# საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების საამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის შუალედური ალტერნატიული ანგარიში

მიმართულება: პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია

2020

ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia

IDFI
ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

საქართველოს
ახალგაზრდა
იურისტთა
ასოციაცია

# საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის შუალედური აღტერნატიული ანგარიში

---

## მიმართულება: პოლიციის დაგეგმვა და კოორდინაცია

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

# სარჩევი

**ძირითადი მიგნებები** ..... 6

**1. შესავალი** ..... 8

**2. მეთოდოლოგია** ..... 10

2.1. სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება ..... 12

2.2. ამოცანებისა და აქტივობების შესრულება ..... 12

2.3. მონიტორინგის ინსტრუმენტები ..... 12

2.4. მონიტორინგის წყაროები ..... 13

2.5. დაბრკოლებები ანგარიშის მომზადებისას ..... 13

**3. სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება** ..... 14

**4. პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის მიმართულების შესრულების მონიტორინგი** ..... 18

**5. რეკომენდაციები** ..... 31

# ძირითადი მიგნებები

მონიტორინგის პროცესში რამდენიმე მნიშვნელოვანი მიგნება გამოვლინდა. კერძოდ, საანგარიშო პერიოდისთვის დაგეგმილი:

- 4 ამოცანიდან 3 - შეუსრულებელი, ხოლო 1 - ნაწილობრივ შესრულებულია;
- 10 აქტივობიდან 4 - სრულად, 2 - მეტწილად, 1 - ნაწილობრივ შესრულდა, ხოლო 3 შეუსრულებელია;
- აქტივობების ნაწილი ვადაგადაცილებითაა განხორციელებული, რამაც 2019 წლისთვის ამოცანების შეუსრულებლობა გამოიწვია;
- მე-3 ამოცანა, რომელიც ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტების ელექტრონულ შემუშავებას გულისხმობს, სრულად იფარება მე-2 ამოცანით, რომელიც ასევე ელექტრონული პლატფორმის შექმნას ისახავს მიზნად. შესაბამისად, ამგვარი გადაწყვეტა ხელს უწყობს დამატებითი რესურსების ხარჯვას და აქტივობების დუბლირებას;
- აქტივობები, რომლებიც ითვალისწინებს საჯარო მოხელეების ტრენინგებს, ზოგადი ინდიკატორით შემოიფარგლება და კონკრეტულად არ განსაზღვრავს საჯარო მოხელეთა სამიზნე ჯგუფს. ამგვარი მიდგომით, გადამზადებული კონტინგენტის ნაწილი, შესაძლოა, სრულიად არარელევანტური აღმოჩნდეს დასახულ ამოცანასთან, ანუ უწყებების მიერ ტრენინგზე დასასწრებად გამოგზავნილი თანამშრომლები ფუნქციურად არ იყვნენ დაკავშირებულნი პოლიტიკის დაგეგმვასა და შესრულებასთან;
- მთავრობის ადმინისტრაცია 1-ლი ამოცანის ინდიკატორის დასადასტურებლად იყენებს ისეთი აქტივობის შედეგებს, რომლებიც მიღწეული იყო არსებული სამოქმედო გეგმის დამტკიცებამდე პერიოდში.

# შესავალი

საქართველო-ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებაში საქართველოს ხელისუფლება აღიარებს მთელი რიგი რეფორმების აუცილებლობას, მათ შორის, კარგი მმართველობის, საჯარო სამსახურის, საჯარო მმართველობის, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და სხვა სფეროებში.[1] 2015 წელს დაწყებულ საჯარო მმართველობის რეფორმას სწორედ ასოცირების შესახებ შეთანხმება დაედო საფუძვლად. მთავრობამ დაამტკიცა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი და პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია.[2] ამ დოკუმენტებით მან დაკისრებული ვალდებულებების შესრულების მზადყოფნა გამოთქვა.

ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ მთავრობა შეიმუშავებს და ამტკიცებს სამოქმედო გეგმას. 2019 წელს მომზადდა რიგით მესამე სამოქმედო გეგმა, რომელიც მოიცავს 6 მიმართულებას: პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია, ადამიანური რესურსების მართვა, ანგარიშვალდებულება, სახელმწიფო სერვისების მიწოდება, საჯარო ფინანსების მართვა და ადგილობრივი თვითმმართველობა.

წინამდებარე დოკუმენტი სამოქმედო გეგმის პირველ მიმართულებას, პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის ნაწილს ეხება.

რეფორმამ მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა შედეგზე ორიენტირებული და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის ჩამოყალიბებაში. ამ პერიოდში დამტკიცდა პოლიტიკის დაგეგმვის პირველი სახელმძღვანელო. თუმცა, მისი ზოგადი ხასიათის გამო, ის შეცვალა ახალმა მეთოდოლოგიურმა და მარეგულირებელმა დოკუმენტებმა, რომლებიც უფრო დეტალურად და ნათლად ასახავდა პოლიტიკის ციკლის ყველა ეტაპს. ცვლილებები შევიდა ნორმატიული აქტების შესახებ კანონში და სავალდებულო გახდა კანონპროექტებზე რეგულირების ზეგავლენის შეფასება.

