოდ „თანამშრომლობა“ ან „უკან დახევა“. როცა თამაში მეორდება, წარმოიქმნება თანამშრომლობის ისეთი მოდელი, რომელიც ნაკლებად სავარაუდო და ირაციონალურიც კი არის ერთჯერადი თამაშის დროს. მსგავსად ამისა, გადაწყვეტილების შემდგომმა არგუმენტებმა, განსაკუთრებით კი დასავლური საკანონმდებლო სისტემის მოთხოვნებმა მიზეზების აუცილებლობის შესახებ, შეიძლება გაზარდოს პოლიტიკის პროცესის ეფექტურობა იმით, რომ ხელი შეუწყოს ურთიერთობასა და თანამშრომლობას პოლიტიკის მონაწილე მხარეებს შორის.

V. დასკვნა: იდეები, ინსტიტუტები და პოლიტიკის „კეთების“ შეცვლილი ბუნება

ალბათ სასარგებლო იქნება, წიგნის ეს თავი დავასრულოთ იმით, რომ დავუბრუნდეთ პოლიტიკურ მეცნიერებათა შესწავლე-

ბის პროცესში თანამედროვე პოლიტიკის „კეთების“ პროცესის ცვლილებისა და იდეებისა თუ ინსტიტუტების ურთიერთმიმართების საკითხს. ეს ცვლილება შესაძლოა შევაჯამოთ შემდეგნაირად: ჩვენ ვმორდებით ძველ, ხელისუფლებაზე კონცენტრირებულ, ზემოდან ქვემოთ (მაგალითად, დაფუძნებულს „ხელმძღვანელობა-კონტროლის“ ტიპის ინსტრუმენტებზე) ან ქვემოდან ზევით მიმართულ ხედვებს, რომლებიც ასე პოპულარული იყო 1960-70-იან წლებში და მივემართებით პოლიტიკის „კეთების“ კონტრაქტული ხედვისაკენ. მე ვამტკიცებ, რომ ასეთი წარმოდგენა მოსახერხებელ კონცეპტუალურ ჩარჩოს იძლევა იმისათვის, რომ დავინახოთ კავშირები ეფექტურობის ძიებას, პოლიტიკის სანდოობის გაზრდილ მნიშვნელობასა და ინსტიტუტების მნიშვნელობის ხელახალ აღმოჩენას შორის.

მოკლედ რომ ვთქვათ, არსებობს დაშვება, რომ პოლიტიკის ყველა მონაწილე მხარე – მათ შორის უნდა განვიხილოთ საერთაშორისო მონაწილეები, რომლებიც სახელმწიფოს ძალაუფლებას არ ექვემდებარებიან – „არასრულყოფილი ხელშეკრულებითი ურთიერთობების“ სიტუაციის წინაშე დგას. აქ მე მოვიშველიებ ახალი ინსტიტუციური ეკონომიკის ტერმინოლოგიას (Williamson 1985; Milgrom and Roberts 1992) „ხელშეკრულების“ ცნების გამოყენებისას, რათა განვასხვავო არა მარტო კანონიერი დაპირება თუ საფრთხე, არამედ არაფორმალური, თითქოს ნაგულისხმევი, ხელშეკრულება იმ მონაწილეებს შორის, რომლებიც საერთო აქტივობაში არიან ჩართულნი.

არასრულყოფილი ხელშეკრულება არის კონტრაქტის ფორმა, როცა მოსალოდნელია ისეთი შემთხვევითობების გაჩენა, რომლებსაც არავინ მოელოდა, რადგანაც მათი წარმოდგენაც კი არ შეიძლებოდა ხელშეკრულების გაფორმების დროს. ეს, რა თქმა უნდა, არის ნორმალური მოვლენა პოლიტიკის განხორციელების პროცესში (Majone and Wildavsky 1978). არასრულყოფილ ხელშეკრულებას მივყავართ იმ პრობლემამდე, რომ კონტრაქტის სუბიექტი არ არის ნაკისრი ვალდებულებების ბოლომდე ერთგული. არსებობს ცდუნება იმისა, რომ იგი უღალატებს კონტრაქტის საწყის პირობებს, რადგან ის, თუ რა უნდა გაკეთდეს გაუთვალისწინებელი შემთხვევების დროს, არაა განსაზღვრული და შედეგად ღიაა ინტერპრეტაციისათვის. პრობლემა ისაა, რომ ხელშეკრულების პი-

რობების ხელახალი შეთანხმება ამცირებს ნდობას კონტრაქტისადმი და ხელს უშლის იმას, რომ ქმედებები იმართოს კონტრაქტით განსაზღვრული პირობებით, როგორც ეს დაგეგმილი იყო. კიდლანდის და პრესკოტის (Kydland and Prescott 1977) მიერ გაანალიზებული დროითი შეუთავსებლობის პრობლემა ეკვივალენტურია არასრულყოფილი ხელშეკრულების დროს არასაკმარისი მოტივაციის პრობლემისა პოლიტიკის პროცესში. ორივე შემთხვევაში პრობლემის საფუძველი არის ის ფაქტი, რომ პოლიტიკის მონაწილეებისა და კონტრაქტის სუბიექტების მოქმედების მასტიმულირებელი ფაქტორები პოლიტიკის განხორციელების ფაზაში განსხვავდება დაგეგმვის ფაზის სტიმულებისაგან.

კონტრაქტის არასრულყოფილების გამოსწორების ერთ-ერთ მცდელობას წარმოადგენს „ურთიერთობითი ხელშეკრულება“ (Williamson 1985), რომლის გაფორმების დროსაც მონაწილეები არ თანხმდებიან მოქმედების გეგმის დეტალებზე, არამედ მოილაპარაკებენ მიზნებზე, ამოცანებსა და იმ კრიტერიუმებზე, რომლებიც გამოიყენება იმის გადასაწყვეტად, თუ რა და როდის უნდა გაკეთდეს გაუთვალისწინებელი შემთხვევების დროს; აგრეთვე იარსებებს შეთანხმება იმაზე, თუ რა მექანიზმებით გაირჩევა დავა, თუ წარმოიქმნა რაიმე უთანხმოება. მოულოდნელ შემთხვევებში ურთიერთობების დარეგულირებისთვის ერთ მხარეს, როგორც წესი, მეტი უფლებები ეძლევა, რათა განსაზღვროს, რა ცვლილება შეიტანოს კონტრაქტში. როცა არ არსებობს ძალოვანი მექანიზმები, მეორე მხარე მხოლოდ იმ შემთხვევაში გადააბარებს პირველს ასეთ უფლებებს, თუ დარწმუნებულია, რომ პარტნიორი ამ უფლებებს სამართლიანად და ეფექტურად გამოიყენებს. ასეთი რწმენის მნიშვნელოვანი წყაროა რეპუტაცია. მონაწილე, რომელსაც გადაეცემა აღნიშნული უფლებები, ყველაზე მეტს უნდა კარგავდეს რეპუტაციის შელახვისაგან. ეს უნდა იყოს პიროვნება, რომელსაც დროის ყველაზე ფართო ხედვა აქვს, საზოგადოების ყურადღების ცენტრშია და ყველაზე ხშირად ერთვება კონტრაქტებში (Milgrom and Roberts 1992: 140). საჯარო პოლიტიკის „კეთების“ კონტექსტში უფრო სავარაუდოა, რომ ასეთი პიროვნება იყოს მარეგულირებელი ექსპერტი და არა პოლიტიკოსი ან ბიუროკრატი. ამდენად, პოლიტიკოსების მზაობა, გადასცენ ძალაუფლება პოლიტიკურად დამოუკიდებელ ერთეულებს, შეიძლება აიხსნას, როგორც არასრულყო-

ფილი კონტრაქტირების პირობებში მონაწილეთა მეტი ერთგულების მიღწევის სტრატეგია.

