

სახელმწიფო საწარმოთა მართვის აპტუალური საკითხები

დავით ნარმანია

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის
თსუ-ის პროფესორი

სახელმწიფო/საჯარო საწარმოები საჯარო სერვისების მიწოდების მნიშვნელოვანი რგოლია. ისინი სხვადასხვა მახასიათებლებით მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან კერძო საწარმოებისგან. სახელმწიფო საწარმოები, როგორც საჯარო სერვისის მიწოდებელი ერთეულები, მართვის სპეციფიკურ მიდგომას საჭიროებენ. ასეთ საწარმოთა მართვის ეფექტიანობის შესაფასებლად გამოიყენება სხვადასხვა მაჩვენებლები და ინსტრუმენტები. ეფექტიანი მენეჯმენტი გულისხმობს მართვის ფუნქციების (დაგეგმა, ორგანიზაცია, მოტივაცია, ხელმძღვანელობა და კონტროლი) ეფექტიან გამოყენებას. ამასთან, ცალკე შესწავლას ექვემდებარება ამ ფუნქციების რეალიზაციის ინსტრუმენტები და ფუნქციური ქვესისტემები (HR, კომუნიკაცია, მარკეტინგი, ფინანსური და ოპერაციული მენეჯმენტი). საჯარო საწარმოებს ხშირ შემთხვევაში მოეთხოვებათ გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება, ასევე კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობა.

საკვანძო სიტყვები: სახელმწიფო საწარმო; მენეჯმენტი; სერვისის მიწოდება; ეფექტიანობა.

სახელმწიფო საწარმოთა არსი მახასიათებლები

ნებისმიერი ორგანიზაციის, დაწესებულების თუ ერთეულის ეფექტიანი მუშაობა მხოლოდ გამართული მენეჯმენტის პირობებშია შესაძლებელი. გამართული მენეჯმენტი გულისხმობს როგორც მართვის სისტემის გამართულობას, ასევე კვალიფიციური მენეჯერების არსებობას. ეფექტიანი მენეჯმენტი სჭირდებათ როგორც კერძო ორგანიზაციებს, ასევე საჯარო (სახელმწიფო/ მუნიციპალური) საწარმოებს.

თანამედროვეობაში ხშირია კამათი იმაზე, კონკრეტული საჯარო ფუნქციის შესასრულებლად სახელმწიფო/მუნიციპალური საწარმო უნდა არსებობდეს თუ მოხდეს მისი განსახელმწიფოებრიობა ან ფუნქცია შესასრულებლად გადაეცეს კერძო სექტორს ან კიდევ მოხდეს საკუთრივ საწარმოს მართვის უფლებით გადაცემა.

ამასთან, სახელმწიფო თავისი ფუნქციების რეალიზებას ახდენს როგორც საჯარო დაწესებულებების მეშვეობით (სამინისტროები, უწყებები, სსიპ-ები), ასევე სახელმწიფო და მუნიციპალური საწარმოების მეშვეობით (უმეტესად შპს-ები და სააქციო საზოგადოებები).

ერთ-ერთი გავრცელებული მიდგომის მიხედვით ითვლება, რომ სახელმწიფო/მუნიციპალური საწარმო (სხვაანაირად მას საჯარო საწარმოებს უწოდებენ, ინგლ. Public Enterprise) უფრო ეფექტიანად მიაწვდის სერვისს, ვიდრე ამას კერძო საწარმო გააკეთებდა. თუმცა არსებობენ ამის მოწინააღმდეგეებიც. ხშირია დებატები იმაზე, საჯარო საწარმო უფრო ეფექტიანად (უფრო ხარისხიან პროდუქციას უფრო დაბალ ფასად) აწვდის სერვისს მოსახლეობას თუ კერძო საწარმო. თუ კერძო სჯობს საჯარო საწარმოს, მაშინ შესაძლოა საჯარო საწარმოს პრივატიზაცია მოხდეს. არსებობს საჯარო საწარმოს კერძო საწარმოსთვის მართვის უფლებით გადაცემის ფორმაც, როცა საკუთრება რჩება სახელმწიფო/მუნიციპალური, ხოლო სერვისის მიწოდებას ახორციელებს კერძო კომპანია. ამასთან ერთად, გავრცელებულია საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფორმაც (PPP), როცა კონკრეტული საჯარო ფუნქციის შესრულება ხორციელდება კერძო კომპანიის მხრიდან, მასთან სპეციალურად გაფორმებული კონტრაქტის საფუძველზე.