მიუხედავად მიღწევებისა, რეფორმას მნიშვნელოვანი გამოწვევებიც ახასიათებდა. 2019 წლამდე მისი შესრულების მონიტორინგი, ფაქტობრივად, არ ხდებოდა, მთავრობა არ აქვეყნებდა ანგარიშებს, ხოლო სამოქალაქო საზოგადოება არ იყო ჩართული არა მხოლოდ შედეგების შეფასების, არამედ სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესშიც კი. ერთადერთი, საჯარო მმართველობის რეფორმის საბჭოს წარედგინებოდა ევროკავშირის მისიისთვის მომზადებული მოკლე მონიტორინგის შედეგები.

1 „ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“, პრეამბულა, https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0.

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

# მეთოდოლოგია

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

მონიტორინგის შედეგები შემდეგი სტრუქტურითაა წარმოდგენილი:

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

## 2.1. სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება

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

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

## 2.2. ამოცანებისა და აქტივობების შესრულება

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

ამოცანებისა და აქტივობების შესრულებას მიენიჭა ოთხიდან ერთი სტატუსი:

1. **სრულად შესრულებული** - აქტივობა/ამოცანა სრულად შესრულდა ან თითქმის სრულად შესრულდა და მხოლოდ უმნიშვნელო ნაწილია დასასრულებელი;
2. **მეტწილად შესრულებული** - აქტივობის/ამოცანის ძირითადი ნაწილი შესრულდა, თუმცა გარკვეული ნაწილი ისევ შესასრულებელია;
3. **ნაწილობრივ შესრულებული** - აქტივობის/ამოცანის გარკვეული ნაწილია შესრულებული და ძირითადი ნაწილი არ შესრულებულა;
4. **შეუსრულებელი** - აქტივობა/ამოცანა საერთოდ არ შესრულებულა ან იმდენად უმნიშვნელო ნაწილი შესრულდა, რომ პროგრესის დაფიქსირება, ფაქტობრივად, შეუძლებელია.

მონიტორინგის საანგარიშო პერიოდია 2019 წელი. შესაბამისად, შეფასდა რეფორმის ის ნაწილი, რომლის განხორციელება დაგეგმილი იყო 2019 წლის განმავლობაში.

## 2.3. მონიტორინგის ინსტრუმენტები

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

## 2.4. მონიტორინგის წყაროები

მონიტორინგი დაეყრდნო შემდეგ ძირითად წყაროებს:

- საჯარო ინფორმაცია

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

- ჯგუფური ინტერვიუები და სამუშაო შეხვედრები

მონიტორინგის მეთოდოლოგია ითვალისწინებდა ჯგუფურ ინტერვიუებსა და სამუშაო შეხვედრებს, თუმცა ქვეყანაში COVID-19 პანდემიით გამოწვეული ვითარების გამო, ისინი ონლაინ ინტერვიუებით ჩანაცვლდა. მონიტორინგის პროცესში ჩატარდა 4 ინტერვიუ (2 - საერთაშორისო ორგანიზაცია, 1 - მთავრობის ადმინისტრაცია, 1 - სამოქალაქო საზოგადოება).[3]

## 2.5 დაბრკოლებები ანგარიშის მომზადებისას

მონიტორინგის პროცესში მნიშვნელოვანი დაბრკოლება იყო ინფორმაციის მიღება საჯარო დაწესებულებებიდან.

ალტერნატიული მონიტორინგისას მნიშვნელოვანია დადასტურების წყაროებზე ხელმისაწვდომობა, რაც  მონიტორინგის ჯგუფს გარკვეულ შემთხვევებში შეზღუდული ჰქონდა. იუსტიციის სამინისტრომ საიას განცხადება სრულიად უპასუხოდ დატოვა (ამიტომ მონიტორინგის ჯგუფმა ანგარიშზე მუშაობისას იხელმძღვანელა PAR-ის საბჭოს მიერ დამტკიცებული წლიური შეფასების დოკუმენტით[4]), ხოლო მთავრობის ადმინისტრაციამ მონაცემები არ გასცა ინტელექტუალური საკუთრების საფუძვლით.

3 გიორგი ბობღიაშვილი - საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის დაგეგმვის სამმართველოს უფროსი; ნატალია ბარათაშვილი - შესაძლებლობების განვითარების ექსპერტი, PAR-ის პროექტი, UNDP; მარიკა გორგაძე - ხელმძღვანელის მოადგილე, GGI; გიორგი გაბრიელაშვილი - IRC-ის აღმასრულებელი დირექტორი.

4 „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (იანვარი-დეკემბერი, 2019)", საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, საჯარო მმართველობის სამმართველო, პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტი, აპრილი, 2020.

# სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება

ნებისმიერი პოლიტიკური გადაწყვეტილება უნდა ეფუძნებოდეს ობიექტურ მტკიცებულებებს და მიმართული იყოს ხელშესახები შედეგების მიღწევისკენ. შესაბამისად, პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სფეროა, რომელიც საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში ექცევა.

ზოგადად, შეიძლება ითქვას, რომ ამ სფეროში სამოქმედო გეგმის დიზაინი, ამოცანების, აქტივობებისა და ინდიკატორების ფორმულირება, წინა წლებთან შედარებით, საგრძნობლად გაუმჯობესდა. დოკუმენტში ნაკლებადაა S.M.A.R.T. კრიტერიუმებისგან აცდენილი ინდიკატორები. ასევე, მოცემულია საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლები, რაც მონიტორინგის პროცესს მნიშვნელოვნად ამარტივებს და კარგი პრაქტიკაა. თუმცა, S.M.A.R.T. კრიტერიუმებთან შეუსაბამო ინდიკატორების ერთეულ შემთხვევებს მაინც აქვს ადგილი. მაგალითად, აქტივობები, რომლებიც ითვალისწინებს საჯარო მოხელეების ტრენინგებს, ზოგადი ინდიკატორით ხასიათდება და არ აკონკრეტებს საჯარო მოხელეთა კატეგორიას. გარდა ამისა, მე-3 ამოცანის შედეგის ერთ-ერთ ინდიკატორად განსაზღვრულია „იმ სტრატეგიული დოკუმენტებისა და მონიტორინგის ანგარიშების წილი, რომლებიც უწყებების მიერ ხარვეზების გარეშეა შევსებული." გაუგებარია, რას ნიშნავს, ან როგორ გაიზომება „ხარვეზები". მნიშვნელოვანია, რომ სამოქმედო გეგმაში არ შევიდეს იმგვარი ინდიკატორი, რომელიც არ იქნება სპეციფიკური და გაზომვადი.