სამართლიანობისა და ეფექტურობის რეპუტაცია საკანონმდებლო ან აღმასრულებელი დეკრეტებით ვერ ჩამოყალიბდება. იგი უნდა ეფუძნებოდეს წარმატებულ საქმეთა ჩამონათვალს და ზოგად წარმოდგენას, რომ ექსპერტების მიერ მოწოდებული გადაწყვეტილებები არა მარტო სანდოა კონცეპტუალურად, არამედ მიმართულია ყველა და არა არჩევითად რომელიმე მონაწილის კეთილდღეობის გაზრდისაკენ. აქედან გამომდინარეობს, რომ იდეები, არგუმენტები და დასაბუთებები მნიშვნელოვან როლს შეასრულებენ იმ სუბიექტების რეპუტაციის გაზრდაში, რომელთაც გადაეცათ გადაწყვეტილების მიღებისა და, შესაბამისად, პოლიტიკური პრინციპების ნდობის შენარჩუნების უფლება.

ასევე მნიშვნელოვანია ინსტიტუტები, რადგანაც რეპუტაციის შენარჩუნების ეფექტური სისტემა ვერ დაეფუძნება მხოლოდ ინდივიდუალურ ქცევას, არამედ უნდა გაძლიერდეს პროცედურული წესებით (რაც სამართლიანობის და გამჭვირვალობის გარანტიას იძლევა), ადმინისტრირების კულტურით და ორგანიზაციის წევრთა ღირსების მუნდირით.

იმედი მაქვს, რომ ხელშეკრულებითი მიდგომის ეს მოკლე აღწერა საკმარისია იმისათვის, რომ ვისაუბროთ მასზე, როგორც თანამედროვე პოლიტიკის „კეთების“ მოდელზე ეროვნულ და ზეეროვნულ დონეებზე, აგრეთვე როგორც კონცეპტუალურ ჩარჩოზე, რომლის ფარგლებში გაანალიზდება იდეებისა და ინსტიტუტების გაზრდილი მნიშვნელობა პოლიტიკის პროცესში.

ბ. გაი პეტერსი, ვინსენტ რაიტი. საჯარო პოლიტიკა და ადმინისტრირება: ძველი და ახალი

I. საჯარო ადმინისტრირებაზე თვალსაზრისის ძირეული ცვლილება

პოლიტიკის მეცნიერების სფეროებიდან არც ერთს არ გაუვლია გარდაქმნის ისეთი გზა, როგორც განვლო საჯარო ადმინისტრირებამ უკანასკნელი ოცი წლის განმავლობაში. ეს ძირითადად ხელისუფლების ქმედების ბუნების ცვლილების გამოხატულებაა, განსაკუთრებით, განვითარებულ სამყაროში. თითქმის ყველა ძირეული ცნება, რომლითაც ხელმძღვანელობდნენ საჯარო ადმინისტრატორები და ადმინისტრაციის შემსწავლელი მეცნიერები, დღესდღეობით ეჭვქვეშ დადგა ან შეიცვალა კიდეც. გაუგებარია, არსებობს თუ არა ახალი დოქტრინა, რომელსაც ყველა დაეთანხმება, მაგრამ ცხადია, რომ ძველი ღირებულებები და პრაქტიკა ძირეულად გადასახედა.

ცვლილებები საჯარო ადმინისტრირებაში ასახავს ცვლილებებს ამ სფეროს შესწავლის ინტელექტუალურ მიდგომებში. ყველაზე მნიშვნელოვანი კი ისაა, რომ ეს ცვლილებები ასახავს საჯარო ადმინისტრირების თანამედროვე მკვლევრების კავშირს დისციპლინის სხვა სფეროებთან. კვლევები საჯარო ბიუროკრატიაზე თან სდევს ან წინ უსწრებს ემპირიული პოლიტიკის და ორგანიზაციული თეორიის განვითარებას. ნეოლიბერალმა ეკონომისტებმა, ინტერესთა ჯგუფის თეორიის მიმდევრებმა და რაციონალური არჩევანის შემსწავლელმა მეცნიერებმა (რომლებმაც ინტელექტუალურად აღჭურვეს ის პოლიტიკოსები, რომლებიც განწყობილნი იყვნენ საჯარო სექტორის ზომის და მოცულობის შესამცირებლად), ინტენსიურად შეუტიეს ტრადიციული საჯარო ადმინისტრირების პრაქტიკას. ეს არც იყო გასაკვირი, რადგან თეორიული ცვლილებებს უნდა აესახა, თუ რამდენად პოლიტიკურია საჯარო ადმინისტრირება და რამდენად წარმოადგენს იგი იმ პროცესის შემადგენელ ნაწილს, რომელიც განსაზღვრავს, თუ „ვინ რას ღებულობს“. საჯარო პოლიტიკის მიდგომები აგრეთვე რეალიზებულია სახელმწიფოს უფრო ფართო განსაზღვრებაში (მოიცავს სახელმწიფოსა და ბაზრის ურთიერთკავშირს) და მოქალაქეობის ცნებაში. ამდენად, იდეოლოგიური გარემოს შეცვლას ზემოქმედება უნდა მოეხდინა საჯარო ადმინისტრირებაზეც.

რამდენიმე ცვლილება საჯარო ადმინისტრირებაში შეიძლება შეჯამდეს ერთი-ორი მოკლე ფრაზით. ფრაზა, რომელსაც ყველაზე ხშირად გაიგონებ, არის „ახალი მენეჯერიზმი“ (Pollitt 1993; Hood 1991), რაც იმას ნიშნავს, რომ კერძო სექტორის მენეჯერულმა იდეებმა შეცვალა საჯარო ადმინისტრირების ტრადიციული ცნებები. ამ ცვლილებების გასამართლებლად იყენებენ სამ „ე“-ს -- ეკონომიურობა, ეფექტურობა და ეფექტიანობა. ცნებათა ცვლილებამ აგრეთვე მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინა ადმინისტრაციის როლზე საჯარო პოლიტიკაში და საჯარო მოხელეთა სტატუსზე. ახლა უფრო მეტად, ვიდრე ადრე, საჯარო მოხელის საქმედ გადაიქცა ორგანიზაციის ეფექტური მართვა და არა მონაწილეობა პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაში. ამ მიდგომას თავისი მომხრეები გაუჩნდა აკადემიურ სფეროებშიც. ისინი ამტკიცებდნენ, რომ თავისი არსით საჯარო და კერძო მენეჯმენტი მსგავსია (იხ. Allison 1986; Self 1995).

ახალ მენეჯერიზმთან დაკავშირებული ცნებაა „ახალი პარტიმონიალიზმი“, რომლის დროსაც პოლიტიკური ლიდერები ცდილობენ მოიპოვონ მეტი კონტროლი საჯარო ოფისში პიროვნებათა დანიშვნაზე და მეტი ლოიალობა საჯარო მოხელეთა მხრიდან. ეს მიმდინარეობა განსაკუთრებით ნათლად ჩნდება ამერიკის შეერთებულ შტატებში. იქ უმაღლესი აღმასრულებელი სერვისის (Senior Executive Service) ზოგიერთ თანამდებობებზე პოლიტიკური გადაწყვეტილების გზით ინიშნებიან. როგორც ამბობენ, ასეთი მიდგომა ტიპურია ანგლო-საქსონური ქვეყნებისათვის. აღნიშნული მოვლენა სიახლე არაა არც კონტინენტურ ქვეყნებში, სადაც ყოველთვის იყო დასაშვები მეტი ურთიერთაღრევა პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ ელიტას შორის. თუმცა იქაც კი ჩნდება შეკითხვები საჯარო სამსახურის პოლიტიზირების მისაღები და სასურველ დონის შესახებ (Mayntz and Derlien 1989).

