

---

## პატრიმონიალური და მერიტოკრატიული მართვის კონცეფციების მიმოხილვა და ანალიზი

თამარ ჩარკვიანი

ასოცირებული პროფესორი, კავკასიის უნივერსიტეტი, კავკასიის ჰუმანიტარულ და სოციალურ მეცნიერებათა სკოლა საქართველო, თბილისი, სააკაძის 1

ტელ.: 593 75 58 18

ვებ-გვერდი: [www.cu.edu.ge](http://www.cu.edu.ge)

---

### აბსტრაქტი

ნაშრომის თეორიულ და მეთოდოლოგიურ საფუძველს ნეოპატრიმონიალიზმის და ქსელების ზოგადი თეორიების ანალიზი წარმოადგენს – იმისათვის რომ გავიგოთ საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმართულების წამყვანი ტენდენციები და კონკრეტული ვარიაციები. მოცემული შრომა განიხილავს ნეოპატრიმონიალიზმის, ბიუროკრატიის, მერიტოკრატიის და არაფორმალური ქსელების ცნებებს, მათ წარმოშობას და მახასიათებლებს. ამას თან სდევს საქართველოს საჯარო სექტორის ბუნების განხილვა ნეოპატრიმონიალიზმის გამოვლინებების მიმართების შესწავლისათვის საჯარო სექტორის ეფექტიანობასა და უნარიანობაზე. ნეოპატრიმონიალურ და მერიტოკრატიულ ბიუროკრატიებს შორის განსხვავებების იდენტიფიცირებისას, ჩვენ გადავწყვიტეთ ყურადღება გაგვემახვილებინა ორ მახასიათებელზე, რომელიც მეტ-ნაკლებად ობიექტური ემპირიული შეფასების საშუალებას მოგვცემდა. პირველი არის მერიტოკრატიული შერჩევის მნიშვნელობა, რომელიც იდეალურ შემთხვევაში ეფუძნება განათლებისა და გამოცდის კომბინაციას, მეორე არის პროგნოზირებადი კარიერული კიბე, რომელსაც ახლავს ხელშესახები და ხელშეუხებელი ჯილდოები.

საკვანძო სიტყვები: „საჯარო სამსახური“, „ბიუროკრატია“, „მერიტოკრატია“, „ნეოპატრიმონიალიზმი“, „არაფორმალური ქსელები“

## 1 თავი. ნეოპატრიმონიალური ბიუროკრატის და მერიტოკრატიული მართვის თეორია

ბიუროკრატიული სისტემების თანამედროვე მკვლევართა ნაშრომების თანახმად აღმოსავლეთ ევროპის ყოფილ სოციალისტურ და პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში პოლიტიკურმა ინსტიტუტებმა შედარებით უფრო სწრაფად განიცადეს ცვლილებები, ვიდრე ბიუროკრატიულმა სისტემებმა. მათი რეფორმირება რთული პროცესი აღმოჩნდა და ხშირად არარეალიზებული. წარმატებულად განხორციელებული რეფორმაც კი არ იყო ცალსახად უნაკლო. მთელ რიგ შემთხვევებში მოხდა ადმინისტრაციის მოდერნიზაციის სტაგნაცია, ზოგიერთი კი სრულიად განუხორციელებელი დარჩა (Meyer-Sahling 2004; Dimitrov et al. 2006, გვ.225–29; Verheijen 2007; Oleinik 2009).

90-იანი წლებიდან საქართველოში გავრცელებული მოსაზრებით საჯარო მოხელეები განიხილებოდნენ არა კანონის აღმასრულებლებად, არამედ მხოლოდ პირად ეკონომიკურ ინტერესებსა და გამორჩენაზე ორიენტირებულებად (Shelley 1999; Handelman 1995, გვ.281–93; Favarel-Garrigues 2003; Bebler 2001; Taylor 2011; Gerber and Mendelson 2008; Kolennikova et al. 2008; Waller and Yasmann 1995; Volkov 2002, გვ.126–54). მოცემული თეორიული ჩარჩოს კონტექსტში ჩვენი მეცნიერული ინტერესის საგანია ავხსნათ და გავაანალიზოთ რა ფაქტორები იწვევს ასეთი სახის შეუმდგარი ფორმალურ-რაციონალური ბიუროკრატის ჩამოყალიბებას? როგორ შეიძლება დეტალურად აღიწეროს და დახასიათდეს ბიუროკრატიული პრაქტიკები?

ჩვენი **ჰიპოთეზა** ამგვარ ფორმულირებას იძენს - საჯარო სამსახურების ადმინისტრირებისას პრევალირებს პატრიმონიალური ლოგიკა, პატრიმონიალიზმის ვებერისეული გაგებით (Max Weber 1978, გვ.226–41), რომელიც მან შეიმუშავა მმართველობის ტრადიციული ტიპის (traditional domination) დახასიათებისას. ვებერი ტრადიციული მმართველობის ტიპის აღწერისას იყენებს ტერმინს პატრიმონიალიზმი. განსხვავებით თანამედროვე მკვლევარებისაგან, რომლებიც კომპარატივისტულ კვლევებში ანიჭებენ უპირატესობას ტერმინ ნეოპატრიმონიალიზმს. პრეფიქსი „ნეო“ ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ თანამედროვე სახელმწიფოებში პატრიმონიალურ ელემენტებს ერწყმის მოდერნული ელემენტები (Erdmann and Engel 2007). პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ფენომენების პატრიმონიალურად დახასიათებისას, თანამედროვე ინსტიტუტების კონტექსტში ისინი განიხილებიან ფორმალურ-რაციონალური ლოგიკის საპირისპიროდ. ზემოთქმულის გათვალისწინებით პატრიმონიალიზმის ცნება გაიგება „მოქნილ პრაქტიკად“, რომელიც თანამდებობების (პოსტების, პოზიციების) დაკომპლექტებისა და მატერიალური რესურსების დაუფლების განმსაზღვრელი პრინციპია.

ამგვარი კონცეპტუალიზაცია საშუალებას გვაძლევს პატრიმონიალიზმი გავაანალიზოთ სახელმწიფოს ფუნქციონირების სხვადასხვა სფეროსთან მიმართებაში, მათ შორის რელევანტურია პოსტსაბჭოთა ქართული ბიუროკრატის ემპირიული ანალიზის განხორციელებისათვის.

მოცემული თეორიული ჩარჩო მოგვცემს საშუალებას წარმოვადგინოთ ახალი ემპირიული მასალა პოსტსაბჭოთა საქართველოს ბიუროკრატიულ სისტემაში გავრცელებულ არაფორმალურ პრაქტიკებზე, რაც ამყარებს/ამტკიცებს ჰიპოთეზას პოსტსაბჭოთა საქართველოს საჯარო სამსახურის პატრიმონიალური ლოგიკის შესახებ.

პოსტსაბჭოთა საქართველოს ბიუროკრატიული სისტემის კვლევა მნიშვნელოვანია, რადგან საქართველოში მკაფიოდ არ არის ჩამოყალიბებული ნეოპატრიმონიალური სისტემების შესახებ დისკუსია (გამონაკლისს წარმოადგენს კიკაბიძის და მისი კოლეგების შრომები (Kitschelt et al. 1999, გვ.39).

### 1.1 ნეოპატრიმონიალიზმის თეორიის ძირითადი იდეები

მაქს ვებერის ძალაუფლების/ბატონობის ტიპოლოგია საყოველთაოდ აღიარებულია. ძირითადად ფოკუსირდება ლეგიტიმურობის რაციონალურ და ქარიზმატულ ტიპებზე. ტრადიციული ძალაუფლების/ბატონობის ტიპის ისეთ ფორმას, როგორცაა პატრიმონიალიზმი ნაკლები ყურადღება ექცევა (Hensell 2012).

მოცემული კონცეფციის ძირითადი დებულებები ვებერის ფუნდამენტური შრომის „ეკონომიკა და საზოგადოება“ (*Economy and Society*) პირველ ნაწილშია ჩამოყალიბებული (Weber 1978). ვებერი ტერმინ „პატრიმონიალიზმში“ (ლათ. 'patrimonium' – მემკვიდრეობითი, საგვარეულო საკუთრება) გულისხმობდა ტრადიციული ბატონობის/ძალაუფლების ერთ–ერთ ფორმას, უპირველეს ყოვლისა ეკონომიკურს, რომელიც წარმოიქმნება მოსამსახურეებისთვის ბატონის საკუთრების მართვის გარკვეული უფლებების მინიჭებისას. მისი გარდაუვალი შედეგია მმართველობის აპარატის ორიენტაცია თანამდებობების აპროპრიაციაზე და ბენეფიციების მიღებაზე. შრომითი ურთიერთობების ამგვარი ტიპი ბიუროკრატებს ხდის სრულად დამოკიდებულებს ბატონის კეთილგანწყობაზე (Weber 1978).

