



ეკონომიკური რეფორმა: ანალიზი, პროგნოზები, პარამეტრები



რეფორმების არსი და ეფექტური მართვის სტრატეგიები

ლია გიგაური

საქართველოს საპატრიარქოს წმინდა ანდრია
პირველწოდებულის სახელობის ქართული უნივერსიტეტის
ეკონომიკისა და ბიზნესის მართვის დოქტორანტი
სპეციალობა: ბიზნესის ადმინისტრირება

რეზიუმე

ბოლო ათწლეულის განმავლობაში ჩვენი ქვეყნის ეკონომიკური, საგანმანათლებლო თუ საზოგადოებრივი ცხოვრებისა და საქმიანობის სხვადასხვა სფერო უპრეცედენტოდ მრავალმხრივი, მრავალფეროვანი, მასშტაბური და პერმანენტული რეფორმებით არის გამორჩეული. მიუხედავად იმისა, რომ სხვადასხვა დარგსა და სფეროში რეფორმების შედეგად ცალკეული მიმართულებებით მიღწეულია მნიშვნელოვანი წინსვლა და ხელშესახები შედეგები, მთელი რიგი სოციალური თუ ეკონომიკური მიმართულებები კვლავ რთული გამოწვევების წინაშე დგას და ახალი რეფორმების განხორციელებას საჭიროებს. ამდენად, რეფორმების ეფექტური მართვა აქტუალურ საკითხად რჩება.

წინამდებარე სტატიის მიზანი არის არა ერთი რომელიმე სფეროს რეფორმების ანალიზი, არამედ რეფორმების ეფექტურად მართვის მეთოდებისა და სტრატეგიების შესახებ არსებული ცოდნის თავმოყრა და გაანალიზება. *რეფორმების მართვის პროცესი* ინიცირების (მიზნების ფორმირების) დონეზე იწყება და *მნიშვნელოვანია* განხორციელების ყველა ეტაპზე, მათ შორის, საზოგადოებასთან კომუნიკაციის, შედეგების შეფასებისა და მდგრადობის შენარჩუნების აქტივობების ნაწილშიც. რეფორმების ეფექტიანი მართვის მისაღწევად კრიტიკულად მნიშ-

ვნელოვანია პროგრესის მონიტორინგი ცვლილებების მიმდინარეობისას და შუალედური შედეგების შეფასება, რათა თავიდან იქნას აცილებული ჩავარდნები, გადახვევები, განმეორებითი ხასიათის პრობლემები, არსებითი ხასიათის იმპროვიზაციები და მიზნების მრავალჯერადად გადასინჯვა, რასაც ნეგატიურ შედეგებამდე მივყავართ და სისტემის სტრუქტურებში, ბენეფიციარებში, პარტნიორ ინსტიტუციებსა და საზოგადოების სხვადასხვა წრეში არასტაბილურობის შეგრძნება და რეფორმების მიმართ უნდობლობა მოაქვს.

საკვანძო სიტყვები: რეფორმა, სტრუქტურული რეფორმები, რეფორმების მართვა, რეფორმების მონიტორინგი.

შესავალი

ოცდამეერთე საუკუნე ცვლილებების განსაკუთრებულად სწრაფი ტემპით ხასიათდება. ტექნოლოგიებისა და გლობალიზაციის საუკუნეში ეკონომიკის, მართვის, საზოგადოებრივი ურთიერთობების, ცხოვრებისა და მუშაობის თითქმის ყველა სფეროში ცვლილებები და ტექნოლოგიური განვითარება გახდა მათი არსებითი მახასიათებელი. სახელმწიფო სისტემის უმთავრესი გამოწვევა არა მარტო ცვლილებების იდენტიფიცირება და მათზე რეაგირება, არამედ წინასწარ განჭვრეტა. მაგალითად, განათლების სისტემის ამოცანას არ წარმოადგენს, შეეგუოს ცვლილებებს ან ადეკვატური, ეფექტური და დროული რეაგირება მოახდინოს მასზე, არამედ მათი გენერატორი უნდა იყოს და ეკონომიკის გაძლიერებისა და ინოვაციების მამოძრავებელ ძალად უნდა იქცეს.

ტექნოლოგიები და ცოდნაზე დაფუძნებული ეკონომიკის განვითარება, პროგრესისა და კეთილდღეობისკენ ქვეყნის მისწრაფება ახალ მოთხოვნებს აყენებს არა მხოლოდ განათლების წინაშე, არამედ გამოწვევებს უქმნის სხვადასხვა სოციალურ და ეკონომიკურ სისტემებს, ხდება ადამიანური კაპიტალის ხარისხის კრიტერიუმების – ცოდნის, უნარებისა და ღირებულებების ტრანსფორმაცია.

ციფრულმა ტექნოლოგიურმა პროგრესმა ცოდნის შექმნისა და დაგროვების პროცესი ძალიან დააჩქარა. მან ცვლილებები გამოიწვია არა მარტო სანარმოო პროცესებში, არამედ პერსონალურ ურთიერთობებში. ინფორმაციის გაცვლის პროცესი გაადვილდა, მრავალფეროვანი და სწრაფი გახდა. ამასთანავე, აშკარა გახდა ზოგიერთი სახის კომპეტენციების, მეთოდოლოგიების, ინფორმაციის სწრაფად მოძველება. მაგალითად, პროდუქტების, ტექნოლოგიების, საზოგადოების პრიორიტეტების, მართვის ტექნოლოგიების, პოლიტიკური მეთოდების და ა.შ. შესახებ ინფორმაცია აქტუალობას ძალიან სწრაფად კარგავს. იმისათვის რომ სხვადასხვა სისტემებმა ახალ გარემოსა და ინფორმაციასთან ადაპტირება მოახდინონ, საჭირო ხდება მთელი რიგი მიმართულებების შეცვლა, სისტემების რეფორმირება. დღის წესრიგში დადგა დარგებისა და სისტემის ტრანსფორმაციის სისტემატიური განვითარების აუცილებლობა, მიზნებისა და ამოცანების, სტრუქტურირების, ორგანიზების, მეთოდოლოგის, ადამიანური რესურსებისა და ტექნოლოგიების ინტეგრაციის მიმართულებით. არსებითად იცვლება სახელმწიფო სისტემისა და კერძო კომპანიების მართვის, დაფინანსების, ხარისხის უზრუნველყოფის სტრატეგიები. სწორედ ამიტომ *თანამედროვე ტურბუნენტულ სამყაროში კონკურენტულ უპირატესობად იქცა ცოდნა და მაღალი სააზროვნო უნარები და სწრაფად ცვალებად გარემოში ორიენტაციისა და დროული გადაწყვეტილებების მიღების პრიორიტეტული მექანიზმი გახდა.*