დაბოლოს, სახელმწიფოსა და ადმინისტრაციის „ახალი ფრაგმენტაცია“ თითქმის ყველა პოლიტიკურ სისტემაში ჩნდება. ზოგჯერ ასეთი ფრაგმენტაცია ცენტრალური ხელისუფლების შიგნით ჩნდება, რადგან გამოიყოფა სამინისტროები, როგორც შედარებით დამოუკიდებელი ერთეულები. მეტიც, ზოგჯერ ცენტრალური ხელისუფლება გადასცემს თავისი ძალაუფლების ნაწილს უფრო ქვედა დონის ოფიციალურ პირებს, ორგანიზაციებს თუ არ-

ჩეულ წარმომადგენლებს, რომელთაც სხვა ახალ მოვალეობებთან ერთად უფლება ენიჭებათ, განახორციელონ ცენტრალური ხელისუფლების პროგრამები. ეს ცვლილებები წარმოქმნის სახელმწიფო მართვის უფრო ნაკლებად შეკავშირებულ აპარატს თითქმის ყველა ინდუსტრიულ ქვეყანაში, თუმცა ეს გამართლებულია ეფექტურობის პოზიციიდან. სახელმწიფოს მიმდინარე ფრაგმენტაციას ჰყავს თავისი თეორიული დამცველები და წინამორბედები (Niskanen 1971) ისევე, როგორც სახელმწიფო მართვის სხვა ცვლილებებს თუ საჯარო სამსახურის ისეთ უმნიშვნელოვანეს გარდაქმნებს, როგორიცაა “კორპორატიზაცია” ახალ ზელანდიაში, რომელიც საჯარო ადმინისტრირების თეორეტიკოსების ძლიერ ზეგავლენას განიცდიდა (Boston 1991).

II. ექვსი ჭეშმარიტება საჯარო ადმინისტრირების შესახებ, რომელიც შეიცვალა

ბევრ განვითარებულ ქვეყანაში საჯარო ადმინისტრაციის გარდაქმნამ და საჯარო ადმინისტრირების კვლევამ ყველა თავისი გამოვლინებით იქამდე მიგვიყვანა, რომ ეჭვქვეშ დადგა ექვსი ფუნდამენტური „ჭეშმარიტება“, რომლებიც წარმართავდა მეცნიერებასა და პრაქტიკას (იხ. Walsh and Stewart 1992). მათ სანაცვლოდ გაჩნდა ეჭვი არსებული თეორიის და პრაქტიკის ვარგისობის შესახებ. ტრანსფორმაციამ უფრო ნათელი გახადა ის სათუთი კავშირი, რომელიც არსებობს ამ დისციპლინის თეორიასა და პრაქტიკას შორის. მართლაც, თეორია ხდება უფრო დამოკიდებული პრაქტიკაზე, ვიდრე პირიქით. იქმნება ისეთი მდგომარეობა, როცა თეორია გამოიყენება იმის დასასაბუთებლად, რაც პრაქტიკამ უკვე ჭეშმარიტებად აღიარა.

ა. დაშვება თვითკმარობის შესახებ

კონტრაქტირების, პრივატიზაციისა და კონკურენციის ურთიერთგადა-ჯაჭვულმა პოლიტიკურმა პროცესებმა საეჭვო გახადეს იდეა იმის შესახებ, რომ საჯარო ადმინისტრაცია თვითკმარი უნდა იყოს (Wright 1994; Vickers and Yarrow 1988; Vernon 1988; Suleiman

and Waterbury 1990; Gayle and Goodrich 1990; Bailey and Pack 1995). კონტრაქტირება მოიცავს კერძო აგენტისათვის იმ მომსახურების განხორციელების გადაცემას (უმეტესად ტენდერის წესით), რომელსაც ადრე საჯარო მოხელეები ასრულებდნენ. ეს პოლიტიკა შეიძლება იყოს ნებაყოფლობითი ან სავალდებულო. სამდივნო საქმიანობა, მანქანების მომსახურება, ქუჩების დასუფთავება და ნაგვის შეგროვება ის მომსახურებებია, რომლებიც ყველაზე ხშირად გადაეცემა კონტრაქტით კერძო სექტორს. უფრო რადიკალურმა ქვეყნებმა, როგორცაა, მაგალითად, დიდი ბრიტანეთი, კონტრაქტით გასცეს შემდეგი სერვისები: ციხეების მომსახურება, უშიშროება (თავდაცვის ობიექტებისა და კი), ხელისუფლების კომპიუტერული აღჭურვა და ამინდის პროგნოზი. არსებობს მაგალითები იმისა, რომ კანონმდებლობის სამუშაო ვერსიების შექმნაც კონტრაქტით არასახელმწიფო სექტორს გადაეცა. პრივატიზაცია, შესაძლოა, „სახელმწიფოს უკან დახევის“ ერთ-ერთი ყველაზე ნათელი მაგალითია. იგი იქცა „მოდად პოლიტიკაში“ და გავრცელდა პინოჩეტის ჩილედან კომუნისტურ ჩინეთამდე. პრივატიზაცია მოიცავს განსხვავებული პოლიტიკის მთელ სპექტრს. მაგალითისათვის შეიძლება მოვიყვანოთ სახელმწიფო მომსახურების ან ფინანსური რესურსების ლიკვიდაცია, ან მათი მნიშვნელოვანი შემცირება იმ პირობით, რომ სერვისის კერძო მოწოდებას ექნება სახელმწიფო-კერძო სექტორების პარტნიორობის ვალდებულებების სახე საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურის ფინანსირებაში და მას ნაწილობრივ გადაეცემა საჯარო პოლიტიკის პაუხისმგებლობები. ინდუსტრიულმა პრივატიზაციამ გამოიწვია სუბსიდიზზე მყოფი ორგანიზაციების გაყიდვა, სახელმწიფო საწარმოების პრივატიზაცია კერძო ფინანსირების საშუალებით და უდიდესი და უმცირესი წილის შესყიდვა ან თუნდაც სახელმწიფო საწარმოების სრულად მიყიდვა კერძო სექტორისათვის. რადიკალურმა სახელმწიფოებმა გაყიდეს არა მარტო კონკურენტული საწარმოები, არამედ „სტრატეგიული ფირმებიც“, ეროვნული დროშის მატარებლები და სახელმწიფო სექტორის კომუნალური მომსახურების ისეთი ობიექტები, როგორცაა გაზი, ელექტროობა, წყალი და ტელეკომუნიკაციები.

პრივატიზაციასთან და კონტრაქტურ საფუძველზე გადასვლასთან დაკავშირებულია კონკურენციის პოლიტიკა, რომელიც გულისხმობს დერეგულაციას (სახელმწიფო მონოპოლიების ნაწი-

ლობრივი ან სრული დაშლა) და „მარკეტიზაციას“. მსგავსი მოვლენა აგრეთვე ფსევდობაზრების დაარსება საჯარო სექტორის ისეთ სფეროებში, როგორც ჯანდაცვაა. ეს შესაძლებელი ხდება, თუ საშუალებას მივცემთ სახელმწიფო შემსყიდველს, რომელსაც ბიუჯეტის ფარგლებში მოქმედების გარკვეული თავისუფლება ეძლევა, აირჩიოს მომწოდებელი, რომელიც საუკეთესო ფასს შესთავაზებს. კონკურენციამ გააძლიერა მოქალაქეები, გადააქცია ისინი მომხმარებლებად მისცა რა მათ ვაუჩერები, რომელთა საშუალებით მოქალაქეებს შეუძლიათ ივაჭრონ, რათა მოიპოვონ საუკეთესო საზოგადოებრივი დოვლათი. კონკურენცია გამიზნულია მომხმარებლის არჩევანის გაზრდისაკენ, ფასების შემცირებასა და ხარისხის გაუმჯობესებისაკენ.