აღსანიშნავია, რომ გარკვეული საკითხები, რომლებიც მოცემულია რეფორმის პოლიტიკის დაგეგმვის სფეროში, ასევე ასახულია სხვა სამოქმედო გეგმებში. მაგალითად, რეგულირების ზეგავლენის შეფასების დანერგვა გვხვდება როგორც „ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმაში", ისე 2019 წელს დამტკიცებულ „საქართველოს ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში".[5] ეს აქტივობა და მიზანი მოქმედ სტრატეგიებსა და სამოქმედო გეგმებში წინა წლებში მისი შეუსრულებლობის გამო მოხვდა. ამასთან, სამივე დოკუმენტი მთავრობის მიერაა დამტკიცებული და ასეთ შემთხვევაში დუბლირებების აღმოფხვრა უფრო ადვილია. საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმაში ამ ვალდებულების შეტანა ახალ შესაძლებლობებს არ იძლევა. მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობის ადმინისტრაციამ საჯარო მმართველობის რეფორმაში გაითვალისწინოს ახალი და ამბიციური ვალდებულებები.

გეგმის მე-3 ამოცანა, რომელიც გულისხმობს ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტების ელექტრონულ შემუშავებას, სრულად იფარება მე-2 ამოცანით, რომელიც ასევე ელექტრონული პლატფორმის შექმნას ისახავს მიზნად. ამას ადასტურებს წლიურ ანგარიშში არსებული ჩანაწერი, რომელიც მის შესაძლო მოდიფიკაციას ეხება, კერძოდ: „მნიშვნელოვანია, პირველ ეტაპზე ამოქმედდეს პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის ერთიანი ელექტრონული სისტემა, აღნიშნული სისტემის საფუძვლიანი შესწავლისა და გაანალიზების საფუძველზე კი, მოდიფიცირდეს ან უცვლელად გაგრძელდეს ანტიკორუფციული დოკუმენტების ელექ-

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

ტრონულად შემუშავების სისტემის მომზადება.“[6] ამგვარი დუბლირების ერთადერთი შედეგი დამატებითი რესურსების ხარჯვაა.

ინტერვიუების პროცესში რესპონდენტების მხრიდან გამოიკვეთა რამდენიმე მნიშვნელოვანი გამოწვევა და რისკი, რომლებსაც, შესაძლოა, ზოგადად სფეროზე ჰქონდეს გავლენა, დააბრკოლოს ამოცანების მიღწევის პროცესი და ხელი შეუშალოს პოლიტიკის დაგეგმვის სწორად წარმართვას:

- მთავრობის ადმინისტრაციაში იმ პირთა ნაკლებობა, რომლებიც პოლიტიკის დოკუმენტებს შეამოწმებენ;
- სამთავრობო უწყებებში იმ პირთა ნაკლებობა, რომლებიც გადამზადდნენ პოლიტიკის დაგეგმვის, განხორციელების, მონიტორინგის და შეფასების საკითხებზე და ფუნქციურად პასუხისმგებლები არიან პოლიტიკის დაგეგმვაზე. მნიშვნელოვანია, რომ ინსტიტუციური მეხსიერების და ცოდნის გაღრმავების კუთხით სავალდებულო გახდეს ამ საკითხებზე კვალიფიკაციის ამაღლების კურსები;
- არსებითია, სახელმწიფო მუდმივად უსვამდეს ხაზს საჯარო მმართველობის რეფორმის მნიშვნელობას და აღებული ვალდებულებების შესრულების მზაობას;
- არაკოორდინირებული პროცესი პოლიტიკის დოკუმენტების შემმუშავებელ საჯარო მოხელეებსა და გადაწყვეტილების მიმღებ თანამდებობის პირებს შორის;
- გადაწყვეტილების მიმღები პირების მხრიდან არაკეთილსინდისიერი ინტერვენცია პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში.

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

# პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის მიმართულების შესრულების მონიტორინგი

სამოქმედო გეგმის პირველი მიმართულების მიზანია, გაუმჯობესდეს საჯარო პოლიტიკის სფერო (პოლიტიკის დაგეგმვიდან მისი შედეგების შეფასების ჩათვლით). ამ მიმართულებით სამოქმედო გეგმა მოიცავს 4 ამოცანას და 17 აქტივობას. შესრულების ვადად განსაზღვრულია 2019 წლის მე-3 კვარტლიდან 2020 წლის ბოლომდე პერიოდი.

