

საჯარო მართვა

მოქმედების კურსი

რობერტ ბ. დენჰარტი

არიზონას შტატის უნივერსიტეტი

ჯენეტ ვ. დენჰარტი

არიზონას შტატის უნივერსიტეტი



ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი

თბილისი

2012 წელი

საჯარო მართვა: მოქმედების კურსი

რობერტ ბ. დენჰარტი და ჯენეტ ვ. დენჰარტი

Public Administration: An Action Orientation

Robert B. Denhardt and Janet V. Denhardt

Authorized translation from the English language edition, entitled *Public Administration: An Action Orientation, Sixth Edition*. ISBN-10:0-495-50282-0, ISBN-13: 978-0-495-50282-1, by Robert B. Denhardt and Janet V. Denhardt; published by Thomson Wadsworth;

Copyright ©2009 Cengage Learning Inc.

ALL RIGHTS RESERVED. No part of this work covered by the copyright hereon may be reproduced or used in any form or by any means – graphic, electronic, or mechanical, including photocopying, recording, taping, Web distribution, information storage and retrieval systems or in any other manner-without the written permission of the publisher.

GEORGIAN language edition published by ILIA STATE UNIVERSITY,
Copyright © 2012, Ilia State University

მთარგმნელი:	ნინო კვიციანი
სამეცნიერო რედაქტორი:	არჩილ აბაშიძე
რედაქტორები:	ნინო ჭიაბრიშვილი ეკატერინე მანარაშვილი
კომპიუტერული უზრუნველყოფა:	ქეთევან გოგავა

Funded through the Book Translation Program,
U.S. Embassy in Georgia

დაფინანსებულია საქართველოში აშშ-ის საელჩოს
წიგნების თარგმნის პროგრამის მიერ

ყველა უფლება დაცულია. დაუშვებელია Thomson Wadsworth-ის ნებართვის გარეშე წიგნის რომელიმე ნაწილის ნებისმიერი ფორმით გამოყენება. ქართულ ენაზე გამოცემა ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის მიერ.

© 2012, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი

ISBN 978-9941-18-099-6

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა
ქაქუცა ჩოლოყაშვილის 3/5, თბილისი, 0162, საქართველო

ILIA STATE UNIVERSITY PRESS
3/5 Cholokashvili Ave, Tbilisi, 0162, Georgia

შინაარსი

წინასიტყვაობა	13
თავი 1 პიროვნების როლი საჯარო ორგანიზაციაში	17
რა არის საჯარო მართვა?	18
დემოკრატიის ღირებულებები	19
განსხვავებები ბიზნესის მართვასა და საჯარო მართვას შორის	22
საჯარო მართვა დღეს	26
რატომ უნდა შევისწავლოთ საჯარო მართვა?.....	28
ადმინისტრაციული თანამდებობისთვის მომზადება	30
ტექნიკური და მენეჯერული წვრთნის ერთიანობა	32
ბიზნესისა და მთავრობის ურთიერთობა	33
გავლენა საჯარო ორგანიზაციებზე.....	34
მოქმედება	36
საჯარო მართვის თეორიისა და პრაქტიკის საკითხები	37
პოლიტიკა და ადმინისტრირება	38
ბიუროკრატია და დემოკრატია	41
ეფექტიანობა თუ რეაგირების უნარი	42
რას აკეთებენ საჯარო ადმინისტრატორები?	44
საჯარო მენეჯმენტის უნარ-ჩვევათა ჩამონათვალი	45
საჯარო ადმინისტრატორთა მოსაზრებები.....	47
შეჯამება და დასკვნები	50
ტერმინები და განმარტებები	51
შესასწავლი საკითხები	52
სიტუაციები და სავარჯიშოები	53
დამატებითი ლიტერატურა.....	56
დანართი.....	57
თავი 2 საჯარო მართვის პოლიტიკური კონტექსტი	63
ადმინისტრაციული ორგანიზაციები და აღმასრულებელი ხელმძღვანელობა	65