ვებერი გამოყოფს ტრადიციული ბატონობის კიდევ ერთ დეცენტრალიზებულ ფორმას – წოდებრივ-პატრიმონიალურს, რომელიც წარმოიქმნება ბატონის და მისი მმართველობითი აპარატის მოლაპარაკების შედეგად. ეს აპარატი ფორმირდება „ექსტრაპატრიმონიალურად შერჩეული“ ჩინოვნიკებისგან. ვებერის აზრით, სწორედ ძალაუფლების წოდებრივი ორგანიზაცია, არის თანამედროვე რაციონალური ბიუროკრატის ფორმირების მთავარი წინაპირობა. ამასთან, ის მკაფიოდ არ განასხვავებს პატრიმონიალურ და თანამედროვე ჩინოვნიკებს, მასთან ხაზგასმულია, რომ თანამედროვე ბიუროკრატის წყაროები, შეიძლება ყველგან აღმოვაჩინოთ „პატრიმონიალური ადმინისტრაციის მარტივ ფორმებში“ (Weber 1978).

ვებერის დასკვნამ, იმასთან დაკავშირებით, რომ პატრიმონიალური სტრუქტურები შეიძლება არსებობდეს ნებისმიერ საზოგადოებაში, მისი განვითარების ნებისმიერ ეტაპზე, მნიშვნელოვანი შედეგები გამოიღო. ამ დებულებაზე დაყრდნობით კომპარატივისტულ კვლევებში პატრიმონიალიზმის ცნების ვებერისეული გაგების, როგორც ტრადიციული მმართველობის იდეალური ტიპის, ხელახალი ფორმულირება მოხდა – ძირითადად როგორც ნეოპატრიმონიალიზმის ანუ „თანამედროვე პატრიმონიალიზმის“ (Neopatrimonialism) (Eisenstadt 1973).

XX საუკუნის 60–70–იან წლებში მთელი რიგი მეცნიერების შრომებში: *გ. ჰიგერი, ჟ.ფ. მედარი, კ. კლუბხეი, მ. ბერტონი და ნ. ვან დე ვალე, რ. ტეობალდი* და სხვები დასაბუთებული იყო ნეოპატრიმონიალიზმის კომპლექსური თეორია, რომლის ძირითადი დებულება შეიძლება მიესადაგოს რეჟიმული ტრანსფორმაციების კვლევას პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში (Фисун 2010). ვებერის იდეალური ტიპის კონცეპტუალიზება ძირითადად ხდება როგორც ავტორიტარული რეჟიმის, რომელიც ხასიათდება პოლიტიკური ძალაუფლების მაღალი კონცენტრაციით და პერსონალიზაციით მმართველობის სათავეში. ყველაფერი ორიენტირებულია ერთ ინდივიდზე, უმეტეს შემთხვევაში ქვეყნის პრეზიდენტზე, რომელიც ახორციელებს თვითნებურ მმართველობას (Erdmann and Engel 2007, გვ.97–104). პრეზიდენტი ითვისებს სახელმწიფოს მატერიალურ რესურსებს და ანაწილებს მათ კლიენტელისტური ქსელების საშუალებით, რათა მოახდინოს პოლიტიკური მხარდაჭერის გენერირება. მმართველობა/ადმინისტრირება პრეზიდენტის პირად ინსტრუმენტს წარმოადგენს, რომელიც მხოლოდ მის გამდიდრებასა და პოლიტიკური ოპონენტების შევიწროებას ემსახურება. ნეოპატრიმონიალური მმართველობის ამ ლოგიკას განსაზღვრავს პრეზიდენტის პიროვნება, რომელიც იყენებს სხვადასხვა სტრატეგიებს ძალაუფლების შენარჩუნებისათვის და ზევიდან ახდენს სისტემის პერსონალიზაციას (პერსონიფიცირებას) (Bratton and van de Walle 1997, გვ.61–65; Chehabi and Linz 1998a, გვ.7–10, 13–17; Geddes 1999, გვ.121–22). ანალიტიკური თვალსაზრისით სამეცნიერო ნაშრომთა უმეტესობა კონცეტირდება რეჟიმების დონეებზე და პოლიტიკური ძალაუფლების ცენტრალიზებულ ორგანიზებაზე. შედეგად, ლიდერის საშუალებით პერსონალიზაცია ხდება ნეოპატრიმონიალიზმის ამოსავალი კრიტერიუმი და ფაქტობრივად ერთი ინდივიდის მიერ ავტორიტარული მმართველობის სინონიმად იქცევა.

**ეიზენშტანდტის** (Shmuel N. Eisenstadt) მიხედვით, მსოფლიოში წარმოშობილი „ნახევრადავტორიტარული“ რეჟიმები სრულიადაც არ არის „გარდამავალი“ ან „შუალედური“, არამედ პირიქით წარმოადგენს ტრანსფორმაციული პროცესის საბოლოო შედეგს. ამ რეჟიმების სპეციფიკურ თავისებურებებად ეიზენშტანდტი ასახელებს *ტენდენციას აღმასრულებელი ძალაუფლების გაძლიერებისაკენ*, განსაკუთრებით ბიუროკრატიული ან სამხედრო სტრუქტურების; ასევე ეკონომიკის და პოლიტიკის კონცენტრაციას „რესურსების, ძალაუფლებრივი პოზიციების და თანამდებობების“ ხელმისაწვდომობის გარშემო (Эйзенштадт 2002).

მრავალი მკვლევარი უსვამს ხაზს პატრონ–კლიენტური ურთიერთობების მნიშვნელობას, რომლებიც ნეოპატრიმონიალური რეჟიმების ქვეყნებში აღწევენ მთელ მმართველობით აპარატში. ასეთი არაოფიციალური სტრუქტურები შეიძლება მნიშვნელოვან ძალაუფლებასა და უფლებამოსილებებს ფლობდნენ, რის შედეგადაც ისინი ხშირად გამოიყენებინან რეჟიმის მიერ პოლიტიკური წესრიგის შენარჩუნებისათვის.

90–იანი წლების დასაწყისში ცალკეული ავტორები – *კ. ჯოულიტი, ი. გერტმანი, ს. ჰენსონი* და სხვები – იყენებდნენ ნეოპატრიმონიალურ მიდგომას პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში პოლიტიკური რეჟიმების კვლევისათვის. ამ მიმართულებით ერთ–ერთი მნიშვნელოვანია *ჰენსონის* (Stephen E. Hanson) კვლევა, რომელიც თავის შრომებში შეეცადა რეჟიმების



ევოლუციის ვებერიანული თეორიის ფართო სურათი შეექმნა (Hanson 2010). პოლიტიკური ტრანსფორმაციების მიზეზებს ჰენსონი ხედავს იმაში, რომ გარე პირობების ცვლილების მიუხედავად, ბატონობის ფორმებს, რომლებმაც პრაქტიკაში გაამართლეს, შეუძლიათ სტაბილურად კვლავწარმოება და რეჟიმების ახალი ჰომოლოგიურად მსგავსი ნაირსახეობების წარმოშობა (იხ. ამასთან დაკავშირებით (Патцельт 2012). ასეთ მემკვიდრეობითობას განაპირობებს პირველ რიგში სოციალიზაციის პროცესი, რომლის შედეგადაც, ძალაუფლების ფუნქციონირების პრინციპების შესახებ შექმნილი წარმოდგენები ნარჩუნდება თაობათა ცვლის მიუხედავად. თუ სოციალიზაცია არაეფექტურია – რეჟიმის სოციალური ბაზა მცირდება, მაგრამ არ ქრება სრულიად, რადგანაც უფროსი თაობების მრავალი წარმომადგენელი აგრძელებს მათ მხარდაჭერას. შესაბამისად, ყოველთვის რჩება შესაძლებლობები წინა წესრიგის სრული ან ნაწილობრივი რესტავრაციისათვის, განსაკუთრებით საზოგადოების ცხოვრების პირობების მკვეთრი გაუარესების შემთხვევებში.

ასევე ფართოდ არის წარმოდგენილი ნეოპატრიმონიალური მიდგომა უკრაინელი მკვლევარის *ფისუნის* (Aleksandr Fisun) შრომებში, რომელიც იყენებს მას უკრაინასა და სხვა პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში „ფერადი რევოლუციების“ ლოგიკის საკვლევად. *ჰეილის* (Henry Hale) „პატრონაჟული პრეზიდენტის“ თეორიის მსგავსად ფისუნი წამყვან ადგილს ნეოპატრიმონიალური რეჟიმების ფუნქციონირებაში ანიჭებს საპრეზიდენტო ძალაუფლების ინსტიტუტს, რომლის გარშემოც აიგება გამართული კლიენტურ–პატრონაჟული კავშირების და ურთიერთობების სისტემა. ამ ურთიერთობების მთავარი მონაწილეები არიან უმაღლესი სახელმწიფო ბიუროკრატის წარმომადგენლები და რენტაზე ორიენტირებული (rent-seeking) მეწარმეები (მსხვილი მესაკუთრეები), რომლებიც წარმოადგენენ მათ უკან მდგარი ოლიგარქიული ჯგუფების ინტერესებს და მუდმივად იბრძვიან გავლენის სფეროს გაფართოებისათვის. საზოგადოებრივ სფეროში ამ კონფლიქტების გადანაცვლების თავიდან აცილება შეუძლია მხოლოდ პრეზიდენტს, რომელიც აკონტროლებს ძალოვან სტრუქტურებს და გამოდის უზენაესი არბიტრის როლში ელიტათაშორისი კამათების გადაჭრისას. შედეგად, წარმოიქმნება გარკვეული დინამიური წონასწორობა ყველა პოლიტიკური აქტორის ურთიერთობებში, რაც პრინციპში სწორედ რეჟიმის კონსოლიდაციას ნიშნავს.