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

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

**ამოცანის შედეგის ინდიკატორები:**

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

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

**ამოცანის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული**

1-ლი ინდიკატორის თანახმად, 2020 წლის ბოლოს მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტების 51% უნდა აკმაყოფილებდეს სახელმძღვანელოს სტანდარტებს. ის მთავრობის მიერ დამტკიცდა 2016 წელს,[7] განახლდა 2019 წლის ბოლოს[8] და ამოქმედდა 2020 წლის 1-ლი იანვრიდან. შესაბამისად, პოლიტიკის ყველა დოკუმენტი, რომელიც კაბინეტს დასამტკიცებლად წარედგინება, მას უნდა პასუხობდეს. **ამრიგად, ამოცანის პირველი ინდიკატორის მიხედვით, ამ კომპონენტის განხორციელება ჯერ არ არის დაწყებული, ხოლო მისი სტატუსია: შეუსრულებელი.**

ამოცანის მე-2 ინდიკატორის თანახმად, შედეგი მიიღწევა, თუ 2020 წლის ბოლოს საჯარო მოხელეების 51% წარჩინების სერტიფიკატით დაასრულებს ტრენინგ კურსს. კურსები დაყოფილია ფაზებად და გადამზადება ხდება ეტაპობრივად.[9] 2019 წლის 1-ლი ფაზის ფარგლებში (ოქტომბერი, 2018 - მარტი, 2019) გადამზადებულია 191 მოხელე, საიდანაც წარჩინების სერტიფიკატი მიიღო 173-მა. თუმცა, ამ პერიოდში სამოქმედო გეგმა საერთოდ არ არსებობდა. ამიტომ ამ მონაცემების გათვალისწინება ინდიკატორში თვისებრივად არასწორია. 2019 წლის ბოლოს მე-2 ფაზის ფარგლებში (2019 წლის ნოემბერ-დეკემბერი) გადამზადებულია 45 მოხელე. მნიშვნელოვანია, რომ მხოლოდ მე-2 ფაზა ეხება განახლებულ

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

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

9 საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2020 წლის 3 თებერვლის NGOV 3 20 00003949 წერილი.

მარეგულირებელ და მეთოდოლოგიურ დოკუმენტებს. შესაბამისად, ინდიკატორი სწორედ ამ კურსში მონაწილე საჯარო მოხელეების შედეგმა უნდა დაადასტუროს, რაც საანგარიშო პერიოდისთვის შეფასებული არ არის.

**შეიძლება ითქვას, რომ ამოცანის მეორე ინდიკატორის იმპლემენტაცია დაწყებულია, თუმცა ეს კომპონენტი ნაწილობრივ შესრულებულად ჩაითვლება.**

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

**აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:**

1. პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესი შემუშავებული და დამტკიცებულია მთავრობის დადგენილებით

2. პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელო შემუშავებულია, განხილულია სამუშაო ჯგუფში და დამტკიცებულია მთავრობის დადგენილებით

3. მომზადებულია პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელოს დანართები - ინსტრუქციები/შაბლონები:

- სიტუაციის ანალიზის ჩატარების ინსტრუქცია

- მიზნების და ამოცანების ჩამოყალიბების და ლოგიკური ჩარჩოს შემუშავების ინსტრუქცია

- ინდიკატორის განსაზღვრის და შედეგის ინდიკატორის პასპორტის შემუშავების ინსტრუქცია

- სამოქმედო გეგმის შემუშავების ინსტრუქცია

- ბიუჯეტირების ინსტრუქცია

- ხარისხის უზრუნველყოფის ინსტრუქცია

- ლექსიკონი

- საჯარო კონსულტაციების გამართვის ინსტრუქცია

დაბეჭდილია მთლიანი სახელმძღვანელო.

**აქტივობის შესრულების სტატუსი: მეტწილად შესრულებული**

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

2019 წლის დეკემბერში მთავრობამ დაამტკიცა პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესი, რომლის განუყოფელი ნაწილია ზემოთ ნახსენები სახელმძღვანელო.[10] **შესაბამისად, აქტივობის შესრულებას ორივე ინდიკატორი ადასტურებს და სრულად შესრულებულად ჩაითვლება.**

10 საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის N629 დადგენილება „პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“, ნორმატიული აქტი 2.

აქტივობის შედეგის მე-3 ინდიკატორი განსაზღვრავს სახელმძღვანელოს დანართების/ ინსტრუქციების მინიმალურ ჩამონათვალს. ერთ-ერთ ასეთ დოკუმენტად გათვალისწინებულია „საჯარო კონსულტაციების გამართვის ინსტრუქცია“. ის არ შემუშავებულა. ამასთან, საანგარიშო პერიოდში სახელმძღვანელო არ დაბეჭდილა. **შესაბამისად, ვინაიდან აქტივობის გარკვეული ნაწილი ისევ შესასრულებელია, მე-3 ინდიკატორის ეს ნაწილი „მეტწილად შესრულებულად“ ჩაითვლება.**

დამატებით აღსანიშნავია, რომ სამივე აქტივობა რამდენიმე თვის დაგვიანებით განხორციელდა. მათ შესასრულებლად სამოქმედო გეგმით განსაზღვრულია 2019 წლის III კვარტალი, თუმცა, წესი და სახელმძღვანელო 2019 წლის ბოლოს დამტკიცდა.

