



საჯარო მმართველობის რეფორმის
2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის
შესრულების მონიტორინგის
ალტერნატიული ანგარიში

მიმართულება 1: პოლიტიკის
დაგეგმვა და კოორდინაცია

2021



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი



საქართველოს
ახალგაზრდა
იურისტთა
ასოციაცია

საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის ალტერნატიული ანგარიში

მიმართულება 1: პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია

დოკუმენტი მომზადდა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (GYLA) მიერ ევროკავშირის (EU) მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და იგი შესაძლოა არ ასახავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

სარჩევი

ძირითადი მიზნობები	6
1. შესავალი	9
2. მეთოდოლოგია	13
3. სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება	16
3.1. გეგმის შესაბამისობა გამოწვევებთან	17
3.2. გეგმის სტრუქტურისა და შინაარსის შეფასება	29
4. ამოცანებისა და აქტივობების შესრულების მონიტორინგი	37
ამოცანა 1.1: პოლიტიკის დოკუმენტების ხარისხის კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესება და საჯარო მოხელეთა შესაძლებლობების განვითარება პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემის დახვეწის მიზნით	40
ამოცანა 1.2: პოლიტიკის განხორციელების მონიტორინგის, ანგარიშგების და შეფასების ხარისხის გაუმჯობესება შედეგზე ორიენტირებული მიდგომის და საჯარო ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად	47
ამოცანა 1.3: ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების პროცესის გამჭვირვალობისა და უწყებათაშორისი კოორდინაციის ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით, პოლიტიკის დოკუმენტების ელექტრონულად შემუშავების პრაქტიკის ჩამოყალიბება	51
ამოცანა 1.4: მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის განხორციელების სისტემის ჩამოყალიბება საკანონმდებლო აქტებზე რეგულირების გავლენის შეფასების დანერგვის გზით	54
შეჯამება და რეკომენდაციები	58



ქირითაღი მიზნებები

მონიტორინგის პროცესში რამდენიმე მნიშვნელოვანი მიგნება გამოვლინდა. კერძოდ:

- საანგარიშო პერიოდისთვის დაგეგმილი:
 - 4 ამოცანიდან 3 შეუსრულებელია, ხოლო 1 - მეტწილად შესრულდა;
 - 17 აქტივობიდან 10 სრულად, 1 - მეტწილად, 2 - ნაწილობრივ შესრულდა, ხოლო 4 შეუსრულებელია;
- სამოქმედო გეგმა სრულყოფილად არ ასახავს პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით არსებულ გამოწვევებს; ის არც OECD/SIGMA-ს 2018 წლის რეკომენდაციებს ითვალისწინებს სრულად, გარდა ამისა, ორგანიზაციის ანგარიშში მითითებული ხარვეზების დიდი ნაწილი 2020 წლის მდგომარეობით, კვლავ აღმოუფხვრელია;
- სამოქმედო გეგმა შეიცავს S.M.A.R.T. კრიტერიუმებთან შეესაბამო რამდენიმე ინდიკატორს, რამაც ამოცანის/აქტივობის შესრულების გაზომვა შეუძლებელი გახადა; ამასთანავე, აქტივობის შედეგების ინდიკატორების უმრავლესობა აქტივობის შედეგის ან ქვეაქტივობის ფორმითაა წარმოდგენილი, რამაც პროგრესის შეფასებას ხელი შეუშალა;
- აქტივობების ნაწილი არ ემსახურება ამოცანის შესრულებას; ზოგიერთი კი არასაკმარისია როგორც ამოცანის, ისე მიზნის მისაღწევად;
- ინდიკატორების შესრულების დადასტურების წყაროები, რიგ შემთხვევაში, არ არის შესაბამისი ინდიკატორის ადეკვატური;
- რამდენიმე აქტივობა მეორდება ამოცანებს შორის, რაც ტვირთავს სამოქმედო გეგმას. მაგალითად, პოლიტიკის დოკუმენტების ელექტრონული სისტემის შექმნას ორი ამოცანა მოიცავს, მასზე პასუხისმგებელი კი ორი სხვადასხვა უწყებაა; ასევე, პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების ტრენინგი განაწილებულია ორ ამოცანაში დამოუკიდებელ აქტივობებად, რომელიც, მიუხედავად იმისა, რომ თავდაპირველად განსხვავებულ ტრენინგად იყო მოაზრებული, მათი განხორციელებისას ორივემ ერთგვაროვანი სახე მიიღო (მოდულის სახელწოდებასთან ერთად, ორივეს სამიზნე ჯგუფი რეალურად ერთი და იგივე აღმოჩნდა);
- აქტივობების ნაწილი ვადაგადაცილებით (2021 წელს) შესრულდა, რის გამოც 2019-2020 წლებში დაგეგმილი ამოცანები შეფასდა როგორც შეუსრულებელი;
- აქტივობები, რომლებიც ითვალისწინებს საჯარო მოხელეების ტრენინგებს, რამდენიმე შემთხვევაში ზოგადი ინდიკატორით შემოიფარგლება და კონკრეტულად არ განსაზღვრავს საჯარო მოხელეთა სამიზნე ჯგუფს. ამგვარი მიდგომით, გადამზადებული კონტინგენტის ნაწილი, შესაძლოა, სრულიად არარელევანტური აღმოჩნდეს დასახულ ამოცანასთან, ანუ უწყებების მიერ ტრენინგზე დასასწრებად

გამოგზავნილი თანამშრომლები ფუნქციურად არ იყვნენ დაკავშირებულნი პოლიტიკის დაგეგმვასა და შესრულებასთან;

- მე-3 ამოცანა, რომელიც ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტების ელექტრონულ შემუშავებას გულისხმობს, სრულად იფარება მე-2 ამოცანით, რომელიც ასევე ელექტრონული პლატფორმის შექმნას ისახავს მიზნად. შესაბამისად, ამგვარი გადანყვეტა დამატებითი რესურსების ხარჯვაა.



1. შესავალი

საჯარო მმართველობის რეფორმა (Public Administration Reform - PAR) ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილი¹ და ევროკავშირში განვითარების ერთ-ერთი წინაპირობაა.² მისი მიზანია დემოკრატიული და დამოუკიდებელი საჯარო ინსტიტუტების გაძლიერება, ეკონომიკური განვითარება, საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზება, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების დამკვიდრება.³ რეფორმა ეფუძნება საერთაშორისოდ აღიარებულ კარგი მმართველობის ისეთ პრინციპებს, როგორცაა: ანგარიშვალდებულება, სანდოობა, პროგნოზირება, მონაწილეობა, ღიაობა, გამჭვირვალობა და ეფექტიანობა.⁴ ამ პრინციპების დაცვით დასტურდება საჯარო მმართველობის მიმართულებების წარმატებით ფუნქციონირება.⁵ ამავე მისიას ემსახურება გაეროს მდგრადი განვითარების მე-16 მიზანი - მშვიდობა, სამართლიანობა და ძლიერი ინსტიტუტები.⁶ PAR-ის მნიშვნელობაზე საგანგებოდ მიეთითება საერთაშორისო ორგანიზაციების სხვა ანგარიშებშიც.⁷

საქართველო-ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებაში საქართველოს ხელისუფლებამ აღიარა მთელი რიგი რეფორმების აუცილებლობა, მათ შორის, კარგი მმართველობის, საჯარო სამსახურის, საჯარო მმართველობის, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და სხვა სფეროებში.⁸ 2015 წელს დაწყებულ საჯარო მმართველობის რეფორმას სწორედ ასოცირების შესახებ შეთანხმება დაედო საფუძვლად.

ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერის შემდეგ მთავრობამ შეიმუშავა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი, დაამტკიცა პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-17 წლებისთვის,⁹ პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვა-

¹ The Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries, OECD/SIGMA, p. 3, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3hr4miT>, განახლებულია: 28.05.2021.

² Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies, Guidance for SIGMA partners, OECD/SIGMA, p. 8, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/33FpsC3>, განახლებულია: 28.05.2021.

³ The Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries, p. 2.

⁴ *Ibid*, p. 3.

⁵ Strategy Toolkit SIGMA, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ya149l>, განახლებულია: 28.05.2021.

⁶ Sustainable Development Goals, Take Action for the Sustainable Development Goals, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3y9o0Gi>, განახლებულია: 28.05.2021.

⁷ Government at a Glance 2015, OECD *library*, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3hqI8Pq>, განახლებულია: 28.05.2021; იხ. ასევე: World Public Sector Report 2021, Working Title: Institutions for the SDGs: a five-year stocktaking, May 2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3w6icLl>, განახლებულია: 28.05.2021.

⁸ „ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირისა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“, მე-4 მუხლი.

⁹ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 აგვისტოს N427 დადგენილება „საჯარო მმართველობის განხორციელების სტრატეგიული დოკუმენტების - „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017-ის“ დამტკიცების თაობაზე“.

ნელო¹⁰ და მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემები;¹¹ 2020 წლიდან კი პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის განახლებული პაკეტი ამოქმედდა: პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესი, სახელმძღვანელოსა და მეთოდოლოგიურ ინსტრუქციებთან ერთად.¹² ამ დოკუმენტებით მან დაკისრებული ვალდებულებების შესრულების მზადყოფნა გამოთქვა.

დასახელებული ზოგადი სტრატეგიული ჩარჩოს ფარგლებში, 2015 წლის შემდეგ მთავრობამ სამი 2-წლიანი სამოქმედო გეგმა დაამტკიცა, კონკრეტული ამოცანებით, აქტივობებითა და შედეგის ინდიკატორებით. 2019 წელს მომზადდა რიგით მე-3 სამოქმედო გეგმა, რომელიც ევროკავშირის საჯარო მმართველობის პრინციპების¹³ შესაბამისად, მოიცავს 6 მიმართულებას: პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია, საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა, ანგარიშვალდებულება, სახელმწიფო სერვისების მიწოდება, საჯარო ფინანსების მართვა და ადგილობრივი თვითმმართველობა.¹⁴

აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით რეფორმამ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა შედეგზე ორიენტირებული და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის ჩამოყალიბებაში. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ამ პერიოდში დამტკიცდა პოლიტიკის დაგეგმვის პირველი სახელმძღვანელო. თუმცა, მისი ზოგადი ხასიათის გამო, ის შეცვალა ახალმა მეთოდოლოგიურმა და მარეგულირებელმა დოკუმენტებმა, რომლებიც უფრო დეტალურად და ნათლად ასახავს პოლიტიკის ციკლის ყველა ეტაპს. ცვლილებები შევიდა ნორმატიული აქტების შესახებ კანონშიც და სავალდებულო გახდა კანონპროექტებზე რეგულირების ბეგავლენის შეფასება.

მიუხედავად მიღწევებისა, რეფორმას მნიშვნელოვანი გამოწვევებიც ახლდა. 2019 წლამდე, მისი შესრულების მონიტორინგი, ფაქტობრივად, არ ჩატარებულა; მთავრობას არ გამოუქვეყნებია ანგარიშები, ხოლო სამოქალაქო სექტორი ჩართული არ ყოფილა არა მხოლოდ შედეგების შეფასების, არამედ სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესშიც კი. ერთადერთი, საჯარო მმართველობის რეფორმის საბჭოს

¹⁰ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 30 დეკემბრის N629 დადგენილება „პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტის „პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელოს“ დამტკიცების თაობაზე“.

¹¹ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 30 დეკემბრის N628 დადგენილება „მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემების დამტკიცების თაობაზე“.

¹² საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის N629 დადგენილება „პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“.

¹³ Principles of Public Administration, SIGMA, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2QgpVHR>, განახლებულია: 28.05.2021.

¹⁴ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 10 ივნისის N274 დადგენილება „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“.

წარედგინებოდა ევროკავშირის მისიისთვის მომზადებული მოკლე მონიტორინგის შედეგები. 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმასთან დაკავშირებით კი, მთავრობის ადმინისტრაციამ რამდენიმე მონიტორინგის ანგარიში გამოაქვეყნა.

წინამდებარე დოკუმენტი 2019-2020 წლის სამოქმედო გეგმის პირველ მიმართულებას, პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის ნაწილს ეხება. იგი გეგმის ალტერნატიულ ანგარიშს წარმოადგენს და მონიტორინგს უწევს როგორც გეგმის შესრულებას, ასევე, აფასებს მის შინაარსს, გამართულობას და შესაბამისობას არსებულ გამოწვევებთან.



2. მეთოდოლოგია

წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგი და პოლიტიკის შეფასება. ანგარიშიში გაანალიზებულია მდგომარეობა 2019 და 2020 წლებში დაგეგმილი თითოეული აქტივობის შესრულების კუთხით, რაც სამოქმედო გეგმით განსაზღვრულ ინდიკატორებს ეფუძნება.

მონიტორინგის შედეგები შემდეგი სტრუქტურითაა წარმოდგენილი:

1. საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება;
2. სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანებისა და მათ განსახორციელებლად დაგეგმილი აქტივობების შესრულების გამოშვა, რაც რაოდენობრივ და ხარისხობრივ კრიტერიუმებს ეფუძნება.

2.1. სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება

მონიტორინგის ამ ნაწილში შეფასდა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევითა და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული მიზნებისა და ამოცანების შესაბამისობა არსებულ გამოწვევებთან. ამისთვის, სიტუაცია, საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების ანგარიშებზე, კვლევებზე, რეკომენდაციებსა და სხვა ინფორმაციაზე დაყრდნობით გაანალიზდა.

ამავე ნაწილში შეფასდა სამოქმედო გეგმის სტრუქტურული გამართულობა და ამოცანების, ინდიკატორებისა და აქტივობების შესაბამისობა ე. წ. S.M.A.R.T. კრიტერიუმებთან (რომელთა მიხედვით, სამოქმედო გეგმის აღნიშნული კომპონენტები უნდა იყოს სპეციფიკური, გამოშვადი, მიღწევადი, რეალური და დროში განსაზღვრული).¹⁵

2.2. ამოცანებისა და აქტივობების შესრულება

სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანებისა და აქტივობების შესაფასებლად გამოყენებულია რაოდენობრივი ან/და ხარისხობრივი ინდიკატორები.

ამოცანებისა და აქტივობების შესრულებას მიენიჭა ოთხიდან ერთი სტატუსი:

1. სრულად შესრულებული - აქტივობა/ამოცანა სრულად შესრულდა ან თითქმის სრულად შესრულდა და მხოლოდ უმნიშვნელო ნაწილია დასასრულებელი;

¹⁵ Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies, p. 44- 45; იხ. ასევე: Duncan Haughey, SMART Goal, ebook - 21 Ways to Excel at Project Management, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3UjdVxl>, განახლებულია: 28.05.2021.

2. მეთხილად შესრულებული - აქტივობის/ამოცანის ძირითადი ნაწილი შესრულდა, თუმცა გარკვეული ნაწილი ისევ შესასრულებელია;
3. ნაწილობრივ შესრულებული - აქტივობის/ამოცანის გარკვეული ნაწილია შესრულებული და ძირითადი ნაწილი არ შესრულებულა;
4. შეუსრულებელი - აქტივობა/ამოცანა საერთოდ არ შესრულებულა, ან იმდენად უმნიშვნელო ნაწილი შესრულდა, რომ პროგრესის გამოკვეთა, ფაქტობრივად, შეუძლებელია.

მონიტორინგის საანგარიშო პერიოდია სამოქმედო გეგმის სრული პერიოდი - 2019 და 2020 წლები.

2.3. მონიტორინგის ინსტრუმენტები

მონიტორინგის ფარგლებში შეფასება ძირითადად დაეყრდნო კანონმდებლობის, საერთაშორისო სტანდარტებისა და სხვადასხვა ინსტრუმენტით საჯარო მმართველობის რეფორმასთან დაკავშირებული ვალდებულებების ანალიზს. მონიტორინგის ფარგლებში გაანალიზდა საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული მასალა. გარდა ამისა, მონიტორინგის ჯგუფმა შეისწავლა საერთაშორისო სტანდარტები და ის ვალდებულებები, რომლებიც საქართველომ საჯარო მმართველობის მიმართულებით აიღო.

2.4. მონიტორინგის წყაროები

მონიტორინგი დაეყრდნო შემდეგ ძირითად წყაროებს:

▶ საჯარო ინფორმაცია

საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის შინაარსით განცხადებები გაიგზავნა პასუხისმგებელ უწყებებში, იუსტიციის სამინისტროსა და მთავრობის ადმინისტრაციაში. ასევე, ეს დოკუმენტი დაეყრდნო ღია წყაროებში, ვებგვერდებზე, სახელმწიფო უწყებების ანგარიშებში არსებულ ინფორმაციას.

▶ ჯგუფური ინტერვიუები და სამუშაო შეხვედრები

მონიტორინგის მეთოდოლოგიით გათვალისწინებული ჯგუფური ინტერვიუები და სამუშაო შეხვედრები, ქვეყანაში COVID-19-ის პანდემიით გამოწვეული ვითარების გამო, ონლაინ წარიმართა. წინამდებარე ანგარიშისთვის მონიტორინგის პროცესში ჩატარდა 1 ინტერვიუ მთავრობის ადმინისტრაციასთან.¹⁶

¹⁶ გიორგი ბობლიაშვილი - საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტის პოლიტიკის დაგეგმვის სამმართველოს უფროსი.



3. სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება

3.1. გეგმის შესაბამისობა გამოწვევებთან

ნებისმიერი პოლიტიკური გადაწყვეტილება უნდა ეფუძნებოდეს ობიექტურ მტკიცებულებებს და მიმართული იყოს ხელშესახები შედეგების მიღწევასაკენ. ამ მიზნით, პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სფეროა, რომელიც საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში ექცევა. მისი დანიშნულებაა ძლიერი ინსტიტუტების დამკვიდრება, მმართველობის ღიაობა და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების დანერგვა.¹⁷ ამ პროცესში მნიშვნელოვანი როლი აკისრია აღებული ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგსა და შეფასებას.¹⁸ იგი უზრუნველყოფს მართვაში საზოგადოების ჩართულობას¹⁹ პოლიტიკის დაგეგმვის ეტაპიდანვე და სტრატეგიული მიზნების/ამოცანების შესრულების პროგრესის მეთვალყურეობას,²⁰ ისევე როგორც გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრის შესაძლებლობას პოლიტიკის ხარისხის გასაუმჯობესებლად.²¹

საქართველოში საჯარო მმართველობის რეფორმის პირველი ორი სამოქმედო გეგმის მონიტორინგი ეროვნულ დონეზე თითქმის არ ჩატარებულა, თუმცა იგი მნიშვნელოვანი საერთაშორისო ორგანიზაციების ყურადღების მიღმა არ დარჩენილა. ევროკავშირისა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მმართველობისა და მენეჯმენტის გაუმჯობესების ხელშეწყობის ერთობლივმა პროექტმა (SIGMA), საქართველოში მიმდინარე საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში, 2018 წელს შეაფასა პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულება, რის საფუძველზეც გასცა 21 რეკომენდაცია.²² მათი დიდი ნაწილი, კერძოდ, 21-დან 14, 2020 წლის მდგომარეობით, ისევ შესასრულებელია.

OECD/SIGMA-ს 2018 წლის ანგარიში (შემდგომ - SIGMA-ს ანგარიში) განიხილავს 2015-2017 წლების პერიოდს. არსებული მდგომარეობის ანალიზი დოკუმენტში გადმოცემულია 12 პრინციპთან მიმართებით, რომლებიც გაერთიანებულია 4 ძირითად ბლოკში. ანგარიშში თითოეულ პრინციპთან და ინდიკატორთან შესაბამისობა 5-ქულიანი სისტემით (5 ქულა ითვლება საუკეთესოდ) არის შეფასებული. მათ

¹⁷ World Public Sector Report 2021, Working Title: Institutions for the SDGs: a five-year stocktaking, May 2020.

¹⁸ Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies, p. 7.

¹⁹ Julia Abelson, François-Pierre Gauvin, *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence, and Policy Implications*, Research Report PJ06, Public Involvement Network, March 2006, p. 1, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3eN1Cus>, განახლებულია: 28.05.2021.

²⁰ Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies, p. 84.

²¹ Government at a Glance 2015, OECD *ilibrary*, p. 31.

²² Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, *Policy Development and Co-ordination*, Georgia, May, 2018, OECD/SIGMA, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3okmT1R>, განახლებულია: 28.05.2021.

უმრავლესობაში საქართველოს შედეგი საშუალო ან მასზე დაბალია (მათ შორის, 0 ქულა აქვს მინიჭებული საჯარო კონსულტაციების უზრუნველყოფაში,²³ პოლიტიკის დაგეგმვის ხარისხში კი ერთით მეტი;²⁴ ამასთანავე, 1 ქულა ქვეყანას ხუთი პრინციპის შესრულებაში აქვს მიღებული).

SIGMA-ს 2018 წელს გაცემული რეკომენდაციები ეხება არა მხოლოდ საკანონმდებლო ჩარჩოს გაუმჯობესებას, არამედ მის შესრულებასაც. მიუხედავად პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით 2017 წლის შემდეგ მიღწეული გარკვეული პროგრესისა, რეფორმის მნიშვნელოვანი ნაწილი ისევ საწყის ეტაპზეა, უმეტესობა კი - კვლავ გასაუმჯობესებელი. 2020 წლის მდგომარეობით იკვეთება ხარვეზები, რომელთა გამოსწორება სტრატეგიული დაგეგმვის დოკუმენტებით უნდა დაინწყოს. სწორედ მათ უნდა შექმნან პოლიტიკის დაგეგმვის, კოორდინაციისა და განვითარების პირველადი მავალდებულებელი ჩარჩო, რომლის ყურადღების მიღმა არ დარჩება ამ პროცესის არცერთი მიმართულება, რის შემდეგაც უკვე შესაძლებელი გახდება მასში მოცემული ვალდებულებების შესრულების კონტროლი. ამდენად, აუცილებელია, მმართველმა ორგანომ სტრატეგიულ ჩარჩოში ერთი მიმართულების ყველა ასპექტი გაითვალისწინოს, წინააღმდეგ შემთხვევაში, არასრულყოფილი დოკუმენტი ცუდი დაგეგმვის მაჩვენებელი იქნება, თუნდაც მთავრობა სხვა ამოცანებს რეალურად, გეგმის მიღმაც ასრულებდეს.²⁵

ქვემოთ მოყვანილია პოლიტიკის დაგეგმვის და კოორდინაციის მიმართულებით არსებული სხვადასხვა საერთაშორისო სტანდარტები; იქვე განხილულია SIGMA-ს ანგარიშში გამოვლენილი ის ხარვეზებიც, რომლებიც 2020 წლის მდგომარეობით, კიდევ არ გამოსწორებულა.

◆ საჯარო კონსულტაციების მკაფიო ჩარჩოს არარსებობა და ნაკლები გამჭვირვალობა

გამჭვირვალობა და მოქალაქეთა ჩართულობა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრინციპია, რომლის დაცვა პოლიტიკის განვითარებისა და კოორდინაციის სისტემის გამართულობაზე მიუთითებს.²⁶ დაინტერესებული პირების ჩართულობაზე (რომლის არსებითი კომპონენტი საჯარო კონსულტაციაა) ყურადღებას ამახვილებს პოლიტიკისა და მმართველობის რეგულაციების (2015) ინდიკატორებიც, რომლებიც OECD-ს წევრი

²³ *Ibid*, p. 40.

²⁴ *Ibid*, p. 12.

²⁵ Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries, May, 2018, OECD/SIGMA, p. 26, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3bsXHRM>, განახლებულია: 28.05.2021.

²⁶ Delia Rodrigo and Pedro Andrés Amo, *Background Document on Public Consultation*, OECD, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3w8C3d9>, განახლებულია: 28.05.2021.

ქვეყნებისთვისაა განსაზღვრული.²⁷ მდგრადი მმართველობის ინდიკატორები (Sustainable Governance Indicator – SGI) კი ზომავს, რამდენად თანამშრომლობა მთავრობა არასამთავრობო აქტორებთან.²⁸ გამჭვირვალობის ინდიკატორი ჩართულობასთან ერთად მოიაზრებს გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის ღიაობასაც, ისევე როგორც რეგულაციების მარტივ აღქმადობას საზოგადოების (ბიზნესის) მხრიდან.²⁹ მსგავს მეთოდოლოგიას ითვალისწინებს აგრეთვე ბალკანეთის ბიზნესბარომეტრი.³⁰ ღიაობა, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს მმართველობაზე ხელმისაწვდომობას. ეს ვალდებულება ვრცელდება საჯარო დაწესებულების მიერ მიღებულ პოლიტიკის დოკუმენტებზე.³¹ ანალოგიური მოთხოვნა მოცემულია ღია მმართველობის ინდექსის მეთოდოლოგიაშიც.³² გარდა ამისა, გლობალური ღია მონაცემების ინდექსი სხვა მონაცემებთან ერთად ითვალისწინებს კანონმდებლობის კატეგორიასაც.³³ მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო კონსულტაციებისთვის გამოქვეყნებას ექვემდებარებოდეს არა მხოლოდ სამართლებრივი აქტის პროექტი, არამედ მისი თანმდევი დოკუმენტებიც (განმარტებითი ბარათი, RIA).³⁴

მიუხედავად იმისა, რომ 2019 წლიდან მოქმედი პოლიტიკის დაგეგმვის წესი და სახელმძღვანელო პოლიტიკის დოკუმენტის მიღებამდე საჯარო კონსულტაციების საფეხურს სავალდებულოდ მიიჩნევს,³⁵ ხოლო ცალკე დანართის სახით ითვალისწინებს საჯარო კონსულტაციების გამართვის ინსტრუქციას,³⁶ 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმამ ისე დაასრულა მოქმედება, რომ ეს დოკუმენტი არ დამტკიცებულა, რაც პოლიტიკის დაგეგმვისას მნიშვნელოვანი ხარვეზია. საჯარო კონსულტაციების გამართვის ინსტრუქცია მნიშვნელოვანია იმისთვის, რომ ერთიან სტანდარტში მოექცეს კონსულ-

²⁷ Indicators of Regulatory Policy and Governance, OECD, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/33KGdvl>, განახლებულია: 28.05.2021.

²⁸ Sustainable Governance Indicators, Executive Accountability, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2SREfhp>, განახლებულია: 28.05.2021.

²⁹ Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries, p. 29.

³⁰ Regional Cooperation Council, Balkan Business Barometer, Regional Cooperation Council, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ho3dc7>, განახლებულია: 28.05.2021.

³¹ Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries, p. 27.

³² WJP Open Government Index Methodology, World Justice Project, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3w8ChB1>, განახლებულია: 28.05.2021.

³³ Open Knowledge Foundation, Global Open Data Index, Draft Legislation, ხელმისაწვდომია: <http://index.okfn.org/dataset/>, განახლებულია: 28.05.2021.

³⁴ Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries, p. 43.

³⁵ პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესი, მე-9 მუხლი.

³⁶ „პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის N629 დადგენილების დანართი - „პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელო“.

ტაციების ჩატარების პრაქტიკა, ეს კი, თავის მხრივ, გააადვილებს პროცესის კოორდინაციას.³⁷

კვლავ აქტუალურია მოქალაქეთა ჩართულობის პრობლემა სამთავრობო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში:³⁸ მთავრობის დახურული სხდომები, დღის წესრიგების³⁹ და სხდომათა ოქმების გამოუქვეყნებლობა ჯერ კიდევ გამოწვევაა მთავრობისთვის.⁴⁰ მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყანაში არ დგას კანონებზე ხელმისაწვდომობის პრობლემა, კანონქვემდებარე აქტების კონსოლიდირებულ ვერსიებზე თავისუფალი წვდომის ხარვეზზე მიუთითებს SIGMA-ს ანგარიშიც;⁴¹ ხოლო მთავრობის ინდივიდუალური აქტები, რომლებიც მთავრობის საქმიანობის მნიშვნელოვან ნაწილს მოიცავს, არასრულყოფილად ან საერთოდ არ არის განთავსებული მთავრობის ვებგვერდზე (განკარგულებების კონსოლიდირებული ვერსიის ნახვა კი შეუძლებელია). 2020 წლამდე სრულად არც პოლიტიკის დოკუმენტები და მათი მონიტორინგის ანგარიშები ქვეყნდებოდა.⁴² მთავრობის მიერ დამტკიცებული პოლიტიკის დოკუმენტების 2020 წლის გეგმის⁴³ იმავე წლის ბოლოს დამტკიცების გამო, მასში მითითებული 21 კონცეფციიდან, სტრატეგიიდან და სამოქმედო გეგმიდან ღია წყაროში მოძიება შესაძლებელი მხოლოდ სამის შემთხვევაში აღმოჩნდა. პოლიტიკის დოკუმენტის შესრულებაზე ანგარიშებიდან კი მხოლოდ ერთია ხელმისაწვდომი.⁴⁴ გარდა ამისა, სამინისტროების ვებგვერდებზე ცალკე არ არის ველი პოლიტიკის დოკუმენტებისთვის, რამაც გაართულა იმის დადგენა, გეგმაში მოცემული დოკუმენტებიდან რომელი დამტკიცდა.

ამგვარად, საჯარო კონსულტაციებისა და საქმიანობის გამჭვირვალობის კუთხით,

³⁷ აღსანიშნავია, რომ გაერთიანებულ სამეფოს აქვს საჯარო კონსულტაციების პრაქტიკის კოდექსი, რომელიც ითვალისწინებს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა: როდის არის საჭირო კონსულტაციები, მათი ხანგრძლივობა, პროცესის და ფარგლების აღწერა (გავლენა, ხარჯები), სამიზნე ჯგუფი, ხელმისაწვდომობა, უკუკავშირის ასახვა ანგარიშში, კონსულტაციების შედეგი გადაწყვეტილებებში. *ib. Code of Practice on Consultation: The Seven Consultation Criteria, HM Government (2008)*, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3hmlsi4>, განახლებულია: 28.05.2021.

³⁸ *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Policy Development and Co-ordination, Georgia*, p. 38.

³⁹ დღის წესრიგები წინასწარ, სხდომის ჩატარებამდე ხშირად არ ქვეყნდება, არამედ ის, *ex post*, უკვე ჩატარებული სხდომის შესახებ გამოქვეყნებულ ინფორმაციაზე არის მიმბუღი.

⁴⁰ მთავრობის ვებგვერდზე არ ქვეყნდება სხდომის ოქმები, ხოლო ჩატარებული სხდომის თაობაზე ინფორმაცია პრესრელიზის სახით არის მოცემული. ამ პრობლემებზე ყურადღება გაამახვილა ასევე SIGMA-მ. *ib. Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Policy Development and Co-ordination, Georgia*, p. 22.

⁴¹ *Ibid*, p. 45.

⁴² ამავე ხარვეზზე საუბრობს SIGMA-ს ანგარიშიც. *ib. Ibid*, p. 18.

⁴³ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 19 ნოემბრის N2275 განკარგულება „საქართველოს მთავრობის პოლიტიკის დოკუმენტების 2020 წლის გეგმის დამტკიცების შესახებ“, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2TqnJin>, განახლებულია: 28.05.2021.

⁴⁴ *ib. ქ. რუსთავის ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის გაუმჯობესების სამოქმედო გეგმის (2020-2022) 2020 წლის მონიტორინგის ანგარიში; ხელმისაწვდომია: https://mepa.gov.ge/Ge/Reports*, განახლებულია: 11.06.2021.

მთავრობას მნიშვნელოვანი სამუშაო აქვს გასაწევი, რაც ნორმატიული ჩარჩოდან უნდა დაიწყოს. მხოლოდ ამის შემდეგ გახდება შესაძლებელი კონკრეტული პროგრესის გაზომვა და დადებითი ტენდენციების გამოვლენა.

◆ სამინისტროებში პოლიტიკის დაგეგმვის და კოორდინაციის პრობლემები

გამართული და თანმიმდევრული პოლიტიკის ფორმირებისთვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს ცენტრალური საჯარო ინსტიტუტების კოორდინირებულ მოქმედებას.⁴⁵ SIGMA-ს ანგარიში ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებს შორის კომუნიკაციის და კოორდინაციის სიმწირეზე მიუთითებს,⁴⁶ რაც მოქმედ გეგმაშიც დადასტურდა: ერთი ფუნქციის ელექტრონული სისტემის შექმნა ორი ამოცანით არის გათვალისწინებული და მათზე პასუხისმგებელი სხვადასხვა უწყებაა.⁴⁷

სამინისტროებში პოლიტიკის დაგეგმვის მიმართულებით კვლავ რჩება გამოწვევები. კერძოდ, მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკის განვითარების ნაწილში მთავრობამ მეთოდოლოგიური პაკეტი დაამტკიცა, ჯერ კიდევ არ არსებობს სამართალშემოქმედების ერთიანი წესები, რამაც უნდა გააუმჯობესოს პოლიტიკის დაგეგმვის ხარისხი.⁴⁸ SIGMA-ს ანგარიში ერთ-ერთ პრობლემად (რომელიც ისევ აქტუალურია) მიუთითებს ზოგიერთ სამინისტროში პოლიტიკის დამგეგმავი სტრუქტურული ერთეულის არარსებობაზე.⁴⁹ ზოგ შემთხვევაში ასეთი დარგობრივი პოლიტიკის განმახორციელებელი სტრუქტურა არსებობს, თუმცა სამინისტროში არ არის მაკორდინირებელი ერთეული, რაც მთავრობის მხრიდან კომუნიკაციას ართულებს.⁵⁰ კვლავ არ დამატებულა სამინისტროებში ადმინისტრაციულ დონეზე უმაღლესი თანამდებობის პირის (მენეჯერის) პოზიცია;⁵¹ აქ ყველაზე მაღალი თანამდებობა დეპარტამენტის უფროსია, რის გამოც სტრუქტურულ ერთეულებს შორის აზრთა სხვადასხვაობის შემთხვევაში საკითხი მინისტრის ან მისი მოადგილის დონეზე წყდება.⁵²

⁴⁵ Government at a Glance 2015, pp. 91-97.

⁴⁶ Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, *Policy Development and Co-ordination*, Georgia, p. 9-10. აღსანიშნავია, რომ ამ ქვეინდიკატორში საქართველოს 0 ქულა მიენიჭა.

⁴⁷ დანვრითი იხ. წინამდებარე მონიტორინგის ანგარიშის შემდგომ ქვეთავებში.

⁴⁸ ეს საკითხი გათვალისწინებულია საჯარო მმართველობის პრინციპების მეთოდოლოგიურ ჩარჩოში. იხ: Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries.

⁴⁹ Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, *Policy Development and Co-ordination*, Georgia, p. 30.

⁵⁰ ინტერვიუ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის წარმომადგენელთან.

⁵¹ არცერთი სამინისტროს დებულება არ ითვალისწინებს ამ თანამდებობას.

⁵² Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, *Policy Development and Co-ordination*, Georgia, p. 29.

ეს კი პოლიტიკური თანამდებობის პირთა ჩარევას იწვევს და გაუმართლებელია.⁵³ მნიშვნელოვანია, მთავრობამ გაითვალისწინოს ანგარიშში მითითებული ხარვეზები და ინსტიტუციურ დონეზე ხელი შეუწყოს პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის გამართვას.

◆ მტკიცებულებებზე დაფუძნებული მდგრადი პოლიტიკის წარმოების და პოლიტიკის ანალიზის სისუსტე

საჯარო ინსტიტუტების ეფექტიანი და გამართული ფუნქციონირება მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის გარეშე შეუძლებელია. SIGMA-ს ანგარიშის მიხედვით, ამ ნაწილში პრობლემას მიღებული კანონების ხშირი გადასინჯვა (განსაკუთრებით, რეფორმის ან/და სტრუქტურული ცვლილებები) ადასტურებს, ვინაიდან კარგად გააზრებული, შეთანხმებული და დაგეგმილი პოლიტიკა ერთ წელში ცვლილებას არ უნდა ექვემდებარებოდეს;⁵⁴ ამის ერთ-ერთი მიზეზი, შესაძლოა, იყოს მთავრობის მხრიდან კანონპროექტთა დაჩქარებული წესით განხილვის მოთხოვნათა მაღალი მაჩვენებელი.⁵⁵ ეს ხელს უშლის პროექტების სათანადო მომზადებას, სიღრმისეულ განხილვას, პროცესის სანდობასა და პოლიტიკის ხარისხს.⁵⁶ შესაბამისად, აუცილებელია ასეთი ინიციატივების რიცხვის შემცირება, რის მიღწევასაც დასაწყისისთვის უზრუნველყოფს სამოქმედო გეგმაში ერთ-ერთ ინდიკატორად მათი შემცირებული მაჩვენებლის მითითება. საყურადღებოა, რომ ეს საკითხი ერთ-ერთ გამოწვევად დაასახელა მთავრობის ადმინისტრაციამაც.⁵⁷

გარდა ამისა, პოლიტიკის დოკუმენტის დამტკიცებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი აქტების პროექტების განმარტებითი ბარათები, რომლებიც ახალი პოლიტიკის შემოღებას ან ცვლილებას უნდა ასაბუთებდეს, უმეტეს შემთხვევაში, არასრულყოფილ ინფორმაციას გვანვდის (განსაკუთრებით, პოლიტიკის ალტერნატივების თაობაზე).⁵⁸ როგორც მთავრობის ადმინისტრაციასთან შეხვედრისას გაირკვა, მკოორდინირებული ორგანო დაწვრილებით არ განიხილავს იმ საკითხს, რამდენად არის დასაბუთებული ინიციატორი უწყების მიერ შერჩეული პოლიტიკა და წარმოდგენილია თუ არა მისი

⁵³ *Ibid*, p. 40.

⁵⁴ *Ibid*, pp. 6, 42.

⁵⁵ *Ibid*, p. 27.

⁵⁶ Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies, p. 14.

⁵⁷ ინტერვიუ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის წარმომადგენელთან.

⁵⁸ ამავე ხარვეზზე საუბრობს SIGMA-ს ანგარიშიც. იხ. Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, *Policy Development and Co-ordination*, Georgia, p. 34.

ალტერნატივების გაუთვალისწინებლობის არგუმენტები.⁵⁹ ამის გამოსწორება არსებითად გააუმჯობესებს პოლიტიკის დაგეგმვის ხარისხს.

მტიკცებულებებზე დაფუძნებული მდგრადი პოლიტიკის კუთხით მნიშვნელოვანია რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) ეფექტიანი ფუნქციონირება. RIA-ს ფარგლებში შესაძლებელია ინიციატივების შეფასება ხარჯის, სარგებლისა და რისკების მიხედვით, რომელთაც მნიშვნელოვანი გავლენა აქვთ საზოგადოებაზე ეკონომიკური, გარემოსდაცვითი და სოციალური მიმართულებით; ამ შეფასების მიზანია უპასუხოს ორ ფუნდამენტურ კითხვას: არის თუ არა რეგულირების ჩარევა საჭირო და თუ კი, როგორია პრობლემის გადაჭრის საუკეთესო გზა.⁶⁰ RIA-ს გამოყენების ხარისხის გამოშვას SIGMA-ს პრინციპების პარალელურად ითვალისწინებს მდგრადი მმართველობის ინდიკატორებიც.⁶¹ მიუხედავად იმისა, რომ რეგულირების ზეგავლენის შეფასება უკვე დაინერგა საქართველოში⁶² და მისი მეთოდოლოგიაც დამტკიცდა,⁶³ კვლავ სუსტია ახალი პოლიტიკის და კანონების ანალიტიკური მხარდაჭერის ხარისხი.⁶⁴ სამოქმედო გეგმა არ ითვალისწინებს შინაარსის კონტროლის კომპონენტს.⁶⁵ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სრულყოფილი და ეფექტიანი მუშაობისთვის მნიშვნელოვანია ანალიტიკური ნაწილის გაძლიერება მისი ხარისხის გაზომვის გზით, რასაც, პირველ რიგში, სტრატეგიულმა (და არა მხოლოდ მეთოდოლოგიურმა) დოკუმენტებმა უნდა შეუწყოს ხელი.

◆ ევროპული ინტეგრაციის პროცესისთვის არასაკმარისი ინსტიტუციური და საკანონმდებლო საფუძვლები

SIGMA-ს ანგარიშში ყურადღება გამახვილებულია ასოცირების შეთანხმების შესრულების მონიტორინგის არასაკმარის მექანიზმებსა და ევროპული ინტეგრაციის პროცესის საშუალოვადიანი გეგმის არარსებობაზე.⁶⁶ ეს ხარვეზი ამჟამადაც აქტუალურია:

⁵⁹ ინტერვიუ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის წარმომადგენელთან.

⁶⁰ „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, აპრილი, 2020. გვ. 22, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/33QoJaR>, განახლებულია: 28.05.2021.

⁶¹ Sustainable Governance Indicators, Evidence-based Instruments, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3brF40j>, განახლებულია: 28.05.2021.

⁶² ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის მე-17 მუხლის 1² პუნქტი და 17¹ მუხლი.

⁶³ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 17 იანვრის N35 დადგენილება „რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“.

⁶⁴ ამავე ხარვეზზე საუბრობს SIGMA-ს ანგარიშიც. იხ. Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, *Policy Development and Co-ordination*, Georgia, p. 6.

⁶⁵ ამ მოთხოვნას ითვალისწინებს საჯარო მმართველობის პრინციპების მეთოდოლოგია. იხ. Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries, p. 40.

⁶⁶ Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, *Policy Development and Co-ordination*, Georgia, pp. 11, 16.

ამ საკითხზე PAR-ის სამოქმედო გეგმა საერთოდ არ შეიცავს არც ამოცანებსა და არც აქტივობებს. ევროკავშირთან დაახლოების მექანიზმები, როგორც ინსტიტუციურ, ისე ნორმატიულ დონეზე ფრაგმენტული და არათანმიმდევრულია. ეს საკითხი ერთ-ერთ გამოწვევად დასახელდა მთავრობის ადმინისტრაციასთან შეხვედრის დროსაც.⁶⁷ ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შიდა რეგულაციების დაახლოების მიზნით, საჭიროა მონიტორინგისთვის სათანადო მექანიზმების შექმნა და არსებულის გაძლიერება;⁶⁸ აგრეთვე, საკოორდინაციო მექანიზმში არა მხოლოდ მინისტრის მოადგილეების (პოლიტიკური დონე), არამედ ადმინისტრაციული მენეჯმენტის ჩართვაც.⁶⁹

◆ მთავრობის ელექტრონული პროგრამის უარყოფითი მხარე

მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის ელექტრონულმა პროგრამამ გაამართლა და რამდენიმე წელია ფუნქციონირებს უმაღლეს ადმინისტრაციულ ორგანოში,⁷⁰ გამოიკვეთა ამ სისტემით სამართლებრივი დოკუმენტების სიღრმისეული განხილვების ნაკლებობა;⁷¹ სამინისტროები ძირითადად მხოლოდ დადებით ან უარყოფით პოზიციას გამოხატავენ, რაც სრულყოფილი, მოქნილი დისკუსიის საშუალებას არ იძლევა. ის, რომ სამინისტრო არ გამოთქვამს საკუთარ მოსაზრებას, მასთან შეუთანხმებლობად მიიჩნევა,⁷² რაც ელექტრონული ფორმატის ნაკლებ მიუთითებს. გარდა ამისა, პარლამენტის ინიციატივების განხილვა და მათზე აღმასრულებელი უწყებების უკუკავშირი პოლიტიკის სრულყოფილი დაგეგმვის ერთ-ერთი შემადგენელი კომპონენტია.⁷³ ამ მხრივ, პრობლემა ის არის, რომ თუ სამინისტრო არ გამოხატავს პოზიციას საპარლამენტო ინიციატივებთან დაკავშირებით, მისი უმოქმედობა თანხმობად მიიჩნევა,⁷⁴ რაც ხელს უშლის ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღებას. კვლავ არ ინარმოება სტატისტიკა პროგრამით გამოკვეთილ შენიშვნებსა და ხარვეზებზე,

⁶⁷ ინტერვიუ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის წარმომადგენელთან.

⁶⁸ Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, *Policy Development and Coordination*, Georgia, pp. 12-13.

⁶⁹ Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries, p. 46.

⁷⁰ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 14 თებერვლის N77 დადგენილებით დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁷¹ Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, *Policy Development and Coordination*, Georgia, pp. 9, 21.

⁷² საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁷³ Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries, p. 34.

⁷⁴ საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის 30-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

რათა სამინისტროებმა შემდგომში მათ გამოსწორებაზე იმუშაონ.⁷⁵ მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის ადმინისტრაციის წარმომადგენლის პოზიციით, „ელექტრონული მთავრობის“ პროგრამით ვაზინეტის საქმიანობა PAR-ში ნაკლებად რელევანტურია, საჯარო მმართველობის რეფორმის სრულყოფილად გასატარებლად, მნიშვნელოვანია, სტრატეგიულმა დოკუმენტებმა კანონპროექტების განხილვის სრულყოფილ პროცესსა და „ელექტრონული მთავრობის“ სისტემის ეფექტიანობაზეც გაამახვილონ ყურადღება. აქვე აღსანიშნავია, რომ SIGMA-ს ანგარიშში პოლიტიკის დოკუმენტების ელექტრონული პროგრამის მეშვეობით ნაკლებად სიღრმისეულ განხილვაზე გავითვალისწინებთ. ამ ნაწილში მთავრობამ მომდევნო სამოქმედო გეგმაში გაითვალისწინა პოლიტიკის დოკუმენტებისთვის ერთიანი ელექტრონული პროგრამა, რაც SIGMA-ს რეკომენდაციას პასუხობს, თუმცა, ის ჯერ კიდევ არ ამოქმედებულა.

◆ კანონშემოქმედების გეგმასა და პოლიტიკის დოკუმენტებს შორის კავშირის ნაკლებობა

ვინაიდან კანონის შემუშავება პოლიტიკის განხორციელების პირველადი ინსტრუმენტი, აუცილებელია სტრატეგიებისა და კანონშემოქმედების გეგმის ერთმანეთთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა. ნორმატიულ დონეზე უნდა არსებობდეს მექანიზმი, რომელიც გადაამოწმებდა ამ გეგმების შესაბამისობას და შესაბამის სტრუქტურებს შორის კოორდინაციის პრობლემას გამოორიხებდა. მთავრობის ადმინისტრაციიდან პოლიტიკის დაგეგმვასა და სამართალშემოქმედებაზე სამი სხვადასხვა სტრუქტურა პასუხისმგებელი: პარლამენტთან და პრეზიდენტთან ურთიერთობის დეპარტამენტი (ე. წ. საპარლამენტო მდივნის სამსახური, რომელიც კანონპროექტებზე მუშაობს), იურიდიული დეპარტამენტი (კანონქვემდებარე აქტებზე), პოლიტიკის დაგეგმვის და კოორდინაციის დეპარტამენტი (პოლიტიკის დოკუმენტების შექმნასა და კოორდინაციაზე).⁷⁶ შესაბამისი საკითხები მათ კომპეტენციის მიხედვით ეგზავნებათ. როგორც გაირკვა, კანონშემოქმედების გეგმა პოლიტიკის დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობის ფოკუსში არ ხვდება,⁷⁷ რამაც, შესაძლოა, დაგეგმილ აქტივობებში აცდენა გამოიწვიოს. RIA-ს დოკუმენტის არსებობას კი, ისევე როგორც შინაარსს, საპარლამენტო მდივნის სამსახური ამოწმებს. ურთიერთთანამშრომლობას ამ ნაწილშიც არაფორმალური სახე აქვს. კოორდინაციის აუცილებლობაზე მითითებულია SIGMA-ს ანგარიშშიც.⁷⁸ აქვე აღსანიშნავია, რომ მთავრობა ამოწმებს ქვეყნის

⁷⁵ ამავე ხარვეზზე საუბრობს SIGMA-ს ანგარიშიც. იხ. Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, *Policy Development and Co-ordination*, Georgia, p. 22.

⁷⁶ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 26 ივნისის N340 დადგენილებით დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის დებულება.

⁷⁷ ინტერვიუ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის წარმომადგენელთან.

⁷⁸ Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, *Policy Development and Co-ordination*, Georgia, p. 14.

ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტთან სხვა პოლიტიკის დოკუმენტების შესაბამისობას,⁷⁹ რაც კარგი პრაქტიკაა. სხვა აქტებთან მიმართებითაა მნიშვნელოვანია ნორმატიულ დონეზე ამ დეპარტამენტებს შორის გამართული საკოორდინაციო მექანიზმის ჩამოყალიბება, მაგალითად, გეგმების შედგენისას ერთ-მანეთისთვის ოფიციალური მოსაზრებების გაგზავნა.

არც საკანონმდებლო გეგმის შესრულების მონიტორინგის და ანგარიშგების წესებია ნათლად ჩამოყალიბებული;⁸⁰ ისევე იკვეთება გეგმის გარეთ საკანონმდებლო ინიციატივების წარდგენის დიდი მაჩვენებელი;⁸¹ მიუხედავად იმისა, რომ ასეთ დროს დასაბუთების ვალდებულება საკანონმდებლო ჩარჩოს დონეზე განერილია,⁸² პარლამენტის საიტზე განთავსებული, მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტების განხილვის პროცედურების შესწავლის შედეგად, პარლამენტის მიერ მსგავსი კანონპროექტის წარმოებაში მიუღებლობის პრაქტიკა არ დასტურდება.

◆ პოლიტიკის დოკუმენტების შინაარსობრივი გადაფარვა და მათი შესრულების დაბალი მაჩვენებელი

გარკვეული საკითხები, რომლებიც მოცემულია რეფორმის პოლიტიკის დაგეგმვის სფეროში, ასევე ასახულია სხვა სამოქმედო გეგმებში. მაგალითად, რეგულირების ზეგავლენის შეფასების დანერგვა გვხვდება როგორც „ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმაში“, ისე 2019 წელს დამტკიცებულ „საქართველოს ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში“.⁸³ ეს აქტივობა და მიზანი მოქმედ სტრატეგიებსა და სამოქმედო გეგმებში წინა წლებში მისი შეუსრულებლობის გამო მოხვდა. ამასთანავე, სამივე დოკუმენტი მთავრობის დამტკიცებულია და ასეთ დროს

⁷⁹ ინტერვიუ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის წარმომადგენელთან.

⁸⁰ ამავე ხარვეზზე საუბრობს SIGMA-ს ანგარიშიც. იხ. Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Policy Development and Co-ordination, Georgia, p. 18.

⁸¹ მთავრობამ 2019 წლის საგაზაფხულო სესიაზე კანონმდებლობითი გეგმის მიღმა პარლამენტს წარუდგინა 7 ინიციატივა, 2019 წლის საშემოდგომო სესიაზე - 6, 2020 წლის საგაზაფხულოზე - 10, 2020 წლის საშემოდგომოზე კი - 9 (მათ შორის არის დიდი საკანონმდებლო პაკეტიც). იხ. საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი: <https://parliament.ge/legislation/find-legislation>. აღსანიშნავია, რომ ეს რაოდენობა სრულად წარდგენილი ინიციატივების თითქმის მესამედს შეადგენს. გარდა ამისა, იკვეთება საკანონმდებლო გეგმის მიღმა რიგგარეშე სესიაზე ინიციატივების წარდგენის ინტენსივობაც, რისი დასაბუთების ვალდებულებაც არ არსებობს.

⁸² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-100 მუხლის მე-2 პუნქტი; საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის 37-ე მუხლის 7¹ პუნქტი.

⁸³ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 12 ნოემბრის N537 დადგენილება „ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“, დანართი, სამოქმედო გეგმის მე-8 ვალდებულება; საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 4 ოქტომბრის N484 დადგენილება „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“, დანართი, სამოქმედო გეგმის ამოცანა 3.2.

დუბლირებების აღმოფხვრა უფრო ადვილია. საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმაში ამ ვალდებულების შეტანა ახალ შესაძლებლობებს არ იძლევა. მიუხედავად იმისა, რომ შესაძლოა ერთიდაიგივე ამოცანა სხვადასხვა სექტორული გეგმის მიზნებისთვის შინაარსობრივად რელევანტური იყოს, კონკრეტული აქტივობები არ უნდა მეორედებოდეს, ვინაიდან ეს როგორც ფინანსური, ისე ადამიანური რესურსის გაუმართლებელ ხარჯვას იწვევს. ამდენად, მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობის ადმინისტრაციამ საჯარო მმართველობის რეფორმაში გაითვალისწინოს ახალი და ამბიციური ვალდებულებები. სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შეუსრულებლობას კი ადასტურებს ის ფაქტი, რომ ამოცანები და აქტივობების უმეტესობა მომდევნო გეგმებში გადადის.⁸⁴

ზემოთ მითითებული საკითხების პარალელურად, ინტერვიუს პროცესში რესპონდენტის მხრიდან დამატებით გამოიკვეთა რამდენიმე მნიშვნელოვანი გამოწვევა და რისკი, რომლებმაც, შესაძლოა, ზოგადად სფეროზე იქონიოს გავლენა, დააბრკოლოს ამოცანების მიღწევის პროცესი და ხელი შეუშალოს პოლიტიკის დაგეგმვის სწორად წარმართვას: მთავრობის ადმინისტრაციაში იმ პირთა ნაკლებობა, რომლებიც პოლიტიკის დოკუმენტებს შეამონწმენენ; სამთავრობო უწყებებში იმ პირთა სიმცირე, რომლებიც ფუნქციურად პასუხისმგებლები არიან პოლიტიკის დაგეგმვაზე; არაკოდინირებული პროცესი პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავებელ საჯარო მოხელეებსა და გადანყვეტილების მიმღებ თანამდებობის პირებს შორის; ხშირი სამთავრობო ცვლილებები; პანდემიით გამოწვეული პრობლემები, რომლებმაც პრიორიტეტების ცვლილება განაპირობა.

დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ OECD/SIGMA-მ საჯარო მმართველობის პრინციპების მეთოდოლოგიური ჩარჩო ცალ-ცალკე შეიმუშავა ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი (Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA)⁸⁵ და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნებისთვის (European Neighbourhood Policy - ENP). მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო მეორე ჩარჩოს მოქმედების ფარგლებში ექცევა,⁸⁶ როგორც ინტერვიუზე გაირკვა, 2018 წელს, ქვეყანა, ამ უკანასკნელის ინიციატივით, IPA-ს მეთოდოლოგიით შეფასდა; 2019-2020 წლის სამოქმედო გეგმაც მის შესაბამისად მომზადდა.⁸⁷ ამის არგუმენტი იყო საქართველოს აქტიური სწრაფვა ევროკავშირში განწევრიანებისკენ, რისთვისაც უმჯობესი იქნებოდა უფრო

⁸⁴ ამავე ხარვეზზე საუბრობს SIGMA-ს ანგარიშიც. იხ. Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, *Policy Development and Co-ordination*, Georgia, p. 14.

⁸⁵ Methodological Framework for the Principles of Public Administration, May, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ux2t7n>, განახლებულია: 28.05.2021.

⁸⁶ European Neighbourhood Policy, European Commission, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ogBonh>, განახლებულია: 28.05.2021.

⁸⁷ ინტერვიუ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის წარმომადგენელთან.

მაღალი სტანდარტით რეფორმის განხორციელების შეფასება.⁸⁸ საყურადღებოა, რომ IPA-ს მეთოდოლოგია ENP-ს მეთოდოლოგიათან შედარებით უფრო დეტალური და მკაცრია. როგორც ზემოთ განხილულიდან გამოჩნდა, მთავრობას კიდევ ბევრი აქვს სამუშაო 2018 წლის ანგარიშში მითითებული ხარვეზების გამოსასწორებლად. უმჯობესია, ქვეყანამ თანმიმდევრულად დააკმაყოფილოს საჯარო მმართველობის პრინციპების შემადგენელი თითოეული მოთხოვნა, რათა გამოიკვეთოს პროგრესი უფრო მაღალი სტანდარტით შესაფასებლად. აქედან გამომდინარე, მთავრობისთვის ორივე მეთოდოლოგიური ჩარჩო რელევანტურია.

ამგვარად, საჯარო მმართველობის სამოქმედო გეგმა უნდა აკმაყოფილებდეს სტრატეგიული დოკუმენტის შედგენის საერთაშორისოდ აღიარებულ სტანდარტებს. ამ პროცესში, პირველ რიგში, აუცილებელია სიტუაციის/პრობლემის გაანალიზება, არსებული გამოწვევების, ისევე როგორც მათი გამომწვევი მიზეზების გამოვლენა და გეგმის თითოეული ამოცანისა თუ აქტივობის მათზე მორგება.⁸⁹ ჰარალელურად უნდა ჩატარდეს პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური, ტექნოლოგიური და სამართლებრივი ფაქტორების ანალიზი (PESTL), აგრეთვე უნდა გაანალიზდეს ძლიერი და სუსტი მხარეები, შესაძლებლობები და საფრთხეები (SWOT).⁹⁰ განსაკუთრებით იმ პირობებში, როცა არსებობს საერთაშორისო ორგანიზაციის დაწვრილებითი ანგარიში და რეკომენდაციები, მთავრობამ მეტი ძალისხმევა უნდა მიმართოს გამოვლენილი ხარვეზების გამოსწორებისკენ და მომდევნო გეგმებში მაქსიმალურად შეამციროს ისინი. როგორც გამოიკვეთა, 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა სრულად არ პასუხობდა მისი შემუშავების დროს არსებულ გამოწვევებსა და პრობლემებს. ბევრი საკითხი მისი ყურადღების მიღმა დარჩა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ევროკავშირში ინტეგრაციის მიმართულებით აღებული ვალდებულებების შესრულებისათვის საჭირო ამოცანების გეგმაში გაუთვალისწინებლობა. ევროკავშირის სამართალთან (EU *acquis*) დაახლოების მიზნით გასატარებელი აქტივობები თანმიმდევრულად უნდა დაიგეგმოს სწორედ საჯარო მმართველობის სტრატეგიული დოკუმენტით. სამოქმედო გეგმა არც კანონპროექტების და სხვა სამართლებრივი აქტების (გარდა პოლიტიკის დოკუმენტისა) შემუშავების პროცედურების დასახვეწად შეიცავს რაიმე სახის ვალდებულებებს, არც მთავრობის საქმიანობის ღიაობასა და გამჭვირვალობაზე რაიმე მითითება. სამთავრობო სტრუქტურებს შორის კოორდინაცია კი კვლავ გასაუმჯობესებელია.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies, pp. 17-19.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 24-28.

3.2. გეგმის სტრუქტურისა და შინაარსის შეჯამება

პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით, სამოქმედო გეგმის დიზაინი, ამოცანების, აქტივობებისა და ინდიკატორების ფორმულირება, წინა წლებთან შედარებით, გაუმჯობესდა. მოცემულია საბაზო და სამიზნე მაჩვენებლებიც, რაც მონიტორინგის პროცესს მნიშვნელოვნად ამარტივებს და კარგი პრაქტიკაა. თუმცა S.M.A.R.T. კრიტერიუმებთან შეუსაბამო ინდიკატორების შემთხვევებს მაინც აქვს ადგილი. მნიშვნელოვანია, რომ სამოქმედო გეგმაში არ შევიდეს იმგვარი ინდიკატორი, რომელიც არ იქნება სპეციფიკური, მიღწევადი და გაზომვადი. გამოიკვეთა შედეგის გასაზომად არასაკმარისი ინდიკატორებიც, ისეთებიც, რომლებიც არ უკავშირდებოდა აქტივობას ან ამოცანას. ამ მიმართულებით არსებულ პრობლემებს წინამდებარე დოკუმენტში თითოეული ამოცანის მიხედვით განვიხილავთ. კერძოდ:

1) 1-ლ ამოცანასთან მიმართებით:

1-ლი ამოცანა ითვალისწინებს „პოლიტიკის დოკუმენტების ხარისხის კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესებას და საჯარო მოხელეთა შესაძლებლობების განვითარებას“. ამ ამოცანის მიღწევით უნდა დაიხვეწოს პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემა. პირველ რიგში აღსანიშნავია, რომ ხარისხის კონტროლის მექანიზმებს ეხება მე-2 ამოცანა, რომელიც განწერს ანგარიშგების, მონიტორინგისა და შეფასების მოთხოვნებს. შესაბამისად, 1-ლი ამოცანის სახელწოდება თავად პოლიტიკის დოკუმენტების ხარისხის გაუმჯობესებაზე უნდა აკეთებდეს აქცენტს.

1-ლი ამოცანის შესრულებას ემსახურება ორი ინდიკატორი. 1-ლი ინდიკატორის მიხედვით, პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების განახლებული სახელმძღვანელოს (შემდგომში - სახელმძღვანელო) სტანდარტებს მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტების ნახევარზე მეტი (51%) უნდა აკმაყოფილებდეს. მე-2 ინდიკატორის მიხედვით კი, პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგის და შეფასების ტრენინგკურსის ფარგლებში გადამზადებული საჯარო მოხელეების ნახევარზე მეტმა (51%) უნდა მიიღოს წარჩინების სერტიფიკატი. ორივე ინდიკატორის დასადასტურებლად მოყვანილია „სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის ყოველწლიური ანგარიში“. აღსანიშნავია, რომ დადასტურების ეს წყარო არალოგიკური და არათანმიმდევრულია შესასრულებელ ინდიკატორთან მიმართებით. ის, რომ დასახელებული ინდიკატორები შესრულებულია, უნდა შეფასდეს სწორედ მონიტორინგის ანგარიშში. შესაბამისად, შეუძლებელია ერთმანეთს დაემთხვეს დადასტურების წყარო და მონიტორინგის ინსტრუმენტი. პოლიტიკის დოკუმენტების ხარისხი, შესაძლოა, დადასტურდეს ხარისხის უზრუნველყოფის სპეციალური მექანიზმის - დასკვნის მეშვეობით, რომელსაც მთავრობის ადმინისტრაცია ინიციატორი

უნყების მიერ პოლიტიკის დოკუმენტის წარდგენის შემდეგ გასცემს.⁹¹ ხოლო საჯარო მოხელეების მიერ ტრენინგკურსის წარჩინებით გავლას დაადასტურებს შესაბამისი კურსის დასრულების შემთავამებელი ოქმი ან სათანადო დოკუმენტი, სადაც აღნიშნული იქნება ინფორმაცია მონაწილეებისა და მათ მიერ მიღწეული შედეგების შესახებ.

1-ლ ინდიკატორთან დაკავშირებით დამატებით აღსანიშნავია, რომ სახელმძღვანელოს სტანდარტების დაკმაყოფილების მაჩვენებელი ნაწილობრივ ბუნდოვანი კრიტერიუმია. სახელმძღვანელოს მიხედვით, წარმოდგენილ პოლიტიკის დოკუმენტებს მთავრობის ადმინისტრაცია ამონებს, რის შემდეგაც გასცემს დადებით დასკვნას ან ითხოვს მის შეცვლას. ცვლილების შემთხვევაში, ინიციატორი უზრუნველყოფს დოკუმენტის მოდიფიცირებას და მას სახელმძღვანელოს მიუსადაგებს (რის შემდეგაც კვლავ წარადგენს მთავრობაში). წინააღმდეგ შემთხვევაში მასზე დადებითი დასკვნა ვერ გაცივმა. ამ პროცედურის გათვალისწინებით, ბუნდოვანია, რას გულისხმობს ამოცანის ინდიკატორის ფორმულირება: მხოლოდ პირველად წარდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტები უნდა შესაბამებოდეს სახელმძღვანელოს, თუ ასევე მოიაზრებს მთავრობის ადმინისტრაციის შენიშვნების გათვალისწინების შედეგად განმეორებით წარდგენილ, მოდიფიცირებულ ვერსიებსაც. ამ დეტალის დაუზუსტებლად, მონიტორინგის მიზნებისთვის მოცემული ინდიკატორის შესრულების რაოდენობრივი კრიტერიუმით გამოძვა რთულია.

ამოცანის მე-2 ინდიკატორის ფორმულირებაში არ არის დაზუსტებული საჯარო მოხელეების კატეგორია. იმისთვის, რათა ამოცანა შესრულებულად ჩაითვალოს, აუცილებელია შესაბამისი ტრენინგკურსი დაიგეგმოს იმ მოხელეებისთვის, რომლებსაც პოლიტიკის დაგეგმვის ფუნქცია სამსახურებრივად ეკისრებათ. კურსის ფარგლებში ნებისმიერი საჯარო მოხელის გადამზადება ამ ინდიკატორს ამორებს როგორც ამოცანას, ისე მიზანს, და ამავე დროს იწვევს რესურსების არამართლობრივ ხარჯვას. მიუხედავად იმისა, რომ გეგმის იმპლემენტაციისას სტრუქტურული ერთეულები დაზუსტდა,⁹² აუცილებელია, გეგმაშივე იყოს ეს საკითხი პირდაპირ განერილი. ამ ინდიკატორთან მიმართებით ასევე აღსანიშნავია ისიც, რომ მხოლოდ წარჩინების სერტიფიკატის მქონე გადამზადებული პირების წილი არაა საკმარისი მოხელეთა შესაძლებლობის განვითარების დასადასტურებლად. მნიშვნელოვანია, ეს რაოდენობრივი მაჩვენებელი პირველ რიგში მიემართებოდეს პოლიტიკის დაგეგმვის მიმართულებით მომუშავე პირთა სრულ რაოდენობას. როგორც გაირკვა, მთავრობის ადმინისტრაცია გადასამზადებელი თანამშრომლების რაოდენობას სამინისტროების მიწოდებული მონაცემების მიხედვით განსაზღვრავს.⁹³ აუცილებელია, თავდაპირველად დადგინდეს ასეთ პირთა სრული რაოდენობა, ამის შემდეგ კი,

⁹¹ პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელო.

⁹² ინტერვიუ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის წარმომადგენელთან.

⁹³ *Ibid.*

დაიგეგმოს მათი დიდი ნაწილის გადამზადება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ტრენინგში მონაწილე ასეთი მოხელეების მცირე რაოდენობის გამო, წარჩინების სერტიფიკატის მფლობელი პირების რიცხვი კიდევ უფრო მცირე იქნება. ეს კი ვერ უზრუნველყოფს ამოცანის - საჯარო მოხელეთა შესაძლებლობების განვითარების - მიღწევას.

1-ლი ამოცანის 7 აქტივობიდან 1-ლი ითვალისწინებს „პოლიტიკის დაგეგმვის და კოორდინაციის სისტემის მარეგულირებელი და მეთოდოლოგიური (ცვლილებათა) პაკეტის მომზადებას, განხილვას, დამტკიცებასა და ბეჭდვას“. ამ აქტივობის ინდიკატორებიდან პირველი ორი გამოხატავს აქტივობის შედეგს, ანუ იმას, რაც აქტივობითაა გათვალისწინებული. მათ ნაცვლად უმჯობესია მიეთითოს წესის და სახელმძღვანელოს დასარეგულირებელ საკითხებზე, რომელთა შინაარსიც პირდაპირ დაადასტურებს პოლიტიკის დაგეგმვის და კოორდინაციის სისტემის მარეგულირებელი და მეთოდოლოგიური დოკუმენტების შექმნას და შესაძლებელს გახდის შესრულების ხარისხობრივად გაზომვას. მე-3 ინდიკატორი ასევე ითვალისწინებს მთლიანი სახელმძღვანელოს ბეჭდვას. ესეც აქტივობის შედეგია. მის ნაცვლად უმჯობესი იქნებოდა მითითება (მაგალითად) იმაზე, რომ ეს პაკეტი ნაბეჭდი სახით მიწოდებულია საჯარო დაწესებულებების პოლიტიკის დამგეგმავი სტრუქტურული ერთეულებისთვის.

მე-2 აქტივობა ითვალისწინებს საჯარო მოხელეებისთვის პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგის და შეფასების ტრენინგკურსის შემუშავებას. მისი შედეგის ინდიკატორად აქაც აქტივობის შედეგია მითითებული („ტრენინგკურსი შემუშავებულია“). ამის ნაცვლად, მართებული იქნებოდა, გეგმა უთითებდეს ტრენინგმოდულის შინაარსსა და მის დიზაინზე (ჩატარების წესზე). ინდიკატორი, რომელიც თავისი ფორმულირებით პირდაპირ პასუხს სცემს აქტივობას, შინაარსს აცლის ამავე აქტივობას და შეუძლებელს ხდის მისი შესრულების ხარისხობრივი კრიტერიუმით შემოწმებას.

პოლიტიკის შემუშავების ეტაპზე საჯარო კონსულტაციების გამართვის საუკეთესო პრაქტიკის და საკანონმდებლო ბაზის შესწავლას ითვალისწინებს მე-4 აქტივობა. სხვების მსგავსად, მის ინდიკატორად აქტივობის შედეგია მითითებული („კვლევის შესახებ ანგარიში, რომლის საფუძველზეც შემუშავებულია რეკომენდაციები“). მისი დადასტურების წყაროდაც კვლევის დოკუმენტია მოცემული. ამ აქტივობის ფორმულირება უმჯობესია გამოხატავდეს შედარებითი კვლევის ანგარიშის მომზადებას, ხოლო შედეგის ინდიკატორად მიეთითოს შემდეგი ფორმულირება: საუკეთესო პრაქტიკა შესწავლილია, ვიზიტები/ინტერვიუები ჩატარებულია რეკომენდაციები შემუშავებულია.

მე-5 აქტივობა მთავრობაში წარდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტების სისტემატიზებული მონაცემთა ბაზის შექმნას ითვალისწინებს. გეგმის მიხედვით, მასში მითითებული უნდა იყოს გაცემული რეკომენდაციებიც. იმის გათვალისწინებით, რომ სხვა ამოცანა პოლიტიკის დოკუმენტების ელექტრონული პროგრამის შექმნას ისახავს მიზნად, რომელიც ყველა დოკუმენტს და ინფორმაციას მოუყრის თავს, ცალკე აქტივობად

ბაზის ფორმირება მიზანშეუწონელია. ის მონაცემები, რაც სისტემატიზებულ მონაცემთა ბაზაში უნდა აისახოს, შესაძლებელია ინტეგრირდეს შესამუშავებელ ელექტრონულ სისტემაში. ორივე ბაზის პარალელურად წარმოება ადამიანური და დროის რესურსის გაუმართლებელ მოცდენას გამოიწვევს.

მე-6 აქტივობაა „მთავრობის პოლიტიკის დოკუმენტების ყოველწლიური გეგმის შემუშავება“. აღსანიშნავია, რომ ეს ვალდებულება მთავრობას N629 დადგენილებითაც აქვს. შესაბამისად, მისი 2-წლიან სამოქმედო გეგმაში განერა არ არის მიზანშეუწონელი.

2) მე-2 ამოცანასთან მიმართებით:

გეგმის მე-2 ამოცანაა „პოლიტიკის განხორციელების მონიტორინგის, ანგარიშგების და შეფასების ხარისხის გაუმჯობესება“. მან უნდა უზრუნველყოს შედეგზე ორიენტირებული მიდგომა და საჯარო ხელმისაწვდომობა.

ამ ამოცანის ინდიკატორები ეხება მონიტორინგის და შეფასების ანგარიშების გამართულობას, მათ შესაბამისობას სახელმძღვანელოს მოთხოვნებთან და გამოქვეყნების ვალდებულების უზრუნველყოფას. აღსანიშნავია, რომ სტრატეგიის შესრულების მონიტორინგს/შეფასებას ატარებს და შესაბამის ანგარიშებს ამზადებს შესაბამისი პასუხისმგებელი უწყება, ხოლო ამ ანგარიშების სახელმძღვანელოსთან შესაბამისობას ამოწმებს მთავრობის ადმინისტრაცია. უწყების წარმომადგენელთან ინტერვიუს შედეგად გაირკვა, რომ სამინისტროთა ანგარიშების თაობაზე მთავრობის უკუკავშირი არაფორმალურია: შენიშვნებსა და მოსაზრებებს დასკვნის ან ანგარიშის სახე ვი არ აქვს, არამედ სამინისტროებს სხვადასხვა საკომუნიკაციო საშუალებით მიეწოდებათ. მათი განზოგადებული (სტატისტიკური) შეფასება ვი, მთავრობის მომზადებულ საჯარო მმართველობის რეფორმის მონიტორინგის ანგარიშში აისახება.⁹⁴ უმჯობესია, ამ ანგარიშების თაობაზე მაკორდინირებელი ორგანოს პოზიცია ოფიციალური დოკუმენტით დადასტურდეს. ეს მას ანგარიშების სისტემის დახვეწაზე სრული სურათის დანახვის საშუალებას მისცემს.

მე-2 ამოცანის 1-ლი აქტივობა ითვალისწინებს პოლიტიკის მონიტორინგისა და შეფასების სტანდარტების შემუშავებას. პირველ რიგში აღსანიშნავია, რომ ამავე სტანდარტების შექმნას მოიცავს 1-ლი ამოცანის 1-ლი აქტივობა. გარდა ამისა, ამ აქტივობის შედეგის ინდიკატორად შემუშავების შემდგომი ეტაპი - დამტკიცებაა გათვალისწინებული („დამტკიცებულია მონიტორინგის და შეფასების ინსტრუქცია“). მნიშვნელოვანია, ინდიკატორად მიეთითოს საერთაშორისო სტანდარტები/რეკომენდაციები, რომლებსაც შეესაბამება მონიტორინგის და შეფასების ინსტრუქცია, ასევე იმ სავალდებულო საკითხების ჩამონათვალი, რომლებსაც ეს ინსტრუქცია უნდა

⁹⁴ ინტერვიუ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის წარმომადგენელთან.

შეიცავდეს. ასეთი ინდიკატორი იძლევა აქტივობის შესრულების ხარისხობრივად შემონშების საშუალებას.

მოხელეების გადამზადებას ითვალისწინებს მე-2 აქტივობა. იგი, თავისი შედეგის ინდიკატორთან ერთად, 1-ლ ამოცანაში მოცემული აქტივობის იდენტურია. ტრენინგ-მოდულის ფორმულირებაც იგივეა და საჯარო მოხელეთა რაოდენობაც. ასევე, აუცილებელია, მიეთითოს მოხელეთა კატეგორია, ხოლო რაოდენობა განისაზღვროს არა ერთიანი ციფრით, არამედ ამოსავალი პრინციპი იყოს ყველა უწყების პროპორციული რაოდენობის წარმომადგენლის გადამზადება.

მე-3 აქტივობა ითვალისწინებს პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგის, ანგარიშგების და შეფასების ერთიანი ელექტრონული სისტემის შექმნას. ამ აქტივობის ინდიკატორებად რეალურად მითითებულია ქვეაქტივობები, კერძოდ ის პროცედურები, რაც ეტაპობრივად აუცილებელია სისტემის შესაქმნელად. ასეთი მიდგომა ართულებს ინდიკატორების გაზომვას რაოდენობრივი/ხარისხობრივი კრიტერიუმით. ამ აქტივობის შესრულების დასადასტურებლად საკმარისი იქნებოდა შემდეგი 2 ინდიკატორის განწერა: (1) ბიზნესპროცესების აღწერის საბოლოო დოკუმენტის საფუძველზე ელექტრონული სისტემა ფუნქციონირებს გამართულად და მისი მოხმარების ინსტრუქცია წარმოდგენილია; (2) ელექტრონულ სისტემას ჰყავს (მაგალითად), სულ მცირე, 200 რეგისტრირებული მომხმარებელი და მათ გამოთქმული აქვთ მოსაზრება შემუშავების პროცესში მყოფ პოლიტიკის ერთ დოკუმენტზე მაინც. ამგვარი ინდიკატორების მეშვეობით შესაძლებელი იქნება ელექტრონული სისტემის ფუნქციონირების გაზომვა, ვინაიდან ის აქცენტს აკეთებს სისტემის ხარისხსა და ეფექტიანობაზე.

მე-4 აქტივობაა ელექტრონული სისტემის მომხმარებლების გადამზადება, ხოლო მისი შედეგის ინდიკატორი შემდეგი ფორმულირებით არის წარმოდგენილი - „ჩატარებულია ტრენინგები და სისტემის მოხმარებაში გადამზადებულია სისტემის მომხმარებელი 100 საჯარო მოხელე“. მართალია, ეს ინდიკატორი ექვემდებარება რაოდენობრივად გაზომვას, თუმცა ამ ნაწილში მნიშვნელოვანია მიეთითოს არა აქტივობის შედეგი, არამედ აქცენტი უნდა გაკეთდეს სისტემის მომხმარებელ ყველა უწყებაზე, მონაწილეთა რაოდენობა კი, თითოეული უწყების წარმომადგენლებიდან პროპორციულობის პრინციპით შეირჩეს.

3) მე-3 ამოცანასთან მიმართებით:

მე-3 ამოცანაა პოლიტიკის დოკუმენტების ელექტრონულად შემუშავების პრაქტიკის ჩამოყალიბება, მისი მიზანი კი - ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების პროცესის გამჭვირვალობა და უწყებათაშორისი კოორდინაციის ეფექტიანობის ამაღლება. აღსანიშნავია, რომ ამ ამოცანის სამივე აქტივობას თავისი არსით ფარავს მე-2 ამოცა-

ნით გათვალისწინებული აქტივობები. ორივეს ელექტრონული სისტემები შინაარსობრივად ერთნაირია და ერთ მიზანს ემსახურება. ამას ადასტურებს მთავრობის წლიურ ანგარიშში არსებული ჩანაწერი, რომელიც მის შესაძლო მოდიფიკაციას ეხება, კერძოდ: „მნიშვნელოვანია, პირველ ეტაპზე ამოქმედდეს პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის ერთიანი ელექტრონული სისტემა, აღნიშნული სისტემის საფუძვლიანი შესწავლისა და გაანალიზების საფუძველზე კი, მოდიფიცირდეს ან უცვლელად გაგრძელდეს ანტიკორუფციული დოკუმენტების ელექტრონულად შემუშავების სისტემის მომზადება“.⁹⁵ ამგვარი დუბლირების ერთადერთი შედეგი დამატებითი რესურსების ხარჯვაა. შესაბამისად, მათი ცალ-ცალკე განერა მიზანშეუწონელია.

თუმცა, თავის მხრივ, მნიშვნელოვანია ანტიკორუფციული საკითხების შემოტანა საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმაში, რომელიც საჯარო სექტორში კორუფციული რისკების შემცირებასაც მოემსახურება და ამავე დროს, არ გაიმეორებს ანტიკორუფციულ სამოქმედო გეგმას.

4) მე-4 ამოცანასთან მიმართებით:

მე-4 ამოცანაა „მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის განხორციელების სისტემის ჩამოყალიბება, საკანონმდებლო აქტებზე რეგულირების გავლენის შეფასების დანერგვის გზით“. ეს მექანიზმი ხელს უწყობს პოლიტიკის საკითხების სტრუქტურულად განსაზღვრასა და რეგულაციის ან არამარეგულირებელი ქმედების მოსალოდნელი დადებითი და უარყოფითი შედეგების შეფასებას.⁹⁶ პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ სამოქმედო გეგმაში მოცემული ფორმულირებიდან არ იკვეთება მიზანი. რეალურად, მიზანი უნდა იყოს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის განხორციელების სისტემის ჩამოყალიბება, ხოლო მის მიღწევას უზრუნველყოფდეს ამოცანა - საკანონმდებლო აქტებზე რეგულირების გავლენის შეფასების დანერგვა. ამავე ლოგიკას პასუხობს როგორც ამოცანის შედეგის ინდიკატორი, ისე აქტივობები.

ამოცანის ინდიკატორად მითითებულია, რომ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (Regulatory Impact Assessment - RIA) საფუძველზე შემუშავებული მთავრობის მიერ ინიცირებული საკანონმდებლო პაკეტების წილი უნდა იყოს 5%. ინდიკატორის ფორმულირებაში მითითებული „საკანონმდებლო პაკეტები“ მნიშვნელოვნად ავიწროებს იმ სეგმენტს, რომელსაც შეიძლება ახლდეს RIA-ს დოკუმენტი. საკანონმდებლო პაკეტი რამდენიმე კანონპროექტს მოიაზრებს, კონკრეტული საკითხის მოსაწესრიგებლად კი, შესაძლოა, საჭირო არ გახდეს ერთზე მეტი კანონპროექტის

⁹⁵ „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)“, გვ. 31.

⁹⁶ „რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 17 იანვრის N35 დადგენილებით დამტკიცებული მეთოდოლოგიის მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი.

მომზადება და წარდგენა. შესაბამისად, არსებული ჩანაწერით, თუ ერთ კანონპროექტს სჭირდება RIA, მაშინ ეს კანონპროექტი ვერ შევა 5%-ში, რაც ინდიკატორის შესრულების სტატუსზე უარყოფითად იმოქმედებს. ამდენად, ინდიკატორის ფორმულირებაში საკანონმდებლო პაკეტის ნაცვლად, კანონპროექტზე უნდა მიეთითოს.

აქვე აღსანიშნავია, რომ სტანდარტული პროცენტის მითითებამ, დიდი ალბათობით, შესაძლოა ინდიკატორის შეუსრულებლობა გამოიწვიოს, ვინაიდან მისი შესრულება არსებითად დამოკიდებულია შესაბამისი კანონპროექტების მომზადების საჭიროებაზე: თუ კონკრეტულ პერიოდში არ გახდა აუცილებელი იმ კანონპროექტების ინიცირება, რომლებზეც სავალდებულო წესით მოთხოვნილია RIA, ეს რისკის შემცველია ამოცანის შესასრულებლად. ეს გარემოება შესაძლებელია ამოცანის რისკად გაინეროს (გეგმაში ამ ამოცანის რისკები საერთოდ არაა მითითებული). ამდენად, საჭიროა, ზუსტი პროცენტული მაჩვენებლის პარალელურად, წახალისდეს სხვა ისეთ კანონპროექტებზე RIA-ს დოკუმენტის მომზადება, რომლებზეც ეს, საკანონმდებლო ჩარჩოს მიხედვით, აშუამად ფაქულტატიურია.

გარდა ამისა, ამოცანის შედეგის ერთ-ერთ ინდიკატორად უნდა განისაზღვროს ასევე RIA-ს დოკუმენტების გამართულობა, კერძოდ, რამდენად აკმაყოფილებს იგი მთავრობის მიერ დადგენილ მეთოდოლოგიას. ეს კი უნდა შეფასდეს ხარისხობრივად და მომზადდეს შესაბამისი დასკვნა. ეს უკანასკნელი იქნება ინდიკატორის შესრულების დადასტურების წყაროც.

რაც შეეხება მე-4 ამოცანის შედეგის ინდიკატორის დადასტურების წყაროებს, ასეთად მითითებულია „ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წწ. სამოქმედო გეგმის შესრულების თვითშეფასების საბოლოო ანგარიში“ და „მთავრობის ადმინისტრაციისა და იუსტიციის სამინისტროს მიერ ერთობლივად მომზადებული ანგარიში (2020 წ.)“. მთავრობის მიერ ინიცირებული პროექტები თანდართულ მასალებთან ერთად იტვირთება პარლამენტის ვებგვერდზე. შესაბამისად, მათი დადასტურების პირველწყარო სწორედ საკანონმდებლო ორგანოს ვებგვერდია და ანგარიშების ნაცვლად, გეგმაში ის უნდა მიეთითოს. ეს გამორიცხავს მითითებული დოკუმენტების გამოქვეყნების დაყოვნებით გამოწვეულ რისკებსაც.

მე-4 ამოცანის 1-ლი აქტივობაა საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზეგავლენის შეფასების შესახებ კანონპროექტის შემუშავება. მისი შედეგის ინდიკატორები, არსებითად, აქტივობებია, პირველი ინდიკატორი კი - აქტივობის შედეგი. ამის გამო მისი ხარისხის გაზომვა, ფაქტობრივად, შეუძლებელია. შესაბამისად, აქტივობად კანონის პროექტის წარდგენა იქნებოდა მართებული, ხოლო მის ინდიკატორად - მითითება, რომ ნორმატიული აქტით განსაზღვრულია ის შემთხვევები, როდესაც საჭიროა რეგულირების ზეგავლენის შეფასება.

მე-2 აქტივობის შემთხვევაში, შედეგის ინდიკატორებადაც მითითებულია აქტივობის

შედგები. უმჯობესია, მეთოდოლოგიის ნაწილში მიეთითოს: „დადგენილია რეგულირების ზეგავლენის შეფასების განხორციელების წესი და პირობები“ ან „დადგენილია კანონპროექტთან დაკავშირებით რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ჩატარებისა და მომზადების წესი“. მისი დადასტურების წყარო კი იქნება საკანონმდებლო მაცნე, სადაც გამოქვეყნებულია მთავრობის შესაბამისი დადგენილება.

მე-3 აქტივობა საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზეგავლენის შეფასების შესახებ აღმასრულებელი ხელისუფლების სამართალშემოქმედებაზე პასუხისმგებელი პირების გადამზადებას და ცნობიერების ამაღლებას ეხება. ინდიკატორად საჯარო მოხელეთა რაოდენობის მითითება საკმარისი არ არის. აუცილებელია RIA-ს მომზადებაში მოხელეების წილის გაზრდა და გარე რესურსების ნაკლებად გამოყენება. სხვა შემთხვევაში, ტრენინგკურსის ჩატარება იმ პირებისთვის, რომლებიც რეალურად არ მუშაობენ RIA-ს დოკუმენტზე, რესურსების არამართლზომიერი ხარჯვა იქნება და ვერც მოხელეთა შესაძლებლობების განვითარებას მიაღწევს სამოქმედო გეგმა.

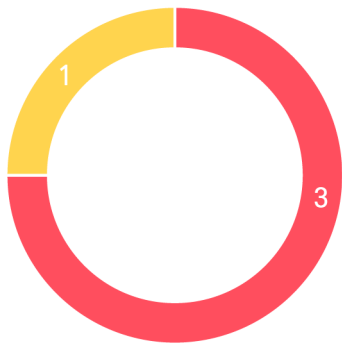
ამგვარად, პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებაში 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის არაერთი ხარვეზი გამოიკვეთა. მათ პირდაპირი გავლენა აქვთ არა მხოლოდ თითოეული აქტივობისა და შედეგის ინდიკატორების შესრულების სტატუსზე, არამედ ამოცანებისა და მიზნების მიღწევაზეც. არასწორად დაგეგმილი აქტივობები იწვევს მათ გადატანას შემდგომ სამოქმედო გეგმებში, რაც ხელს უშლის საერთო პროგრესის მიღწევას. შესაბამისად, მთავრობამ, გეგმის შემუშავების დროს, უნდა გაითვალისწინოს მითითებული ხარვეზები და შემოთავაზებული რეკომენდაციები. ეს ბევრად გააადვილებს გეგმის მონიტორინგს და პროგრესიც თვალსაჩინო გახდება.



4. ამოცანებისა და აქტივობების შესრულების მონიტორინგი

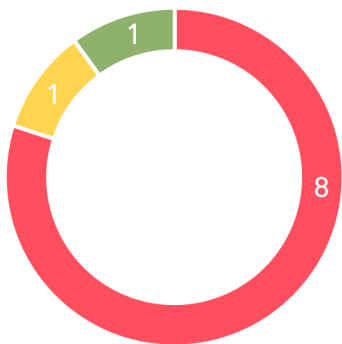
საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის პირველი მიმართულების მიზანია, გაუმჯობესდეს საჯარო პოლიტიკის სფერო (პოლიტიკის დაგეგმვიდან მისი შედეგების შეფასების ჩათვლით). ამ მიმართულებით სამოქმედო გეგმა მოიცავს 4 ამოცანას და 17 აქტივობას. შესრულების ვადად განსაზღვრულია 2019 წლის მე-3 კვარტალიდან 2020 წლის ბოლომდე პერიოდი. წინამდებარე ანგარიშში მოცემულია 4 ამოცანისა და მისი 10 ამოცანის შედეგის ინდიკატორის, ასევე, 17 აქტივობისა და მისი 30 აქტივობის შედეგის ინდიკატორის მიღწევის შეფასება.

მონიტორინგის პერიოდში სამოქმედო გეგმით პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით გათვალისწინებული ოთხი ამოცანიდან ერთი მეტწილად შესრულდა, ხოლო სამი შეუსრულებელია. ამოცანის შედეგის 10 ინდიკატორიდან 1 - სრულად, 1 - მეტწილად, 8 კი შეუსრულებელია.



ამოცანების შესრულების შედეგები

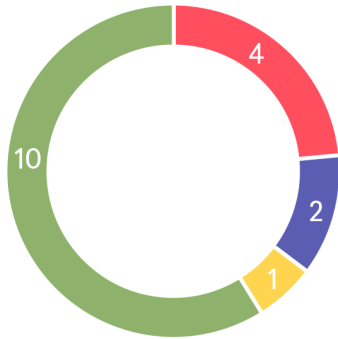
- შესრულებულია
- მეტწილად შესრულდა



ამოცანების ინდიკატორების შესრულების შედეგები

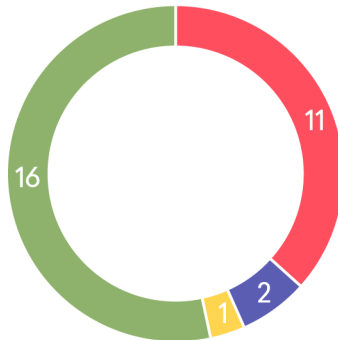
- შესრულებულია
- მეტწილად შესრულდა
- სრულად შესრულდა

სამოქმედო გეგმის პოლიტიკის დაგეგმვის მიმართულებაში 17 აქტივობიდან 10 სრულად, 1 მეტწილად და 2 ნაწილობრივ შესრულდა, 4 კი შეუსრულებელია. მისი შედეგის ინდიკატორებიდან კი 16 სრულად, 1 მეტწილად, 2 ნაწილობრივ, ხოლო 11 არ შესრულდა.



აქტივობის შესრულების შედეგები

- შეუსრულებელია
- ნაწილობრივ შესრულდა
- მეტწილად შესრულდა
- სრულად შესრულდა



აქტივობების ინდიკატორების შესრულების შედეგები

- შეუსრულებელია
- ნაწილობრივ შესრულდა
- მეტწილად შესრულდა
- სრულად შესრულდა

მიუხედავად იმისა, რომ აქტივობების შესრულების მაჩვენებელი უარყოფითი არ არის, საყურადღებოა, რომ ვერცერთი ამოცანა სრულად ვერ შესრულდა.

ამოცანა 1.1: პოლიტიკის დოკუმენტების ხარისხის კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესება და საჯარო მოხელეთა შესაძლებლობების განვითარება პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემის დახვედნის მიზნით

ამოცანა გულისხმობს მთავრობის დაქვემდებარებაში შექმნილი პოლიტიკის დოკუმენტების ხარისხის მაკონტროლებელი მექანიზმების გაუმჯობესებას. მისი მიზანია საჯარო მოხელეთა განვითარება, პოლიტიკის ციკლის თითოეული ეტაპის სრულყოფილად დასაწარმოებად. შედეგის დამადასტურებელი ორი ინდიკატორი ამოცანის შესრულებას ხარისხობრივად აფასებს, რაც მოცემულია წილობრივი ფორმით.

ამოცანის შედეგის ინდიკატორები:

1. მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარდგენილი იმ პოლიტიკის დოკუმენტების წილი, რომლებიც აკმაყოფილებს პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების განახლებული სახელმძღვანელოს სტანდარტებს

საბაზისო 2018: N/A

სამიზნე 2020: 51%

2. პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგის და შეფასების ტრენინგკურსის ფარგლებში გადამზადებული იმ საჯარო მოხელეების წილი, რომლებმაც მიიღეს წარჩინების სერტიფიკატი

საბაზისო 2018: N/A

სამიზნე 2020: 51%

ამოცანის შესრულების სტატუსი: მეტწილად შესრულებული

პირველი ინდიკატორის თანახმად, 2020 წლის ბოლოს მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტების 51% უნდა აკმაყოფილებდეს სახელმძღვანელოს სტანდარტებს. ეს უკანასკნელი მთავრობამ 2019 წლის ბოლოს დაამტკიცა და 2020 წლის 1-ლი იანვრიდან ამოქმედდა.⁹⁷ შესაბამისად, ამ თარიღის შემდეგ, პოლიტიკის ყველა დოკუმენტი, რომელიც კაბინეტს დასამტკიცებლად წარედგინება, მას უნდა პასუხობდეს. გარდა ამისა, სახელმძღვანელოს მიხედვით, მთავრობა მისთვის წარსადგენი პოლიტიკის დოკუმენტების ყოველწლიურ გეგმას ადგენს (იღებს სამართლებრივი აქტით), რის შემდეგაც შესაბამისი უწყებები კაბინეტს დასამტკიცებლად წარუდგენენ ამ დოკუმენტებს.⁹⁸ საყურადღებოა, რომ მთავრობამ

⁹⁷ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის N629 დადგენილება „პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“.

⁹⁸ პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის მე-6 მუხლი.

2020 წლის პოლიტიკის დოკუმენტების გეგმა იმავე წლის მე-4 კვარტალში, 19 ნოემბერს დაამტკიცა.⁹⁹ პროცედურის მიხედვით, პოლიტიკის დოკუმენტები სწორედ ამ გეგმის დამტკიცების შემდეგ უნდა დაინიცირებულიყო მთავრობაში.¹⁰⁰ თუმცა, გეგმის დამტკიცების დაგვიანების გამო, ნოემბრამდე კაბინეტს წარედგინა 15 პოლიტიკის დოკუმენტი, საიდანაც, მთავრობის ადმინისტრაციის ინფორმაციით, 8 (53,3%) შეესაბამებოდა დადგენილ მოთხოვნებს.¹⁰¹ მიუხედავად იმისა, რომ 2020 წელს პოლიტიკის დოკუმენტების წარდგენის პროცედურა დაირღვა (გეგმა, რომლის მიხედვითაც ისინი უნდა წარედგინათ, წლის ბოლოს დამტკიცდა), ინდიკატორში მოცემული მაჩვენებელი (51%) მიღწეულია. აქვე მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ მთავრობამ გეგმა წინა წლის ბოლოს უნდა დაამტკიცოს, რათა სამინისტროებმა მის მიხედვით იმოქმედონ. ეს შესაძლებელს გახდის მოცემული ინდიკატორის რაოდენობრივი მაჩვენებლით ობიექტურად გამომვას.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ამოცანის შედეგის ამ ინდიკატორის **სტატუსია: სრულად შესრულებული.**

ამოცანის მე-2 ინდიკატორის თანახმად, შედეგი მიიღწევა, თუ 2020 წლის ბოლოს საჯარო მოხელეების 51% წარჩინების სერტიფიკატით დაასრულებს ტრენინგკურსს. კურსები დაყოფილია ფაზებად და გადამზადება მიმდინარეობს ეტაპობრივად.¹⁰² როგორც პირველი და მეორე ალტერნატიული მონიტორინგის ანგარიშებშია ნათქვამი, მონიტორინგის ჯგუფი შეფასების დროს მხოლოდ მეორე ფაზის მონაცემებს ითვალისწინებს, ვინაიდან განახლებულ მარეგულირებელ და მეთოდოლოგიურ დოკუმენტებს მხოლოდ მე-2 ფაზა ეხება.¹⁰³ 2019 წლის ბოლოს მე-2 ფაზის ფარგლებში პირველ ნაკადში (2019 წლის ნოემბერ-დეკემბერი) გადამზადებულია 45 მოხელე, აქედან, მთავრობის ადმინისტრაციის ინფორმაციით, 16-მა მიიღო წარჩინების სერტიფიკატი. მეორე ნაკადში (2020 წლის თებერვალი-მარტი) გადამზადდა 52 მოხელე, რომელთაგან 11-მა აიღო წარჩინების სერტიფიკატი.¹⁰⁴ როგორც მთავრობის წერილიდან ირკვევა, ტრენინგების შემდეგი ნაკადები აღარ ყოფილა.¹⁰⁵ ჯამში, გადამზადებულია 97 მოხელე, ხოლო წარჩინების სერტიფიკატი მიიღო 27-მა. შესაბამისად, ინდიკატორის საბოლოო სამიზნე მაჩვენებელი ამ ეტაპზე ბოლომდე არ

⁹⁹ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 19 ნოემბრის განკარგულება „საქართველოს მთავრობის პოლიტიკის დოკუმენტების 2020 წლის გეგმის დამტკიცების შესახებ“.

¹⁰⁰ პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁰¹ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2021 წლის 5 თებერვლის N GOV 7 21 0003799 წერილი.

¹⁰² საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2020 წლის 3 თებერვლის N GOV 3 20 00003949 წერილი.

¹⁰³ საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის შუალედური ალტერნატიული ანგარიში, მიმართულება: პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია, 2020, გვ. 19-20.

¹⁰⁴ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2020 წლის 24 ივლისის N GOV 0 20 00030009 წერილი.

¹⁰⁵ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2021 წლის 5 თებერვლის N GOV 7 21 00003799 წერილი.

არის მიღწეული. ეს კომპონენტი მეტწილად შესრულებულად მიიჩნევა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ აუცილებელია, ტრენინგები ჩატარდეს შესაბამისი მეთოდოლოგიის შემუშავების შემდეგ.

საბოლოო ჯამში, ამოცანა მეტწილად შესრულებულია.

აქტივობა 1.1.1: პოლიტიკის დაგეგმვის და კოორდინაციის სისტემის მარეგულირებელი და მეთოდოლოგიური (ცვლილებათა) პაკეტის მომზადება, განხილვა, დამტკიცება და ბეჭდვა

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

1. პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესი შემუშავებული და დამტკიცებულია მთავრობის დადგენილებით
2. პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელო შემუშავებულია, განხილულია სამუშაო ჯგუფში და დამტკიცებულია მთავრობის დადგენილებით
3. მომზადებულია პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელოს დანართები - ინსტრუქციები/შაბლონები:
 - სიტუაციის ანალიზის ინსტრუქცია
 - მიზნების და ამოცანების ჩამოყალიბების და ლოგიკური ჩარჩოს შემუშავების ინსტრუქცია
 - ინდიკატორის განსაზღვრის და შედეგის ინდიკატორის პასპორტის შემუშავების ინსტრუქცია
 - სამომედო გეგმის შემუშავების ინსტრუქცია
 - ბიუჯეტირების ინსტრუქცია
 - ხარისხის უზრუნველყოფის ინსტრუქცია
 - ლექსიკონი
 - საჯარო კონსულტაციების გამართვის ინსტრუქცია

აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული

პირველი ამოცანის 1-ლ აქტივობას შედეგის 3 ინდიკატორი აქვს და აქტივობის შესრულებას ხარისხობრივად აფასებს.

2019 წლის დეკემბერში მთავრობამ დაამტკიცა პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესი, რომლის განუყოფელი ნაწილია ზემოთ ნახსენები სახელმძღვანელო. მათი შინაარსი შეიცავს პოლიტიკის დოკუმენტების იერარქიას, შემუშავებისა და წარდგენის წესს, ხარისხის კონტროლის, ასევე მონიტორინგისა და

შეფასების ზოგად პროცედურებს. შესაბამისად, აქტივობის პირველი ორი ინდიკატორი **სრულად შესრულებულად მიიჩნევა.**

აქტივობის შედეგის მე-3 ინდიკატორი სახელმძღვანელოს ინსტრუქციების მინიმალურ ჩამონათვალს განსაზღვრავს. ისინი მთავრობის ზემოთ მითითებული დადგენილების დანართების სახით არის დამტკიცებული. მათი შინაარსი არსებითად შეესაბამება OECD/SIGMA-ს მიერ შემუშავებულ გაიდლაინს, რომელიც განსაზღვრავს საჯარო მმართველობის რეფორმის და სექტორული პოლიტიკის დოკუმენტების მომზადების, შესრულების, მონიტორინგის, ანგარიშებისა და შეფასების ინსტრუმენტს.¹⁰⁶

ამ ინდიკატორში ერთ-ერთ შესამუშავებელ დოკუმენტად გათვალისწინებულია „საჯარო კონსულტაციების გამართვის ინსტრუქცია“. ისევე, როგორც 2019 წლის ალტერნატიული მონიტორინგის და 2020 წლის პირველი 6 თვის ანგარიშის დროს, ის არც ამ ეტაპზე დამტკიცებულა. მიუხედავად ამისა, გეგმის მოთხოვნა შემუშავების ნაწილში დაკმაყოფილებულია, რის გამოც **მე-3 ინდიკატორის ეს ნაწილი „სრულად შესრულებულად“ ჩაითვლება. აქტივობაც სრულად შესრულებულია.**

აქტივობა 1.1.2: განახლებული მარეგულირებელი და მეთოდოლოგიური დოკუმენტების საფუძველზე, საჯარო მოხელეებისთვის პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგის და შეფასების ტრენინგკურსის შემუშავება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:
 ტრენინგკურსი შემუშავებულია
აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული

1-ლი ამოცანის მე-2 აქტივობის შედეგს მხოლოდ ერთი ინდიკატორი აქვს, რომელიც მას ხარისხობრივად აფასებს.

აქტივობის შესრულებას ტრენინგკურსის შემუშავება ადასტურებს.¹⁰⁷ **საბოლოოდ, ის სრულად შესრულებულად მიიჩნევა.**

¹⁰⁶ Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies.

¹⁰⁷ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2020 წლის 3 თებერვლის N GOV 3 20 00003949 წერილი.

აქტივობა 1.1.3: საჯარო მოხელეების გადამზადება პოლიტიკის დაგეგმვის (მონიტორინგის და შეფასების) ტრენინგოვალურში

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

გადამზადებულია შესაბამისი 70 საჯარო მოხელე

აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული

მთავრობის ადმინისტრაციის ინფორმაციით, პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების ტრენინგი ორ ნაკადად ჩატარდა. გადამზადებული მოხელეების საერთო რაოდენობამ 97 შეადგინა.¹⁰⁸ **შესაბამისად, აქტივობა სრულად შესრულდა.**

თუმცა, აქვე აღსანიშნავია, რომ სამოქმედო გეგმაში მეორედმა მსგავსი აქტივობა და მისი შესრულების ინდიკატორიც (აქტივობა 1.2.2). ამ აქტივობის შესრულება ავტომატურად გულისხმობს სხვა აქტივობის შესრულების დადასტურებას.

აქტივობა 1.1.4: პოლიტიკის შემუშავების ეტაპზე საჯარო კონსულტაციების გამართვის საუკეთესო პრაქტიკის და საკანონმდებლო ბაზის შესწავლა

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

მომზადებულია კვლევის შესახებ ანგარიში, რომლის საფუძველზეც, შემუშავებულია რეკომენდაციები

აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული

მე-4 აქტივობის შედეგსაც ერთი ინდიკატორი აქვს, რომელიც მის შესრულებას ხარისხობრივად აფასებს. განხორციელების ვადად მითითებულია 2019 წლის III კვარტალი. თუმცა, მისი შესრულება მხოლოდ 2020 წლის პირველი 6 თვის განმავლობაში, საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციის მხარდაჭერით გახდა შესაძლებელი.¹⁰⁹ მიუხედავად იმისა, რომ „საჯარო კონსულტაციების გამართვის ინსტრუქცია“ კვლავ არ არის დამტკიცებული, ამ აქტივობის ინდიკატორი მხოლოდ კვლევითი დოკუმენტის შემუშავებას გულისხმობს. **შესაბამისად, ეს აქტივობა სრულად შესრულებულად მიიჩნევა.**

¹⁰⁸ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2020 წლის 24 ივლისის NGOV 0 20 00030009 წერილი.

¹⁰⁹ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2021 წლის 5 თებერვლის NGOV 7 21 00003799 წერილი; ასევე „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)“, გვ. 17.

აქტივობა 1.1.5: მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარმოდგენილი და დამტკიცებული პოლიტიკის დოკუმენტების მონაცემთა ბაზის ჩამოყალიბება და წარმოება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

სისტემატიზებულია მასალები წლების და უწყებების მიხედვით, მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარდგენილი და დამტკიცებული პოლიტიკის დოკუმენტებისა და მათზე გაცემული რეკომენდაციების შესახებ

აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული

მე-5 აქტივობის შედეგსაც ერთი ინდიკატორი აქვს, რომელიც მას ხარისხობრივად აფასებს.

მთავრობის ადმინისტრაციამ ინვენტარიზაცია ჩაუტარა როგორც კაბინეტის მიერ დამტკიცებულ, ისე სხვა უწყებების პოლიტიკის დოკუმენტებს და შეიმუშავა ბაზა, რომელსაც აწარმოებს Excel-ის ფორმატში. ბაზა საკმაოდ მოცულობითია და აერთიანებს ისეთ კომპონენტებს, როგორებიცაა: პოლიტიკის დოკუმენტი იერარქიაში; პოლიტიკის დოკუმენტის ტიპი და დასახელება; მავორდინირებული უწყება; ინფორმაცია პოლიტიკის დოკუმენტის მთავრობის/სამინისტროს მიერ დამტკიცების თაობაზე; დამტკიცების თარიღი; მოქმედების ვადა; ინფორმაცია კონკრეტული დოკუმენტის აქტუალობის შესახებ.

შესაბამისად, ეს აქტივობა სრულად შესრულებულად მიიჩნევა.

აქტივობა 1.1.6: მთავრობის პოლიტიკის დოკუმენტების ყოველწლიური გეგმის შემუშავება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

ყოველწლიური გეგმა დამტკიცებულია მთავრობის დადგენილებით

აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული

მთავრობის დადგენილებით, სავალდებულო გახდა მთავრობის პოლიტიკის დოკუმენტების ყოველწლიური გეგმის დამტკიცება. წესის მიხედვით, ამ გეგმის შესამუშავებლად მაქსიმუმ 50 სამუშაო დღეა საჭირო, რომელიც წლის დასაწყისიდან აითვლება.¹¹⁰ აქედან გამომდინარე, მთავრობას გეგმა 2020 წლის პირველივე კვარტალში უნდა

¹¹⁰ პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის მე-6 მუხლი.

დაემტკიცებინა, თუმცა, საკმაოდ გვიან, 2020 წლის ნოემბერში, დადგენილების ნაცვლად, განკარგულებით დაამტკიცა.¹¹¹

განკარგულება არ არის ხელმისაწვდომი არც საქართველოს მაცნეს და არც მთავრობის ადმინისტრაციის ვებგვერდზე სამართლებრივი აქტების ველში. მონიტორინგის ჯგუფმა განკარგულების პოვნა მხოლოდ მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის ვებგვერდზე შეძლო. მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობამ საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში მიღებული ყველა დოკუმენტის, მით უფრო, სამართლებრივი აქტების, საჯაროობა და ხელმისაწვდომობა მაქსიმალურად უზრუნველყოს.

მიუხედავად პროცედურის ნაწილობრივ დარღვევისა, საბოლოო ჯამში ეს აქტივობა **სრულადაა შესრულებული.**

აქტივობა 1.1.7: მთავრობის დადგენილების შესაბამისად, სამინისტროებისთვის პოლიტიკის დაგეგმვის და კოორდინაციის პროცესის სტანდარტული საოპერაციო პროცედურების (SOP) მომზადების კოორდინაცია

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

ყველა სამინისტროში შემუშავებულია პოლიტიკის შემუშავების და კოორდინაციის სტანდარტული საოპერაციო პროცედურების (SOP) დოკუმენტი და დამტკიცებულია მინისტრის ბრძანებით

აქტივობის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

სტანდარტული საოპერაციო პროცედურები (SOP) არის დოკუმენტი, სადაც განვრილია პროცესის დეტალური ინსტრუქცია, და აღწერილია შესასრულებელი სამუშაოს თითოეული ნაბიჯი. ამ დოკუმენტს მინიმუმამდე დაჰყავს პროცესიდან გადაცდომის რისკები. ამასთანავე, სწრაფი და მოსახერხებელია ეფექტიანი სამუშაო პროცესის ჩამოსაყალიბებლად. გვერდის მიხედვით, სამინისტროებს SOP-ის დოკუმენტი 2020 წლის მეოთხე კვარტალში უნდა შეემუშავებინათ. მთავრობის ინფორმაციით, დაწყებულია ექსპერტის შერჩევა, რომელიც დაეხმარება სამინისტროებს ამგვარი დოკუმენტის შემუშავებაში.¹¹² **შესაბამისად, ეს აქტივობა მხოლოდ ნაწილობრივ არის შესრულებული.**

¹¹¹ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 19 ნოემბრის N2275 განკარგულება „საქართველოს მთავრობის პოლიტიკის დოკუმენტების 2020 წლის გვერდის დამტკიცების შესახებ“.

¹¹² საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2021 წლის 5 თებერვლის N GOV 7 21 00003799 წერილი.

ამოცანა 1.2: პოლიტიკის განხორციელების მონიტორინგის, ანგარიშგების და შეფასების ხარისხის გაუმჯობესება შედეგზე ორიენტირებული მიდგომის და საჯარო ხელისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად

პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების დასკვნით ეტაპზე მნიშვნელოვანი ხარვეზი იყო ანგარიშგების არარსებობა. ამის გამო, პოლიტიკის შემუშავებელი და განმახორციელებელი აქტორები შედეგზე ორიენტირებულნი არ ყოფილან. მათი ქმედებები ქაოსური იყო. ეს ამოცანა სწორედ ანგარიშვალდებულების გაჩენისა და დამკვიდრებისკენაა მიმართული. ის ემსახურება პოლიტიკის ფორმირებაში საზოგადოების ჩართვასა და პროცესების სისტემატიზებას, ასევე, გამოვლენილი ხარვეზების გამოსწორების გზით პოლიტიკის გაუმჯობესებას.

შედეგის სამი ინდიკატორი ამოცანის შესრულებას ხარისხობრივი და რაოდენობრივი მაჩვენებლებით აფასებს.

ამოცანის შედეგის ინდიკატორები:

1. მთავრობის მიერ დამტკიცებული სტრატეგიის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიშების წილი, რომელიც აკმაყოფილებს პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების განახლებულ სახელმძღვანელო მოთხოვნებს
 საბაზისო 2018: N/A
 სამიზნე 2020: 51%
2. მთავრობის მიერ დამტკიცებული სტრატეგიის განხორციელების შუალედური ან საბოლოო შეფასების ანგარიშების წილი, რომელიც აკმაყოფილებს პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების განახლებულ სახელმძღვანელო მოთხოვნებს
 საბაზისო 2018: N/A
 სამიზნე 2020: 51%
3. მთავრობის მიერ დამტკიცებული სტრატეგიის განხორციელების მონიტორინგის წლიური ანგარიშების წილი, რომელიც გამოქვეყნებულია პასუხისმგებელი უწყებების ვებგვერდებზე
 საბაზისო 2018: N/A
 სამიზნე 2020: 90%

ამოცანის შესრულების სტატუსი: შეუსრულებელი

ამოცანის მიზანი პოლიტიკის დოკუმენტების შესრულების მონიტორინგის და შეფასების ხარისხის გაზრდაა. 1-ლი და მე-2 ინდიკატორის დადასტურება შესაბამისი სახელმძღვანელო მოთხოვნების არსებობას საჭიროებს. ეს უკანასკნელი 2019 წლის დეკემბერში დამტკიცდა და 2020 წლის იანვრიდან ამოქმედდა. შესაბამისად, ამოცანა მიმართულია სწორედ ამ სახელმძღვანელოს დამტკიცების შემდეგ მიღ-

ბულ პოლიტიკის დოკუმენტებზე. მთავრობის ადმინისტრაციის ინფორმაციით, დამტკიცებულია 8 პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელთა წლიური მონიტორინგის დაწყება და შემდეგ უკვე განხორციელების ანგარიშის გამოქვეყნება, უკეთეს შემთხვევაში, 2021 წლის პირველ კვარტალში იქნებოდა შესაძლებელი.¹¹³ მით უფრო, შეფასების დოკუმენტების გამოსაქვეყნებლად ეს დრო არასაკმარისია. რეალურად, ხსენებული 8 პოლიტიკის დოკუმენტიდან 3 არის მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელოს ამოქმედების შემდეგ დამტკიცებული, დანარჩენი კი ადრე მიღებულ გეგმებში/სტრატეგიებში ცვლილება.¹¹⁴ ამ სამიდან მხოლოდ ერთ დოკუმენტზე არსებობს მონიტორინგის წლიური ანგარიში.¹¹⁵ **შესაბამისად, ასეთი მონაცემების გამო ამოცანის სამივე ინდიკატორი შეუსრულებელია.**

აქტივობა 1.2.1: პოლიტიკის მონიტორინგისა და შეფასების სტანდარტების შემუშავება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელოსთან ერთად, დამტკიცებულია მონიტორინგის და შეფასების ინსტრუქცია
აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული

2019 წლის დეკემბერში მთავრობის მიერ დამტკიცებული პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესი, სხვა დანართებთან/ინსტრუქციებთან ერთად, მოიცავს მონიტორინგისა და შეფასების ინსტრუქციებს.¹¹⁶ მათში მოცემულია შემდეგი ინფორმაცია: ანგარიშების ტიპები და პერიოდულობა, სტრუქტურა, შეფასების ნიმუშები, ანგარიშების მომზადების პრინციპები; შეფასების ინსტრუქციაში კი, ამაზე დამატებით გათვალისწინებულია: შეფასების დაგეგმვასთან დაკავშირებული საკითხები, მასშტაბი, კითხვები, გავლენის შეფასების მეთოდები. **შესაბამისად, ეს აქტივობა სრულად შესრულებულად მიიჩნევა.**

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ ინტერვიუ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის წარმომადგენელთან.

¹¹⁵ ქ. რუსთავის ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის გაუმჯობესების სამოქმედო გეგმის (2020-2022) 2020 წლის მონიტორინგის ანგარიში.

¹¹⁶ „პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის N629 დადგენილების მე-10 და მე-11 დანართები.

აქტივობა 1.2.2: საჯარო მოხელეების გადამზადება პოლიტიკის (დაგეგმვის), მონიტორინგისა და შეფასების ტრენინგმოდულში

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

გადამზადებულია შესაბამისი 70 საჯარო მოხელე

აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული

მთავრობის ადმინისტრაციის ინფორმაციით, პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების ტრენინგი ორ ნაკადად ჩატარდა. გადამზადებული მოხელეების საერთო რაოდენობამ 97 შეადგინა.¹¹⁷ **შესაბამისად, აქტივობა სრულად შესრულდა.** თუმცა, როგორც აღინიშნა, სამოქმედო გეგმაში მეროდება მსგავსი აქტივობა და მისი შესრულების ინდიკატორიც (აქტივობა 1.1.3).

აქტივობა 1.2.3: პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგის, ანგარიშგების და შეფასების ერთიანი ელექტრონული სისტემის შექმნა

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

1. შეთანხმებული კონცეფციის საფუძველზე შემუშავებულია ელექტრონული სისტემის ბიზნესპროცესების აღწერის დოკუმენტი
2. ბიზნესპროცესების აღწერის საბოლოო დოკუმენტის საფუძველზე, შექმნილია და ამოქმედებულია ელექტრონული სისტემა (პროგრამა)
3. ელექტრონული სისტემა ფუნქციონირებს გამართულად და ტექნიკური მხარდაჭერა უზრუნველყოფილია
4. ელექტრონული სისტემის გამოყენებით, მოქალაქეებს ეძლევათ შესაძლებლობა, პოლიტიკის დოკუმენტთან დაკავშირებით საკუთარი მოსაზრება გამოთქვან მისი შემუშავების პროცესში

აქტივობის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

¹¹⁷ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2020 წლის 24 ივლისის N GOV 0 20 00030009 წერილი.

აქტივობის 1-ლი ინდიკატორი 2020 წლის პირველი 6 თვის მონიტორინგის ანგარიშში სრულად შესრულებულად იქნა მიიჩნეული.¹¹⁸

აქტივობის მეორე ინდიკატორის შესრულების ვადად სამოქმედო გეგმით განსაზღვრულია 2020 წლის I კვარტალი და გულისხმობს ელექტრონული სისტემის შექმნას და ამუშავებას. თუმცა, მთავრობის ადმინისტრაციის ინფორმაციით, კორონავირუსის პანდემიით შექმნილი ვითარებიდან გამომდინარე, ციფრული მმართველობის სააგენტომ (რომელიც პასუხისმგებელია ამ სისტემის განვითარებაზე) ადამიანური რესურსები სრულად მიმართა ქვეყანაში ელექტრონული სერვისების განვითარებაზე, რის გამოც ელექტრონული სისტემის ამოქმედება სამოქმედო გეგმით დადგენილ ვადებში ვერ მოხერხდა. მათივე ინფორმაციით, ფუნქციონირების პირველი ეტაპის განხორციელება 2021 წლის I კვარტალის ბოლოს დაიწყება.¹¹⁹

შესაბამისად, აქტივობის ეს ნაწილი ნაწილობრივ შესრულებულად მიიჩნევა.

დანარჩენი ორი ინდიკატორის შესრულების ვადად განსაზღვრული იყო 2020 წლის IV კვარტალი. თუმცა, ვინაიდან ეს აქტივობები პირდაპირ კავშირშია სისტემის ფუნქციონირების დაწყებასთან, მათი სტატუსიც შეუსრულებელია.

ამ პერიოდისთვის **აქტივობა ნაწილობრივ შესრულებულად მიიჩნევა**, რადგან მისი ინდიკატორების დიდი ნაწილი ჯერ კიდევ არ შესრულებულა.

აქტივობა 1.2.4: ელექტრონული სისტემის მომხმარებლების გადამზადება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

1. ჩატარებულია ტრენინგები და სისტემის მომხმარებელთა გადამზადებულია სისტემის მომხმარებელი 100 საჯარო მოხელე.

აქტივობის შესრულების სტატუსი: შეუსრულებელი

ვინაიდან ერთიანი ელექტრონული სისტემა მონიტორინგის ამ ეტაპზე არ ფუნქციონირებს, არც საჯარო მოხელეები გადამზადებულან. **შესაბამისად, აქტივობის სტატუსია: შეუსრულებელი.**

¹¹⁸ „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის შუალედური ალტერნატიული ანგარიში“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია) და ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3bc89Ns>, განახლებულია: 28.05.2021.

¹¹⁹ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2021 წლის 5 თებერვლის N GOV 7 21 00003799 წერილი.

ამოცანა 1.3: ანტიკორუფციული პოლიტიკის შეფასების პროცესის გამჭვირვალობისა და უწყაბათაშორისი კოორდინაციის ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით, პოლიტიკის დოკუმენტების ელექტრონულად შეფასების კრაპტიკის ჩამოყალიბება

ამოცანის მიზანია ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების პროცესის გამჭვირვალობისა და კოორდინაციის ეფექტიანობის გაზრდა. ამოცანის მიხედვით, პოლიტიკის დოკუმენტები ელექტრონული პლატფორმის მეშვეობით უნდა მომზადდეს. ეს ხელს შეუწყობს მოქალაქეთა ჩართულობის ზრდას, ხარისხიანი დოკუმენტების მიღებას და საჭაროობას.

ამოცანას 4 ინდიკატორი აქვს, რომლებიც მას რაოდენობრივად და ხარისხობრივად აფასებს.

ამოცანის შედეგის ინდიკატორები:

1. პოლიტიკის შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების ვადები
 საბაზისო 2018: 4 თვე / 2 თვე
 სამიზნე 2020: 3 თვე / 1 თვე
2. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს წევრი უწყებების იმ წარმომადგენლების წილი, რომლებმაც „წარჩინებით გაიარეს ტრენინგი“ (completed with distinction)
 საბაზისო 2018: 0%
 სამიზნე 2020: 70%
3. საბჭოს წევრი არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების გაზრდილი ჩართულობა
 საბაზისო 2018: 30-მდე კომენტარი
 სამიზნე 2020: საბჭოს წევრმა სამოქალაქო საზოგადოებამ და საერთაშორისო ორგანიზაციებმა კომენტარი გააკეთეს გეგმით გათვალისწინებული არანაკლებ 50-მდე აქტივობის შესახებ
4. იმ სტრატეგიული დოკუმენტებისა და მონიტორინგის ანგარიშების წილი, რომლებიც უწყებებმა ხარვეზების გარეშე შეავსეს
 საბაზისო 2018: 0%
 სამიზნე 2020: შევსებული დოკუმენტების პირველადი ვერსიების 70%

ამოცანის შესრულების სტატუსი: შეუსრულებელი

ამოცანის მიღწევის საფუძველი ანტიკორუფციული საბჭოს მიერ ელექტრონული პორტალის შემუშავებაა, თუმცა, ვინაიდან საბჭოს მსგავსი მექანიზმი კვლავ არ შემუშავებია, **წინამდებარე ამოცანა შეუსრულებლად მიიჩნევა.**

აღსანიშნავია, რომ მსგავსი პლატფორმის, პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების,

მონიტორინგის, ანგარიშგების და შეფასების ერთიანი ელექტრონული სისტემის შემუშავება დაწყებული აქვს მთავრობის ადმინისტრაციას. დუბლირების თავიდან ასაცილებლად და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობებისა და ამოცანების უკეთ შესასრულებლად, მნიშვნელოვანია, რომ იუსტიციის სამინისტრომ და საჯარო მმართველობის რეფორმის სამდივნომ (შემდგომ - სამდივნო) მოდიფიცირება გაუკეთონ ამოცანას. შესაბამისად, აქტივობების შინაარსს ან მის აქტივობებს მიენიჭოს სტატუსი „განხორციელების პროცესი შეჩერებულია“, რაც, ამ შემთხვევაში, უწყების მხრიდან შინაარსობრივად და ტექნიკურად გამართული ნაბიჯი იქნება. ამ აზრს იზიარებს სამდივნოც, რომელმაც 2020 წლის პროგრესის ანგარიშში იუსტიციის სამინისტროს მიერ განსახორციელებელ ყველა აქტივობას, რომელიც დაკავშირებული იყო ელექტრონული პლატფორმის შემუშავებასთან, მიანიჭა სტატუსი „განხორციელების პროცესი შეჩერებულია“.¹²⁰

აქტივობა 1.3.1: ანტიკორუფციული საბჭოს ელექტრონული პორტალის კონცეფციის შემუშავება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

1. საბჭოს ელექტრონული პორტალის შემუშავების მიზნით, საბჭოს წევრი უწყებების წარმომადგენლებისა და ტექნიკური პერსონალისგან შექმნილია დროებითი სამუშაო ჯგუფი
2. საუკეთესო პრაქტიკის კვლევა ჩატარებულია
3. შემუშავებულია და სამუშაო ჯგუფთან შეთანხმებულია ელექტრონული სისტემის კონცეფცია
4. შეთანხმებული კონცეფციის საფუძველზე, შემუშავებულია ელექტრონული სისტემის ბიზნესპროცესების აღწერის დოკუმენტი

აქტივობის შესრულების სტატუსი: შეუსრულებელი

ამოცანის პირველი აქტივობის სტატუსი 2019 წლის და 2020 წლის ალტერნატიული მონიტორინგის ანგარიშებში „შეუსრულებელი“ იყო იმ მიზეზით, რომ იუსტიციის სამინისტროს მიერ სამდივნოსთვის მიწოდებული ინფორმაცია ვერ ამტკიცებდა აქტივობის შედეგის ინდიკატორების მიღწევას. მათი პასუხი ყველა შემთხვევაში დადასტურების წყაროს გარეშეა.¹²¹ ამის გამო **აქტივობის ოთხივე ინდიკატორი, და შესაბამისად, აქტივობაც, შეუსრულებელია.**

¹²⁰ საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის განხორციელების მონიტორინგის პროგრეს ანგარიში (იანვარი-ივნისი, 2020), საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3yHdKVY>, განახლებულია: 28.05.2021.

¹²¹ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს 2021 წლის 1 მარტის N2501 წერილი.

აქტივობა 1.3.2: ელექტრონული პორტალის ტექნიკური შემუშავება და გაშვება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

1. ბიზნესპროცესების აღწერის საბოლოო დოკუმენტის საფუძველზე შექმნილია ელექტრონული სისტემა (პროგრამა) და გაშვებულია მოხმარებაში
2. მომზადებულია ელექტრონული სისტემის მოხმარების სახელმძღვანელო
3. ელექტრონული სისტემა ფუნქციონირებს გამართულად და ტექნიკური მხარდაჭერა უზრუნველყოფილია

აქტივობის შესრულების სტატუსი: შეუსრულებელი

იუსტიციის სამინისტროს ინფორმაციით, პასუხისმგებელ უწყებას არ აქვს ბიზნეს-პროცესების აღწერის საბოლოო დოკუმენტი და არც პორტალის ოპერაციულ ნაწილზე დაუწვია მუშაობა.¹²² შესაბამისად, აქტივობის სამივე ინდიკატორი შეუსრულებელია.

აქტივობა 1.3.3: ელექტრონული სისტემის მომხმარებლების გადამზადება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

ჩატარებულია ტრენინგები და სისტემის მოხმარების კუთხით გადამზადებულნი არიან ანტიკორუფციული საბჭოს წევრი უწყებების წარმომადგენლები

აქტივობის შედეგის ალტერნატიული ინდიკატორი: ელექტრონული სისტემის მოხმარების კუთხით, გადამზადებულია ანტიკორუფციული საბჭოს წევრი ყველა უწყებიდან ანალიტიკური ფუნქციების მატარებელი სამსახურის მინიმუმ 2 თანამშრომელი.

აქტივობის შესრულების სტატუსი: შეუსრულებელი

მესამე აქტივობის შედეგის ინდიკატორის, ელექტრონული სისტემის მომხმარებელთა გადასამზადებლად, საჭიროა, არსებობდეს თავად ელექტრონული სისტემა, რომელიც ჯერჯერობით არ შექმნილა. ამასთან, საყურადღებოა, რომ აქტივობის შედეგის ინდიკატორი აქტივობის მსგავსია, რის გამოც, მისი შეფასება მონიტორინგის მიზნებისთვის შეუძლებელია. შესაბამისად, განისაზღვრა ალტერნატიული ინდიკატორი, რომელიც მონიტორინგის ჯგუფს საშუალებას მისცემდა, აქტივობის შესრულება რაოდენობრივად შეეფასებინა. ამის მიუხედავად აქტივობა შეუსრულებელია.

¹²² Ibid.

ამოცანა 1.4: მთავრობის მთავრობის მიერ მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის განხორციელების სისტემის ჩამოყალიბებასა და მონიტორინგის განხორციელების გარეშე მთავრობის მთავრობის მიერ მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავება და წარმართვა. ეს გულისხმობს საკანონმდებლო აქტების გავლენის შეფასებას სხვადასხვა სფეროზე. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების შემოღებისა და დანერგვის ვალდებულება სახელმწიფომ ჯერ კიდევ 2015 წელს აიღო,¹²³ ხოლო მისი შესრულება არა მხოლოდ საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში, არამედ სხვა სტრატეგიული დოკუმენტებით და ხელშეკრულებებითაც იკისრა.¹²⁴

ამოცანის შედეგის ინდიკატორები:

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (Regulatory Impact Assessment - RIA) საფუძველზე შემუშავებული, მთავრობის მიერ ინიცირებული საკანონმდებლო პაკეტების წილი.

საბაზისო 2018: 0%

სამიზნე 2020: 5%

ამოცანის შესრულების სტატუსი: შეუსრულებელი

ამოცანა ერთი ინდიკატორით ფასდება. 2020 წლის ბოლოს მთავრობის მიერ ინიცირებული საკანონმდებლო პაკეტების 5%-ს გავლილი უნდა ჰქონდეს რეგულირების ზეგავლენის შეფასება. საანგარიშო პერიოდში ცვლილება შევიდა ნორმატიული აქტების შესახებ ორგანულ კანონში და რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ნორმები დაემატა, თუმცა მისი მოქმედების ვადა 2020 წლის იანვრიდან განისაზღვრა.¹²⁵

მთავრობის ინფორმაციით, 2020 წელს პარლამენტს წარედგინა სამი საკანონმდებლო პაკეტი, რომელსაც თანახმაა RIA-ს დოკუმენტი. ვინაიდან რეგულირების ზემოქმედების ანგარიშები მეთოდოლოგიის დამტკიცებამდე შემუშავდა, ისინი მთავრობას ამოცანის შედეგის ინდიკატორის მიღწევის შესაფასებლად არ გაუთვალისწინებია, რაც მართებულია. მათივე ინფორმაციით, 2020 წლის მანძილზე არ წარედგინა ისეთი საკანონმდებლო პაკეტი, რომელიც საჭიროებდა სავალდებულოდ ზემოქმედების

¹²³ პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017, სამოქმედო გეგმის მე-3 ამოცანა.

¹²⁴ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 12 ნოემბრის N537 დადგენილება „ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“, დანართი, სამოქმედო გეგმის მე-8 ვალდებულება; საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 4 თქტომბრის N484 დადგენილება „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“, დანართი, სამოქმედო გეგმის ამოცანა 3.2.

¹²⁵ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 17¹ მუხლი.

შეფასებას.¹²⁶

აქვე საგულისხმოა, რომ ამოცანის შესრულების შეფასება იმ პირობებში, როდესაც არ არსებობს მეთოდოლოგიის შესაბამისად შემუშავებული RIA-ს ანგარიში, წილობრივი თვალსაზრისით, შეუძლებელია.

შესაბამისად, პასუხისმგებელ უწყებას არ მიუღწევია ამოცანით დასახული მიზნისთვის და მისი ინდიკატორი, ისევე როგორც ამოცანა, შეუსრულებელია.

აქტივობა 1.4.1: საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზეგავლენის შეფასების შესახებ კანონპროექტის შემუშავება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

1. საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზემოქმედების შეფასების შესახებ კანონპროექტი შემუშავებულია
 2. საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზემოქმედების შეფასების შესახებ კანონპროექტი მთავრობისთვის წარდგენილია
 3. საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზემოქმედების შეფასების შესახებ კანონპროექტი მთავრობის მიერ დამტკიცებული და პარლამენტში წარდგენილია
- აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული**

2019 წლის თებერვალში პარლამენტს, იუსტიციის სამინისტროსა და მთავრობის ავტორობით, წარედგინა ნორმატიული აქტების შესახებ ორგანულ კანონში შესატანი ცვლილებების პროექტი, რომელიც ითვალისწინებდა საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზემოქმედების შეფასების სავალდებულო შემოღებას. ის 2019 წლის მაისში დამტკიცდა და 2020 წლის 1-ლი იანვრიდან ამოქმედდა.¹²⁷

შესაბამისად, აქტივობის შესრულება სამივე ინდიკატორით დასტურდება და სრულად შესრულებულად მიიჩნევა.

¹²⁶ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2021 წლის 5 თებერვლის NGOV 7 21 00003799 წერილი.

¹²⁷ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 17¹ მუხლი.

აქტივობა 1.4.2: საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სახელმძღვანელო მეთოდოლოგიის შემუშავება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

1. საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სახელმძღვანელო მეთოდოლოგია შემუშავებულია
 2. საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სახელმძღვანელო მეთოდოლოგია მთავრობისთვის განსახილველად წარდგენილია
- აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული**

გემოაღნიშნული ცვლილებებით, მთავრობას, 2020 წლის იანვრამდე, რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცება დაევალა.¹²⁸ მიუხედავად იმისა, რომ კაბინეტმა ეს დოკუმენტი ვადების დარღვევით დაამტკიცა,¹²⁹ **აქტივობა მაინც სრულად შესრულებულად მიიჩნევა.**

აქტივობა 1.4.3: საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზეგავლენის შეფასების შესახებ აღმასრულებელი ხელისუფლების სამართალშემოქმედებაზე პასუხისმგებელი პირების გადამზადება და ცნობიერების ამაღლება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

ჩატარებულია ტრენინგები და გადამზადებულია 50 საჯარო მოხელე

აქტივობის შესრულების სტატუსი: მეტწილად შესრულებული

აქტივობის შესრულების ვადად განსაზღვრულია 2019 წლის IV და 2020 წლის IV კვარტალი. მთავრობის ადმინისტრაციის ინფორმაციით, 2020 წლის მაისი-ივნისის პერიოდში საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით¹³⁰ ჩატარდა რეგულირების ზეგავლენის სისტემის დანერგვის დისტანციური ტრენინგი, რომელსაც იუსტიციის სამინისტროს, ფინანსთა სამინისტროს, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და მთავრობის ადმინისტრაციის 12 წარმომადგენელი ესწრებოდა, ხოლო 2020 წლის სექტემბერ-დეკემბრის პერიოდში ასევე დონორი

¹²⁸ *Ibid*, მე-5 პუნქტი.

¹²⁹ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 17 იანვრის N35 დადგენილება „რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“.

¹³⁰ USAID/GGI და ევროკავშირის პროექტი „საჯარო მმართველობის რეფორმის მხარდაჭერა საქართველოში“.

ორგანიზაციის მხარდაჭერით,¹³¹ 11 სახელმწიფო დაწესებულებიდან¹³² 19-მა საჯარო მოხელემ გაიარა ტრენინგი.¹³³ შესაბამისად, ჯამში 31 საჯარო მოხელე გადამზადდა.

საბოლოო ჯამში გადამზადებული საჯარო მოხელეების რაოდენობა სამიზნე მაჩვენებელს მიუახლოვდა. ამიტომ, აქტივობის სტატუსია მეტწილად შესრულებული.

¹³¹ USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროექტი.

¹³² მთავრობის ადმინისტრაცია, ეროვნული ბანკი, იუსტიციის სამინისტრო, ფინანსთა სამინისტრო, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, პარლამენტი, პარლამენტის კვლევითი ცენტრი, სსიპ შემოსავლების სამსახური, სსიპ საქართველოს დამღვევის სახელმწიფო მუდამხედველობის სამსახური.

¹³³ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2021 წლის 5 თებერვლის NGOV 7 21 00003799 წერილი.



5. შეჯამება და რეკომენდაციები

საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულება, წინა წლების გეგმებთან შედარებით, გაუმჯობესებულია. იგი მეტწილად ორიენტირებულია რელევანტური საერთაშორისო სტანდარტების - OECD/SIGMA-ს სახელმძღვანელო პრინციპებისა და მეთოდოლოგიის შესრულებისკენ. რეფორმის მავორდინირებელი ორგანო - მთავრობის ადმინისტრაცია აქტიურად მუშაობს სამოქმედო გეგმით დასახული ამოცანების და მიზნების მისაღწევად. შესრულების ფარგლებში განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების წესის, სახელმძღვანელოსა და პროცესისთვის მნიშვნელოვანი ინსტრუქციების დამტკიცება, ასევე რეგულირების მგავლენის შეფასების დასაწერად ნორმატიულ დონეზე განხორციელებული აქტივობები.

ამის მიუხედავად, სამოქმედო გეგმის ალტერნატიული მონიტორინგის პროცესში გამოიკვეთა მთელი რიგი ხარვეზები, რომლებიც არა მხოლოდ გეგმის შინაარსსა და გამართულობას ეხება, არამედ მის შესრულებასაც. აქტივობების შესრულების მეტნაკლებად დადებითი ტენდენციის მიუხედავად, 4 ამოცანიდან 3 ისევ შეუსრულებელია. მნიშვნელოვან გამონკვევად რჩება საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგიულ დოკუმენტში ისეთი კომპონენტების უყურადღებოდ დატოვება, როგორცაა: ევროინტეგრაციის მიმართულებით შესასრულებელი ვალდებულებები, კანონმემოქმედება და მისი პროცესი, საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა.

წინამდებარე მონიტორინგის ანგარიშში დადასტურდა ასევე ამოცანების, აქტივობების და ინდიკატორების ფორმულირებების შეუსაბამობა S.M.A.R.T. კრიტერიუმებთან, ასევე ცალკეული აქტივობების და ამოცანების დუბლირების პრობლემა. გამოვლინდა სხვადასხვა აქტივობის შესრულების პროცედურული ხარვეზებიც (მაგალითად, პოლიტიკის დოკუმენტების გეგმის დაგვიანებით წარდგენა, ნორმატიული აქტით დასამტკიცებელი დოკუმენტების ინდივიდუალური აქტით დამტკიცება).

საჯარო მმართველობის რეფორმის პოლიტიკის დაგეგმვის მიმართულებით სამოქმედო გეგმა საჭირო ამოცანებს უნდა ისახავდეს, რაც მტკიცებულებებზე დაფუძნებული და შედეგზე ორიენტირებული პოლიტიკის წარმართვისთვის უმნიშვნელოვანესია. პოლიტიკის დაგეგმვის ყველა კომპონენტი დიდ ღროს და რესურსს მოითხოვს. შესაბამისად, პასუხისმგებელი უწყებების მხრიდან ამ გამონკვევის დანახვა აუცილებელია შემდგომში დასახული ამოცანების მისაღწევად.

2019-2020 წლის გეგმის მონიტორინგის შედეგად გამოკვეთილი ხარვეზების გამოსასწორებლად და შემდგომ გეგმებში გასათვალისწინებლად მონიტორინგის ჯგუფმა შემუშავა შემდეგი რეკომენდაციები:

- ▶ მთავრობამ საჯარო მმართველობის რეფორმაში უნდა გაითვალისწინოს ახალი და ამბიციური ვალდებულებები, კერძოდ, ევროინტეგრაციის მიმართულებით განსახორციელებელი ამოცანები, კანონშემოქმედების პროცესი, საქმიანობის გამჭვირვალობა;
- ▶ ამოცანების, ინდიკატორებისა და აქტივობების ფორმულირება უნდა შეესაბამებოდეს S.M.A.R.T. კრიტერიუმებს, რომელთა მიხედვით, სამოქმედო გეგმის აღნიშნული კომპონენტები უნდა იყოს სპეციფიკური, გამომვადი, მიღწევადი, რეალური და დროში განსაზღვრული; ინდიკატორების ფორმულირება კი არ უნდა ასახავდეს უშუალოდ აქტივობის შედეგს;
- ▶ სამოქმედო გეგმაში უნდა გამოირიცხოს აქტივობების დუბლირება;
- ▶ გეგმით განსაზღვრული ამოცანები და აქტივობები არ უნდა კვეთდეს სხვა სტრატეგიული დოკუმენტით გათვალისწინებულ იმავე კომპონენტებს;
- ▶ სამოქმედო გეგმაში არ უნდა მოხვდეს ისეთი ვალდებულებები, რომლებიც სხვა ნორმატიული აქტებით (არასტრატეგიული ტიპის დოკუმენტებით) ისედაც მთავრობის ფუნქციად არის განსაზღვრული;
- ▶ აუცილებელია, შემდგომ პერიოდში აქტივობების შესრულების ვადების გადაცილების თავიდან აცილების მიზნით, თითოეულმა უწყებამ რაციონალურად განსაზღვროს მისი შესრულების ვადები;
- ▶ პოლიტიკის დოკუმენტების ყოველწლიური გეგმა მთავრობამ დასაგეგმის წინა წლის ბოლოს უნდა დაამტკიცოს, რათა პასუხისმგებელი უწყება მომდევნო წლის დასაწყისიდანვე შეუდგეს ვალდებულებების შესრულებას;
- ▶ მთავრობამ მუალედურ პერიოდებში, პროგრეს ან წლიურ ანგარიშებში გამოკვეთილი ხარვეზების გამოსასწორებლად აქტიური ნაბიჯები უნდა გადადგას და არ უნდა დაელოდოს გეგმის მოქმედების დასრულებას (მათ შორის, სამოქმედო გეგმაშიც შეიტანოს ცვლილებები, ასეთის საჭიროების შემთხვევაში);
- ▶ უმჯობესია, სამინისტროების მიერ მომზადებული მონიტორინგის/შეფასების ანგარიშების თაობაზე მაკორდინირებელი ორგანოს პოზიცია ოფიციალური დოკუმენტით დადასტურდეს. ეს მას ანგარიშგების სისტემის დახვეწაზე სრული სურათის დანახვის საშუალებას მისცემს;
- ▶ ისეთ ინდიკატორებთან მიმართებით, რომლებიც ტრენინგმოდულებს ითვალისწინებს, მნიშვნელოვანია, გეგმაში დაკონკრეტდეს მონაწილეთა კონტინგენტი, რათა ინდიკატორი არ დაშორდეს დასახულ მიზანს, ამავე დროს, არ გაიფლანგოს ფინანსური რესურსი;

- მნიშვნელოვანია რისკების სწორად შეფასება და მათი მართვისთვის გეგმით საჭირო ღონისძიებების დასახვა;
- ალტერნატიული მონიტორინგის სრულყოფილად ჩასატარებლად, ყველა პასუხისმგებელმა უნყებამ უნდა უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მაღალი ხარისხი ყველა იმ დოკუმენტზე, რომელიც აქტივობის ან ამოცანის დადასტურების წყაროა, მათ შორის, გამოაქვეყნოს მთავრობის სამართლებრივი აქტები, ხოლო პოლიტიკის დოკუმენტებისთვის თავიანთ ვებ გვერდებზე გამოყონ სპეციალური ველი.