ამასთან ნეოპატრიმონიალური რეჟიმები შეიძლება მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდნენ ერთმანეთისგან, რადგანაც ყოველი აქტორისათვის ხელმისაწვდომი რესურსები შეიძლება განსხვავებული იყოს. ეს საშუალებას აძლევს ფისუნს გამოყოს სამი ძირითადი ტიპი ნეოპატრიმონიალური რეჟიმის: 1. „ბიუროკრატული“ (ბიზნესი და პოლიტიკა კონტროლირდება ჩინოვნიკების მიერ); 2. „ოლიგარქიული“ (ძალაუფლება და საკუთრება არის კორპორატიული ოლიგარქიული ჯგუფების ხელში); 3. „სულთანური“ (კონტროლი რჩება პრეზიდენტის ხელში, რომელიც გამოდის დამოუკიდებელი ავტოკრატის როლში) (Фисун 2010).

ფრანგი მეცნიერის *მედარდი* (Jean-Francois Medard) ნეოპატრიმონიალიზმს განიხილავს, როგორც დამოუკიდებელ პოლიტიკურ ტიპს, რომელიც განსხვავდება თანამედროვე და ტრადიციული პოლიტიკური ფორმებისგან და აქვს ორივე მათგანის ნიშანთვისებები.

ამოსავალი პრინციპი ნეოპატრიმონიალური სტრუქტურების გაჩენის არსი „არშემდგარი სახელმწიფო“, რომელიც მიიჩნევა არა გარდამავალ ეტაპზე მყოფად, არამედ განხილულია არსებულ პოლიტიკურ სისტემაში. მედარის მიხედვით ნეოპატრიმონიალიზმის ცენტრალურ მახასიათებელს საჯარო-პოლიტიკური სფეროს პრივატიზაცია წარმოადგენს. პოლიტიკური რესურსები ხელმისაწვდომს ხდის ეკონომიკურ რესურსებს: „სიმდიდრე არ წარმოადგენს პოლიტიკური ძალაუფლების წყაროს, პირიქით, პოლიტიკური ძალაუფლება წარმოადგენს სიმდიდრის წყაროს“, მართალია მოცემული პრაქტიკები თითქმის ყველგან შეინიშნება, მაგრამ სწორედ „არშემდგარი სახელმწიფოს“ ფარგლებში ისინი სისტემას საფუძვლიანად ცვლიან (Medard 1982).

მიუხედავად იმისა, რომ დებატებში ეს ცნება საკმაოდ საფუძვლიანადაა განხილული, ამ მიდგომის თანახმად არსებობს ორი პრობლემა. პირველ რიგში ვებერის პატრიმონიალური მართვის ცენტრალური კრიტერიუმი ყველა საჯარო სამსახურში, სახელმწიფოს ყველა დონეზე არა ლიდერის პერსონიფიცირებაშია, არამედ საჯარო თანამდებობების მიმართ მესაკუთრულ დისპოზიციასში (Weber 1978, გვ.236). ამგვარად, სუბიექტური მმართველობის ცნება ხშირად კონცეპტუალიზდება, როგორც ნეოპატრიმონიალიზმის ვებერისეული გაგების შევიწროება.

მეორე პრობლემას ქმნის, ის გარემოება, რომ ცნება ნეოპატრიმონიალური არ ასახავს სხვა რეჟიმებს, სადაც შესაძლოა მმართველობის პატრიმონიალური ელემენტები შეინიშნებოდეს. ვებერი განიხილავდა პატრიმონიალიზმს, როგორც ტრადიციული მართვის ტიპს. მასთან ტრადიციული მართვის ტიპი სათავეს იღებს პატრიარქალური მმართველობის ადრეული ფორმიდან (Bendix 1960, გვ.331-41). საოჯახო მეურნეობის პატრიარქალურ ფორმებში კოლექტიურად შექმნილი სიკეთე, ისევე როგორც ამ სიკეთის შემქმნელი კოლექტივის წევრები მეურნეობის ბატონის (პატრონის) პირად განკარგულებაშია. ვებერთან დიფერენცირებული საოჯახო მეურნეობის, ოიკოსისაგან (oikos) იქმნება ეკონომიკა, რომლის ბაზაზეც თავის მხრივ ყალიბდება პატრიმონიალური მართვა (Weber 1978, გვ.1010). ამგვარად, ვებერს პატრიმონიალური მმართველობა ესმოდა როგორც პატრიარქალური მმართველობის ანალოგია. ეს უკანასკნელი ხასიათდება ოიკოსისმაგვარი მართვის პრინციპების გადმოტანით პოლიტიკურ ორგანიზაციაში. ძალაუფლების განმსაზღვრელია საკუთრების ფლობა, რაც ამავე დროს პატრიმონიალიზმის ამოსავალია (Breuer 1991, გვ.55). „წმინდა სახით პატრიმონიალური მმართველობის ფორმა ... ეხება ყველა მმართველ ძალაუფლებას და შესაბამის ეკონომიკურ უფლებებს, როგორც შეძენილ ეკონომიკურ უპირატესობებს“ (Weber 1978, გვ.236). თუმცა, ყოველდღიურ ცხოვრებაში მმართველობა უმეტესად ადმინისტრირებაა (Weber 1978, გვ.220; Poggi 2006, გვ.100).

ვებერი აღწერს პატრიმონიალური ადმინისტრაციის მახასიათებლებს. პატრიმონიალური ადმინისტრაციის ძირითადი ნიშანი ადმინისტრაციული პერსონალის და რესურსების არა მკაფიო დიფერენციაციაა – რასაც პირველ რიგში ემატება გაუმიჯნავი კომპეტენციები, არაფიქსირებული ანაზღაურება (ხელფასები) და არაპროფესიონალიზმი (Weber 1978, გვ.228-41, 1025-69).

ვებერისათვის ისტორიულ რაკურსში ადმინისტრაციული რესურსების მითვისება პატრიმონიალური სახელმწიფოს პირველადი ფორმების არსებობის გადამწყვეტი კრიტერიუმია (Weber 1978, გვ.1010–68). უფრო მეტიც, ადმინისტრაციული რესურსების მითვისების კონფლიქტურ თეორიაზე დაყრდნობით, ვებერი მმართველობის ამ ფორმის ტიპიურ დინამიკას ავითარებს. რაც ხასიათდება ადმინისტრაციული პერსონალის დისოციაციით (გამიჯვნით) ბატონზე დამოკიდებულებისაგან. ადმინისტრაცია მითვისებს რა ძალაუფლების ნაწილს ხდება დამოუკიდებელი (Weber 1978, გვ.231–35; Poggi 2006, გვ.102). ამგვარად, პატრიმონიალიზმი ყოველთვის გვხვდება იქ სადაც საჯარო თანამდებობები განიხილება ეკონომიკური სარგებლის მიღების წყაროდ, კერძო საკუთრებად არამხოლოდ ბატონის, არამედ ადმინისტრაციის მხრიდანაც. სახელმწიფოში, ყველა დონეზე, საჯარო თანამდებობის საკუთრების კატეგორიად და არა დისპოზიციურად განიხილვა არის პატრიმონიალიზმი. მიმდინარე დისკუსიაში ლიდერის პერსონიფიკაციაზე ფოკუსირებამ ამ ცნების თავდაპირველი გაგების გარკვეულწილად დაჩრდილვა გამოიწვია.