და ბოლოს, კიდევ ერთი გზა, რომლითაც თვითკმარობის პირობა ექვევემ დგება, არის საჯარო სექტორის ორგანიზაციებს შორის კავშირების (ქსელების) მნიშვნელობის აღიარება (Hanf and Scharpf 1978; Rodes and Marsh 1992; Marin and Mayntz 1992). როგორც ჯერნმა და პორტერმა (Hjern da Porter 1981) აღნიშნეს, ადმინისტრირებით დაკავებული „განმარტოებით მდგარი ორგანიზაციის“ მოდელი უბრალოდ აღარ მუშაობს არც თეორიულად და არც ემპირიულად. ახლა ნათელი გახდა, რომ წარმატებისათვის ნებისმიერმა ორგანიზაციამ უნდა შეუთანხმოს თავისი აქტივობა სხვა სახელმწიფო უწყებებს, ხშირად ხელისუფლების სხვადასხვა დონეზე და აგრეთვე კერძო სექტორის დაწესებულებებსაც. იმისათვის, რომ ეს მსჯელობა დავასრულოთ, აღვნიშნავთ, რომ ადმინისტრაციული რეგულაცია შეიძლება საერთაშორისო ხასიათის იყოს. ლიტერატურა პოლიტიკის განხორციელების შესახებ ძირეულად უდგება ამ საკითხს და განსაკუთრებით მიანიშნებს ორგანიზაციებს შორის ურთიერთდამოკიდებულების ზრდაზე სახელმწიფო სექტორში, აგრეთვე საჯარო სააგენტოების დამოკიდებულებაზე კერძო ორგანიზაციებზე. ურთიერთდამოკიდებულების საკითხი იხილება პრესმანის და ვილდავსკის წიგნში „სახელმწიფო ორგანიზაციების კერძო მენეჯმენტი“ (Pressman and Wildavsky 1994) განვითარებულ იდეაში და პოლიტიკის განხორციელებაზე მეორე და მესამე თაობის კვლევებში (Marin and Mayntz 1992, Goggin 1990a; 1990b). ეს ფუძემდებლური იდეა გაამყარა მეთოდოლოგიურმა და თეორიულმა კვლევებმა, რომლებიც მიმოიხილავს ორგანიზაციებს შორის ურ-

თიერთობის ურთულეს ასპექტებს (Knocke and Laumann 1987) და საჯარო სექტორში თანამშრომლობის დინამიკას.

ბ. პირდაპირი კონტროლის დაშვება

მეორე დაშვება, რომელიც მართავდა საჯარო სექტორს, არის პირდაპირი კონტროლი ან იერარქიულობა. ეს პრინციპი ვებერთან ასოცირდება, მაგრამ იგი გაცილებით უფრო ძველია (ეს იყო ერთ-ერთი მაორგანიზებელი პრინციპი საფრანგეთის ნაპოლეონისეულ ადმინისტრაციულ მოდელში და რამდენიმე სხვა ევროპულ ქვეყანაში) და ეფუძნება სახელმწიფო სექტორში მომუშავეების მოთხოვნასა და სურვილს, რომ დაემორჩილონ ზემდგომი თანამშრომლების ბრძანებებს. თუ საჯარო ორგანიზაციების სტრუქტურა საერთოდ მნიშვნელოვანია, მაშინ იგი ეფუძნება თანამშრომლების სურვილს, შეასრულონ ნაკისრი ვალდებულებები ფულადი პრემიების სანაცვლოდ. მეტიც, თუ კანონი უნდა კანონობდეს და ხელისუფლების შიგნით უნდა არსებობდეს პასუხისგების სისტემა, მაშინ იერარქია იქცევა კრიტიკულ დამაკავშირებელ ფაქტორად მინისტრებსა და იმ გადაწყვეტილებებს შორის, რომლებსაც მათი სახელით ღებულობს შესაბამისი სფეროს მინისტრებზე დამოკიდებული უამრავი უხილავი თანამდებობის პირი.

იერარქიული მართვის ძველი იდეა ახლა გადაფასების სტადიაშია „გამლიერების“ იდეების ფონზე, რაც გულისხმობს უფრო მეტი ორგანიზაციული ძალაუფლების მინიჭებას სახელმწიფო ორგანიზაციების თანამშრომლებისა და კლიენტებისათვის. პირველ რიგში, უნდა გამლიერდნენ სახელმწიფო ორგანიზაციების ქვედა ეშელონის თანამშრომლები და შემდეგ მათ მიეცეთ თავიანთ საქმიანობაზე მეტი კონტროლის საშუალება. თუ იერარქია გულისხმობს თანამშრომლების პირდაპირ ზედამხედველობას და მენეჯერულ კონტროლს მათ გადაწყვეტილებებზე, „გამლიერება“ მიზნად ისახავს იმას, რომ თანამშრომლებს მიეცეთ მეტი თავისუფლება გადაწყვეტილების მიღებაში და შემდეგ დაეკისროთ პასუხისმგებლობა ამ ქმედებებისათვის (Kernaghan 1992). მეტიც, ხარისხის საერთო მენეჯმენტის (Total Quality Management) იდეა, რომელიც ისევ კერძო სექტორიდან მომდინარეობს, შემოვიდა ხელისუფლება-

ში, როგორც მცდელობა, ჩაებათ ყველა დონის თანამშრომლები ორგანიზაციის საქმიანობის ეფექტურ წარმართვაში (Swiss 1993).

ეს იდეები ახალი არაა. ორგანიზაციული თეორიის მრავალი მომხრე მოუწოდებდა კერძო და სახელმწიფო ორგანიზაციებში მეტი დემოკრატიისკენ. ახალი ამ შემთხვევაში არის ხელისუფლების სურვილი და მზაობა ამ სტილის მენეჯმენტის მისაღებად. ასეთი შემთხვევებია, მაგალითად, კანადური “საჯარო მომსახურეობა-2000” (PS 2000) (Tellier 1990) ან ეროვნული წარმოების შეფასების (National Performance Review) ზოგიერთი კომპონენტი (Peters and Savoie 1994), რომელიც აშშ-ში ცნობილია, როგორც გორის ანგარიში (Gore Report). „გამლიერების“ მოძრაობა ასევე მიანიშნებს იმ წინააღმდეგობებზე, რაც არსებობს ხელისუფლების მიმდინარე რეფორმებსა და საჯარო მენეჯმენტის კონცეპტუალიზაციის მცდელობებში. ერთი მხრივ, მენეჯერებს უნდა ჰქონდეთ მართვის უფლება, მეორე მხრივ კი, დაბალი ეშელონის თანამშრომლებს უნდა ებოძოთ გაზრდილი ორგანიზაციული ძალაუფლება.