ადმინისტრაციული ორგანიზაციები	68
პრეზიდენტის აღმასრულებელი ოფისი	68
შტატის დონე.....	72
ადგილობრივი დონე	75
ამერიკის მკვიდრი ტომები.....	78
კავშირი საკანონმდებლო ორგანოსთან	84
პოლიტიკის პროცესი	84
პოლიტიკის დამტკიცება/ლევგიტიმაცია	89
პოლიტიკის გატარება	90
პოლიტიკის შეფასება და შეცვლა	91
პოლიტიკის სახეობები	92
ბიუროკრატიული ძალაუფლების წყაროები	97
საკანონმდებლო ზედამხედველობა:	
სტრუქტურული კონტროლი	101
საკანონმდებლო ვეტო	102
Sunset Laws	103
საკანონმდებლო ზედამხედველობა: კონტროლი	106
საკანონმდებლო ზედამხედველობა: პატრონაჟი	109
სასამართლო ხელისუფლებასთან ურთიერთობა.....	110
სამართლიან პროცედურასთან (Due Process)	
დაკავშირებული პრობლემები	116
სასამართლოები და ორგანიზაციის მართვა	120
შეჯამება და დასკვნები	122
ტერმინები და განმარტებები	123
შესასწავლი საკითხები	125
სიტუაციები და სავარჯიშოები	125
დამატებითი ლიტერატურა.....	127

თავი 3 საჯარო მართვის ორგანიზაციათაშორისი

კონტექსტი	129
მთავრობათაშორისი ურთიერთობების	
განვითარება.....	134
ორმაგი ფედერალიზმი	136
კოოპერატიული ფედერალიზმი	138
მესრის ტიპის ფედერალიზმი.....	139
რეგიანისა და ბუშის მმართველობის წლები	143
კლინტონის პრეზიდენტობის წლები.....	146
ბუშის ადმინისტრაცია	149

სასამართლოს გავლენა.....	153
შტატის და ადგილობრივი პერსპექტივა.....	156
დაფინანსების მოდელები.....	158
„მითვისება“ და მანდატები.....	160
ადგილობრივი ხელისუფლების ურთიერთობები...	168
არასამთავრობო ორგანიზაციებთან მუშაობა.....	173
პრივატიზაცია და კონტრაქტის დადება.....	175
არაკომერციული ორგანიზაციების მენეჯმენტი.....	182
ოპერაციული ხელმძღვანელობა.....	183
რესურსების განვითარება.....	184
ფინანსური მენეჯმენტი.....	186
ხელმძღვანელობა საბჭოს მეშვეობით.....	187
საბჭოსა და პერსონალის ურთიერთობები.....	189
შეჯამება და ქმედებათა შედეგები.....	192
ტერმინები და განმარტებები.....	193
შესასწავლი საკითხები.....	195
სიტუაციები და სავარჯიშოები.....	196
დამატებითი ლიტერატურა.....	197

თავი 4 საბარო სამსახურის ეთიკა.....	199
ეთიკური წინდახედულობა.....	199
მსჯელობა, შემუშავება და მოქმედება.....	202
ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის საკითხები.....	210
ადმინისტრაციული თავისუფლების (დისკრეციის) საზღვრები.....	212
საზოგადოების მონაწილეობის გზები.....	215
პრივატიზაციის ეთიკა.....	218
პიროვნების ეთიკური პრობლემები.....	219
ურთიერთობა არჩეულ ოფიციალურ პირებთან....	220
ბრძანებების შესრულება.....	222
ინტერესთა კონფლიქტი.....	224
განგაშის ატენა (Whistle-Blowing).....	228
აკრძალვები პოლიტიკურ საქმიანობაში.....	231
ეთიკა და მენეჯმენტი.....	233
ეთიკური გარემოს შექმნა.....	234
შეჯამება და დასკვნები.....	237
ტერმინები და განმარტებები.....	238
შესასწავლი საკითხები.....	239