ასევე პრობლემურია კონსესუსი საკითხზე, რომ ნეოპატრიმონიალური რეჟიმები ავტორიტარული ხასიათისაა (Erdmann and Engel 2007, გვ.111). თუმცა, ვებერისეულ ავტორიტეტის ტიპს (authority type) და ავტორიტარულ (authoritarian regimes) რეჟიმს შორის ურთიერთმიმართება არც ისე ცხადია. არაერთ ნაშრომშია ნაჩვენები, რომ პატრიმონიალური ელემენტები შეინიშნება ჰიბრიდულ და დემოკრატიულ რეჟიმებშიც (Pitcher et al. 2009; Seizelet 2006; Erdmann and Engel 2007, გვ.111–13). ამგვარად, პატრიმონიალიზმის ასოცირებამ მხოლოდ ერთი კონკრეტული ტიპის რეჟიმთან შეიძლება შეცდომაში შეგვიყვანოს. რეჟიმის სპეციფიკურ მახასიათებლებზე ფოკუსირება ყურადღების მიღმა ტოვებს ადმინისტრირების განმასხვავებელ თავისებურებებს. რეჟიმი და სახელმწიფო განსხვავებულ ემპირიულ რეალობებს მიეკუთვნებიან. რეჟიმი შეიძლება გავიგოთ, როგორც პოლიტიკური ძალაუფლების ცენტრის ორგანიზების ფორმა, რომელიც განსაზღვრავს „ვის აქვს პოლიტიკური ძალაუფლებისადმი წვდომა და როგორ ეპყრობიან ისინი ვისაც ეს ძალაუფლება აქვს მათ ვისაც ის არ აქვს“ (Fishman 1990, გვ.428). მისგან განსხვავებით სახელმწიფო უფრო პერმანენტული (მუდმივი) ინსტიტუტია, რომელიც მოიცავს ადმინისტრაციულ-მმართველობით, დამსჯელობით, მაკოორდინირებელ და სხვა ფუნქციებს. სუბიექტური მმართველობის შესახებ დებატებში რეჟიმის და სახელმწიფოს გაგება დიფერენცირებულად არ განიხილება. ორივე განისაზღვრება მმართველთან მჭიდრო კავშირში (Fishman 1990, გვ.428; Chehabi and Linz 1998b, გვ.10–13).

ჩვენ არ ვახდენთ პატრიმონიალიზმის ცნების ახალ ფორმულირებას, მნიშვნელოვანია თეორიულ-პრაქტიკული მიდგომის ჩამოყალიბება. ამ თვალსაზრისით პირველი რიგში პატრიმონიალიზმის განსაზღვრება ეფუძნება უფრო კონკრეტულ და ანალიტიკურად დიფერენცირებულ ცნებას, რომელიც განსაზღვრავს მას თანამდებობების და მატერიალური რესურსების მისაკუთრების პრაქტიკად. ხოლო მეორეს მხრივ, ეს მიდგომა პატრიმონიალიზმს განაცალკევებს სპეციფიკური რეჟიმის ცნებისგან და ყოვლისშემძლე პრეზიდენტის პერსონისაგან. შედეგად ვიღებთ, რომ ვებერიანული ტიპის პატრიმონიალიზმის უფრო ფართო აზრით გამოიყენება და იქმნება ახალი ანალიტიკური პერსპექტივა.

## 1.2 პატრიმონიალური პრაქტიკების ლოგიკა

შემდგომი განხილვის საგანს კომპარატივისტული პოლიტიკის თანამედროვე ნაშრომები წარმოადგენს, რომლებშიც სახელმწიფოს კონცეფციის ფორმირება ხორციელდება კონკრეტული პრაქტიკების ტიპებისა და აქტორების პერსონალური პრაქტიკების საფუძველზე (Migdal 2001; Migdal and Schlichte 2005; Sharma and Gupta 2006). (სოციალურ მეცნიერებებში პრაქტიკების ზოგად თეორიებთან მიმართებაში იხ. Reckwitz 2002). შესაბამისად სახელმწიფოს იდეალური მოდელი შეგვიძლია განვასხვაოთ სახელმწიფოში გავრცელებული კონკრეტული პრაქტიკებისაგან (Migdal and Schlichte 2005, გვ.14–40). ერთის მხრივ, სახელმწიფო არსებობს, როგორც გლობალური იდეალისტური კონცეფცია და პოლიტიკური მოდელი. მეორე მხრივ, რეალური სახელმწიფო პრაქტიკა ყოველთვის განსხვავდება ამ იდეალისაგან. ამ კონტექსტში პრაქტიკები შეიძლება გავიგოთ, როგორც სახელმწიფო და არასახელმწიფო აქტორების დაკვირვებადი მოქმედებები/ქცევები და ასევე როგორც ინდივიდების და კოლექტივების სოციალური ინტერაქცია. მათ შორის არის წინააღმდეგობის გაწევის, თავიდან არიდების, მითვისების, აღკვეთის ან ინსტრუმენტალიზაციის პრაქტიკები. ამდენად, სახელმწიფო შეიძლება გავიგოთ, როგორც მოქმედების ველი, რომელიც განისაზღვრება უამრავი (უთვლელი რაოდენობის) პრაქტიკებით და ცვალებადი იდეალებით (Migdal and Schlichte 2005, გვ.14–40).

ზემოთქმულზე დაყრდნობით პატრიმონიალიზმი პრაქტიკის ერთ–ერთი ფორმაა. ვებერთან მიმართებაში აპროპრიაციის პრაქტიკა შეიძლება დახასიათდეს, როგორც პატრიმონიალიზმის მაკონსტრუირებელი. ამ პრაქტიკების იდენტიფიცირება შეიძლება სახელმწიფოს, როგორც პოლიტიკურ, ასევე ბიუროკრატიულ სფეროებში.<sup>1</sup> მეტიც, მათი შემდგომი დიფერენციაცია ხორციელდება ორი ანალიტიკური თვალსაზრისით. *გედესი* (Barbara Geddes) თავისი ავტორიტარული რეჟიმების კლასიფიკაციაში, განასხვავებს *კონტროლს ძალაუფლებაზე* და *კონტროლს პოლიტიკის კეთებაზე*, განსაზღვრავს მას, როგორც პერსონალური (სუბიექტური) რეჟიმების ტიპისათვის „თანამდებობებისადმი ხელმისაწვდომობას და თანამდებობის შედეგებს (ნაყოფებს)“ (Geddes 1999, გვ.121). ვებერი ასევე საუბრობს თანამდებობების მიღებაზე და შემოსავლების მოძიების შესაძლებლობებზე მითვისების სხვადასხვა ტიპებთან მიმართებაში (Weber 1978, გვ.222, 232). გედესზე და ვებერზე დაყრდნობით თანამდებობების და მატერიალური რესურსების მითვისება შეიძლება ავტომატურად დიფერენცირდეს, როგორც მითვისების ორი მოდუსი (პატრიმონიალურ კონტექსტში თანამდებობების მითვისება არის მატერიალური რესურსების მითვისების სინონიმი. განსხვავება აქ თანმიმდევრობაშია: კითხვა ისმის როგორ ხდება აქტორების რეკრუტირება საჯარო თანამდებობებზე და რა გამორჩენას ნახულობენ ისინი თავისი თანამდებობებისაგან).

<sup>11</sup> საკითხზე – სახელმწიფო როგორც მოქმედების სფერო, იხ. ფრანგი სოციოლოგი პიერ ბურდიე (Pierre Bourdieu 1994). ბურდიე ასევე უკავშირდება მის პრაქტიკების თეორიას თანამედროვე (მოდერნული) სახელმწიფოს წარმოშობას და აანალიზებდა პატრიმონიალურ რეპროდუქციას (კლავწარმოებას) დინასტიურ სახელმწიფოში (Bourdieu 2005). სახელმწიფოს, როგორც პოლიტიკური ან ბიუროკრატიული მოქმედების სფერო პატრიმონიალური პრაქტიკებით, ცნებასთან დაკავშირებით იხ. ასევე ჰენსელი (Hensell 2009, გვ. 58–69).



თანამდებობის მითვისების ტიპურ პრაქტიკას წარმოადგენს სამსახურეობრივი პატრონაჟი და კლიენტელიზმი (აქ ტერმინები პატრონაჟი და კლიენტელიზმი გამოიყენება როგორც სინონიმები). ის ეფუძნება დიადურ კავშირებს მაღალი რანგის პატრონსა და დაბალი რანგის კლიენტს შორის, რომლებსაც აქვთ არათანაბარი სტატუსი, ძალაულება და რესურსები. ისინი ცვლიან მატერიალურ პრივილეგიებსა და მომსახურებას. მათი ურთიერთობა ხასიათდება რეციპროკულობით და საერთო სარგებლის კალკულაციით (Lande 1977, გვ.20; Eisenstadt and Roniger 1984, გვ.29–50). ტიპური პრაქტიკა შემდეგი სახით აღიწერება: პატრონი ითვისებს საჯარო თანამდებობას, როგორც ერთჯერად რესურსს და ავრცელებს მას მის კლიენტებში, რის სანაცვლოდაც, ისინი უზრუნველყოფენ მას ყველა სახის პირად სერვისებით. პატრონ-კლიენტელისტური ურთიერთობების დინამიკა ვითარდება სახელმწიფოს იერარქიული წყობის ვერტიკალურად სტრუქტურირებულ ქსელებში. მათში თავად კლიენტი ხდება პატრონი უფრო დაბალი რანგის კლიენტებისათვის და მასზე უფრო დაბალ თანამდებობებს განიხილავს, როგორც პერსონალურ საკუთებას, რომელიც პატრონაჟის მიზნებისათვის არის ხელმისაწვდომი (Clapham 1982, გვ.18–33; Eisenstadt and Roniger 1984, გვ.220–45). რაც უფრო მომგებიანი/პრესტიჟულია გასაცემი პოზიცია, მით უფროა დამკვიდრებულია საბაზრო (საბაზროს მსგავსი) პრინციპები და თანამდებობებით ვაჭრობა. ეს ხდება როდესაც პოზიციაზე ქრთამების მოსალოდნელი რაოდენობა და გამდიდრების შესაძლებლობა განსაზღვრავს ამ პოზიციის ღირებულებას. ასეთ შემხვევაში პატრონი იღებს პოლიტიკური ან ბიუროკრატიული მეწარმის როლს, რომელიც მიისწრაფვის არამხოლოდ დაარიგოს მის მიერ მითვისებული პოზიციები, არამედ გაყიდოს ისინი (Scott 1972, გვ.45–46). დაინტერესებული მყიდველები ახდენენ ეკონომიკური კაპიტალის ინვესტირებას პრესტიჟულ/მომგებიან თანამდებობებში და იღებენ კვაზი-უფლებას თანამდებობაზე, რომელსაც შემდეგ პერსონალურ საკუთრებად განიხილავენ. ვებერი თანახმად, თანამდებობებით ვაჭრობა დამახასიათებელია პატრიმონიალური მმართველობის (ბატონობის) ფორმისათვის (Weber 1978, გვ.233). აქ კვლავ, შედის ის თანამდებობები, რომლებიც მის სუბორდინაციაში იმყოფება და შეიძლება გაიცვალოს ან გაიყიდოს (Rose-Ackerman 1999, გვ.82).