სიმართლე რომ ითქვას, სახელმწიფო ორგანიზაციებში დაბალი ეშელონების თანამშრომლების როლზე მხოლოდ იდეოლოგიებმა როდი გაამახვილეს ყურადღება. დაწყებული ადრეული 1930-იანი წლებიდან (Almond and Lasswell 1935) საჯარო ორგანიზაციების ანალიტიკოსებმა მიუთითეს დაბალი ეშელონის თანამშრომელთა მნიშვნელობაზე იმის განსაზღვრისას, თუ „ვინ რას ღებულობს“ ხელისუფლებისაგან. ეს აზრი შემდგომში ცნობილი გახდა „ქუჩის ბიუროკრატიის“ სახელით (“street level bureaucracy” – Lipsky 1980; Adler and Asquith 1981). ემპირიული კვლევების საშუალებით გამოვლინდა, რომ დაბალი დონის ბიუროკრატებს ყოველთვის დიდი ზეგავლენა ჰქონდათ საზოგადოებაზე. იმის მაგივრად, რომ დავმართოთ რეალობა ტრადიციული იერარქიის ფიქციის ქვეშ, უმჯობესია ვაღიაროთ ეს ფაქტი და მერე მოვძებნოთ შესაბამისი პრობლემების მოგვარების გზები (Day and Klein 1989).

იმის გარდა, რომ „გამლიერების“ მოძრაობა მეტ თავისუფლებას აძლევს დაბალი ეშელონების თანამშრომლებს, იგი აგრეთვე ცდილობს გაამლიეროს ამ ორგანიზაციების კლიენტები. ეს თანამონაწილეობითი სული და სურვილი, რომ მომსახურება ორიენტირებული იყოს მომხმარებელზე, სხვადასხვა ფორმას იძენს. მოქალაქეთა ქარტიები დიდ ბრიტანეთში ან მათი ეკვივალენტები

საფრანგეთში სწორედ იმ ტიპის მომსახურებებია, რომლებსაც მოქალაქეები სახელმწიფოსაგან უნდა ღებულობდნენ. აშშ-ში გორის კომისიის მიერ დაფინანსებული ზოგიერთი რეფორმა ასევე მოითხოვს სახელმწიფო ორგანიზაციებისაგან, თვითონ კი არ განსაზღვრონ, თუ რა სჭირდება მომხმარებლებს, არამედ ამოიცნონ თავიანთი მომხმარებელი და შეეცადონ მოემსახურონ მათი საჭიროებების მიხედვით.

გ. ერთგვაროვნების დაშვება

ტრადიციულ საჯარო ადმინისტრაციაში და მართვაში ფართოდ იყო გავრცელებული აზრი იმის შესახებ, რომ შესაძლებლობის ფარგლებში ყველა მოქალაქემ ხელისუფლებისაგან უნდა მიიღოს თანაბარი სიკეთეები და ერთიანად იტვირთოს ხელისუფლების ხელშეწყობის ვალდებულება. სწორედ ამით იყო გამართლებული ფართო ცენტრალიზებული ბიუროკრატიული სისტემის შექმნა თანამედროვე ქვეყნებში, განსაკუთრებით სოციალური კეთილდღეობის ევროპულ სახელმწიფოებში. სწავლების, წესებისა და ზედამხედველობის საშუალებით ამ ორგანიზაციებს უნდა უზრუნველყოთ თანასწორობა მთელი ქვეყნის მასშტაბით. ბიუროკრატიაში გამოყენებული პირდაპირი კონტროლი, რომელზეც ადრე ვისაუბრეთ, ერთგვაროვნების შექმნის საშუალება იყო ხელისუფლების კარგი მმართველობის ამ მოდელში.

ამ შემთხვევაშიც ინტელექტუალები და პოლიტიკური ძალები შეიკრიბნენ, რათა განეხილათ ერთგვაროვნების საჭიროება და წარმოედგინათ სახელმწიფოს მართვის ალტერნატიული მოდელი. ყველაზე მნიშვნელოვანია ის, რომ ადმინისტრაციის და, უფრო ზოგადად, მთელი ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია-დეკონცენტრაცია ცენტრალიზაციის ხარვეზების გამანეიტრალებელ ფაქტორად გადაიქცა. ისევე, როგორც კერძო ფირმებმა დაიწყეს დაშლა წარმოების სხვადასხვა რიგის მიხედვით 1970-იანი და 1980-იანი წლების კონსოლიდაციის შემდეგ, სახელმწიფო ორგანიზაციებმაც დაიწყეს დიფერენციაცია და უფრო მეტად მიმართეს ყურადღება ცალკეულ პოლიტიკასა თუ საკითხზე.

ორგანიზაციულ თეორიაზე შექმნილ რამდენიმე ნაშრომში (in't Veld 1993) იწყება კამათი იმის შესახებ, რომ ცენტრალური

კონტროლი და ერთგვაროვნება შეუძლებელია. ამდენად სახელმწიფო ორგანიზაციებმა დრო არ უნდა ხარჯონ იმაზე, რომ დაარწმუნონ სხვები მის სარგებლიანობაში. გარდა ამისა, პერსონალის მენეჯმენტის მკვლევრები ამტკიცებდნენ, რომ იერარქიული კონტროლი იწვევს თანამშრომელთა გაუცხოებას. ზოგიერთი თეორეტიკოსი სვამს კითხვას, თუ რამდენად არის მომსახურების თანასწორობა და ერთგვაროვნება მოქალაქის აბსოლუტური უფლება ან თუნდაც ადმინისტრაციული პროცესის სასურველი გამოსავალი.

დაბოლოს, რაც ალბათ ყველზე მნიშვნელოვანია, ლიტერატურა პოლიტიკის განხორციელების შესახებ მიუთითებდა, თუ რა ზომით იყო დამოკიდებული განხორციელების შედეგები ბიუროკრატიის ფორმაზე და ამდენად, იმ საკვანძო როლზე, რომელიც მას უნდა ეთამაშა გადაწყვეტილების მიღებასა და მათ შესრულებაში (Pressman and Wildavsky 1974). ეს ხშირად იწვევდა იმ იდეის პასიურ აღიარებას, რომ პოლიტიკის განხორციელებამ უნდა მართოს პოლიტიკა „ქვემოდან ზემოთ“ (და არა პირიქით) და რომ ადმინისტრაციას სახელმწიფო მართვაში ცენტრალური ადგილი უკავია (Likier and Peters 1989). ამ ლიტერატურაში აგრეთვე აღნიშნულია, რომ პოლიტიკური გადაწყვეტილებები სრულიად უფასურდება, როცა არ არსებობს მათი განხორციელების საშუალება.

ხელისუფლების ცვლილებების ასეთი გააზრება იწვევდა ადმინისტრაციის დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციას. დეცენტრალიზაციის ზოგიერთი ძალისხმევა კონსტრუქციული იყო. ამის მაგალითს წარმოადგენს დიდი ბრიტანეთის პროგრამა „შემდეგი ნაბიჯი“ (“Next Step”) და მსგავსი ღონისძიებები სხვა ქვეყნებში, რამაც დიდი სამინისტროების რამდენიმე მომცრო, მონოფუნქციურ ორგანიზაციად დაშლა გამოიწვია (Greer 1994). მართალია, ეს ორგანიზაციები ცდილობენ ისეთი სერვისის მოწოდებას, რომელიც კლიენტებს ერთნაირად ხარისხიანად ემსახურება ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, მაინც შესაძლებელია, რომ სხვადასხვა სააგენტოს კლიენტებს განსხვავებულად ეპყრობოდნენ. მეტიც, ეფექტურობის კრიტერიუმმა შეიძლება დაჯაბნოს თანასწორობის კრიტერიუმი, როცა ისინი კონფლიქტში მოვა ერთმანეთთან.