რეფორმების არსი

რეფორმა შეცვლას, ტრანსფორმაციას, გარდაქმნას ნიშნავს. ტერმინი „რეფორმა“ საზოგადოების მიერ რომელიმე პოლიტიკური ინსტიტუტის, პოლიტიკურ სუბიექტთა ურთიერთობებით ინიცირებული და წარმართული ისეთი გარდაქმნის პროცესის აღსაწერად გამოიყენება, რომელიც რომელიმე სახელმწიფო სისტემის ან პოლიტიკური გაერთიანების ფარგლებში ხორციელდება. სისტემის გარდაქმნის ან უკეთესი შედეგის მიღწევის

მიზნით „პოლიტიკური რეფორმები“ შეიძლება ინიცირებული იყოს გარკვეული ჯგუფების ან პოლიტიკური პარტიების, გნებავთ, მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ფენების მოთხოვნებით, მაგრამ ყველა შემთხვევაში წარიმართება სახელმწიფო ხელისუფლების უშუალო მონაწილეობით (შოურცე: მოხელის სამაგიდო ლექსიკონი / გაეროს განვითარების პროგრამა).

რეფორმის სახელით მოიხსენიებენ სახელმწიფო სისტემაში/სტრუქტურაში ცვლილებებთან დაკავშირებულ ნებისმიერ მიზანს. მენეჯმენტის დისციპლინაში ორგანიზაციის (ფირმის) მიერ ახალი იდეებისა და ქცევის მოდელების ათვისება განისაზღვრება როგორც ორგანიზაციული ცვლილებები (Ричард Л. Дафт. 2008, გვ. 432). წინამდებარე სტატიაში ერთი და იმავე მნიშვნელობით იქნება გამოყენებული ტერმინები „ცვლილებები“ – სისტემის შიდა და ორგანიზაციული ცვლილებების კონტექსტში ცვლილება და „რეფორმა“ – პოლიტიკურ და სტრუქტურულ კონტექსტში ცვლილება.

ერთსა და იმავე სისტემაში განხორციელებული რეფორმების ისტორიას თუ გადავხედავთ, ისინი სხვადასხვა ფორმას ატარებდა, რადგან რეფორმატორთა მიზნები და მოტივაცია განსხვავებული იყო, განხორციელების ხედვაც და რესურსიც სხვადასხვა ჰქონდათ. თუმცა ტენდენციებს თუ შევაფასებთ, სახელმწიფო რეფორმები, ძირითადად, ფოკუსირებულია არსებული სისტემის შეცვლაზე, რომელიც, ერთი მხრივ, მიმართულია შენატანების ცვლილებაზე, მეორე მხრივ, ინდივიდების შედეგებზე. მაგ., განათლების სისტემის რეფორმები მოსწავლის საგანმანათლებლო მიღწევაზე, ერთეულ მოსწავლეზე დანახარჯის შემცირებაზე იყო ორიენტირებული; ბავშვზე ზრუნვის სისტემის რეფორმა – მშობელთა მზრუნველობას მოკლებული, სოციალურად დაუცველი, ძალადობის მსხვერპლი, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე, მიუსაფარი ბავშვების ზრდისა და განვითარებისათვის უკეთესი სოციალური პირობების შექმნაზე, ბავშვთა დიდი ზომის სააღმზრდელო დაწესებულებებიდან ბავშვების მცირე ზომის ალტერნატიული ზრუნვის ფორმებში

მოთავსებაზე და სხვა.

არაერთხელ დაიწყო სახელმწიფო მართვის რეფორმირება. იგი, თანამედროვე გაგებით, არის ინსტრუმენტი, რომელიც ხელს უწყობს მთავრობებს, შეცვალონ არსებული ორგანიზაციული სტრუქტურები ან დაგეგმონ ახალი ორგანიზაციების ჩამოყალიბება, მოახდინონ ორგანიზაციული საზღვრების გადანაწილება და პასუხისმგებლობის გაფართოება/შეზღუდვა ან გარკვეული სტრუქტურული ერთეულების გაუქმება, დეცენტრალიზებული მართვის ახალ სტრუქტურულ მოდელებად ტრანსფორმირება..

რეფორმების სტრატეგია

თანამედროვე ცხოვრებაში ცვლილებების ტემპის გათვალისწინებით შეიძლება გავაკეთოთ დასკვნა, რომ სოციალური სისტემებისა თუ ინდუსტრიების უმრავლესობა თუ სტაბილურად არ ვითარდება, მაშინ მათ მდგომარეობაში რეგრესი ფიქსირდება. შესაბამისად, ნებისმიერი რეფორმა კრიზისის ვითარებაში აღმოჩნდება კარგად გააზრებული დანერგვის სტრატეგიისა და განხორციელების პროცესში სწრაფი და ეფექტური გადაწყვეტილებების გარეშე. რეფორმების სტრატეგიული დაგეგმვა არის ინსტრუმენტი, რომელიც ორგანიზაციას/სისტემას მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღებაში ეხმარება და სისტემურ განვითარებას უწყობს ხელს. „სტრატეგიული დაგეგმვა უკავშირდება არა მომავალ გადაწყვეტილებებს, არამედ იმ გადაწყვეტილების მომავალს, რომლებსაც დღეს ღებულობენ“ (პიტერ დრუკერი).

ძნელია რეფორმების წარმატებაზე ან არაეფექტურობაზე ისაუბრო რეფორმების მიზნების დასახვის, განხორციელების სტრატეგიების დაგეგმვის და მართვის პროცესების სიღრმისეული ანალიზისა და კვლევების გარეშე. ცხადია, ნებისმიერ დარგში სისტემური საბოლოო შედეგების განმსაზღვრელი არის მიზეზებისა და განმაპირობებელი ფაქტორების მთელი კომპლექსი, რომლებიც ერთმანეთთან ჯაჭვურად არიან დაკავშირებული.

დაგეგმვისას დაშვებული შეცდომები განხორციელებაზე ახდენს ზეგავლენას და პირიქით, განხორციელების პრობლემების შედეგად ხშირად სპონტანურად იცვლება გეგმები, რაც ნეგატიურად აისახება მიზნების მიღწევაზე. შედეგად, სისტემის ფუნქციონირება ორიენტირებული ხდება არა შედეგზე, არამედ პროცესების (ოპერაციების) განხორციელებაზე, რომელიც, შესაძლოა, სწრაფად ცვალებადი მრავლობითი მაკორექტირებელი გადანყვეტილებების მიღების შედეგად იმდენად აცდენილი იყოს მიზანს, რომ საერთოდ აღარ იძებნებოდეს მასთან კავშირი.

როდესაც რეფორმატორები ახალი ტიპის ინსტიტუციების (ან სისტემის) შექმნის ამოცანას ისახავენ, ისინი პირველ რიგში დაგეგმილ მიზანთან მისასვლელ ე.წ. „ტრაექტორიას“ ირჩევენ, რომელიც გარდაქმნის პროცესის შუალედური ინსტიტუციური მდგომარეობების თანამიმდევრობას წარმოადგენს (Polterovich .2001). როგორც ნესი, ინსტიტუციური განვითარებისა და რეფორმების გეგმები მიზნების, ამოცანებისა და მსხვილი აქტივობების დონეზე მუშავდება და არა დეტალურად .. შესაბამისად, რეფორმის ტრაექტორიის სხვადასხვა ნიშნულში შედეგები პროგნოზირებულიდან განსხვავდება. რეფორმის სტრატეგია არის ინსტრუმენტი, რომელიც რეფორმატორებს ამ „ტრაექტორიის“ სწორად კონსტრუირებაში ეხმარება. ალტერნატიული სტრატეგიების დამუშავებასა და შერჩევას განაპირობებს რეფორმირების საბოლოო შედეგის ხედვა: უნდა შეიქმნას ფუნდამენტურად ახალი ინსტიტუტები და თუ არსებულ მოდელში ან სისტემაშიუკვე გამოცდილი, წარმატებული ინსტიტუტების ტრანსპლანტაცია უნდა მოხდეს (Polterovich. (2001)).

რეფორმების სტრატეგიებიდან ყველაზე გავრცელებული ე.წ. „შოკის თერაპია“ გულისხმობს ინსტიტუტის (სისტემის) ერთმნიშვნელოვნად რადიკალურად შეცვლას, რომელიც რეფორმირების ყველა ეტაპზე „ხაფანგების“ ჩამოყალიბების მაღალი რისკის მატარებელია.(Hellman (1998)). ასეთი „ხაფანგები“ ეკონომიკურ, სოციალურ, ორგანიზაციულ, კულტურულ ფაქტორებს, რესურსებს, ადამიანების დამოკიდებულებებს,

ტექნოლოგიებს უკავშირდება და საბოლოო შედეგების მიღწევას აფერხებს, ან განხორციელების გეგმის ტრანსფორმაციის საჭიროებას აჩენს. ამასთან, ასეთი სტრატეგიის გარდაუვალი ეფექტია კორპორატიული კულტურის კრიზისი.

მეორე, ასევე გავრცელებული, ე.წ. „ახალი ინსტიტუციის მშენებლობის“ სტრატეგია არსებული ინსტიტუციის (სისტემის) ბუნებრივ, თანამიმდევრულ ევოლუციას გულისხმობს, რაც დროში უფრო ხანგრძლივია, ვიდრე „შოკის თერაპია“, მაგრამ ნაკლებად მტკივნეულად მიმდინარეობს. მცირე ნაბიჯებით ტრანსფორმირება შეიძლება იმდენად გახანგრძლივდეს, რომ მიღწეულ შედეგს ეფექტი აღარ ქონდეს. არსებობს რისკი, რომ რეფორმირების პროცესი ოპერაციებსა და დეტალებზე ორიენტირებული გახდეს.

რეფორმირების სტრატეგიის შერჩევისას გასათვალისწინებელია დაფინანსების გარანტიები ა და რიკების ეფექტური დაზღვევის და მართვის გემის მომზადება. წინააღმდეგ შემთხვევაში „ტრაექტორიის“ ბოლო წერტილამდე მისვლის კრიზისი რეალურია.

გასათვალისწინებელია, რომ სისტემური რეფორმების ფარგლებში ცვლილებების ნაწილი მასშტაბურია, ნაწილი კი – სპეციალიზირებული, ნაწილი – უმნიშვნელო, ნაწილი ცვლილება რეალურია, ნაწილი - წარმოსახვითი, ნაწილი დაგეგმილია, ნაწილი - დაუგეგმავი, ნაწილი კონტროლირებადია, ნაწილი - არაკონტროლირებადი, ნაწილი თანმდევი ან გაუთვალისწინებელი, ამიტომ რეფორმის ინიციატორებს და ლიდერებს უნდა ქონდეთ სრული სურათის ხედვის შესაძლებლობა და მზაობა, რომ საქმიანობის ყველა სფეროში, სტრატეგიებსა და ოპერაციებში, ინფორმაციულ სისტემებში, სერვისებისა და პროდუქტების სასიცოცხლო ციკლებში, პერსონალის მართვაში, ხელმძღვანელობის მეთოდებსა და პოზიციებში, ტექნოლოგიებში, თანამშრომელთა, სამიზნე ჯგუფებისა და პარტნიორების დამოკიდებულებებში და ა.შ. ცვლილებები გარდაუვალია.

რეფორმის სტრატეგია არის ორგანიზების მეთოდებისა და მოკლევადიანი და გრძელვადიანი გეგმების კომბინაცია, რომელიც მიმართულია საზოგადოების/მომხმარებელთა მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებისა და სისტემური და /ან ორგანიზაციული მიზნების მიღწევისაკენ. რეფორმების მიზნების ჩამოყალიბება-განხორციელების პროცესში საჭიროა განისაზღვროს ყველა სფეროსა და ეტაპის ინფორმაციის მოგროვების, ანალიზისა და დაგეგმვის, ანგარიშგების, მონიტორინგისა და შეფასების სტრატეგიები.

მასშტაბური და ხანგრძლივი რეფორმების გატარების საჭიროებისას პრიორიტეტების განსაზღვრა და ეტაპებად დაწინაურება, შუალედური მიზნებისა და ამოცანების მკაფიოდ ჩამოყალიბება და დროში თანამიმდევრულად გაწერა მიიჩნევა დაგეგმვის საუკეთესო ფორმად. რადგან, როდესაც რეფორმები წლების განმავლობაში დაუსრულებლად მიმდინარეობს და დასახული შედეგები არ ფიქსირდება, ფართე თუ პროფესიულ საზოგადოებაში და სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფების ნეგატიურ დამოკიდებულებას, უნდობლობასა და უიმედობის განწყობას აჩენს.

მნიშვნელოვანია, თითოეულმა სისტემამ კარგად გააანალიზოს მის წიაღში განხორციელებული რეფორმების ისტორია. ახალი რეფორმების დაგეგმვამდე უნდა მოხდეს უკვე დასრულებული რეფორმების არა მხოლოდ საბოლოო შედეგების შეფასება, არამედ საჭიროა გაანალიზდეს რეფორმების პირდაპირი და თანმდევი ეფექტები, განხორციელების მართვის ეფექტიანობა, ცვლილებებისთვის შერჩეული სტრატეგიები და ხელშემწყობი მექანიზმები, ინსტიტუციური გარემო და გარე ფაქტორების ზემოქმედების ხარისხი, რესურსული უზრუნველყოფა, დაფინანსების ადეკვატურობა.

რეფორმების ზეგავლენა

რეფორმები ყველა სფეროში მტკიცებულად იწყება, რამდენადაც საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფის მოლოდინები და ხედ-

ვები რეფორმასთან დაკავშირებით მკვეთრად დიამეტრულია. გარდა ამისა, მიუხედავად იმისა, რომ ხელისუფლებები დიდ მნიშვნელობას ანიჭებენ რეფორმის შედეგებს და, შესაბამისად, დიდი ფინანსური და ადამიანური რესურსი იხარჯება მართვისა და პრაქტიკის სხვადასხვა ასპექტის დაგეგმვის, რესურსების მობილიზებისა და პროცესების მომზადების, მიმდინარეობის და რისკების მართვის, მონიტორინგის, შედეგების გაზომვისას, რეფორმების შედეგები ყოველთვის მაინც არ არის დაგეგმილის ეკვივალენტური. ბევრმა პროგრესულმა რეფორმამ ვერ შეძლო იმ შედეგების მიღწევის უზრუნველყოფა, რისთვისაც გატარდა ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე. მაგალითად, საქართველოს ზოგადი განათლების რეფორმა 2005 წლიდან აქცენტირებას მოსწავლეების მიღწევებზე აკეთებდა, რომელიც დღემდე გამოწვევად რჩება. სახელმწიფო და საერთაშორისო შეფასებებში საქართველოს მოსწავლეების შედეგები საშუალო საერთაშორისო შეფასებაზე დაბალია წიგნიერებაში, საბუნებისმეტყველო მეცნიერებებსა და მათემატიკაში. მეორე მაგალითად შეიძლება სოციალური დახმარების სისტემის რეფორმის მოტანა, რომლის მიზანი ისეთი პროგრამისა და მონაცემთა ბაზის შექმნა იყო, რომელიც სოციალური დახმარების მიზანმიმართულ და საჭიროების მიხედვით განაწილებას უზრუნველყოფდა, თუმცა ახალი პრინციპით დახმარებების გადანაწილებამ მეტი ნეგატიური დამოკიდებულება შეუქმნა დახმარების საჭიროების მქონე სოციალურად დაუცველ მოსახლეობას.

- სხვადასხვა რეფორმის ანალიზის პროცესში იკვეთება ერთნაირი შეცდომები : რეფორმის განხორციელებისას მეტია პროცესის წარმართვასა და ცალკეული აქტივობების/პროცედურების განხორციელებაზე ორიენტირება და ნაკლები - შედეგების მიღწევაზე.

- რეფორმირების პროცესების დასრულების შემდგომ რეფორმატორები ხშირად ხელშესახებ შედეგებს ვერ დებენ.

- შედეგები უფრო თვალსაჩინოა და აღიარებული სტრუქტურული რეფორმების დროს, თუ მხოლოდ აღნიშნული ერთი

მიმართულებით იქნება შეფასებული და არა სისტემურ შედეგებთან კავშირში.

- ამასთან, რეფორმატორები ნაკლებ დროს უთმობენ რეფორმის მოსალოდნელი შედეგების შესახებ ყველა დაკავშირებული და ჩართული პირებისა და ბენეფიციარის სრულფასოვნად ინფორმირების საკითხს, რაც წინმსწრებად ნეგატიურ შეფასებებს და რეფორმის რისკების დისკრედიტაციის რისკს აჩენს.

მასშტაბური და სისტემური რეფორმების ეფექტიანობისთვის მნიშვნელოვანია მთელი რიგი კომპონენტების კომპლექსი:

- რეფორმის შედეგების მკაფიო ხედვა;
- მიზნების დასახვა, რომელსაც საზოგადოების პროგრესული ნაწილი ეთანხმება და აღიარებს;
- გრძელვადიანი სტრატეგიული გეგმა;
- რეალისტურ დროში განერილი სამოქმედო გეგმები;
- რელევანტური დაფინანსება;
- სტრატეგიაზე მორგებული, კარგად სტრუქტურირებული სისტემა, და კოორდინაციის მექანიზმები;
- შესაბამისი კომპეტენციისა და მაღალი მოტივაციის ადამიანური რესურსები;
- ანგარიშვალდებულებების და მონიტორინგის გამართული სისტემა.

რეფორმის ყოველ ეტაპზე მიღწეული პროგრესის შეფასების ეფექტური მექანიზმების შემუშავება და ამოქმედება არის წარმატებული განხორციელების მნიშვნელოვანი კომპონენტი. ამავდროულად, პერიოდულად უნდა გაანალიზდეს რეფორმების მართვის ეფექტიანობა და მიღწეული შედეგები.

რეფორმების გარემო

რეფორმების მომზადება გარემოს ანალიზით იწყება. რეფორმების გარემოს ანალიზის მიზანია, გამოავლინოს ყველა გარე პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური, ტექნოლოგიური, სამართლებრივი, რესურსული და კულტურული ფაქტორები,

რომლებმაც, შესაძლოა, გავლენა მოახდინოს რეფორმების განხორციელებაზე. საჭიროა წინასწარ შეფასდეს ის რისკები, რომლებსაც შექმნის გამოვლენილი ფაქტორები რეფორმების განხორციელების სხვადასხვა დონეზე. საჭიროა გაანალიზდეს საკანონმდებლო, სოციალ-ეკონომიკური, ტექნოლოგიური განვითარების ფაქტორების ზემოქმედების შედეგები.

რეფორმების გარემოს შეფასებას ეფუძნება როგორც წამყვანი სტრატეგიული ცვლილებები, ისე ოპერატიული ცვლილებები. ასევე, შედეგის მიღწევასთან დამაკავშირებელი ადამიანური რესურსების, როგორც ყველაზე ღირებული აქტივების განვითარება, ცვლილებების მართვაში არებული პასუხისმგებლობებისა და ვალდებულებების ხარისხი (ლინჩი, 2005: P768).

მნიშვნელოვანია ცვლილების პოლიტიკური განზომილება (ბერნსი, 1996: P316). გასათვალისწინებელია ცვლილებების გარემოს ტურბულენტობა და დაცვითი სტრატეგიის განხორციელების დასაბუთება. არავითარი გარანტია არ არსებობს, რომ სწავლება, რომელიც ორგანიზაციული განვითარების მიზნით განხორციელდა, კრიზისისთვის იქნება შესაბამისი (ლინჩი, 2005: P772).

რეფორმები მოითხოვს ახალი პროდუქტის შექმნისა და ახალი შედეგების მიღწევის მიზნით ცვლილებებს ორგანიზაციული სტრუქტურაში, სისტემური პროცესების გარდაქმნას, პერსონალის მომზადებას, მართვის ტექნოლოგიებისა და შესრულების მეთოდის ცვლილებას.

რეფორმის ფაზები

რეფორმის დაწყება შესაძლებელია:

- ა) პოლიტიკური მოტივებით;
- ბ) ფინანსური მოტივებით;
- გ) ეფექტიანობის მოტივებით;
- დ) ტექნოლოგიების განვითარების მიზნით/ზემოქმედებით;
- ე) საერთაშორისო შეთანხმებით აღებული ვალდებულებებით.

რეფორმირების ყველა პროცესი გადის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვან ფაზებს, რომელიც სხვადსხვა პროცესის დროს განსხვავებული ხანგრძლივობის არის, მაგრამ შინაარსით რელევანტურია მიზანთან და გარემოსთან მიმართებით:

- ინიცირებისა და მიზნების დასახვის ფაზა;
- მომზადების ფაზა;
- იმპლემენტაციის ფაზა;
- შეფასების ფაზა;
- დამკვიდრების ფაზა.

კარგად მომზადებული რეფორმების ეფექტიანად განხორციელებისთვის მნიშვნელოვანი კომპონენტებია:

• **მიზნები** - გრძელვადიანი მიზნებისა და მისი მიღწევის ამოცანების განსაზღვრა;

• **პოლიტიკა და სტრუქტურა** - ამოცანების გადასაჭრელად და ცვლილებების ეფექტიანობისთვის პოლიტიკის (თამაშის წესების) ცვლილებები, სტრუქტურული ცვლილებები - სრული ან ნაწილობრივი რეორგანიზაცია;

• **ტექნოლოგიები** - ტექნოლოგიებისა და ამოცანების ცვლილებები ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული ცვლადებია;

• **ადამიანები** - გულისხმობს ორგანიზაციაში მომუშავე პერსონალის ცოდნაში, ქცევაში, დამოკიდებულებებსა და შესაძლებლობებში ცვლილებებს.

რეფორმის მომზადება და განხორციელება დროში შემდეგი თანამიმდევრობით შეიძლება გაიშალოს:

• რეფორმის საჭიროების განსაზღვრა და პრიორიტეტული მიმართულებების იდენტიფიკაცია;

• რეფორმის მომზადების ფაზაში რეფორმის სტრატეგიული და სამოქმედო გეგმის შემუშავება;

• რეფორმის რესურსების მობილიზება;

• სისტემის შიდა და გარე სიტუაციური ფაქტორების ურთიერთკავშირის სქემების მომზადება;

• რეფორმის ზეგავლენის პირდაპირი და ირიბი ზემოქმედების ჯგუფების იდენტიფიცირება და მათთან კავშირებისა და

კომუნიკაციის უზრუნველყოფა;

- რეფორმის წინააღმდეგობის ჯგუფების განეიტრალების ტაქტიკის განსაზღვრა;

- რეფორმის მართვის ჯგუფის ფორმირება;

- რეფორმის თანმდევი რისკების იდენტიფიცირება და აცილების და/ან შემცირების დაგეგმვა;

- აუცილებელი ღონისძიებების დაგეგმვა და შემუშავება შინაარსობრივი, ლოგიკური, საორგანიზაციო და ტექნიკური თანმიმდევრულობით;

- საკანონმდებლო უზრუნველყოფა;

- საზოგადოების მომზადება და პოზიტიური განწყობების მობილიზება. ინფორმირება, რამდენ ხანში და რა შეიცვლება რეფორმირების შემდეგ, რით იქნება არსებულ მდგომარეობაზე უკეთესი სისტემა საქმიანობის “ნორმალიზაციის” შემდეგ;

- იმპლემენტაციის მართვის ფაზაში რეფორმისადმი ყოვლისმომცველი, მულტისექტორული და ინტეგრირებული მიდგომის უზრუნველყოფა;

- აქტივობების გეგმის შემუშავება და პასუხისმგებლობების გადანაწილება მსხვილი კომპონენტების მიხედვით;

- რეფორმის სუბიექტების ინფორმირებულობა, რეფორმის მიზნებისა და მათი სარგებლის შესახებ, ცნობიერების ამაღლება;

- რეფორმის გეგმის განხორციელებაში ჩართული სუბიექტების ეფექტური კოორდინაცია;

- საჭიროების შესაბამისი ახალი სახელმწიფო ინსტიტუტების ჩამოყალიბება და/ან არსებულის გაძლიერება;

- ვერტიკალურთან ერთად, მმართველობის ჰორიზონტალური ასპექტების გამოყენება;

- კრიზისების ოპერატიული მენეჯმენტი;

- ადამიანური რესურსების თეორიული და პრაქტიკული ცოდნის გაძლიერება, განმახორციელებლებისათვის შესაბამისი ტრენინგების ჩატარება, საინფორმაციო კამპანიების წარმოება;

- შუალედური შედეგების გაზომვის ინდიკატორების შემუშავება;
- განხორციელების მონიტორინგი და შეფასება, კვლევების მიმდინარეობის მიზნებთან შესაბამისობის დასადგენად;
- დაფინანსებისა და ხარჯების კონტროლი;
- მონიტორინგისა და შეფასების ანგარიშების მომზადება.

რაჟორობების მართვა

გასათვალისწინებელია, რომ ცვლილებების მოდელები მოიცავს სტრუქტურებს, კულტურებს, ორგანიზაციულ სწავლებას, მმართველობით ქცევას, ძალაუფლებასა და პოლიტიკას (Mintzberg, 1996: P298).

რეფორმების კონკრეტული ხელშესახები შედეგებისა და ინსტიტუციური განვითარების მიღწევისთვის ძალისხმევის ინტენსიფიკაცია უნდა მოხდეს რეფორმის ეფექტური სტრატეგიის შემუშავებასა და ტრანსფორმაციის პროცესის კომპლექსურ მართვაზე.

გასათვალისწინებელია ოთხი ელემენტი :

- (i) პოლიტიკა, დაგეგმვა და მართვა
- (ii) ადეკვატური და პროგნოზირებადი რესურსები
- (iii) მოქნილი დანერგვის ღონისძიებები
- (iv) აღსრულების რეგულირება

სადაც, რესურსებში მოიაზრება კაპიტალური, ფინანსური, ადამიანური, მეთოდოლოგიური, ტექნოლოგიური და სხვა ტიპის რესურსები; (Lawson, Andrew. 1999)

რეფორმის დაგეგმვის და მიმდინარე გადანეტილებების მიღების პროცესში არსებითი მნიშვნელობა აქვს ლიდერს და შიდა ორგანიზაციულ გარემოსა და კულტურას.. იმისათვის, რომ თანამშრომლები სრულფასოვნად მონაწილეობდნენ სიახლის დანერგვაში, ხელმძღვანელი უნდა იყენებდეს მოტივაციის სხვადასხვა ფორმას: გადანეტილებებში ჩართულობა, შექება, აღიარება, დანინაურება, ხელფასის გაზრდა და ა.შ. სხვა შემთხვევაში ცვლილებები მათი მხრიდან კონფლიქტებისა და

წინააღმდეგობების მიზეზი გახდება.

ექსპერტები ცვლილებების წინააღმდეგობის დარეგულირებისა და კონფლიქტის გადაჭრისას ოთხ სტრუქტურულ მეთოდს აძლევენ რეკომენდაციას. ესენია:

- **სამუშაოსადმი მოთხოვნის განმარტება** - თუ რა რეზულტატია მოსალოდნელი თითოეული თანამშრომლისგან, რა სარგებელს მიიღებს ის ამ ცვლილებებით;

- **კოორდინაციული და ინტეგრაციული მექანიზმები** - უფლებამოსილების იერარქიის მკაფიო განსაზღვრა, ინფორმაციის ნაკადის მოწესრიგება, ერთმმართველობის პრინციპი. კოორდინაციის მექანიზმის ან რგოლის შექმნა;

- **საერთო მიზნების მკაფიოდ განსაზღვრა** - ყველა მონაწილის ძალისხმევა მიმართული უნდა იყოს საერთო მიზნების მიღწევისაკენ, რათა მთელი პერსონალის შეთანხმებულად საქმიანობდეს;

- **ანაზღაურების ან წახალისების სტრუქტურა** - ადამიანები, რომელთაც თავისი წვლილი შეაქვთ საერთო ორგანიზაციული მიზნების განხორციელებაში, წახალისებული უნდა იქნან ან მაღლობით, ან პრემიით, ან დანაშაულებით.

ცვლილებებში ჩართული ადამიანები საჭიროებენ ინსტრუქციებს. ცვლილების განხორციელებისას მხოლოდ ერთი მოდელი ვერ დააკმაყოფილებს რეალურ პირობებს (ბერნსი, 1996: P321). რეფორმის ძირითადი ცვლადების მანიპულირების შესაბამისად სტრატეგიული ჩარჩო შეიძლება აიგოს სხვადასხვა სიტუაციური ცვლილების შესაბამისად და პრობლემების დასაძლევად, უკვე რეფორმის მიმდინარეობის პროცესში.

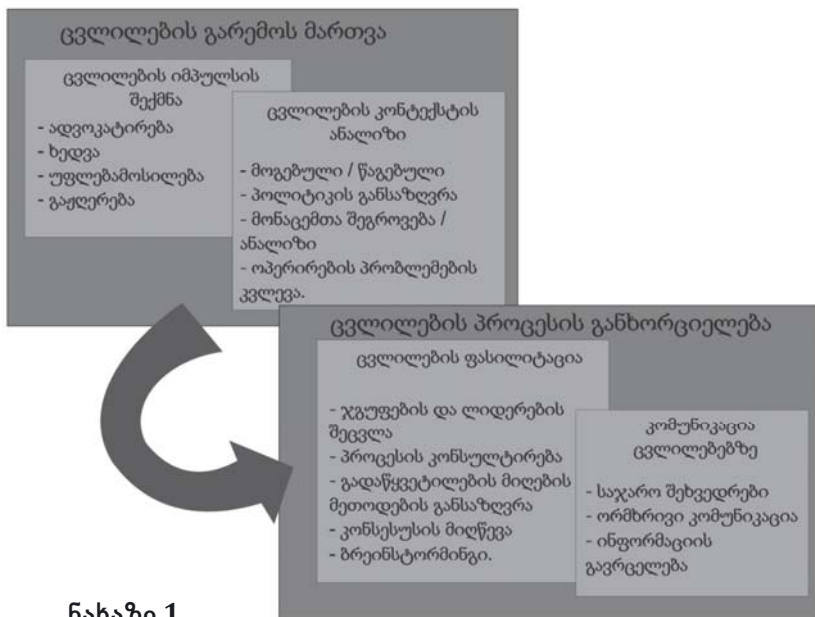
რეფორმირების დაწყებიდან დასრულებამდე ადამიანური ფაქტორი, მათი დამოკიდებულებები პირველ პლანზე უნდა იყოს განხილული. თანამშრომლები, რომლებიც უკმაყოფილონი არიან ცვლილებებით, ზოგადად, ნაკლებად პროდუქტიულები არიან. ხშირად ინიციატორები ფოკუსირებული არიან მხოლოდ ტაქტიკაზე, როგორცაა დავალებებისა და შეტყობინების არხები, შეტყობინებების ტექსტი და დრო, ხოლო კონტექსტური ანა-

ლიზის გაკეთება და აუდიტორიის განხილვა ავინყდებათ, რაც რეფორმების ყველა ეტაპზე ბარიერებს წარმოქმნის. კომუნიკაცია ყურადღებას ამახვილებს ინსტრუქციებზე, დეტალებსა და ტექნიკურ საკითხებზე და ყოველივე ამას არ უკავშირებს მიზნებს და ამ მიზნების განხორციელებით მიღებულ სარგებელს. ამასთანავე, ცვლილების მართვის პერიოდული ექსპერტიზა ითვლება რთულ, თუმცა შედეგების მისაღწევად უმნიშვნელოვანეს პირობად, მათ შორის, ადამიანების დამოკიდებულებების შეფასების მიმართულებითაც.

რეფორმის მხარდამჭერი ღონისძიებების დაგეგმვა, გადანყვეტილებების ქმედითუნარიანობის შეფასება და ცოდნა, თუ როგორ ხდება თანმდევი რისკების იდენტიფიცირება და მართვა, რეალისტური შეფასება უწყვეტად უნდა ხორციელდებოდეს.

ნახაზი 1-ზე წარმოდგენილია ცვლილებების გარემოსა და პროცესის კავშირი (რიჩარდ დაფტი)

ცვლილების გარემოს მართვიდან დაწყებული ცვლილებების



ნახაზი 1

პროცესის ანალიზით დამთავრებული.

ცვლილებების მართვა მეტად რთული და მტკივნეული პროცესია, რომლის შესამსუბუქებლად ჰარვარდის უნივერსიტეტის პროფესორი, ჯონ კოტლერი, 8 ეტაპს გვთავაზობს:

- ახალ შესაძლებლობათა და პოტენციურ კრიზისულ სიტუაციათა გამოვლენა, ბაზრის გულდასმითი ანალიზი და მის საფუძველზე გადაუდებელ ცვლილებათა საჭიროების გამოვლენა;
- ცვლილებების პროცესის სამართავად მძლავრი მმართველი კოალიციის ფორმირება;
- ცვლილებების განხორციელების გეგმისა და მისი რეალიზაციის სტრატეგიის შემუშავება;
- ცვლილებების განხორციელების გეგმის დაყვანა სისტემის ყველა წარმომადგენლამდე;
- თანამშრომლებისთვის ცვლილებების გეგმის რეალიზაციის საკითხში შემოქმედებითი თავისუფლების მიცემა;
- პროცესის სრულყოფის მიზნით, მოკლევადიანი ხილული მიზნების დაგეგმვა და მიღწევის სტრატეგიების შემუშავება;
- განხორციელების პერიოდული ანალიზი, დაგეგმილ ცვლილებათა შედარება და კორექტივების შეტანა გეგმებში;
- ორგანიზაციულ ქცევას, კულტურასა და მიღწევებს შორის კავშირის დაფიქსირება.

საინტერესოა ბრაზლავსკის გარდაქმნის სამი “ვარსკვლავური კონცეფციის” თეზა: 1. ხარისხი 2. კაპიტალი 3. ეფექტურობა (მათ შორის, ხარჯ - ეფექტიანობა). ავტორი მიიჩნევს, რომ შესაძლებელია ამ ჩამონათვალს დაემატოს “მონაწილეობა”. მისი აზრით, ეს კონცეფციები სხვადასხვა ქვეყანაში რეფორმების გაიდლაინებად იქცა. შეგვიძლია ვთქვათ, რომ რეფორმის პროცესის პოლიტიკური ხასიათის საუკეთესო ინტერპრეტაცია არის აღნიშნული სამი სახელმძღვანელო პრინციპის იდენტიფიკაცია: დაგეგმვისა და დანერგვის მენეჯმენტის გაუმჯობესება და პროცესების ეფექტიანობის ამაღლება, ადამიანების მომზადება, ფინანსების უზრუნველყოფა ხარისხისა და კაპიტალის მაღალი დონის მისაღწევად.

დასკვნა:

თანამედროვე სამყაროში დარგებისა და სისტემების განვითარების ინტენსიური ტრანსფორმაციის აუცილებლობა დღის წესრიგში აყენებს რეფორმების დროულად და სწრაფად გატარების აუცილებლობას, რაც მოითხოვს ცოდნას მიზნებისა და ამოცანების განსაზღვრის, სტრატეგიის ფორმირების, გარდაქმნის პროცესების სტრუქტურირების, ორგანიზების, მეთოდოლოგიის შერჩევის, ადამიანური რესურსების მომზადების და ტექნოლოგიების ინტეგრაციის მიმართულებით. მხოლოდ ეფექტურად შერჩეულ სტრატეგიებს და მიზანმიმართულ, კარგად მართულ გატარებულ რეფორმებს შეუძლიათ არსებითად შეცვლონ სახელმწიფო სისტემისა და კერძო კომპანიების მართვის, დაფინანსების, ხარისხის უზრუნველყოფის პროცესები და სისტემური განვითარება უზრუნველყონ.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. Adriaan Verspoor (1989 Pathways to Change.);
2. Aoki, Masahiko. 1998. "The Mechanisms of Institutional Change: Subjective Game-Form Framework of Analysis and Evidence from Japan." Closing Address, Second Annual Conference, Paris: International Society for New Institutional Economics;
3. Faruk Jašarević **Management Change in Education.. Faculty Of Political Sciences University of Sarajevo** Ermin Kuka.;
4. Girishankar Navin. Evaluating public sector reform : guidelines for assessing country-level impact of structural reform and capacity building in the public sector;
5. Joel S. Hellman. The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions
World Politics, No. 2 (1998), Cambridge University Press;
6. Joseph DeStefano Academy for Educational Development
Education Reform Support: A Framework for Scaling Up School Reform. prepared by F. Henry Healey. Research Triangle Institute.;

7. Lawson, Andrew. 1999. "Public Expenditure Management: The Important Questions." Presentation, Oxford Policy Analysis, Redworth, UK.: DFID Governance Retreat;
8. Navin Girishankar. Evaluating Public Sector Reform Guidelines for Assessing Country-Level impact of Structural Reform and Capacity Building in the Public Sector;
9. Ole Therkildsen. Public Sector Reforms and the Development of Productive Capacities in LDCs UNCTAD 2008;
10. Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support;
11. Richard L. Daft, Management 13th Edition 1997;
12. Shirley, M.M. (2005). Institutions and Development. In: C. Menard and M. Shirley (eds.). Handbook of New Institutional Economics;
13. Tools for Institutional, Political, and Social Analysis of Policy Reform. A Sourcebook for Development Practitioners. 007 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
14. V. Bhaskara Rao Kakatiya STRATEGIES OF SUCCESSFUL ADMINISTRATIVE REFORMS University, Warangal, India;

THE ESSENCE OF REFORMS AND EFFECTIVE MANAGEMENT STRATEGIES

Lia Gigauro

PHD Student

Specialty: Business Administration

RESUME

Over the last ten years, various areas of economic, educational and social life and activities are distinguished by unprecedentedly diverse, multilateral and permanent large-scale reforms. As the

result of reforms implemented in different sectors and fields, significant progress and tangible results have been made in individual directions, nevertheless a range of social and economic directions still face thr complex challenges and require implementation of a new wave of reforms. Therefore, the efficient quality management of reforms remains one of the most pressing issues.

The present article aims to bring together and to analyze the existing knowledge about the effective methods and strategies of management of the reforms, rather than to concentrate on analyzing the reform implemented in any single area.

The process of reform management starts at the stage of its initiation (goal formulation) and is important at all stages of its implementation, including the part that deals with activities related to the communication about the reform with the public, evaluations of results as well as those aiming to secure its sustainability. In order to achieve the effective management of the reforms, it is crucial to monitor the progress, when the changes are underway and to evaluate the interim results. This will help to avoid failures, deviations, prevailing of problems of repeated nature, improvisations of substitutional nature and multiple revision of goals, that lead to negative consequences and bring the distrust and sense of instability within system structures, beneficiaries, partner institutions and various segments of the society.

Key words: Reform, structural reforms, reform management, reform monitoring.