მეორე მოდუსი არის მატერიალური რესურსების მითვისება საჯარო ფუნქციების განხორციელების საშუალებით (დებატებში ის ძირითადად აღწერილია, როგორც „კორუფცია“. თუმცა ამ ტერმინს აქვს ნორმატიული თვისება, რადგან ის გულისხმობს ფორმალურ-ლეგალური წესების ტრანსგრესიას (დარღვევას). კორუფციის დევიანტურ ქცევად განხილვა დამოკიდებულია იმაზე თუ რამდენადაა ის გავრცელებული და ნორმირებული. რაც უფრო გავრცელებულია კორუფცია, მით ნაკლებად არის შესაძლებელი ის აღწეროთ, როგორც ირეგულარული (არანორმალური). ამ შრომაში პატრიმონიალიზმი წარმოადგენს უფრო შემეცნებით და ანალიტიკურ კონკრეტულ ტერმინს. ეს შეეხება მატერიალური რესურსების დაცვის, ამოღების (ექსტრაქციის) და ექსპლუატაციის მთელ სპექტრს, სპონტანური ინდივიდუალური მოგებიდან (acquisition) – სისტემურ კომერციალიზაციამდე. სახელმწიფო ბიუჯეტის და ადმინისტრაციული ფონდების არაკანონიერ მითვისებასთან (გაფლანგვასთან) ერთად, აქ შედის მოგების ყველა შესაძლებლობა, რომელიც წარმოიქმნება სახელმწიფოს მოქმედებაზე ზეგავლენის მცდელობიდან (Scott 1972, გვ.21). კომპეტენციების არეალის მიხედვით, აქტორებმა შეიძლება მიიღონ სარგებელი, როგორც საკანონმდებლო

შეთანხმებებიდან და ლეგალური რეგულაციების გატარებიდან პოლიტიკურ, ისე მათი იმპლიმენტაციიდან და აღსრულებიდან ბიუროკრატიულ სფეროებში (Scott 1972, გვ.21–23). აქტორებმა შეიძლება მიიღონ ყველა სახის ბენეფიციები მათი პოზიციებიდან, ეს შეიძლება იყოს კონკრეტული კერძო ეკონომიკური ინტერესების/მოქმედებების გატარება სხვადასხვა რეგულაციებში, ან თავის თანამდებობრივ საქმიანობაში დამატებითი ფულის აღება, თითქოს ის დისკრეციული პროდუქციაა. პოლიტიკური გადაწყვეტილებების გატარება ან პირიქით შეფერხებაზე ზემოქმედება, ადმინისტრაციული პროცედურების გაზრდა ან გადადება, ხდება საშუალება არაფორმალური გადასახადების და საფასურის ფართო სპექტრის არსებობისათვის (Rose-Ackerman 1999, გვ.9–38). რელევანტური პრაქტიკები ვარიერებს არაკანონიერი სარგებლის მიღება-გაცემიდან – ზოგადად საჯარო სიკეთის იმგვარად მოწყობამდე, როდესაც ყველა საჯარო სერვისი ხდება შესყიდვადი საქონელი (Della Porta and Vannucci 1999; Scott 1972, გვ.54–91; Rose-Ackerman 1999, გვ.9–38, 91–126).

თანამდებობების და ეკონომიკური რესურსების მითვისების პრაქტიკები პატრიმონიალიზმის ამოსავალს წარმოადგენს. მათი იდენტიფიცირება და განხილვა, როგორც პატრიმონიალური მართვის ტიპური გამოვლინების, რა თქმა უნდა დიდი ხანია მოხდა ისეთი ტერმინებით როგორცაა – „კორუფცია“, „რენტაზე ორიენტაცია“ (rent-seeking) ან „ნეპოტიზმი“ (Eisenstadt 1973; Rudolph and Rudolph 1979; Clapham 1985, გვ.48–60; Bratton and van de Walle 1997; Chehabi and Linz 1998a; Erdmann and Engel 2007). თუმცა, მათი პრაქტიკული პერსპექტივების მკაფიო ჩარჩოების გამოკვეთა და ხელახალი ფორმულირება – მითვისების პრაქტიკებად გვაძლევს პატრიმონიალიზმის უფრო ზუსტ და ანალიტიკურად დიფერენცირებულ გაგებას, რომელსაც ხშირად აიგივებენ ავტორიტარულ, სუბიექტურ მართვასთან. ამავე დროს პრაქტიკული მიდგომა საშუალებას გვაძლევს გადავინაცვლოთ პერსპექტიულ და ანალიტიკურ ფოკუსში. პირველ რიგში, მას ავტორიტარი მმართველის ცვლადიდან გადააქვს აქცენტი, შედეგად უკეთეს ამოსავალ წერტილს გვაძლევს პატრიმონიალური სისტემის სხვადასხვა აქტორების და მათი ურთიერთობების მოცვისათვის/განხილვისათვის. გარდა ამისა, პრაქტიკების და მათი დაბლოკვის გზების ანალიზი შესაძლებელს ხდის განვსაზღვროთ პატრიმონიალიზმის ფორმები სხვადასხვა რეჟიმის კონტექსტში, რომელიც არ არის აუცილებელი იყოს ავტორიტარული, არამედ შეიძლება იყოს ჰიბრიდული ან ნახევრად-დემოკრატიული. სხვადასხვა რეჟიმის კონტექსტში პატრიმონიალიზმის დონე შეიძლება გამომდინარეობდეს ამ პრაქტიკების გავრცელებულობისა და ფარგლებისგან. მეტიც, აქ გამოკვეთილი ცნება საშუალებას გვაძლევს გამოვიკვლიოთ პატრიმონიალური ელემენტების არსებობა სახელმწიფოს ცალკეული ტერიტორიებზე (ქვე-ზონებში), აუცილებელი აღარ არის ავტორიტარული რეჟიმი ვიგულისხმობთ სუბიექტური მმართველით სათავეში.

პრაქტიკების ცნების გამოყენებისას, პატრიმონიალიზმის კონცეპტუალიზება შეიძლება ცალკე პოლიტიკურ ან ბიუროკრატიულ ორგანიზაციებში. ეს ასევე საშუალებას გვაძლევს პატრიმონიალიზაციას მივადევნოთ თვალი უფრო მცირე სკალაზე, სახელმწიფო აპარატის უფრო დაბალ დონეებზე და გავაკეთოთ დასკვნები მიკრო-პოლიტიკის და ყოველდღიური მექანიზმების შესახებ.

საჯარო ბიუროკრატის ეფექტურობის შესაფასებლად და გასაზომად ლიტერატურაში ძირითადად ორი მიმართულება გამოიყოფა: ერთის მხრივ ეკონომისტების ნაშრომები, რომლებიც ძირითადად ფოკუსირდება სახელმწიფო აპარატის ფუნქციონირების შედეგების „ხარისხზე“ (იხ. მაგალითად მსოფლიო ბანკის სახელმწიფოების მონაცემთა ბაზა); მეორეს მხრივ, საჯარო ადმინისტრირების მკვლევარებმა განავითარეს ტიპოლოგიების ფართო სპექტრი, რომლებიც ეფუძნება, ისეთ თეორიულ კონცეფციებს, როგორიცაა ადმინისტრაციული მემკვიდრეობა ან საჯარო სამსახურის ტრადიციები (Barzelay and Galleo 2010; Painter and Peters 2010).