	სიტუაციები და სავარჯიშოები	240
	დამატებითი ლიტერატურა.....	243
	დანართი.....	244
თავი 5	ორგანიზაციის შექმნა და მართვა.....	247
	ორგანიზაციული კონტექსტი	248
	საჯარო და არაკომერციული სექტორების ორგანიზების მოდელები	250
	მენეჯმენტის ფუნქციები	251
	აღრეული ავტორები სტრუქტურის შესახებ.....	253
	ადამიანის ქცევის ამოცნობა	260
	ორი კლასიკური ნაშრომი	262
	ორგანიზაცია და მისი გარესამყარო	264
	სისტემების თეორია	264
	პოლიტიკონომიიდან ორგანიზაციის განვითარებამდე	267
	გადაწყვეტილების მიღება ორგანიზაციაში.....	269
	ორგანიზაციული კულტურა, ორგანიზაციული სწავლება და სტრატეგიული მენეჯმენტი	271
	საჯარო მენეჯმენტის სახელმძღვანელო პრინციპები	280
	პოსტმოდერნისტული ნარატივი მენეჯმენტის შესახებ	284
	პოსტმოდერნიზმი.....	284
	გენდერისა და ძალაუფლების საკითხები.....	286
	შეჯამება და დასკვნები.....	287
	ტერმინები და განმარტებები.....	288
	შესასწავლი საკითხები	289
	სიტუაციები და სავარჯიშოები	289
	დამატებითი ლიტერატურა.....	291
თავი 6	დაგეგმვა, განხორციელება და შეფასება	293
	დაგეგმვა.....	294
	სტრატეგიული დაგეგმვა	295
	დაგეგმვა დაგეგმვისთვის	297
	დაგეგმვის ორგანიზება.....	299
	დაგეგმვის საფეხურები.....	299
	პოლიტიკის ანალიზის ლოგიკა	302

პრობლემის (არსის) განსაზღვრა	304
მიზნებისა და კრიტერიუმების ჩამოყალიბება	305
ღირებულება და სარგებელი.....	308
რაოდენობრივი მეთოდები.....	310
განხორციელება.....	315
ორგანიზაციის სტრუქტურა.....	317
სისტემების ანალიზი	319
PERT/CPM (პროგრამის შეფასების განხილვის მეთოდი/კრიტიკული გზის მეთოდი)	322
შეფასება.....	326
საქმიანობის (შედგეგმის) შეფასება	327
პროგრამის შეფასება.....	338
შეფასების სტრუქტურა და მეთოდები.....	340
შეჯამება და დასკვნები	344
ტერმინები და განმარტებები	345
შესასწავლი საკითხები	347
სიტუაციები და სავარჯიშოები	348
დამატებითი ლიტერატურა.....	352

თავი 7 ბიუჯეტის შედგენა და ფინანსური მართვა.....	354
ბიუჯეტი, როგორც ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტი.....	355
ბიუჯეტი, როგორც საჯარო პოლიტიკის ინსტრუმენტი.....	358
საიდან მოდის ფული	359
სად მიდის ფული	364
დეფიციტიდან პროფიციტამდე და პირიქით.....	366
ბუშის საგადასახადო გეგმა.....	369
შტატების და ადგილობრივი ხარჯები	371
ბიუჯეტი, როგორც მართვის ინსტრუმენტი	373
ბიუჯეტის ფორმულირება.....	374
ბიუჯეტის დამტკიცება	377
ბიუჯეტის შესრულება	381
საჯარო ბიუჯეტირების მიდგომები.....	383
მუხლობრივი ბიუჯეტი.....	384
ფუნქციური ბიუჯეტი.....	386
პროგრამული ბიუჯეტირება.....	387
შედეგზე დაფუძნებული ბიუჯეტი	389

საბიუჯეტო სტრატეგიები და პოლიტიკური	
თამაშები	390
პროგრამის განვითარების სტრატეგიები	392
ფინანსური მენეჯმენტის ასპექტები	395
კაპიტალური ბიუჯეტირება.....	395
ვალის მართვა	397
რისკის მართვა	399
შესყიდვები.....	401
საბუღალტრო და კომპიუტერული საინფორმაციო	
სისტემები.....	402
სახელმწიფო ანგარიშწარმოება.....	403
კომპიუტერული საინფორმაციო სისტემები	405
შეჯამება და დასკვნები.....	407
ტერმინები და განმარტებები.....	408
შესასწავლი საკითხები	411
სიტუაციები და სავარჯიშოები	412
დამატებითი ლიტერატურა.....	423