### *აქტივობა 1.1.2: განახლებული მარეგულირებელი და მეთოდოლოგიური დოკუმენტების საფუძველზე, საჯარო მოხელეებისთვის პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგის და შეფასების ტრენინგ კურსის შემუშავება*

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

**აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:**

ტრენინგ კურსი შემუშავებულია

**აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული**

აქტივობის შესრულებას ტრენინგ კურსის შემუშავება ადასტურებს.[11] **საბოლოოდ, ის სრულად შესრულებულად ითვლება.**

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

**აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:**

მომზადებულია კვლევის შესახებ ანგარიში, რომლის საფუძველზეც შემუშავებულია რეკომენდაციები

**აქტივობის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული**

მე-4 აქტივობის შედეგსაც ერთი ინდიკატორი აქვს, რომელიც მის შესრულებას ხარისხობრივად აფასებს. განხორციელების ვადად მითითებულია 2019 წლის III კვარტალი.

პარლამენტის ღია მმართველობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს ფარგლებში შექმნილმა სამუშაო ჯგუფმა ჩაატარა თემატური მოკვლევა საკითხზე - „სახელმწიფო უწყე-

11 საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2020 წლის 3 თებერვლის NGOV 3 20 00003949 წერილი.

ბებში არსებული სამოქალაქო ჩართულობის ინსტრუმენტები და პრაქტიკები".[12] მთავრობის ადმინისტრაცია მიიჩნევს, რომ ამან სრულად მოიცვა მის მიერ დაგეგმილი აქტივობა (პრაქტიკის კვლევასთან დაკავშირებით).[13] ამდენად, რესურსების დაზოგვის მიზნით, მან გადაწყვიტა, ეთანამშრომლა პარლამენტთან, მის მიერ მომზადებული დოკუმენტი კი ყოფილიყო აქტივობის შესრულების ინდიკატორის დადასტურება. საია მიიჩნევს, რომ **ეს აქტივობა საანგარიშო პერიოდში ნაწილობრივ შესრულდა,** ქვემოთ მოცემული არგუმენტის გამო.

საია არ შეაფასებს თემატური მოკვლევის ჯგუფის მიერ ჩატარებულ კვლევას, არამედ გააანალიზებს, რამდენად მოიცავს მის მიერ გამოკვლეული თემები მე-4 აქტივობით დასაფარ საკითხებს. ინდიკატორის შესაბამისად, უნდა შეფასებულიყო პოლიტიკის შემუშავების ეტაპზე საჯარო კონსულტაციების გამართვის საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკა და საკანონმდებლო ბაზა, თუმცა დოკუმენტი დეტალურად არ იკვლევს ამ საკითხებს. აღნიშნულზე ისიც მიუთითებს, რომ კვლევის ჩატარება მთავრობის ადმინისტრაციას კვლავ დღის წესრიგში აქვს.

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

**აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:**

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

**აქტივობის შესრულების სტატუსი: მეტწილად შესრულებული**

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

მთავრობის ადმინისტრაციამ ინვენტარიზაცია ჩაუტარა როგორც კაბინეტის მიერ დამტკიცებულ, ასევე სხვა უწყებების პოლიტიკის დოკუმენტებს და შეიმუშავა ბაზა, რომელსაც აწარმოებს Excel-ის ფორმატში. ბაზა საკმაოდ მოცულობითია და ინტეგრირებულია ისეთი კომპონენტები, როგორებიცაა: პოლიტიკის დოკუმენტი იერარქიაში; პოლიტიკის დოკუმენტის ტიპი და დასახელება; მაკოორდინირებელი უწყება; ინფორმაცია პოლიტიკის დოკუმენტის მთავრობის/სამინისტროს მიერ დამტკიცების თაობაზე; დამტკიცების თარიღი; მოქმედების ვადა; ინფორმაცია კონკრეტული დოკუმენტის აქტუალურობის შესახებ.

აქტივობის ინდიკატორი, სხვა დანარჩენ კომპონენტებთან ერთად, მოითხოვს, რომ არსებობდეს გრაფა შემუშავებულ პოლიტიკის დოკუმენტებზე გაცემული რეკომენდაციების შესახებ, თუმცა ეს უკანასკნელი მონაცემი ბაზაში არ შედის. მნიშვნელოვანია, რომ ინდიკატორის სრულყოფილი დადასტურებისთვის ეს ინფორმაცია ჩაემატოს. შესაბამისად, ვინაიდან Excel ფორმატის დოკუმენტს მნიშვნელოვანი კომპონენტი აკლია, თუმცა აქტივობის ძირითადი ნაწილი შესრულდა, **ეს ნაწილი მეტწილად შესრულებულად ჩაითვლება.**

12 „სახელმწიფო უწყებებში არსებული სამოქალაქო ჩართულობის ინსტრუმენტები და პრაქტიკები", ღია მმართველობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს თემატური მოკვლევის ანგარიში, 2019, https://bit.ly/2XbnwyI.

13 საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2020 წლის 3 თებერვლის NGOV 3 20 00003949 წერილი.

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

პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების დასკვნით ეტაპზე მნიშვნელოვან ხარვეზს წარმოადგენდა ანგარიშგების არარსებობა. ამის გამო, პოლიტიკის შემმუშავებელი და განმახორციელებელი აქტორები შედეგზე ორიენტირებულნი არ იყვნენ. მათი ქმედებები ქაოტური იყო. ეს ამოცანა სწორედ ანგარიშვალდებულების გაჩენისა და დამკვიდრებისკენაა მიმართული. ის ემსახურება პოლიტიკის ფორმირებაში საზოგადოების ჩართვასა და პროცესების სისტემატიზირებას.

შედეგის სამი ინდიკატორი შესრულებას ხარისხობრივი და რაოდენობრივი მაჩვენებლებით აფასებს.