ბიუროკრატის თანამდეროვე დასავლელი მკვლევარები (იხ. მაგალითად: Dahlstrom, Lapuente, Teorell 2011) ბიუროკრატიული სტრუქტურის საკვანძო მახასიათებლების აღწერისას ეყრდნობიან *ევანსის* (Peter Evans) და *რაუხის* (James Rauch) მოსაზრებებს, რომელთა თანახმადაც *დასაქმების სისტემა* და *შრომითი ურთიერთობები* საჯარო სექტორში წარმოადგენს ვებერის ბიუროკრატის ცნების თეორიულ ბირთვს. მათი ემპირიული შეფასება განხორციელდა ვებერის ნაშრომში „ეკონომიკა და საზოგადოება“ ('1978). ვებერი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს საჯარო სექტორში საკადრო პოლიტიკას (Keiser and Baer 2005). მან თანამედროვე ბიუროკრატიაში გარდაუვალი ორგანიზაციული კონფლიქტი დაინახა: „ისტორიული რეალობა გულისხმობს უწყვეტ, თუმცა უმეტეს წილად ლატენტურ კონფლიქტს ხელმძღვანელებსა და მათ ადმინისტრაციულ პერსონალს შორის აპროპრიაციისა [მითვისება] და ექსპროპრიაციისათან [ჩამორთმევა] მიმართებაში“ (Weber 1978, 264). საკადრო პოლიტიკა არის ამ „ლატენტური“ მაგრამ საკვანძო ბიუროკრატიული კონფლიქტის მართვის ინსტრუმენტი და სწორედ ამიტომაც მისი შესწავლა მნიშვნელოვანი (Dahlstrom et al. 2011).

ვებერზე დაყრდნობით, რომელიც თვლიდა, რომ ეფექტური მმართველობის მისაღწევად საკვანძო მნიშვნელობისაა პატრონაჟული ბიუროკრატის შეცვლა მერიტოკრატიული ბიუროკრატით, ევანსმა და რაუხმა (Evans and Rauch 1999) განავითარეს „ვებერიანული სახელმწიფოს ჰიპოთეზა“ (Weberian state hypothesis). მათ მიერ მონაცემების მოპოვების პროცესი დაეყრდნო ამოსავალი კონტინიუმის არსებობის იდეას, რომლის ერთი უკიდურესობა არის პატრიმონიალური ბიუროკრატია, ხოლო მეორე – ვებერის იდეალური ტიპის ბიუროკრატია. მკვლევარებმა გამოყვეს ინდიკატორი – სახელწოდებით „ვებერიანული სკალა“ – და აჩვენეს, რომ განვითარებად ქვეყნებს ამ სკალაზე სწრაფად გაეზარდათ მაჩვენებლები 1970–1990 წლების პერიოდში. „ვებერიანული სკალა“ ეყრდნობა ინფორმაციას ათი მონაცემის შესახებ, მათი საშუალებით გამოიკვეთება ის დონე, თუ რამდენადაა განვითარებული ბიუროკრატიაში მერიტოკრატიული რეკრუტირება და რამდენად არის უზრუნველყოფილი პროგნოზირებადი, ხანგრძლივი, სტაბილური და ჯილდოზე ორიენტირებული კარიერა საჯარო მოხელეებისათვის. თუმცა მიუხედავად მათი მიგნებების სიძლიერისა, ევანსის და რაუხის (Evans and Rauch 1999) კვლევის კრიტიკა ხშირად ხორციელდება ადმინისტრაციული (მმართველობის სისტემების) მკვლევარების და ისტორიკოსების მიერ (Dahlstrom et al. 2011), რომლებიც მიუთითებენ რომ ბიუროკრატის ამგვარი შეფასება ერთგანზომილებიანია - არ იძლევა საჯარო სამსახურის სისტემების სრული აღწერისა და ახსნის საშუალებას, რითაც ხაზს უსვამენ მრავალგანზომილებიანი კვლევის

აუცილებლობას, რომელიც მეტი კორელაციური კავშირების დანახვის შესაძლებლობას მოგვცემს. შესაბამისად, ეფექტური სახელმწიფო ბიუროკრატის ჩამოყალიბების პროცესის კვლევის შემეცნებითი მნიშვნელობა უკავშირდება ბიუროკრატის, როგორც მრავალგანზომილებიანი სოციალურ-პოლიტიკური ფენომენის არასაკმარის შესწავლის დონეს, რომელიც სრულ სისტემურ კვლევას მოითხოვს.

აქ ჩამოყალიბებული პრაქტიკული, ემპირიული მიდგომა ამ მიმართულებით წინგადადგმული ნაბიჯი შეიძლება აღმოჩნდეს (ასევე ჩნდება თეორიული სინთეზის პერსპექტივები სხვა სოციოლოგიურ ცნებებთან, როგორცაა პიერ ბურდიეს „პრაქტიკების თეორია“ (Hensell 2009, გვ.49–70)).

შემდეგ ჩვენ შევეცდებით ამ ცნების ღირებულების დემონსტრირებას საქართველოს ბიუროკრატის მაგალითზე დაყრდნობით. საქართველო იშვიათად არის განხილული პატრიმონიალიზმის შესახებ დებატებში. თუმცა, საქართველოს პოლიტიკური რეჟიმი განიხილება, როგორც ნახევრად-დემოკრატიული (semi-democratic) ან ჰიბრიდული. ბიუროკრატია საქართველოში პატრიმონიალური ლოგიკით ხელმძღვანელობს. ამ ჰიპოთეზის დასადასტურებლად საკმარისია კვლევები საჯარო მოხელეების რეკრუტირების და კარიერული წინსვლის ფორმების ანალიზის.

### 1.3 ბიუროკრატიული სისტემების ძირითადი მახასიათებლები

ბიუროკრატის საკითხი და პრობლემები წლების განმავლობაში წარმოადგენდა სხვადასხვა სოციალური მეცნიერებების შესწავლის საგანს. ტერმინი „ბიუროკრატია“ წარმოშვა XVIII-ის საფრანგეთში. პირველად ის გამოიყენა დე გურნესმა 1745 წელს. მან სიტყვა „ბიუროს“, რომელიც ერთდროულად ნიშნავს, როგორც დაწესებულებას, ისე საწერ მაგიდას, დაუმატა ნაწილი, რომელიც ძველ ბერძნულ ენაში „მართვას“ ან „ძალაუფლებას“ ნიშნავს. ამგვარად, „ბიუროკრატია“ ნიშნავს ჩინოვნიკთა ძალაუფლებას. 1918 წელს ეს ტერმინი ინგლისშიც დამკვიდრდა. თავიდან ის მხოლოდ სამთავრობო დაწესებულებების, დღეს კი ყველა დიდი ორგანიზაციის მიმართ გამოიყენება. თავდაპირველად ტერმინ „ბიუროკრატის“ უარყოფითი, დამამცირებელი ელფერი ქონდა, რომელიც მას დღესაც ახლავს ყოველდღიურ ცხოვრებაში (კოდუა 2004).

ყოფილ კომუნისტურ და პოსტკომუნისტურ ქვეყანათა უმეტესობაში „ბიუროკრატია“ ხშირად საქმის გაჭიანურებასთან, არაეფექტურობასა და მფლანგველობასთან ასოცირდება. გარკვეული პერიოდის განმავლობაში საქართველოშიც ბიუროკრატი, ჩინოვნიკი სალანძღავ სიტყვად იქცა. ამავე დროს, „ბიუროკრატი“ ნეიტრალური ტერმინია და სახელმწიფო მოხელეს ნიშნავს, ანუ ადამიანს, რომელიც სახელმწიფომ დაიქირავა გარკვეული საქმიანობის განხორციელებისათვის – *„წესით, ეს ადამიანი, განსხვავებით საბჭოთა ბიუროკრატი, ნომენკლატურის წარმომადგენლისაგან დადებითი პერსონაჟია, რადგან გვეხმარება და გვიგვარებს მის კომპეტენციაში მყოფ საკითხებს. მაგრამ, საქართველოში რეალურად*



ვითარება ხშირად განსხვავებულია და ბიუროკრატის ფუნქციები გამრუდებულ სახეს იღებს“ (მარგველაშვილი 2005).

არსებობს ბიუროკრატის სხვაგვარი გაგებაც, რომლის მიხედვითაც ბიუროკრატია გულმოდგინების, სიზუსტისა და ეფექტური ადმინისტრირების მოდელია. ამ თვალსაზრისის მომხრეები თვლიან, რომ ბიუროკრატია სინამდვილეში ორგანიზაციის ყველაზე ეფექტური ფორმაა, რაც კი კაცობრიობას გამოუგონია, რადგან ყველა ამოცანა მოქმედების მკაცრი წესებით რეგულირდება. ამ ორ უკიდურესობებს შორის მოთავსებული ბიუროკრატის მაქს ვებერისეული გაგება და შეფასება, ყველაზე ზუსტი და საყოველთაოდ მისაღებია.