უთანასწორობის უფრო აშკარა ზრდა წარმოიქმნება ტერიტორიული დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის შემთხვე-

ვაში (de Montricher 1994). ცენტრალური ხელისუფლებები, დიდი ბრიტანეთის გამოკლებით, სულ უფრო მეტად არიან მოწადინებული, რომ უფლება მისცენ სუბეროვნულ ხელისუფალთ, თავად მიიღონ გადაწყვეტილებები რესურსების განაწილების შესახებ, ანუ განსაზღვრონ, „ვინ რას მიიღებს“ საჯარო სექტორისაგან. აგრეთვე, ცენტრალური ხელისუფლება მზად არის თავისი ორგანიზაციის ფარგლებში უფლება მისცეს უფრო დაბალი დონის ბიუროკრატებს, მიიღონ შესაბამისი გადაწყვეტილებები. ეს ნაწილობრივ დაკავშირებულია „გამლიერების“ კონცეფციასთან, რომელზეც ადრე ვისაუბრეთ და უფრო დაბალი ეშელონების მოხელეთა როლის გამლიერებასთან. ეს აგრეთვე აღიარებაა იმ პრინციპისა, რომ მიდგომა – „ყველასათვის ერთი საზომი“ თანამედროვე დიფერენცირებული საზოგადოების არაადეკვატურია. ამიტომ „ქუჩის ბიუროკრატებისათვის“ ძალაუფლების მინიჭებამ შეიძლება კლიენტის მეტი კმაყოფილება გამოიწვიოს.

დ. ანგარიშგების დაშვება ქვევიდან ზევით

ტრადიციული ბიუროკრატიული მოდელი, რომელიც ნასაზრდოებია კოლონიური გამოცდილებით, სამხედრო მბრძანებლური სტრუქტურებით თუ ვებერისეული რაციონალიზმით, განსაკუთრებით ამახვილებდა ყურადღებას „ქვევიდან ზევით“, პოლიტიკურ მმართველისაკენ მიმართულ ანგარიშგებაზე, რომელიც დემოკრატიულ პარლამენტურ რეჟიმში მინისტრების წინაშე ანგარიშვალდებულებად გადაიქცა. მოდელში, რომელშიც ძირითადი პასუხისმგებლები მინისტრები არიან, ანონიმური ბიუროკრატები ანგარიშვალდებულნი იყვნენ პოლიტიკური „კატრონების“ წინაშე. ეს უკანასკნელნი, თავის მხრივ, პასუხისმგებელნი იყვნენ იმ პოლიტიკისათვის, რომელიც მათ დეპარტამენტში იგეგმებოდა (Day and Klein 1989). ნახევრადავტონომიური სააგენტოების გავრცელებამ, საბაზრო მექანიზმის შემოჭრამ, პოლიტიკის განხორციელების პროცესის გადაცემამ მესამე სექტორისათვის წაშალა პასუხისმგებლობის ტრადიციული საზღვრები. ცინიკოსები იმასაც აღნიშნავენ, რომ ახალი საჯარო ადმინისტრაციის ერთ-ერთი ფუქციონალური, თუმცა გამოუთქმელი, მიზანი არის მინისტრების ჩამოშორება ფრონტის ხაზიდან. დიდი ბრიტანეთის ადრეული გამოც-

დილება იმაზე მეტყველებს, რომ აღმასრულებელმა დირექტორებმა შეიძლება იკისრონ პასუხისმგებლობა მათი სააგენტოს პოლიტიკაზე, თუმცა მინისტრები უფრო და უფრო მეტად ცდილობენ, რომ აიცილონ ეს პასუხისმგებლობა. რეფორმის დამცველები აღნიშნავენ, რომ პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების ძირეული პრინციპები არ შეიცვალა. უფრო მეტიც, მას დაემატა ანგარიშგება „ზემოდან ქვემოთ“ საჯარო სექტორის კლიენტების წინაშე. ისეთი სიახლეები, როგორცაა დისციპლინური სასჯელის დადება საჯარო მოსამსახურეებზე, რომელთა საქმიანობაც ვერ აკმაყოფილებს დადგენილ თვისობრივ მაჩვენებლებს და არ არის საკმაოდ ეფექტური, იმისკენაა მიმართული, რომ უზრუნველყოს მომხმარებელთა წინაშე ანგარიშვალდებულების პრინციპის შემდგომო განვითარება.

ე. სტანდარტიზებული ისტებლიშმენტის პროცედურების დაშვება

ტრადიციული საჯარო ადმინისტრირების ერთ-ერთი ცენტრალური თვისება იმაში მდგომარეობდა, რომ საჯარო მოხელის კარიერა გამორჩეული იყო და იმართებოდა სწორედ ამ გამორჩეულობის პრინციპით, კერძო სექტორში დასაქმებისაგან განსხვავებით. ინდივიდები წარმოადგენდნენ საჯარო მოხელეთა კორპუსის ნაწილს და ღებულობდნენ თანამდებობას, თუ დაამტკიცებდნენ, რომ შეესაბამებოდნენ სამუშაოს. სამუშაოს ანაზღაურება ეფუძნებოდა მათ რანგს საჯარო სისტემაში და არა შრომის განსაკუთრებულ ხარისხს ან უხარისხობას. მას შემდეგ, რაც აპრობაციის პერიოდს გაივლიდნენ, ისინი ღებულობდნენ მუდმივ თანამდებობას სახელმწიფოს პოლიტიკური სისტემის ცვლილებების მიუხედავად. მათი განთავისუფლება მხოლოდ თანამდებობის ბოროტად გამოყენების შემთხვევაში იყო შესაძლებელი.

ქვეყნები განსხვავდებოდნენ ერთმანეთისგან იმის მიხედვით, თუ რამდენად შეესაბამებიათ ისინი ამ ვებერისეულ იდეალიზებულ მოდელს. თუმცა ინდივიდუალურ პოლიტიკას ხელისუფლებაში ყველგან მსგავსი პრინციპები მართავდა. აქაც ტრადიციული სისტემის ბევრი კომპონენტი კრიტიკის ქარცეცხლში მოექცა და

შეიცვალა კერძო სექტორიდან მომდინარე პერსონალური მენეჯ-
მენტის გამოცდილებით. ამ ტიპის ერთ-ერთი ყველაზე საყურად-
ღებო ცვლილება იყო ისეთი ანაზღაურების შემოტანა საჯარო სექ-
ტორში, რომელიც შესრულებული სამუშაოს ხარისხს ეფუძნებოდა
(Ingraham 1993). ამჟამად თითოეული საჯარო მოხელის საქმიანობა
ფასდება ინდივიდუალური წესით. უკეთესი საქმიანობისთვის იგი
ღებულობს პრემიას ან მომატებულ საბაზისო ხელფასს. ასეთი
სქემა შემოღებულია თითქმის ყველა ინდუსტრიულ დემოკრატი-
ულ ქვეყანაში, ისეთებშიც კი, როგორცაა შვედეთი, რომელსაც
აქვს სოლიდარობაზე დაფუძნებული ანაზღაურების ხანგრძლივი
ტრადიცია (Sjolund 1994).

ანაზღაურება საჯარო სამსახურში ხარისხის შეფასების მი-
ხედვით აღძრავს რამდენიმე სადავო საკითხს: პირველი, როგორ
შევაფასოთ საქმიანობა საჯარო სექტორში და როგორ მივუსადა-
გოთ პროგრამის წარმატება ან კრაზი ცალკეულ ინდივიდს? ამხ-
ვილებს თუ არა ყურადღებას საჯარო მოხელის „გაზომვადი უნ-
არების გაზომვა“ მენეჯერულ თვისებებზე და უგულვებელყოფს
თუ არა მის, როგორც პოლიტიკური მრჩევლის, როლს?; მეორე,
არსებობს თუ არა კონფლიქტი ინდივიდუალური ქმედებებისთვის
ანაზღაურებასა და ჯგუფზე ორიენტირებულ მენეჯერულ სტილს
შორის, რომელსაც ხარისხის საერთო მენეჯმენტი ეწოდება; რამდენ-
ნად შეესაბამება ანაზღაურება ინდივიდუალური დამსახურების
მიხედვით საჯარო სამსახურის იდეას, თუ ეს ნიშნავს იმას, რომ
საჯარო სამსახური დაეფუძნება საკონტრაქტო სისტემას და საჯარო
მოხელეები უბრალოდ იმავე წესით იმუშავებენ სახელმწიფო
სტრუქტურებში როგორც კერძო საწარმოებში?