თავი 8 ადამიანური რესურსების მართვა.....	425
წახალისების სისტემა დამსახურების მიხედვით	
საჯარო სამსახურში	426
თანამდებობების დარიგება vs დამსახურების	
პრინციპია	426
საჯარო სამსახურის რეფორმის აქტი და მისი	
შედეგი.....	432
განახლება და სახელმწიფო საქმიანობის	
მიმოხილვა.....	436
შტატისა და ადგილობრივი საკადრო სისტემები...	437
დაქირავება, განთავისუფლება და სხვა.....	440
კლასიფიკაციის სისტემები	440
სამუშაოზე მიღების (რეკრუტირების) პროცესი....	442
ანაზღაურების სისტემები	444
დასაქმების პირობები და მასთან დაკავშირებული	
საკითხები.....	446
სექსუალური შევიწროვება	448
პოლიტიკა შიდასთან მიმართებაში	449
ძალადობა სამუშაო ადგილზე.....	449
თანამშრომლის განთავისუფლება	450

პერსონალის რეფორმის მცდელობები.....	451
პროფკავშირების და მენეჯმენტის	
ურთიერთკავშირის ცვალებადი ხასიათი	454
მოლაპარაკებათა წარმოების საფეხურები.....	458
გავიფიციოთ თუ არა?	460
პროფკავშირების ხელახლა განსაზღვრა	463
საჯარო სამსახურში დისკრიმინაციის გამოსწორების	
მოდელები.....	465
აქტი შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე	
ამერიკელების შესახებ (ADA).....	467
განმარტებათა შესაბამისობის საკითხები	469
პოზიტიური დისკრიმინაცია და	
უკუდისკრიმინაცია	472
„შუშის ქერი“	473
პოლიტიკური წესით დანიშნულისა და	
პროფესიონალი ადმინისტრატორის	
ურთიერთობა	475
შეჯამება და დასკვნები:.....	478
ტერმინები და განმარტებები.....	479
შესასწავლი საკითხები	480
სიტუაციები და სავარჯიშოები	481
დამატებითი ლიტერატურა.....	486

თავი 9 ლიდერობა და მმართველობითი უნარ-ჩვევები

საბარო ორგანიზაციებში	488
ლიდერობა და ძალაუფლება	489
კომუნიკაცია	495
მოსმენა	496
მეტყველება.....	500
წერა	501
დელეგირება და მოტივაცია	503
დელეგირება	504
მოტივაცია.....	505
გადაწყვეტილების მიღებაინდივიდუალურ	
დონებზე	513
ჯგუფის დინამიკა	517
ჯგუფური გადაწყვეტილებების მიღების	
უპირატესობები	517

ჯგუფური გადაწყვეტილების მიღების სუსტი მხარეები	519
ინტერპერსონალური დინამიკა ჯგუფებში	521
ჯგუფური გადაწყვეტილების მიღების სპეციალური მეთოდები	522
მონაწილეობა ჯგუფური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში	525
კონფლიქტი, ვაჭრობა და მოლაპარაკება	528
შეჯამება და დასკვნები	530
ტერმინები და განმარტებები	532
შესასწავლი საკითხები	532
სიტუაციები და სავარჯიშოები	533
დამატებითი ლიტერატურა	538
დანართი	539

თავი 10 ადმინისტრაციული რეფორმა და ტექნოლოგიები	541
ახალი საჯარო მენეჯმენტი, განახლება, მენეჯმენტის დღის წესრიგი და არამომგებიანი სექტორის რეფორმა	543
ახალი საჯარო მენეჯმენტი	544
მთავრობის ხელახლა განსაზღვრა	545
მენეჯმენტის დღის წესრიგი	547
არაკომერციული სექტორის მენეჯმენტის რეფორმა	548
რეფორმის შედეგები	551
საინფორმაციო ტექნოლოგიები, ინტერნეტი და მენეჯმენტის რეფორმა	552
ელექტრონული ორგანიზაციები	553
ელექტრონული მმართველობა	557
ტექნოლოგიური სიახლეების ადამიანური მხარე	561
ადამიანური რესურსები, ინოვაცია და შესრულება	565
მიზნობრივი მენეჯმენტი	565
შრომითი ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესება	568
ხარისხის ჯგუფი და მასთან დაკავშირებული აზრები	570
წახალისების პროგრამები	571
ინოვაცია	574
შესრულების მენეჯმენტის უახლესი	

მაგალითები	577
ხარისხისა და პროდუქტიულობის	
პრობლემები.....	581
ნაბიჯები პროდუქტიულობის	
გაუმჯობესებისათვის.....	582
შეჯამება და მოქმედების შედეგები	587
ტერმინები და განმარტებები.....	589
შესასწავლი საკითხები	590
სიტუაციები და სავარჯიშოები	590
დამატებითი ლიტერატურა.....	592
თავი 11 საჯარო სამსახურის მომავალი	594
საჯარო სამსახურის მნიშვნელობა	594
ტენდენციები საჯარო სამსახურში	596
ეკონომიკური ცვლილებები და მთავრობის	
ხელახლა განსაზღვრა	598
გლობალიზაცია.....	600
ტექნოლოგია და სამუშაო გარემო	602
მოქალაქეების როლი მმართველობის	
პროცესში	604
ეთიკური ხასიათის გამოწვევები საჯარო	
სამსახურში	606
დასკვნა	608
შესასწავლი საკითხები	608
სიტუაციები და სავარჯიშოები	609
დამატებითი ლიტერატურა.....	610
REFERENCES	611
ქეისების დანართი	632
ბლოსარიუმი	675
ინდექსი	687

პიროვნების როლი საჯარო ორგანიზაციაში

სახელმწიფო მმართველობა გულისხმობს სახელმწიფო პროგრამების ხელმძღვანელობას. საჯარო ადმინისტრატორები მუშაობენ ხელისუფლების ყველა დონეზე როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის გარეთ. ისინი მართავენ არაკომერციულ ორგანიზაციებს, ასოციაციებს და სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფებს. საჯარო მენეჯერებს მოღვაწეობის ფართო არეალი აქვთ: თავდაცვა და ეროვნული უსაფრთხოება, სოციალური კეთილდღეობა და გარემოს დაცვა, გზებისა და ხიდების დაპროექტება და მშენებლობა, კოსმოსის კვლევა, დაბეგვრა, ფინანსური მართვა, ადამიანური რესურსების მენეჯმენტი. ამგვარად, საჯარო მართვის კომპეტენცია და შინაარსი მრავალფეროვანია და ვალდებულებები გადანაწილებულია საჯარო ორგანიზაციებში დასაქმებულ პირებზე. მათ შორის უმთავრესი სახელმწიფოს სამსახურისადმი ვალდებულებაა.

წიგნში განხილულია საჯარო ადმინისტრატორის მუშაობა სხვადასხვა სახის ორგანიზაციებში და განსაზღვრულია პოლიტიკური და ისტორიული კონტექსტი, რომლის ფარგლებშიც მოქმედებენ საჯარო და არაკომერციული ორგანიზაციები. აგრეთვე, განხილულია ვალდებულებები, რომლებიც საფუძვლად უდევს სახელმწიფო სამსახურს და ის შესაძლებლობები და შეზღუდვები, რომლებმაც შეიძლება ხელი შეუშალოს მოქმედებას. წიგნში საუბარია მრავალ პრაქტიკულ ასპექტზე, რომელშიც, ჩვენი აზრით, საჯარო ადმინისტრატორი/სახელმწიფო მოხელე კარგად უნდა ერკვეოდეს: დაგეგმვა, ბიუჯეტის შედგენა, პერსონალი და შეფასება და განვიხილავთ ინდივიდუალურ თუ ინტერპერსონალურ ჩვევებს, რომლებიც წარმატებულ მენეჯერებს ესაჭიროებათ. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება იმ ცოდნას, კვალიფიკაციასა და ღირებულებათა სისტემას, რომელიც დაგჭირდებათ რათა ეფექტიანად და პასუხისმგებლობით ემსახუროთ საზოგადოებას.

საჯარო მართვის წარმოდგენილ სფეროთა მრავალფეროვნების მიუხედავად, საზოგადოებრივი და არაკომერციული ორგანიზაციების ადმინისტრირების განხილვისას ერთიან მიდგომას ვიყენებთ, რომლის მიხედვით საჯარო მართვა გარკვეული თვალსაზრისით განსაკუთრებულია: სახელმწიფო სამსახური მოითხოვს დემოკრატიული ღირებულებების გათვალისწინებას ნებისმიერი მოვალეობის შესრულებისას. სახელმწიფო მოხელეს ევალება არა მარტო პროდუქტიულობის გაზრდა, არა-

მედ გულისხმობს საზოგადოების ინტერესების დამცველთა მიმართ, როგორებიც არიან არჩევითი ოფიციალური პირები, საკანონმდებლო ხელისუფლების წევრები, ამომრჩევლები და, ზოგადად, მოქალაქეები. ეს ვალდებულება მოითხოვს ორგანიზაციული, პოლიტიკური და ეთიკური საკითხებისადმი ყურადღებას და სტრუქტურებისა და პროცესების განვითარებისას ამ სამივე სფეროს გათვალისწინებას. შედეგად, საქმის კეთებისადმი ძალზე რთულ მიდგომას მიიღებთ, მაგრამ მას თან ახლავს განსაკუთრებული ჯილდოც. საზოგადოებისთვის სამსახურის გაწევით ჩნდება წარმატებისა და პიროვნული კმაყოფილების გრძობა, რაც სხვების დახმარების და საზოგადოებრივი ინტერესის დაცვის შედეგი იქნება.

■ რა არის საჯარო მართვა?

ჩვენ უკვე დავახასიათეთ სახელმწიფო მმართველობა, როგორც სახელმწიფო პროგრამების მენეჯმენტი. მაგრამ ამ ფორმულირების გასაფართოებლად საჭიროა ცოტაოდენი ისტორიის გახსენება. საბედნიეროდ, ისტორია მართლაც მოკლეა რადგან, შეერთებულ შტატებში ეს ახალგაზრდა სფეროა. რა თქმა უნდა, ადამიანები ათასწლეულების მანძილზე იყვნენ ჩართულნი სახელმწიფო პროგრამების მენეჯმენტში. (მაგალითად, წარმოიდგინეთ ის ადმინისტრაციული თავის ტკივილი, რაც ეგვიპტეში პირამიდების მშენებლობას ახლდა!). მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო მმართველობის მიზანმიმართული შესწავლა შედარებით ახალია, მის აღმოცენებას მეცხრამეტე საუკუნის მიწურულის ფრანგი და გერმანელი მეცნიერების ნაშრომებს უკავშირებენ. სახელმწიფო მმართველობას შეერთებულ შტატებში დღეს ჩვენთვის ცნობილი ფორმით საფუძველი ჩაეყარა, როგორც სწავლებას მთავრობის ფუნქციონირების შესახებ. ეს სწავლება იყო შემადგენელი ნაწილი მეცხრამეტე საუკუნის ბოლოს წამოწყებული მთავრობის საქმიანობის რეფორმისა. მეცნიერებისა და პრაქტიკოსების უმეტესობა ამ ქვეყანაში სახელმწიფო მმართველობის შესწავლის პირველ მიზანმიმართულ ნაბიჯებს 1887 წლით ათარიღებს, როდესაც ვუდრო ვილსონმა (მაშინ მეცნიერმა, მოგვიანებით კი, პრეზიდენტმა) ამ თემაზე ნარკვევი დაწერა. მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო დროს ზოგი მკვლევარი ეჭვქვეშ აყენებს ვილსონის გავლენას ამ სფეროზე, უდავოა რომ მისი ნარკვევი ამერიკული სახელმწიფო მმართველობის სიმბოლური დასაწყისია.