პირველი, ვინც ტერმინ „ბიუროკრატიაში“ დადებითი შინაარსი მოიაზრა, იყო სწორედ ვებერი. მისი მტკიცებით, ბიუროკრატია მოდერნული საზოგადოებისათვის დამახასიათებელი ორგანიზაციის კერძო ფორმაა, მისი საქმიანობა გულისხმობს იერარქიულად მოწესრიგებული როლების განაწილებას, რომლებიც ჩამოყალიბებულია მკაფიოდ განსაზღვრული უპიროვნო წესების (ინსტრუქციების) და პროცედურების საფუძველზე. ვებერმა განსაზღვრა ბიუროკრატის „*იდეალური ტიპი*“. ეს უკანასკნელი მოიცავს მახასიათებლებს, რომლებიც გამოიყენება იმის გასაზომად, თუ რამდენად ბიუროკრატიულია ესა თუ ის რეალური ორგანიზაცია. ეს მახასიათებლებია:

- ოფიციალური როლების სისტემა, რომელიც იერარქიულადაა ორგანიზებული;
- ვერტიკალური დაქვემდებარების სისტემა – დაწყებული ორგანიზაციის ხელმძღვანელის ფუნქციებიდან, რიგითი თანამშრომლების მოვალეობებამდე;
- როლები დაკავშირებულია წესებთან, რომლებიც განსაზღვრავს, რა შეიძლება ან არ შეიძლება ლეგიტიმურად შესრულდეს ოფიციალური პირის მიერ. წესები არეგულირებს სამუშაო რეჟიმს;
- პროცედურები, რომლებიც თეორიულად ფარავს ყველა იმ სიტუაციას, რომელშიც შეიძლება აღმოჩნდეს ორგანიზაცია;
- ოფიციალური პირები იმყოფებიან მკაცრი დისციპლინის პირობებში;
- კანცელარია, სადაც წერილობითი დოკუმენტები ზედმიწევნით მოწესრიგებულად ინახება;
- არსებობს მკაფიო გამიჯვნა ოფიციალურისა და პირადულის.

შემდგომში ბიუროკრატისადმი მიძღვნილ არაერთ ნაშრომში განავითარეს სწორედ ვებერის იდეები. მნიშვნელოვანი ნაბიჯი ამ მიმართულებით გადადგა *მიშელ კროზიემ* (Michel Crozier) შრომაში „ბიუროკრატის მოვლენა“ (1964). მან წარმოაჩინა მაღალჩინოსანი და რიგითი ბიუროკრატების მოქმედების სხვადასხვა მოტივები. რიგითი ბიუროკრატები ისწრაფვიან მშვიდი ცხოვრებისაკენ, რომელიც მიიღწევა წესების (როგორც უნდა იყოს ისინი) მონური შესრულებით. მაღალჩინოსნებს უფრო დიდი მიზნები აქვთ. ხშირად ისინი მიუღწევადია რადგან შეუძლებელია აიძულო რიგითი მოსამსახურე, გადაუხვიოს დადგენილ წესებს. ასეთივე სირთულეებთან არის დაკავშირებული კერძო ფირმების მუშაობა.

ვებერისეული ანალიზი ესადაგება როგორც სახელმწიფო ასევე კომერციულ დაწესებულებებს. ვებერი ამტკიცებდა, რომ ბიუროკრატია ორგანიზაციის ყველაზე ეფექტური ფორმაა. ამ თვალსაზრისის კრიტიკოსების თანახმად, ბიუროკრატია ყველაზე შესაფერისია მხოლოდ იმ სიტუაციებისათვის, სადაც არსებობს წინასწარმეტყველების (გათვლის)

შესაძლებლობა, მაგალითად, მაშინ, როდესაც იწარმოება სტანდარტული საქონელი მასობრივი მოხმარებისათვის და როდესაც მოცემულ საქონელზე მოთხოვნილება ბაზარზე სტაბილურია. ბიუროკრატია ნაკლებად ეფექტურია ისეთი (პოსტმოდერნული) სიტუაციებისათვის, როდესაც მოთხოვნა არსებობს სპეციალიზებულ, არასტანდარტულ საქონელზე.

საქმიანობის ბიუროკრატიული კოორდინაცია წარმოადგენს თანამედროვე სოციალური სტრუქტურების განმასხვავებელ ნიშანს. ვებერი აღნიშნავდა, რომ ბიუროკრატია „ყველა სხვა ფორმას აღემატება თავისი სიზუსტით, სტაბილურობით, მკაცრი დისციპლინითა და საიმედოობით. ამდენად ის ორგანიზაციის ხელმძღვანელებს და მოსამსახურეებს თავიანთი მიღწევების ზედმიწევნით ზუსტი აღრიცხვის საშუალებას აძლევს“. ვებერის მიერ ბიუროკრატიის ფორმალური სტრუქტურის სამი უმნიშვნელოვანესი ნიშანია შრომის დანაწილება, იერარქიულობა და უპიროვნო წესები. ისინი არიან ნებისმიერი ქმედითი ბიუროკრატიის აუცილებელი ატრიბუტები: „თანამდებობაზე დანიშნვა (...) გულისხმობს გარკვეული დამოკიდებულების ჩამოყალიბებას არა ამ კონკრეტული პიროვნების ... არამედ არაპიროვნულ და საქმიან ფუნქციასთან მიმართ“ (Weber 1947).

მაქს ვებერისა და ენტონი გიდენსის (Anthony Giddens) თანახმად რაც უფრო უახლოვდება ორგანიზაცია ბიუროკრატიის იდეალურ ტიპს, მით უფრო ეფექტურად უმკლავდება იმ ამოცანებს, რომელთა გადასაწყვეტად იგი შეიქმნა. თუმცა, ვებერს არც იმის აღნიშვნა ავიწყებოდა, რომ ბიუროკრატია ბადებს „კანცელარიულობას“, რომ მრავალი ბიუროკრატიული პროცედურა დამლელია და იგი შემოქმედებითი უნარების გამოსაყენებლად ძალიან ცოტა შესაძლებლობას იძლევა – „ბიუროკრატიული რუტინა და ჩინოვნიკთა მბრძანებლობა ჩვენს ცხოვრებაში – წერს გიდენსი – არის საფასური, რომელსაც ჩვენ ვიხდით ბიუროკრატიულ ორგანიზაციასთან ტექნიკური ეფექტურობისათვის“ (Гидденс 1999, გვ.270).

როგორც ბოუზმენი (Barry Bozeman) აღნიშნავს, „ჩვენ არ გვიყვარს ბიუროკრატია, მაგრამ ჩვენ ის გვჭირდება – იმ დრომდე მაინც, ვიდრე არ მოვიფიქრებთ ისეთ ქმედით ალტერნატიულ ორგანიზაციულ სქემებს, სადაც შენარჩუნებული იქნება ბიუროკრატიის ის ნიშნები, რომლებიც ჩვენთვის უდაოდ მისაღებია – პროგნოზირებადობა და სტაბილურობა, რაციონალიზმი, კომპეტენტურობა, მიუკერძოებლობა – და თავისუფალი იმისგან, რაც ესოდენ არ მოგვწონს – სიხისტე, არასტანდარტული სიტუაციების მართვის უუნარობა, გადაულახავი ზღუდეების შექმნა ჩინოვნიკებსა და მოქალაქეებს შორის“. ამის ერთ-ერთი მიზეზი ის არის, რომ საზოგადოების ფართო წრეები სათანადოდ არ აფასებენ თანამდებობრივი სისტემისა და ბიუროკრატიული ორგანიზაციის დადებით მხარეებს. მეორე მიზეზი შეიძლება ისიც იყოს, რომ ბიუროკრატია უამრავი ფორმით შეიძლება შეგვხვდეს და რომ „ბიუროკრატია საზოგადოებისთვის არის არა იმდენად საფრთხე და მოუშუშებელი ჭრილობა, რამდენადაც რაღაცის გაკეთების საშუალება. ზოგჯერ ის ძალზე ეფექტიანია, ზოგჯერ – ნაკლებად“ (Bozeman 1999). ბიუროკრატიაში მოიაზრება მართვის რაციონალურად ორგანიზებული სისტემა, რომელშიც საქმეები წყდება კომპეტენტურ პირთა მიერ სათანადო პროფესიონალურ დონეზე კანონებისა და სხვა წესების ზუსტი შესაბამისობით.

ბიუროკრატიული მმართველობა – ესაა მმართველობა, რომელიც უნდა მისდევდეს ნათლად დამუშავებულ წესებსა და მითითებებს: „ბიუროკრატიის ძლიერი მხარე არის მისი ორიენტაცია სტანდარტიზებულ ურთიერთობებზე. ფავორიტიზმი, ნეპოტიზმი, მექრთამეობა და კორუფციის სხვა ფორმები მიუღებელი უნდა იყოს თანამედროვე ბიუროკრატიისთვის; ეს მისი პათოლოგიური გამოვლინებები უფროა, ვიდრე ორგანული თვისება. სტანდარტიზაცია ხშირად პროტესტს იწვევს ადამიანებში, რადგან მათი უმეტესობა, როგორც კერძო პირი თუ როგორც ორგანიზაციის წარმომადგენელი, ცდილობს თავისი გამორჩეულობისა და თავის განსაკუთრებულ მოთხოვნილებათა ხაზგასმას. მართლაც, ყოველი ჩვენგანი განუმეორებელია და ყველას ჩვენ-ჩვენი მოთხოვნილებები გვაქვს“ (Bozeman 1999).