ყველა ეს ცვლილება მიმართულია ტრადიციული საჯარო
ადმინისტრაციის საფუძვლის შეცვლისაკენ. მასში იგულისხმებოდა
საჯარო სამსახურში კარიერის განსაკუთრებულობა, აქცენტი პრო-
ფესიონალიზმზე, სულიერ ღირებულებებსა და გამორჩეულობაზე.
რა თქმა უნდა, პრაქტიკა აჩვენებს, რომ ეს იდეალიზებული ხედვა
იყო ზოგიერთ ქვეყანაში. მიუხედავად ამისა, გამორჩეულობა წარ-
მოადგენდა საჯარო ადმინისტრაციის თვისებას ბევრგან, სადაც
რეფორმატორები განსაკუთრებით აქტიურნი იყვნენ. კერძო სექტორით
შთაგონებული ადმინისტრაციის შინაგანი მოწყობის რეფორ-
მას თან ახლდა თანამშრომლების სამუშაოზე აყვანის პროცესის

შეცვლის მცდელობა (მაგალითად, კერძო სექტორში მომუშავეთა მოწვევა ხანმოკლე კონტრაქტით), საჯარო მოხელეთა შრომის ახალი კულტურა და მიზნები. ახლა საჯარო მოხელეები აღიქმებიან არა უნივერსალური მომსახურების მიუკერძოებელ მომწოდებლებად, რომლებიც პატივს სცემენ პროცედურებს, არამედ მენეჯერებად, მეწარმეებად, „მკეთებლებად“, რომლებიც ეფექტური და მგრძობიარენი არიან კლიენტების სპეციფიკური მოთხოვნების მიმართ. საკითხი იმის შესახებ, თუ რამდენად ფართოდ აიტაცა საჯარო ადმინისტრაციამ ეს ცვლილებები, გარკვეულ სკეპტიციზმს იწვევს.

ვ. აპოლიტიკური მომსახურების დაშვება

ბოლო დაშვება, რომელიც ექვეყნებოდა დააყენა როგორც აკადემიური კვლევის შედეგებმა, ისე პრაქტიკამ, იყო იდეა იმის შესახებ, რომ საჯარო სამსახური არის, შეიძლება ან უნდა იყოს პოლიტიკურად ნეიტრალური. რა თქმა უნდა, ეს პრინციპი დაირღვა ბევრ ევროპულ სახელმწიფოში, რომლებშიც ხელისუფლების უმაღლესი რანგის ოფიციალური პირები საჯაროდ ამჟღავნებენ თავიანთ პოლიტიკურ მრწამსს, მიდიან პოლიტიკაში ან ღიად მუშაობენ რომელიმე პოლიტიკური პარტიისთვის. მრავალ განვითარებულ ქვეყანაში ნათლად ვლინდებოდა ადმინისტრირების პოლიტიზირების ტენდენცია. მე-20 საუკუნის ბოლოს ბევრი პოლიტიკოსი წუხდა იმაზე, რომ კარგავენ სახელმწიფოს მართვის უნარს. ამის მიზეზად ისინი უმეტესად საჯარო სამსახურის გაზრდილ აგრესიულობას (ან უპატიოსნობას) მიიჩნევენ და არა საკუთარი მენეჯერული თუ პოლიტიკური უნარების ნაკლებობას (Peters 1991). მეორე მხრივ, საჯარო მოხელეებს უბიძგებენ, რომ იყვნენ აგრესიულნი და მოუხმონ ფანტაზიას ორგანიზაციის მიზნების შესრულებისას. მეტიც, მათ ხშირად აქვთ საკუთარი წარმოდგენა, თუ როგორი პოლიტიკა გააუმჯობესებდა კლიენტისათვის მიწოდებულ სერვისს. ამიტომ მათ სჯერათ, რომ სწორედ ეს პოლიტიკა უნდა განახორციელონ. სავარაუდოდ, ეს ორი მიდგომა საჯარო სამსახურის როლის შესახებ განწირულია ერთმანეთთან შესაჯახებლად.

როცა ვმსჯელობთ იმ ცვლილებებზე, რომლებიც აღნიშნული დაშვების გარშემო წარმოიქმნება, უპირველესად საჭიროა განვსაზ-

ღვროთ, რა იგულისხმება ამ კონტექსტში ტერმინში „პოლიტიკური“. ერთი მხრივ, „პოლიტიკური“ მოიცავს მხარდაჭერას, სიტუაციას, როცა პოლიტიკური ლიდერები ცდილობენ მოიპოვონ უფლება, თავად დანიშნონ საჯარო მოხელეები პოლიტიკაზე მეტი კონტროლის მოსაპოვებლად. საჯარო სამსახურის „პოლიტიზირების“ მცდელობა შეინიშნება არაპოლიტიკური ტრადიციების მქონე ბევრ ქვეყანაში (Meyer 1985). ეს გაზრდილი თანამონაწილეობა არ არის აუცილებლად ნეგატიური ხასიათის. მან შეიძლება გამოიწვიოს ანგარიშგების გაძლიერება პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ ფუნქციებს შორის კავშირის გამტკიცებით. ეს ცვლილებები მოითხოვს სახელმწიფო მართვაში საჯარო სამსახურის როლის ძირეულ გარდაქმნას (Day and Klein 1989).

უფრო საყურადღებოა სიტყვის „პოლიტიკური“ შემდეგი მნიშვნელობა: საჯარო მოხელეებს აქვთ გარკვეული ხედვა პოლიტიკისა და იმ ინსტიტუტების შესახებ, რომლებიც ხელს უწყობენ მათი შეხედულებების გაძლიერებას. მინისტრები ხშირად უჩივიან იმ წინააღმდეგობებს, რომლებიც გამოწვეულია ე.წ. „განყოფილების ხედვით“ და ხშირად გვხვდება კარგად ჩამოყალიბებულ სახელმწიფო ორგანიზაციებში. მსგავსი შემთხვევები ხშირად აღწერენ უკანასკნელი წლების განმავლობაში. არსებობს უფრო სისტემატური ფაქტებიც საჯარო მოხელეების, როგორც პოლიტიკის პროცესის მონაწილე მხარის, როლის შესახებ (Aberbach, Putman and Rockman 1981; Krauss and Muramatsu 1988). საჯარო მოხელეები თითქმის არც ერთ შემთხვევაში არ ცდილობენ ხელი შეუშალონ დემოკრატიული კონტროლის განხორციელებას. მათ უფრო სურთ, მოახვიონ მინისტრებს გარკვეული ხედვა კარგი პოლიტიკის შესახებ და დაიცვან ისინი ძვირი ან სამარცხვინო პოლიტიკის კრახისაგან.