საჯარო საწარმოების შექმნის ან შენარჩუნების არგუმენტად არსებობს რამდენიმე ფაქტორი, რომელიც ერთიანდება ოთხ ძირითად ჯგუფში:

1. იდეოლოგიური პირობა;
2. პოლიტიკური თუ ეკონომიკური ძალაუფლების შექმნა-კონსოლიდაცია;
3. ისტორიული მემკვიდრეობა და ინერცია;
4. ეკონომიკურ პრობლემებზე პრაგმატული პასუხისმგებლობა (Leroy P.J. 2009, p.17).

პარალელურად გავრცელებული მიდგომით, ზოგიერთ სფეროში სახელმწიფო/მუნიციპალური კომპანიის არსებობა აუცილებელია. მაგრამ ეს გამართლებულია იმ შემთხვევაში, როცა სახელმწიფო/მუნიციპალური საწარმოს ეფექტიანი მენეჯმენტი ხორციელდება. ეს უკანასკნელი კი გულისხმობს შეზღუდული საჯარო რესურსების პირობებში მაქსიმალურად მეტი საჯარო პროდუქტის შექმნას ისე, რომ მოხდეს მათი დროული, ხარისხიანი და დაბალი ფასით მიწოდება. სახელმწიფო/მუნიციპალური საწარმოების ეფექტიანი მენეჯმენტი სერვისების ეფექტიან მიწოდებას გულისხმობს და საბოლოო ჯამში კმაყოფილი რჩება მომხმარებელი - ქვეყნის ადგილობრივი მოსახლეობა.

საჯარო საწარმოები, როგორც ადგილობრივი სერვისის მიმწოდებელი ერთეულები, მართვის სპეციფიკურ მიდგომას საჭიროებენ. ერთი მხრივ, ისინი გარკვეულ კომერციულ საწყისებზე დაფუძნებული ორგანიზაციე-

ბია (როგორც შპს, სააქციო საზოგადოება და ა.შ.), მეორეს მხრივ კი მართვის განსხვავებული სტილი აქვთ (მაგ. შესაძლოა ჰყავდეთ სახელმწიფო/მუნიციპალური სამეთვალყურეო საბჭო) და განსხვავებულია ბიუჯეტის ფორმირების წყაროებიც (შესაძლოა ჰქონდეთ როგორც საბიუჯეტო დაფინანსება, ასევე სატარიფო და კომერციული შემოსავლები). ამიტომაც, მუნიციპალური საწარმოები ე.წ. ჰიბრიდულ წარმონაქმნებად იწოდებიან და მათი შესწავლა მულტი-დისციპლინურია (Leroy P.J. 2009, p.1).

სახელმწიფო საწარმოთა ეფექტიანი მენეჯმენტი

სახელმწიფო/მუნიციპალურ საწარმოთა ეფექტიანობის შესაფასებლად გამოიყენება ისეთი მაჩვენებლები და ინსტრუმენტები, როგორიცაა: მოგება-ზარალის თანაფარდობა, დანაკარგების მინიმიზაცია, გარე აუდიტი, სოციალური პასუხისმგებლობა და სხვა. შედარებით რთული ანალიზის ფორმაა მონაცემთა შემუშავების ანალიზი (Data Envelopment Analysis - DEA), რომელიც არის არაპარამეტრული მეთოდი ოპერაციულ კვლევებში და ეკონომიკაში. ის ეფუძნება 50 შეფასებად ინდიკატორს და გამოიყენება წარმოების ზღვრების შეფასების მიზნით[12]. საბოლოო ჯამში კი ეფექტიანობა ჯამური შეწონილი მიღებული შედეგის ჯამურ შეწონილ ჩადებულ რესურსებთან თანაფარდობაში გამოიხატება:

$$\text{ეფექტიანობა} = \frac{\text{მიღებული შედეგების შეწონილი ჯამი}}{\text{ჩადებული რესურსების შეწონილი ჯამი}}$$

არსებული პრაქტიკით, გამოიყოფა ეფექტიანობის შემდეგი ძირითადი მაჩვენებლები:

- **სამუშაოს/პროდუქციის ხარისხიანი მიწოდება** - მაგალითად, დასახლებაში ასფალტის საფარის ხარისხიანი დაგება, მიწისქვეშა კომუნიკაციების მოწესრიგებით და მაქსიმალური ექსპლუატაციის ვადით. ამისათვის მნიშვნელოვანია სახელმწიფო/ მუნიციპალიტეტმა განახორციელოს შესრულებული სამუშაოს ხარისხის ეფექტიანი კონტროლი და ამის მიხედვით აუნაზღაუროს სახელმწიფო/მუნიციპალურ კომპანიას შესრულებული სამუშაოს ღირებულება;
- **სერვისის მაქსიმალურად დაბალ ფასში მიწოდება** - მაგალითად, დასუფთავების, მგზავრთა გადაყვანის ან განათების სერვისის მიწოდება მაქსიმალურად დაბალი კომუნალური ტარიფებით. თუმცა, დაბალი ტარიფებით ხარისხიანი სერვისის მიწოდება ყოველთვის როდი ხერხდება. ამიტომაც, მნიშვნელოვანია მომსახურების ტარიფები დადგინდეს ისე, რომ სახელმწიფო/მუნიციპალურმა კომპანიამ შემოსოს დანახარჯების ამოღება და მინიმუმ უზარალობის წერტილამდე გასვლა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, სახელმწიფოს/მუნიციპალიტეტს მოუწევს კომპანიის ბიუჯეტიდან სუბსიდირება;
- **სერვისის დროული მიწოდება** - მაგალითად, სახელმწიფო/მუნიციპალურ კლინიკაში მოსახლეობის აცრების ჩატარება ისეთ დროს, რაც ზუსტად განსაზღვრულია ამა თუ იმ დაავადების პრევენციისთვის. ამისათვის მნიშვნელოვანია პოლიკლინიკამ იცოდეს ჯანდაცვის დაწესებულებიდან მოსალოდნელი დაავადებების შესახებ და ჰქონდეს აცრების საკმარისი მარაგი;
- **სერვისის ხელმისაწვდომობა** - მაგალითად, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების ბუნკერების დასახლებასთან მაქსიმალურად ახლოს განთავსება და რაც შეიძლება ხშირად დაცლა (ნარჩენების გადამამუშავებელ ქარხანაში გატანა). მნიშვნელოვანია, რომ მოსახლეობას არ აწუხებდეს სუნი და არ მოხდეს ნაგვის ბუნკერების გადავსება.

ჩვეულებრივი, კერძო საწარმოებისგან განსხვავებით, სახელმწიფო/მუნიციპალურ საწარმოებს რამდენიმე მახასიათებელი გააჩნია, რაც გასათვალისწინებელია კვლევის პერიოდში ეფექტიანობის შეფასებისას:

- ისინი დაფუძნებულნი არიან საჯარო სამართლის დაწესებულების მიერ (მთავრობა, სამინისტრო, მუნიციპალიტეტი);
- სამეთვალყურეო საბჭო და მთავარი ხელმძღვანელი (CEO) მტკიცდება/ინიშნება სახელმწიფოს-/მუნიციპალიტეტის მხრიდან;
- აუცილებლად უნდა ეწეოდეს საჯარო სერვისის მიწოდებას. კერძო სერვისის მიწოდება საჯარო საწარმოს მიერ ბაზარზე კონკურენციის შეზღუდვად მიიჩნევა და არაა მიზანშეწონილი;
- სახელმწიფო/მუნიციპალური საწარმო ანგარიშვალდებულია დამფუძნებლის (სამინისტროს/მუნიციპალიტეტის) წინაშე;
- საჯარო საწარმოს შემოსავლები და ხარჯები შესაძლოა სრულად ან ნაწილობრივ იყოს საჯარო, გამომდინარე მისი საჯარო ხასიათიდან;
- საჯარო საწარმოს მოეთხოვება გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება, ასევე კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობა;
- საჯარო საწარმოს აუდიტი და კონტროლი ხორციელდება სახელმწიფოს/ მუნიციპალიტეტის მხრიდან. თუმცა, სახელმწიფოს/მუნიციპალიტეტის მოწვევით აუდიტი შესაძლოა ჩატარდეს დამოუკიდებელმა აუდიტმა სპეციალური მეთოდოლოგიის საფუძველზე[13].