**ლუდვიგ ფონ მიზესი** (Ludwig von Mises) წერს: „აზრი არ აქვს იმის გაკრიტიკებას, რომ „ბიუროკრატი პედანტურად იცავს მკაცრ წესებსა და მითითებებს. ასეთი წესები აუცილებელია... ეს წესები სახელმწიფოებრივი საქმეების წარმოებისას კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფისა და დესპოტური თვითნებობისაგან მოქალაქეთა დაცვის ერთადერთი საშუალებაა“ (Mises 1944).

**გაიდუშეკი** (Gyorgy Gajduschek) თავის უკანასკნელ გამოკვლევაში „ბიუროკრატია: არის თუ არა ის ეფექტიანი? საკითხი ასე უნდა დაისვას?“ იმ დასკვნამდე მიდის, რომ, მართალია, „დებიუროკრატიზაცია შესაძლოა სასურველიც იყოს“, მაგრამ ბიუროკრატიული ორგანიზაცია უზრუნველყოფს მეტ სტაბილურობას და, უპირველეს ყოვლისა, „გაურკვევლობის შემცირებას“ – ანუ იმას, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ახალი წევრი სახელმწიფოებისთვის. ბიუროკრატიული სტრუქტურის ერთ-ერთი არსებითი უპირატესობაა „პროგნოზირებადობა და საიმედოობა“ (Gajduschek 2003).

ეს მოსაზრება ეთანხმება **ზილერის** (Jacques Ziller) შეხედულებას, რომლის თანახმადაც ბიუროკრატიული აპარატი მჭიდროდ ასოცირდება „სამართლებრივი სახელმწიფოს“ (Rechtsstaat) ცნებასთან. მაგრამ როგორც ზილერი აღნიშნავს, „სამართლებრივი სახელმწიფოს“ ცნება და „კანონი, როგორც ასეთი, არ წარმოადგენს დაბრკოლებას არც მმართველობის რეფორმისთვის და არც მენეჯმენტის დამკვიდრებისთვის: ეს არის საშუალებათა კომპლექსი, რომელიც შეიძლება გამოიყენონ კარგად ან ცუდად და ეს დამოკიდებულია იმ ადამიანების სამართლებრივი განათლების დონეზე, რომლებმაც უნდა დაამკვიდრონ და გამოიყენონ მენეჯმენტის ახალი ფორმები“ (Ziller 2003).

საჯარო სამსახურის მოწყობის ოპტიმალური მოდელი და საკადრო პოლიტიკა განსაზღვრავს მის შეუფერხებელ და ეფექტურ მუშაობას. საუკეთესო წამოწყებებიც კი არ იქნება რეალიზებული, თუ მათი შესრულება დაევალება არაკომპეტენტურ, კორუმპირებულ ან რეფორმებით დაუინტერესებელ თანამდებობის პირებს. **ბისმარკის** (Otto Von Bismarck) ცნობილი გამონათქვამის თანახმად – „კარგი ჩინოვნიკებითა და ცუდი კანონებით ქვეყნის მართვა მაინც შეიძლება, მაგრამ ცუდი ჩინოვნიკებით, რა გინდ კარგი კანონები გვექონდეს, ქვეყანას ვერ ვმართავთ“ (Bismarck 1884).

## ბიბლიოგრაფია

1. Clapham, C. 1982. 'Clientelism and the State', in Clapham, C. (ed.) (1982) *Private Patronage and Public Power. Political Clientelism and the Modern State* (London, Frances Pinter), pp. 1–35.
2. Dahlstrom, C., Lapuente V., Teorell J. 2011. *Dimensions of bureaucracy II: A cross-national dataset on the structure and behaviour of public administration*. QoG (The Quality of Government Institute) Working Paper Series 2011:6.
3. Dimitrov, V., Goetz, K. H. and Wollmann, H. 2006. *Governing after Communism. Institutions and Policymaking* (Lanham, MD, Rowman and Littlefield Publishers).
4. Eisenstadt, S. N. 1973. *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism* (Beverly Hills, CA, Sage Publications).
5. Eisenstadt, S. N. and Roniger, L. 1984. *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society* (Cambridge, Cambridge University Press).
6. Emerson, R. M. 1972. 'Exchange Theory, Part II: Exchange Relations and Networks.' pp. 58-87 in *Sociological Theories in Progress*, edited by J. Berger, M. Zelditch, and B. Anderson. Vol. 2. Boston: Houghton Mifflin.
7. Erdmann, G. and Engel, U. 2007. 'Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept', *Commonwealth and Comparative Politics*, 45, 1, pp. 95–119.
8. Erdmann, G. 2003: Neopatrimoniale Herrschaft - oder: Warum es in Afrika so viele Hybridregime gibt, in: Bendel, Petra et al. (eds.): *Zwischen Demokratie und Diktatur*. Opladen: Leske + Budrich, pp. 323-342
9. Evans, P. 1989. 'Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy.' *Sociological Forum* 4(4): 561–587.
10. Fishman, R. M. 1990. 'Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy', *World Politics*, 42, 3, pp. 422–40.
11. Geddes, B. 1999. 'What Do We Know About Democratization After Twenty Years?'. *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 115–44.
12. Hanson St. E. 2010. *Post-Imperial Democracies: Ideology and Party Formation in Third Republic France, Weimar Germany, and Post-Soviet Russia*. - Cambridge; N. Y.: Cambridge Univ. Press.
13. Hensell, S. 2009. *Die Willkür des Staates. Herrschaft und Verwaltung in Osteuropa* (Wiesbaden, VSVerlag).
14. Hensell, S. 2012. The Patrimonial Logic of the Police in Eastern Europe, *Europe-Asia Studies*, 64:5, 811-833
15. Kitschelt, H., Mansfeldova, Z., Markowski, R. & Tor ka, G. 1999. *Post Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation* (Cambridge, Cambridge University Press).
16. Magaloni, B. 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
17. Migdal, J. S. & Schlichte, K. 2005. 'Rethinking the State', in Schlichte, K. (ed.) (2005) *The Dynamics of States. The Formation and Crises of State Domination* (London, Ashgate), pp. 1–40.
18. Oleinik, A. (ed.). 2009. *Reforming the State without Changing the Model of Power? On Administrative Reform in Post-Socialist Countries* (London, Routledge).
19. Shelley, L. I. 1999. 'Post-Socialist Policing: Limitations on Institutional Change', in Mawby, R.



- I. (ed.) (1999) *Policing across the World. Issues for the Twenty-first Century* (London, UCL Press), pp. 75–87.
20. Verheijen, T. 2007. 'Public Administration in Post-Communist States', in Peters, B. G. & Pierre, J. (eds) (2007) *Handbook of Public Administration* (Los Angeles, CA, Sage Publications), pp. 311–19.
21. Weber, M. 1947. *The theory of social and economic organization*. New York: The Free Press.
22. Weber, M. 1958. The three types of legitimate rule. *Berkeley Publications in Society and Institutions*, 4(1), 1-11.
23. Weber, M. 1978. *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology* [edited by G. Roth & C. Wittich] (Berkeley, CA, University of California Press).
24. Гидденс, Э. 1999. *Социология*. М.
25. Фисун, А.А. 2010. К переосмыслению постсоветской политики: неопатримониальная интерпретация. - *Политическая концептология*. – № 4. – С. 158-187.
26. Эйзенштадт, Ш.Н. 2002. Парадокс демократических режимов: хрупкость и изменчивость (I) // *Полис*. №2. С.72-73.

# Review and analysis of patrimonial and meritocratic governance concepts

Tamar Charkviani

*Associated Professor, Caucasus School of Humanities and Social Sciences Caucasus University, 1 Paata Saakadze Str. 0102, Tbilisi, Georgia*

*Web-site: [www.cu.edu.ge](http://www.cu.edu.ge)*

---

## Abstract

A theoretical and methodological approach of the paper is the analysis of general neopatrimonial and social network theories – to understand both the dominant trend and variations in reform trajectories in Georgian civil service. This work introduces the concepts of neopatrimonialism, bureaucracy, meritocracy and informal networks examining their origins and defining characteristics. This is followed by consideration of the nature of the public sector in Georgia, exploring the implications of neopatrimonialism for public sector capacity and performance. In setting up the contrast between neopatrimonial and meritocratic bureaucracies, we have chosen to emphasize two points that lend themselves to relatively objective empirical assessment. The first is the importance of meritocratic recruitment, ideally based on some combination of education and examination, second is a predictable career ladder, which provides long term tangible and intangible rewards for those who have been recruited into the bureaucracy.

**Key words:** 'Civil Service', 'Bureaucracy', 'Meritocracy', 'Neopatrimonialism', 'Informal Networks'