**ამოცანის შედეგის ინდიკატორები:**

1. მთავრობის მიერ დამტკიცებული სტრატეგიის განხორციელების მონიტორინგის წლიური ანგარიშების წილი, რომელიც აკმაყოფილებს პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების განახლებულ სახელმძღვანელო მოთხოვნებს

2. მთავრობის მიერ დამტკიცებული სტრატეგიის განხორციელების შუალედური ან საბოლოო შეფასების ანგარიშების წილი, რომელიც აკმაყოფილებს პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების განახლებულ სახელმძღვანელო მოთხოვნებს

3. მთავრობის მიერ დამტკიცებული სტრატეგიის განხორციელების მონიტორინგის წლიური ანგარიშების წილი, რომელიც გამოქვეყნებულია პასუხისმგებელი უწყებების ვებგვერდებზე

**ამოცანის შესრულების სტატუსი: შეუსრულებელი**

ამოცანის მიზანი პოლიტიკის დოკუმენტების შესრულების შეფასების ხარისხის გაზრდაა. 1-ლი და მე-2 ინდიკატორის დადასტურება შესაბამისი სახელმძღვანელო მოთხოვნების არსებობას საჭიროებს. ეს უკანასკნელი 2019 წლის დეკემბერში დამტკიცდა და იანვრიდან ამოქმედდა.[14] **შესაბამისად, შეუსრულებელია ყველა ის ინდიკატორი, რომელიც ამოცანაშია მოცემული.**

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

### *აქტივობა 1.2.1: პოლიტიკის მონიტორინგისა და შეფასების სტანდარტების შემუშავება*

**აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:**

პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელოსთან ერთად, დამტკიცებულია მონიტორინგის და შეფასების ინსტრუქცია

**აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული**

2019 წლის დეკემბერში მთავრობის მიერ დამტკიცებული პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესი, სხვა დანართებთან/ინსტრუქციებთან ერთად, მოიცავს მონიტორინგისა და შეფასების ინსტრუქციას.[15] **შესაბამისად, ეს აქტივობა სრულად შესრულებულად ჩაითვლება.**

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

**აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:**

1. შეთანხმებული კონცეფციის საფუძველზე შემუშავებულია ელექტრონული სისტემის ბიზნესპროცესების აღწერის დოკუმენტი

2. ბიზნესპროცესების აღწერის საბოლოო დოკუმენტის საფუძველზე შექმნილია და ამოქმედებულია ელექტრონული სისტემა (პროგრამა)

3. ელექტრონული სისტემა ფუნქციონირებს გამართულად და ტექნიკური მხარდაჭერა უზრუნველყოფილია

4. ელექტრონული სისტემის გამოყენებით, მოქალაქეებს შესაძლებლობა აქვთ, დააფიქსირონ მოსაზრება პოლიტიკის დოკუმენტთან დაკავშირებით, მისი შემუშავების პროცესში

**აქტივობის შესრულების სტატუსი: შეუსრულებელი**

აქტივობის 1-ლი ინდიკატორი სამი კომპონენტისგან შედგება: (1) პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგის, ანგარიშგების და შეფასების ერთიანი ელექტრონული სისტემის კონცეფციის შექმნა; (2) მისი შეთანხმება ჩართულ მხარეებს შორის და (3) მასზე დაყრდნობით, ბიზნეს პროცესების აღწერის დაწყება. მთავრობის ინფორმაციით, მათი დაკვეთით, ბიზნესპროცესების ანალიზზე კერძო კონტრაქტორი ორგანიზაცია მუშაობს, დოკუმენტი კომპანიის ინტელექტუალური საკუთრებაა და საჯაროდ ხელმისაწვდომი არ არის.[16] მნიშვნელოვანია, რომ ელექტრონული სისტემა მოქალაქეების ჩართულობის გასაზრდელად იქმნება და საბოლოო მიზანი პოლიტიკის დოკუმენტების საჯარო ხელმისაწვდომობაა.

15 იქვე, ნორმატიული აქტი 10 და 11.

16 საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2020 წლის 3 თებერვლის NGOV 3 20 00003949 წერილი.

დოკუმენტი მთავრობის ადმინისტრაციის, შესაბამისად, საქართველოს მოქალაქეების საკუთრებაა. ამასთან, კანონმდებლობა ინფორმაციის გასაიდუმლოების მხოლოდ რამდენიმე შემთხვევას იცნობს.[17] გამონაკლისების გარდა, ყველა ინფორმაცია, რომელიც საჯარო დაწესებულებას გააჩნია ან რომელიმე კერძო პირის მიერ მისი დაკვეთით მუშავდება, საჯარო ინფორმაციაა. მთავრობის ადმინისტრაციის ელექტრონული პორტალი, რომელიც პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავებასა და მოქალაქეებისთვის მათზე ხელმისაწვდომობის გაზრდას ეხება, არ შეიძლება შეიცავდეს დახურულ მასალებს. ხსენებული დოკუმენტი არ წარმოადგენს სახელმწიფო საიდუმლოებას მიკუთვნებულ ინფორმაციას.[18] ამასთან, მთავრობის ადმინისტრაციას არ შეიძლება გააჩნდეს კომერციული საიდუმლოება.[19] მსგავსი დოკუმენტი არც პერსონალურ მონაცემებს შეიცავს.[20] შესაბამისად, მათი მხრიდან ინფორმაციის გასაიდუმლოება კანონსაწინააღმდეგო ქმედებაა. ინტერვიუების შედეგად გამოიკვეთა, რომ პორტალის შექმნაზე მუშაობს მთავრობის ადმინისტრაცია და სსიპ მონაცემთა გაცვლის სააგენტო UNDP-ის მხარდაჭერით.[21] ამასთან, მათივე ინფორმაციით, დოკუმენტზე მუშაობა არ დასრულებულა. დადასტურების წყარო საჯაროდ ხელმისაწვდომი არ არის, ამიტომ მონიტორინგის ჯგუფს არ აქვს შესაძლებლობა, სრულყოფილად შეაფასოს ეს კომპონენტი **და ის ნაწილობრივ შესრულებულად ჩაითვლება.**