მაღალი რანგის საჯარო მოხელეებზე მნიშვნელოვანი ემპირიული შრომების გარდა (Campbell 1988) არსებობს კიდევ ორი მნიშვნელოვანი მიდგომა პოლიტიკაში საჯარო მოხელეების როლის თეორიული გაგების შესახებ: პირველი, პოლიტიკურ მეცნიერებაში „ახალი ინსტიტუციონალიზმის“ რამდენიმე გაგების ჩამოყალიბებამ (March and Plsen 1989; Shepsle 1989; Thelen and Steinmo 1992) გააჩინა ახალი საშუალება, რომ შეგვესწავლა საჯარო სამსახურის, როგორც პოლიტიკური აქტორის, როლი. ასეთი მიდგომის (ან მი-

სი გარკვეული ვარიაციის) ერთ-ერთი წინაპირობა იმაში მდგომარეობს, რომ ინსტიტუტები ცდილობენ ისეთი ღირებულებების დამკვიდრებას, რომლებსაც პოლიტიკის ფორმირებაში გამოიყენებენ. მსგავსი შენიშვნები გვხვდება ლიტერატურაში ორგანიზაციული კულტურის შესახებ, მაგრამ ორგანიზაციული ღირებულებების პოლიტიკური როლის გამოვლენაზე უფრო ცხადად საუბარია ინსტიტუციონალისტების ნაშრომებში.

მაშინ, როცა ინსტიტუციონალისტების ლიტერატურა ყურადღებას ამახვილებს ორგანიზაციული ღირებულებების როლზე პოლიტიკის ფორმირების პროცესში, რაციონალური არჩევანის მიდგომა ორგანიზაციული ინტერესების განსაკუთრებულ როლზე საუბრობს. ამ შეხედულების თანახმად, ორგანიზაციების მოქმედებები მიმართულია კოლექტიური ინტერესების გაძლიერებისაკენ. ორგანიზატორები იყენებენ ინფორმაციას და ცოდნას იმისათვის, რომ შეინარჩუნონ ან გააუმჯობესონ თავიანთი ბიუჯეტი და მოიპოვონ ბიუჯეტის ხარჯვის მეტი თავისუფლება (Kato 1994; Dunleavy 1985). ამ თვალთახედვის მიხედვით, ბიუროკრატიული ორგანიზაციები არიან საკუთარი ინტერესების დამცველი მოთამაშეები, რომლებიც კოალიციას ქმნიან პოლიტიკოსებთან ან ემიჯნებიან მათ არა პატრიოტული მოსაზრებებით, არამედ კოლექტიული პრესტიჟის გაზრდის მიზნით. ასეთი ხედვა, რა თქმა უნდა, უფრო მატერიალურს ხდის ორგანიზაციების მისწრაფებებს. ამავე დროს, იგი მიუთითებს ორგანიზაციულ ინტერესებზე, რომლებიც განაპირობებენ საჯარო ბიუროკრატიაში გადაწყვეტილების მიღების მოტივირებას.

III. დასკვნა: რაღაც დავკარგეთ, რაღაც შევიძინეთ?

ძველი საჯარო ადმინისტრირებიდან ახალი საჯარო მენეჯმენტის მიმართულებით მოძრაობის დრო, სიჩქარე და ინტენსივობა განსხვავდება სხვადასხვა განვითარებულ ქვეყანაში. კონსტიტუციური, საკანონმდებლო და კულტურული პირობები ზღუდავს მის გავრცელებას კონტინენტურ ევროპაში. იქ, სადაც ამ მიდგომამ მოიკიდა ფეხი, საჯარო მოხელეებმა ბევრი სიკეთე ნახეს. ემპირიული ანალიზისა და ორგანიზაციული თეორიიდან გამომდინარე, მენეჯერული მიდგომა ცნობს სახელმწიფო მართვის რეალობებს

და მათი უგულვებელყოფის მაგივრად ღებულობს ან ხეირობს კიდევაც მათი არსებობით. მეტიც, ეს ხედვა აღიარებს საჯარო ადმინისტრაციის ცენტრალურ როლს სახელმწიფო მართვაში და, როგორც წესი, კომფორტულად გრძნობს თავს ამ როლში.

ერთი ფაქტორი, რომელიც ხშირად იგნორირებულია ახალ საჯარო მენეჯმენტში, არის ის, რომ მისი რეკომენდაციები ხშირად წინააღმდეგობრივია. ეს წინააღმდეგობები თავს იჩენს პრაქტიკაში, თუმცა ნათლად იკვეთება იმ პრინციპებშიც, რომლების მართავს შემდგომ ქმედებებს. ერთი მხრივ, საჯარო ადმინისტრატორები უნდა იყვნენ ავტონომიური, მწარმოებლური სულით განსჭვალულნი და ყურადღებას აქცევდნენ იმ სიგნალებს, რომლებიც მათი კლიენტებიდან მომდინარეობს. მეორე მხრივ, ისინი აგრეთვე უფრო მგრძობიარენი უნდა იყვნენ იმ სიგნალების მიმართ, რომლებიც მათი პოლიტიკური „პატრონებიდან“ მოდის (Pollitt 1995). მსგავსად ამისა, ძალაუფლება უნდა დავიდეს ინდივიდუალურ ორგანიზაციებამდე, ორგანიზაციების შიგნით კი დაბალი ეშელონების მოხელეებამდე. ამავე დროს, უფრო მკაცრი ფისკალური კონტროლი აუცილებელია საზოგადოებრივი ფულის დასაზოგად.

გადაჭარბებული არ იქნება იმის მტკიცება, რომ ახალი მენეჯმენტი არ არის თეორია ამ ცნების შინაარსობრივი გაგებით. ის არ გვაძლევს მწყობრ და ურთიერთდაკავშირებულ რეკომენდაციებს საჯარო სექტორის მართვის შესახებ, არამედ უფრო ავითარებს „პრინციპებს“, რომლებიც თავსებადია დღევანდელ პოლიტიკურ აზროვნებასთან. ფუნდამენტური საზოგადოებრივი დანაკარგი, რომელიც თან ახლავს ძველი ადმინისტრირების გაგების ცვლილებას თავისი დამყარებული და მოდიდან გადასული დაშვებებით, ისაა, რომ ძველი მოდელი შეიცავდა იდეების ურთიერთშეთანხმებულ ერთობლიობას, რომლებმაც დროის გამოცდას გაუძლეს. თუმცა ტრადიციული საჯარო ადმინისტრირების „სიმძვლე“ არ არის მისი ერთადერთი დამცველი. მან აგრეთვე შექმნა საჯარო სამსახური, რომელიც გაჯერებული იყო მომსახურების სულით და თავისი შეზღუდული როლის მკაფიო გაგებით.

მეტიც, საჯარო სამსახურისადმი ამ მწყობრმა მიდგომამ გააჩინა ბიუროკრატის და დემოკრატის დაკავშირების უფრო მკაფიო გზები, ვიდრე ამას თანამედროვე საჯარო სამსახური აკეთ-

ებს. მართალია, საჯარო მოხელეებს ხელთ ეპყრათ ის ძალაუფლება პოლიტიკის კეთების პროცესში, რომელიც ტრადიციულ მოდელთან თავსებადი არ იყო, მაგრამ ამ მოდელის ძლიერება იმაში მდგომარეობდა, რომ პოლიტიკოსები ყოველთვის ბოჭავდნენ ასეთი ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების შემთხვევებს. რა თქმა უნდა, დაბალი ეშელონების მოხელეები აგრეთვე ქმნიდნენ არაფორმალურ კავშირებს და მექანიზმებს, რათა გვერდი აექციათ იერარქიული კონტროლისათვის. თუმცა აქაც არსებობდა ასეთი ქმედებების შებოჭვის მექანიზმები, თუ ამას საჭიროება მოითხოვდა. სხვა თუ არაფერი, ტრადიციული მოდელი გვთავაზობს მკაფიო ნორმატიულ სტანდარტებს, რომლებიც ახალი მენეჯმენტის მოდელთან შედარებით მეტადაა მიმართული საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვისკენ.