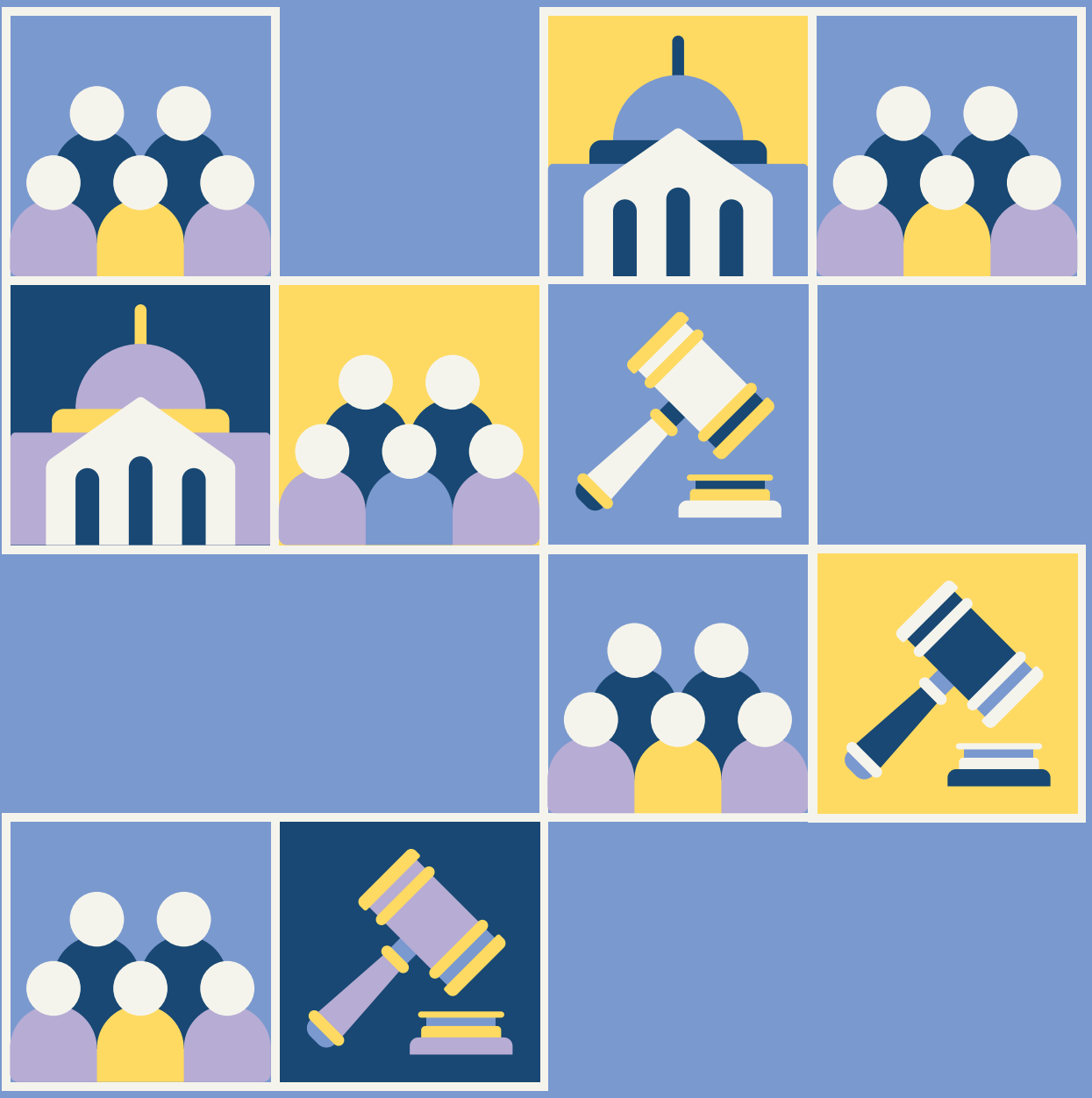
საჯარო მმართველობის საუკეთესო ევროპული პრაქტიკა და საქართველო



2021

კვლევის ავტორები:

ანგარიშვალდებულება და სახელმწიფო სერვისების მიწოდება:

თამარ ჩხიტუნიძე

პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია:

გიორგი ალავერდაშვილი

ნინო კაპანაძე

საჯარო ფინანსების მართვა:

მარიამ დანელია

ავტორთა ჯგუფის ხელმძღვანელი:

მარიამ მაისურაძე

კვლევის ასისტენტი ანგარიშვალდებულებისა და სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებით:

ანა ქათამაძე

ევროკავშირი საქართველოსთვის
The European Union for Georgia

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

IDFI
ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი

დოკუმენტი მომზადდა ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (GYLA) მიერ ევროკავშირის (EU) მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია IDFI და შესაძლოა, რომ იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

საჯარო მმართველობის საუკეთესო ევროპული პრაქტიკა და საქართველო

2021 წ.

სარჩევი

ანგარიშვალდებულება და სახელმწიფო სერვისების მიწოდება

შესავალი 8

მეთოდოლოგია 9

ძირითადი მიგნებები 9

საჯარო მმართველობის წარმატებული მაგალითები 12

საერთაშორისო ორგანიზაციების რეიტინგები და საუკეთესო მაჩვენებლების მქონე ქვეყნები 12

წამყვანი ევროპული ქვეყნების საჯარო მმართველობის სისტემების ანალიზი 20

ესტონეთი 21

ფინეთი 25

შვედეთი 29

ნორვეგია 33

ისლანდია 35

დანია 38

ნიდერლანდები 42

შვეიცარია 45

ირლანდია 48

საქართველოს საჯარო მმართველობის სისტემა და გამოწვევები 51

დასკვნა და რეკომენდაციები 56

პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია

შესავალი 58

მეთოდოლოგია 61

ძირითადი მიგნებები 61

საჯარო მმართველობის წარმატებული მაგალითები 62

საერთაშორისო ორგანიზაციების რეიტინგები და საუკეთესო მაჩვენებლების მქონე ქვეყნები 62

წამყვანი ევროპული ქვეყნების საჯარო მმართველობის სისტემების ანალიზი 64

საჯარო მმართველობის სტრატეგიული დაგეგმვა 64

დარგის ექსპერტებისა და სამოქალაქო სექტორის ჩართვა პოლიტიკის შემუშავებაში 66

პოლიტიკის კოორდინაციის მიზნით სპეციალური სტრუქტურის ჩამოყალიბება 68

სპეციალური ონლაინ პლატფორმა 71

საქართველოს საჯარო მმართველობის სისტემის ანალიზი 71

საქართველოს მთავრობის საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის სამოქმედო გეგმა 71

დარგის ექსპერტებისა და სამოქალაქო სექტორის ჩართვა პოლიტიკის შემუშავებაში 71

პოლიტიკის კოორდინაციის მიზნით სპეციალური სტრუქტურის ჩამოყალიბება 72

მონიტორინგისა და შეფასების ანგარიშების კონტროლის მექანიზმი 73

სპეციალური ონლაინ პლატფორმა 73

შეჯამება და რეკომენდაციები 74

საჯარო ფინანსების მართვა

შესავალი 76

მეთოდოლოგია 77

ანალიზის აღწერა 77

მეთოდები 77

საჯარო ფინანსების მართვის მიმოხილვა 78

საქართველოში საჯარო ფინანსების მართვა 79

საჯარო ფინანსების მართვის შეფასების ინსტრუმენტები 81

მოქალაქეთა ჩართულობა საბიუჯეტო პროცესში 82

ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა (MTBF) 85

სავალდებულო ჭერები (BINDING CEILINGS) 87

წინა წლის ასიგნებების გადატანა შემდეგ წლებში 88

შეჯამება 92

რეკომენდაციები 93

ანგარიშვალდებულება და სახელმწიფო სერვისების მიწოდება

დოკუმენტი მომზადდა ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ ევროკავშირის (EU) მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია IDFI და შესაძლოა, რომ იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

შესავალი

გამართული საჯარო მმართველობა გამჭვირვალე და ეფექტიანი დემოკრატიული მმართველობის წინაპირობა და სახელმწიფოს ფუნქციონირების საფუძველია, რადგან განსაზღვრავს ხელისუფლების შესაძლებლობას, უზრუნველყოს სახელმწიფო სერვისების მიწოდება და ხელი შეუწყოს საჯარო სამსახურის კონკურენტუნარიანობას. ეფექტიანი საჯარო მმართველობა ფუნდამენტურ როლს ასრულებს გადამწყვეტი რეფორმების განხორციელებისა და ევროკავშირში (EU) გაწევრიანების თვალსაზრისით. ევროკავშირის გაფართოების კრიტერიუმებში ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ ქვეყნებმა უნდა შექმნან ძლიერი ეროვნული საჯარო ადმინისტრაცია, სადაც შესაძლებელი იქნება კარგი მმართველობის პრინციპების ეფექტიანად გადატანა, დანერგვა და განხორციელება.[1] ანგარიშვალდებული საჯარო მმართველობის კრიტიკული მნიშვნელობა დემოკრატიული მმართველობისა და ეკონომიკური განვითარების თვალსაზრისით ხაზგასმულია გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის (გაერო) მდგრადი განვითარების მიზნებითაც.[2]

ეფექტიანი საჯარო მმართველობა დადებით გავლენას ახდენს სახელმწიფოსა და საზოგადოებაზე, რამდენადაც, საშუალებას აძლევს ხელისუფლებას, მიაღწიოს დასახულ მიზნებს, უზრუნველყოს პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისა და სამართლებრივი აქტების სწორად განხორციელება და, შესაბამისად, ხელს უწყობს პოლიტიკურ სტაბილურობას. ამასთან, გამართულ საჯარო მმართველობას უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება ეკონომიკის განვითარების თვალსაზრისით, რადგან სათანადო კანონმდებლობასა და დამოუკიდებელ სასამართლოსთან ერთად წარმოადგენს ფუნქციონირებადი ბაზრის უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას. აღნიშნულის საპირისპიროდ არამდგრადი საჯარო მმართველობა, ერთი მხრივ, იწვევს გაურკვევლობას, პოლიტიკის არაეფექტიანობას, საზოგადოების პროტესტს სახელმწიფოსა და მისი ინსტიტუციების წინააღმდეგ და ხელს უწყობს კორუფციის ზრდას რაც, საბოლოოდ, ძირს უთხრის მმართველობის ლეგიტიმურობას. მეორე მხრივ კი, ხანგრძლივი და ზედმეტად რთული ადმინისტრაციული პროცესებით ხელს უშლის პოტენციური ადგილობრივი და უცხოელი ინვესტორების ეკონომიკურ ინიციატივებს, რაც უარყოფით გავლენას ახდენს ეკონომიკურ სტაბილურობაზე.[3]

ეფექტიანი საჯარო მმართველობისთვის მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს ტაქტიკური მიზნებით, ხელმისაწვდომი რესურსებითა და ლოგიკური გზებით რეფორმის სწორად დაგეგმვა და განხორციელება. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) კვლევის მიზანია, შეისწავლოს ანგარიშვალდებულებისა და სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებებით წარმატებული ევროპული ქვეყნების მოდელები და მათი საჯარო მმართველობის სისტემების ანალიზისა და განხილვის საფუძველზე შეიმუშაოს რეკომენდაციები საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის ეფექტიანად განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით.

---

[1] European Commission, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014 – 15; SIGMA (2018), Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: guidance for SIGMA partners.

[2] UN (2015), Sustainable Development Goals.

[3] OECD (2019), Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris.

მეთოდოლოგია

კვლევის საგანს წარმოადგენდა საჯარო მმართველობის რეფორმის ორი მიმართულებით (ანგარიშვალდებულება და სახელმწიფო სერვისების მიწოდება) წარმატებული ევროპული ქვეყნების გამოვლენა და მათი საჯარო მმართველობის სისტემების ანალიზი. ამისთვის IDFI-მ განახორციელა კვლევა მეორეული მონაცემების გამოყენებით და ჩაატარა სიტუაციის ანალიზი საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების ანგარიშებზე, კვლევებზე, რეკომენდაციებსა და სხვა რელევანტურ ინფორმაციაზე დაყრდნობით.

კვლევის მიზნებისთვის პირველ ეტაპზე გაანალიზდა ანგარიშვალდებულებისა და სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებებით რელევანტური საერთაშორისო ინდექსები და რეიტინგები (გაეროს ელექტრონული მმართველობის განვითარების ინდექსი, Global Economy-ს საჯარო სერვისების ინდექსი, მსოფლიო მმართველობის ინდიკატორები); დამუშავებული მონაცემების მიხედვით ორივე მიმართულებით გამოიყო საუკეთესო შედეგების მქონე ქვეყნების ხუთეულები. იდენტიფიცირებული საუკეთესო შედეგების მქონე ქვეყნებიდან განხორციელდა ევროპული ქვეყნების საჯარო მმართველობის სისტემების სიღრმისეული ანალიზი. ყურადღება გამახვილდა შერჩეული ქვეყნების საჯარო მმართველობის მახასიათებლებზე, ეროვნულ დონეზე საჯარო მმართველობის კოორდინაციის საკითხზე, სახელმწიფოების მიერ ანგარიშვალდებულებისა და სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებებით გადადგმულ წარმატებულ ნაბიჯებსა და ინოვაციურ პრაქტიკებზე.

კვლევის ფარგლებში გაანალიზდა საქართველოს საჯარო მმართველობის სისტემა და ანგარიშვალდებულებისა და სახელმწიფო სერვისების მიწოდებასთან დაკავშირებით არსებული გამოწვევები.

ძირითადი მიგნებები

გაეროს ელექტრონული მმართველობის განვითარების ინდექსის მიხედვით 2020 წლის მონაცემებით ლიდერობს დანია, სამხრეთ კორეა, ესტონეთი, ფინეთი და ავსტრალია.

სახელმწიფო სერვისების მიმართულებით Global Economy-ს მიერ გამოქვეყნებული 2020 წლის მაჩვენებლების მიხედვით მოწინავე ქვეყნებს წარმოადგენს ფინეთი, ისლანდია, ნიდერლანდები, კანადა, შვედეთი, ახალი ზელანდია და დანია.

მსოფლიო მმართველობის ინდიკატორების 2020 წლის მონაცემების მიხედვით ანგარიშვალდებულების მიმართულებით ლიდერობს ნორვეგია, ფინეთი, ახალი ზელანდია, შვეიცარია და ნიდერლანდები; მთავრობის ეფექტიანობის მიმართულებით კი - სინგაპური, შვეიცარია, ფინეთი, ნორვეგია და დანია.

წარმატებული ევროპული ქვეყნების საჯარო მმართველობის სისტემების ანალიზის მიგნებები:

ანგარიშვალდებულებისა და სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებებით წარმატებულ ევროპულ ქვეყნებში საჯარო მმართველობის შედარებით მასშტაბური და სისტემური რეფორმები 1980-იანი - 1990-იანი წლებიდან იწყება.[4]

კვლევის ფარგლებში განხილულ ევროპულ ქვეყნებში საჯარო მმართველობის საკითხთან დაკავშირებული ვალდებულებები განმტკიცებულია სხვადასხვა სტრატეგიულ დოკუმენტში (მაგალითად, ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა, ელექტრონული მმართველობის სამოქმედო გეგმა, გაციფრულების სტრატეგია).

საჯარო მმართველობის მიმართულებით მთავარ მაკოორდინირებელ უწყებას აღნიშნულ ქვეყნებში ძირითადად ფინანსთა სამინისტრო წარმოადგენს. განხილულ ქვეყნებში საჯარო მმართველობის სხვადასხვა მიმართულება მაღალ დონეზეა აყვანილი. მმართველობის ეფექტიანობის გაუმჯობესებისა და ელექტრონული მმართველობის განვითარების ხელშეწყობის მიზნით შექმნილია სამთავრობო თუ არასამთავრობო ინსტიტუტები საბჭოების, სააგენტოებისა და ორგანიზაციების სახით.

განხილული ქვეყნების უმეტესობისთვის საჯარო მმართველობის რეფორმის დაწყების პარალელურად პრიორიტეტს წარმოადგენდა საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების (ICT) განვითარება და, შესაბამისად, მმართველობის გაციფრულება, რაც უმნიშვნელოვანესია სახელმწიფო სერვისების გაუმჯობესებისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის თვალსაზრისით.

კვლევის ფარგლებში განხილული ევროპული ქვეყნები მნიშვნელოვან ძალისხმევას სწევენ ყველა სფეროს გაციფრულებაზე და ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირებისა და მომსახურების გაუმჯობესებისთვის მაქსიმალურად იყენებენ საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიებს.

საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელებასთან ერთად განხილულ ქვეყნებში დაიხვეწა მარეგულირებელი პოლიტიკა.[5] აღნიშნულ ქვეყნებში საკანონმდებლო პროცესში დაინტერესებულ პირთა ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესის განუყოფელი ნაწილია. ციფრული საშუალებების განვითარების შედეგად კი მოქალაქეებს შესაძლებლობა აქვთ, ელექტრონულად მიიღონ მონაწილეობა პოლიტიკურ თუ საკანონმდებლო პროცესებში.

---

[4] კვლევის ფარგლებში განხილული ქვეყნების (გარდა ესტონეთისა) საჯარო მმართველობის რეფორმის დაწყების თარიღად ძირითადად მიჩნეულია ბოლოდროინდელი, შედარებით მასშტაბური და სისტემური რეფორმების დასაწყისი, რომელიც ახალი საჯარო მმართველობის რეფორმის (New Public Management – NPM) ტალღასთან არის დაკავშირებული.

[5] მარეგულირებელი პოლიტიკა (Regulatory Policy) გულისხმობს მთავრობის მიზნების მიღწევას რეგულაციების, კანონებისა და სხვა ინსტრუმენტების გამოყენებით უკეთესი ეკონომიკური და სოციალური შედეგების მისაღწევად და, შესაბამისად, მოქალაქეების ცხოვრებისა და ბიზნესის გასაძლიერებლად. მარეგულირებელი პოლიტიკა ეხება ეკონომიკის ყველა სექტორს და გავლენას ახდენს ბიზნესისა და მოქალაქეების ყოველდღიურ ცხოვრებაზე (OECD). სწრაფი ტექნოლოგიური ცვლილებები და მათზე ეკონომიკის დამოკიდებულება მთავრობას აყენებს სირთულის წინაშე, თუ რა და როგორ დაარეგულიროს და გამოკვეთს კანონშემოქმედებითი პროცესის გაუმჯობესების საჭიროებას.

განხილულ ქვეყნებში მაღალ დონეზეა უზრუნველყოფილი ინფორმაციის თავისუფლება. კვლევის ფარგლებში განხილულ ყველა ევროპულ ქვეყანაში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა დამოუკიდებელი ნორმატიული აქტით რეგულირდება. აღნიშნული ქვეყნები ასევე განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებენ ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობაზე.

საქართველოს საჯარო მმართველობის სისტემის ანალიზის მიგნებები:

საქართველოში საჯარო მმართველობის რეფორმა 2015 წელს დაიწყო, მას შემდეგ, რაც ხელი მოეწერა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებას.

საჯარო მმართველობის რეფორმის განსახორციელებლად საქართველოს მთავრობა ორ წელიწადში ერთხელ ამტკიცებს საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმას.

სახელმწიფო სერვისების სფეროში მიღწეული პროგრესის მიუხედავად ქვეყანაში მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს სერვისების შექმნისა და მიწოდების ერთიანი სტანდარტის არარსებობა, რის გამოც სახელმწიფო სერვისები ხასიათდება ფრაგმენტულობით, არათანაბარი განვითარებით და არასისტემურობით.

ქვეყანაში არანაკლებ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს მომხმარებლისთვის ელექტრონული სერვისების შეთავაზება. ონლაინ სერვისების დანერგვისა და გამოყენების კუთხით საქართველო არა მხოლოდ საერთაშორისო, არამედ რეგიონულ ტენდენციებსაც მნიშვნელოვნად ჩამორჩება.

ანგარიშვალდებულების მიმართულებით მნიშვნელოვანი გამოწვევაა საჯარო დაწესებულებების ღიაობა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, პრობლემურია ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება და ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობა.

საქართველოში არ არსებობს საჯარო კონსულტაციების გამართვის მარეგულირებელი პოლიტიკა. კანონპროექტებისა და პოლიტიკის შემუშავებისას საჯარო კონსულტაციების გამართვის საერთო წესის არარსებობის პირობებში კონსულტაციების გამართვის პრაქტიკა არაერთგვაროვანია და საზოგადოების დაბალი ჩართულობით ხასიათდება. მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის დადგენილებით დაწესდა პოლიტიკის შემუშავების პროცესში საჯარო კონსულტაციების გამართვის აუცილებლობა, აღნიშნული მხოლოდ მინიმალურ სავალდებულო მოთხოვნებს ადგენს, რაც ვერ უზრუნველყოფს ხარისხიან საჯარო კონსულტაციებს.

საჯარო მმართველობის წარმატებული მაგალითები

საერთაშორისო ორგანიზაციები, მათ შორის, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), ყურადღებას ამახვილებენ საჯარო მმართველობისა და მომსახურების მიწოდების კუთხით წევრი ქვეყნების მიღწევებზე. მონაცემები გვიჩვენებს, რომ ქვეყნების მიერ სერვისების მიწოდების გაუმჯობესება საზოგადოების კმაყოფილებაზე აისახება.[6] ღიაობა, ჩართულობა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება ურთიერთდაკავშირებულია. დღეს მთელი რიგი მექანიზმები არსებობს მოქალაქეთა დიალოგში ჩასართავად, განსაკუთრებით, საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენებით. OECD-ს ქვეყნები ფართოდ დაეუფლნენ ციფრულ ტექნოლოგიებს, როგორც პროცესების გამარტივებისა და ავტომატიზაციის გზით მოქალაქეთათვის მომსახურების მიწოდების საშუალებას. გარდა ამისა, განვითარებადი ტექნოლოგიები, როგორებიცაა ხელოვნური ინტელექტი და ბლოკჩეინი, მნიშვნელოვან პოტენციალს ფლობს "ჭკვიანი" საჯარო სერვისების შესაქმნელად, რომლებიც იქნება უფრო სწრაფი, ეფექტიანი, მომხმარებლისთვის მოსახერხებელი და, შედეგად, უფრო სანდო.

საერთაშორისო ორგანიზაციების რეიტინგები და საუკეთესო მაჩვენებლების მქონე ქვეყნები

სახელმწიფო სერვისების მიმართულებით მნიშვნელოვანია, ყურადღება გავამახვილოთ გაეროს **ელექტრონული მმართველობის განვითარების ინდექსზე.**[7] რეიტინგი ეკონომიკურ და სოციალურ საქმეთა დეპარტამენტის, საჯარო დაწესებულებებისა და ციფრული მთავრობის განყოფილების (Public Institutions and Digital Government - (DPIDG)) მიერ ელ. ჩართულობის ინდექსთან ერთად ორ წელიწადში ერთხელ ქვეყნდება ელექტრონული მმართველობის კვლევის ფარგლებში. რეიტინგი მსოფლიოს 193 ქვეყანას აფასებს ნულიდან ერთ ქულამდე, სადაც ნული დაბალი, ერთი კი საუკეთესო მაჩვენებელია. ელექტრონული მმართველობის განვითარების ინდექსის ფარგლებში ექსპერტები ქვეყნებს სამი მიმართულებით აფასებენ:

1. **ონლაინ სერვისები** - ფასდება ქვეყანაში არსებული სხვადასხვა სამთავრობო ვებგვერდი, განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა ეროვნული პორტალების, ელექტრონული სერვისებისა და ჩართულობის ელექტრონული პლატფორმების არსებობას.

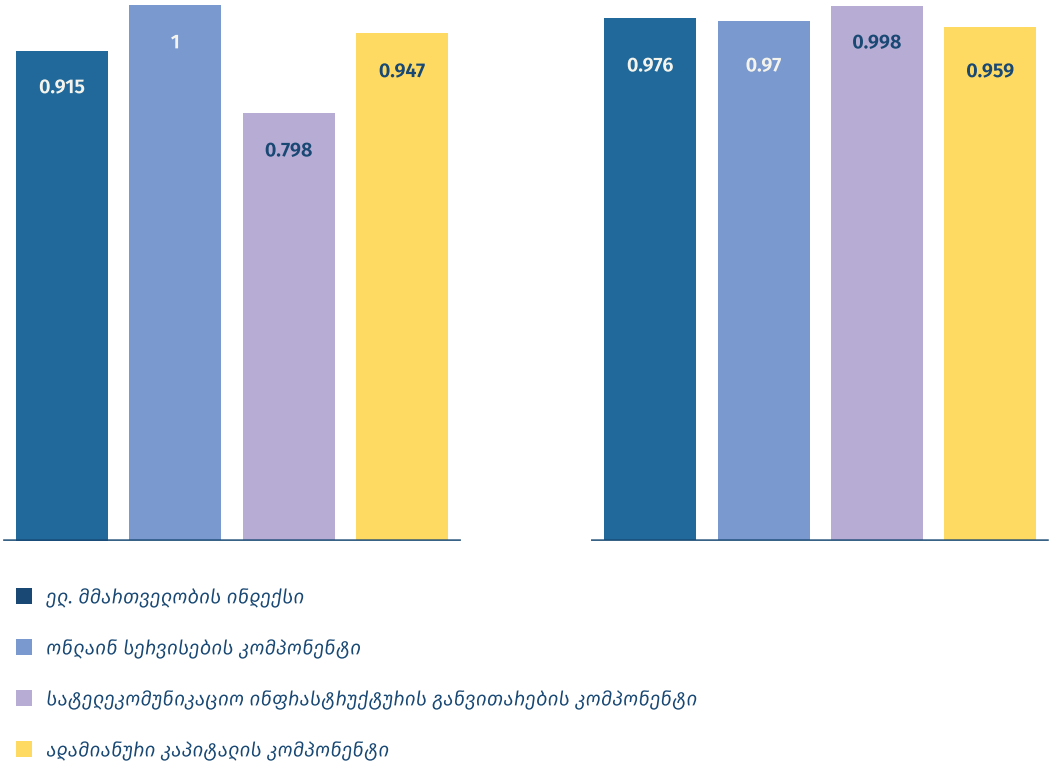
2. **სატელეკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურის განვითარება** - მოიცავს ისეთ ქვეკომპონენტებს, როგორებიცაა ინტერნეტის მომხმარებელთა რაოდენობა, მობილური ტელეფონის მომხმარებელთა რიცხვი, უსადენო ფართოზოლოვანი ინტერნეტის მომხმარებელთა რიცხვი და ა.შ.

[6] OECD (2019), Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris.
[7] UN E-government Development Index.

3. **ადამიანური კაპიტალი** - ფასდება, თუ რა პოტენციალი აქვს მოსახლეობას იმისთვის, რომ მაქსიმალურად ეფექტიანად გამოიყენოს ახალი ტექნოლოგიები.

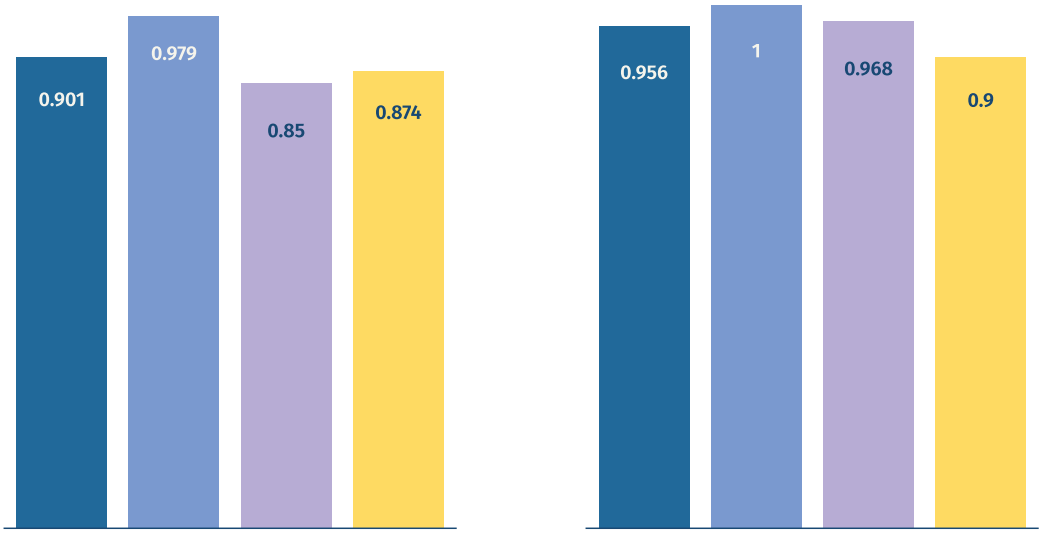
ელ. მმართველობის განვითარების მხრივ 2020 წლის მონაცემების მიხედვით ლიდერობს **დანია** და შესაბამისად, 193 ქვეყანას შორის საერთაშორისო რეიტინგში პირველ ადგილს იკავებს 0,976 ქულით. აღსანიშნავია, რომ დანია 2018 წელსაც პირველ ადგილს იკავებდა 0,915 ქულით. შესაბამისად, 2020 წელს ქვეყანამ საკუთარი ქულა 0,061 ერთეულით გაიუმჯობესა, რაც გამოწვეულია მისი მაღალი შეფასებით სატელეკომუნიკაციო სერვისების განვითარებისა (0,998) და ადამიანური კაპიტალის მიმართულებებით (0,959). რაც შეეხება ონლაინ სერვისებს, დანიას ამ მიმართულებაში 0,97 ქულა აქვს. ელ. ჩართულობის ინდექსის მიხედვით კი 2020 წელს დანია მე-9 ადგილს იკავებდა 0,964 ქულით.

გაეროს ელ. მმართველობის განვითარების ინდექსი: დანია



გაეროს ელ. მმართველობის განვითარების ინდექსის მიხედვით მეორე ადგილს **სამხრეთ კორეა** იკავებს 0,956 ქულით. 2018 წელთან შედარებით ქვეყანამ საკუთარი ქულა 0,055 ერთეულით, ხოლო რეიტინგის პოზიცია ერთი ადგილით გაიუმჯობესა. ელ. ჩართულობის მხრივ 2020 წელს ქვეყანა კვლავ პირველ ადგილს იკავებს ერთი ქულით, რაც 2018 წლის მაჩვენებელს უტოლდება. კორეის რესპუბლიკამ საუკეთესო მაჩვენებელი ონლაინ სერვისების მიმართულებითაც აჩვენა (ერთი ქულა). რაც შეეხება სატელეკომუნიკაციო სერვისების გაუმჯობესებასა და ადამიანური კაპიტალის მიმართულებებს, კორეის რესპუბლიკას ამ კუთხითაც გაუმჯობესებული მაჩვენებელი აქვს წინა წლებთან შედარებით (შესაბამისად, 0,968 და 0,9 ქულა).

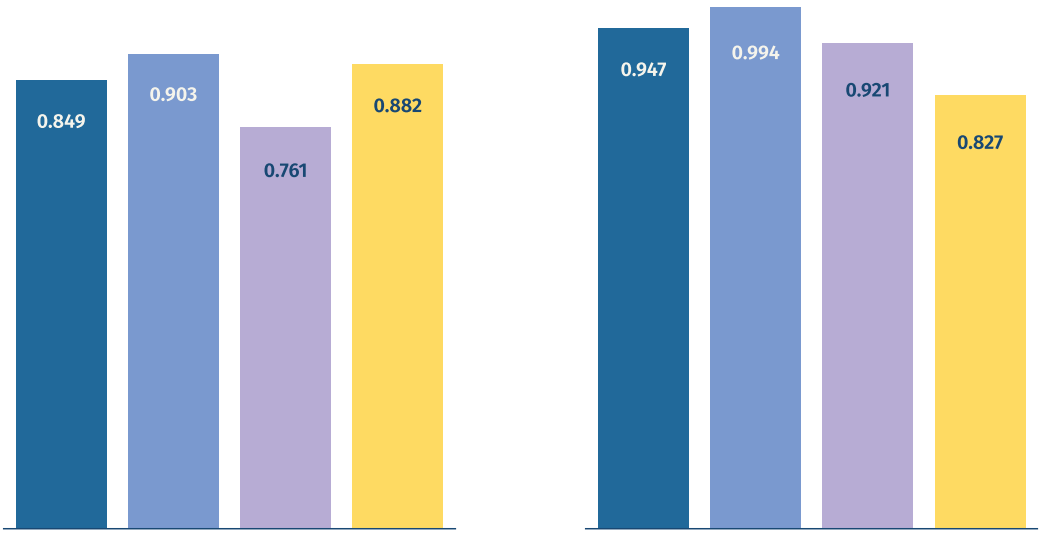
გაეიოს ეე. მმახთვეღობის განვითახების ინდექსი: სამხეთ კოხეა



ეე. მმახთვეღობის ინდექსი
ონღაინ სეხვისების კომპონენტი
სატეღეკომუნიკაციო ინფხასტხუქტუხის განვითახების კომპონენტი
ადამიანუხი კაპიტაღის კომპონენტი

გაეროს საერთაშორისო რეიტინგის მესამე ადგილს **ესტონეთი** იკავებს 0,947 ქულით. ქვეყანამ თავისი მაჩვენებელი 2020 წელს საგრძნობლად გააუმჯობესა. 2018 წელს ესტონეთი მე-16 ადგილს იკავებდა 0,849 ქულით. ელ. ჩართულობაში ესტონეთს ისევე, როგორც კორეის რესპუბლიკას, ერთი ქულა აქვს მინიჭებული. ონლაინ სერვისების მიმართულებით 2020 წელს ქვეყანა 0,994 ქულით შეფასდა, რაც გაუმჯობესებულია წინა წლებთან შედარებით. სატელეკომუნიკაციო ინ-ფრასტრუქტურის განვითარების მიმართულებით ესტონეთს 0,921 ქულა აქვს, 2018 წელს ეს მაჩვენებელი 0,761-ს შეადგენდა. რაც შეეხება ადამიანურ კაპიტალს, ეს მიმართულებაც გაუმ-ჯობესებულია და 0,927 ქულით ფასდება.

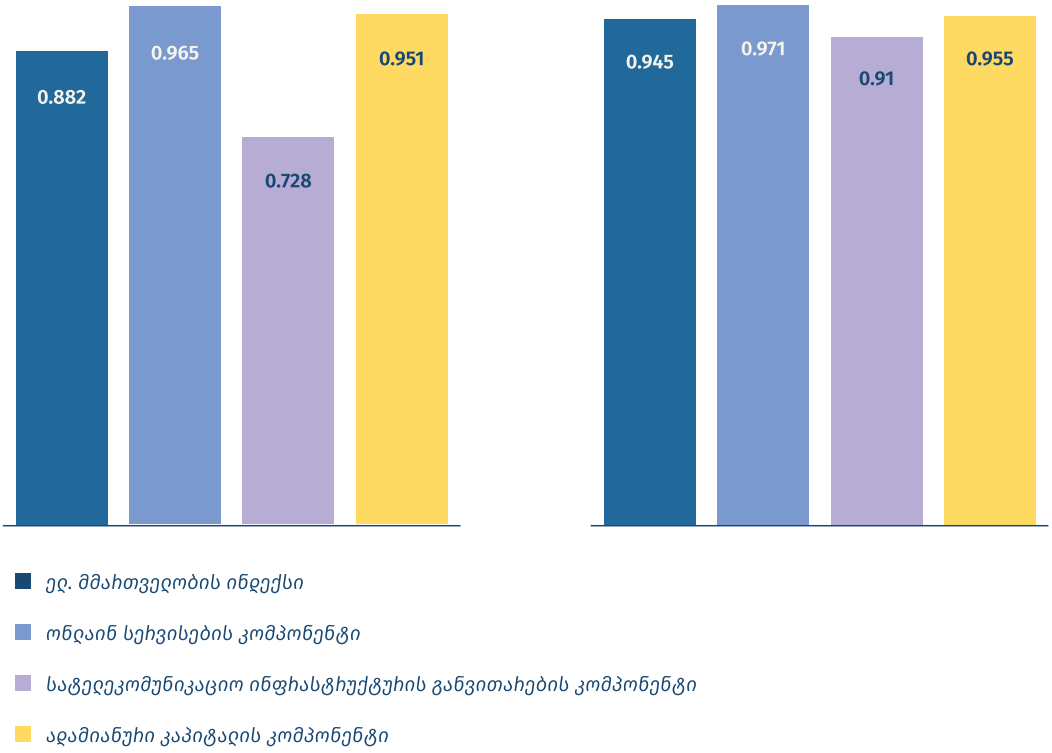
გაეიოს ეე. მმახთვეღობის განვითახების ინდექსი: ესტონეთი



ეე. მმახთვეღობის ინდექსი
ონღაინ სეხვისების კომპონენტი
სატეღეკომუნიკაციო ინფხასტხუქტუხის განვითახების კომპონენტი
ადამიანუხი კაპიტაღის კომპონენტი

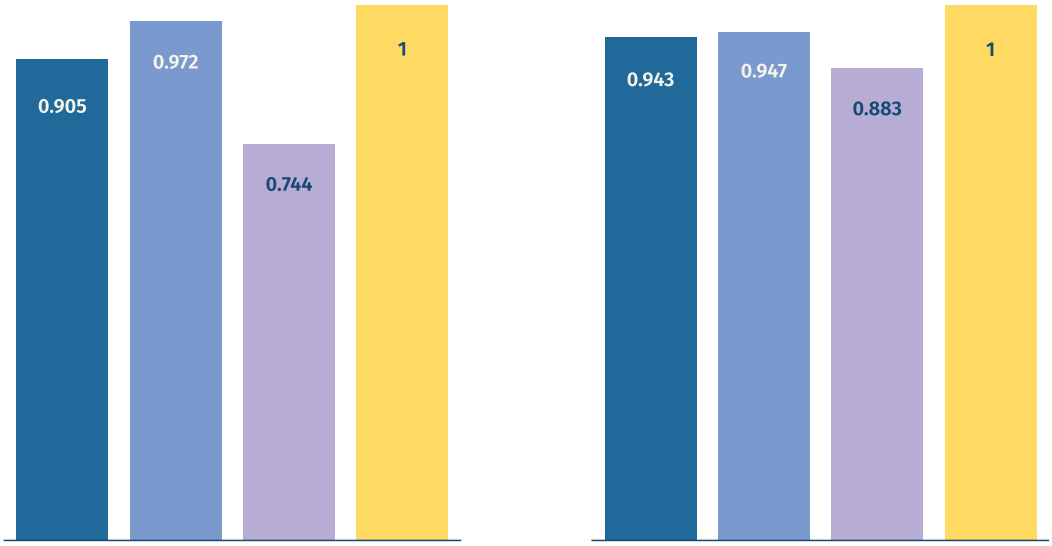
ელ. მმართველობის განვითარების ინდექსში მეოთხე ადგილს იკავებს **ფინეთი** 0,945 ქულით. აღნიშნული მაჩვენებელი 2018 წელთან შედარებით 0,063 ერთეულით გაუმჯობესდა და ქვეყანამ საერთაშორისო რეიტინგში მე-6 ადგილიდან მე-4 ადგილზე გადაინაცვლა. ელ. ჩართულობის ინდექსის მიხედვით ქვეყანა მე-14 ადგილს იკავებს 0,952 ქულით. ონლაინ სერვისებში ფინეთს 0,971 ქულა აქვს, რაც გაუმჯობესებულია 2018 (0,965) და 2016 (0,942) წლებთან შედარებით. სატელეკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურის მხრივ ფინეთი 0,91 ქულით ფასდება, ხოლო 2018 წელს 0,728 ქულით შეფასდა. ადამიანური კაპიტალის მიმართულებით ფინეთს 0,955 ქულა აქვს, რაც თითქმის 2018 წლის მაჩვენებლის იდენტურია (0,951).

გაეიოს ეე. მმახთვეღობის განვითახების ინდექსი: ფინეთი



ინდექსში მეხუთე ადგილს იკავებს **ავსტრალია** 0,943 ქულით. ქვეყანამ მაჩვენებელი 2018 წელთან შედარებით 0,038 ქულით გაიუმჯობესა, რეიტინგში კი მე-2 ადგილიდან მე-5 ადგილზე გადაინაცვლა. ელ. ჩართულობის მიხედვით ქვეყანა მე-9 ადგილზეა 0,964 ქულით. ონლაინ სერვისების მიმართულებით მას 0,947 ქულა აქვს. რაც შეეხება სატელეკომუნიკაციო საშუალებებს, 2020 წლის მონაცემებით ავსტრალიას 0,883 ქულა აქვს, რაც გაუმჯობესებული მაჩვენებელია წინა წლებთან შედარებით (ქვეყანამ 2018 წელს 0.744 ქულა, ხოლო 2016 წელს კი 0.765 ქულა მიიღო). ადამიანური კაპიტალის კომპონენტში 2020 წელს ისევე, როგორც 2018 და 2016 წლებში ავსტრალია ერთი ქულით არის შეფასებული.

გაეროს ეღ. მმართველობის განვითარების ინდექსი: ავსტრალია



საზოგადოებაზე ორიენტირებული სახელმწიფო სერვისების უზრუნველსაყოფად მთავრობას სჭირდება ინფორმაცია და მონაცემები მოსახლეობის საჭიროებების, პრობლემებისა და მოლოდინების შესახებ ისევე, როგორც ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ როგორ ჩაერთვებიან ისინი საჯარო პოლიტიკის, მომსახურების ჩამოყალიბებისა და განვითარების პროცესში. ამ მიზნით მთავრობა დიდი რაოდენობით მონაცემებს უნდა აგროვებდეს მომსახურების მიწოდებისას, კანონებისა და ფინანსური ოპერაციის განხორციელებისას. ამ მონაცემებს მნიშვნელოვანი ღირებულება აქვს და შეიძლება გამოყენებულ იქნეს სერვისების გაუმჯობესების მიზნით[8]. პოლიტიკის შემუშავებისა და სერვისების გაუმჯობესებისთვის დიდი მონაცემების (Big Data)[9] გამოყენების ერთ-ერთ წარმატებულ მაგალითს წარმოადგენს **ირლანდია**, რომელიც 2019 წელს ევროპული კომისიის ღია მონაცემების მზაობის შეფასების მიხედვით პირველ ადგილს იკავებდა.[10] ირლანდია მუდმივად ზრუნავს ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებაზე, რისი გათვალისწინებითაც ქვეყანა მოწინავე პოზიციას იკავებს ასევე OECD-ს ღია, სასარგებლო და ხელახლა გამოყენებადი მონაცემების (OURdata) ინდექსის მიხედვით.[11]

სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებით მნიშვნელოვანია ასევე განვიხილოთ **Global Economy**-ს რეიტინგი.[12] Global Economy აქვეყნებს ბიზნესისა და ეკონომიკის მონაცემებს

[8] OECD (2019), Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris.

[9] ტერმინით დიდი მონაცემები აღინიშნება მონაცემთა იმდენად დიდი ნაკრები, რომლის დამუშავება მონაცემთა დამუშავების სტანდარტული მეთოდებით, ფაქტობრივად, შეუძლებელია. დიდ მონაცემებს გააჩნია სამი ძირითადი მახასიათებელი (3V): დიდი მოცულობა (Volume), სიჩქარე (Velocity) და მრავალფეროვნება (Variety).

[10] Open Data Maturity Report 2019, გვ. 72.

[11] OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019; OECD OURdata Index: 2019, Ireland.

[12] Global economy, Public Services Index 2020.

200 ქვეყნისთვის და გვთავაზობს განახლებულ მაჩვენებლებს სხვადასხვა მიმართულებით (მშპ, ინფლაცია, კრედიტები, დასაქმება და სხვ.) ისევე, როგორც 300-ზე მეტ ინდიკატორს სხვადასხვა ოფიციალური წყაროდან, როგორებიცაა მსოფლიო ბანკი, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, გაერო და მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი. Global Economy-ს მიერ სახელმწიფო სერვისების მიმართულებით 2020 წელს გამოქვეყნებული მაჩვენებლების მიხედვით 2020 წელს 176 ქვეყანას შორის საუკეთესო შეფასება (0,6 ინდექს ქულა) **ფინეთმა** მიიღო (0 ქულა ყველაზე მაღალი, ხოლო 10 - ყველაზე დაბალი შეფასებაა). ქვეყნის საშუალო ქულა 2007 წლიდან 2020 წლის ჩათვლით 1,15 ინდექს ქულაა, ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი კი 2012 წელს დაფიქსირდა (1,8).

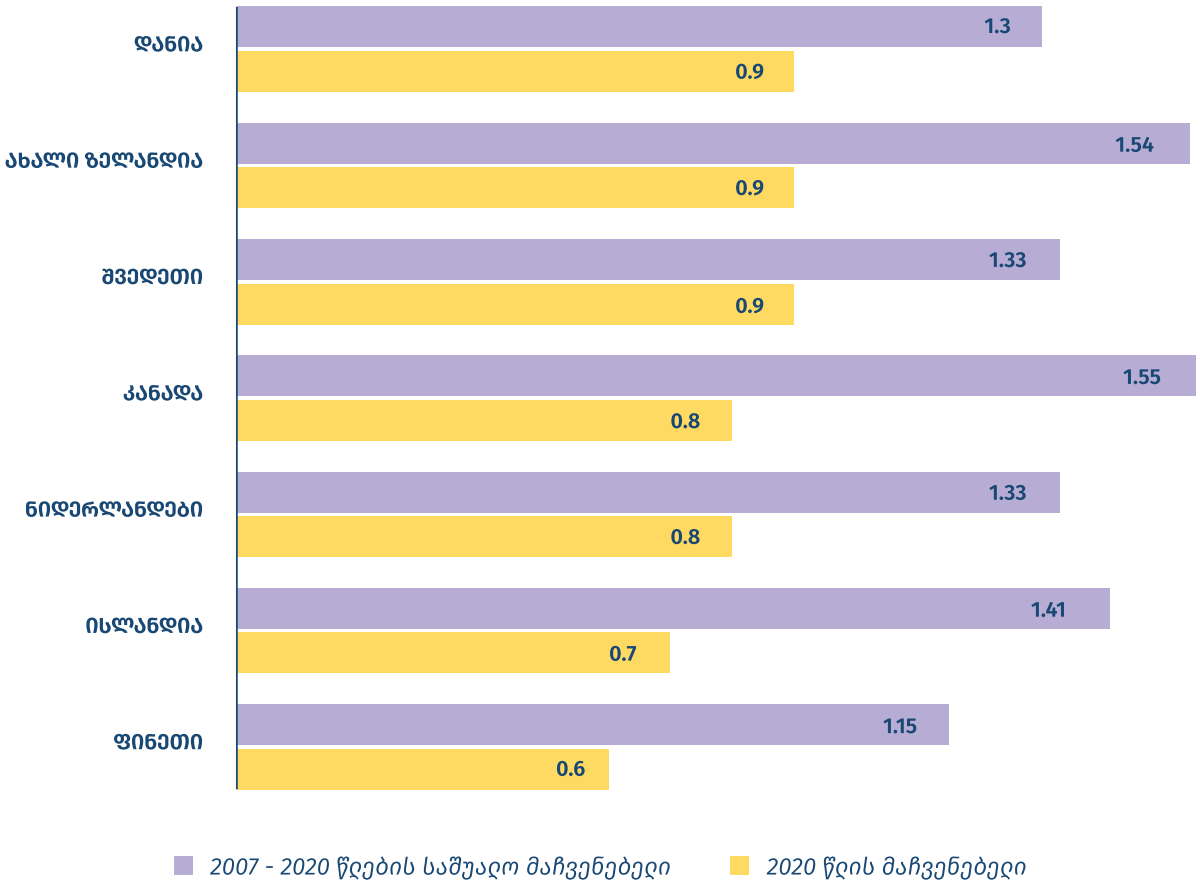
ფინეთის შედეგ ყველაზე მაღალი შეფასება **ისლანდიამ** დაიმსახურა. 2007 წლიდან 2020 წლის ჩათვლით პერიოდში ისლანდიის საშუალო მაჩვენებელი სახელმწიფო სერვისების მიმართულებით 1,41 ინდექს ქულას შეადგენს, ყველაზე კარგი მაჩვენებელი 0,7 ქულა კი 2020 წელს დაფიქსირდა. ქვეყნის ყველაზე ცუდი მაჩვენებელი 2011 წელს 1,9 ქულას შეადგენდა.

2007-2020 წლების პერიოდში ნიდერლანდების საშუალო ქულა 1,33-ია და რეიტინგში ქვეყანა მესამე ადგილს იკავებს. 2018, 2019 და 2020 წლების მაჩვენებლების მიხედვით **ნიდერლანდებში** 0,8 ინდექს ქულა ფიქსირდება. ყველაზე ცუდი მაჩვენებელი - 1,8 ქულა ქვეყანაში 2012 და 2014 წლებში დაფიქსირდა.

2020 წლის საერთაშორისო რეიტინგში მეოთხე ადგილს **კანადა** იკავებს. ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელი 2007 წლიდან 2020 წლის ჩათვლით 1,55 ინდექს ქულას შეადგენს. საუკეთესო შედეგი ქვეყანამ 2020 წელს დააფიქსირა (0,8 ქულა).

Global Economy-ს შეფასებით სახელმწიფო სერვისების მიმართულებაში მეხუთე ადგილზეა **შვედეთი**. ქვეყანაში საუკეთესო მაჩვენებელი 2018, 2019 და 2020 წლებში დაფიქსირდა - 0,9 ინდექს ქულა, ხოლო ყველაზე ცუდი მაჩვენებელი 1,9 ინდექს ქულა - 2013 წელს. საშუალო მაჩვენებელი 2007 წლიდან 2020 წლის ჩათვლით 1,33 ქულაა. 2020 წელს 0,9 ქულით არის შეფასებული ასევე **ახალი ზელანდია** და **დანია**. ახალ ზელანდიაში ყველაზე ცუდი მაჩვენებელი (2,1 ინდექს ქულა) 2012 წელს დაფიქსირდა, ხოლო ყველაზე კარგი (0,9 ინდექს ქულა) – 2020 წელს. 2007 – 2020 წლებში ახალი ზელანდიის საშუალო მაჩვენებელი 1,54 ინდექს ქულას შეადგენს. რაც შეეხება დანიას, ქვეყანაში ყველაზე ცუდი მაჩვენებელი (1,7 ინდექს ქულა) 2012 წელს, საუკეთესო მაჩვენებელი 0,9 ინდექს ქულა კი პირველად 2018 წელს დაფიქსირდა. 2007 წლიდან 2020 წლის ჩათვლით დანიის საშუალო მაჩვენებელი 1,3 ინდექს ქულას შეადგენს.

Global Economy-ს სახელმწიფო სერვისების ინდექსი



ანგარიშვალდებულების მიმართულებით მნიშვნელოვანია განვიხილოთ **მსოფლიო მმართველობის ინდიკატორები** (WGI).[13] აღნიშნული წარმოადგენს კვლევით მონაცემებს, რომლებიც აჯამებს ინდუსტრიულ და განვითარებად ქვეყნებში მეწარმეების, მოქალაქეებისა და ექსპერტების გამოკითხვის შედეგად მიღებულ მმართველობის ხარისხის შესახებ მოსაზრებებს. აღნიშნული მონაცემები შეგროვებულია არაერთი კვლევითი ინსტიტუტიდან, სამეცნიერო ცენტრიდან, არასამთავრობო ორგანიზაციიდან, საერთაშორისო და კერძო ორგანიზაციიდან. მსოფლიო მმართველობის ინდიკატორების პროექტი ასახავს მმართველობის ინდიკატორებს 1996-2020 წლებში 200-ზე მეტი ქვეყნისა და ტერიტორიისთვის მმართველობის შემდეგი ექვსი განზომილების მიხედვით:

1. **ანგარიშვალდებულება** – ფასდება მმართველობის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა, სიტყვის, მედიის, შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლება.
2. **პოლიტიკური სტაბილურობა** – ფასდება მმართველობის ძალადობრივი გზით შეცვლის ალბათობა ისევე, როგორც ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლისა და ძალადობის აღმოფხვრის მიზნით განხორციელებული ქმედებები.
3. **მთავრობის ეფექტიანობა** – ფასდება სახელმწიფო სერვისების ეფექტიანობა, საჯარო სამსახურის ხარისხი და პოლიტიკური დამოუკიდებლობა, პოლიტიკის შემუშავების და დანერგვის ხარისხი, ხელისუფლების მიერ პოლიტიკის შესრულების თანამიმდევრულობა.

[13] მსოფლიო მმართველობის მონაცემთა ბაზები ხელმისაწვდომია ბმულზე.

4. **რეგულირების ხარისხი** – ფასდება სახელმწიფოს უნარი, შეიმუშაოს და გაატაროს ისეთი რეფორმები, რომლებიც კერძო სექტორს განვითარების საშუალებას აძლევს.

5. **კანონის უზენაესობა** – ფასდება მთავრობის ქმედებების კანონის ნორმებთან შესაბამისობა, სასამართლო ხელისუფლების პატივისცემა, ქონებრივი უფლებების დაცვა, ყურადღება მახვილდება სამართალდარღვევათა და დანაშაულის სტატისტიკაზე.

6. **კორუფციის კონტროლი** – მოიცავს მცირე ისევე, როგორც მაღალი დონის (ე.წ. ელიტური) კორუფციის შეფასებას. ფასდება მმართველი ძალების მიერ საკუთარი უფლებამოსილების გამოყენების პრაქტიკა პირადი ინტერესებისთვის.

მსოფლიო მმართველობის ინდიკატორებით ქვეყნები 0%-დან 100%-მდე მაჩვენებლით ფასდება. ზემოაღნიშნული ექვსი მიმართულებიდან ჩვენთვის საინტერესოა ანგარიშვალდებულებისა და მთავრობის ეფექტიანობის მიმართულებები. მთავრობის ეფექტიანობის მიმართულებაში პირველ ადგილს 2020 წლის მონაცემებით **სინგაპური** იკავებს (100%). სინგაპურის შემდგომ ლიდერ ხუთეულში ხვდება **შვეიცარია** (99,5%), **ფინეთი** (99%), **ნორვეგია** (98,6%) და **დანია** (98,1%). რაც შეეხება ანგარიშვალდებულებას, ყველაზე მაღალი შეფასება **ნორვეგიას** აქვს (100%). ამ მიმართულებით შემდგომ ადგილებს კი ინაწილებენ **ფინეთი** (99,5%), **ახალი ზელანდია** (99%), **შვეიცარია** (98,6%) და **ნიდერლანდები** (98,1%).

მსოფლიო მმართველობის ინდიკატორები 2020: მთავრობის ეფექტიანობა

მსოფლიო მმართველობის ინდიკატორები 2020: ანგარიშვალდებულება

წამყვანი ევროპული ქვეყნების საჯარო მმართველობის სისტემების ანალიზი

წინამდებარე თავში გაანალიზებულია წარმატებული ევროპული ქვეყნების საჯარო მმართველობის სისტემები, განხილულია სახელმწიფო დონეზე საჯარო მმართველობის კოორდინაციის საკითხი და ქვეყნების მიერ ანგარიშვალდებულებისა და სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებებით გადადგმული წარმატებული ნაბიჯები.

ანგარიშვალდებულებისა და სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებებით წარმატებულ ევროპულ ქვეყნებში საჯარო მმართველობის შედარებით მასშტაბური და სისტემური რეფორმები 1980-იანი - 1990-იანი წლებიდან იწყება. საჯარო მმართველობის საკითხთან დაკავშირებული ვალდებულებები განმტკიცებულია სხვადასხვა სტრატეგიულ დოკუმენტში (მაგალითად, ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა, ელექტრონული მმართველობის სამოქმედო გეგმა, გაციფრულების სტრატეგია). აღნიშნულ ქვეყნებში საჯარო მმართველობის სხვადასხვა მიმართულება მაღალ დონეზეა აყვანილი. მმართველობის ეფექტიანობის გაუმჯობესებისა და ელექტრონული მმართველობის განვითარების ხელშეწყობის მიზნით შექმნილია სხვადასხვა ორგანო საბჭოების, სააგენტოებისა და ორგანიზაციების სახით. სამთავრობო დონეზე საჯარო მმართველობის მიმართულებით მთავარ მაკოორდინირებელ უწყებას კი ძირითადად ფინანსთა სამინისტრო წარმოადგენს.

განხილულ ქვეყნებში განსაკუთრებული ყურადღება მახვილდება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დაინტერესებულ პირთა ჩართულობაზე, მათ შორის, ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით. ამასთან, მაღალ დონეზეა უზრუნველყოფილი საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, რაც ყველა განხილულ ქვეყანაში დამოუკიდებელი ნორმატიული აქტით რეგულირდება.

წარმატებული ევროპული ქვეყნების უმეტესობისთვის პრიორიტეტს წარმოადგენს საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების განვითარება. ქვეყნები ისწრაფვიან მმართველობის ყველა სფეროს გაციფრულებისკენ, რაც უმნიშვნელოვანესია სახელმწიფო სერვისების გაუმჯობესებისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის თვალსაზრისით.

ესტონეთი

საჯარო მმართველობის რეფორმა ესტონეთში დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, 1991 წლიდან დაიწყო.[14] ქვეყანაში საჯარო მმართველობის მიმართულებით მთავარი მაკოორდინირებელი უწყებაა ფინანსთა სამინისტრო, რომლის მმართველობის ძირითად სფეროს წარმოადგენს ეკონომიკური, საგადასახადო, ფინანსური, ადმინისტრაციული და ფისკალური პოლიტიკა. სამინისტროს პასუხისმგებლობა მოიცავს სახელმწიფო ბიუჯეტის, რესურსების მართვის, საგადასახადო, საბაჟო და ფინანსური პოლიტიკის დაგეგმვას და განხორციელებას, ეკონომიკურ ანალიზს, სახელმწიფო დახმარებასთან დაკავშირებული საკითხების კოორდინაციას, საჯარო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის პოლიტიკის განვითარებასა და მათი განხორციელების კოორდინაციას, ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებას და სხვა.[15] ფინანსთა სამინისტრო მიზნად ისახავს, შექმნას საჯარო მმართველობის განვითარების მაგალითი საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილებისა და ესტონური ინოვაციების შერწყმის გზით. ფინანსთა სამინისტროს ჰყავს ორი მინისტრი - ფინანსთა და საჯარო მმართველობის მინისტრები. საჯარო მმართველობის მინისტრის დაქვემდებარებაში შედის საჯარო მმართველობისა და საკადრო პოლიტიკის დეპარტამენტი, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო მმართველობის პოლიტიკის შემუშავებას, საჯარო სამსახურის ეთიკისა და ძირითადი ღირებულებების განმტკიცებას, საჯარო მმართველობის მიმართულებით საერთაშორისო თანამშრომლობის ხელშეწყობას და ა.შ.[16] საჯარო მმართველობასთან დაკავშირებული ვალდებულებები განმტკიცებულია სხვადასხვა სტრატეგიულ დოკუმენტში (მაგალითად, ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა, ესტონეთის ციფრული დღის წესრიგი).

ესტონეთი მსოფლიოში ლიდერ ქვეყანას წარმოადგენს ტექნოლოგიების დანერგვის კუთხით. ქვეყანამ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ეკონომიკის მოდერნიზაციის მიზნით სწრაფი რეფორმების სერია წამოიწყო და ამისთვის თავიდანვე ციფრული მიდგომა აირჩია. ერთ-ერთი მთავარი ინიციატივა ესტონეთმა განათლების სფეროში განახორციელა და დაიწყო საკლასო ოთახების კომპიუტერებით აღჭურვა, რითიც 2000 წლისთვის ყველა სკოლის ონლაინ რეჟიმში ფუნქციონირება უზრუნველყო. თუკი 2000 წელს ქვეყანაში ინტერნეტის გამოყენების მაჩვენებელი 29%-ს შეადგენდა, 2021 წლისთვის აღნიშნული 90%-ს აჭარბებს.[17]

ესტონეთი საჯარო მმართველობის რეფორმის საწყისი ეტაპიდან განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებდა საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების განვითარებასა და, შესაბამისად, მმართველობის გაციფრულებაზე. ციფრული მმართველობის მიმართულებით ქვეყანაში პოლიტიკური პასუხისმგებლობა აკისრია ეკონომიკის საქმეთა და კომუნიკაციების სამინისტროს[18], რომელიც უზრუნველყოფს ინფორმაციული პოლიტიკის განვითარებას. ესტონე-

[14] OECD (2011), Estonia: Towards a Single Government Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
[15] ესტონეთის ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი.
[16] იქვე.
[17] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.
[18] ესტონეთის ეკონომიკის საქმეთა და კომუნიკაციების სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი.

თის ინფორმაციული საზოგადოების[19] პოლიტიკის შემუშავების თვალსაზრისით მთავარ როლს ასრულებს ეკონომიკურ საქმეთა და კომუნიკაციების სამინისტროში არსებული მთავრობის მთავარი საინფორმაციო ოფიცრის (CIO) ოფისი, რომლის კომპეტენციაში შედის ინფორმაციული ტექნოლოგიების სფეროში ინფორმაციულ საზოგადოებასთან დაკავშირებული აქტივობების განხორციელება, კანონპროექტების მომზადება, სახელმწიფოს IT პოლიტიკის კოორდინაცია და ა.შ.[20] ესტონეთში ასევე ფუნქციონირებს 2014 წელს შექმნილი ელექტრონული ესტონეთის (e-Estonia) საბჭო, რომელიც წარმოადგენს სამთავრობო კომიტეტს და ხელმძღვანელობს ციფრული საზოგადოებისა და ელექტრონული მმართველობის განვითარებას. საბჭოს შემადგენლობაში შედის ხუთი ICT სექტორის წარმომადგენელი და ექსპერტი და სამი მინისტრი. საბჭოს თავმჯდომარეობს პრემიერ-მინისტრი. საბჭოს საქმიანობაში სხვა სამთავრობო დაწესებულებებისა და ექსპერტების ჩართულობა კი ხდება საჭიროებისამებრ.[21] გარდა სამთავრობო ორგანოებისა, ესტონეთში არსებობს ინფორმაციული ტექნოლოგიებისა და ტელეკომუნიკაციების ასოციაცია, რომელიც არასამეწარმეო ორგანიზაციას წარმოადგენს და მიზნად ისახავს ICT ტექნოლოგიების პოპულარიზაციას.[22]

ესტონეთში მაღალ დონეზეა განვითარებული სახელმწიფო სერვისების მიწოდება. სერვისების 99% ხელმისაწვდომია ონლაინ. სახელმწიფო სერვისების მიწოდება ხორციელდება როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ. ადგილობრივი ხელისუფლება, როგორც წესი, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებზეა პასუხისმგებელი, როგორებიცაა მაგალითად, სოციალური მომსახურება, წყალმომარაგება, კეთილმოწყობა და ა.შ.[23] ქვეყანაში ფუნქციონირებს 2003 წელს შექმნილი სახელმწიფო სერვისების ელექტრონული პორტალი (https://www.eesti.ee), რომელიც მოქალაქეების, მეწარმეებისა და სახელმწიფოს ოფიციალური პირებისთვის აერთიანებს ინფორმაციას სახელმწიფო დაწესებულებებისა და მათ მიერ შეთავაზებული სერვისების შესახებ. ვებგვერდის გამოყენებით დარეგისტრირებულ პირს ხელი მიუწვდება საკუთარ პერსონალურ მონაცემებზე, შესაძლებლობა აქვს, განახორციელოს სხვადასხვა ტრანზაქცია, შეავსოს და სახელმწიფო დაწესებულებებში გააგზავნოს ოფიციალური ფორმები და აპლიკაციები, ხელი მოაწეროს დოკუმენტებს ელექტრონულად. ელექტრონული სერვისების გამოყენება შესაძლებელია ელექტრონული საიდენტიფიკაციო ბარათის ისევე, როგორც სპეციალური მობილური აპლიკაციის საშუალებით (Mobile-ID, Smart-ID).[24] ევროსტატის 2020 წლის მონაცემებით, ოფიციალური ფორმების ჩამოტვირთვისთვის ინტერნეტის გამოყენების მაჩვენებელი 44%-ს შეადგენდა, ფორმების ელექტრონულად გაგზავნის მაჩვენებელი კი - 75%-ს.[25] მნიშვნელოვანია, რომ 2014 წლიდან ესტონეთში მთავრობას, სამთავრობო დაწესებულებებსა და სამინისტროებს ერთნაირად სტრუქტურირებული ვებგვერდები აქვთ, რომლებიც მარტივად სახელმძღვანელოა და ერთიანდება სამთავრობო პორტალზე (https://www.riigikantselei.ee/).

[19] ტერმინი ინფორმაციული საზოგადოება (Information Society) აღნიშნავს საზოგადოებას, სადაც ინფორმაციის შექმნა, გავრცელება, გამოყენება, ინტეგრაცია და მანიპულირება წარმოადგენს მნიშვნელოვან ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და კულტურულ საქმიანობას, რომლის მთავარი მამოძრავებელია საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები.

[20] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Estonia.

[21] იქვე.

[22] იქვე.

[23] European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Estonia, 2018, გვ. 252 – 253.

[24] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

[25] ევროსტატის ოფიციალური ვებგვერდი.

როგორც განვითარებული ქვეყნების უმეტესობა, ესტონეთიც ეძებს ინოვაციურ გზებს ცენტრალური მთავრობის ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირებისა და მომსახურების გაუმჯობესებისთვის, რისთვისაც მაქსიმალურად იყენებს ICT ტექნოლოგიებს. ელექტრონული მმართველობა და მასთან დაკავშირებული სერვისები წარმოადგენს რესურსების გამოყენების მნიშვნელოვან საშუალებას მოქალაქეებისა და ბიზნესისთვის მომსახურების მიწოდების გაუმჯობესების კუთხით.[26] ადმინისტრაციული და ინფრასტრუქტურული შესაძლებლობები მნიშვნელოვანია სტრატეგიულად სწრაფი საჯარო ადმინისტრაციის შესაქმნელად. ელექტრონულ მმართველობას შეუძლია ხელი შეუწყოს შეზღუდული ადამიანური და ფინანსური რესურსების მაქსიმალურად გამოყენებას ინოვაციური შესაძლებლობების განვითარების წახალისებით და საჯარო სექტორის მოქნილობისა და რეაგირების გაუმჯობესებით. ესტონეთის საჯარო მმართველობაში საინ-ფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების განვითარების თვალსაზრისით უმნიშვნელო-ვანესია ესტონეთის მიერ შექმნილი X-Road პლატფორმა. X-Road წარმოადგენს ინფორმაციულ სისტემებს შორის მონაცემთა გაცვლის ცენტრალურად მართულ სისტემას და უზრუნველყოფს სერვისების წარმოებისა და გამოყენების სტანდარტიზებულ და უსაფრთხო გზას.[27] პლატფორმა საშუალებას აძლევს ხელისუფლებას, მოახდინოს საქმიანობის ავტომატიზაცია და უფრო ეფექტიანად გამოიყენოს მონაცემები. მნიშვნელოვანია, რომ პლატფორმას უკვე სხვა ქვეყნებიც იყენებენ. სწორედ X-Road პროგრამულ უზრუნველყოფაზე დაფუძნებული სისტემა X-tee წარ-მოადგენს ელექტრონული ესტონეთის (https://e-estonia.com) ხერხემალს. ელექტრონული ესტო-ნეთის ვებგვერდზე ინტეგრირებულია სხვადასხვა მნიშვნელოვანი და ინოვაციური სერვისი, მათ შორის, ელექტრონული მოქალაქეობა (E-residency). ესტონეთი არის პირველი ქვეყანა, რომელმაც 2014 წელს ელექტრონული მოქალაქეობის სერვისი დანერგა. E-residency საშუალებას აძლევს პირს, მსოფლიოს ნებისმიერი წერტილიდან მიიღოს ისეთი მომსახურება, რომელიც აუცილებელია კომპანიის დაფუძნებისა და მართვისთვის.[28] 2020 წლის მონაცემებით ესტონეთს 70,000 ელექტრონული მოქალაქე ჰყავდა სხვადასხვა ქვეყნიდან, რომლებმაც 15,000-ზე მეტი კომპანია დააარსეს.[29]

უნდა აღინიშნოს, რომ ესტონეთი იყო მსოფლიოში პირველი ქვეყანა არჩევნებში ელექტრონული ხმის მიცემის სერვისის (i-Voting) დანერგვის თვალსაზრისით. ქვეყანამ აღნიშნული მეთოდი პირველად 2005 წელს გამოიყენა.[30] დღესდღეობით კი ესტონელთა 44% იყენებს ელექტრონული ხმის მიცემის შესაძლებლობას.

ესტონეთი ცდილობს ყველა სფეროს მაქსიმალურად გაციფრულებას. ქვეყანამ 2017 წელს საპი-ლოტე რეჟიმში აამუშავა სასამართლო საქმის მასალების ციფრული პროგრამა. აღნიშნული დაკავშირებულია საქმეთა მართვის ცენტრალურ სისტემასთან (e-File). მატერიალური მასალების ელექტრონული ვერსიების ერთ სივრცეში მარტივად ხელმისაწვდომობის გარდა, პროგრამა მხა-რეებისთვის იძლევა შეტყობინებებისა და კომენტარების დამატების საშუალებას. 2019 წლისთვის

[26] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.
[27] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.
[28] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.
[29] იქვე.
[30] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

ყველა დაწყებული სასამართლო საქმის ერთი მესამედი ციფრული იყო.[31] ციფრული სასამართლო ფაილი მთლიანად ცვლის ქაღალდზე დაფუძნებულ სასამართლო სამართალწარმოებას.

ესტონეთი მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული თავის ინფორმაციულ სისტემებზე, რის გამოც, მაღალ დონეზე იცავს კიბერუსაფრთხოებას. ამის გათვალისწინებით, 2017 წელს დაარსდა ესტონეთის პირველი მონაცემთა საელჩო ლუქსემბურგში.[32] კონცეფცია გულისხმობს ესტონეთის ტერიტორიულ საზღვრებს გარეთ სერვერების რესურსების გაერთიანებას და მათზე ესტონეთში დაცული მონაცემების მსგავსი სამართლებრივი გარანტიების გავრცელებას. აღნიშნული იძლევა საშუალებას, სახელმწიფოს ფუნქციონირებისთვის აუცილებელი მონაცემებისა და სერვისების ასლები მონაცემთა დამოუკიდებელ ცენტრში იყოს შენახული და, შესაბამისად, ქმნის უსაფრთხოების დამატებით გარანტიას.

მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ ესტონეთი მუდმივად ზრუნავს მარეგულირებელი პოლიტიკის გამჭვირვალობასა და ონლაინ ხელმისაწვდომობაზე.[33] პირველი მცდელობა იყო 2001 წელს შექმნილი ვებგვერდი „დღეს მე ვიღებ გადაწყვეტილებას“. ვებგვერდის კონცეფცია გულისხმობდა მასზე სამინისტროების მიერ თავიანთი კანონპროექტების ატვირთვას საზოგადოების მიერ განხილვის მიზნით. თუმცა, როგორც აღმოჩნდა, ციფრული ტრანსფორმაციის ადრეულ ეტაპზე მოსახლეობა არ იყო მზად გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ელექტრონულად მონაწილეობისთვის. მოგვიანებით, 2007 წელს ესტონეთში შეიქმნა ვებგვერდი (osalee.ee), რომელიც მიზნად ისახავდა საკანონმდებლო და პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესებში ფართო საზოგადოების ჩართულობას. სადღეისოდ ვებგვერდი ინტეგრირებულია საინფორმაციო სისტემის ვებგვერდზე (EIS - https://eelnoud.valitsus.ee), რომელზეც საკანონმდებლო და პოლიტიკის სრული ციკლი არის ხელმისაწვდომი საზოგადოებისთვის. დაინტერესებულ მოქალაქეებს შესაძლებლობა აქვთ, ნებისმიერ სტადიაზე დააფიქსირონ საკუთარი აზრი. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ესტონეთი მიიჩნევა მოწინავე ქვეყნად კანონმდებლობის შემუშავების პროცესის გამჭვირვალობის კუთხით. აქვე, უნდა აღინიშნოს, რომ ესტონეთში ფუნქციონირებს მოქალაქეთა ინიციატივების პორტალი (https://rahvaalgatus.ee/), რომლის მეშვეობით მოქალაქეებს შეუძლიათ, მათ შორის, რეგულაციების განახლებასთან დაკავშირებით წინადადებების პარლამენტისთვის წარდგენა. მიმართვას ერთგვარად პეტიციის სახე აქვს და განხილვისთვის 1000 ხელმოწერას საჭიროებს. ვებგვერდის გამოყენება შესაძლებელია ინიციატივის ადგილობრივი მთავრობისთვის წარსადგენადაც, რისთვისაც მუნიციპალიტეტის ხმის მიცემის უფლების მქონე მოსახლეობის ერთი პროცენტის ხელმოწერაა საჭირო. პორტალზე ამჟამად დაფიქსირებულია 178 ინიციატივა (166 პარლამენტის, 12 კი ადგილობრივი მთავრობის მისამართით) ხელმოწერების საერთო რაოდენობა კი თითქმის 200,000-ს უტოლდება. 2021 წლის მარტის თვეში 11 ინიციატივა დარეგისტრირდა (10 პარლამენტისთვის, ერთი კი ადგილობრივი მთავრობისთვის წარსადგენად), ხელმოწერების რაოდენობამ კი თითქმის 20,000 შეადგინა. სადღეისოდ სულ 78 ინიციატივაა გაგზავნილი პარლამენტში განსახილველად, რაც მექანიზმის ეფექტიანად ფუნქციონირებაზე მეტყველებს. თითოეული ინიციატივის შემთხვევაში პორტალზე

[31] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.
[32] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Estonia.
[33] OECD, Regulatory Policy Outlook, 2018, გვ. 182.

შესაძლებელია მიმდინარე თუ დასრულებული ინიციატივის სტატუსის შესახებ ინფორმაციის მოძიება, მათ შორის, პარლამენტისა თუ ადგილობრივი მთავრობის მიერ განხილულ ინიციატივებზე ოფიციალური წერილის სახით გაცემული პასუხის ნახვა.

ესტონეთის მთავრობა განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე, მთავრობის გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებაზე. ესტონეთში მაღალ დონეზეა უზრუნველყოფილი საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა.[34] საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა 2001 წლის საჯარო ინფორმაციის აქტით რეგულირდება. საჯარო დაწესებულების მიერ ინფორმაციის გაცემისათვის ხუთი სამუშაო დღეა გათვალისწინებული.[35] დაწესებულებებს ევალებათ ონლაინ სივრცეში მაქსიმალურად ამომწურავი ინფორმაციის განთავსება და სისტემატურად განახლების უზრუნველყოფა. ევროსტატის 2020 წლის მონაცემებით, საჯარო დაწესებულებებთან ინტერაქციის მიზნით ესტონელთა 80% იყენებდა ინტერნეტს, საჯარო დაწესებულებების ვებგვერდებიდან საჯარო ინფორმაციის მისაღებად კი - 67%.[36] ესტონეთი იყო ერთ-ერთი პირველი ქვეყანა, რომელმაც 2009 წელს ხელი მოაწერა ევროპის საბჭოს კონვენციას ოფიციალური დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის შესახებ.[37] რაც შეეხება ღია მონაცემებს, ქვეყანაში ეროვნულ დონეზე ფუნქციონირებს ღია მონაცემების პორტალი (https://avaandmed.eesti.ee/), რომელზეც ამჟამად 2198 მიმწოდებელია დარეგისტრირებული და 793 მონაცემთა ბაზაა (dataset) ხელმისაწვდომი.[38] ვებგვერდს კურირებს ეკონომიკის საქმეთა და კომუნიკაციების სამინისტრო. ესტონეთის მიერ ღია მონაცემების ატვირთვა ხდება ასევე მონაცემთა ევროპულ პორტალზე, სადაც სადღეისოდ ქვეყნის მიერ 1003 მონაცემთა ბაზაა გამოქვეყნებული.[39] ნიშანდობლივია, რომ ევროპული კომისიის 2020 წლის ღია მონაცემების მზაობის შეფასების მიხედვით ესტონეთი 91%-იანი მაჩვენებლით საუკეთესო ხუთეულში შედის.[40]

ფინეთი

საჯარო მმართველობის რეფორმა ფინეთში 1987 წლიდან დაიწყო.[41] მმართველობის მთავარ მაკოორდინირებელ უწყებებს წარმოადგენს ფინანსთა სამინისტრო და პრემიერ მინისტრის ოფისი. ფინანსთა სამინისტროს ევალება საჯარო ფინანსებისა და საჯარო მმართველობის ოპერაციული ჩარჩოს შექმნა, ზედამხედველობა და რეფორმირება[42] ისევე, როგორც საჯარო

[34] Sustainable Governance Indicators 2020, Estonia Report, გვ. 21-22.

[35] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Estonia.

[36] ევროსტატის ოფიციალური ვებგვერდი.

[37] ესტონეთმა კონვენციის რატიფიკაცია მოახდინა 2016 წელს. კონვენცია ძალაშია 2020 წლის 1-ლი დეკემბრიდან. ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

[38] კვლევის ფარგლებში ღია მონაცემთა პორტალებზე განთავსებული მონაცემების რაოდენობა წარმოდგენილია 2021 წლის მარტის მდგომარეობით.

[39] European Data Portal.

[40] Open Data Maturity Report 2020, გვ. 89.

[41] OECD, Public Governance Reviews, Finland, Working together to Sustain Success, 2010, გვ. 16.

[42] ფინეთის ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი.

მმართველობის განვითარების მიზნით ზოგადი პრინციპების შემუშავება.[43] სამინისტროში შექმნილია საკოორდინაციო ჯგუფები, რომელთაგან მმართველობის პოლიტიკის საკოორდინაციო ჯგუფი პერსონალისა და მმართველობის პოლიტიკის დეპარტამენტის, ადგილობრივი მმართველობისა და რეგიონული ადმინისტრაციის დეპარტამენტისა და საჯარო სექტორის საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების დეპარტამენტის კომპეტენციის ფარგლებში პასუხისმგებელია მმართველობის პოლიტიკის საკითხების შემუშავებაზე.[44] მმართველობის პოლიტიკის საკოორდინაციო ჯგუფს თავმჯდომარეობს მმართველობის პოლიტიკის მიმართულებით მინისტრის მუდმივი მდივნის მოადგილე.[45] რაც შეეხება პრემიერ-მინისტრის ოფისს, ის უზრუნველყოფს საკითხთა საერთო კოორდინაციას, მათ შორის, სამთავრობო პროგრამის შესრულების მონიტორინგის გზით.[46] ფინეთში საჯარო მმართველობასთან დაკავშირებული ვალდებულებები განმტკიცებულია სხვადასხვა სტრატეგიულ დოკუმენტში (მაგალითად, ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა).

ფინეთი ერთ-ერთი მოწინავე ევროპული ქვეყანაა ციფრული მმართველობის განვითარების კუთხით, რაც უმნიშვნელოვანესია სახელმწიფო სერვისების გაუმჯობესებისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის თვალსაზრისით. ქვეყანამ საგრძნობლად გააუმჯობესა ელექტრონული მმართველობის შესაძლებლობები. ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში ფინეთის მთავრობამ დიდი ინვესტიცია ჩადო ტექნოლოგიებისა და ინოვაციების განვითარებაში როგორც ეროვნულ, ისე ადგილობრივ დონეზე. აღნიშნული ძალისხმევა ძირითადად მიემართებოდა საჯარო პოლიტიკისა და სახელმწიფო სერვისების ფორმირებასა და განხორციელებას ციფრული მმართველობისა და ICT სტრატეგიების მეშვეობით.[47]

ფინეთში 2011 წლიდან გაძლიერდა მუნიციპალური და ცენტრალური საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების კოორდინაცია ფინანსთა სამინისტროში საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების მართვის დეპარტამენტის (Public Sector ICT) დაარსებით, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო სექტორის გაციფრულებისთვის საჭირო წინაპირობების შექმნას.[48] 2014 წელს კი შეიქმნა საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების სამთავრობო ცენტრი.[49] ICT-ს განვითარებამ ხელი შეუწყო ელექტრონული ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებას, რაც საბოლოოდ ახალი სახელმწიფო სერვისების შექმნაზე აისახა.

ფინეთის მთავრობა განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს მომხმარებელზე ორიენტირებული ელექტრონული სახელმწიფო სერვისების მიწოდებასა და მონაცემთა მაღალი ხარისხით დაცვის უზრუნველყოფაზე. ფინეთი მსოფლიოში ერთ-ერთ ლიდერ სახელმწიფოს წარმოადგენს ელექტრონული საჯარო სერვისების მიწოდების კუთხით. ქვეყანაში ეროვნულ დონეზე ფუნ-

[43] იქვე.

[44] იქვე.

[45] იქვე.

[46] European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Finland, 2018, გვ. 300.

[47] O. C. Osifo, "Examining digital government and public service provision: The case of Finland," 2018 41st International Convention on Information and Communication Technology, Electronics and Microelectronics (MIPRO), Opatija, 2018, p. 1342.

[48] იქვე, გვ. 311. საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების მართვის დეპარტამენტის შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

[49] ცენტრის შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

ქციონირებს ვებგვერდი (https://www.suomi.fi),[50] რომელზეც გაერთიანებულია ინფორმაცია სახელმწიფო სერვისების შესახებ მოქალაქეებისა (მაგალითად, თანაცხოვრება, განქორწინება, შშმ პირთა სერვისები, ჯანდაცვა, განათლება, ქონებასთან დაკავშირებული საკითხები, მოგზაურობა და ა.შ.) და ბიზნეს ორგანიზაციებისთვის (მაგალითად, ბიზნესის დაწყება, ბიზნესის დაფინანსება, გადასახადების გადახდა და სხვა). ნიშანდობლივია, რომ საჯარო დაწესებულებებისთვის სავალდებულოა ვებგვერდზე ინფორმაციის განახლება.[51] ვებგვერდზე ასევე უზრუნველყოფილია სერვისებთან დაკავშირებული ოფიციალური ფორმები, ელექტრონული სერვისები და ინფორმაცია მუნიციპალური სერვისების შესახებ. სწორედ მუნიციპალიტეტები უზრუნველყოფენ სახელმწიფო სერვისების დიდი ნაწილის მომხმარებლისთვის მიწოდებას, რაც რეგულირდება და დიდწილად ფინანსდება ცენტრალური ადმინისტრაციის მიერ (ძირითადად ესენია სოციალური და ჯანდაცვის სერვისები, განათლებისა (გარდა უმაღლესი განათლებისა) და კომუნალური (წყალი, ელექტროენერგია, ადგილობრივი ტრანსპორტი) სერვისები). აღნიშნულიდან გამომდინარე, ფინეთი აქტიურად ზრუნავს მუნიციპალიტეტების შესაძლებლობების გაძლიერებაზე.[52]

ფინეთში ელექტრონულ საჯარო სერვისებში ელექტრონული ავტორიზაციის ჩაშენება სავალდებულოა ეროვნული კანონმდებლობით.[53] სერვისების ერთიან პლატფორმაზე ინტეგრირებულია საჯარო დაწესებულებებთან მიმოწერის ფუნქცია, რომელიც მომხმარებელს შესაძლებლობას აძლევს, დაწესებულებას გაუგზავნოს შეტყობინება დანართებთან ერთად და დაწესებულებისგან ელექტრონულად მიიღოს გადაწყვეტილების შესახებ ინფორმაცია საჭირო დოკუმენტებთან ერთად. ამასთან, ვებგვერდზე უზრუნველყოფილია ელექტრონული ავტორიზაციის შესაძლებლობა, რომლის საშუალებით მომხმარებელი უფლებამოსილია სხვა ფიზიკურ თუ იურიდიულ პირს გადასცეს სერვისების გამოყენების მანდატი (ელექტრონული მინდობილობა). ფინეთი წარმოადგენს მსოფლიოში პირველ ქვეყანას, რომელმაც ელექტრონული მინდობილობის გაცემის მიზნით მსგავსი სერვისი დანერგა. აღნიშნულ სერვისს დიდი გამოყენება აქვს. დაახლოებით ორ წელიწადში ოთხი მილიონი ელექტრონული მანდატის გაცემა მოხდა.[54]

სახელმწიფო სერვისების მიწოდების თვალსაზრისით ძირითად მიმართულებებს, რომელთა გაციფრულება ფინეთმა უკვე განახორციელა, წარმოადგენს ჯანდაცვა, სოციალური მომსახურება, უშიშროება, იმიგრანტთა ინტეგრაცია, არჩევნები და მოქალაქეთა ჩართულობა.[55] უნდა აღინიშნოს, რომ 2023 წლისთვის ფინეთის მთავრობა მიზნად ისახავს ყველა სახელმწიფო სერვისის ციფრულად ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას.[56] გაციფრულების პოლიტიკის წყალობით სახელმწიფო სერვისები მოქალაქეებისთვის გახდა უფრო ხელმისაწვდომი, გამჭვირვალე, მოსახერხებელი და ეფექტიანი.[57]

---

[50] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

[51] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Finland, გვ. 27.

[52] European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Finland, 2018, გვ. 296 – 298.

[53] იქვე.

[54] OECD, საჯარო სექტორში ინოვაციების ობსერვატორიის ოფიციალური ვებგვერდი.

[55] O. C. Osifo, "Examining digital government and public service provision: The case of Finland," 2018 41st International Convention on Information and Communication Technology, Electronics and Microelectronics (MIPRO), Opatija, 2018, p. 1344.

[56] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Finland, გვ. 11.

[57] O. C. Osifo, "Examining digital government and public service provision: The case of Finland," 2018 41st International Convention on Information and Communication Technology, Electronics and Microelectronics (MIPRO), Opatija, 2018, p. 1345.

სხვადასხვა დონეზე ციფრული საშუალებების განვითარებამ ფინეთის მოქალაქეებს შესაძლებლობა მისცა, ელექტრონულად მიიღონ მონაწილეობა პოლიტიკურ თუ საკანონმდებლო პროცესებში. ფინეთში საკანონმდებლო პროცესში საჯარო კონსულტაციების გამართვა ერთ-ერთ სავალდებულო ფაზას წარმოადგენს. კანონმდებლობის შემუშავების პროცესის ღიაობისა და კონსულტაციების გამართვის უზრუნველყოფის შესახებ დებულებები განმტკიცებულია როგორც კონსტიტუციაში, ისე მთავრობის საქმიანობის ღიაობის შესახებ აქტში, ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ აქტსა და ენის შესახებ აქტში.[58] ამასთან, 2016 წელს მთავრობის მიერ საკანონმდებლო პროცესში კონსულტაციების გამართვის შესახებ გამოცემული სახელმძღვანელო[59] განსაზღვრავს კონსულტაციების გამართვის პოლიტიკას, მოიცავს პრაქტიკულ მაგალითებს და მიზნად ისახავს საკანონმდებლო პროცესში კონსულტაციების საერთო მექანიზმის დანერგვას. კანონპროექტზე მოსაზრებების მისაღებად მისი ატვირთვა რეკომენდებულია იუსტიციის სამინისტროს მიერ 2015 წელს შექმნილ ვებგვერდზე (https://www.lausuntopalvelu.fi). ვებგვერდზე განთავსებული ინფორმაცია საჯაროდ ხელმისაწვდომია ყველა დაინტერესებული პირისთვის. ვებგვერდი იძლევა მოსაზრებების მოთხოვნისთვის ინფორმაციის კონკრეტულ ადრესატებთან გაგზავნის ისევე, როგორც კონსულტაციების პროცესის მონიტორინგის შესაძლებლობას. როგორც წესი, მინიმუმ ექვსკვირიანი ვადაა გათვალისწინებული შეთავაზებულ კანონპროექტზე კომენტარების წარსადგენად. კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში სხვადასხვა სახის კონსულტაციების შედეგად მიღებული მოსაზრებების თავმოყრა ხდება სპეციალურ დოკუმენტში (მაგალითად, სამუშაო ჯგუფის ანგარიში, შეხვედრების ოქმები). საბოლოოდ კი, კონსულტაციების შესახებ მოკლე ინფორმაცია და კომენტარები აისახება მთავრობის მიერ წარსადგენ საკანონმდებლო პაკეტში.[60]

არანაკლებ მნიშვნელოვან ინიციატივას წარმოადგენს ონლაინ დისკუსიისთვის შექმნილი ვებგვერდი (https://www.otakantaa.fi/), რომელიც საკანონმდებლო რეფორმებსა და მთავრობის მიმდინარე და ახალ პროექტებთან დაკავშირებით ადრეულ ეტაპზე იძლევა მოქალაქეთა ჩართულობის შესაძლებლობას. აღნიშნული ინიციატივა OECD-ს მიერ კარგ პრაქტიკად იქნა დასახელებული.[61] აქვე, უნდა აღინიშნოს, რომ მეტი მოქნილობის უზრუნველსაყოფად გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობასთან დაკავშირებული ვებგვერდები (მათ შორის, ზემოაღნიშნული ვებგვერდები) ასევე ინტეგრირებულია ერთიან ვებპორტალზე (https://www.demokratia.fi), რაც მოქალაქეებს უმარტივებს სხვადასხვა სერვისის შესახებ ინფორმაციის მიღებასა და, შესაბამისად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობას. ევროსტატის 2020 წლის მონაცემებით, სახელმწიფო უწყებებთან ინტერაქციის მიზნით ფინეთში საზოგადოების 88% იყენებდა ინტერნეტს. 85% კი იყენებდა ინტერნეტს სახელმწიფო დაწესებულებებიდან ინფორმაციის მისაღებად.[62] მაღალია ასევე ინტერნეტის გამოყენების მაჩვენებელი სახელმწიფო დაწესებულებების ვებგვერდებიდან ოფიციალური ფორმების ჩამოტვირთვისა (75%) და მათი ელექტრონულად წარდგენის (74%) მიზნით.[63]

[58] ფინეთის იუსტიციის სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი.
[59] სახელმძღვანელო ხელმისაწვდომია ბმულზე.
[60] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.
[61] OECD draft best practice principles on stakeholder engagement in regulatory policy.
[62] ევროსტატის ოფიციალური ვებგვერდი.
[63] იქვე.

მმართველობის პროცესში საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფა აისახება ფინეთის ანგარიშვალდებულების მაღალ ხარისხზე. ქვეყანაში მაღალ დონეზეა უზრუნველყოფილი საჯარო ინფორმაციისა და ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობა, რაც, ფაქტობრივად, შეუზღუდავია.[64] საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხი 1999 წელს მიღებული მთავრობის საქმიანობის ღიაობის შესახებ აქტით რეგულირდება. უნდა აღინიშნოს, რომ ფინეთი ასევე იყო ერთ-ერთი პირველი ქვეყანა, რომელმაც 2009 წელს ხელი მოაწერა ევროპის საბჭოს კონვენციას ოფიციალური დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის შესახებ.[65] რაც შეეხება ღია მონაცემებს, ეროვნულ დონეზე ფუნქციონირებს ღია მონაცემების პორტალი (https://www.avoindata.fi/), რომელიც იძლევა ღია მონაცემების გაზიარებისა და საჯარო დაწესებულებების ფუნქციონალური თავსებადობის განვითარების შესაძლებლობას. პორტალი შეიქმნა ფინანსთა სამინისტროს მმართველობაში მყოფი ციფრული სააგენტოს მიერ. პორტალზე ამჟამად მონაცემთა 781 მიმწოდებელია დარეგისტრირებული და 1793 მონაცემთა ბაზაა განთავსებული. მეტამონაცემები საიტზე განთავსების შემდეგ ასევე იტვირთება მონაცემთა ევროპულ პორტალზე.[66] მნიშვნელოვანია, რომ პორტალზე განთავსებულია ღია მონაცემების გამოყენების სახელმძღვანელო, რომელიც უზრუნველყოფს მოქალაქის ინფორმირებას იმასთან დაკავშირებით, თუ რა სარგებლის მიღებაა შესაძლებელი ღია მონაცემების გამოყენებით, როგორ ხდება ინფორმაციის მოძიება პლატფორმაზე ან რა ეტაპებია გასავლელი იმისთვის, რომ დაინტერესებულმა პირმა თავად შეძლოს პორტალზე მონაცემების ატვირთვა.[67] ევროპული კომისიის 2020 წლის ღია მონაცემების მზაობის შეფასების მიხედვით ფინეთი 85%-იანი მაჩვენებლით საუკეთესო ათეულში შედის.[68]

შვედეთი

საჯარო მმართველობის რეფორმა შვედეთში 1970-იანი წლებიდან დაიწყო[69] და განსაკუთრებით აქტიურ ფაზაში 1990-იანი წლებიდან შევიდა.[70] საჯარო მმართველობის ყველაზე ბოლოდროინდელი რეფორმა 2009 წლიდან იწყება.[71] საჯარო მმართველობასთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობები ყველა სამინისტროზე ვრცელდება, თუმცა, ძირითად მაკოორდინირებელ უწყებას ფინანსთა სამინისტრო წარმოადგენს.[72] ფინანსთა სამინისტროს ჰყავს სამი მინისტრი, რომელთაგან ერთ-ერთს საჯარო მმართველობის მინისტრი წარმოადგენს. შვედეთში სამინისტროებს ექვემდებარება სხვადასხვა სამთავრობო სააგენტო. ფინანსთა სამინისტროს ქვეშ შვედეთის საჯარო მმართველობის სააგენტო და შვედეთის ეროვნული ფინანსური მენეჯმენტის სამსახური არიან საჯარო მმართველობის საკითხებზე პასუხისმგებელი. აღნიშნული სააგენტოები

[64] Sustainable Governance Indicators 2020, Finland Report, გვ.26.

[65] ფინეთმა კონვენციის რატიფიკაცია მოახდინა 2015 წელს. ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

[66] European Data Portal.

[67] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

[68] Open Data Maturity Report 2020, გვ. 89.

[69] European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Sweden, 2018, გვ. 1010.

[70] Greve C., Lægreid P., Rykkja L. H., Nordic Administrative Reforms, Lessons for Public Management, 2016, გვ. 49.

[71] European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Sweden, 2018, გვ. 1016.

[72] იქვე.

მთავრობას აწვდიან საჯარო მმართველობის გაუმჯობესების იდეებსა და მოდელების შესახებ ინფორმაციას, ასევე უზრუნველყოფენ ანალიტიკურ მხარდაჭერას.[73] შვედეთში სწორედ მსგავსი სააგენტოები ასრულებენ ყველაზე დიდ როლს საჯარო მმართველობის რეფორმაში. სააგენტოები ავტონომიურობის მაღალი ხარისხით ხასიათდებიან (ადმინისტრაციული დუალიზმი) და შესაძლოა ჰქონდეთ ცენტრალური, რეგიონული და ადგილობრივი ოფისები. თითოეულ სააგენტოს ხელმძღვანელობს მთავრობის მიერ დანიშნული გენერალური დირექტორი. ხშირ შემთხვევაში სააგენტოებისთვის მთავრობა ასევე ნიშნავს მრჩეველთა საბჭოს. სააგენტოს საკადრო პოლიტიკას კი თავად სააგენტოები განსაზღვრავენ.[74] რაც შეეხება ციფრულ მმართველობას, ამ მიმართულებით მთავარ მაკოორდინირებელ უწყებას წარმოადგენს 2019 წელს შექმნილი ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, რომელიც პასუხისმგებელია ციფრული პოლიტიკის განხორციელებაზე.[75] სამინისტროს ფარგლებში 2018 წელს დაარსებული ციფრული მმართველობის სააგენტო პასუხისმგებელია საჯარო სექტორის გაციფრულებაზე.[76] შვედეთში საჯარო მმართველობასთან დაკავშირებული ვალდებულებები სხვადასხვა სტრატეგიულ დოკუმენტშია განმტკიცებული (მაგალითად, ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა).

შვედეთის მთავრობებს დიდი ხნის განმავლობაში ძლიერი პოლიტიკური მისწრაფებები ჰქონდათ ციფრული მმართველობის კუთხით, რისი წყალობითაც, დღეს შვედეთი ერთ-ერთი საერთაშორისო ლიდერია ამ სფეროში.[77] 1999 წელს შვედეთის მთავრობამ მიზნად დაისახა, გამხდარიყო ყველასთვის ხელმისაწვდომი, წამყვანი ინფორმაციული საზოგადოება, რისთვისაც დაიწყო ელექტრონული მმართველობის სამოქმედო გეგმის განხორციელება. შვედეთის ელექტრონული მმართველობის მიღწევებს წარმოადგენს:

- ელექტრონული ინვოისები - 2008 წლიდან ყველა სამთავრობო სააგენტო მართავს ინვოისებს ელექტრონულად;
- ავტორიზაციის ელექტრონული ინფრასტრუქტურა, რომელსაც ელექტრონულ ლეგიტიმაციას უწოდებენ, საშუალებას აძლევს მოქალაქეებსა და ბიზნესებს ჰქონდეთ დაცული ელექტრონული სერვისები;
- კარგად ჩამოყალიბებული სახელმწიფო ელექტრონული შესყიდვების ელექტრონული პორტალები;
- შემოსავლის გადასახადების დაბრუნების შესაძლებლობა ტექსტური შეტყობინების, ტელეფონის, ელექტრონული სერვისების ან კონკრეტული აპლიკაციების გამოყენებით.[78]

---

[73] იქვე. შვედეთის საჯარო მმართველობის სააგენტოს შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე; შვედეთის ეროვნული ფინანსური მენეჯმენტის სამსახურის შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

[74] European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Sweden, 2018, გვ. 1017.

[75] შვედეთის ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი.

[76] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Sweden, გვ. 26.

[77] European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Sweden, 2018, გვ. 1025.

[78] იქვე.

ნიშანდობლივია, რომ შვედეთში ეროვნულ დონეზე ფუნქციონირებს სამთავრობო პორტალი (https://www.government.se/), რომელზეც ერთიანად არის ხელმისაწვდომი ინფორმაცია მთავრობის, სამინისტროების, მათი საქმიანობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესის, პუბლიკაციების, ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხებისა და ა.შ. შესახებ.

შვედეთის საჯარო სექტორი ორიენტირებულია უპირატესად ციფრული არჩევანის გაკეთების პრინციპზე. ციფრული, როგორც პირველი არჩევანი, გულისხმობს, რომ სახელმწიფომ საჯარო მმართველობაში ისევე, როგორც ბიზნესთან და კერძო პირებთან კომუნიკაციისას უპირატესად ციფრული საშუალებები უნდა გამოიყენოს.[79] 2012 წლიდან შვედეთი განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს ციფრული სერვისების მიწოდების პროცესში მოქალაქეზე ორიენტირებულ მიდგომაზე, რის გამოც, ბოლო პერიოდში ბევრი სერვისის გამარტივება მოხდა.[80] ელექტრონული სახელმწიფო სერვისები ძირითადად მიმწოდებელი უწყებების ვებგვერდებზეა განთავსებული და ხელმისაწვდომია ელექტრონული საიდენტიფიკაციო ბარათის გამოყენების გზით. სხვადასხვა საჯარო დაწესებულების მიერ ბიზნესისთვის შეთავაზებული სერვისები კი ერთ პორტალზეა თავმოყრილი (https://www.verksamt.se). პორტალი ასევე მოიცავს ინტერაქტიულ სიებს (checklist), რაც მეწარმეებს უმარტივებთ კოორდინაციას.

2015 წელს შვედეთმა შეიმუშავა ინოვაციების სახელმძღვანელო, რომელიც მიზნად ისახავს საჯარო სექტორის განვითარების ხელშეწყობას მომხმარებლის ინტერესებზე დაყრდნობით. აღნიშნული წარმოადგენს ინოვაციურ ლაბორატორიას, რომელსაც მართავს შვედეთის ადგილობრივი ხელისუფლებისა და რეგიონების ასოციაცია (SALAR).[81] წამოწყების მისიაა, ხელი შეუწყოს საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს, რომელთაც სურთ გააძლიერონ თავიანთი თანამშრომლების ინოვაციური უნარები და შექმნან ახალი და უკეთესი საჯარო სერვისები მომხმარებლის საჭიროებების გათვალისწინებით.

ინოვაციური მიდგომა დაინერგა 2015 წელს ტრელებორგის მუნიციპალიტეტში. შრომისა და სოციალური მომსახურების ადმინისტრაციაში მუნიციპალიტეტი იყენებს პროგრამას, რომელიც პროცესების გარკვეული ნაწილის (მაგალითად ფინანსური დახმარების დამუშავება) ავტომატიზაციას ახდენს.[82] ტრელებორგის მუნიციპალიტეტი შვედეთში მუნიციპალიტეტებს შორის იყო პირველი, რომელმაც შექმნა ელექტრონული სერვისი სოციალური და ეკონომიკური მხარდაჭერისთვის და გააციფრულა სოციალური დახმარების ადმინისტრირება. აღნიშნულმა მოქალაქეთათვის მომსახურების ხელმისაწვდომობის, ხოლო საჯარო მოსამსახურეებისთვის მუშაობის ეფექტიანობის გაზრდა გამოიწვია. 2016 წლისთვის განაცხადების 75% ონლაინ იყო წარდგენილი და ყველა განცხადებაზე პასუხი ერთი სამუშაო დღის ვადაში გაიცა. მნიშვნელოვანია, რომ შვედეთში ინტერნეტის გამოყენების მაჩვენებელი 2021 წლისთვის 98%-ს შეადგენს.[83] ამასთან, ევროსტატის 2020 წლის მონაცემებით, სახელმწიფოსთან ინტერაქციის მიზნით მოსახლეობის 86% იყენებდა ინტერნეტს. 53%-იანი მაჩვენებლით ხასიათდებოდა ოფიციალური

[79] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Sweden, გვ. 9, 12.
[80] იქვე, გვ. 12.
[81] OECD, საჯარო სექტორში ინოვაციების ობსერვატორიის ოფიციალური ვებგვერდი.
[82] იქვე.
[83] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

ფორმების ჩამოტვირთვის მაჩვენებელი, 74%-იანი მაჩვენებლით კი - ოფიციალური ფორმების ელექტრონულად გაგზავნის მაჩვენებელი.[84]

შვედეთის საჯარო სექტორის სოციალური ფასეულობები დაკავშირებულია კონსენსუსთან, თანამშრომლობასთან, თანასწორობასა და ჩართულობასთან, რაც გავლენას ახდენს საზოგადოების ინტერაქციაზე და ხელს უწყობს საჯარო სექტორის ისეთი სოციალური კულტურის დამკვიდრებას, სადაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ხასიათდება ურთიერთშეთანხმებით და კონფლიქტის თავიდან აცილებით.[85] შვედეთისთვის მარეგულირებელი პოლიტიკის ქვაკუთხედს აღნიშნული პოლიტიკის მაქსიმალური სიმარტივე წარმოადგენს.[86] საკანონმდებლო პროცესში დაინტერესებულ პირთა ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესის განუყოფელი ნაწილია. სამინისტროების მხრიდან კონსულტაციებისთვის ყველა ჯერზე ახალი ვებგვერდის შექმნა ხდებოდა,[87] რაზეც ყურადღება გამახვილდა OECD-ს მიერაც და აღინიშნა, რომ პროცესის გამარტივება ხელს შეუწყობდა საერთო პორტალის შექმნა, რაც ჯერჯერობით არ განხორციელებულა.[88]

შვედეთის საჯარო მმართველობის სისტემას აქვს ბევრი ისეთი მახასიათებელი, რომლებიც ხელს უწყობს მთავრობის ანგარიშვალდებულებასა და გამჭვირვალობის მაღალ ხარისხს.[89] საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ქვეყანაში მაღალ დონეზეა უზრუნველყოფილი. ევროსტატის 2020 წლის მონაცემებით შვედეთის მოსახლეობის 79% იყენებდა ინტერნეტს საჯარო ინფორმაციის ონლაინ მისაღებად. შვედეთი გამჭვირვალობისა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებულ ყველა საკითხში მოწინავე ქვეყანაა და ინარჩუნებს ლიდერულ პოზიციას საერთაშორისო რეიტინგებში.[90] აღსანიშნავია, რომ შვედეთის 1766 წლის პრესის თავისუფლების აქტი ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებული პირველი ნორმატიული დოკუმენტი იყო მსოფლიოში. ამჟამად საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა შვედეთში რეგულირდება 1949 წლის პრესის თავისუფლების აქტით, რომელიც 1766 წლის აქტის გადასინჯვის შედეგად მიიღეს. მოქმედი აქტის ძირითადი პრინციპები კონსტიტუციითაც არის განმტკიცებული. აქვე, უნდა აღინიშნოს, რომ შვედეთმა 2010 წელს მოახდინა ოფიციალური დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის შესახებ ევროპის საბჭოს კონვენციის რატიფიცირება.[91]

შვედეთის მთავრობამ წამოიწყო ინიციატივა ღია მონაცემებისა და ხელოვნური ინტელექტის გამოყენების მიზნების განხორციელებისთვის. ღია მონაცემების ფორმატში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების მიზნით მთავრობამ ციფრული მმართველობის სააგენტოს დააკისრა ღია მონაცემების წარმოების კუთხით საჯარო სექტორის შესაძლებლობების განვითარების ფუნქცია. შვედეთში ფუნქციონირებს ღია მონაცემების პორტალი (https://www.dataportal.se/en), რომლის მართვასა და განვითარებაზე ციფრული მმართველობის სააგენტოა

[84] ევროსტატის ოფიციალური ვებგვერდი.
[85] OECD, Digital Government Review of Sweden, Towards a Data-driven Public Sector, 2018, გვ. 6.
[86] OECD, Regulatory Policy Outlook, 2018, გვ. 232.
[87] იქვე.
[88] იქვე.
[89] European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Sweden, 2018, გვ. 1024.
[90] Sustainable Governance Indicators 2020, Sweden Report, გვ. 30 – 31.
[91] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

პასუხისმგებელი. პორტალზე სადღეისოდ 173 დაწესებულების მიერ მიწოდებული 7000-ზე მეტი მონაცემთა ბაზაა განთავსებული. შვედეთის მიერ ღია მონაცემების გამოქვეყნება ასევე ხდება მონაცემთა ევროპულ პორტალზე.[92] ევროპული კომისიის 2020 წლის ღია მონაცემების მზაობის შეფასების მიხედვით შვედეთის მაჩვენებელი 84%-ს შეადგენს.[93] მონაცემთა ევროპული პორტალის გარდა ქვეყანაში ფუნქციონირებს სივრცითი მონაცემების ინფრასტრუქტურასთან დაკავშირებული ინფორმაციის პორტალი (https://www.geodata.se), რომელზეც ღია ფორმატში ხდება მონაცემების გამოქვეყნება და ამჟამად 948 მონაცემთა ბაზაა ხელმისაწვდომი.

ნორვეგია

ნორვეგიაში საჯარო მმართველობის რეფორმა 1980-იანი წლებიდან დაიწყო და 1990-იანი წლებიდან აქტიურ ფაზაში შევიდა.[94] ქვეყანაში საჯარო მმართველობის მაკოორდინირებელ უწყებას ადგილობრივი მმართველობისა და მოდერნიზაციის სამინისტრო წარმოადგენს. ადგილობრივი მმართველობისა და მოდერნიზაციის მინისტრთან ერთად 2018 წლიდან სამინისტროში არსებობს რეგიონული განვითარებისა და გაციფრულების მინისტრის თანამდებობა. მინისტრი კოორდინაციას უწევს IT პოლიტიკისა და საჯარო მმართველობის დეპარტამენტს, რომელიც სხვა საკითხებთან ერთად პასუხისმგებელია საჯარო სექტორის გაციფრულებისა და ინოვაციურობის უზრუნველყოფაზე[95] და მთავარ სუბიექტს წარმოადგენს ICT და ელექტრონული მმართველობის პოლიტიკის ადმინისტრირების თვალსაზრისით.[96] დეპარტამენტი ასევე ზედამხედველობს გაციფრულების სააგენტოსა და ნორვეგიის კომუნიკაციების სამსახურს. სააგენტოს ძირითადი ამოცანაა საჯარო სექტორის გაციფრულება. კომუნიკაციების სამსახური კი წარმოადგენს ნორვეგიაში საფოსტო და ელექტრონული კომუნიკაციების სერვისების საზედამხედველო და ადმინისტრაციულ ორგანოს. ნორვეგიაში საჯარო მმართველობასთან დაკავშირებული ვალდებულებები განმტკიცებულია სხვადასხვა სტრატეგიულ დოკუმენტში (მაგალითად, ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა, ციფრული საჯარო სექტორის სტრატეგია).

ნორვეგიაში მაღალ დონეზეა განვითარებული ციფრული მმართველობა. ნორვეგია საჯარო მმართველობის გაციფრულებისა და საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით მსოფლიოში ერთ-ერთ წამყვან ქვეყანას წარმოადგენს. ნორვეგიელებში კარგად არის განვითარებული ციფრული უნარ-ჩვევები. 2021 წლის იანვრის მონაცემებით ინტერნეტზე ხელმისაწვდომობა 99%-ს შეადგენდა,[97] რაც, ბუნებრივია, აისახება მოსახლეობის მიერ ელექტრონული სერვისების გამოყენების მაჩვენებელზე (84%).[98] ევროსტატის 2020 წლის მონაცემებით სახელმწიფო უწყებებთან ინტერაქციის მიზნით ნორვეგიაში საზოგადოების 92% იყენებდა ინტერნეტს, 58% კი იყენებდა ინტერნეტს სახელმწიფო დაწესებუ-

[92] European Data Portal.

[93] Open Data Maturity Report 2020, გვ. 89.

[94] Greve C., Lægreid P., Rykkja L. H., Nordic Administrative Reforms, Lessons for Public Management, 2016, გვ. 48 – 49.

[95] ნორვეგიის მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდი.

[96] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Norway, გვ. 24.

[97] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

[98] OECD (2019), How's Life in the Digital Age?: Opportunities and Risks of the Digital Transformation for People's Well-being, OECD Publishing, Paris, გვ. 161.

ლებებიდან ინფორმაციის მისაღებად.[99] ინტერნეტის გამოყენების მაჩვენებელი სახელმწიფო დაწესებულებების ვებგვერდებიდან ოფიციალური ფორმების ჩამოტვირთვის მიზნით 84%-ს შეადგენდა, საჯარო დაწესებულებებისთვის ფორმების ელექტრონულად წარდგენის მიზნით კი - 81%-ს.[100]

ქვეყანაში ეროვნულ დონეზე ფუნქციონირებს ელექტრონული სახელმწიფო სერვისების ერთიანი პორტალი (https://www.norge.no), რომელზეც წარმოდგენილია ინფორმაცია ცენტრალური და ადგილობრივი საჯარო დაწესებულებების სერვისების შესახებ. ნორვეგიაში ცენტრალური ადმინისტრაცია და მუნიციპალიტეტების უმეტესობა მოქალაქეებთან კომუნიკაციას ელექტრონულად ამყარებს. ამ მიზნით, პორტალზე ინტეგრირებულია ციფრული საფოსტო ყუთის სერვისი, რომელიც მოქალაქეებს შესაძლებლობას აძლევს, სახელმწიფო დაწესებულებებისგან ოფიციალური დოკუმენტები ელექტრონულად მიიღონ. 2019 წლისთვის მოსახლეობის დაახლოებით 40% იყენებდა ციფრულ საფოსტო ყუთს.

არანაკლებ მნიშვნელოვანი ინიციატივაა 2003 წელს შექმნილი პორტალი (https://www.altinn.no), რომელიც ბიზნესს, კერძო პირებსა და საჯარო დაწესებულებებს შორის დიალოგისთვის გამოიყენება. პლატფორმის მეშვეობით დაინტერესებულ პირს პირდაპირი წვდომა აქვს საჯარო სექტორის 45 სერვისის მიმწოდებელთან. პორტალი ძირითადად გამოიყენება ბიზნესის მხრიდან ანგარიშგებისა და ფიზიკურ პირთა მიერ საშემოსავლო გადასახადის შესახებ ინფორმაციის სახელმწიფოსთვის მიწოდებისთვის. პორტალით სარგებლობს ოთხ მილიონზე მეტი მოქალაქე და მილიონზე მეტი ბიზნეს კომპანია. პორტალის დაარსებიდან 2016 წლამდე პერიოდში 141 მილიონი ფორმის წარდგენა მოხდა ელექტრონულად,[101] რაც ინიციატივის ქმედითობასა და წარმატებაზე მეტყველებს.

ნორვეგიაში ელექტრონული მმართველობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიღწევას წარმოადგენს გეოსივრცითი ელექტრონული სერვისების ქოლგა პლატფორმა (https://www.geonorge.no/), რომელიც უზრუნველყოფს გეოგრაფიული, სასოფლო-სამეურნეო, ბუნებრივი რესურსების, ტრანსპორტის, გარემოს დაბინძურების, სოციალური უსაფრთხოების და სხვა თემატური მონაცემის ხელმისაწვდომობას.

სახელმწიფო სერვისების მიწოდების ეფექტიანობასთან ერთად სახელმწიფოში მაღალ დონეზეა უზრუნველყოფილი მთავრობის ანგარიშვალდებულება. ნორვეგია ზრუნავს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობაზე. საკანონმდებლო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის გაუმჯობესების მიზნით 2016 წელს ნორვეგიამ განაახლა ოფიციალური კვლევებისა და ანგარიშების შესახებ ინსტრუქციები. დოკუმენტი განამტკიცებს კანონპროექტის შემუშავების პროცედურებს, რეგულირების ზეგავლენის შეფასების, მოქალაქეთა ჩართულობისა და ex post შეფასების მოთხოვნებსა და სახელმძღვანელო მითითებებს.[102] საჯარო კონსულტაციები ყველა კანონპროექტზე ხორციელდება, თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ 2016 წლის ინსტრუქცია ითხოვს კონსულტაციების ადრეულ ეტაპზე გამართვას, აღნიშნული სრულად ჯერ არ არის დანერგილი.[103]

---

[99] ევროსტატის ოფიციალური ვებგვერდი.
[100] იქვე.
[101] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.
[102] OECD, Regulatory Policy Outlook 2018, გვ. 220.
[103] იქვე.

ნორვეგიაში მაღალ დონეზეა უზრუნველყოფილი საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა,[104] რაც რეგულირდება 2006 წელს მიღებული ინფორმაციის თავისუფლების აქტით, რომელიც 2009 წელს შევიდა ძალაში და ჩაანაცვლა ნორვეგიის 1970 წლის პირველი ინფორმაციის თავისუფლების აქტი. ნებისმიერი მასალის შექმნის თუ მიღების დროს ხდება მათი ინდექსირება. მთავრობის მიერ პროაქტიულად ხდება მონაცემებისა და ინფორმაციის გამოქვეყნება, რაც ხელს უწყობს მოქალაქეთა ინფორმირებულობას.[105] ნორვეგია იყო პირველი ქვეყანა, რომელმაც 2009 წელს მოახდინა ოფიციალური დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის შესახებ ევროპის საბჭოს კონვენციის რატიფიცირება.[106] საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა შესაძლოა ნებისმიერი ფორმით, მათ შორის, ანონიმურად განხორციელდეს და დაწესებულება ვალდებულია დაუყოვნებლივ (როგორც წესი, სამდღიან ვადაში) გასცეს ინფორმაცია. ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრება შესაძლებელია ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში, შემდეგ კი საჯარო მმართველობის მიმართულებით საპარლამენტო ომბუდსმენთან ან სასამართლოში. მიუხედავად იმისა, რომ ომბუდსმენის გადაწყვეტილება შესასრულებლად სავალდებულო არ არის, როგორც წესი, მათი შესრულება ხდება და სასამართლოში მცირე რაოდენობით საქმეა განხილული ამ მიმართულებით.

ნორვეგიაში 2011 წლიდან ფუნქციონირებს ღია მონაცემების ეროვნული პორტალი (https://data.norge.no). ვებგვერდზე მონაცემების ატვირთვა ხდება როგორც საჯარო, ისე კერძო დაწესებულებების მიერ. ამჟამად ვებგვერდზე 1566 მონაცემთა ბაზაა გამოქვეყნებული. ამასთან, პორტალი აერთიანებს ინფორმაციას საინფორმაციო მოდელების, კონცეფციებისა და ელექტრონული სერვისების შესახებ. ვებგვერდის ფუნქციონირებასა და განვითარებაზე პასუხისმგებელია გაციფრულების სააგენტო. ღია მონაცემები ასევე იტვირთება მონაცემთა ევროპულ პორტალზე, სადაც ინფორმაცია ორ კატალოგშია თავმოყრილი - data.norge.no და Geonorge.[107] ევროპული კომისიის 2020 წლის ღია მონაცემების მზაობის შეფასების მიხედვით, ნორვეგიის მაჩვენებელი 51%-ს შეადგენს.[108]

ისლანდია

ისლანდიაში საჯარო მმართველობის რეფორმა 1990-იანი წლებიდან დაიწყო.[109] საჯარო მმართველობის მიმართულებით მთავარ მაკოორდინირებელ უწყებას ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო წარმოადგენს. სამინისტროს ძირითადი ამოცანაა სახელმწიფოში სტაბილურობისა და ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფა. სამინისტრო პასუხისმგებელია სხვადასხვა სახელმწიფოებრივი რეფორმის განხორციელებაზე და განაგებს სხვა ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა, კორპორაციული მართვისა და დაგეგმვის გაუმჯობესება, სახელმწიფოს ადამიან-

[104] Sustainable Governance Indicators 2020, Norway Report, გვ. 23.
[105] იქვე, გვ. 36.
[106] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.
[107] European Data Portal.
[108] Open Data Maturity Report 2020, გვ. 89.
[109] Greve C., Lægreid P., Rykkja L. H., Nordic Administrative Reforms, Lessons for Public Management, 2016, გვ. 47.

ური რესურსების მართვა, ცენტრალური მთავრობის საქმიანობის ინოვაციურობისა და გაუმჯობესების ხელმძღვანელობა.[110] ამასთან, სამინისტროს საქმიანობის მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს პოლიტიკის შემუშავება და დაგეგმვა.[111] სამინისტროში ფუნქციონირებს საჯარო მმართველობისა და რეფორმის დეპარტამენტი, რომელიც ფინანსური მართვის საკითხებთან ერთად პასუხისმგებელია სახელმწიფოს ინსტიტუციური სისტემის გაუმჯობესებაზე, ციფრული ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე, სახელმწიფო სერვისებში ინფორმაციული ტექნოლოგიების გამოყენებაზე და ა.შ.[112] 2017 წელს სამინისტროს რეგულირების სფეროში გადავიდა ICT საკითხები, რის შემდეგაც, 2018 წელს მოქალაქეებისთვის უკეთესი ციფრული სერვისების მიწოდების მიზნით სამინისტრომ ძირითადი პროექტების კოორდინაციისა და განხორციელებისთვის შექმნა დროებითი ჯგუფი „ციფრული ისლანდია“.[113] ისლანდიაში საჯარო მმართველობის მიმართულებით ვალდებულებები განმტკიცებულია სხვადასხვა სტრატეგიულ დოკუმენტში (მაგალითად, სამოქმედო გეგმა ციფრული სახელმწიფო სერვისების ხელშეწყობის შესახებ).

ისლანდიისთვის პრიორიტეტს წარმოადგენს გაციფრულების პოლიტიკა. 2021 წლის იანვრის მდგომარეობით ქვეყანაში ინტერნეტის გამოყენების მაჩვენებელი 99%-ს შეადგენდა.[114] ისლანდიამ 2018 წელს დაიწყო ესტონურ X-Road პლატფორმაზე დაფუძნებული მონაცემთა გაცვლის სისტემის (Straumurinn) დანერგვა, რაც მიზნად ისახავს საჯარო დაწესებულებების IT სისტემებს შორის სინერგიის ხელშეწყობას მონაცემთა გაცვლის პროცესების გამარტივებისა და ავტომატიზაციის გზით. აღნიშნული სისტემა უზრუნველყოფს „მხოლოდ ერთხელ“ (once-only) პრინციპის განმტკიცებას (რაც გულისხმობს მომხმარებლის უფლებას, თავის შესახებ ინფორმაცია საჯარო ადმინისტრაციას მიაწოდოს მხოლოდ ერთხელ, იმავე ან სხვა ორგანოსთვის ყოველი შემდგომი მიმართვისას, მათი ხელახალი წარდგენის ვალდებულების გარეშე), ხელს უწყობს მონაცემთა სტანდარტიზებულ და უსაფრთხო გაცვლას, ელექტრონული სერვისების ხელმისაწვდომობას და, შესაბამისად, ციფრული ეკოსისტემის გაუმჯობესებას.[115]

2019 წელს ისლანდია გახდა პირველი ქვეყანა, რომელმაც გადაწყვიტა, მაიკროსოფტი (Microsoft) განესაზღვრა ერთადერთ IT მიმწოდებლად საჯარო სექტორისთვის. Microsoft 365-ის დანერგვა მიზნად ისახავს ყველა საჯარო სერვისის ერთ ლიცენზიად გაერთიანებას და დაწესებულებებს შორის კომუნიკაციისა და თანამშრომლობის გაზრდას.[116]

ისლანდიაში ეროვნულ დონეზე ფუნქციონირებს სახელმწიფო სერვისების ცენტრალიზებული პორტალი (https://www.island.is/en), რომელიც მოქალაქეებისა და ბიზნესისათვის აერთიანებს ინფორმაციას სახელმწიფო დაწესებულებების ციფრული სერვისების შესახებ. პორტალზე 2011 წლიდან ინტეგრირებულია სექცია (Mypages), რომლის გამოყენებითაც მოქალაქეებს შესაძლებლობა აქვთ, მიიღონ თავის შესახებ რეესტრში დაცული მონაცემები და სახელმწიფო და-

[110] ისლანდიის მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდი.

[111] იქვე.

[112] იქვე.

[113] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Iceland, გვ. 21.

[114] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

[115] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

[116] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Iceland, გვ. 12.

წესებულებებში არსებული ელექტრონული დოკუმენტები. ვებგვერდზე ასევე წარმოდგენილია ელექტრონული საფოსტო ყუთი, რომლის გამოყენებაც ყველა საჯარო დაწესებულებას შეუძლია მოქალაქისთვის შეტყობინების გასაგზავნად. აღნიშნულ სერვისებზე ხელმისაწვდომობისთვის აუცილებელია მოქალაქის მიერ ავტორიზაციის გავლა. ამასთან, სახელმწიფო სერვისების ვებგვერდზე 2018 წლიდან ინტეგრირებულია საკონსულტაციო პორტალი საკანონმდებლო და პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად. პორტალი მომზადდა ტრანსპორტისა და ადგილობრივი მმართველობის სამინისტროს, იუსტიციის სამინისტროსა და პრემიერ მინისტრის ოფისთან თანამშრომლობით.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო ჩართულობის კუთხით ისლანდიას განსაკუთრებული გამოცდილება აქვს. 2008 წლის ეკონომიკური კრიზისის შემდეგ, რამაც გავლენა იქონია საჯარო მმართველობაზეც, 2010 წელს არასამთავრობო ორგანიზაცია მოქალაქეთა ფონდმა[117] რეიკიავიკის მერიასთან თანამშრომლობით შექმნა ონლაინ პლატფორმა „უკეთესი რეიკიავიკი“,[118] რომელიც მიზნად ისახავს მუნიციპალურ დონეზე საზოგადოების ნდობის გაზრდას, მონაწილეობითი ბიუჯეტირების, პოლიტიკის შემუშავებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფას. პლატფორმას გააჩნია დებატების უნიკალური სისტემა, რომელიც გულისხმობს შემოთავაზებული იდეაზე დაკომენტარების ნაცვლად მისი მომხრე ან საწინააღმდეგო არგუმენტის დამატებას, იდეის ან იდეასთან მიმართებით დაფიქსირებული საკითხის სასარგებლოდ ან საწინააღმდეგოდ ხმის მიცემის შესაძლებლობას, რაც ავტომატურად უზრუნველყოფს საიტზე საკითხების პრიორიტეტიზაციას. პლატფორმის გამოყენებით მოქალაქეთა 700-ზე მეტი იდეა განხორციელდა. პლატფორმა OECD-ს მიერ საჯარო სექტორში ციფრული ინოვაციის წარმატებულ მაგალითად დასახელდა.[119] აღნიშნული ინიციატივის შემდეგ ეროვნულ დონეზე 2011 წელს შეიქმნა პლატფორმა „უკეთესი ისლანდია“,[120] რომელზეც ასევე ხდება კანონპროექტების განთავსება მოქალაქეთა მიერ განხილვის მიზნით.[121] აღნიშნული პლატფორმა მთავრობამ გამოიყენა ისლანდიის ახალი კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების პროცესში პოლიტიკურ პარტიებთან, აკადემიურ წრეებსა და სამოქალაქო საზოგადოებასთან ერთად მოქალაქეთა ჩართულობისთვის. 2017 წლიდან ისლანდიაში სავალდებულოა საკანონმდებლო პროცესში ადრეულ ეტაპზე ფართო საზოგადოების ჩართულობა და კანონის შემუშავებამდე რეგულირების ზეგავლენის წინასწარ შეფასება.[122] უნდა აღინიშნოს, რომ ისლანდია, ფაქტობრივად, წარმოადგენს პირველ ქვეყანას, რომელმაც 1944 წლის კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესში მაქსიმალურად ჩართო საზოგადოება.[123]

---

[117] ორგანიზაციის შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

[118] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

[119] OECD, საჯარო სექტორში ინოვაციების ობსერვატორიის ოფიციალური ვებგვერდი.

[120] მოქალაქეთა ფონდის ოფიციალური ვებგვერდი.

[121] ინიციატივებზე „უკეთესი რეიკიავიკი“ და „უკეთესი ისლანდია“ დაყრდნობით ესტონეთში 2013 წელს შეიქმნა პლატფორმა https://rahvakogu.ee, რომელიც მიზნად ისახავდა საარჩევნო კანონმდებლობის და პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებული კანონის გადასინჯვის პროცესში საზოგადოების ჩართულობას.

[122] OECD, Regulatory Policy Outlook 2018, გვ. 49.

[123] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფის მიუხედავად ისლანდიაში არსებობს ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებით რიგი გამოწვევები. მთავრობა სისტემატურად და რეგულარულად არ აქვეყნებს ინფორმაციასა და მონაცემებს, რომლებიც საშუალებას მისცემდა მოქალაქეებს, შეეფასებინათ მთავრობის საქმიანობა ან განეხორციელებინათ მონიტორინგი.[124] ისლანდიაში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა 1996 წლის ინფორმაციის აქტით რეგულირდება. ევროსტატის 2020 წლის მონაცემებით სახელმწიფო უწყებებთან ინტერაქციის მიზნით ისლანდიაში საზოგადოების 86% იყენებდა ინტერნეტს, 81% კი იყენებდა ინტერნეტს სახელმწიფო დაწესებულებებიდან ინფორმაციის მისაღებად (ინტერნეტის გამოყენების მაჩვენებელი სახელმწიფო დაწესებულებების ვებგვერდებიდან ოფიციალური ფორმების ჩამოტვირთვის მიზნით 60%-ს შეადგენდა, საჯარო დაწესებულებებისთვის ფორმების ელექტრონულად წარდგენის მიზნით კი - 87%-ს).[125] საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მაჩვენებელი ისლანდიაში სხვა სკანდინავიური ქვეყნების მაჩვენებელთან შედარებით დაბალია. აქვე, უნდა აღინიშნოს, რომ 2021 წელს ისლანდიამ მოახდინა ოფიციალური დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის შესახებ ევროპის საბჭოს კონვენციის რატიფიცირება.[126] ნიშანდობლივია, რომ საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილება საჩივრდება ინფორმაციის კომიტეტში, რომლის წევრებსაც ნიშნავს პრემიერ მინისტრი და რომლის გადაწყვეტილებაც საბოლოოა.[127] ისლანდია ჩამორჩება ზემოთ განხილულ ქვეყნებს ასევე ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის კუთხით. ქვეყანაში ფუნქციონირებს ღია მონაცემების პორტალი (https://opingogn.is/), თუმცა, მასზე შეზღუდული ინფორმაციაა გამოქვეყნებული (112 მონაცემთა ბაზა).[128] მცირე რაოდენობით მონაცემებია ატვირთული მონაცემთა ევროპულ პორტალზეც.[129] თუმცა, ივარაუდება, რომ X-Road პლატფორმის დანერგვა, დადებითად აისახება ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობაზე.[130]

დანია

საჯარო მმართველობის რეფორმა დანიაში 1983 წლიდან დაიწყო.[131] მმართველობის ძირითად მაკოორდინირებელ უწყებებს ფინანსთა სამინისტრო და პრემიერ-მინისტრის აპარატი წარმოადგენს. პრემიერ-მინისტრის აპარატს ევალება სამთავრობო დონეზე პოლიტიკის კოორდინაცია. საჯარო მმართველობის რეფორმის კოორდინაციის მიმართულებით კი მთავარ ძალას ფინანსთა სამინისტრო წარმოადგენს.[132] ფინანსთა სამინისტროა პასუხისმგებელი ციფრული მმართველობის კოორდინაციაზეც და შეიმუშავებს ინიციატივებს ადმინისტრირების და გაციფრულების შესახებ საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის გასაუმჯობესებლად.[133]

---

[124] Sustainable Governance Indicators 2020, Iceland Report, გვ. 54.
[125] ევროსტატის ოფიციალური ვებგვერდი.
[126] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.
[127] Sustainable Governance Indicators 2020, Iceland Report, გვ. 29 – 30.
[128] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Iceland, გვ. 26.
[129] European Data Portal.
[130] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Iceland, გვ. 26.
[131] Greve C., Lægreid P., Rykkja L. H., Nordic Administrative Reforms, Lessons for Public Management, 2016, გვ. 46.
[132] European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Denmark, 2018, გვ. 222 – 226, 228.
[133] European Commision, Digital Public Administration factsheet 2020: Denmark, გვ. 23.

ფინანსთა სამინისტროში, სხვა სამსახურებთან ერთად, ფუნქციონირებს 2011 წელს დაარსებული ციფრული განვითარების და საჯარო ფინანსებისა და მენეჯმენტის სამსახურები, რომლებიც სხვადასხვა კომპეტენციითაა აღჭურვილი. ციფრული განვითარების სააგენტო პასუხისმგებელია საჯარო სექტორის გაციფრულებაზე და ქვეყნის ციფრული განვითარების კატალიზატორს წარმოადგენს. სამსახურის მთავარი მოვალეობებია ციფრულ ეპოქაში მთავრობის პოლიტიკური ხედვის განხორციელება, ციფრული განვითარების სტრატეგიების შემუშავება, დანიის ციფრული ინფრასტრუქტურის განვითარება და მართვა.[134] რაც შეეხება საჯარო ფინანსებისა და მენეჯმენტის სამსახურს, ის ეხმარება მთავრობას ჯანსაღი ეკონომიკური პოლიტიკის გატარებაში, უზრუნველყოფს საჯარო სექტორის ინოვაციურობასა და ეფექტიანობას, პასუხისმგებელია ფინანსურ მენეჯმენტსა და სახელმწიფოს IT სისტემების ნაწილის ფუნქციონირებაზე.[135] დანიაში საჯარო მმართველობის მიმართულებით ვალდებულებები განმტკიცებულია სხვადასხვა სტრატეგიულ დოკუმენტში (მაგალითად, ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა, ელექტრონული მმართველობის სამოქმედო გეგმა).

ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში დანიის მთავრობა პრიორიტეტად მიიჩნევდა მმართველობის გაციფრულებას. ციფრული გადაწყვეტის ინტეგრირება ხდება სახელმწიფო სერვისების მიწოდების სფეროში.[136] მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალურ დონეზე ადგილობრივი მთავრობის მიერ ეფექტიანად ხორციელდება მაღალი ხარისხის სახელმწიფო სერვისების მიწოდება.[137] ელექტრონული სერვისების მიწოდების კუთხით დანია მსოფლიოს წამყვან ქვეყნებს შორისაა. 2021 წლისთვის ქვეყანაში ინტერნეტის გამოყენების მაჩვენებელი 98%-ს შეადგენს.[138] უნდა აღინიშნოს, რომ 2000-იან წლებში დანიაში ბევრი ციფრული სერვისის გამოყენება სავალდებულო გახდა. დანია ახორციელებს საერთო ციფრულ სტრატეგიას, რომლის ფარგლებშიც, ცენტრალური, რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლება აყალიბებს და ახორციელებს ერთ ციფრულ სტრატეგიას.

ციფრული საჯარო მმართველობის ინფრასტრუქტურის განვითარების უმთავრეს მიზანს წარმოადგენს ელექტრონული სახელმწიფო სერვისების სიმარტივის, სისწრაფისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფა. ეფექტიანი, თანმიმდევრული, გამჭვირვალე და მომხმარებელზე ორიენტირებული სახელმწიფო სერვისების შეთავაზების მიზნით დანიის ადგილობრივი, რეგიონული და ცენტრალური მთავრობა მჭიდროდ თანამშრომლობს ერთმანეთთან. სტრატეგიული ციფრული ინიციატივები მთავრობის დანაყოფებს საჯარო სექტორის განსაკუთრებით რთულ სფეროებში ერთობლივი ინვესტირების საშუალებას აძლევს, რაც დადებითად აისახება სერვისების ხარისხზე. რამდენიმე მასობრივი ინფრასტრუქტურის ელემენტს წარმოადგენს ელექტრონული საიდენტიფიკაციო ბარათი (eID), სერვისების გამოყენების ონლაინ მექანიზმი (NemID), ციფრული კომუნიკაციის სისტემა (Digital Post) და მოქალაქის პორტალი (https://www.borger.dk/).[139]

---

[134] ციფრული განვითარების სააგენტოს ოფიციალური ვებგვერდი.

[135] დანიის ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი; დანიის ფინანსთა სამინისტროს საჯარო ფინანსებისა და მენეჯმენტის სამსახურის ოფიციალური ვებგვერდი.

[136] European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Denmark, 2018, გვ. 238.

[137] იქვე.

[138] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

[139] European Commision, Digital Public Administration factsheet 2020: Denmark, გვ. 9.

2007 წელს შექმნილი მოქალაქის პორტალი აერთიანებს ინფორმაციას საჯარო დაწესებულებებისა და ელექტრონული სერვისების შესახებ. პორტალის ოპერირება და დაფინანსება ერთობლივად ხდება ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ. პორტალი დაინტერესებულ პირს სთავაზობს ზოგად და ადგილმდებარეობის მიხედვით სპეციფიკურ (მაგალითად, რეგიონის ან მუნიციპალიტეტის მიხედვით) ინფორმაციას. პორტალზე ინტეგრირებულია სხვადასხვა „თვითმომსახურების“ სექცია, რაც მოქალაქეს სახელმწიფოსთან კომუნიკაციას უმარტივებს. ამავე ვებგვერდზეა ინტეგრირებული ციფრული საფოსტო ყუთი, რომლის მეშვეობითაც მოქალაქეს ოფიციალური კორესპონდენციის (შესაძლოა ეს ეხებოდეს გადასახადებს, საბავშვო ბაღში არსებულ თავისუფალ ადგილებს და ა.შ.) ელექტრონულად მიღება შეუძლია. დანია არის მსოფლიოში პირველი ქვეყანა, რომელმაც შესაძლებელი გახადა ციფრული შეტყობინებების მიღება სახელმწიფოსგან (მაგალითად, ავტომობილების შემოწმების შეტყობინებები, საპენსიო შეტყობინებები, წერილები მუნიციპალიტეტიდან და ა.შ.). პორტალზე პირად გვერდზე (My page) ელექტრონული საიდენტიფიკაციო საშუალებით შესვლის შემდეგ მოქალაქეს ხელი მიუწვდება საჯარო დაწესებულებაში დაცულ თავის პერსონალურ მონაცემებზე, როგორებიცაა, გადასახადები, პენსია, ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული მონაცემები და სხვა. My page-ის გაუმჯობესებულ ვერსიას წარმოადგენს პორტალზე ინტეგრირებული მოქალაქის პირადი გვერდი My overview. მხოლოდ მოქალაქის პორტალზე 2000-მდე სხვადასხვა თვითმომსახურების სერვისია წარმოდგენილი და მას ყოველთვიურად 3.9 მილიონი ვიზიტორი სტუმრობს. მომხმარებელთა გამოკითხვის მიხედვით, 91% კმაყოფილი ან ძალიან კმაყოფილია პორტალით.[140] დანიაში მნიშვნელოვან ინიციატივას წარმოადგენს 2015 წლიდან საპილოტედ ამოქმედებული საჩივრების (სერვისის თუ საჯარო დაწესებულების წინააღმდეგ) ინოვაციური მენეჯმენტის მექანიზმი,[141] რომელიც გულისხმობს საჩივრის განხილვას პირდაპირი დიალოგის ფორმატში, ნაცვლად წერილობითი პასუხის წარდგენისა.

ნიშანდობლივია, რომ დანიაში ბიზნესისთვის ფუნქციონირებს ორი მნიშვნელოვანი ვებგვერდი - https://virk.dk/ და https://virksomhedsguiden.dk. პირველი მათგანი ბიზნესის წარმომადგენლებს საშუალებას აძლევს, ერთ სივრცეში მოახდინონ თავიანთი ვალდებულებების შესახებ ანგარიშგება და გათავისუფლდნენ დამატებითი ადმინისტრაციული ტვირთისგან. მეორე ვებგვერდი კი მიზნად ისახავს სტარტაპებისა და ბიზნესისათვის ინფორმაციისა და სერვისების მიწოდებას ბიზნესის დაწყების, მართვისა და განვითარების კუთხით.

დანია სახელმწიფო სერვისების მიწოდების დახვეწასთან ერთად მნიშვნელოვან ყურადღებას ამახვილებს მარეგულირებელი პოლიტიკის გაუმჯობესებაზე. საჯარო მმართველობის რეფორმის პარალელურად, 1980-იანი წლებიდან სახელმწიფოს დღის წესრიგში დადგა მარეგულირებელი რეფორმის განხორციელებაც. 2000 წელს OECD-ს მულტიდისციპლინური მიმოხილვის გამოქვეყნების შემდეგ, დანიაში უკეთესი რეგულირების პოლიტიკამ კანონშემოქმედების პროცესი გააუმჯობესა.[142] დანიის ხელისუფლება სისტემატურად უკავშირდება დაინტერესებულ პირებს და იყენებს ინტერაქტიული კონსულტაციებისთვის განკუთვნილ ვებგვერდებს საკანონმდებლო პროცესის გვიან ეტაპზე.[143] დანიას შემუშავებული აქვს კანონმდებლობის ხარისხის უზრუნველყოფის სახელმძღვანელო, რომელშიც განმტკიცებულია საკანონმდებლო პროცესის ყველა

[140] იქვე, გვ. 32.
[141] OECD, საჯარო სექტორში ინოვაციების ობსერვატორიის ოფიციალური ვებგვერდი.
[142] OECD, Better Regulation in Europe: Denmark, 2009, გვ. 13.
[143] OECD, Regulatory Policy Outlook 2018, გვ. 180.

ეტაპის, მათ შორის, კონსულტაციების გამართვის აღწერა და მითითებები.[144] საკონსულტაციო პორტალის (https://hoeringsportalen.dk) უმთავრეს მიზანს წარმოადგენს საკანონმდებლო პროცესის გამჭვირვალობის მიზნით საზოგადოების უზრუნველყოფა საერთო ელექტრონული სივრცით, სადაც განთავსებული იქნება კანონპროექტები, კანონქვემდებარე აქტების სამუშაო ვერსიები და სხვა დოკუმენტები ისევე, როგორც კონსულტაციების შედეგები, რომელთა ნახვის საშუალებაც ყველა დაინტერესებულ პირს აქვს. სამინისტროები ვალდებული არიან, გამოიყენონ საკონსულტაციო პორტალი აღნიშნული მონაცემების გამოსაქვეყნებლად, გამონაკლისი შემთხვევების გარდა.[145] სამინისტროების მხრიდან პორტალზე იტვირთება ინფორმაცია როგორც ელექტრონულად, ისე სხვა ფორმებით განხორციელებული კონსულტაციების შედეგების შესახებ. ამასთან, სამინისტროები ვალდებული არიან რეგულარულად განაახლონ ინფორმაცია საკონსულტაციო პორტალზე, რისთვისაც თითოეულ სამინისტროში გამოყოფილია აღნიშნულ საკითხზე პასუხისმგებელი პირი.[146]

დანია გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი ხარისხით ხასიათდება. ქვეყანაში მაღალ დონეზეა უზრუნველყოფილი ინფორმაციის თავისუფლება.[147] საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა რეგულირდება საჯარო ადმინისტრირების დოკუმენტებზე წვდომის შესახებ აქტით,[148] რომელიც ძალაში შევიდა 2014 წლის 1-ლ იანვარს და ჩაანაცვლა 1985 წლის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის აქტი. საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, რაც შეიძლება სწრაფად გასცეს პასუხი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებს და იმ შემთხვევაში, თუ ინფორმაციის გაცემის ვადა შვიდ დღეს გადააჭარბებს, აცნობოს ადრესატს დაყოვნების მიზეზებისა და ინფორმაციის მიღების სავარაუდო თარიღის შესახებ.[149] ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შემთხვევაში საჩივრის წარდგენა შესაძლებელია საპარლამენტო ომბუდსმენთან, რომელიც უფლებამოსილია, სარეკომენდაციო ხასიათის მოსაზრება გასცეს.[150] ნიშანდობლივია, რომ ევროსტატის 2020 წლის მონაცემებით საჯარო დაწესებულებებთან ინტერაქციის მიზნით დანიელთა 91% იყენებდა ინტერნეტს, 89%-ს კი წარმოადგენდა საჯარო დაწესებულებების ვებგვერდებიდან საჯარო ინფორმაციის მიღების მაჩვენებელი.[151]

დანიას აქვს გამჭვირვალობისა და ღიაობის მდიდარი ტრადიცია.[152] ქვეყნის გამჭვირვალობის ხარისხი კორუფციის დაბალ მაჩვენებელშიც გამოიხატება. დანია დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობას. ევროპული კომისიის 2020 წლის ღია მონაცემების მზაობის შეფასების მიხედვით, დანია 96%-იანი მაჩვენებლით პირველ ადგილზეა.[153] ღია მონაცემების პორტალზე (https://www.opendata.dk) ამ დროისთვის 896 მონაცემთა ბაზაა გამოქვეყნებული. ღია მონაცემთა პორტალი წარმოადგენს მუნიციპალიტეტებისა და რეგიონების ასოციაციის Open Data DK ვებგვერდს. დანია ღია მონაცემებს აქვეყნებს მონაცემთა ევროპულ პორტალზეც, რომელზეც სადღეისოდ ქვეყნის 1951 მონაცემთა ბაზაა ხელმისაწვდომი.[154]

---

[144] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.
[145] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.
[146] იქვე.
[147] Sustainable Governance Indicators 2020, Denmark Report, გვ. 31 – 32.
[148] European Commision, Digital Public Administration factsheet 2020: Denmark, გვ. 18.
[149] იქვე.
[150] იქვე.
[151] ევროსტატის ოფიციალური ვებგვერდი.
[152] European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Denmark, 2018.
[153] Open Data Maturity Report 2020, გვ. 89.
[154] European Data Portal.

ნიდერლანდები

ნიდერლანდებში საჯარო მმართველობის რეფორმა 1980-იანი წლებიდან დაიწყო.[155] მმართველობის ცენტრალურ ორგანოებს წარმოადგენს პრემიერ მინისტრის ოფისი, შინაგან საქმეთა სამინისტრო, იუსტიციისა და უშიშროების სამინისტრო და ფინანსთა სამინისტრო.[156] ამათგან, შინაგან საქმეთა სამინისტრო არის საჯარო მმართველობის (მათ შორის, ელექტრონული მმართველობის) მიმართულებით მთავარი მაკოორდინირებელი უწყება.[157] სამინისტროს ფარგლებში ფუნქციონირებს საჯარო მმართველობის დირექტორატი, რომლის ძირითადი პასუხისმგებლობაა:

- ისეთი თანამედროვე საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების უზრუნველყოფა, რომელიც შესაბამისობაში იქნება შრომით ბაზარზე არსებულ ცვლილებებთან და დაკომპლექტებული იქნება მაღალკვალიფიციური პროფესიონალებით;

- ინფორმაციულ საზოგადოებაში მთავრობის როლის შესახებ კონკრეტული წინადადებების წარდგენა და მათი შიდა ადმინისტრაციულ დონეზე განხორციელების ხელმძღვანელობა;

- ცენტრალურ დონეზე საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების ოპტიმალური და ეფექტიანი გამოყენების ხელშეწყობა და საჯარო მმართველობის კომპიუტერიზაციის ჩარჩოს განსაზღვრა;

- ცენტრალური საჯარო მმართველობის ერთიანი ოპერაციული მენეჯმენტის შექმნა.[158]

ნიდერლანდებში ფუნქციონირებს კანონით შექმნილი საჯარო მმართველობის რეფორმის საბჭო, რომელიც წარმოადგენს მთავრობისა და პარლამენტის დამოუკიდებელ საკონსულტაციო ორგანოს. საბჭო მმართველობის ეფექტიანობის გაუმჯობესების მიზნით როგორც საკუთარი ინიციატივით, ისე სამინისტროს ან პარლამენტის მოთხოვნის საფუძველზე გასცემს რჩევებს საჯარო მმართველობის სტრუქტურისა და ფუნქციონირების, ასევე ცენტრალურ ადმინისტრაციას, მუნიციპალიტეტებსა და რეგიონებს შორის ფინანსური ურთიერთობების პოლიტიკის ასპექტების შესახებ.[159] საბჭოს შემადგენლობაში შედის 10 წევრი, რომლებიც წარმოადგენენ სამეცნიერო სფეროს, არიან პოლიტიკოსები ან მუშაობენ საჯარო მმართველობის მიმართულებით.[160] საჯარო მმართველობის საბჭოს მუშაობის მხარდაჭერისთვის შინაგან საქმეთა სამინისტროს ფარლგებში ფუნქციონირებს საბჭოს სამდივნო. ნიდერლანდებში საჯარო მმართველობის მიმართულებით ვალდებულებები განმტკიცებულია სხვადასხვა სტრატეგიულ დოკუმენტში (მაგალითად, ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა, ელექტრონული მმართველობის სამოქმედო გეგმა).

---

[155] Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes P., Public Administration Reforms in Europe, the vires from the top, 2016, გვ. 73 – 74.

[156] European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: the Netherlands, 2018, გვ. 768.

[157] ნიდერლანდების მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდი.

[158] იქვე.

[159] ნიდერლანდების ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი.

[160] საჯარო მმართველობის საბჭოს ოფიციალური ვებგვერდი.

კარგი საჯარო მმართველობისა და სახელმწიფო სერვისების მიწოდების კუთხით მოქალაქეთა მოლოდინის გამართლების მიზნით საჯარო დაწესებულებები განუწყვეტლივ ზრუნავენ სერვისების გაუმჯობესებაზე, მათ შორის, წესებისა და პროცედურების ჰარმონიზაციის გზით. ნიდერლანდებში ყველა საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, გაითვალისწინოს რიგი სახელმძღვანელო პრინციპები, რომლებიც განმტკიცებულია შემდეგ დოკუმენტებში:[161]

- კარგი საჯარო მმართველობის კოდექსი - ადგენს აღმასრულებელი ორგანოებისა და საჯარო მოხელეების მოქალაქეებთან, ბიზნესთან თუ სხვა სახელმწიფო დაწესებულებებთან ურთიერთობის წესებს;
- დაგვიანებული გადაწყვეტილებების შესახებ აქტი - ადგენს საჯარო დაწესებულების მიერ განცხადების ან საჩივრის განხილვის დაგვიანების შემთხვევაში მოქალაქის უფლებებს;
- ხარისხის მარეგულირებელი ქარტია - ადგენს, რა სახის სერვისს უნდა ელოდეს მოქალაქე საჯარო დაწესებულებისგან.

ელექტრონული მმართველობისა და სახელმწიფო სერვისების გაციფრულების მეშვეობით სახელმწიფო სერვისების მიწოდების ეფექტურობისა და ეფექტიანობის გაზრდა უმთავრეს პრიორიტეტს წარმოადგენს მთავრობის ბოლოდროინდელი რეფორმის ფარგლებში. 2010 წელს სამთავრობო უწყებებმა ჩამოაყალიბეს საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიებით მართული სახელმწიფო სერვისების მიწოდების ერთიანი სამთავრობო ხედვა, რომელიც მოქალაქეზე ორიენტირებული სერვისების შემუშავებას/მიწოდებას გულისხმობს. ამ მიზნით ნიდერლანდებში მიმდინარეობს მუშაობა ათი ძირითადი რეესტრის (მაგალითად, მოქალაქეთა რეესტრი, შენობათა რეესტრი, სატრანსპორტო საშუალებათა რეესტრი, მიწის რეესტრი) ერთ რეესტრად გაერთიანებაზე.[162]

ნიდერლანდებში ფუნქციონირებს საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების ორგანიზაცია (ICTU), რომელიც წარმოადგენს მთავრობის დამოუკიდებელ საკონსულტაციო დაწესებულებას და ეხმარება მთავრობას ინოვაციური ICT პროგრამების შემუშავებაში, დანერგვასა და განხორციელებაში. ორგანიზაციას ციფრულ სამთავრობო სამსახურთან ერთად ევალება საინფორმაციო ინფრასტრუქტურის სტრუქტურული ელემენტების განვითარებისა და მართვის პოლიტიკის განხორციელება. თუმცა, ზოგადად, ელექტრონული მმართველობის განხორციელება ყველა სამთავრობო დაწესებულების ერთიან პასუხისმგებლობას წარმოადგენს.[163] სახელმწიფოში ფუნქციონირებს საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების შეფასების მრჩეველთა დამოუკიდებელი საბჭო, რომელიც შედგება არაუმეტეს ხუთი ICT ექსპერტისგან და ევალება ICT პროექტებთან დაკავშირებული რისკების შეფასება, ინფორმაციული სისტემების მართვის ეფექტიანობის უზრუნველყოფა და სხვა (სამინისტროები ვალდებული არიან საბჭოში დაარეგისტრირონ ICT კომპონენტის შემცველი ყველა პროექტი, რომლის ღირებულება ხუთ მილიონ ევროს აღემატება).[164] გარდა ამისა, 2018 წლიდან ქვეყანაში მოქმედებს ციფრული მმართველობის პოლიტიკის მთავრობათაშორისი საკონსულტაციო ორგანო, რომელიც ციფრულ მმართველობაზე პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მქონე სახელმწიფო მდივანს აძლევს რჩევებს საერთო პოლიტიკის შესახებ.[165]

---

[161] ნიდერლანდების მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდი.
[162] ნიდერლანდების მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდი.
[163] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, the Netherlands, გვ. 21.
[164] ნიდერლანდების მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდი.
[165] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, the Netherlands, გვ. 20.

ICT-ს განვითარება, რისთვისაც ნიდერლანდები დიდ ძალისხმევას წევს, მნიშვნელოვანია ციფრული საჯარო მმართველობის ინფრასტრუქტურის განვითარებისთვის, რაც დადებითად აისახება სახელმწიფო სერვისების ეფექტიანობაზე. წლების განმავლობაში ნიდერლანდებში ელექტრონული მმართველობის ფოკუსს სწორედ სერვისების გაციფრულება წარმოადგენდა. ქვეყანაში 1999 წლიდან ფუნქციონირებს სამთავრობო პორტალი (https://www.overheid.nl), რომელიც აერთიანებს სახელმწიფო დაწესებულებებთან დაკავშირებულ ინფორმაციას. პორტალი მომხმარებელს სთავაზობს ინფორმაციას სახელმწიფო სერვისების შესახებ მოქალაქეებისა და ბიზნეს ორგანიზაციებისთვის (ბიზნესის წარმომადგენლებისთვის ასევე ფუნქციონირებს ვებგვერდი (https://ondernemersplein.kvk.nl/), რომელიც ფოკუსირებულია მეწარმეთა საჭიროებებზე). ვებგვერდზე წარმოდგენილია კონსოლიდირებული ეროვნული, ადგილობრივი და რეგიონული კანონმდებლობა, ოფიციალური პუბლიკაციები და ელექტრონული კონსულტაციის მექანიზმი. 2019 წლისთვის პორტალზე 37 მილიონი ვიზიტორი დაფიქსირდა, რაც ვებგვერდის გამართულ ფუნქციონირებაზე მეტყველებს. ეროვნულ დონეზე ასევე ფუნქციონირებს ვებგვერდი (https://mijn.overheid.nl/), რომელიც მოქალაქეს შესაძლებლობას აძლევს, პორტალზე ციფრული საიდენტიფიკაციო ბარათით რეგისტრაციის შემდეგ მიიღოს ინფორმაცია სხვადასხვა რეესტრში დაცული საკუთარი პერსონალური მონაცემების შესახებ. გარდა ამისა, ვებგვერდი იძლევა სახელმწიფოსგან სხვადასხვა სახის ინფორმაციის ელექტრონულად მიღების საშუალებას პერსონალური ციფრული საფოსტო ყუთის გამოყენებით. მართალია, პლატფორმის გამოყენება მხოლოდ ელექტრონული ციფრული ბარათით რეგისტრაციისას არის შესაძლებელი, რაც უსაფრთხოების გარანტიებით არის განპირობებული, თუმცა, ვებგვერდი იძლევა საკუთარ ციფრულ საფოსტო ყუთზე სხვა პირის ხელმისაწვდომობის შესაძლებლობას მისი ავტორიზაციის გზით. 2019 წლისთვის 82.2 მილიონი შეტყობინების გაგზავნა მოხდა აღნიშნული სერვისის გამოყენებით. მსგავსი სერვისი არსებობს ბიზნეს ორგანიზაციებისთვისაც (Digipoort) და უზრუნველყოფს საჯარო დაწესებულებებსა და ბიზნესს შორის სტრუქტურირებული ციფრული ინფორმაციის სწრაფად და ეფექტიანად გაცვლას. ნიშანდობლივია, რომ ევროსტატის 2020 წლის მონაცემებით სახელმწიფო უწყებებთან ინტერაქციის მიზნით ნიდერლანდებში საზოგადოების 86% იყენებდა ინტერნეტს, 81% კი იყენებდა ინტერნეტს სახელმწიფო დაწესებულებებიდან ინფორმაციის მისაღებად.[166] რაც შეეხება ოფიციალურ ფორმებს, ინტერნეტის გამოყენების მაჩვენებელი სახელმწიფო დაწესებულებების ვებგვერდებიდან ოფიციალური ფორმების ჩამოსატვირთად 59%-ს შეადგენდა, ფორმების საჯარო დაწესებულებებისთვის ელექტრონულად წარსადგენად კი - 73%-ს.[167]

ელექტრონული მმართველობის განვითარება ნიდერლანდებში დადებითად აისახა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობაზე. საჯარო მმართველობის რეფორმის დაწყების შემდეგ ნიდერლანდებმა საგრძნობლად დახვეწა საკანონმდებლო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმი. 1990-იან წლებში ხელისუფლება ჩართულობის ტრადიციულ მიდგომებზე იყო ორიენტირებული, რაც კრიტიკის საფუძველი გახდა, მათ შორის, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მხრიდან.[168] თუმცა, ქვეყანაში 2009 წლიდან ფუნქციონირებს ინტერნეტ კონსულტაციის მექანიზმი (https://www.internetconsultatie.nl), რომელიც საკანონმდებლო პროცესში დაინტერესებულ პირთა ელექტრონულად ჩარ-

[166] ევროსტატის ოფიციალური ვებგვერდი.
[167] იქვე.
[168] OECD, Regulatory Reform in the Netherlands, Government Capacity to Assure High Quality Regulation, 1999.

თულობას უზრუნველყოფს. ვებგვერდზე ხდება მინისტრთა კაბინეტის თუ პარლამენტის მიერ მომზადებული კანონისა და კანონქვემდებარე აქტების პროექტების განთავსება განხილვის მიზნით. კონსულტაციის დასრულების შემდეგ კონსულტაციის შედეგები ერთიანდება ანგარიშში და ქვეყნდება ელექტრონული კონსულტაციების ზემოაღნიშნულ ვებგვერდზე.

ნიდერლანდებმა ბოლო ათწლეულის განმავლობაში დიდ პროგრესს მიაღწია მთავრობის სისტემის ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით, რაც ძირითადად უკავშირდება გარე და შიდა აუდიტის ინსტიტუტების განვითარებას, ომბუდსმენის სისტემის გაფართოებას, სასამართლოს (ადმინისტრაციული) განხილვის ეფექტიანობის გაზრდას, მხილების სქემებისა და ინსტიტუტების გაუმჯობესებას (ნიდერლანდების სამეფოში მხილების ინსტიტუტი 2016 წელს დამოუკიდებელ საჯარო დაწესებულებად ჩამოყალიბდა).[169] სახელმწიფოში ბოლო ათწლეულის განმავლობაში გაუმჯობესდა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაც. საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა რეგულირდება 1991 წლის სამთავრობო ინფორმაციაზე საჯარო ხელმისაწვდომობის აქტით. რაც შეეხება ღია მონაცემებს, ნიდერლანდებში ფუნქციონირებს ღია მონაცემების პორტალი (https://data.overheid.nl), რომელიც აერთიანებს საჯარო დაწესებულებების მფლობელობაში არსებულ მონაცემებს. აღნიშნული პორტალის მართვას ახორციელებს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, ხოლო ვებგვერდის განვითარებაზე პასუხისმგებელია ნიდერლანდების საგამომცემლო ოფისი. 180-ზე მეტი დაწესებულება მონაცემებს აქვეყნებს 16000-ზე მეტ მონაცემთა ბაზაში ღია მონაცემების პორტალზე. მნიშვნელოვანია, რომ პორტალის განახლება ხდება ყოველდღიურად.[170] ღია მონაცემები ასევე იტვირთება მონაცემთა ევროპულ პორტალზე.[171] ევროპული კომისიის 2020 წლის ღია მონაცემების მზაობის შეფასების მიხედვით, ნიდერლანდები 85%-იანი მაჩვენებლით საუკეთესო ათეულში შედიოდა.[172]

შვეიცარია

შვეიცარიაში საჯარო მმართველობის ახალი რეფორმა 1990-იანი წლებიდან დაიწყო.[173] მმართველობის მიმართულებით მთავარ როლს ასრულებს ფედერალური საბჭო, რომელიც უმაღლეს აღმასრულებელ ორგანოს წარმოადგენს.[174] შვეიცარიის ფინანსთა სამინისტრო პასუხისმგებელია ციფრული მმართველობის კოორდინაციაზე.[175] ფინანსთა მინისტრი წარმოადგენს ელექტრონული მმართველობის სტრატეგიის განხორციელების მმართველი კომიტეტის თავმჯდომარეს. შვეიცარიაში არსებობს ორგანიზაცია „შვეიცარიის ელექტრონული მმართველობა“ (eGovernment Switzerland), რომლის წევრებიც არიან კონფედერაციის, ოლქებისა და კომუნების წარმომადგენლები და რომლის მიზანსაც წარმოადგენს ელექტრონული სერვისების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება.[176] შვეიცარიაში საჯარო მმართველობის მიმართულებით ვალდებულებები განმტკიცებულია

[169] European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: the Netherlands, 2018, გვ. 775.

[170] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, the Netherlands, გვ. 27.

[171] European Data Portal.

[172] Open Data Maturity Report 2020, გვ. 89.

[173] Lander A., Soguel N., Emery Y., Weerts S., Nahrath S., Swiss Public Administration, Making the State Work Successfully, 2018, გვ. 43 – 63.

[174] შვეიცარიის ფედერალური საბჭოს ოფიციალური ვებგვერდი.

[175] შვეიცარიის ფინანსთა ფედერალური დეპარტამენტის ოფიციალური ვებგვერდი.

[176] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Switzerland.

სხვადასხვა სტრატეგიულ დოკუმენტში (მაგალითად, ელექტრონული მმართველობის სტრატეგია, ღია მონაცემების სტრატეგია).

მიუხედავად იმისა, რომ შვეიცარია არ არის ევროკავშირის წევრი ქვეყანა, ელექტრონულ მმართველობასთან დაკავშირებით მთავრობის სტრატეგიული მიზნები შესაბამისობაშია ევროკავშირის სტანდარტებთან.[177] შვეიცარიის ფედერალურმა საბჭომ 1997 წელს შექმნა სამუშაო ჯგუფი და მიზნად დაისახა განვითარებად ინფორმაციულ საზოგადოებასთან მიმართებით პრიორიტეტების დადგენა ისევე, როგორც სტრატეგიული გეგმის შემუშავება და ფედერალურ დონეზე ICT-სთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობის გადანაწილება. სამუშაო ჯგუფის ძალისხმევა საბოლოოდ აისახა 1999 წელს ინფორმაციული ტექნოლოგიების ფედერალური მმართველი ერთეულის (FITSU) შექმნაში, რომელიც კოორდინაციას უწევს ელექტრონული მმართველობის მიმართულებით კონფედერაციას, ოლქებსა და კომუნებს შორის თანამშრომლობას.[178]

შვეიცარია ზრუნავს ყველა სფეროს გაციფრულებაზე. 2021 წლისთვის საზოგადოების 97% იყენებდა ინტერნეტს.[179] სახელმწიფოს ჯანდაცვის გაციფრულებისთვის შემუშავებული აქვს სტრატეგია, რომელიც შვეიცარიის ციფრული სტრატეგიისა და მისი შესრულების სამოქმედო გეგმის ნაწილია. გარდა ამისა, 2019 წელს შვეიცარიის 10 ოლქისთვის მოხდა ელექტრონული ხმის მიცემის სერვისის შეთავაზება, თუმცა, ამჟამად ქვეყანაში არ არსებობს ელექტრონული ხმის მიცემის ავტორიზებული სისტემა, რისი გამოსწორებაც მთავრობის დღის წესრიგში შედის.[180] შვეიცარიაში ფუნქციონირებს ორგანიზაციის „შვეიცარიის ელექტრონული მმართველობა“ ვებგვერდი (https://www.egovernment.ch), რომელზეც გაერთიანებულია ინფორმაცია შვეიცარიის ციფრულ საკითხებთან დაკავშირებით, მათ შორის, ვებგვერდზე წარმოდგენილია ამ მიმართულებით რელევანტური საერთაშორისო რეიტინგები, ანგარიშები, სხვადასხვა სიახლე და ა.შ.

შვეიცარიაში ეროვნულ დონეზე ფუნქციონირებს პორტალი (https://www.ch.ch), რომელიც, შესაძლოა ითქვას, სახელმწიფოსთვის ცენტრალურ ვებგვერდს წარმოადგენს. ვებგვერდი აერთიანებს ინფორმაციას ფედერალური მთავრობის, ოლქებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ და დაყოფილია სამიზნე ჯგუფების მიხედვით. პორტალი უზრუნველყოფს მთავრობის ყველა დონის მიერ შეთავაზებული სერვისების ხელმისაწვდომობას. ქვეყანაში მეწარმეებისთვის ფუნქციონირებს მთავრობის ვებგვერდზე ინტეგრირებული პორტალი (https://www.kmu.admin.ch), რომელზეც ხელმისაწვდომია ინფორმაცია ბიზნესის დაწყებიდან მის წარმატებულად განხორციელებამდე. ამასთან, ვებგვერდზე https://www.easygov.swiss/ კომპანიებისთვის ხელმისაწვდომია ინფორმაცია სახელმწიფო სერვისებისა და ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ. შვეიცარიაში ასევე სხვადასხვა სერვისი ინერგება ოლქების დონეზე (მაგალითად, გრისონსის, შვიცისა და ზუგის ოლქებმა ერთობლივად შეიმუშავეს არჩევნების შედეგების გამოსაქვეყნებლად ონლაინ პორტალი).[181]

---

[177] Lander A., Soguel N., Emery Y., Weerts S., Nahrath S., Swiss Public Administration, Making the State Work Successfully, 2018, გვ. 176.

[178] იქვე.

[179] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

[180] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Switzerland.

[181] იქვე.

შვეიცარია ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის მაღალი ხარისხით ხასიათდება.[182] მნიშვნელოვანია, რომ შვეიცარიაში 2015 წლიდან მარეგულირებელი პოლიტიკის ჩარჩოს მნიშვნელოვანი რეფორმები არ განხორციელებულა,[183] თუმცა, უზრუნველყოფილია საკანონმდებლო პროცესში დაინტერესებულ პირთა ჩართულობა. მოქალაქეებს მოსაზრებების წარდგენის შესაძლებლობა აქვთ ყველა კანონპროექტზე ონლაინ კონსულტაციების გზით, რომლებიც მინიმუმ 12 კვირის განმავლობაში გრძელდება.[184] საკანონმდებლო პროცესის ადრეულ ეტაპზე დაინტერესებულ პირთა ჩართულობა ხორციელდება, თუმცა, არ არის უზრუნველყოფილი ფართო საზოგადოების ჩართულობა, რის გამოც, OECD-ს რეკომენდაციას წარმოადგენდა ადრეულ ეტაპზე საჯარო კონსულტაციების გამართვისათვის სისტემური მიდგომის ჩამოყალიბება.[185]

რაც შეეხება საჯარო ინფორმაციას, ხელისუფლებას საჯარო ინფორმაციის გაცემის ღია სტრატეგია აქვს და უზრუნველყოფს ინფორმაციის ონლაინ ხელმისაწვდომობას. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა რეგულირდება 2004 წლის ადმინისტრაციული გამჭვირვალობის პრინციპის შესახებ ფედერალური კანონით. კანონი გავრცელების სფერო შეზღუდულია და არ ვრცელდება შვეიცარიის ეროვნულ ბანკსა და ბანკების ფედერალურ კომისიაზე. საჯარო დაწესებულებას საჯარო ინფორმაციის გაცემა ევალება რაც შეიძლება მალე და მოთხოვნის მიღებიდან არაუგვიანეს 20 დღისა. გამონაკლის შემთხვევებში აღნიშნული ვადა შესაძლოა გახანგრძლივდეს. ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შემთხვევაში კი პირს შესაძლებლობა აქვს, საჩივრით მიმართოს მონაცემთა დაცვის დელეგატს.[186] შვეიცარიაში ოლქების უმრავლესობამ შეიმუშავა კანონმდებლობა საჯარო სექტორის მონაცემების შეგროვებისა და დამუშავებისთვის. აღნიშნული კანონმდებლობა ეფუძნება შვეიცარიის მონაცემთა დაცვის 1992 წლის ფედერალური აქტს, რომელიც მიზნად ისახავს საჯარო დაწესებულებების მიერ მოქალაქეთა პერსონალური მონაცემების დამუშავების დროს მათი კონფიდენციალურობისა და ძირითადი უფლებების დაცვას.[187]

შვეიცარია პრიორიტეტად მიიჩნევს ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას. ღია მონაცემების ეროვნული პორტალი (https://opendata.swiss) შემუშავდა ღია მონაცემების 2019 – 2023 წლების სტრატეგიის ფარგლებში. აღნიშნული წარმოადგენს კონფედერაციის, ოლქების, კომუნებისა და სახელმწიფო მანდატის მქონე რამდენიმე ორგანიზაციის ერთობლივ პროექტს, რომლის ადმინისტრირებას ახდენს სტატისტიკის ფედერალური სამსახური. ვებგვერდზე ამჟამად 86 მიმწოდებლის მიერ უზრუნველყოფილი 7049 მონაცემთა ბაზაა ხელმისაწვდომი. ევროპული კომისიის 2020 წლის ღია მონაცემების მზაობის შეფასების მიხედვით შვეიცარიას 57%-იანი მაჩვენებელი ჰქონდა.[188] აღსანიშნავია, რომ შვეიცარია ღია მონაცემებს აქვეყნებს მონაცემთა ევროპულ პორტალზეც.[189]

---

[182] Sustainable Governance Indicators 2020, Switzerland Report.
[183] OECD, Regulatory Policy Outlook 2018, გვ. 234.
[184] იქვე.
[185] იქვე.
[186] Sustainable Governance Indicators 2020, Switzerland Report, გვ. 41.
[187] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Switzerland.
[188] Open Data Maturity Report 2020, გვ. 89.
[189] European Data Portal.

ირლანდია

ირლანდიაში საჯარო მმართველობის რეფორმა 1990-იანი წლებიდან დაიწყო.[190] სახელმწიფოში მმართველობის ცენტრალურ უწყებებს წარმოადგენს პრემიერ-მინისტრის ოფისი, სახელმწიფო ხარჯებისა და რეფორმის სამინისტრო და ფინანსთა სამინისტრო. მათ შორის საჯარო მმართველობის მიმართულებით მაკოორდინირებელი უწყება არის 2011 წელს დაარსებული სახელმწიფო ხარჯებისა და რეფორმის სამინისტრო, რომელიც პასუხისმგებელია საჯარო სამსახურის რეფორმირებასა და მოდერნიზაციაზე.[191] სამინისტროს კომპეტენციაში შედის ასევე ელექტრონული მმართველობის პოლიტიკის შემუშავება, ელექტრონული მმართველობის ინფრასტრუქტურისა და სერვისების მიწოდების უზრუნველყოფა.[192] სამინისტროში ფუნქციონირებს რეფორმის განყოფილება, რომელიც პასუხისმგებელია საჯარო სამსახურის რეფორმისა და ინოვაციების შესახებ სამთავრობო პროგრამების განვითარებაზე, კოორდინაციასა და შეფასებაზე.[193] ირლანდიაში საჯარო მმართველობის მიმართულებით ვალდებულებები განმტკიცებულია სხვადასხვა სტრატეგიულ დოკუმენტში (მაგალითად, ელექტრონული მმართველობის სტრატეგია).

ირლანდიისთვის პრიორიტეტულია ელექტრონული მმართველობის განვითარება და სახელმწიფო სერვისების გაციფრულება მათი ეფექტიანობისა და ხელმისაწვდომობის გაზრდის მიზნით. 2019 წელს ირლანდიაში შექმნა „ციფრულ ლიდერთა“ ჯგუფი, რომლის მიზანია სახელმწიფო სერვისების გაციფრულების ზედამხედველობა.[194] ქვეყანაში ეროვნულ დონეზე ფუნქციონირებს ცენტრალური პორტალი (https://www.gov.ie), რომელიც აერთიანებს ინფორმაციას სამინისტროების, სახელმწიფო სერვისების, საჯარო კონსულტაციების შესახებ და მოქალაქეს შესაძლებლობას აძლევს, ერთ სივრცეში მოძებნოს მთავრობის მიერ შეთავაზებული ყველა სერვისი. ვებგვერდზე მუდმივად ხდება ახალი სერვისების დამატება. ამასთან, მოქალაქეთა საინფორმაციო ვებგვერდი (https://www.citizensinformation.ie), რომელსაც სოციალური დაცვის სამინისტროს მოქალაქეთა საინფორმაციო საბჭო მართავს, განამტკიცებს სახელმძღვანელო მითითებებს ისეთ საკითხებთან დაკავშირებით, როგორებიცაა შრომითი უფლებები, უძრავი ქონების შეძენა, განათლება და სხვა. სერვისები, რომლებსაც ვებგვერდი ეხება, კატეგორიებად არის დაყოფილი, რაც მოქალაქეს უმარტივებს პორტალის გამოყენებას.

ირლანდიაში სახელმწიფო სერვისების უდიდესი ნაწილის (განათლება, ჯანდაცვა და სხვა) ადმინისტრირება ხდება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. ადგილობრივი მთავრობის პასუხისმგებლობის ქვეშ კი ექცევა, მაგალითად, მშენებლობასთან, გზებთან, გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული საკითხები. ბოლო წლების განმავლობაში ადგილობრივი ხელისუფლება ასევე მაკოორდინირებელ როლს ასრულებს ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარებაში.[195]

---

[190] Hardiman N., MacCarthaigh M., The UnPolitics of New Public Management in Ireland, 2010.
[191] European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Ireland, 2018, გვ. 469 – 470.
[192] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Ireland, გვ. 27.
[193] ირლანდიის მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდი.
[194] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Ireland, გვ. 9.
[195] European Commission, Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Ireland, 2018, გვ. 468.

ირლანდიაში მოქმედ ერთ-ერთ უნიკალურ სერვისს წარმოადგენს GeoHive ინიციატივა, რომელიც დიდი მონაცემების გამოყენების წარმატებული მაგალითია და პლატფორმის (https://geohive.ie/) მეშვეობით მარტივად შესაძლებელს ხდის გეოსივრცითი მონაცემების ხელმისაწვდომობას. სხვა წყაროებიდან მიღებულ მონაცემებთან ერთად, კარტოგრაფიული მონაცემები ხელს უწყობს საცხოვრებელი ტენდენციებისა და წყალდიდობის რისკების შესახებ ანალიზს. ვებგვერდზე სხვადასხვა კატეგორიის მონაცემებია განთავსებული (სოფლის მეურნეობა; გარემო, ბუნების დაცვა და მემკვიდრეობა; გეოლოგია; ჰიდროგრაფია; განათლება; ჯანმრთელობა; სტატისტიკა და სხვა). ირლანდიის ღია მონაცემების განვითარების შემდეგი საფეხურია Pobal-ის შექმნა. აღნიშნული წარმოადგენს ვებსაიტს (https://www.pobal.ie/), რომელიც დაინტერესებულ პირს აწვდის ინფორმაციას ბავშვთა მოვლის სერვისების ისევე, როგორც მოსახლეობისთვის ხელმისაწვდომი სხვა სერვისების შესახებ. აღნიშნული წარმოადგენს რესურსს არა მხოლოდ პოლიტიკის შემმუშავებლებისთვის, არამედ საზოგადოებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისთვის.

ელექტრონული მთავრობის შედარებით ახალ სერვისს წარმოადგენს ციფრული საფოსტო ყუთი (https://digitalpostbox.ie/), რომელიც მოქალაქეებს შესაძლებლობას აძლევს, საჯარო დაწესებულებებისგან მნიშვნელოვანი კორესპონდენცია მიიღონ ციფრულად, დაცული ელექტრონული ციფრული ყუთის გამოყენებით. აღნიშნულ ციფრულ სერვისს სახელმწიფო ხარჯებისა და რეფორმის სამინისტრო კურირებს. სერვისით სარგებლობისთვის მოქალაქეს სჭირდება ერთჯერადად ელექტრონული ანგარიშის შექმნა (MyGovID), რომლითაც წვდომა ექნება სხვა სახელმწიფო სერვისებზეც. MyGovID 2016 წელს შექმნილი ონლაინ იდენტიფიკაციის საშუალებაა, რომლის გამოყენებაც ყველა საჯარო დაწესებულებას შეუძლია მოქალაქისთვის ციფრული სერვისების მიწოდებისას. ინოვაცია OECD-ს მიერ წარმატებულ მაგალითად დასახელდა.[196] სახელმწიფო სერვისების ხელმისაწვდომობის გამარტივებისთვის 2011 წლიდან ირლანდიაში გაიცემა სახელმწიფო სერვისების მატერიალური ბარათი,[197] რომელზეც მოქალაქის სხვა პერსონალურ მონაცემებთან ერთად დატანილია სახელმწიფო სერვისების პერსონალური ნომერი (Personal Public Service Number). ბარათის გამოყენებით სერვისის მიღება შესაძლებელია როგორც ონლაინ, ისე სერვისის მიმწოდებელთან პირდაპირი კომუნიკაციისას.

ბოლო წლების განმავლობაში ირლანდიამ გააუმჯობესა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა.[198] 2016 წელს სახელმწიფო ხარჯებისა და რეფორმის სამინისტრომ შეიმუშავა კონსულტაციების გამართვის პრინციპებისა და მითითებების სახელმძღვანელო, რომლებიც განამტკიცებს საჯარო დაწესებულებების მიერ პოლიტიკის, სერვისებისა და კანონმდებლობის შემუშავების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის სამ ძირითად პრინციპს და პრაქტიკულ საკითხებს.[199] კონსულტაციები სხვადასხვა ფორმით იმართება, რომელთაგან ერთ-ერთი ICT ტექნოლოგიების გამოყენებას გულისხმობს. ონლაინ კონსულტაციების უზრუნველყოფის მიზნით მთავრობის ვებგვერდზე ინტეგრირებულია კონსულტაციების პორტალი.[200] გამოწერის შემთხვევაში დაინტერესებულ პირს შესაძლებლობა აქვს, მიიღოს ინფორმაცია ახალგამოც-

[196] OECD, საჯარო სექტორში ინოვაციების ობსერვატორიის ოფიციალური ვებგვერდი.
[197] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.
[198] OECD, Regulatory Policy Outlook 2018, გვ. 198.
[199] სახელმძღვანელო ხელმისაწვდომია ბმულზე.
[200] ირლანდიის მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდი.

ხადებული კონსულტაციების შესახებ. მოსაზრებების პასუხისმგებელი უწყებისთვის წარდგენა ხდება ელექტრონული ფოსტის საშუალებით.

ირლანდიაში მაღალ დონეზეა უზრუნველყოფილი საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, რაც 2014 წელს მიღებული ახალი ინფორმაციის თავისუფლების აქტით რეგულირდება. სამინისტროები და საჯარო დაწესებულებები სრულყოფილად და დროულად აქვეყნებენ მონაცემებსა და ინფორმაციას.[201] ქვეყანაში ფუნქციონირებს ინფორმაციის კომისრის ოფისი, რომელიც საჩივრის განმხილველი დამოუკიდებელი ორგანოა და საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის შესახებ საჯარო დაწესებულებების გადაწყვეტილებებს განიხილავს. ინფორმაციის კომისარს ირლანდიის სახალხო დამცველი წარმოადგენს.[202] ინფორმაციის კომისრის ოფისის ვებგვერდი აერთიანებს ინფორმაციას საჩივრის წარდგენის, ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობის, სასამართლოში სარჩელის წარდგენის, ინფორმაციის კომისრის გადაწყვეტილებების, საჯარო ინფორმაციის ხელახალი გამოყენების შესახებ და ა.შ. ევროსტატის 2020 წლის მონაცემებით სახელმწიფო უწყებებთან ინტერაქციის მიზნით ირლანდიაში საზოგადოების 62% იყენებდა ინტერნეტს. 37% კი იყენებდა ინტერნეტს სახელმწიფო დაწესებულებებიდან ინფორმაციის მისაღებად.[203] განხილულ ქვეყნებთან შედარებით არც ისე მაღალია ინტერნეტის გამოყენების მაჩვენებელი სახელმწიფო დაწესებულებების ვებგვერდებიდან ოფიციალური ფორმების ჩამოტვირთვისა (30%) და მათი ელექტრონულად წარდგენის (54%) მიზნით.[204]

ირლანდია მუდმივად ზრუნავს ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებაზე, რისთვისაც 2014 წელს ქვეყანაში დაიწყო ღია მონაცემების ინიციატივის განხორციელება, რაც წარმატებულ ინოვაციად შეფასდა OECD-ს მიერ.[205] ინიციატივის ფარგლებში 2014 წელს შეიქმნა ღია მონაცემების პორტალი (https://data.gov.ie/). 2017 წელს ირლანდიამ დაამტკიცა 2017-2022 წლების ღია მონაცემების სტრატეგია. ღია მონაცემების პოლიტიკაზე პასუხისმგებელია სახელმწიფო ხარჯებისა და რეფორმის სამინისტრო, რომლის რეფორმის განყოფილება ოპერირებს ღია მონაცემების პორტალს.[206] ვებგვერდზე ამჟამად მონაცემთა 121 მიმწოდებლისგან ატვირთული 10,000-ზე მეტი მონაცემთა ბაზაა ხელმისაწვდომი. 2019 წელს ირლანდია ევროპული კომისიის ღია მონაცემების მზაობის შეფასების მიხედვით პირველ ადგილს იკავებდა.[207] 2020 წლის მონაცემებით კი მეოთხე ადგილზეა დანიის, ესპანეთისა და საფრანგეთის შემდეგ.[208] ინფორმაციის ღია მონაცემთა ეროვნულ პორტალზე გამოქვეყნების შემდეგ მონაცემები ასევე იტვირთება მონაცემთა ევროპულ პორტალზე.

[201] Sustainable Governance Indicators 2020, Ireland Report, გვ. 34, 58.
[202] ინფორმაციის კომისრის ოფიცრის ოფიციალური ვებგვერდი.
[203] ევროსტატის ოფიციალური ვებგვერდი.
[204] იქვე.
[205] OECD, საჯარო სექტორში ინოვაციების ობსერვატორიის ოფიციალური ვებგვერდი.
[206] European Commission, Digital Public Administration Factsheet 2020, Ireland, გვ. 13.
[207] Open Data Maturity Report 2019, გვ. 72.
[208] Open Data Maturity Report 2020, გვ. 89.

საქართველოს საჯარო მმართველობის სისტემა და გამოწვევები

საქართველოში საჯარო მმართველობის რეფორმა 2015 წელს დაიწყო მას შემდეგ, რაც ხელი მოეწერა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებას, რომლის თანახმად ქვეყანამ უნდა განახორციელოს სიღრმისეული რეფორმები საჯარო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის მიმართულებით.[209] აღნიშნული ვალდებულების შესასრულებლად 2015 წელს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020. დოკუმენტი მიზნად ისახავდა 2020 წლამდე ისეთი ყოვლისმომცველი კონცეპტუალური ჩარჩოსა და მექანიზმების შექმნას, რომლებიც მიმართული იქნებოდა გამჭვირვალე, პროგნოზირებადი, პასუხისმგებელი და ეფექტური სახელმწიფო მართვისკენ, დააკმაყოფილებდა საზოგადოების მოთხოვნებს და იქნებოდა ევროპულ სტანდარტებთან მისადაგებული.[210] საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგიით დასახული მიზნების განსახორციელებლად საქართველოს მთავრობა ორ წელიწადში ერთხელ ამტკიცებს საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმას, რომელიც ექვს მიმართულებას ეხება და განამტკიცებს ვალდებულებებს პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის; საჯარო სამსახურისა და ადამიანური რესურსების მართვის; ანგარიშვალდებულების; სახელმწიფო სერვისების მიწოდების; საჯარო ფინანსებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კუთხით. რეფორმის განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით შექმნილია საჯარო მმართველობის რეფორმის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო, რომლის პასუხისმგებლობაა საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელების კოორდინაცია და მონიტორინგი.[211] საბჭოს თავმჯდომარეობს მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსი. საბჭოს ორგანიზაციულ და ანალიტიკურ მხარდაჭერას უზრუნველყოფს საბჭოს სამდივნო - მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტის საჯარო მმართველობის სამმართველო.

სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებით საქართველოში ბოლო ათწლეულის განმავლობაში სხვადასხვა მნიშვნელოვანი აქტივობა განხორციელდა, რამაც ხელი შეუწყო სერვისების ხელმისაწვდომობის ისევე, როგორც სახელმწიფო მომსახურებისა და ელექტრონული მმართველობის განვითარებას (მაგალითად, საზოგადოებრივი ცენტრების განვითარება, ერთი ფანჯრის პრინციპით სერვისების მიწოდების მიზნით იუსტიციის სახლების ფუნქციონირება, მო-

---

[209] ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის (საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება), მუხლი 4.

[210] საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020, გვ. 6.

[211] საჯარო მმართველობის რეფორმის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო შეიქმნა საქართველოს პრემიერ-მინისტრის 2016 წლის 3 მაისის N135 ბრძანებით „საჯარო მმართველობის რეფორმის საბჭოს დებულებისა და შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ“. აღნიშნულ ბრძანებაში 2017 წელს შევიდა ცვლილება და საბჭო გარდაიქმნა საჯარო მმართველობის რეფორმისა და მდგრადი განვითარების მიზნების (SDG) უწყებათაშორის საკოორდინაციო საბჭოდ. 2020 წელს პრემიერ-მინისტრის 2020 წლის 23 იანვრის N14 ბრძანებით ძალადაკარგულად გამოცხადდა „საჯარო მმართველობის რეფორმისა და მდგრადი განვითარების მიზნების საბჭოს დებულებისა და შემადგენლობის დამტკიცების“ შესახებ N135 ბრძანება და 2020 წლის 27 იანვრის N17 ბრძანებით დამოუკიდებელ სათათბირო ორგანოდ ჩამოყალიბდა საჯარო მმართველობის რეფორმის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო.

ქალაქეებისთვის სერვისების მიწოდების ერთიანი პლატფორმის https://www.my.gov.ge დანერგვა). თუმცა, სახელმწიფო სერვისების სფეროში მიღწეული პროგრესის მიუხედავად, ბოლო პერიოდში სახელმწიფო სერვისების პრაქტიკული გაუმჯობესების თვალსაზრისით ქვეყანაში არსებითი ცვლილებები არ განხორციელებულა.

ქვეყანაში მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს სერვისების შექმნისა და მიწოდების ერთიანი სტანდარტის არარსებობა, რის გამოც, სახელმწიფო სერვისები ხასიათდება ფრაგმენტულობით, არათანაბარი განვითარებით ისევე, როგორც არაერთგვაროვანი ხასიათითა და არასისტემურობით.[212] აღნიშნულის გამო, მნიშვნელოვნად განსხვავდება უწყებების დონეზე სახელმწიფო სერვისების რაოდენობა და ხარისხი. ამასთან, სერვისების დანერგვის ერთიანი სტანდარტის არარსებობის პირობებში გამოწვევას წარმოადგენს ის, რომ ყველა უწყება, საკუთარი საჭიროებებიდან გამომდინარე, დამოუკიდებლად ქმნის სერვისებს, რაც ართულებს სერვისების შემდგომ სტანდარტიზაციას (მაგალითად, მოქალაქის პლატფორმაზე - my.gov.ge - ინტეგრაციას).

არანაკლებ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს მომხმარებლისთვის ელექტრონული სერვისების შეთავაზება. გაეროს 2020 წლის ელექტრონული მმართველობის განვითარების ინდექსის მიხედვით საქართველო 0.72 ქულით 65-ე ადგილზეა 193 ქვეყანას შორის. 2018 წლის მონაცემებით საქართველო 0.69 ქულით მე-60 ადგილს იკავებდა. ყველაზე მნიშვნელოვანი კლება (-0.11) ქვეყანას აქვს სწორედ ონლაინ სერვისების კომპონენტში, რომლითაც ფასდება ქვეყანაში ელექტრონული სერვისებისა და ჩართულობის ელ. პლატფორმების არსებობა. ელექტრონული სერვისების მიმართულებით საქართველო საგრძნობლად ჩამორჩება არა მხოლოდ ევროპის ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელს, არამედ ისეთ ქვეყნებსაც, როგორებიცაა რუსეთი, ბელარუსი, რუმინეთი, აზერბაიჯანი, სომხეთი და სხვა.[213] მიუხედავად იმისა, რომ ონლაინ-მომსახურების დახვეწისა და ახალი დამატებითი სახელმწიფო სერვისების გაციფრულების საჭიროება მთავრობამაც დაადასტურა 2018-2020 წლების სამთავრობო გეგმაში და პრიორიტეტად დაასახელა განახლებული ელექტრონული მმართველობის პოლიტიკის შექმნა,[214] ელექტრონული სერვისები მნიშვნელოვნად არ გაუმჯობესებულა. თუმცა, ელექტრონული მმართველობის განვითარება პრიორიტეტად არის დასახელებული ახალი სამთავრობო პროგრამითაც.[215]

ქვეყანაში დაბალია სახელმწიფო სერვისების მიწოდების თვალსაზრისით მოსახლეობის ჩართულობაც. 2019 წლისთვის სახელმწიფო სერვისებით სარგებლობისას მომსახურებასთან დაკავშირებული შენიშვნების მიწოდების შესაძლებლობა გამოკითხულთა ნახევარზე მეტს (51%) არ ჰქონია, ხოლო მათგან, ვისაც ამის შესაძლებლობა ჰქონდა (49%), მომსახურებასთან დაკავშირებული პრეტენზიები უწყებას მხოლოდ 7%-მა მიაწოდა.[216] საჯარო უწყებისთვის მომ-

[212] ამ მიმართულებით წინგადადგმული ნაბიჯების მიუხედავად, 2018 წელს შექმნილი სახელმწიფო სერვისების შექმნის, მიწოდების, ხარისხის უზრუნველყოფისა და განფასების პოლიტიკის დოკუმენტი ჯერ დამტკიცებული არ არის. იხ.: IDFI, საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის შუალედური (2019) ალტერნატიული ანგარიში, მიმართულება: სახელმწიფო სერვისების მიწოდება; IDFI, საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის შუალედური (2020 წლის I ნახევარი) ალტერნატიული ანგარიში, მიმართულება: სახელმწიფო სერვისების მიწოდება

[213] UN E-Government Survey 2020.

[214] საქართველოს მთავრობა, სამთავრობო პროგრამა 2018 – 2020, გვ. 35–36.

[215] საქართველოს მთავრობა, სამთავრობო პროგრამა 2021 – 2024.

[216] ანალიზისა და კონსულტაციის ჯგუფის „ეისითი“, საჯარო მმართველობის რეფორმის არსებული მდგომარეობის შუალედური კვლევა, 2019, გვ. 107-108.

სახურებასთან დაკავშირებული შენიშვნების მიწოდებისგან თავშეკავების მიზეზად 18%-მა პრეტენზიის მიწოდების ფორმის/საშუალების შესახებ ინფორმაციის არქონა დაასახელა. აღნიშნული მეტყველებს მოსახლეობის ცნობიერების ამაღლების საჭიროებაზე. ამასთან, მოსახლეობის ცნობიერება განსხვავდება სხვადასხვა უწყების მიერ შეთავაზებული სერვისების მიხედვით. მოსახლეობის ინფორმირებულობის დონე დაბალია ელექტრონულ სერვისებთან დაკავშირებით. 2019 წლისთვის ელექტრონულ ID ბარათის მფლობელთა უმრავლესობას (84%) არასოდეს გამოუყენებია ბარათი ელექტრონული ოპერაციის განსახორციელებლად. ამასთან, ხშირ შემთხვევაში, მოსახლეობა საჯარო დაწესებულებაში ელექტრონული ფორმით განცხადების წარდგენის შესაძლებლობით არ სარგებლობს.[217] ციფრული სერვისების გამოყენების დაბალ მაჩვენებელზე, ბუნებრივია, გავლენას ახდენს ინტერნეტის ხელმისაწვდომობაც. 2021 წლის იანვრის მონაცემებით ქვეყანაში ინტერნეტის გამოყენების მაჩვენებელი 68,9%-ს შეადგენდა.[218]

საქართველოში ანგარიშვალდებულების მიმართულებითაც არსებობს გამოწვევები, რომლებიც დაკავშირებულია, მათ შორის, საჯარო დაწესებულებების ღიაობასა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი ნორმები გაბნეულია ცალკეულ საკანონმდებლო აქტებში, ზოგიერთი საკითხი კი საერთოდ არაა დარეგულირებული. მაგალითად, მოქმედი საკანონმდებლო ჩარჩო არ ითვალისწინებს საზედამხედველო ორგანოსა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მონიტორინგის მექანიზმის არსებობას, ასევე, არ განსაზღვრავს სათანადო სანქციებს საჯარო დაწესებულების მიერ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი დებულებების დარღვევის შემთხვევაში. ხშირად კანონმდებლობის ბუნდოვანების გამო ნორმები იძლევა მრავალმხრივი ინტერპრეტაციის საშუალებას, რის გამოც, საჯარო უწყებები, რომლებსაც ინფორმაციის დაუყოვნებლივ გაცემა ევალებათ, უმეტესწილად 10-დღიან ვადას იყენებენ.[219] საკანონმდებლო ხარვეზების აღმოფხვრის, ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებისა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი ნორმების ერთ ნორმატიულ აქტში კონსოლიდირების მიზნით 2014 წლიდან დაიწყო ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ დამოუკიდებელი კანონის მიღებაზე მუშაობა,[220] თუმცა, საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების მიუხედავად,[221] აღნიშნული არ განხორციელებულა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული გამოწვევები კვლავ სახეზეა.[222]

---

[217] იქვე, გვ. 133.

[218] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

[219] IDFI, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში 2019.

[220] ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის შემუშავება ვალდებულებად გაიწერა როგორც ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოსა (2014 – 2015; 2016 – 2017) და ანტიკორუფციულ (2015 – 2016; 2017 – 2018; 2019 – 2020) სამოქმედო გეგმებში, ისე ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების წლიურ სამოქმედო გეგმებში (2014; 2015; 2016). არაერთხელ დაანონსდა ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის პარლამენტისთვის წარდგენაც.

[221] OECD-ACN აღნიშნავდა, რომ საჯარო ინფორმაციის გამჭვირვალობის მარეგულირებელი დამოუკიდებელი ნორმატიული აქტისა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე ზედამხედველობის განმახორციელებელი დამოუკიდებელი ორგანოს არარსებობა უარყოფით გავლენას ახდენდა საქართველოში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების განხორციელებაზე და მოუწოდებდა სახელმწიფოს, განეხორციელებინა ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმების ყოვლისმომცველი გადასინჯვა, რომლის უპირატესი მიზანი საერთაშორისო სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ ცალკე კანონის მიღება უნდა ყოფილიყო. OECD-ACN-ის ერთ-ერთ რეკომენდაციას წარმოადგენდა ისეთი დამოუკიდებელი საჯარო ინსტიტუტის (ცალკე მდგომი ან პერსონალურ მონაცემთა დაცვაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტის ნაწილი) შექმნა, რომელიც ზედამხედველობას გაუწევდა ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების განხორციელებას. რეკომენდაციის მიხედვით, აღნიშნული ინსტიტუტი აღჭურვილი უნდა ყოფილიყო სათანადო უფლებამოსილებით, საიდანაც ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტი შესასრულებლად სავალდებულო გადაწყვეტილებების მიღების უფლება იქნებოდა.

[222] საქართველოს ასევე არ მოუხდენია ოფიციალური დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის შესახებ ევროპის საბჭოს კონვენციის რატიფიცირება, რაც OECD-ს რეკომენდაციას წარმოადგენდა.

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება. IDFI-ს მერ განხორციელებული მონიტორინგის მიხედვით 2021 წლისთვის 123 საჯარო დაწესებულებიდან 13-ს საერთოდ არ ჰქონდა ვებგვერდი, 13 საჯარო დაწესებულებას კი ვებგვერდზე არ ჰქონდა შექმნილი საჯარო ინფორმაციის განყოფილება ან ამ განყოფილებაში არ ჰქონდა არანაირი ინფორმაცია გამოქვეყნებული. საჯარო დაწესებულებებში ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების მოთხოვნასთან შესაბამისობის საშუალო მაჩვენებელი 56%-ს შეადგენდა.[223] გასათვალისწინებელია, რომ მონიტორინგის ფარგლებში შეფასებულ არც ერთ საჯარო დაწესებულებას არ ჰქონდა გამოქვეყნებული ინფორმაცია ღია მონაცემების სახით.[224] ევროპული კომისიის ღია მონაცემების მზაობის 2020 წლის ანგარიშში საქართველო 100%-დან 17%-ით არის შეფასებული და ჩამორჩება უკრაინას (84%), რომლის მაჩვენებელიც აღემატება ევროკავშირის ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელს, მოლდოვასა (58%) და აზერბაიჯანს (20%).[225] ღია მონაცემების ფორმატში ინფორმაციის რეგულარულად ერთიან პორტალზე განთავსებასა და პროაქტიულად გამოქვეყნებას გამოწვევად ასახელებდნენ საერთაშორისო ორგანიზაციებიც.[226] თუმცა, აღნიშნული მიმართულებით საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩო დღესაც არ არის საკმარისად ამომწურავი და ხელს არ უწყობს ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებას. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს ღია მონაცემების ერთიანი პორტალი (https://data.gov.ge), მასზე მხოლოდ 30 საჯარო დაწესებულების მიერ გამოქვეყნებული შეზღუდული რაოდენობის მონაცემია ხელმისაწვდომი.

არანაკლებ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს საკანონმდებლო პროცესში საზოგადოების ჩართულობის დაბალი მაჩვენებელი და რეფორმებთან დაკავშირებით ფართო საზოგადოების ისევე, როგორც საჯარო მოხელეების ინფორმირებულობის ნაკლებობა (მაგალითისთვის, 2019 წლისთვის საჯარო მმართველობის რეფორმის შესახებ ინფორმაციას ფლობდა საზოგადოების მხოლოდ 38%.[227]). 2018 წელს OECD-ACN მიუთითებდა, რომ ქვეყანაში არ არსებობდა კანონპროექტების შემუშავებისას საჯარო კონსულტაციების გამართვის საერთო წესი,[228] შესაბამისად, ზოგიერთი მნიშვნელოვანი კანონპროექტის (მაგ. საჯარო სამსახურში ანაზღაურების შესახებ კანონისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ კანონის პროექტი) მომზადებისას ფართო საჯარო დისკუსიები არ გამართულა. საკანონმდებლო პროცესში საზოგადოების ჩართულობის კუთხით არსებულ გამოწვევებზე საუბრობდა კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფიც (GRECO) შეფასების მეოთხე რაუნდის ანგარიშში და საქართველოს აძლევდა რეკომენდაციას, უზრუნველეყო საკანონმდებლო პროცესის მეტი გამჭვირვალობა და

---

[223] ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების პრაქტიკა საქართველოს საჯარო დაწესებულებებში, 2021, გვ. 10-13.

[224] იქვე, გვ. 26.

[225] Open Data Maturity Report 2020, გვ. 86.

[226] OECD-ACN აღნიშნავდა, რომ უმნიშვნელოვანესი იყო მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საჯარო ინფორმაციის ღია ფორმატში გამოქვეყნების სავალდებულო ხასიათი საკანონმდებლო დონეზე გაწერილიყო. ორგანიზაცია მიუთითებდა, რომ ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების სისტემის დანერგვის მიუხედავად, ბევრი საჯარო დაწესებულება თანხვედრაში არ მოდიოდა დადგენილ სტანდარტებთან. ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების პრობლემებზე საუბრობდა OECD/SIGMA-ც.

[227] ანალიზისა და კონსულტაციის ჯგუფის „ეისითი“, საჯარო მმართველობის რეფორმის არსებული მდგომარეობის შუალედური კვლევა, 2019, გვ. 37.

[228] OECD/SIGMA, Baseline Measurement Report, The Principles of Public Administration (Policy Development and Co-ordination), Georgia, 2018, გვ. 6, 41.

ამ პროცესში საჯარო კონსულტაციების გამართვის პრაქტიკის ერთგვაროვნება.[229] ორგანიზაციის შეფასების მიხედვით, 2019 წლისთვის საქართველოს აღნიშნული რეკომენდაცია სრულად შესრულებული არ ჰქონდა.[230] წინგადადგმული ნაბიჯია 2020 წელს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცება, რაც დადებითად აისახება საკანონმდებლო პროცესში საზოგადოების ჩართულობაზე. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ქვეყანაში RIA-სგან დამოუკიდებლად არ არსებობს საჯარო კონსულტაციების გამართვის მარეგულირებელი პოლიტიკა. მართალია, მთავრობის დადგენილებით სავალდებულო გახდა პოლიტიკის შემუშავების პროცესში საჯარო კონსულტაციების გამართვა, თუმცა აღნიშნული მხოლოდ მინიმალურ სავალდებულო მოთხოვნებს ადგენს, რაც ვერ უზრუნველყოფს ხარისხიან საჯარო კონსულტაციებს. ამასთან, რეგულირების ზეგავლენის შეფასება სავალდებულო არ არის ყველა ცვლილების შემთხვევაში.[231] კანონპროექტებისა და პოლიტიკის შემუშავებისას საჯარო კონსულტაციების გამართვის საერთო წესის არარსებობის პირობებში კონსულტაციების გამართვის პრაქტიკა არაერთგვაროვანია და საზოგადოების დაბალი ჩართულობით ხასიათდება. აქვე, აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის ვებგვერდზე ამოქმედებულია კანონპროექტზე კომენტარების დატოვების მექანიზმი,[232] თუმცა, მისი ქმედითობის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია საზოგადოებაში ვებგვერდის გამოყენების წახალისება. ამასთან, ნიშანდობლივია, რომ პრიორიტეტულობის მიუხედავად, ბოლო PAR-ის 2019 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმა აღნიშნულს ცალკე პრობლემად არ გამოყოფდა და ანგარიშვალდებულების მიმართულებაში ამოცანად არ ისახავდა მეტი გამჭვირვალობისა და ჩართულობის უზრუნველყოფას.[233] აქვე, უნდა აღინიშნოს, რომ მართალია, სამოქმედო გეგმა ძირითადად ითვალისწინებდა მისი შემუშავების დროს არსებულ გამოწვევებს, თუმცა, როგორც ანგარიშვალდებულების, ისე სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებებით ამოცანების შედეგების მისაღწევად, რიგ შემთხვევებში, ადგენდა არასაკმარის ანდა ტექნიკური ხასიათის აქტივობებს, რაც მნიშვნელობას უკარგავდა ვალდებულებას და მას ფორმალურ და არაამბიციურ ხასიათს სძენდა.[234]

---

[229] GRECO, Fourth Evaluation Round, Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors, Evaluation Report, Georgia, 2016, გვ. 12.

[230] იქვე, გვ. 3.

[231] საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 17 იანვრის დადგენილება №35 რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ, მუხლები 5, 6.

[232] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე.

[233] საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმა.

[234] იხ.: IDFI, საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის შუალედური (2019) ალტერნატიული ანგარიში, მიმართულება: ანგარიშვალდებულება; IDFI, საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის შუალედური (2019) ალტერნატიული ანგარიში, მიმართულება: სახელმწიფო სერვისების მიწოდება.

დასკვნა და რეკომენდაციები

კვლევის ფარგლებში, ერთი მხრივ, საჯარო მმართველობის საუკეთესო ევროპული პრაქტიკისა და, მეორე მხრივ, საქართველოს საჯარო მმართველობის სისტემის ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოში საჯარო მმართველობა ანგარიშვალდებულებისა და სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებებით საჭიროებს გაუმჯობესებას.

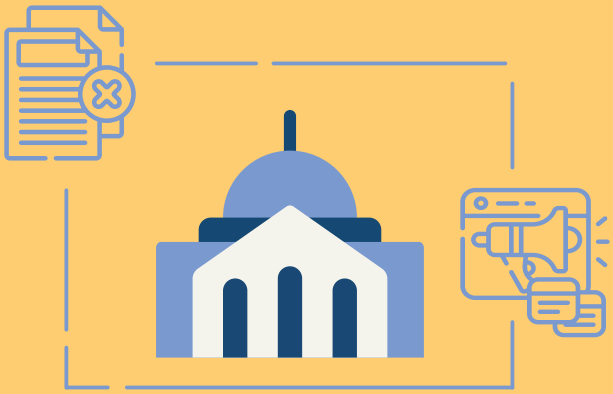
უდავოა, რომ გამართულად ფუნქციონირებადი ელექტრონული მმართველობა უმნიშვნელოვანესია ეფექტიანი საჯარო ადმინისტრირების უზრუნველსაყოფად. ელექტრონულ მთავრობას შეუძლია უზრუნველყოს შეზღუდული ადამიანური და ფინანსური რესურსების მაქსიმალურად გამოყენება ინოვაციური შესაძლებლობების განვითარების ხელშეწყობით და საჯარო სექტორის რეაგირების გაუმჯობესებით.

იმის გათვალისწინებით, რომ ელექტრონული მმართველობა და მასთან დაკავშირებული სერვისები წარმოადგენს რესურსების გამოყენების მნიშვნელოვან საშუალებას მოქალაქეებისა და ბიზნესისთვის მომსახურების მიწოდების გაუმჯობესების კუთხით, მნიშვნელოვანია, საქართველომ განსაკუთრებული ყურადღება გაამახვილოს ელექტრონული ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებასა და ზოგადად, ელექტრონული მმართველობის განვითარებაზე. აუცილებელია, როგორც სახელმწიფო სერვისების მიწოდების, ისე მარეგულირებელი პოლიტიკის ქვაკუთხედს მათი გამარტივება და მოქალაქეზე ორიენტირებული მიდგომა წარმოადგენდეს მათი ეფექტიანობისა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნით.

საჯარო მმართველობის საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით, საქართველოს საჯარო მმართველობაში არსებული გამოწვევების საპასუხოდ მნიშვნელოვანია, საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგიული დოკუმენტების ანგარიშვალდებულებისა და სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებებში განისაზღვროს ამბიციური ვალდებულებები და მათ ფარგლებში საქართველოს მთავრობამ:

1. ძალისხმევა მიმართოს საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების განვითარებაზე და განსაკუთრებული ყურადღება გაამახვილოს ელექტრონული მმართველობის გაუმჯობესებაზე, რაც უმნიშვნელოვანესია სახელმწიფო სერვისების ეფექტიანობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის თვალსაზრისით.
2. უზრუნველყოს სახელმწიფო სერვისების დახვეწა და მაქსიმალურად გაციფრულება, მათი ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება და საზოგადოების მიერ ელექტრონული სერვისების გამოყენების წახალისება.
3. დაასრულოს წლების წინ დაწყებული რეფორმები და საჯარო მმართველობის რეფორმის ახალი სტრატეგიითა და სამოქმედო გეგმით გაითვალისწინოს ამბიციური ვალდებულებები.
4. უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება, მათ შორის, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი ნორმების ერთ ნორმატიულ აქტში კონსოლიდირების და ეფექტიანი საზედამხედველო მექანიზმის შექმნის გზით.
5. უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის ღია მონაცემების ფორმატში გამოქვეყნებისა და მათი ღია მონაცემების პორტალზე განთავსების პრაქტიკის დანერგვა.
6. მარეგულირებელი პოლიტიკის გამჭვირვალობისა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნით შეიმუშაოს საკანონმდებლო პროცესში საჯარო კონსულტაციების გამართვის საერთო წესი და უზრუნველყოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მაღალი ჩართულობა, მათ შორის, ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით.

პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია



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

შესავალი

კარგი მმართველობა არა მხოლოდ ქვეყნის ეკონომიკურ წინსვლას უწყობს ხელს, არამედ პირდაპირ გავლენას ახდენს პოლიტიკის ლეგიტიმურობაზე, საჯარო სერვისებზე ხელმისაწვდომობასა და საზოგადოების ნდობაზე, აგრეთვე მოსახლეობის ჯანმრთელობასა და ხალხის პირად კეთილდღეობაზე.[1]

21-ე საუკუნის დასაწყისიდან ევროპაში გაჩნდა „ახალი საჯარო მენეჯმენტის“ რეფორმების ტალღა, რაც გულისხმობდა მთავრობათა ზომის შემცირებას და ვარაუდობდა ამ გზით ადმინისტრაციის მეტი ეფექტიანობის მიღწევას.[2] ამის ნაცვლად, ადმინისტრაციული რეფორმების განხორციელების პროცესში ქვეყნების უმეტესობა ხაზს უსვამდა სისტემური მტკიცებულებებისა და შეფასებების ნაკლებობას; დიდ ნაწილს არც რეფორმების მიმდინარეობის მონიტორინგისა და ანგარიშგების ცენტრალური მექანიზმი გააჩნდა.[3] ამ ხარვეზების გათვალისწინებით, საჯარო მმართველობის რეფორმის მიზანი დემოკრატიული და დამოუკიდებელი საჯარო ინსტიტუტების გაძლიერება, ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება, საჯარო სამსახურის პოლიტიკისგან დისტანცირება, აგრეთვე მმართველობის პროცესის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების დამკვიდრება გახდა.[4] რეფორმა პირდაპირ დაუკავშირდა კარგი მმართველობის ისეთ პრინციპებს, როგორიცაა: ანგარიშვალდებულება, სანდოობა, პროგნოზირება, მონაწილეობა, ღიაობა, გამჭვირვალობა და ეფექტიანობა.[5] ამ პრინციპების დაცვა დღეს საჯარო მმართველობის წარმატების მთავარი ინდიკატორია.[6]

კარგი მმართველობის ძირითადი მოთხოვნაა, მთავრობის პოლიტიკისა და კანონმდებლობის შედეგები დაიგეგმოს ისე, რომ იგი შეესაბამებოდეს სახელმწიფო ადმინისტრაციისა და საფინანსო შესაძლებლობებს.[7] პოლიტიკის დაგეგმვისა და განვითარებისთვის, ისევე როგორც კანონშემოქმედებისთვის, აუცილებელია აღმასრულებელი უწყებების აღჭურვა ყველა საჭირო ფუნქციითა და უნარებით.[8] კარგი პოლიტიკის დაგეგმვა აგრეთვე მოითხოვს გრძელვადიან პერსპექტივაში არსებული რისკების, გადასადგმელი ნაბიჯებისა და სიკეთეების შეფასებას.[9] ისეთი სისტემის შექმნა, რომელიც ღიად აანალიზებს საჭიროებებს და მაქსიმალურად იყენებს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების მიღების წესს, არის პოლიტიკისა და კანონმდებლობის განვითარების გასაღები.[10]

---

[1] Halleröd et al., 2013; Holmberg and Rothstein, 2012; Rothstein, 2011; Uslaner, 2008; Tavits, 2008; Svallfors, 2013, in: Public administration reform in Europe, Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU policy, 2018, p. 7. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3wo84Oh, განახლებულია: 06.07.21.

[2] Public administration reform in Europe, Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU policy, p. 8.

[3] Ibid, p. 10.

[4] The Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries, p. 2.

[5] Ibid, p. 3.

[6] Strategy Toolkit SIGMA, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3ya149l, განახლებულია: 28.05.2021.

[7] The Principles of Public Administration, SIGMA, 2017, p. 22, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/2TJ8P7l, განახლებულია: 06.07.21.

[8] Ibid, p. 29.

[9] Ibid.

[10] Ibid.

საჯარო მმართველობის რეფორმის პირველი მიმართულების - პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის მიზანია:[11]

- პოლიტიკის თანმიმდევრული დაგეგმვა და მთავრობის საქმიანობის კოორდინაცია, მათ შორის, ევროკავშირში გაწევრიანების საკითხებთან დაკავშირებით პრიორიტეტების განსაზღვრისთვის;
- თანმიმდევრული, ხელმისაწვდომი, ეკონომიკურად ეფექტიანი და ფინანსურად მდგრადი პოლიტიკის შექმნა;
- კონსულტაციების პრაქტიკის დამკვიდრება შიდა და გარე დაინტერესებულ მხარეებთან;
- პოლიტიკის სათანადოდ განხორციელება, ეფექტიანი კომუნიკაცია და შესრულების მონიტორინგი;
- ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოება და იმპლემენტაციის პროცესის მხარდაჭერა ყველა სექტორში;
- საფუძვლის ჩაყრა, რათა ქვეყანა გახდეს და შემდგომში იფუნქციონიროს, როგორც ევროკავშირის სრულფასოვანმა წევრმა.

ამდენად, პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის მიმართულება საჯარო მმართველობის ფუნდამენტია, რომლის სრულყოფილი იმპლემენტაცია არსებითად განაპირობებს მთლიანი რეფორმის წარმატებას.

საქართველოსთვის საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელება ერთ-ერთი აუცილებელი პირობაა ევროინტეგრაციის გზაზე. ასოცირების შეთანხმებით სახელმწიფომ არაერთი ვალდებულება აიღო, მათ შორის, ამ მიმართულებითაც.[12] 2015 წელს დაწყებულ რეფორმას სწორედ ასოცირების შესახებ შეთანხმება დაედო საფუძვლად. მისი იმპლემენტაციის მიზნით მთავრობამ რამდენიმე დოკუმენტი მიიღო, მათ შორის: საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი - 2020, პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017 წლებისთვის,[13] პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელო[14] და მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემები.[15] რამდენიმე წლის შემდეგ კი დაამტკიცა ახალი მეთოდოლოგიური პაკეტი: პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესი, სახელმძღვანელოსა და მეთოდოლოგიურ ინსტრუქციებთან ერთად.[16] დასახელებული ზოგადი სტრატეგიული

[11] The Principles of Public Administration, 2017 Edition, OECD/SIGMA, p. 17, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/36a8sFx, განახლებულია: 06.07.21.

[12] „ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“, პრეამბულა.

[13] საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 აგვისტოს №427 დადგენილება „საჯარო მმართველობის განხორციელების სტრატეგიული დოკუმენტების - „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017“ დამტკიცების თაობაზე.

[14] 2016 წლის 30 დეკემბრის №629 დადგენილება პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტის „პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელოს“ დამტკიცების თაობაზე.

[15] საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 30 დეკემბრის №628 დადგენილება მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემების დამტკიცების თაობაზე.

[16] 2019 წლის 20 დეკემბრის №629 დადგენილება პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ.

ჩარჩოს ფარგლებში 2015 წლის შემდეგ მთავრობამ სამი ორწლიანი სამოქმედო გეგმა დაამტკიცა კონკრეტული ამოცანებით, აქტივობებითა და შედეგის ინდიკატორებით. რეფორმა, საჯარო მმართველობის პრინციპების შესაბამისად, 6 მიმართულებას მოიცავს: 1) პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია; 2) საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა; 3) ანგარიშვალდებულება; 4) სახელმწიფო სერვისების მიწოდება; 5) საჯარო ფინანსების მართვა; 6) ადგილობრივი თვითმმართველობა.[17]

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობა საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელებას გასული წლების განმავლობაში ერთ-ერთ პრიორიტეტად მიიჩნევდა, მისი იმპლემენტაციის პროცესში გარკვეული ხარვეზები გამოვლინდა. პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ რეფორმის შესრულების მონიტორინგი 2019 წლამდე ფაქტობრივად არ ხდებოდა; არ იყო უზრუნველყოფილი მოქალაქეთა ჩართულობა არა მხოლოდ შედეგების, არამედ სამოქმედო გეგმის შემუშავების დროს; იკვეთებოდა სამთავრობო უწყებებს შორის კოორდინაციის პრობლემები. 2018 წელს გამოქვეყნებული OECD/SIGMA-ს ანგარიშის მიხედვით, პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით ქვეყნის შედეგი არც ისე დამაკმაყოფილებელი იყო - მას, მთლიანობაში, 297-დან 105 ქულა მიენიჭა.[18]

წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია, შეისწავლოს საჯარო მმართველობის რეფორმის კარგი პრაქტიკა პოლიტიკის დაგეგმარების ნაწილში და ამ კუთხით ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არსებული გამოცდილება. კვლევა არსებითად დაეყრდნო ევროკავშირის მიერ ჩატარებულ ანალიზს, რომელმაც ევროპის მასშტაბით 5 მოწინავე სახელმწიფო გამოავლინა.[19] მათ მიეკუთვნება 3 სკანდინავიური და 2 პოსტსაბჭოთა ქვეყანა (**დანია, ფინეთი, შვედეთი, ლატვია** და **ლიეტუვა**). დოკუმენტი გამოკვეთს ძირითად მახასიათებლებსა და ტენდენციებს, რომლებიც განაპირობებს დასახელებულ სახელმწიფოებში პოლიტიკის წარმატებით შემუშავებასა და კოორდინაციას. კვლევაში წარმოდგენილია ამ სახელმწიფოების გამოცდილება პოლიტიკის დაგეგმვის სხვადასხვა საკითხთან მიმართებით. აგრეთვე გაანალიზებულია ქართული რეალობა და, შესწავლილ პრაქტიკაზე დაყრდნობით, შემუშავებულია რეკომენდაციები საქართველოს მთავრობისთვის.

[17] საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 10 ივნისის №274 დადგენილება „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“.

[18] Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Policy Development and Co-ordination, Georgia, May, 2018, OECD/SIGMA, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3okmT1R, განახლებულია: 06.07.21.

[19] Public Administration Reform in Europe: Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU policy, European Commission, 2018, p. 13.

მეთოდოლოგია

წინამდებარე დოკუმენტზე მუშაობისას გამოყენებულია კვლევის დოქტრინალური მეთოდი, რომელიც ეყრდნობა კანონმდებლობას, სხვა პირველად და მეორად წყაროებს. მათი მეშვეობით ის აანალიზებს და განმარტავს საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის ნაწილში პოლიტიკის დაგეგმვის არსს და კომპონენტებს.

დოკუმენტზე მუშაობისას ავტორებმა ასევე იხელმძღვანელეს კვლევის არადოქტრინალური მეთოდით. შეისწავლეს პოლიტიკის დაგეგმვის მიმართულებით საქართველოში არსებული პრობლემები (პრობლემის კვლევა) და, მათზე დაყრდნობით, შეიმუშავეს წინადადებები პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის გასაუმჯობესებლად (სარეფორმო კვლევა).

დოკუმენტში წამყვანი შედარებით-სამართლებრივი კვლევის ფუნქციური მეთოდია, რომელიც გულისხმობს ერთ საზოგადოებაში არსებული პრობლემის ან საკითხის, მათი გადაწყვეტის მარეგულირებელი წესების, ნორმების შედარებას სხვა საზოგადოებაში ამავე პრობლემისა ან საკითხის გადაწყვეტის წესებსა და ნორმებთან.

კვლევა მოიცავს როგორც საქართველოს, ისე უცხო ქვეყნების გამოცდილების ანალიზს. დოკუმენტის შექმნისას გამოყენებულია შემდეგი წყაროები:

- საქართველოსა და შესწავლილი ქვეყნების კანონმდებლობა;
- აკადემიური ნაშრომები;
- საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გამოქვეყნებული დოკუმენტები;
- ინტერვიუები;[20]
- სხვადასხვა ელექტრონული რესურსი.

ძირითადი მიგნებები

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა რამდენიმე მიგნება, რომლებმაც შემდგომში პოლიტიკის დაგეგმვის კუთხით კარგი პრაქტიკის იდენტიფიცირებას შეუწყო ხელი. კერძოდ:

- სახელმწიფოებმა პოლიტიკის დოკუმენტის შესამუშავებლად შექმნეს სპეციალური ორგანოები, რომლებიც სისტემური მიდგომით უზრუნველყოფენ ერთგვაროვანი და თანმიმდევრული პროცესის წარმართვას, ასევე პროცესის კოორდინაციას და პოლიტიკის დოკუმენტების შესრულების კონტროლს;
- შესწავლილი ქვეყნების ნაწილში პოლიტიკის დოკუმენტებს იღებენ კონსენსუსის პრინციპის გამოყენებით, დარგის ექსპერტების, პარტიებისა და ორგანიზაციების ჩართულობით; გათვალისწინებულია მემორანდუმის გაფორმების შესაძლებლობაც;

[20] ინტერვიუები ჩატარდა საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტის პოლიტიკის დაგეგმვის სამმართველოს უფროს გიორგი ბობღიაშვილთან და საქართველოს უნივერსიტეტის ბიზნესისა და ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა სკოლის საჯარო ადმინისტრაციის დეპარტამენტის უფროს ნოდარ ხერხეულიძესთან.

- დამკვიდრებულია პოლიტიკის დოკუმენტის შემუშავების პროცესში მოქალაქეებთან, არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და ექსპერტებთან კონსულტაციის პრაქტიკა;
- შესწავლილი ქვეყნებიდან მხოლოდ ფინეთში არსებობს სპეციალური ონლაინ პლატფორმა, რომლის მეშვეობითაც გარეშე პირებს აქვთ წვდომა განსახილველ პოლიტიკის დოკუმენტებზე, შეუძლიათ მოსაზრებების წარდგენა და მათზე გადაწყვეტილებების მიმღები ორგანოების უკუკავშირის მიღებაც;
- რამდენიმე ქვეყანაში გამოიკვეთა კონკრეტულ საკითხზე ორიენტირებული სამოქმედო გეგმის შემუშავების შესაძლებლობა;
- სამინისტროებში არსებობს უმაღლესი ადმინისტრაციული მენეჯერის თანამდებობა, რომელიც კოორდინაციას უწევს არაპოლიტიკური, ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღებას;
- სამოქმედო გეგმებში მოცემულია მიზნის აღწერილობითი აბზაცი, რაც გავლენის შეფასების საშუალებასაც იძლევა.

საჯარო მმართველობის წარმატებული მაგალითები

საერთაშორისო ორგანიზაციების რეიტინგები და საუკეთესო მაჩვენებლების მქონე ქვეყნები

არსებული გამოცდილებით, ევროპაში საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელებისთვის ძირითადი სტიმული ქვეყნების მიხედვით განსხვავდებოდა. ზოგიერთისთვის ეს იყო ევროინტეგრაციის სურვილი, სამთავრობო ცვლილებები, საბიუჯეტო კრიზისი, მოქალაქეების მოთხოვნა; სხვა შემთხვევაში კი მისი მამოძრავებელი აღმოჩნდა დემოგრაფიული ცვლილებები, ბიზნესისა თუ პროფკავშირების ზეწოლა და ეკონომიკური ფაქტორები.[21] ამასთან, გამოიკვეთა, რომ ევროკავშირის ქვეყნების 2/3-ში ჩატარებული რეფორმები განგრძობითი იყო, ვიდრე ე.წ. big-bang ხასიათის.[22]

პოლიტიკის შემუშავებას ხშირად განიხილავენ, როგორც პრობლემის იდენტიფიცირებისა და პროგრამის შეფასების რაციონალურ პროცესს, რომელიც გავლენას ახდენს პოლიტიკის დიზაინზე.[23] იგი არ არის ზუსტი მეცნიერება, რადგან გარემო გამუდმებით იცვლება.[24] სწორედ ამიტომ, მნიშვნელობა ენიჭება ახალ პრინციპს - შეიმუშავე და მოერგე (adopt and adapt).[25] იგი გულისხმობს პოლიტიკური და ადმინისტრაციული სისტემის შესაძლებლობას, სწრაფი რეაქცია ჰქონდეს ცვალებადი სიტუაციების მიმართ და კანონმდებლობა მოარგოს ახალ ეკონომიკურ და სოციალურ საჭიროებებს.[26] დინამიკურ სამყაროში საჯარო ადმინისტრაცია მრავალ სირთულეს აწყდება. ამიტომ, მან უნდა მართოს რთული სიტუაციებით გამოწვეული მოულოდნელობები.[27]

[21] Public administration reform in Europe, Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU policy, p. 11.
[22] Ibid.
[23] A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28, European Commission, 2018, p. 31.
[24] Ibid, p. 33.
[25] Ibid.
[26] Ibid.
[27] Ibid.

პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია რამდენიმე საკითხს მოიცავს, რომლებთან მიმართებითაც მსოფლიოში სხვადასხვა სტანდარტი და შეფასების სქემაა დამკვიდრებული. საჯარო კონსულტაციების მხრივ აღსანიშნავია გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის პრინციპი, რომლის დაცვა პოლიტიკის განვითარებისა და კოორდინაციის სისტემის გამართულობაზე მიუთითებს.[28] დაინტერესებული პირების ჩართულობას (რაც საჯარო კონსულტაციების კომპონენტს მოიცავს) მოითხოვს პოლიტიკისა და მმართველობის რეგულაციების (2015) ინდიკატორებიც, რომლებიც OECD-ს წევრი ქვეყნებისთვისაა განსაზღვრული.[29] მდგრადი მმართველობის ინდიკატორები (Sustainable Governance Indicator – SGI) კი ყურადღებას ამახვილებს იმაზე, რამდენად თანამშრომლობს მთავრობა არასამთავრობო აქტორებთან.[30] გამჭვირვალობის ინდიკატორი ჩართულობასთან ერთად მოიაზრებს გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის ღიაობასაც, ისევე, როგორც რეგულაციების მარტივ აღქმადობას საზოგადოების მხრიდან.[31] მმართველობაზე ხელმისაწვდომობის ვალდებულება, რომელიც საჯარო დაწესებულების მიერ მიღებულ პოლიტიკის დოკუმენტებზე ვრცელდება,[32] მოცემულია ღია მმართველობის ინდექსის მეთოდოლოგიაში.[33] გარდა ამისა, გლობალური ღია მონაცემების ინდექსი სხვა მონაცემებთან ერთად ითვალისწინებს კანონმდებლობის კატეგორიასაც.[34] OECD/SIGMA-ს მეთოდოლოგიური ჩარჩო კი მოითხოვს, რომ საჯარო კონსულტაციებისთვის ქვეყნდებოდეს არა მხოლოდ სამართლებრივი აქტის პროექტი, არამედ მისი თანმდევი დოკუმენტებიც.[35]

რამდენიმე წევრ სახელმწიფოში ჯერ კიდევ სუსტია არსებული სტრატეგიული დაგეგმვის შესაძლებლობები. მიუხედავად იმისა, რომ სათანადო კრიტერიუმები დაკმაყოფილებულია ნორმატიულ დონეზე, გავლენის ან რეალურად გატარებული ცვლილებების იდენტიფიცირება, როგორ მიმდინარეობს ეს რეფორმები, რთულია.[36] ევროკომისიამ 2018 წელს განახორციელა პროექტი,[37] რომელიც მიზნად ისახავდა ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის დინამიკის შესახებ ცნობიერების გაზრდას.[38] წინამდებარე კვლევისთვის სახელმწიფოები - დანია, შვედეთი, ფინეთი, ლიეტუვა და ლატვია სწორედ ევროკავშირის მიერ მომზადებული დოკუმენტის საფუძველზე შეირჩა. როგორც ანგარიშიდან ირკვევა, ისინი პოლიტიკის დაგეგმარების თვალსაზრისით ყველაზე წარმატებულ სახელმწიფოებს მიეკუთვნებიან.

[28] Delia Rodrigo and Pedro Andrés Amo, Background Document on Public Consultation, OECD, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3w8C3d9, განახლებულია: 28.05.2021.

[29] Indicators of Regulatory Policy and Governance, OECD, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/33KGdvI, განახლებულია: 28.05.2021.

[30] Sustainable Governance Indicators, Executive Accountability, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/2SREFhp, განახლებულია: 28.05.2021.

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

[32] Ibid, p. 27.

[33] WJP Open Government Index Methodology, World Justice Project, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3w8ChB1, განახლებულია: 28.05.2021.

[34] Open Knowledge Foundation, Global Open Data Index, Draft Legislation, ხელმისაწვდომია: http://index.okfn.org/dataset/, განახლებულია: 28.05.2021.

[35] Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries, p. 43.

[36] Public administration reform in Europe, Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU policy, p. 26.

[37] პროექტის სახელია: სახელმწიფო მმართველობისა და ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარების შესახებ ქვეყანაში ცოდნის გაძლიერების მხარდაჭერა.

[38] Public Administration Reform in Europe: Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU policy, European Commission, 2018, p. 9.

წამყვანი ევროპული ქვეყნების საჯარო მმართველობის სისტემების ანალიზი

ევროპის კავშირში ყველაზე მსხვილი სტრუქტურა საჯარო სექტორია, რომელშიც მოსახლეობის 25%-ია დასაქმებული და გამოიმუშავებს მთლიანი შიდა პროდუქტის 50%-ს.[39] მასში შემავალი სახელმწიფოები სხვადასხვა ხარისხის და შესაძლებლობების საჯარო ადმინისტრაციას ფლობენ.[40] საჯარო მმართველობის რეფორმა ძირითადად მმართველი პოლიტიკური/ადმინისტრაციული რგოლის ხელშია.[41] თუმცა, შესწავლილ სახელმწიფოთა გამოცდილების ანალიზის შედეგად რამდენიმე ტენდენცია გამოიკვეთა. ხუთივე სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავების ნაწილში აქტიურად რთავს სამოქალაქო სექტორს და დარგის ექსპერტებს. ფინეთში, ლატვიასა და ლიეტუვაში შექმნილია სპეციალური სტრუქტურა პოლიტიკის შემუშავებისთვის. ეს ორგანო აგრეთვე უზრუნველყოფს პოლიტიკის დოკუმენტის შესრულების კონტროლს. ფინეთში ფუნქციონირებს სპეციალური ონლაინ პლატფორმა საზოგადოების ჩართულობის გასამარტივებლად.[42] საჯარო ადმინისტრაციის სამომავლო ხედვა ლატვიაში, ლიეტუვაში, ფინეთსა და შვედეთში სხვადასხვა პერიოდში არსებობდა. კვლევის შედეგად გამოიკვეთა ერთი სახელმწიფო - შვედეთი, რომელიც ისტორიულად კონსენსუსურ მოდელზეა ორიენტირებული. ეს გულისხმობს პოლიტიკის დაგეგმვის ნაწილში რაც შეიძლება მეტი აქტორის ჩართულობას, რისი მიზანიც ფართო მხარდაჭერის მოპოვებაა დარგის ექსპერტებს, პარტიებსა და ორგანიზაციებს შორის.[43] კოორდინაციის მიმართულებით გამოიკვეთა სამი სახელმწიფო - ფინეთი, ლიეტუვა და ლატვია, სადაც გამოყოფილია სპეციალური ორგანო/თანამდებობის პირი, რომელსაც მუდმივი კომუნიკაცია აქვს სხვა სამთავრობო უწყებებთან. ამასთან, ლიეტუვასა და ლატვიაში ამ ორგანოს პოლიტიკის დოკუმენტის აღსრულების კონტროლის ფუნქციაც აკისრია.

საჯარო მმართველობის სტრატეგიული დაგეგმვა

შესწავლილი 5 სახელმწიფოდან ოთხმა - ლატვიამ, ლიეტუვამ, ფინეთმა და შვედეთმა სახელმწიფოს განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე საჯარო მმართველობის განვითარების დოკუმენტები შეიმუშავეს. ფინეთში მოქმედებს საჯარო მმართველობის სტრატეგია 2020-2030, რომლის მიზანია მომავალი ათწლეულის გამოწვევებისთვის მომზადება.[44] მასში 6 მიზანი[45] და პოლიტიკის 7 სფეროა გამოყოფილი.[46]

დანარჩენ სახელმწიფოებში კი წინა წლებისთვის შექმნილი სტრატეგიული დოკუმენტები მოიპოვება. მაგალითად, ლატვიამ საჯარო მმართველობის რეფორმის (შემდგომში - PAR) სამოქმედო გეგმა დაამტკიცა. დოკუმენტში ხაზგასმულია, რომ PAR-2020 შექმნილია, რათა გააგრძელოს

[39] Ibid, p. 6.
[40] Ibid, p. 9.
[41] Ibid, p. 12.
[42] ფინეთის მთავრობის პლატფორმა „დემოკრატია": https://www.demokratia.fi/en/home/, განახლებულია: 15.04.21.
[43] Public administration characteristics and performance in EU28: Sweden, European Commission, 2018, p. 1021.
[44] Strategy for Public Governance Renewal, ხელმისაწვდომია: https://publicgovernancestrategy.fi/, განახლებულია: 31.05.21.
[45] Goals, ხელმისაწვდომია: https://publicgovernancestrategy.fi/goals/, განახლებულია: 31.05.21.
[46] Policies, ხელმისაწვდომია: https://publicgovernancestrategy.fi/policies/, განახლებულია: 31.05.21.

2014-2020 წლების საჯარო ადმინისტრაციის პოლიტიკის განვითარების სახელმძღვანელო მითითებებსა და ადამიანური რესურსების განვითარების კონცეფციაში მოცემული მიზნების შესრულება.[47] PAR აგრეთვე დაკავშირებულია ეროვნული განვითარების გეგმასთან 2014-2020 წლებისთვის.[48] დოკუმენტის შემუშავების სამართლებრივ საფუძველს კი მთავრობის სამოქმედო გეგმა წარმოადგენს.[49] ეს უკანასკნელი აიდენტიფიცირებს რამდენიმე გამოწვევას[50] და ხედვას მათ გადასაჭრელად. ჯამში, გეგმა ითვალისწინებს 10 მიზანს და მათ მისაღწევად 33 აქტივობას. თითოეული მიზნის ფორმულირებას წინ უძღვის მცირე აბზაცი, რომელიც აღწერს მის მნიშვნელობას, შემდგომ იგი ჩაშლილია კონკრეტულ ღონისძიებებად (ამოცანებად და აქტივობებად). თავის მხრივ, ისინი იზომება მათთვის სპეციფიკურად შექმნილი ინდიკატორებით.

ლიეტუვის მთავრობამ 2006 წელს შეიმუშავა საჯარო ადმინისტრაციის განვითარების მიზნით გადასადგმელ ნაბიჯთა გეგმა 2007-2010 წლებისთვის.[51] მასში, მსგავსად ლატვიისა, ამოცანები მაქსიმალურად ჩაშლილია. იგი მოიცავს 5 თემას, 15 მიზანს და 88 აქტივობას.[52] თითოეულ აქტივობას აქვს შესაბამისი ინდიკატორი, შესრულების ვადა, მითითებულია პასუხისმგებელი უწყებაც. შვედეთის მთავრობამ კი 2010 წელს შეიმუშავა მოცულობითი დოკუმენტი, რომლის მიზანიც იყო საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირება.[53] გეგმა 16 თავისგან შედგება, საიდანაც 12 უშუალოდ რეფორმის ხედვებს ეხება.[54] თავები ჩაშლილია პარაგრაფებად.[55] განსხვავებით სხვა სამოქმედო გეგმებისგან, შვედეთში იგი არა ცხრილის ფორმით, არამედ ერთიან ტექსტად არის მოცემული.

ფინეთის მთავრობას თავდაპირველად გარკვეული პრობლემები შეექმნა პოლიტიკის დაგეგმვის ნაწილში. ეს უკავშირდებოდა სხვადასხვა წლების სამოქმედო გეგმებში გაწერილ დიდი რაოდენობით ამოცანებს.[56] ამასთან, საკითხები იმდენად იყო დეტალიზებული, რომ შეუძლებელს ხდიდა ძირითადი, მნიშვნელოვანი ხაზის გამოკვეთას.[57] ამის საპასუხოდ, ფინეთის მთავრობამ წამოაყენა ინიციატივა, რომელიც „ოჰრას“ (OHRA) სახელწოდებითაა ცნობილი. იგი მიმართულია სწორედ სუსტი რგოლების იდენტიფიცირებისა და მათი აღმოფხვრისკენ საერთო გეგმის შემუშავების, ცოდნის გაზიარებისა და ძლიერი მექანიზმების საშუალებით, რაც ეხმარება დეპარტამენტებსა და სააგენტოებს ერთიანი მიდგომის ჩამოყალიბებაში.[58] ინიციატივის მიზანია მთავრობის ეფექტიანობის გაზრდა აღსრულების ნაწილში. იგი ერთ-ერთ ფუნდამენტურ საკითხს

[47] Public Administration Reform Plan for 2020, Introduction, para. 1.

[48] Ibid, para. 2.

[49] Ibid, para. 1.

[50] მაგალითად, გამოწვევად არის მიჩნეული საჯარო ადმინისტრაციისა და ადამიანური რესურსების განვითარების პოლიტიკის მოუქნელობა, რეფორმების შეფასება ეფექტიანობის, ქმედითობისა და ეკონომიურობის კუთხით, დაგეგმვისა და რეპორტის პროცესის გამარტივება, ხელფასის ანაზღაურების სისტემის რეფორმა და სხვა. Public Administration Reform Plan for 2020, Introduction, paras. 19-25.

[51] Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2007–2010 metų priemonių plano patvirtinimo, სეიმის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/36pbwazy, განახლებულია: 31.05.21.

[52] Ibid.

[53] Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, შვედეთის რიკსდაგის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/2tp9pp42, განახლებულია: 31.05.21.

[54] Regeringens proposition 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, შვედეთის რიკსდაგის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/mf2ssbc, განახლებულია: 13.07.21.

[55] Ibid.

[56] From Decisions to Changes Reforming the Government's Steering Framework – Report and Recommendations of the OHRA Project, 2014, p. 6.

[57] Ibid, p. 7.

[58] Promoting Inclusive Growth A New Challenge for the Centre of Government, Session notes, 2015, p. 6.

ეხება - სამთავრობო პროგრამის სრულიად ახლებური მიდგომით მომზადებას.[59] კერძოდ, მთავრობის სტრატეგია უნდა შედგებოდეს სამთავრობო პროგრამისგან, ზოგადი პოლიტიკის მიმართულებისა და სამოქმედო გეგმისგან, რომელიც უფრო დეტალურ ინფორმაციას შეიცავს მათი განხორციელების ინსტრუმენტებისა და გზების შესახებ.[60] მიმდინარე სამოქმედო გეგმა 2019 წლით თარიღდება და 4-წლიანი ვადით შემუშავდა.[61] იგი 4 მიმართულებას შეიცავს: გრძელვადიანი ღიაობა, ღია მთავრობის სტრატეგია, გამჭვირვალობის რეესტრი და ღია მონაცემები. სწორედ ამ საკითხებზე იქნება ფინეთის მთავრობა ორიენტირებული 2023 წლამდე, სანამ არჩევნების შედეგად ახალი პარლამენტი აირჩევა. სამოქმედო გეგმის თითოეული მიმართულების აქტივობები კი 10-ს არ სცდება. შეიძლება ითქვას, რომ ახალი სამოქმედო გეგმა პასუხობს ძველ პრობლემას. ფინეთის ეს მაგალითი მიუთითებს, რომ ზოგ შემთხვევაში მცირე, თუმცა თანმიმდევრული ნაბიჯებით სვლა უფრო პროდუქტიულია, ვიდრე ერთბაშად დიდ მიზნებთან გამკლავება.

შესწავლის შედეგად დადგინდა, რომ საკვლევი 5 სახელმწიფოდან 4-ში სხვადასხვა პერიოდში სამოქმედო გეგმები არსებობდა. ამ 4-დან 1-ში მოქმედი დოკუმენტი აქვთ, 2-ში ისინი ინგლისურადაც არის ხელმისაწვდომი, 3-ს მსგავსი სტრუქტურის მქონე გეგმები აქვს, ერთი კი ორიენტირებულია, შექმნას საკითხზე ფოკუსირებული მცირე ზომის სამოქმედო გეგმა. სამოქმედო გეგმის სტრუქტურასა და ხანგრძლივობაზე დაკვირვებით გამოვლინდა, რომ მოცულობითი გეგმები ვერ ამართლებს. ფინეთის გამოცდილებამ აჩვენა დეტალიზებული გეგმების ხარვეზიც. აქედან გამომდინარე, ინკრემენტული მიდგომები უფრო მეტად არის შედეგზე ორიენტირებული და პროცესშივე წარმოაჩენს შესრულების პროგრესს.

დაინტერესებული ექსპერტებისა და სამოქალაქო სექტორის ჩართვა პოლიტიკის შემუშავებაში

სპეციალისტებისა და სამოქალაქო სექტორის ჩართულობას პოლიტიკის შემუშავების ეტაპზე ყველა შესწავლილი სახელმწიფო უზრუნველყოფს.

დანიისთვის პოლიტიკის შემუშავებისას დამახასიათებელია დახვეწილი ინსტიტუციური მოლაპარაკების სტრუქტურა, სადაც ბევრი დაინტერესებული მხარეა ჩართული.[62] მუნიციპალურ დონეზე უზრუნველყოფილია მოქალაქეების მონაწილეობა როგორც პოლიტიკის შემუშავების, ისე მისი აღსრულების ეტაპზე.[63] ამის საპირისპიროდ, ცენტრალურ დონეზე მხოლოდ შემუშავების პროცესში მონაწილეობენ გარე ექსპერტები, რომლებიც შეირჩევიან ძირითადად სამთავრობო კომისიებისა და მრჩეველთა საბჭოების მიერ დანიშნული წევრებისგან.[64] პროფესიული კავშირები და სხვა დაინტერესებული მხარეები რუტინულად მოიწვევიან.[65]

[59] OHRA Project: New strategic decision-making model proposed to the Government, ფინეთის პრემიერ-მინისტრის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/33ensbac, განახლებულია: 22.04.21.

[60] Ibid.

[61] Open Government, National Action Plan for 2019-2023, Finland.

[62] Public administration characteristics and performance in EU28: Denmark, European Commission, 2018, p. 233.

[63] Ibid.

[64] Ibid.

[65] Ibid.

განსხვავებით დანიისგან, ფინეთში პოლიტიკის შემუშავების პროცესში საზოგადოებრივი ჩართულობა ცენტრალურ დონეზეა უზრუნველყოფილი.[66] 2015 წლის მდგომარეობით, ორი სამინისტროს[67] მონაცემებით, მოქალაქეთა მონაწილეობა უზრუნველყოფილია შემდეგ ეტაპებზე: პოლიტიკის პრიორიტეტების იდენტიფიცირება, პოლიტიკის შემუშავება, მისი განხორციელება, საჯარო სერვისების მუშაობის შესახებ უკუკავშირი, პოლიტიკის გავლენის[68] შეფასება.[69] საჯარო პოლიტიკას თავისი მიმართულებით შესაბამისი სამინისტრო გეგმავს. ამ პროცესში აქტიურად ერთვება სამოქალაქო სექტორი განსხვავებულ პირთა ჯგუფების სახით.[70] ბიზნესასოციაციებსა და პროფკავშირებზე დაფუძნებული კორპორატივიზმის ტრადიცია მაღალგანვითარებულია, რაც გავლენას ახდენს სხვადასხვა რეფორმაზე, მაგალითად, საპენსიო პოლიტიკაზე.[71]

შვედეთის მოდელი მაქსიმალურ ღიაობაზეა ორიენტირებული. გადაწყვეტილების მიღებამდე ყველა მხარე ჩართულია კონსულტაციებში.[72] განსხვავებით განხილული სახელმწიფოებისგან, შვედეთისთვის, ისტორიულად, დამახასიათებელია პოლიტიკის დოკუმენტების დამუშავება საკითხის შემსწავლელი კომისიის მიერ, რომელიც შემდგომ მოსაზრებებისთვის გადაეცემა მთავრობას და კერძო თუ საჯარო ორგანიზაციებს.[73] მათ შორის მოიაზრებიან დაინტერესებულ პირთა ჯგუფები, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები, ცენტრალური ხელისუფლების სააგენტოები და სხვადასხვა ორგანო ადგილობრივ დონეზე, აგრეთვე ყველა ის პირი, რომლის აქტივობასაც შეიძლება პოლიტიკის დოკუმენტი შეეხოს.[74] მათი ჩართულობა უზრუნველყოფილია დაგეგმვის ეტაპზე.[75] პოლიტიკის შექმნის პროცესი სიღრმისეული მსჯელობის ფონზე მიმდინარეობს.[76] მას დიდი დრო ეთმობა და გამოცდილი სპეციალისტები პრობლემების გადაჭრაზე არიან ორიენტირებულნი.[77]

ლატვიამ ჩართულობის გაზრდის მიზნით 2005 წელს NGO-ებთან თანამშრომლობის მემორანდუმიც გააფორმა, რომელიც ღიაა და სხვა ორგანიზაციებსაც შეუძლიათ, შეუერთდნენ. 2016 წლისთვის მას ხელი 400-ზე მეტმა არასამთავრობომ მოაწერა.[78] 2009 წლიდან ლატვიაში არსებობს მთავრობის დადგენილება, რომელიც დაგეგმვის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობას უზრუნველყოფს.[79] ლატვიაში დაგეგმვის პროცესში ჩართულობა შესაძლებელია როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე.[80]

---

[66] Public administration characteristics and performance in EU28: Finland, European Commission, 2018, p. 304.

[67] საუბარია ფინანსთა და ჯანდაცვის სამინისტროებზე.

[68] გარდა პოლიტიკის გავლენის შეფასებისა, ყველა ეტაპზე ორივე სამინისტროში უზრუნველყოფილია ხალხის ჩართულობა, გავლენის შეფასების ეტაპზე კი - მხოლოდ ჯანდაცვის სამინისტროში.

[69] Government at a Glance 2017, OECD, p. 191.

[70] Public administration characteristics and performance in EU28: Finland, European Commission, 2018, p. 304.

[71] Ibid.

[72] Anton, T., J., Policy-Making and Political Culture in Sweden, Scandinavian Political Studies, Bind 4 (1969), Scandinavian Political Studies-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/h35y228c, განახლებულია: 08.04.21.

[73] Public administration characteristics and performance in EU28: Sweden, European Commission, 2018, P. 1021.

[74] Ibid.

[75] Ibid.

[76] Anton, T., J., Policy-Making and Political Culture in Sweden, Scandinavian Political Studies, Bind 4 (1969), Scandinavian Political Studies-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/h35y228c, განახლებულია: 08.04.21.

[77] Ibid.

[78] Public administration characteristics and performance in EU28: Latvia, European Commission, 2018, p. 550.

[79] Republic of Latvia, Cabinet Regulation No. 970 Adopted 25 August 2009, Procedures for the Public Participation in the Development Planning Process, art. 6, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/yyet9dra, განახლებულია: 06.07.21.

[80] Ibid, art. 1.

ლიეტუვაში პოლიტიკის დაგეგმვაში რჩევების დონეზე მონაწილეობენ უფროსი საჯარო მოხელეები.[81] მათ გარდა, დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი პირები იღებენ ევროპული კომისიისა და OECD-ის რჩევებს.[82] ამ პროცესში არასამთავრობო ექსპერტული ორგანიზაციებიც არიან ჩართულნი.[83] თუმცა, ნიშანდობლივია, რომ პროფკავშირებს, ძირითადად, უჭირთ გამართული პოლიტიკის შემუშავება გამოცდილ მკვლევართა სიმცირის გამო.[84] ამის საპირისპიროდ, პროცესში დომინირებს ბიზნეს სექტორი.[85] სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა შესაძლებელია მხოლოდ პოლიტიკის დოკუმენტის შემუშავების ეტაპზე.[86]

შესწავლილი პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ მოქალაქეთა ჩართულობა ხუთივე სახელმწიფოში უზრუნველყოფილია ცენტრალურ დონეზე, თუმცა ადგილობრივ დონეზე - მხოლოდ 2-ში. დაგეგმვის ეტაპზე მოქალაქეები მონაწილეობენ ხუთივე მათგანში, ხოლო აღსრულების ეტაპზე ერთ სახელმწიფოში - მუნიციპალურ, ერთში კი - ცენტრალურ დონეზე.

პოლიტიკის კოორდინაციის მიზნით სპეციალური სტრუქტურის ჩამოყალიბება

საჯარო მმართველობაზე პასუხისმგებელ ორგანოებთან მიმართებით ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში განსხვავებული მიდგომაა. უმრავლესობაში საჯარო მმართველობის რეფორმის პასუხისმგებლობა გადანაწილებულია სხვადასხვა სამინისტროსა და სააგენტოს შორის.[87] ხშირად ვხვდებით სტრუქტურულ ცვლილებებს PAR-ზე პასუხისმგებელ უწყებებში, რაც ამგვარი კოორდინაციის ორგანოების რთულ როლზე მიუთითებს.[88]

შესწავლილიდან 3 სახელმწიფოში არსებობს სპეციალური ორგანო/თანამდებობა პოლიტიკის შესამუშავებლად. კერძოდ, ლატვიასა და ლიეტუვაში კოორდინაციის ცენტრალიზებული სისტემაა, ხოლო ფინეთში - შერეული. უფრო კონკრეტულად: ფინეთში პოლიტიკის დაგეგმვის კუთხით კოორდინაციის ჰიბრიდული მოდელი არსებობს. ერთი მხრივ, ცალკეული სამინისტროები ინდივიდუალურად გეგმავენ თავიანთ სფეროში პოლიტიკას, ხოლო მეორე მხრივ, არსებობს პრემიერ-მინისტრის ოფისი, რომელიც საერთო კოორდინაციას უწევს უწყებათაშორის პროექტებს. ამასთან, ეს სტრუქტურა თავად გეგმავს პოლიტიკას იმ სფეროებში, რომლებიც არცერთ სამინისტროს არ მიეკუთვნება. ფინეთში პოლიტიკის შექმნის კოორდინაციის მიზნით 2005 წლიდან არსებობს პოლიტიკის სახელმწიფო მდივნის თანამდებობა.[89] იგი საჯარო მოხელეა, თუმცა მინისტრის მოადგილის ფუნქციებით არის აღჭურვილი.[90] სახელმწიფო მდივანი სამინისტროს ადმინისტრაციის უფროსია.[91] პრაქტიკაში მას მინისტრის პოლიტიკური გუნდიდან ირჩევენ მისივე უფლებამოსილების ვადით.[92] სახელმწიფო მდივნის ძირითადი ფუნქციაა, მინისტრს დაეხმაროს პოლიტიკის შემუშავებაში.[93] გარდა ამისა, პრემიერ-მინისტრის აპარატი კოორდინაციას უწევს

[81] Public administration characteristics and performance in EU28: Lithuania, European Commission, 2018, p. 675.
[82] Ibid.
[83] Ibid.
[84] Ibid, p. 676.
[85] Ibid.
[86] Ibid.
[87] Public administration reform in Europe, Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU policy, p. 12.
[88] Ibid.
[89] Public administration characteristics and performance in EU28: Finland, European Commission, 2018, p. 304.
[90] Ibid.
[91] Ibid.
[92] Ibid.
[93] Ibid.

საერთო სოციალური პოლიტიკის დაგეგმვას და უწყებათაშორის პროექტებს.[94] აგრეთვე, სწორედ ის არის პასუხისმგებელი ისეთი პოლიტიკის შემუშავებაზე, რომლის თემატიკაც არცერთი სხვა სამინისტროს მანდატში არ შედის.[95] ფინეთის მთავრობის თითოეულ სამინისტროში არსებობს პოლიტიკის კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი დეპარტამენტი[96] ან თანამდებობის პირი.[97]

ლიეტუვაში საჯარო ადმინისტრაციის კოორდინაციის ცენტრალიზებული სისტემა არსებობს. საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმისთვის 1994 წელს სახელმწიფო რეფორმებისა და მუნიციპალიტეტების სამინისტრო შეიქმნა.[98] მოგვიანებით, 2000 წელს იგი გაუქმდა, ხოლო მისი ფუნქციები შინაგან საქმეთა სამინისტროს გადაეცა.[99] 1996-2000 წლების რეფორმის მომხრეები იყვნენ პრემიერ-მინისტრი და პრეზიდენტი, რომლებიც რადიკალურ ცვლილებებს უჭერდნენ მხარს მთავრობაში, მათ შორის, სამოქალაქო სერვისებისა და საჯარო ადმინისტრაციის შესახებ 1999 წელს მიღებული კანონების მიმართულებით.[100] არ არსებობდა ნათელი ხედვა, რომელი სახელმწიფოს გამოცდილებას უნდა მიჰყოლოდნენ. თუმცა, გაერთიანებული სამეფო, ნორვეგია და ფინეთი იყვნენ ის ქვეყნები, რომელთა მაგალითებიც ლიეტუვაში პირველად განიხილეს საჯარო ადმინისტრაციის კანონზე მუშაობისას.[101] რეფორმა შესაძლებელი გახდა დასახელებული ორი ლიდერისა და საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერით, რომელმაც შექმნა ნოყიერი ნიადაგი ფუნდამენტური ცვლილებებისთვის.[102] სამინისტროში შექმნილია რეგიონული პოლიტიკისა და საჯარო მმართველობის პოლიტიკის დეპარტამენტები, რომლებიც დღემდე ფუნქციონირებენ.[103] სამინისტრო შეიმუშავებს პოლიტიკას საჯარო მმართველობის კუთხით, აგრეთვე უზრუნველყოფს მის ორგანიზებას, კოორდინაციასა და შესრულების კონტროლს.[104] უფრო ზუსტად, ქმნის ადმინისტრაციული ერთეულების შესახებ კანონპროექტებს, მათ დებულებებს, მოქალაქეებზე ადმინისტრაციული ტვირთის შესამსუბუქებლად ავითარებს პოლიტიკას, კოორდინაციას უწევს საჯარო სერვისების პოლიტიკის შესრულებას, სწავლობს ევროკავშირისა და სხვა სახელმწიფოების გამოცდილებებს და აანალიზებს მათ, შედეგად კი ამზადებს წინადადებებს საუკეთესო პრაქტიკის გამოყენების თაობაზე, ადგენს საჯარო სერ-

[94] Inter-administrative cooperation, ფინეთის პრემიერ-მინისტრის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://vnk.fi/en/inter-administrative-cooperation, განახლებულია: 02.06.21.

[95] Ibid.

[96] დეპარტამენტი შექმნილია: ფინანსთა, საგარეო, იუსტიციის, განათლებისა და კულტურის, სოფლის მეურნეობის სამინისტროებში. ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://vm.fi/en/departments, განახლებულია: 29.06.21. საგარეო საქმეთა სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://um.fi/ministry, განახლებულია: 29.06.21. იუსტიციის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://oikeusministerio.fi/en/department-for-administration-and-oversight, განახლებულია: 29.06.21. განათლებისა და კულტურის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://minedu.fi/en/organisation, განახლებულია: 29.06.21. სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://mmm.fi/en/management-and-organisation, განახლებულია: 29.06.21.

[97] როგორც აღინიშნა, ასეთი თანამდებობის პირია სახელმწიფო მდივანი. ეს პირები უზრუნველყოფენ კოორდინაციას შემდეგ სამინისტროებში: სოციალურ საკითხთა და ჯანმრთელობის, თავდაცვის, ტრანსპორტისა და კომუნიკაციის, ეკონომიკურ საკითხთა და დასაქმების. სოციალურ საკითხთა და ჯანმრთელობის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://stm.fi/en/senior-civil-servants, განახლებულია: 29.06.21. თავდაცვის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://www.defmin.fi/en/contact#64fe2c77, განახლებულია: 29.06.21. ტრანსპორტისა და კომუნიკაციის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://www.lvm.fi/en/departments-units, განახლებულია: 29.06.21. ეკონომიკურ საკითხთა და დასაქმების სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tem.fi/en/senior-officials, განახლებულია: 29.06.21.

[98] Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States, Post-Accession Convergence and Divergence, University of Ljubljana, Faculty of Administration, Mykolas Romeris University, Ed. P. Kovač and M. Bileišis, 2017, P. 55.

[99] Ibid.

[100] Ibid.

[101] Ibid, p. 56.

[102] Ibid, p. 57.

[103] Ibid, p. 55.

[104] Viešasis administravimas, ლიეტუვის შინაგან საქმეთა სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://vrm.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/viesasis-administravimas, განახლებულია: 02.06.21.

ვისების ხარისხისა და პერსონალის ზოგად სტანდარტებს.[105] ლიეტუვაში სამინისტროებს აქვთ შესაბამისი სტრუქტურული ერთეული, რომელიც უწყებაში პოლიტიკის მიმართულებით მუშაობს.[106] აქ აპარატის უფროსის ფუნქციებს სამინისტროს კანცლერი ასრულებს.[107] იგი უმაღლესი საჯარო მოხელეა.[108]

ლატვიაშიც, ლიეტუვის მსგავსად, ცენტრალიზებული კოორდინაციის სისტემაა. მას უზრუნველყოფს პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში მყოფი სახელმწიფო კანცელარია.[109] იგი ამოწმებს პოლიტიკის დოკუმენტების შესრულებას, ქმნის და ახორციელებს პოლიტიკის სამოქმედო გეგმებს და გამოთქვამს საკუთარ მოსაზრებებს მათთან დაკავშირებით.[110] კანცელარია, სხვა ფუნქციებთან ერთად, კოორდინაციას უწევს ეროვნული პოლიტიკის დაგეგმარებასა და აღსრულებას, სამინისტროებთან თანამშრომლობის გზით შეიმუშავებს ეროვნული განვითარების პრიორიტეტებთან დაკავშირებულ წინადადებებს.[111] ლატვიაში სამინისტროებში არსებობს ცალკე სტრუქტურული ერთეულები, რომლებიც პოლიტიკის მიმართულებით მუშაობენ.[112] აქ სამინისტროს აპარატის უფროსის ფუნქციას სახელმწიფო მდივანი ასრულებს.[113]

შესწავლილი პრაქტიკით გამოიკვეთა, რომ კოორდინაციის კუთხით 2 სახელმწიფოში ცენტრალიზებული, ხოლო 1-ში შერეული მოდელია. ამისთვის 1-ში სპეციალური თანამდებობაა გამოყოფილი, ხოლო 3-ში - სპეციალური ორგანო. აღსანიშნავია, რომ სამივე სახელმწიფოში სამინისტროების აპარატების მოწყობა ადმინისტრაციის უფროსის თანამდებობას ითვალისწინებს. პოლიტიკის შექმნისთვის 1 სახელმწიფოში სპეციალური თანამდებობაა გამოყოფილი, შესაბამისი ორგანო კი სამივეში ფუნქციონირებს.

---

[105] Ibid.

[106] ეს სამინისტროებია: გარემოს, ენერგიის, ეკონომიკისა და ინოვაციის, ფინანსთა, ეროვნული თავდაცვის, სოციალური დაცვისა და შრომის, ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების, ჯანმრთელობის, განათლების, მეცნიერებისა და სპორტის, საგარეო საქმეთა, შინაგან საქმეთა და სოფლის მეურნეობის. გარემოს სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://am.lrv.lt/en/contacts-and-structure-1/contacts, განახლებულია: 29.06.21. ენერგიის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://enmin.lrv.lt/en/structure-and-contacts/structure-and-contacts-contacts, განახლებულია: 29.06.21. ეკონომიკისა და ინოვაციის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://eimin.lrv.lt/en/structure-and-contacts/ministry-contacts, განახლებულია: 29.06.21. ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://finmin.lrv.lt/en/structure-and-contacts/contacts-of-ministry, განახლებულია: 29.06.21. ეროვნული თავდაცვის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/5hyz4cfd, განახლებულია: 29.06.21. სოციალური დაცვისა და შრომის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://socmin.lrv.lt/en/cms-contacts, განახლებულია: 29.06.21. ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/bcaew5m8, განახლებულია: 29.06.21. ჯანმრთელობის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/57k4wz49, განახლებულია: 29.06.21. განათლების, მეცნიერებისა და სპორტის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://www.smm.lt/web/en/about-the-ministry/structure, განახლებულია: 29.06.21. საგარეო საქმეთა სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: http://www.urm.lt/default/en/contacts, განახლებულია: 29.06.21. შინაგან საქმეთა სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/vp7vkaft, განახლებულია: 29.06.21. სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/63kcness, განახლებულია: 29.06.21.

[107] Republic of Lithuania Law on the Government, article 311, ლიეტუვის სეიმის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/2pyr65fc, განახლებულია: 02.07.21.

[108] Ibid.

[109] State Chancellery, ლატვიის მთავრობის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://www.mk.gov.lv/en/state-chancellery, განახლებულია: 02.06.21.

[110] Ibid.

[111] Ibid.

[112] ლატვიის შემდეგ სამინისტროებშია შექმნილი სპეციალური დეპარტამენტი პოლიტიკის მიმართულებით: ეკონომიკის, შინაგან საქმეთა, კულტურის, ტრანსპორტის, ჯანდაცვის, გარემოს დაცვის და რეგიონული განვითარების, ფინანსთა, თავდაცვის და იუსტიციის. ეკონომიკის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://www.em.gov.lv/en/structure, განახლებულია: 01.07.21. შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულება, 4.2 პუნქტი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/t97jcmmc, განახლებულია: 01.07.21. კულტურის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://www.km.gov.lv/en/structure, განახლებულია: 01.07.21. ტრანსპორტის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://www.sam.gov.lv/en/structure, განახლებულია: 01.07.21. ჯანდაცვის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://tinyurl.com/596sbxc9, განახლებულია: 01.07.21. გარემოს დაცვისა და რეგიონული განვითარების სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://www.varam.gov.lv/en/structure-and-management, განახლებულია: 01.07.21. ფინანსთა სამინისტროს რეგლამენტი, პუნქტი 14, ხელმისაწვდომია: https://www.fm.gov.lv/en/regulation, განახლებულია: 01.07.21. თავდაცვის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://www.mod.gov.lv/en/kontakti, განახლებულია: 01.07.21.

[113] State Civil Service Law, Section 6, ლატვიის სამართლებრივი აქტების ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://likumi.lv/ta/en/en/id/10944, განახლებულია: 02.07.21.

სპეციალური ონლაინ პლატფორმა

შესწავლილი სახელმწიფოებიდან მხოლოდ ფინეთშია შექმნილი სპეციალური ონლაინ პლატფორმა მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად. სისტემას იუსტიციის სამინისტრო ხელმძღვანელობს. მას მოსაზრების (ფინ. Lausunto) სერვისი ეწოდება.[114] ვებგვერდზე წარმოდგენილია ფინეთის მთავრობის კანონპროექტები და გეგმა დოკუმენტები, რომელთა მიღებაც იგეგმება.[115] დაინტერესებულ პირს შეუძლია, მისთვის სასურველი საკითხი მოიძიოს და მისი მიღების მიზნებსა და მიზეზებს გაეცნოს. აგრეთვე, თითოეულ საკითხს აქვს მოსაზრებების მიღების ინდივიდუალური ვადა. კომენტარების ასახვა სამი გზით შეიძლება: 1) ავტორიზაციის გავლის შემდეგ ვებგვერდზე დატოვებით, 2) ელფოსტით გაგზავნითა და 3) ტრადიციული ფოსტის გამოყენებით.[116]

საქართველოს საჯარო მმართველობის სისტემის ანალიზი

საქართველოს მთავრობის საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა

შედარებით ნაწილში გამოჩნდა, რომ 4 სახელმწიფოს (ფინეთი, ლიეტუვა, ლატვია, შვედეთი) ჰქონდა გარკვეული ხედვა საჯარო მმართველობის რეფორმის ჭრილში. უშუალოდ სამოქმედო გეგმა კი ორმა სახელმწიფომ (ლიეტუვა, ლატვია) შეიმუშავა. ამიტომ, საქართველოს მთავრობის მიერ შექმნილი გეგმა მხოლოდ მათთან შედარდება. პოლიტიკის დაგეგმვის ნაწილში იგი შედგება 4 ამოცანისგან.[117] მათი შესრულებისთვის ჯამში 17 აქტივობაა განსაზღვრული, რომლებიც 30 ინდიკატორით ფასდება. შესწავლილ სახელმწიფოებსაც მსგავსი სტრუქტურის დოკუმენტები აქვთ.

ლატვიის მთავრობის გეგმაში თითოეულ ამოცანას წინ უძღვის მცირე აბზაცი, რომელიც მის მიზანზე საუბრობს. საქართველოში საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის მიზანი ამოცანის ფორმულირებაშია ინტეგრირებული. შესაბამისად, გავლენის ინდიკატორები ცალკე არ არის მოცემული. მიზნის ფორმულირების ცალკე გატანა რეფორმის შედეგის შეფასებას უზრუნველყოფდა. ამგვარად, ამ მხრივ, **საქართველოში რეკომენდებულია ლატვიის პრაქტიკის გაზიარება.**

დახგის ექსპერტებისა და სამოქალაქო სექტორის ჩართვა პოლიტიკის შემუშავებაში

2020 წლიდან მოქმედი პოლიტიკის დაგეგმვის წესი და სახელმძღვანელო პოლიტიკის დოკუმენტის მიღებამდე საჯარო კონსულტაციების საფეხურს სავალდებულოდ მიიჩნევს,[118] ხოლო ცალკე დანართის სახით ითვალისწინებს საჯარო კონსულტაციების ინსტრუქციას.[119] თუმცა, 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმამ ისე დაასრულა მოქმედება, რომ ეს დოკუმენტი არ დამტკიცებულა,

[114] განცხადების სერვისის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://www.lausuntopalvelu.fi/FI, განახლებულია: 02.07.21.

[115] საკითხთა ჩამონათვალი ხელმისაწვდომია შემდეგ ვებგვერდზე: https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/List, განახლებულია: 02.07.21.

[116] Ibid.

[117] საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა.

[118] პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის №629 დადგენილებით დამტკიცებული წესის მე-9 მუხლი.

[119] საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის №629 დადგენილებით დამტკიცებული პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელო.

რაც მნიშვნელოვანი ხარვეზია პოლიტიკის დაგეგმვისას. ინსტრუქცია ერთიან სტანდარტში მოაქცევდა საჯარო კონსულტაციების ჩატარების პრაქტიკას, რაც, თავის მხრივ, კოორდინაციასაც გააადვილებდა.

საჯარო მმართველობის რეფორმის ბოლო სამოქმედო გეგმის შემუშავებასა და მონიტორინგში სამოქალაქო სექტორიც (არასამთავრობო ორგანიზაციები) ჩაერთო. კერძოდ, მათ კომენტარებისა და მოსაზრებებისთვის გაეგზავნათ როგორც გეგმა, ისე სტატუს ანგარიშები, რაც კარგი პრაქტიკაა.

შესწავლილი პრაქტიკის ანალიზით საკმაოდ მრავალფეროვანი ტენდენცია გამოიკვეთა. სახელმწიფოები არა მარტო მოქალაქეებს რთავენ პოლიტიკის შემუშავების პროცესში, არამედ აგრეთვე უზრუნველყოფილია უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისა და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლების, ასევე, ყველა იმ პირის მონაწილეობა, რომელთა აქტივობასაც შეიძლება შეეხოს პოლიტიკის დოკუმენტი. ჩართულობის საინტერესო პრაქტიკად გამოიკვეთა მემორანდუმის გაფორმება არასამთავრობო ორგანიზაციებთანაც, რაც უფრო მეტ ფორმალურ და მდგრად კავშირს გულისხმობს სახელმწიფო ადმინისტრაციასთან.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, **მნიშვნელოვანია, საქართველოს მთავრობამ უზრუნველყოს რაც შეიძლება მეტი საზოგადოებრივი ჯგუფის მონაწილეობა პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. პანდემიის პირობებშიც კი, ელექტრონული კომუნიკაციების საშუალებათა გამოყენებით, ეს შესაძლებელია. გასაზიარებელია სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზებულ ჯგუფებთან მემორანდუმის გაფორმების პრაქტიკაც, რაც შეავსებდა მათთვის სამუშაო დოკუმენტების გაგზავნის მექანიზმს.**

პოლიტიკის კოორდინაციის მიზნით სპეციალური სტრუქტურის ჩამოყალიბება

გამართული და თანმიმდევრული პოლიტიკის ფორმირებაში არსებითი მნიშვნელობა აქვს ცენტრალური საჯარო ინსტიტუტების ორგანიზებულ მოქმედებებს.[120] SIGMA-ს ანგარიში, რომელიც საქართველოში პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის მიმართულებას აფასებდა 2018 წელს, საუბრობს ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებს შორის კომუნიკაციისა და კოორდინაციის სიმცირეზე.[121] ეს პრობლემა ბოლო სამოქმედო გეგმაშიც დადასტურდა: ერთი ფუნქციის ელექტრონული სისტემის შექმნა ორი ამოცანით იყო გათვალისწინებული და მათზე პასუხისმგებლად სხვადასხვა უწყება განისაზღვრა.

სამინისტროებში პოლიტიკის დაგეგმვის მიმართულებით კვლავ რჩება გამოწვევები. SIGMA-ს ანგარიშში ერთ-ერთ პრობლემად (რომელიც ისევ აქტუალურია) მითითებულია ზოგიერთ სამინისტროში პოლიტიკის დაგეგმვის ფუნქციის მქონე სტრუქტურული ერთეულის არარსებობა.[122] ზოგ შემთხვევაში ასეთი დარგობრივი პოლიტიკის განმახორციელებელი სტრუქტურა წარმოდგენილია, თუმცა არ არის მაკოორდინირებელი ერთეული, რაც მთავრობას მათთან კომუნიკაციას

[120] Government at a Glance 2015, OECD, pp. 91-97.

[121] Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Policy Development and Co-ordination, Georgia, May, 2018, pp. 9-10. აღსანიშნავია, რომ ამ ქვეინდიკატორში საქართველოს 0 ქულა მიენიჭა.

[122] Ibid, p. 30.

ურთულებს.[123] სამინისტროებში კვლავ არ დამატებულა ადმინისტრაციულ დონეზე უმაღლესი თანამდებობის პირის (მენეჯერის) პოზიცია.[124]

ამდენად, კოორდინაციის ნაწილში მთავარი პრობლემა საქართველოს სამინისტროებში ამ ფუნქციის შემსრულებელი კონკრეტული დეპარტამენტის არარსებობაა. ეს ართულებს მთავრობის ადმინისტრაციის მხრიდან მათთან კომუნიკაციას, ვინაიდან უწევთ სამინისტროს შესაბამისი მიმართულებით მომუშავე თითოეულ დარგობრივ სტრუქტურასთან დაკავშირება. შედარებითი ნაწილიდან გამოიკვეთა, რომ 3 სახელმწიფოში სამინისტროებს აქვთ სპეციალური დეპარტამენტები, რომლებიც სწორედ პოლიტიკის კოორდინაციაზე მუშაობენ. აგრეთვე, მათგან ერთ ქვეყანაში, დასახელებულ ერთეულთან ერთად, არსებობს სამინისტროს უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიცია, რომელიც ასევე კოორდინაციაზეა პასუხისმგებელი. ამგვარად, საქართველოშიც **რეკომენდებულია, ყველა სამინისტროს ჰქონდეს სპეციალური სტრუქტურული ერთეული, რომელიც საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის კოორდინაციას უზრუნველყოფს მთავრობის ადმინისტრაციასთან. მენეჯერის თანამდებობა კი ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების თაობაზე დეპარტამენტებს შორის კოორდინაციას შეუწყობდა ხელს.**

მონიტორინგისა და შეფასების ანგარიშების კონტროლის მექანიზმი

საქართველოში პოლიტიკის დოკუმენტების იმპლემენტაციის ანგარიშების კონტროლის მექანიზმს შეიცავს როგორც მეთოდოლოგიური ჩარჩო, ისე სამოქმედო გეგმაც. ეს გულისხმობს მთავრობის მიერ დამტკიცებული პოლიტიკის დოკუმენტების შესრულების თაობაზე ანგარიშების შესაბამისობის უზრუნველყოფას ამ ჩარჩოსთან. ანგარიშებს სამინისტროები წარმოადგენენ, ხოლო მათ ხარისხს მთავრობის ადმინისტრაცია ამოწმებს. თუმცა, გამოიკვეთა, რომ, რეალურად, ამ პროცესში არაფორმალური კონსულტაციები იმართება მთავრობის ადმინისტრაციასთან.[125]

შესწავლილ სახელმწიფოთა გამოცდილებით ნათელია, რომ ორგანოები, რომლებიც კოორდინირებენ პოლიტიკის გეგმის შემუშავებას და აღსრულებას, აგრეთვე აკონტროლებენ ამ პროცესს. **რეკომენდებულია, რომ შეფასების ანგარიშების კონტროლს მიეცეს ფორმალური ხასიათი და მთავრობის ადმინისტრაციის შეფასება გაიცეს დასკვნის სახით.**

სპეციალური ონლაინ პლატფორმა

საქართველოში სპეციალური ონლაინ პლატფორმა საჯარო კონსულტაციებისთვის არ არსებობს. დაგეგმილია მსგავსი ელექტრონული სისტემის შექმნა, რომელშიც ყველა პოლიტიკის დოკუმენტი იქნება თავმოყრილი.

როგორც გამოიკვეთა, ფინური ვებგვერდი ერთ სივრცეში აქცევს დაინტერესებული პირებისთვის განკუთვნილ საჯარო სერვისებსა და ინფორმაციას. **რეკომენდებულია, საქართველოს მთავრობამ გამოყოს რესურსები გამართული საიტის შესაქმნელად. ონლაინ პლატფორმის არსებობა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს პანდემიასთან ბრძოლის ფონზე.**

---

[123] ინტერვიუ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის წარმომადგენელთან.

[124] არცერთი სამინისტროს დებულება არ ითვალისწინებს ამ თანამდებობას.

[125] ინტერვიუ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტის პოლიტიკის დაგეგმვის სამმართველოს უფროს გიორგი ბობღიაშვილთან.

შეჯამება და რეკომენდაციები

კვლევის შედეგად, პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის ნაწილში შესწავლილი სახელმწიფოების გამოცდილებიდან ყველა საკითხზე ერთგვაროვანი პრაქტიკა არ გამოიკვეთა. ამის მიუხედავად, შესაძლებელი გახდა კარგი მაგალითების იდენტიფიცირება, რომელთა გაზიარება არსებითად გააუმჯობესებდა საქართველოში პოლიტიკის დაგეგმვის ხარისხს. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი ამ მიმართულებით არის საჯარო კონსულტაციების გაძლიერება. ეს ეტაპი მოიცავს არა მხოლოდ გარე პირების ინფორმირებას გეგმების შემუშავების თაობაზე, არამედ მათი ჩართულობის ქმედითი მექანიზმების დამკვიდრებას. ასეთის მაგალითად შეიძლება დასახელდეს მემორანდუმის გაფორმება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან. მსგავსი ფორმალური ღონისძიება მეტ კავშირს უზრუნველყოფს საზოგადოებასა და სამთავრობო სტრუქტურებს შორის.

ჩართულობის ხარისხის გაუმჯობესებას ემსახურება აგრეთვე სპეციალური ონლაინ პლატფორმაც, სადაც შესაძლებელია არა მხოლოდ სტრატეგიული დოკუმენტების გაცნობა, არამედ მათი შემუშავების პროცესში მონაწილეობა და უკუკავშირის მიღებაც.

კოორდინაციის კუთხით კარგი პრაქტიკაა ცენტრალიზებული მიდგომა, თუმცა მნიშვნელოვანია თითოეულ სამინისტროში ერთიანი მაკოორდინირებელი სტრუქტურის არსებობაც, რომელიც გააადვილებს არა მხოლოდ პოლიტიკის შემუშავების პროცესს, არამედ განხორციელების კონტროლსაც (მონიტორინგი/შეფასება). ამავე ნაწილში მნიშვნელოვანია სამინისტროებში უმაღლესი ადმინისტრაციული მენეჯერის თანამდებობაც, რომელიც პირველადი სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობის ერთიან, კოორდინირებულ მართვას უზრუნველყოფს.

სამოქმედო გეგმები შეიცავს მიზნების ფორმულირებასაც. ეს გეგმის მოქმედების დასასრულს გავლენის შეფასების საშუალებას იძლევა.

საბოლოოდ, პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით შემოთავაზებულია შემდეგი რეკომენდაციები:

1. საქართველოს ყველა სამინისტროში უნდა შეიქმნას სტრატეგიული მართვისა და კოორდინაციის ფუნქციის ერთიანი სტრუქტურული ერთეული;
2. სამინისტროების მიერ შემუშავებული პოლიტიკის დოკუმენტების ანგარიშებზე მთავრობის ადმინისტრაცია უნდა გასცემდეს დასკვნებს და არ უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ არაფორმალური კომუნიკაციით;
3. დამკვიდრდეს პოლიტიკის დოკუმენტების განხილვის პრაქტიკა მაღალი ჩართულობის პრინციპის გამოყენებით. კერძოდ, დარგის ექსპერტების, პარტიებისა და ორგანიზაციების მონაწილეობით; სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან კი გაფორმდეს მემორანდუმი კონკრეტული სამოქმედო გეგმების/სტრატეგიების ფარგლებში;
4. შეიქმნას სპეციალური ონლაინ პლატფორმა, რომლის მეშვეობითაც გარეშე პირებს ექნებათ წვდომა განსახილველ პოლიტიკის დოკუმენტებზე, შეეძლებათ მოსაზრებების წარდგენა და მათზე გადაწყვეტილებების მიმღები ორგანოების უკუკავშირის მიღებაც;
5. სამინისტროებში დაემატოს უმაღლესი ადმინისტრაციული მენეჯერის თანამდებობა, რომელიც კოორდინაციას გაუწევს არაპოლიტიკური, ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღებას;
6. სამოქმედო გეგმებში გაჩნდეს მიზნის აღწერილობითი აბზაცი თავისი გავლენის ინდიკატორებით.

საჯარო ფინანსების მართვა

დოკუმენტი მომზადდა ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ ევროკავშირის (EU) მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია IDFI და შესაძლოა, რომ იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

შესავალი

გამართული საჯარო მმართველობა გულისხმობს სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ რესურსების სწორ გადანაწილებას, მათ ეფექტიან მართვას, სახელმწიფო სერვისების დახვეწას და საზოგადოებისთვის მათ დროულ და მარტივ მიწოდებას, მაქსიმალურად ღია მმართველობის დამკვიდრებას მოქალაქეთა ჩართულობის გზით და საჯარო ფინანსების გამჭვირვალე მართვის და ეფექტიანობის გაუმჯობესებას.

2015 წელს გაფორმებული საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება გულისხმობს საქართველოში რიგი რეფორმების განხორციელების აუცილებლობას, მათ შორისაა საჯარო მმართველობის რეფორმა, რომელიც მნიშვნელოვანი წინაპირობაა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის პოლიტიკური და ეკონომიკური ურთიერთობების გაღრმავებისათვის.

საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელება საქართველოში 2015 წელს დაიწყო, რომელიც დაეფუძნა საჯარო მმართველობის რეფორმის 2015-2020 წლების სტრატეგიას (საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020). თავის მხრივ, აღნიშნული სტრატეგიული დოკუმენტი ეყრდნობა OECD/SIGMA-ს მიერ ჩამოყალიბებულ საჯარო მმართველობის რეფორმის პრინციპებს და წარმოადგენს ყოვლისმომცველ ხედვას საჯარო მმართველობის რეფორმასთან დაკავშირებით. ის მიზნად ისახავს საქართველოს საჯარო მმართველობის გაუმჯობესებასა და მის დაახლოებას ევროპული მმართველობის სტანდარტებთან.

საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგია პრიორიტეტად განსაზღვრავს შემდეგ ექვს ძირითად მიმართულებას:

- პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია;
- საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა;
- ანგარიშვალდებულება;
- სახელმწიფო სერვისების მიწოდება;
- საჯარო ფინანსების მართვა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობა.

საჯარო ფინანსების რეფორმა საქართველოში 2004 წლიდან მიმდინარეობს. რეფორმის განსახორციელებლად შესაბამისი აქტივობები და ვალდებულებები გაწერილი იყო რამდენიმე სტრატეგიულ დოკუმენტში, საბოლოოდ კი 2015 წელს საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგიამ ეს კომპონენტიც მოაქცია ერთიანი ქოლგის ქვეშ და კიდევ უფრო მეტი დატვირთვა შესძინა მას როგორც სახელმწიფო მნიშვნელობის რეფორმას.

წინამდებარე დოკუმენტის მიზანია, შეისწავლოს საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში საჯარო ფინანსების მართვის კომპონენტების კარგი პრაქტიკა ევროპულ ქვეყნებში, რის შედეგადაც შესაძლებელი გახდება საქართველოში საჯარო მმართველობის აღნიშნული მიმართულების ფარგლებში საუკეთესო მაგალითებით ხელმძღვანელობა და მათი პრაქტიკაში გამოყენება.

კვლევის მეთოდოლოგია

ანალიზის აღწერა

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე შეირჩა და მიმოხილული იქნა ევროკავშირის[1] რამდენიმე ქვეყანა, მათ შორის, აქცენტი გაკეთდა: პოლონეთზე, ჩეხეთზე, შვედეთზე, ფინეთზე, ავსტრიაზე, ესტონეთზე, ნიდერლანდებზე, ლატვიაზე. კვლევა ეყრდნობა ჩამოთვლილ ქვეყნებში საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულებით საჯარო და ღია წყაროებიდან მოპოვებული ინფორმაციის ანალიზს.

ქვეყნების შერჩევისას ყურადღება გამახვილდა საჯარო ფინანსების მართვის საუკეთესო გამოცდილების კრიტერიუმზე, დამატებით კი ისეთ მახასიათებლებზე, რომლებიც შედარებადი იქნებოდა საქართველოში მიმდინარე საჯარო ფინანსების რეფორმასთან. კერძოდ, იმის გამო, რომ ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ნაწილი საჯარო მმართველობის რეფორმაში არაა გათვალისწინებული (ის ცალკე სექტორულ რეფორმად არის გატანილი), ქვეყნების შერჩევის მთავარი კრიტერიუმი გახდა საქართველოში საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის შემადგენელ მიმართულებებში საუკეთესო პრაქტიკა. ეს მიმართულებებია: **ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა (1), ფისკალური რისკების მართვა (2) და ბიუჯეტის დაგეგმვის გამჭვირვალობა (3).** დამატებით, დოკუმენტი იკვლევს შერჩეულ ქვეყნებში ისეთ საკითხებს, რომლებიც საჯარო ფინანსების მართვის კუთხით საქართველოში ხარვეზებით ხასიათდება და შესაბამისად, ინტერესდება მათი მოწესრიგების კარგი მაგალითებით.

მეთოდები

წინამდებარე კვლევა განხორციელდა შედარებითი ანალიზის მეშვეობით. რაც შეეხება მიმართულებებიდან საუკეთესო გამოცდილების შერჩევის კრიტერიუმს, კვლევა დაეყრდნო საერთაშორისოდ აღიარებულ შეფასების ინდექსებსა და კვლევებს, რომელთა მიხედვით რეიტინგების საშუალებით იდენტიფიცირდება საუკეთესო მაჩვენებლები.

აღსანიშნავია, რომ საშუალოვადიანი დაგეგმვის შეფასებისას ვერ იქნა გათვალისწინებული PEFA-ს შეფასების დოკუმენტები, ვინაიდან ის ეხება ისეთ განვითარებად ქვეყნებს, რომლებიც საქართველოს მსგავსად ცდილობენ რეფორმის დანერგვას და მათი გამოცდილების შესწავლა წინამდებარე დოკუმენტისთვის არ იქნებოდა რელევანტური. რაც შეეხება ბიუჯეტის დაგეგმვის გამჭვირვალობას, კვლევა დაეყრდნო **ღია ბიუჯეტის კვლევის** იმ ნაწილს, რომელიც მოქალაქეთა ჩართულობას აფასებს, ვინაიდან საქართველოს ამ ნაწილში ჯერ კიდევ აქვს გამოწვევები და მის გასაუმჯობესებლად მეტი სამუშაო აქვს გასაწევი. შესაბამისად, წინამდებარე დოკუმენტში ამ საკვანძო საკითხების გასაუმჯობესებლად განხილულია საუკეთესო გამოცდილება შერჩეული ქვეყნებიდან.

[1] კვლევის მიზნებისთვის ანალიზის ფარგლებში ასევე მიმოხილულია გაერთიანებული სამეფოს პრაქტიკა.

საჯარო ფინანსების მართვის მიმოხილვა

საჯარო ფინანსების მართვის (PFM) სისტემა ჩვეულებრივ წლიური ბიუჯეტის ციკლის ნაწილია, რომელიც მიზნად ისახავს, უზრუნველყოს საჯარო ხარჯების კარგად დაგეგმვა, შესრულება, აღრიცხვა/ანგარიშგება და შემოწმება.[2] PFM არის „ინსტრუმენტული“ საშუალება ისეთი ფართო განვითარების მიზნების მისაღწევად, როგორიცაა სახელმწიფოს მშენებლობა, მაკროეკონომიკური სტაბილურობა, რესურსების ეფექტური განაწილება და მომსახურების მიწოდება, ანუ ის არის „მიზანი მიზნის მისაღწევად“.[3] საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიან ინსტიტუტებსა და სისტემებს არსებითი დატვირთვა აქვს სიღარიბის შემცირების და განვითარებისკენ მიმართული ეროვნული პოლიტიკის განხორციელებაში.[4] მნიშვნელოვანია ის როლიც, რომელიც PFM-ს შეუძლია ითამაშოს სუსტი ინსტიტუციური შესაძლებლობების მქონე გარემოში.[5]

PFM-ს მთავარი ფუნქცია ბიუჯეტის შედგენის, შესყიდვების, ფულადი სახსრების და ვალის მენეჯმენტის, ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის გამართული სისტემის უზრუნველყოფაა. მას თანამედროვე ეპოქაში დაემატა კიდევ ერთი დატვირთვაც: ის ეხმარება ეკონომისტებს, აუდიტორებს, ასევე მმართველებს (მთავრობის წევრები, პარლამენტარები) სახელმწიფოს ფისკალური პოლიტიკის შემუშავებაში.[6] გასულ ათწლეულში PFM-ს დეფინიციამ მოიცვა სახელმწიფო რესურსების მართვის ყველა ასპექტი, რესურსების მობილიზაციისა და სესხის მართვის ჩათვლით, არსებული პოლიტიკის გადაწყვეტილებების საშუალო და გრძელვადიანი შედეგების ასახვისა და რისკების მიმართულებით პროგრესული გაფართოების გზით.[7]

საჯარო ფინანსების სფეროში მის ორ ფუნქციას გამოყოფენ: ერთი, რომელიც ფოკუსირებულია პოლიტიკის საკითხებზე, ანუ **"რა უნდა გააკეთოს"** მთავრობამ, და მეორე, რომელიც უფრო მეტად ფოკუსირდება განხორციელების პროცესზე, ანუ **"როგორ უნდა გააკეთოს"**.[8] ამდენად, PFM-ს კავშირი აქვს როგორც პროცესებთან (როგორ მართავენ მთავრობები), ასევე შედეგებთან (მოკლევადიანი, საშუალო და გრძელვადიანი გავლენა ფინანსური ნაკადების შესახებ).

[2] Jens Kromann Kristensen, et al, PEFA, Public Financial Management, and Good Governance, World Bank Group, გვ. 1. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3i3L1F4.

[3] იქვე, გვ. 2.

[4] იქვე, გვ. ix.

[5] იქვე.

[6] იქვე, გვ. 2.

[7] Cangiano, Curristine, and Lazare (2013), in: Jens Kromann Kristensen, et al, PEFA, Public Financial Management, and Good Governance, World Bank Group, გვ. 2, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3i3L1F4.

[8] Allen, Hemming, Potter, 2013, in: Jens Kromann Kristensen, et al, PEFA, Public Financial Management, and Good Governance, World Bank Group, გვ. 2, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3i3L1F4.

საქართველოში საჯარო ფინანსების მართვა

საქართველოში საჯარო ფინანსების რეფორმა, რომელიც 2004 წლიდან დაიწყო, გულისხმობს ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის შემოღებას, საბიუჯეტო პროცესის გაუმჯობესებას, საბიუჯეტო კლასიფიკაციის თანხვედრას საერთაშორისო სტანდარტებთან (GFSM 2001) ყველა დონის ბიუჯეტისათვის და პროგრამულ ბიუჯეტზე გადასვლას. როგორც აღინიშნა, საქართველოში საჯარო ფინანსების მართვა საჯარო მმართველობის ერთიანი რეფორმის ერთ-ერთი კომპონენტია. გარდა მულტისექტორული სტრატეგიისა, PFM სექტორულადაც რეგულირდება ფინანსთა სამინისტროს მიერ დამტკიცებული საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგიით.[9]

წლების განმავლობაში საქართველოში საჯარო ფინანსების რეფორმამ მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია, კერძოდ:

- დამკვიდრდა ფისკალური დისციპლინა და ფისკალური წესები;
- დაიხვეწა პროგრამული ბიუჯეტირების მომზადების პროცესი და მისი ხარისხი;
- ბიუჯეტირების, ხაზინის და სხვა დაკავშირებული სფეროებისათვის ჩამოყალიბებულია და სრულყოფილად ფუნქციონირებს ელექტრონული სისტემები (ePFMS)
- განხორციელებულია საგადასახადო პოლიტიკის ძირეული რეფორმა;
- ფუნქციონირებს საჯარო ფინანსების მართვის საინფორმაციო სისტემა (PFMIS);
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახური გარდაიქმნა ტრადიციული მაკონტროლებელი-ინსპექტირების ფუნქციის განმახორციელებელი ორგანიზაციიდან ახალ, თანამედროვე ინსტიტუტად, რომელიც ფინანსურ, შესაბამისობისა და ეფექტიანობის აუდიტებს საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისად ატარებს;
- მართვის რეფორმის ფარგლებში მოხდა ყველა დონის ბიუჯეტისა (ავტონომიური რესპუბლიკები და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები) და ყველა საბიუჯეტო ორგანიზაციის (მათ შორის სსიპ/ა(ა)იპ-ების) შემოსულობებისა და გადასახდელების მოქცევა ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემაში.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საჯარო მმართველობის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა საჯარო ფინანსების მართვის ნაწილში სრულყოფილად არ ასახავდა იმ პრობლემებს და გამოწვევებს, რაც ამ მიმართულებით არსებობს ქვეყანაში. კერძოდ:

ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (BDD) დოკუმენტი, რომელიც საშუალოვადიანი დაგეგმვის მთავარი ინსტრუმენტია, მისი განხილვის პროცედურების გათვალისწინებით ვერ უზრუნველყოფს **პროგნოზების სიზუსტეს**. იგი იმდენ ცვლილებას ექვემდებარება წლის განმავლობაში, რთულია იმის დადგენა, რამდენად სწორად განისაზღვრა თავიდან პროგნოზები. გარდა

[9] საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგია 2018-2021. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.mof.ge/images/File/strategia/2018/PFMRS-2018-2021-2606-final.pdf.

ამისა, მან უნდა უზრუნველყოს საშუალო ვადიანი დაგეგმვის ფარგლებში **შემოსავლების და ხარჯების გეგმის სანდოობა**; ის უნდა ადგენდეს უმაღლესი სახელმწიფო დაწესებულებებისთვის **ყოველწლიურ ჭერებს** (მათ შორის, ხარჯებისთვის), რომლიდან გადაცდომა არ უნდა აღემატებოდეს 2%-ს.[10] პროგნოზების დადგენის სისუსტეზე მიუთითებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში წლის ბოლოს განხორციელებული ცვლილებები, რომლითაც შემოსავლებისა და ხარჯების მონაცემების მორგება ხდება არსებულ მდგომარეობასთან.[11]

გარდა ამისა, **გეგმა არ შეიცავს სრულად ფისკალურ რისკებს**. იგი მეტწილად ორიენტირებულია სახელმწიფო საწარმოებზე და მისი ყურადღების მიღმაა დარჩენილი ისეთი რისკები, როგორიცაა, მაგალითად, მთავრობის ვალი, საპროცენტო განაკვეთები, მშპ-ს საპროგნოზო მოცულობა, გაცვლითი კურსის ცვლილება, ინფლაცია.[12]

გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ იმ **სახელმწიფო საწარმოების ფინანსები**, რომლებიც ფუნქციურად სახელმწიფო სერვისებს გასცემენ, არ არის მოქცეული ხაზინის ერთიან სისტემაში, რაც საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის შესახებ ერთიანი სრული სურათის შექმნას უშლის ხელს.

მიუხედავად იმისა, რომ საბიუჯეტო დოკუმენტაცია ფართოდ არის ხელმისაწვდომი ღია წყაროებში, მხოლოდ ხელმისაწვდომობის მექანიზმების შემოღება ვერ უზრუნველყოფს საბიუჯეტო პროცესის გამჭვირვალობასა და მოქალაქეთა ჩართულობას. მცირეა იმ პირთა რიცხვი, რომლებიც ბიუჯეტის დაგეგმვაში რეალურად მონაწილეობენ. მოქალაქეთა მონაწილეობის გასაუმჯობესებლად პასუხისმგებელმა ორგანომ ორიენტირი უნდა აიღოს აგრეთვე ფისკალური გამჭვირვალობის გლობალური ინიციატივის (GIFT) პრინციპებზე.[13]

საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულებით ანგარიშვალდებულების მისაღწევად სამოქმედო გეგმას აკლია ისეთი მნიშვნელოვანი კომპონენტი, როგორიცაა დამოუკიდებელი ორგანოების მიერ ბიუჯეტის შესრულებაზე ზედამხედველობა, რაც გათვალისწინებულია ღია ბიუჯეტის კვლევაში ერთ-ერთ რეკომენდაციად.[14]

გეგმა არ შეიცავს არც სახელმწიფო შესყიდვების სეგმენტს. საჯარო მმართველობის რეფორმაში შესყიდვების ნაწილზე განსაკუთრებული ყურადღებაა გამახვილებული OECD/SIGMA-ს ანგარიშებსა და პრინციპებში.[15] იგივე ითქმის საჯარო ფინანსების ხარჯვის შიდა და გარე ზედამხედ-

---

[10] OECD/SIGMA, Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries, May, 2018, გვ. 173-174, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3bsXHRM.

[11] მაგალითად, იხ. „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტი და განმარტებითი ბარათი, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3v8DpEU; აგრეთვე „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტი და განმარტებითი ბარათი, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3v8DpEU.

[12] საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის შესრულების ალტერნატიული ანგარიში, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://idfi.ge/ge/the_final_reports_of_the_alternative_monitoring_of_the_2019_2020_par_action_plan_implementation.

[13] Principles of Public Participation in Fiscal Policies, Global Initiative for Fiscal Transparency, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3oBOoUS, განახლებულია: 21.05.2021.

[14] „Open Budget Survey 2019“, Georgia.

[15] Public financial management, public procurement and external audit, OECD/SIGMA, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3d3T-khc, განახლებულია: 21.05.2021; იხ. აგრეთვე: Methodological Framework of the Principles of Public Administration, May, 2019, OECD/SIGMA, გვ. 218-249. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/326nzhb, განახლებულია: 21.05.2021; აგრეთვე OECD/SIGMA, Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries, May, 2018.

ველობის (აუდიტის) მექანიზმებზე.[16] ამ საკითხების გეგმაში მოქცევა უზრუნველყოფს შესაბამისი პროცედურების გამჭვირვალობას (მათ შორის, კერძო-საჯარო პარტნიორობის (PPP) პროექტების მონაწილეთა შერჩევის პროცედურების დახვეწა, ვადების განსაზღვრა), მოქალაქეთა ჩართულობასა და სანდოობას.[17]

აუცილებელია საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში შემოწმდეს ვალის მენეჯმენტის ხარისხიც.[18] მთლიან შიდა პროდუქტთან ვალის მიმართების 60%-იანი ზღვრის[19] კონტროლის მექანიზმების სამოქმედო გეგმაში მოქცევა და მისი მონიტორინგი საშუალებას მისცემს პასუხისმგებელ ორგანოს, შეამციროს ვალის მაქსიმალურ ზღვართან მიახლოების ტენდენცია.

საჯარო ფინანსების მართვის შეფასების ინსტრუმენტები

საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმა ჩვეულებრივ ხორციელდება საბიუჯეტო პროცესის ფუნქციონირების გაუმჯობესებისთვის. მისი დეფინიცია შეიძლება განისაზღვროს, როგორც „მიზანმიმართული ცვლილებები საბიუჯეტო ინსტიტუტებში, რომლებიც მიზნად ისახავს მათი ხარისხისა და შედეგების გაუმჯობესებას“.[20]

არსებობს რამდენიმე „დიაგნოსტიკური“ საშუალება სახელმწიფო ხარჯების, ფინანსური მენეჯმენტისა და შესყიდვების შესაფასებლად.

ქვემოთ განხილულია სხვადასხვა **საერთაშორისო ინსტიტუტის შეფასებითი ანგარიშები და რეიტინგები**.

- მსოფლიო ბანკის საზოგადოებრივი ხარჯების მიმოხილვა (PER) და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასება (FTE) წარმოადგენს ფართო და ყოვლისმომცველ ინსტრუმენტებს. გარდა ამისა, შექმნილია შეფასების სხვადასხვა მექანიზმი მთავრობათაშორისი და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ, მათ შორის, საერთაშორისო ბიუჯეტის პარტნიორობის (IBP) ღია ბიუჯეტის კვლევა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) საბიუჯეტო პრაქტიკისა და პროცედურების მონაცემთა ბაზა.[21] მნიშვნელოვანია ასევე ფისკალურ პოლიტიკაში მოქალაქეთა ჩართულობის პრინციპები.[22] ზოგიერთი მექანიზმი ფოკუსირებულია საჯარო ფინანსების მართვის ცალკეულ ელემენტებზე ან ინსტიტუტებზე, მაგალითად, მსოფლიო ბანკის ვალის მენეჯმენტის შეფასება (DeMPA) შემუშავებულია ვალის მენეჯმენტისთვის, სავალუტო ფონდის საგადასახადო ადმინისტრაციის შეფასების ინსტრუმე-

[16] Methodological Framework of the Principles of Public Administration, May, 2019, OECD/SIGMA, გვ. 203-218, 253-260.

[17] იქვე, გვ. 207.

[18] იქვე, გვ. 186.

[19] „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

[20] Matt Andrews et al, This is PFM, Working Papers, Center for International Development at Harvard University, გვ. 8, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3vzUI1V.

[21] Jens Kromann Kristensen, et al, PEFA, Public Financial Management, and Good Governance, World Bank Group, გვ. 13. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3i3L1F4.

[22] Global Iniciative and Fiscal Transparency (GIFT), GIFT's Principles, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3fzdUr4.

ნტი (TADAT) - საგადასახადო ადმინისტრირებისთვის, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის საზოგადოებრივი ინვესტიციების მენეჯმენტის შეფასება (PIMA) კი - საჯარო ინვესტიციებისთვის. გარდა ამისა, რისკების შესახებ გადაწყვეტილების მისაღებად ფართოდ გამოიყენება ისეთი საშუალებები, როგორიცაა მსოფლიო ბანკის ქვეყნის პოლიტიკისა და ინსტიტუციური შეფასების (CPIA) ინდიკატორები.[23]

- ინსტრუმენტების რაოდენობის მიუხედავად, PFM-ის შესრულების გასაზომად სულ უფრო ინტენსიურად გამოიყენება სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების შეფასება (PEFA). მას აქვს რამდენიმე უპირატესობა სხვა ჩარჩოებთან შედარებით. იგი არის ყველაზე სრულყოფილი საზომი დღემდე, რომელიც ფარავს ბიუჯეტის მთელ ციკლს ისევე, როგორც სხვა მნიშვნელოვან PFM სფეროებს. ამასთან, ის სტანდარტიზებულია ისე, რომ შეიძლება მრავალჯერადად გამოიყენებოდეს და მოერგოს დროთა განმავლობაში წარმოშობილ ცვლილებებს. იგი ასევე მოიცავს ნარატიულ აღწერას, რომელიც განიხილავს თვისებრივ/ხარისხობრივ ქულას, რაც სრული სურათის წარმოსახვისთვის ავსებს რაოდენობრივ მაჩვენებლებს. გარდა ამისა, PEFA-ს სამდივნო უზრუნველყოფს ხარისხის შენარჩუნებას, რათა მისი სტანდარტები დაცული იყოს ქვეყნებში ნებისმიერ პერიოდში. შედეგად, PEFA-ს გლობალური მასშტაბით ყველაზე მეტი დაფარვა აქვს.[24] დუბლირებისა და ზედმეტი ტრანზაქციული ხარჯების თავიდან ასაცილებლად PEFA შეფასება უნდა იყოს PFM სისტემის მუშაობის შეფასების და მონიტორინგის ძირითადი ინსტრუმენტი. მისი პერიოდულობა სამიდან ხუთ წლამდეა. ვინაიდან PFM რეფორმა განგრძობადი პროცესია, უფრო ხშირი შეფასებები შეიძლება არ იყოს მართებული.[25]

მოქალაქეთა ჩართულობა საბიუჯეტო პროცესში

საჯარო ფინანსების სისტემის შეფასების ერთ-ერთი ინსტრუმენტია ღია ბიუჯეტის კვლევა.[26] ის არის საერთაშორისო ბიუჯეტის პარტნიორობის (IBP) ღია ბიუჯეტის ინიციატივა, გლობალური კვლევისა და ადვოკატირების პროგრამის ნაწილი, რომელიც ხელს უწყობს ბიუჯეტის საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობას და ინკლუზიური და ანგარიშვალდებული საბიუჯეტო სისტემების შემუშავებას. ქვეყნის თითოეულ მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს შესაბამისი ინფორმაცია იმის შესახებ, როგორ გროვდება და იხარჯება საზოგადოებრივი რესურსები, მათ უნდა შეეძლოთ მონაწილეობა მიიღონ ისეთი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაში, რაც გავლენას ახდენს მათ საარსებო წყაროსა და მომავალზე. მისი მიზანია დამოუკიდებელი, კარგად ინფორმირებული საკანონმდებლო ორგანოებისა და აუდიტის ორგანოების მიერ ბიუჯეტის მკაცრი კონტროლის უზრუნველყოფა.[27]

---

[23] Jens Kromann Kristensen, et al, PEFA, Public Financial Management, and Good Governance, World Bank Group, გვ. 13, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3i3L1F4.

[24] იქვე, გვ. 14.

[25] DeMPA, Debt Management Performance Assessment; MAPS, Methodology for Assessing Procurement Systems OECD-DAC. In: Good Practices in Applying the PFM Performance Measurement Framework Guidance for Assessment Planners and Managers ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.pefa.org/resources/good-practices-applying-pefa-framework.

[26] Jens Kromann Kristensen, et al, PEFA, Public Financial Management, and Good Governance, World Bank Group, გვ. 13, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3i3L1F4.

[27] Open Budget Survey, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/about.

არსებობს ღია ბიუჯეტის კვლევის სამი მიმართულება:

გამჭვირვალობა: არის თუ არა სრულყოფილი საბიუჯეტო ინფორმაცია სათანადო/გონივრულ ვადაში მიწოდებული საზოგადოებისთვის ცენტრალური მთავრობის მიერ.

ბიუჯეტის გამჭვირვალობის ქულა (ასევე ცნობილი როგორც ღია ბიუჯეტის ინდექსი) აფასებს ბიუჯეტის რვა ძირითად დოკუმენტზე საზოგადოების ხელმისაწვდომობას, რომლებიც ერთად აწვდიან სრულ ინფორმაციას იმის შესახებ, როგორ იქნა მოზიდული, დაგეგმილი და დახარჯული სახელმწიფო რესურსები საბიუჯეტო წლის განმავლობაში. იმისათვის, რომ დოკუმენტი ჩაითვალოს "საჯაროდ ხელმისაწვდომად", ისინი უნდა გამოქვეყნდეს საჯაროდ, სათანადო ვადებში, რომელიც შეესაბამება კარგ პრაქტიკას და უნდა შეიცავდეს სრულყოფილ და გამოყენებად ინფორმაციას. ქულა მიუთითებს, რამდენად აქვეყნებს ქვეყანა საკმარის მასალას ბიუჯეტის შესახებ ინფორმირებული საზოგადოებრივი განხილვების მხარდასაჭერად.[28]

მონაწილეობა: არსებობს თუ არა საზოგადოებისთვის ფორმალური (გაწერილი) და რეალური შესაძლებლობები, მათ შორის, ყველაზე მოწყვლადი ჯგუფებისთვის, რათა ისინი ჩაერთონ ეროვნულ საბიუჯეტო პროცესებში.

ამ ნაწილში ინდექსი აფასებს, აღმასრულებელი ხელისუფლება, საკანონმდებლო ორგანო და უმაღლესი აუდიტორული დაწესებულება რამდენად ქმნის შესაძლებლობებს საბიუჯეტო პროცესის სხვადასხვა ციკლის განმავლობაში საზოგადოების ჩართულობისთვის.[29]

ზოგადად მიჩნეულია, რომ მხოლოდ გამჭვირვალობა არასაკმარისია მმართველობის გაუმჯობესებისთვის. საზოგადოების მხრიდან ინკლუზიურ მონაწილეობას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ბიუჯეტის მეტ გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული დადებითი შედეგების მისაღებად.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, „ღია ბიუჯეტის კვლევის“ ფარგლებში იმის განსაზღვრაც ხდება, თუ რამდენად სთავაზობს მთავრობა საზოგადოებას საბიუჯეტო პროცესის სხვადასხვა ეტაპზე ჩართვის შესაძლებლობას. კვლევა 18 თანაბარწონიანი ინდიკატორის მეშვეობით აფასებს აღმასრულებელი ხელისუფლების, საკანონმდებლო ორგანოსა და უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტის ამ კუთხით არსებულ პრაქტიკას. აღნიშნული ინდიკატორები „ფისკალური გამჭვირვალობის გლობალური ინიციატივის“ საზოგადოების მონაწილეობისა და ფისკალური პოლიტიკის პრინციპებთან არის შესაბამისობაში და ქვეყნებს 0-დან 100-მდე ქულით აფასებს.

ღია ბიუჯეტის 2019 წლის კვლევის მიხედვით ოფიციალური მონაცემის მიხედვით, საბიუჯეტო პროცესებში საზოგადოების მონაწილეობის კუთხით საქართველოს 28 ქულა (100-დან) აქვს. ყველაზე ნაკლები - 0 ქულა აქვს საზოგადოების ჩართულობას ბიუჯეტის ფორმულირების და დაგეგმვის პროცესში. ანუ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, მიუხედავად სხვადასხვა სამუშაო ჯგუფებისა, ვერ უზრუნველყოფს სრულფასოვან მექანიზმს საზოგადოების ფართო ჩართულობისა სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე.

---

[28] Open Budget Survey.

[29] Open Budget Survey.

შედარებით ქმედითია საკანონმდებლო ორგანოში გადაგზავნილი, უკვე ფორმულირებული ბიუჯეტის განხილვაში ჩართულობის მექანიზმები (56 ქულა). ასევე საქართველოს საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელი აქვს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მხრიდან სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის თუ მიმდინარეობის/შესრულების პროცესის შეფასების კუთხით ჩართულობაშიც (78 ქულა). რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის გეგმის განხორციელების პროცესში ჩართულობას, გამოწვევები დიდია და მაჩვენებელიც შესაბამისად დაბალია - 0 ქულა.

საბიუჯეტო პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობები

ფორმულირება (აღმასრულებელი ხელისუფლება) | *დამტკიცება (საკანონმდებლო ხელისუფლება)* | *განხორციელება (საკანონმდებლო ხელისუფლება)* | *აუდიტი (სახელმწიფო აუდიტის სამსახური)*

მცირე: 0-40; შეზღუდული: 41-60; სათანადო: 61-100

აღნიშნული მაჩვენებლის კონტექსტში მნიშვნელოვანია ევროკავშირის წევრი ქვეყნების პრაქტიკის განხილვა. მაგალითად, 2019 წლის ღია ბიუჯეტის ინდექსის შეფასების მიხედვით პოლონეთს საბიუჯეტო პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის კომპონენტში აქვს 24 ქულა 100-დან. ზოგადად, მსოფლიოს საშუალო მაჩვენებელი 14 ქულაა, ხოლო OECD-ის ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელია 23.

ამ მხრივ, 2019 წლის მონაცემებზე და რეიტინგებზე დაყრდნობით, საქართველოსათვის სამაგალითო არის დიდი ბრიტანეთი. მიუხედავად განსხვავებული და თავისებური საბიუჯეტო მოწყობისა, ჩართულობის კომპონენტში ქვეყანას აქვს მაღალი მაჩვენებელი 61 ქულა 100-დან. ამგვარი მაღალი მაჩვენებლის მიზეზები შეიძლება იყოს დეტალურად შესწავლილი ფინანსთა სამინისტროს მიერ და ქართულ რეალობაში გადმოტანილი.

აქვე, შვედეთის მაჩვენებელი ღია ბიუჯეტის ინდექსის 2019 წლის რეიტინგით არის 19 ქულა 100-დან, რაც გლობალური საშუალო და OECD-ის ქვეყნების საშუალო მაჩვენებლით საკმაოდ კარგი შეფასებაა. აღსანიშნავია, რომ ღია ბიუჯეტის ინდექსის სხვა კომპონენტებში შვედეთს უკეთესი მაჩვენებლები აქვს, ვიდრე ჩართულობის კომპონენტში.

ამდენად, მხოლოდ გამჭვირვალობა არ არის საკმარისი მმართველობის გაუმჯობესებისთვის. ინკლუზიურ საჯარო მონაწილეობას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ბიუჯეტის მეტ გამჭვირვალობაზე დადებითი შედეგების მისაღებად.[30]

[30] Open Budget Survey, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/new-zealand.

ზედამხედველობა: არსებობს თუ არა საზედამხედველო ინსტიტუტები - საკანონმდებლო ორგანო, ეროვნული აუდიტის სამსახური, დამოუკიდებელი ფისკალური დაწესებულებები (ორგანიზაციები) და უზრუნველყოფილია თუ არა მათი გამართულად ფუნქციონირება.[31]

აქ განხილულია როლი, რომელსაც ასრულებენ საკანონმდებლო ორგანოები და უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტები საბიუჯეტო პროცესში და რამდენად შეუძლიათ მათ უზრუნველყონ ბიუჯეტზე მკაცრი ზედამხედველობა. დამოუკიდებელი კვლევითი ფისკალური ინსტიტუტების არსებობისა და პრაქტიკის შესახებ დამატებითი ინფორმაციის შეგროვებაც შესაძლებელია, თუმცა ამ გზით მიღებული შედეგი არ ფასდება ქულით.[32]

ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა (MTBF)

საშუალოვადიანი ბიუჯეტის ჩარჩო (MTBF) არის საბიუჯეტო პროცესის შემადგენელი ღონისძიება, რომელიც აწესებს გარკვეული საშუალოვადიანი ფინანსური ინფორმაციის კონკრეტულ დროში წარდგენის თაობაზე მოთხოვნას, მრავალწლიანი პროგნოზების შედგენის პროცედურებს და შემოსავლებისა და ხარჯების დაგეგმვას, ასევე ხარჯების კონკრეტული ერთი წლის ჰორიზონტს მიღმა განსაზღვრის ვალდებულებებს.[33] MTBF წარმოადგენს მრავალწლიან პერსპექტივაში შემოსავლებისა და ხარჯებისთვის პრიორიტეტების მინიჭების, წარმოდგენის და მართვის ინსტრუმენტს. ასეთი ჩარჩო საშუალებას აძლევს მთავრობებს, განსაზღვრონ მიმდინარე და შემოთავაზებული პოლიტიკის გავლენა რამდენიმე წლის განმავლობაში, მიუთითონ მომავალ საბიუჯეტო პრიორიტეტებზე და საბოლოოდ მიაღწიონ საჯარო ხარჯების უკეთეს კონტროლს.[34]

მოწინავე ეკონომიკის ქვეყნებში MTBF-ის მიღების ძირითადი მოტივაცია იყო მრავალწლიანი ფისკალური დისციპლინის გაძლიერების სურვილი.[35] უმეტეს ქვეყნებში ბიუჯეტი მიზნად ისახავს შემოსავლებისა და ხარჯების წლიური გეგმის მომზადებას, მაგრამ ფისკალური მოვლენების გააზრება ამ შედარებით მოკლე დროის ჰორიზონტის მიღმა მნიშვნელოვანია სწორი არჩევანის გასაკეთებლად. საბიუჯეტო გადაწყვეტილებებს ზოგადად აქვს შედეგები რამდენიმე წლის შემდეგ და პროგნოზები, რომლებიც სავარაუდოდ მოხდება ორ ან სამ წელიწადში, შეიძლება უფრო ადრეულ პერიოდში იყოს რელევანტური. ამის გააზრებამ ბევრ ქვეყანას უბიძგა საშუალოვადიანი ბიუჯეტის ჩარჩოების დანერგვისკენ.[36] მაგალითად, მზარდმა კონსენსუსმა საბიუჯეტო დაგეგმვაზე მრავალწლიანი განზომილების დამატების საჭიროების თაობაზე ბიძგი მისცა ესტონეთსა და საფრანგეთს თავიანთ პრაქტიკაში/საკანონმდებლო ჩარჩოს დონეზე დაენერგათ ახალი MTBF.[37]

---

[31] Open Budget Survey, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/about.

[32] იქვე.

[33] Marco Cangiano, Teresa Curristine, and Michel Lazare (EDITORS), Public Financial Management and Its Emerging Architecture, გვ. 138, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3wMCz13.

[34] იქვე, გვ. 137.

[35] იქვე, გვ. 139.

[36] იქვე, გვ. 137.

[37] Monika Sherwood, Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States, European Commission, DISCUSSION PAPER 021 | DECEMBER 2015, გვ. 21, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3tOMLEd.

MTBF მნიშვნელოვნად განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით მათი განსხვავებული მახასიათებლების გათვალისწინებით. ესენია: 1) პოლიტიკური წყობა; 2) დაგეგმვის ჰორიზონტი; 3) დაფარვა; 4) დეტალების გაწერის დონე; 5) მიზნების ფორმულირება; 6) გარკვეული საკითხების გამორიცხვა, 7) გადაზიდვის ღონისძიებები და 8) სავალდებულო ხასიათი.[38]

როგორც წესი, საშუალოვადიან ფისკალურ გეგმას იღებს მთავრობა. ზოგიერთ შემთხვევაში იგი უგზავნის მას საკანონმდებლო ორგანოს განსახილველად. ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმრავლესობაში მთავრობა იღებს საშუალოვადიან ფისკალურ გეგმას და აგზავნის პარლამენტში განსახილველად, თუმცა, ის არ საჭიროებს პარლამენტის მიერ მის დამტკიცებას.[39] ამის მიუხედავად, არსებობს ქვეყნების ჯგუფი (ავსტრია, ჩეხეთი, საფრანგეთი, საბერძნეთი, ლატვია, ლიეტუვა, ლუქსემბურგი, რუმინეთი, სლოვენია, შვედეთი და გაერთიანებული სამეფო), სადაც პარლამენტის მიერ დოკუმენტის დამტკიცება საჭიროა.[40]

ევროკავშირის ფისკალური მმართველობის ჩარჩომ დაადგინა მინიმუმი MTBF-ის დროის მონაკვეთთან დაკავშირებით. კერძოდ, საბიუჯეტო ჩარჩოების დირექტივა ავალდებულებს წევრ სახელმწიფოებს შეიმუშაონ MTBF, რომელიც უზრუნველყოფს ფისკალური დაგეგმვის ჰორიზონტის მიღებას მინიმუმ სამი წლის განმავლობაში. ევროკავშირის მასშტაბით ამ კონკრეტული ასპექტის განხილვის შედეგად, როგორც ჩანს, ქვეყნისთვის სპეციფიკური MTBF-ების აბსოლუტური უმრავლესობა მოიცავს სამწლიან პერიოდს, ანუ t + 1-დან t + 3-მდე (t არის დასაგეგმი წელი). გარდა ამისა, საკმაოდ ბევრ წევრ ქვეყანაში საბიუჯეტო ორგანოები ვალდებულნი არიან წარმოადგინონ გეგმები შემდეგი ოთხი წლისთვის (ავსტრია, დანია, ესტონეთი, ფინეთი, გერმანია, საბერძნეთი, იტალია, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები და პორტუგალია).[41] ფინეთში გამოყენებული MTBF განისაზღვრება ფიქსირებულად ოთხი წლის ვადით.

საშუალოვადიანი დაგეგმვის დოკუმენტების უმეტესობა მზადდება მოძრავი წესით, რომლის მიხედვითაც ყოველწლიურად ემატება ახალი მომდევნო წელი. ამასთან, ზოგიერთ შემთხვევაში (ფინეთი, ნიდერლანდები და გაერთიანებული სამეფო) დაგეგმვის დოკუმენტები მოიცავს განსაზღვრულ ვადას საბიუჯეტო წლის მიღმა და მათზე არ ვრცელდება მოძრავი რეჟიმი. ეს დრო ჩვეულებრივ ემთხვევა არჩეული მთავრობის უფლებამოსილების ვადას რაც, როგორც წესი, უკავშირდება პოლიტიკოსების მეტ ამბიციას, დაიცვან ის ფისკალური გეგმები, რისთვისაც მათ აიღეს პოლიტიკური პასუხისმგებლობა.[42]

ფინეთმა, ნიდერლანდებმა და შვედეთმა საშუალოვადიანი პერსპექტივა ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში 1990-იანი წლების შუა პერიოდში შეიტანეს. ფინეთსა და შვედეთში ეს მოხდა მძიმე ეკონომიკური და ფინანსური კრიზისის საპასუხოდ, რამაც MTBF-ის დანერგვის მეტი მოტივაცია წარმოშვა, რადგან გაძლიერებული ფისკალური დისციპლინის სარგებელი კიდევ უფრო აშკარა გახდა და გაჩნდა მათი მიღების დიდი პოლიტიკური სურვილი. ნიდერლანდებში ბიუჯეტის ერთ წელზე დაგეგმვის ჰორიზონტის გასაზრდელად მთავარი მოტივაცია იყო იმის გაცნობიერება, რომ ხარჯები იზრდებოდა არამდგრადი ტემპით და რომ გადასახადების შემცირება შესაძლებელი იყო მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მოხდებოდა ხარჯების ზრდა.[43]

[38] იქვე.
[39] იქვე, გვ. 13.
[40] იქვე, გვ. 22.
[41] იქვე, გვ. 23.
[42] იქვე.
[43] იქვე, გვ. 21.

საჯაღებუღო ჭერები (BINDING CEILINGS)

ბიუჯეტი წარმოადგენს სახელმწიფო ეკონომიკისა და ფინანსური მმართველობის გეგმას. ევროკავშირის ქვეყნებში მისი დაგეგმვა იწყება გაზაფხულზე მთავრობის გენერალური ფისკალური გეგმის შემუშავებით, რომელსაც ის ემყარება. წინადადება ბიუჯეტის წარდგენის შესახებ თანხმდება აგვისტოში სამთავრობო განხილვების შედეგად. პარლამენტი კი მომავალი საბიუჯეტო წლის ბიუჯეტს ამტკიცებს წინა საბიუჯეტო წლის დასრულებამდე.[44]

ხარჯების გაწერა ანუ ჭერი გამოყენებულია თითოეული მხარჯავი დაწესებულებისთვის ხელმისაწვდომი დაფინანსების მაქსიმალური ოდენობის ან მომავალი ბიუჯეტის კონკრეტული მიზნების დასახასიათებლად.[45]

საპარლამენტო ვადის დასაწყისში მთავრობა იღებს ჩარჩო დოკუმენტს, ანუ ბიუჯეტის ხარჯვის ჭერს და პროცედურულ წესებს. საპარლამენტო ვადის ხარჯვის ლიმიტები განსაზღვრავს ხარჯების პოლიტიკას მთელი ოთხი წლისთვის. ეს შეზღუდვები ასახულია მთავრობის პირველ გენერალურ ფისკალურ გეგმაში. ყოველწლიურად მარტ – აპრილში მთავრობა გადახედავს საბიუჯეტო სახსრების განაწილების გენერალურ ფისკალურ გეგმაში მითითებულ ჩარჩოს და აახლებს მას ხარჯების დონის, ფასების და ხარჯების სტრუქტურის ცვლილების მიზნით, ხარჯვის ლიმიტების ფარგლებში.[46]

შვედეთმა და ფინეთმა ყურადღება გაამახვილეს ცენტრალური მთავრობისთვის ხარჯების გლობალური ჭერის დადგენაზე. ნიდერლანდებში ცენტრალური მთავრობისთვის დანახარჯების ჭერის პარალელურად არსებობს ცალკე ზღვრები სოციალური დაცვის სისტემისთვის და ჯანმრთელობის დაცვის სისტემისთვის.[47]

შვედეთი და ფინეთი სხვა გამოსავალს იყენებენ გაუთვალისწინებელი მოვლენების მოსაგვარებლად, რადგან ისინი უზრუნველყოფენ დამატებით უსაფრთხოების გარანტიას ბიუჯეტის ზღვრის სახით. ვინაიდან არაპროგნოზირებადობა იზრდება დროის ჰორიზონტის ხანგრძლივობასთან ერთად, უფრო მცირე ზღვრები განისაზღვრება მიმდინარე საბიუჯეტო წლებთან ახლოს მყოფი წლისთვის, ხოლო შემდეგი წლებისთვის ნებადართულია უფრო დიდი ზღვრები. მაგალითად, შვედეთში საბიუჯეტო ზღვარი შეადგენს t წლის პროგნოზირებული ხარჯებისთვის 1% -ს, 1,5%-ია t + 1 წლისთვის, 2% - t + 2 წლისთვის და 3% - t + 3 წლისთვის. ასეთი საბიუჯეტო ზღვარი გარკვეულწილად მოქნილობას ანიჭებს ჩარჩოს. ამასთან, მნიშვნელოვანია ხაზგასმით აღნიშნოს, რომ შერჩეული მარჟის ზომა უნდა დარჩეს შედარებით მოკრძალებული, რადგან წინააღმდეგ შემთხვევაში ჩარჩოს სიმკაცრემ შეიძლება პროტესტი გამოიწვიოს.[48]

---

[44] Spending limits in central government finances and the budget, Ministry of Finance, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://vm.fi/en/spending-limits-in-central-government-finances-and-the-budget.

[45] Matt Andrews et al, This is PFM, Working Papers, Center for International Development at Harvard University, გვ. 2-3, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3vzUI1V.

[46] Spending limits in central government finances and the budget, Ministry of Finance, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://vm.fi/en/spending-limits-in-central-government-finances-and-the-budget.

[47] Monika Sherwood, Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States, European Commission, DISCUSSION PAPER 021 | DECEMBER 2015, გვ. 24, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3tOMLEd.

[48] იქვე, გვ. 27.

ფინეთში ცენტრალური მთავრობისთვის ხარჯების ჭერი განისაზღვრება არსებული სიტუაციის გათვალისწინებით, შემდეგ კი ხდება მათი მორგება ინფლაციის დონესთან და, ძირითადად, მათში რაიმე სხვა გადასინჯვა არ არის გათვალისწინებული. ანალოგიურად, ნიდერლანდების ჩარჩო, რომელსაც ეყრდნობა ცენტრალური მთავრობის ხარჯების ჭერი, როგორც წესი, არანაირ ცვლილებას არ განიცდის. შვედეთში ჭერები ყოველწლიურად რეგულირდება ინფლაციისთვის, ყოველთვის არსებობს ჭერის გაზრდის შესაძლებლობა, მაგრამ წინასწარ უნდა დადგინდეს მათი დაფინანსების წყარო. მისი გამკაცრება შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობის დეფიციტი აღემატება საგანგაშო ზღვარს, ანუ როდესაც დეფიციტი ერთ პროცენტულ პუნქტზე მეტია, ვიდრე მთავრობის უფლებამოსილების ვადის დასაწყისში იყო.[49]

ავსტრიისა და ლატვიის ჩარჩოს მიხედვით, დადგენილი ხარჯების ჭერი სავალდებულოა, მაგრამ კანონმდებლობა მოიცავს ხარჯების კატეგორიების ჩამონათვალს, რომლებიც ყოველწლიურად უნდა იყოს მორგებული ახალ პროგნოზებზე. ესენია: სოციალური უზრუნველყოფის შეღავათები, ხარჯები, რომლებიც დაფინანსებულია იმ საფასურებით, რომლებიც მომსახურებებისთვისაა დაწესებული, ასევე სხვა საკუთარ შემოსავლებთან, სასამართლო გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებული ხარჯები, ევროკავშირის სახსრებით მხარდაჭერილი პროექტების თანადაფინანსებით დასაფარი ხარჯები და ა.შ. ამ ტიპის გადაწყვეტამ გარკვეულწილად მოქნილობა და გამჭვირვალობა შემოიტანა მისი სანდოობისთვის საფრთხის შექმნის გარეშე. ამასთან, მნიშვნელოვანია, ასეთი ჩამონათვალის აბსოლუტურ სიზუსტემდე შენარჩუნება და იმის უზრუნველყოფა, რომ ჭერის დაცვის ვალდებულების გამონაკლისებიდან გამოირიცხოს ის საკითხები, რომლებიც აშკარად არ ემსახურება მრავალწლიან დაგეგმვას. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეიძლება შეიქმნას ხარჯების შემადგენლობის დამახინჯების საფრთხე, რაც შესაძლოა ეკონომიკური ზრდისთვის საჭირო ხარჯებისთვის საზიანო აღმოჩნდეს.[50]

წინა წლის ასიგნებების გადატანა შემდეგ წლებში

არსებობს დამაჯერებელი არგუმენტები, რომლითაც სამთავრობო ერთეულებს უნდა მიეცეთ უფლება, გამოიყენონ დაუხარჯავი ასიგნებები მომდევნო საბიუჯეტო წელს ან მომდევნო წლებში. ეს გადაწყვეტილება ეხება ფენომენს, რომელიც საყოველთაოდ ცნობილია როგორც "დეკემბრის ცხელება", როდესაც საბიუჯეტო წლის ბოლოს სამინისტროები ცდილობენ დახარჯონ დარჩენილი თანხები შემდეგ წელს მათი დაკარგვის შიშით რაც, თავის მხრივ, ამახინჯებს ჭეშმარიტი საჭიროებების სურათს და მომავალში უფრო რთულდება ხარჯების შემცირება.

მართლაც, ევროკავშირის ზოგიერთ წევრ ქვეყანაში ნებადართულია დაუხარჯავი ასიგნებების გადატანა შემდეგ საბიუჯეტო წელს, მაგრამ ისევე როგორც MTBF-ს სხვა ასპექტებში, ქვეყნებში ამ საკითხის საკმაოდ განსხვავებული გადაწყვეტაა. მაგალითად, ესტონეთში სახელმწიფო ბიუჯეტის აქტი საშუალებას აძლევს სამთავრობო ორგანიზაციებს გამოუყენებელი რესურსების

[49] იქვე, გვ. 30.

[50] იქვე.

ნაწილის ერთი წლიური ბიუჯეტიდან მომავალი წლის ბიუჯეტში გადაიტანოს, მაგრამ იგი ადგენს ამგვარი გადატანის ლიმიტს - მთლიანი ხარჯების 3%-ს, გარდა საინვესტიციო პროექტებისა და ევროკავშირის მიერ ნაწილობრივ დაფინანსებული პროექტებისა, რომელთათვისაც ყველა გამოუყენებელი თანხის გადატანა შეიძლება შემდეგ წელს.[51]

ამის საპირისპიროდ, ავსტრია იყენებს ნაკლებად შემზღუდველ ჩარჩოს, რომლის მიხედვით სამინისტროებს აქვთ თავისუფლება, შექმნან შეუზღუდავი რეზერვები ნებისმიერი დაუხარჯავი ასიგნებებისგან წლის ბოლოს, რაც ხელს შეუწყობს რესურსების უფრო ეფექტიან გამოყენებას. ავსტრიული MTBF-ის თანახმად, ცენტრალური მთავრობის ხარჯებისათვის დადგენილი ჭერი წარმოსახვითად იზრდება შესაბამის თავში გათვალისწინებული რეზერვების მოცულობით. ანუ, ჭერი დაცულად ითვლება მაშინაც კი, თუ მას გადააჭარბეს იმ პირობით, რომ გადაჭარბების ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს მოცემულ თავში არსებულ რეზერვებს. ვინაიდან ამ რეზერვების დაგროვება თეორიულად შეუზღუდავია, დროთა განმავლობაში ისინი, მათი მნიშვნელოვანი ზომის გამო, საფრთხეს წარმოადგენენ სავალდებულო ჭერისთვის.[52]

მოწინავე ეკონომიკის მასშტაბით შესაძლებელია განისაზღვროს საშუალოვადიანი ბიუჯეტის დაგეგმვის სამი ფართო მიდგომა. ევროკავშირის წევრ **ექვს ქვეყანას საერთოდ არ აქვს MTBF**. რამდენიმეწლიანი ბიუჯეტის ხარჯებისა და შემოსავლების შეფასება არ არის წარმოდგენილი ისე, როგორც ამას ერთწლიანი ბიუჯეტის შემთხვევაში აკეთებენ. ამ ქვეყნებს შეუძლიათ შეადგინონ საერთო (აგრეგირებული) ფისკალური ან საბიუჯეტო პროგნოზები, თუმცა, ეს დოკუმენტები არ წარმოადგენს საბიუჯეტო დოკუმენტაციის შემადგენელ ნაწილს და არც ბიუჯეტის მომზადების წინასწარ ჩარჩოს. **MTBF-ს თავის პრაქტიკაში ფართოდ 11 ქვეყანა იყენებს.** წლიურ ბიუჯეტში წარმოდგენილი მრავალწლიანი ხარჯებისა და შემოსავლების შეფასებები მიზნად ისახავს მიმდინარე პოლიტიკისა და გადაწყვეტილებების სამომავლო ხარჯების ასახვას, მაგრამ არ ემსახურება სამომავლო პოლიტიკისა და გადაწყვეტილებების სავალდებულო ხასიათს. ეს შემოსავლისა და ხარჯების საშუალოვადიანი შეფასებები გადაიტანება ყოველწლიურად, წინა წელს წარმოდგენილი შეფასებების შეჯერების გარეშე.[53] ევროკავშირის წევრ **შვიდ ქვეყანას აქვს სავალდებულო MTBF.** წლიურ ბიუჯეტში წარმოდგენილი მრავალწლიანი ხარჯებისა და შემოსავლების შეფასებები მიზნად ისახავს როგორც მიმდინარე პოლიტიკის სამომავლო ხარჯების ასახვას, ისე სამომავლო ცვლილებების სავალდებულო ხასიათს. თუმცა, როგორც აღინიშნა, საშუალოვადიანი ვალდებულებების პოლიტიკის გადასინჯვის ხასიათი, კატეგორიზაცია, დეტალების დონე, დაფარვა და სიხშირე მნიშვნელოვნად განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით. ავსტრიის, ფინეთის, ნიდერლანდებისა და შვედეთის მიერ ამჟამად გამოყენებული ფიქსირებული საერთო ჭერის მიდგომა ადგენს ორი ან მეტი წლის განმავლობაში ცენტრალური მთავრობის ხარჯების სავალდებულო ზღვარს და ამ პერიოდის განმავლობაში არ სწორდება. იმის გათვალისწინებით, რომ უპირატესობა ენიჭება მთლიანი ჭერის დაცვას, ეს მოდელები არ აწესებს სავალდებულო

[51] იქვე, გვ. 28.

[52] იქვე.

[53] EDITORS Marco Cangiano, Teresa Curristine, and Michel Lazare, Public Financial Management and Its Emerging Architecture, გვ. 143, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3wMCz13.

მრავალწლიან ლიმიტებს ხარჯების კატეგორიებზე საერთო ჭერის ფარგლებში, მაგრამ ამის გადაწყვეტის დისკრეციას უტოვებენ წლიური ბიუჯეტის პროცესს. ამ ტიპის მოდელი ხასიათდება შედარებით სრულყოფილი (მრავლისმომცველი) ხასიათით და კონტროლის უფრო მაღალი ხარისხით საერთო/აგრეგირებულ დონეზე, მაგრამ ინარჩუნებს მეტ მოქნილობას იმისთვის, რომ შემდგომ გადასინჯოს და გადაანაწილოს ხარჯები.[54]

ფინეთში ბიუჯეტის ჩარჩოების მსგავსი მექანიზმია - ბიუჯეტის ჭერის დადგენა მთავრობის ფუნქციონირების ვადით, თავად მთავრობის მიერ, თითოეული დარგობრივი სექტორისთვის ცალცალკე, რაც მიანიშნებს წლიური ბიუჯეტის უკეთეს პროგნოზირებაზე. ასიგნებების 4/5 შემოიფარგლება მთავრობის არსებობის ვადით, მაგრამ მათი მორგება ხდება ყოველი წლისთვის. ბიუჯეტის ჭერი ემყარება მთავრობის გენერალურ ფისკალურ გეგმას, რომელიც მოიცავს მთელ სახელმწიფო ფინანსებს, ასევე მუნიციპალიტეტებს, საპენსიო სისტემას და სოციალური დაცვის ფონდებს. ეს არის ახალი საკოორდინაციო ინსტრუმენტი ცენტრალური მთავრობის ფინანსებში, რომელიც გამოიყენება 2014 წლიდან.[55]

ფინეთში, მთავრობა ოთხი წლის ვადის დასაწყისში მის სამთავრობო პროგრამაში წყვეტს საბიუჯეტო ხარჯების სავალდებულო ჭერის თაობაზე მთელი ვადისთვის.[56] ფინეთსა და შვედეთს კიდევ უფრო მკაცრი (შემზღუდველი) რეჟიმები აქვთ, რომლებიც მოითხოვს მრავალწლიანი ხარჯვითი ვალდებულებების პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის ნაწილად დამტკიცებას.[57]

სავალდებულო MTBF-პრაქტიკა რჩება ყველაზე გავრცელებულ მოდელად, მოწინავე ეკონომიკის მზარდი რაოდენობა უფრო სავალდებულო მიდგომებს იყენებს.[58] MTBF-ის სხვა სავალდებულო მოდელები მიღებულ იქნა ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში: ნიდერლანდებში 1994 წელს, შვედეთში 1997 წელს, ფინეთში 2003 წელს, საფრანგეთში 2008 წელს, ხოლო ავსტრიაში 2009 წელს.[59]

გარდა ზემოთ ჩამოთვლილი ქვეყნებისა, საქართველოს კონტექსტში შესადარებლად მეტად საინტერესო შესაძლოა იყოს პოლონეთისა და ჩეხეთში არსებული საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა და მოწყობა, რადგან მეტ-ნაკლებად აღნიშნული ქვეყნების მიერ საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმისკენ განვლილი გზა მსგავსია საქართველოში მიმდინარე რეფორმისა.

პოლონეთი აცნობიერებს, რომ საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის გასაუმჯობესებლად მნიშვნელოვანია შედეგებზე ორიენტირებული მართვის სტრატეგიების გამოყენება. ეს კი შეიძ-

---

[54] Marco Cangiano, Teresa Curristine, and Michel Lazare (EDITORS), Public Financial Management and Its Emerging Architecture, გვ. 144, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3wMCz13.

[55] Public administration characteristics and performance in EU28, Finland, გვ. 299-300, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/2S05y2q.

[56] See Finland, Ministry of Finance (2011) for a discussion of the Finnish budget system, გვ. 155.

[57] Marco Cangiano, Teresa Curristine, and Michel Lazare (EDITORS), Public Financial Management and Its Emerging Architecture გვ. 160, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://bit.ly/3wMCz13.

[58] იქვე, გვ. 145.

[59] იქვე.

ლება მიღწეულ იქნას შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მეშვეობით. ამჟამად პოლონეთში ბიუჯეტის შედგენის ტრადიციული პროცესით რეგულირდება სახელმწიფო შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტის მომზადება. აღნიშნული უზრუნველყოფს საბიუჯეტო პროცესის გამჭვირვალობასა და ეფექტიანობას. ქვეყანაში ფისკალური პოლიტიკის მიზნებია სახელმწიფო ფინანსების მდგრადობის შენარჩუნება და ინკლუზიური ზრდის მხარდაჭერა. ეს საჭიროებს ეტაპობრივ პროგრესს საშუალოვადიანი საბიუჯეტო მიზნის მიღწევის კუთხით.[60] ქვეყანაში დადგენილია სახელმწიფო ხარჯვის წესი, რომელიც ფარავს პოლონეთის მთავრობის თითქმის მთელ ნაწილს. წესი ძალაში შევიდა 2013 წელს და პირველად იქნა გამოყენებული 2015 წლის ბიუჯეტის მომზადების პროცესში. საბიუჯეტო ხარჯვის წესის მიზანი არის სახელმწიფო ფინანსების სტაბილურობის ხელშეწყობა და საშუალოვადიან პერიოდში საშუალოვადიანი საბიუჯეტო მიზნების დონეზე მთავრობის ბალანსის შენარჩუნება. ვალის მართვის ძველი წესისგან განსხვავებით, ხარჯვის ახალი წესი შეზღუდვებს სახელმწიფო ფინანსებზე აწესებს ყოველწლიურად. პოლონეთში სახელმწიფო ბიუჯეტის პროცესისთვის წლიური სავალდებულო ჭერი დგინდება ბიუჯეტის ნაწილების დონეზე, მაგრამ MTBF რეფორმა ითვალისწინებს, რომ სავალდებულო ჭერი განისაზღვროს დაახლოებით 20 ახალ ხარჯვის სფეროზეც.

ჩეხეთმა საბიუჯეტო მართვის მიმართულებით მნიშვნელოვანი პროგრესი განიცადა 2008 წლის მსოფლიო ფინანსური კრიზისის დასრულების შემდეგ. მთავრობამ მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური ცვლილებები განახორციელა საბიუჯეტო ჩარჩოში ფისკალური პოზიციების გაუმჯობესების მიზნით. მნიშვნელოვანი ცვლილებები და რეფორმები გულისხმობდა შემდეგს:

- **ზემოდან-ქვემოთ ბიუჯეტირება** - საწყის ეტაპზე შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება ნებაყოფლობით დანერგა ცენტრალურმა მთავრობამ;
- **ბიუჯეტის დამტკიცების პროცედურები** - სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცების პროცესი სრულად მოერგო ევროკავშირის სტანდარტებსა და კანონმდებლობით განსაზღვრულ წესებს;
- საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ფარგლებში ყველა დონის ბიუჯეტის (ავტონომიური რესპუბლიკები და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები) და ყველა საბიუჯეტო ორგანიზაციის (მათ შორის სსიპ/ა(ა)იპ-ების) შემოსულობები და გადასახდელები მოექცა **ხაზინის ერთიანი ანგარიშის** სისტემაში.

ჩეხეთის მთავრობა უზრუნველყოფს ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართვას ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე და ხელს უწყობს საბიუჯეტო პროცესის მაქსიმალურ ინკლუზიურობას სხვადასხვა მეთოდით, მათ შორის, სპეციალური კომისიებისა და საბჭოების მექანიზმის გამოყენებით. მაგალითად, ეროვნული საბიუჯეტო საბჭო აფასებს მთავრობის დაგეგმილი თუ განხორციელებული ღონისძიებების ფისკალურ გავლენას და ამზადებს სახელმწიფო ფინანსების გრძელვადიანი მდგრადობის შესახებ ანგარიშს.

ამდენად, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველომ გაითვალისწინოს ევროკავშირის ქვეყნებში საჯარო ფინანსების მართვის კარგი გამოცდილება, განსაკუთრებით კი სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის გამჭვირვალობისა და ღიაობის მიმართულებით.

---

[60] Republic of Poland Developing a Medium-Term Budget Framework, გვ. 19, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/06/27/Republic-of-Poland-Technical-Assistance-Report-Developing-a-Medium-Term-Budget-Framework-45005.

შეჯამება

ეფექტიანი საჯარო მმართველობის უმნიშვნელოვანესი კომპონენტია გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული საჯარო ფინანსების მართვა.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ფარგლებში ბოლო წლების განმავლობაში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა და პროგრესიც სახეზეა, რომელიც სხვადასხვა რეიტინგსა თუ ინდექსში გამოიხატება, მნიშვნელოვანი ცვლილებების საჭიროება ჯერ კიდევ დგას დღის წესრიგში. აუცილებელია, რომ რეალიზება მოხდეს იმ გეგმებისა, რომელიც ორიენტირებულია საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში არსებული პრაქტიკის გაუმჯობესებისა და საერთაშორისო სტანდარტებთან მათ მიახლოებაზე.

წინამდებარე კვლევიდან კიდევ ერთხელ დადასტურდა, რომ ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (BDD) დოკუმენტი, რომელიც საშუალოვადიანი დაგეგმვის მთავარი ინსტრუმენტია, მისი განხილვის პროცედურების გათვალისწინებით ვერ უზრუნველყოფს რამდენიმე მნიშვნელოვანი კომპონენტის ეფექტიანობას. მაგალითად, ასეთია **პროგნოზების სიზუსტე**, რომელიც იმდენ ცვლილებას ექვემდებარება წლის განმავლობაში, რთულია იმის დადგენა, რამდენად სწორად განისაზღვრა თავიდან პროგნოზები. გარდა ამისა, **გეგმა არ შეიცავს სრულად ფისკალურ რისკებს**. იგი მეტწილად ორიენტირებულია სახელმწიფო საწარმოებზე და მისი ყურადღების მიღმაა დარჩენილი ისეთი რისკები, როგორიცაა, მაგალითად, მთავრობის ვალი, საპროცენტო განაკვეთები, მშპ-ს საპროგნოზო მოცულობა, გაცვლითი კურსის ცვლილება, ინფლაცია.

ასევე მნიშვნელოვანია, რომ იმ **სახელმწიფო საწარმოების ფინანსები**, რომლებიც ფუნქციურად სახელმწიფო სერვისებს გასცემენ, არ არის მოქცეული ხაზინის ერთიან სისტემაში, რაც საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის შესახებ ერთიანი სრული სურათის შექმნას უშლის ხელს.

მიუხედავად იმისა, რომ საბიუჯეტო დოკუმენტაცია ფართოდ არის ხელმისაწვდომი ღია წყაროებში, მხოლოდ ხელმისაწვდომობის მექანიზმების შემოღება ვერ უზრუნველყოფს საბიუჯეტო პროცესის გამჭვირვალობასა და მოქალაქეთა ჩართულობას. მცირეა იმ პირთა რიცხვი, რომლებიც ბიუჯეტის დაგეგმვაში რეალურად მონაწილეობენ. ასევე მნიშვნელოვანი გამოწვევაა ბიუჯეტის განხორციელების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის მხრივ არსებული არასახარბიელო მაჩვენებლები.

კვლევაში განხილული ევროკავშირის წევრი რამდენიმე ქვეყნის მაგალითზე შესაძლებელია კარგი პრაქტიკის მაგალითების ქართულ რეალობაში გადმოტანა და გათვალისწინება ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში, კონკრეტულად კი შემდეგი სამი მიმართულებით:

- ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა
- ფისკალური რისკების მართვა
- ბიუჯეტის დაგეგმვის გამჭვირვალობა

ამდენად, არსებული საჭიროებების ასახვისა და მომავლის დღის წინასწარ განჭვრეტის უნარი უნდა გახდეს საჯარო სექტორის მუდმივი მახასიათებელი საქართველოში. ამისთვის საჭიროა საჯარო მმართველობა ემყარებოდეს ისეთ საფუძვლებს, როგორიცაა ეთიკურობა, ეფექტურობა, ეფექტიანობა, ღია და ანგარიშვალდებული მმართველობა.[61]

რეკომენდაციები

საქართველოში მიმდინარე საჯარო მმართველობის რეფორმის უმნიშვნელოვანესი კომპონენტის, საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ეფექტიანობის გასაუმჯობესებლად მნიშვნელოვანი იქნება შემდეგი რეკომენდაციების გათვალისწინება:

1. საბიუჯეტო პროცესში ბიუჯეტის ფორმულირების ეტაპზევე უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი საზოგადოების ჩართულობა და პროცესის მაქსიმალური ინკლუზიურობა.

2. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს უნდა დაემატოს ინფორმაცია ფისკალური რისკების შესახებ. მაგალითად, ინფორმაცია სახელმწიფო საწარმოებისთვის გადაცემულ ტრანსფერებზე, მათ კვაზი-ფისკალურ საქმიანობასა და საბიუჯეტო წლის საგადასახადო დანახარჯებზე.

3. მოქალაქეთა მონაწილეობის გასაუმჯობესებლად პასუხისმგებელმა ორგანომ ორიენტირი უნდა აიღოს აგრეთვე ფისკალური გამჭვირვალობის გლობალური ინიციატივის (GIFT) პრინციპებზე.

4. უნდა დაინერგოს საპილოტე მექანიზმები სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმულირების და ბიუჯეტის შესრულების მონიტორინგის დროს საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად.

5. საბიუჯეტო პროცესში აქტიურად უნდა ჩაერთოს საზოგადოების ყველაზე მოწყვლადი და ნაკლებად წარმოდგენილი ჯგუფები პირდაპირი გზით ან მათი ინტერესების წარმომადგენელი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მეშვეობით.

6. ბიუჯეტის ექვსი თვის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილი უნდა იყოს მიმდინარე წლის ბოლომდე მოსალოდნელი შემოსავლების შესახებ განახლებული მონაცემები და მათი შედარება თავდაპირველ პროგნოზებთან.

7. მოქალაქის საბიუჯეტო გზამკვლევის შემუშავებისას საზოგადოების ჩართულობა უკეთ უნდა იყოს უზრუნველყოფილი.

8. BDD დოკუმენტი გახდეს უფრო ზუსტი პროგნოზების ნაწილში და სწორად დაგეგმილი პროცესის შედეგად მინიმუმამდე შემცირდეს ბიუჯეტის კანონში ცვლილებების საჭიროებები.

[61] Public administration characteristics and performance in EU28, Introduction, გვ. 4, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/15cd2969-9605-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en.

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI)

ტ. შევჩენკოს ქ. 20, თბილისი, 0108

+995 32 2 92 15 14

Info@idfi.ge

www.idfi.ge