ვილსონის ნარკვევი რეფორმისტული და ძალიან პრაქტიკული ბუნებისაა. იგი გვიჩვენებს 1880-იანი წლების ბოლოს მთავრობის ზოგიერთი წევრის არაეფექტიან მუშაობას, ღია კორუფციას და მთავრობის ადმინისტრაციას ამ პრობლემების გადაჭრის გზებს სთავაზობს. ვილსონი ამტკიცებდა, რომ მკვლევარები და პრაქტიკოსები ძირითადად პოლიტიკურ ინსტიტუტებს (კონგრესი ან პრეზიდენტის ინსტიტუტი) აქცევდ-

ნენ ყურადღებას და უმნიშვნელო ყურადღებას უთმობდნენ ადმინისტრაციულ საკითხებს, ანუ იმას თუ როგორ მუშაობს მთავრობა. ამის შედეგად, ვილსონის აზრით, „უფრო რთული ხდება კონსტიტუციის გამოყენება, ვიდრე მისი შექმნა“ (Wilson, 1887, გვ. 200). ვილსონს სურდა სამთავრობო ორგანიზაციების მუშაობა უფრო სასარგებლო გამხდარიყო. ის თვლიდა, რომ ასეთი ორგანიზაციები უკეთ იმუშავებდნენ, თუ მაგალითად აიღებდნენ კერძო სექტორისთვის დამახასიათებელ, ეფექტური და „საქმიანი“ მოქმედებისადმი მისწრაფებას. ვილსონი იმ პერიოდში წერდა, როცა ბიზნესი, ინდუსტრია და ტექნოლოგია სწრაფად და ახალი მიმართულებებით ვითარდებოდა. სხვების მსგავსად, ის ბიზნესის განვითარების მენეჯერული ფილოსოფიით მოიხიბლა, რომელსაც ავითარებდა ბიზნესი. მათ შორის, ვილსონს განსაკუთრებით ხიბლავდა ძალაუფლების ინტეგრირებული და ცენტრალიზებული ადმინისტრაციული სტრუქტურის თავში მყოფი ერთიანი ავტორიტეტის ხელში მოქცევის იდეა. მისი რეკომენდაცია მკაცრი აღმასრულებლის შექმნის შესახებ დღესაც გამოძახილს პოულობს მეცნიერებში (და მმართველ წრეებში!).

ადამიანები, რომლებიც ჩაერთნენ ვილსონის მიერ წამოწყებულ განხილვაში თუ რა არის სახელმწიფო მმართველობა, პრაქტიკული ადამიანები იყვნენ, რომლებსაც ალელვებდათ ხელისუფლების სტრუქტურების რეფორმა და მათი ეფექტიანობა. იმავდროულად, ისინი სიფრთხილეს იჩენდნენ დემოკრატიული მმართველობის ცნების მიმართ. როგორ შეიძლება მიუსადაგო დემოკრატიის ღირებულებები, თავისუფლებისა და სამართლიანობის ხმამაღალი იდეალების ჩათვლით, ხელისუფლებასა და საზოგადოებას? ლეონარდ დ. უაიტი, ძველი დროის ერთ-ერთი ყველაზე სერიოზული მკვლევარი წერდა: „სახელმწიფო მმართველობის სწავლება... უნდა დავაკავშიროთ პოლიტიკური თეორიის ისეთ განზოგადებულ საკითხებთან როგორცაა სამართლიანობის, თავისუფლების, კანონმორჩილებისა და პიროვნების საქმიანობაში სახელმწიფოს როლი“ (White, 1948, გვ. 10). როგორც ვნახავთ, სახელმწიფო მმართველობის სფეროში დღესაც აქტუალურია მოქმედების შედეგიანობის და დემოკრატიულ ღირებულებებთან თავსებადობის საკითხი.

დემოკრატიის ღირებულებები

დემოკრატიული ღირებულებების მიმართ ვალდებულებები ქვეყანაში საჯარო და არაკომერციული ორგანიზაციების მუშაობაზე აშკარად ზემოქმედებს და ამიტომ სასარგებლო იქნება დემოკრატიულ მართვასთან დაკავშირებული ზოგიერთი საკვანძო საკითხის განხილვა. ტერმინ დემოკრატიას ბერძნული ფესვები აქვს და ორი ნაწილისგან შედგება: *demos* ნიშნავს „ხალხს“ და *kratis* ნიშნავს „ხელისუფლებას“. ზოგადად, დემოკრატია გულისხმობს პოლიტიკურ სისტემას, რომელშიც ბატონობს ხალხის