ამასთან, ეფექტიანი მენეჯმენტი გულისხმობს ასევე მართვის ფუნქციების (დაგეგმა, ორგანიზაცია, მოტივაცია, ხელმძღვანელობა და კონტროლი) ეფექტიან გამოყენებას. ამასთან, ცალკე შესწავლას ექვემდებარება ამ ფუნქციების რეალიზაციის ინსტრუმენტები და ფუნქციური ქვესისტემები (HR, კომუნიკაცია, მარკეტინგი, ფინანსური და ოპერაციათა მენეჯმენტი).

საჯარო საწარმოებს ხშირ შემთხვევაში მოეთხოვებათ გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება, ასევე კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობა. ეს გამოწვეულია იმით, რომ ისინი უშუალოდ მოქალაქეებს აწვდიან მუნიციპალურ სერვისებს და რიგ შემთხვევებში ფინანსდებიან მოქალაქეთა გადახდილი გადასახადებით. ამიტომაც მუნიციპალური საწარმოები ხშირად აქვეყნებენ თავიანთ ნაერთ ფინანსურ მაჩვენებლებს, აუდიტის აქტებს და წლიურ ანგარიშებს, საჯაროს ხდიან სხვადასხვა ღონისძიებებს და მიღწეულ შედეგებს.

საჯარო და კერძო საწარმოებს ერთნაირი აქვთ გადასახადები და მოსაკრებლები. სხვა შემთხვევაში დისკრიმინაცია და არათანაბარი კონკურენცია იქნება ბაზარზე. დაუშვებელია რომელიმე მუნიციპალური საწარმო ჩადგეს სხვებისგან განსხვავებულ საგადასახადო-საფინანსო რეჟიმში. განსხვავებულ/დისკრიმინაციულ მიდგომებს ეწინააღმდეგება ევროპული დირექტივებიც.

ლიტერატურა:

1. ლაზარაშვილი თ., მელაშვილი მ. (2015), სახელმწიფო საწარმოების მართვის თავისებურებანი საქართველოში და ეფექტიანობის ამაღლების გზები, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.
2. ცუხიშვილი ნ., ზუაძე ს. (2016), სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების მართვა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება საქართველოში, საია, IDFI.
3. სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი, (2015), სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.
4. სახელმწიფო საწარმოები საქართველოში და მათი ეფექტიანობა: სოფლის მეურნეობის დარგის ანალიზი (2014), IDFI.
5. საქართველოს სახელმწიფო საწარმოები: გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და კორუფციის პრევენცია (2016), Transparency International – Georgia.
6. **Bart V., Genugten M., Thiel S.** (2017), The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review, Local Government Studies, Vol: 43, No5.
7. **Joshua G.** (2014), State-Owned Enter Owned Enterprises: Justifications, Risks, and Reform, IMF Institute.
8. **Kim C, Ali Z.** (2017), Efficient Management of State-Owned Enterprises: Challenges and Opportunities, ADB Institute.
9. **Leroy P.J.** (2009), Public enterprise in less-developed countries, Cambridge university press.
10. **Narmania D.** (2018), Efficient Management of Municipal Enterprises, European Journal of Multidisciplinary Studies, Vol.7, No.2, pp. 73-76.
11. **Shirley M.** (1983), Managing State-Owned Enterprises, World Bank, WP 577.
12. Efficiency Evaluation of the Municipal Management of Public Services of Water Supply, Sanitary Sewerage and Solid Waste (2014), *International Journal of Engineering & Technology IJET-IJENS*, Vol:14 No01, p. 43.
13. In-Depth Guide to Public Company Auditing: The Financial Statement Audit (2011), The Center for Audit Quality, Washington DC.
14. Risk Management by State-Owned Enterprises and their Ownership (2016), OECD.
15. State-Owned Enterprises Catalysts for public value creation? (2005), PWC.

Actual Matters of Public Enterprises' Management

Davit Narmania

Professor

Ivane Javakhishvili Tbilisi state university

S u m m a r y

State/public owned enterprises are important entities in public service delivery. They differ significantly from the private enterprises. State owned enterprises, as a public service providers, need a specific management approach. Various indicators and tools are used to assess the efficiency such enterprises. Efficient management means efficiency using of managerial functions (planning, organization, motivation, leading and control). Additionally, instruments and functional subsystems (HR, communication, marketing, financial and operations management) for those function realization need separate study. There are often required transparency and accountability by public enterprises, as well as corporate social responsibility (CSR).

Key words: State Enterprise; Management; Service Delivery; Efficiency.