დანარჩენი სამი აქტივობის შესრულების ვადად განსაზღვრულია 2020 წლის I-IV კვარტალი. შესაბამისად, ის სცდება წინამდებარე დოკუმენტის საანგარიშო პერიოდს და მომდევნო კვლევაში შეფასდება. **თუმცა, ამ პერიოდისთვის აქტივობა შეუსრულებლად ითვლება, რადგან მისი ინდიკატორების დიდი ნაწილი ჯერ კიდევ არ შესრულებულა.**

17 საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი: „ყველას აქვს უფლება, კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დაწესებულებაში მასზე არსებულ ან სხვა ინფორმაციას ან ოფიციალურ დოკუმენტს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც იგი შეიცავს კომერციულ ან პროფესიულ საიდუმლოებას, ან დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ან სამართალწარმოების ინტერესების დასაცავად, კანონით ან კანონით დადგენილი წესით, აღიარებულია სახელმწიფო საიდუმლოებად.“

18 სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ საქართველოს კანონის 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი: „სახელმწიფო საიდუმლოება – ქვეყნის თავდაცვის, ეკონომიკის, საგარეო ურთიერთობათა, დაზვერვის, სახელმწიფო უსაფრთხოების, მართლწესრიგის დაცვისა და სამოქალაქო უსაფრთხოების სფეროებში არსებული ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნებამ ან დაკარგვამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს საქართველოს ან საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულების ან შეთანხმების მონაწილე მხარის სუვერენიტეტს, კონსტიტუციურ წყობილებას, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინტერესებს და, რომელიც, ამ კანონით ან/და საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებით ან შეთანხმებით დადგენილი წესით, წინასწარ დასაიდუმლოებულია ან მიჩნეულია სახელმწიფო საიდუმლოებად და სახელმწიფოს მიერ დაცვას ექვემდებარება.“

19 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის $27^2$-ე მუხლის მე-2 ნაწილი: „ინფორმაცია ადმინისტრაციული ორგანოს შესახებ არ წარმოადგენს კომერციულ საიდუმლოებას.“

20 პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი: „პერსონალური მონაცემი – ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც უკავშირდება იდენტიფიცირებულ ან იდენტიფიცირებად ფიზიკურ პირს. პირი იდენტიფიცირებადია, როდესაც შესაძლებელია მისი იდენტიფიცირება პირდაპირ ან არაპირდაპირ, კერძოდ, საიდენტიფიკაციო ნომრით ან პირის მახასიათებელი ფიზიკური, ფიზიოლოგიური, ფსიქოლოგიური, ეკონომიკური, კულტურული ან სოციალური ნიშნებით.“

21 ონლაინ ინტერვიუ, გ. ბობღიაშვილი, მთავრობის ადმინისტრაცია, 13.05.20; ონლაინ ინტერვიუ, ნ. ბარათაშვილი, UNDP, 11.05.20.

## ამოცანა 1.3: ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების პროცესის გამჭვირვალობისა და უწყებათაშორისი კოორდინაციის ეფექტურობის ამაღლების მიზნით, პოლიტიკის დოკუმენტების ელექტრონულად შემუშავების პრაქტიკის ჩამოყალიბება

ამოცანის მიზანია ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების პროცესის გამჭვირვალობისა და კოორდინაციის ეფექტურობის გაზრდა. ამოცანის მიხედვით, პოლიტიკის დოკუმენტების მომზადება ელექტრონული პლატფორმის მეშვეობით უნდა მოხდეს. ეს ხელს შეუწყობს მოქალაქეთა ჩართულობის ზრდას, ხარისხიანი დოკუმენტების მიღებას და საჯაროობას.

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

**ამოცანის შედეგის ინდიკატორები:**

1. პოლიტიკის შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების ვადები

2. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს წევრი უწყებების იმ წარმომადგენლების წილი, რომლებმაც „წარჩინებით გაიარეს ტრენინგი“ (completed with distinction)

3. საბჭოს წევრი არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების გაზრდილი ჩართულობა

4. იმ სტრატეგიული დოკუმენტებისა და მონიტორინგის ანგარიშების წილი, რომლებიც უწყებების მიერ ხარვეზების გარეშეა შევსებული

**ამოცანის შესრულების სტატუსი: შეუსრულებელი**

ამოცანის მიღწევის საფუძველი ანტიკორუფციული საბჭოს მიერ ელექტრონული პორტალის შემუშავებაა, თუმცა, ვინაიდან საბჭოს მსგავსი მექანიზმი არ შეუმუშავებია, **წინამდებარე ამოცანა შეუსრულებელია.**

## აქტივობა 1.3.1: ანტიკორუფციული საბჭოს ელექტრონული პორტალის კონცეფციის შემუშავება

**აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:**

1. საბჭოს ელექტრონული პორტალის შემუშავების მიზნით, საბჭოს წევრი უწყებების წარმომადგენლებისა და ტექნიკური პერსონალისგან შექმნილია დროებითი სამუშაო ჯგუფი

2. საუკეთესო პრაქტიკის კვლევა განხორციელებულია

3. შემუშავებულია და სამუშაო ჯგუფთან შეთანხმებულია ელექტრონული სისტემის კონცეფცია

4. შეთანხმებული კონცეფციის საფუძველზე, შემუშავებულია ელექტრონული სისტემის ბიზნესპროცესების აღწერის დოკუმენტი

**აქტივობის შესრულების სტატუსი: შეუსრულებელი**

1-ლი აქტივობა ოთხი ინდიკატორით ფასდება. შედეგი ანტიკორუფციული საბჭოს ელექ-ტრონული პორტალის კონცეფციის შექმნაა.

აქტივობის პირველი სამი ინდიკატორი პორტალის კონცეფციას ეხება, თუმცა მეოთხე სცდება მის ფარგლებს და უფრო მეტად შემდეგი აქტივობის ნაწილია, ვიდრე პირველის. მიუხედავად ამისა, საია მის შესრულებასაც პირველ აქტივობასთან მიმართებით შეაფასებს.

1-ლი ინდიკატორის მიხედვით, ანტიკორუფციული საბჭოს წევრი უწყებების წარმომადგენ-ლებისა და ტექნიკური პერსონალისგან უნდა შექმნილიყო დროებითი სამუშაო ჯგუფი, რომელსაც საბჭოს ელ. პორტალი უნდა შეემუშავებინა. ასეთი ჯგუფი საერთოდ არ შექმნილა, შესაბამისად, ეს ნაწილი არ არის შესრულებული.[22]

მე-2 ინდიკატორის მიხედვით, უნდა ჩატარებულიყო საერთაშორისო პრაქტიკის კვლევა, რომელშიც აისახებოდა სხვა ქვეყნების ანტიკორუფციული საბჭოს ან მსგავსი უწყების ელექ-ტრონული პლატფორმების გამოცდილება. დოკუმენტი არ არსებობს. საჯარო მმართველობის რეფორმის სამდივნოს არც მისი პირველადი ვერსია აქვს. დადასტურების წყაროს არარსე-ბობის გამო, აქტივობის ეს კომპონენტი შეუსრულებელია.[23]

მე-3 ინდიკატორის მიხედვით, პასუხისმგებელ უწყებას, საუკეთესო პრაქტიკის კვლევის საფუძველზე, უნდა შეემუშავებინა ანტიკორუფციული საბჭოს ელექტრონული პორტალის კონცეფცია. დადასტურების წყაროდ მითითებულია ბიზნესპროცესების აღწერის დოკუმენტი. ანგარიშში ნათქვამია, რომ უწყებას უკვე დაწყებული აქვს კონცეფციაზე მუშაობა, თუმცა უცნობია, რა დონემდეა მისული. იმავდროულად, არც პრაქტიკის კვლევაა დასრულებული, ამიტომ ამ ნაწილში აქტივობა შეუსრულებლად ითვლება.

მე-4 ინდიკატორის მიხედვით, პასუხისმგებელმა უწყებამ უნდა შეიმუშაოს პორტალის ბიზნეს-

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

23 იქვე.

პროცესების აღწერის დოკუმენტი, რომლის დაწყების საფუძველი კონცეფციის დასრულება და სამუშაო ჯგუფის წევრებთან მისი შეთანხმებაა. როგორც ზემოთ აღინიშნა, სამუშაო ჯგუფი საერთოდ არ შექმნილა, ხოლო კონცეფცია დასრულებული არ არის. შეფასების ანგარიშში უწყება უთითებს მის ნაწილობრივ შესრულებაზე, **თუმცა მე-4 ინდიკატორი ნაწილობრივ შესრულებულად ვერ ჩაითვლება და შეუსრულებლის სტატუსი უნდა მიენიჭოს.**

იუსტიციის სამინისტროს დასრულებული არ აქვს აქტივობის არცერთი კომპონენტი და დაწყებული აქვს მუშაობა ისეთ დოკუმენტზე (პორტალის ბიზნესპროცესების აღწერა), რომლის წინაპირობა ამ დროისთვის არ შექმნილა. **შესაბამისად, განხილული აქტივობის შესრულების თვალსაზრისით, უწყების არათანმიმდევრული საქმიანობა უარყოფითად უნდა შეფასდეს.**

## ამოცანა 1.4: მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის განხორციელების სისტემის ჩამოყალიბება საკანონმდებლო აქტებზე რეგულირების გავლენის შეფასების დანერგვის გზით

მე-4 ამოცანის მიზანია მთავრობის მიერ მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავება და წარმართვა. ეს გულისხმობს საკანონმდებლო აქტების გავლენის შეფასებას სხვადასხვა სფეროზე. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების შემოღებისა და დანერგვის ვალდებულება სახელმწიფომ ჯერ კიდევ 2015 წელს აიღო,[24] ხოლო მისი იმპლემენტაცია არა მხოლოდ საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში, არამედ სხვა სტრატეგიული დოკუმენტებით და ხელშეკრულებებითაც იკისრა.[25]

**ამოცანის შედეგის ინდიკატორები:**

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

**ამოცანის შესრულების სტატუსი: შეუსრულებელი**

ამოცანა ერთი ინდიკატორით ფასდება. 2020 წლის ბოლოს მთავრობის მიერ ინიცირებული საკანონმდებლო პაკეტების 5%-ს გავლილი უნდა ჰქონდეს რეგულირების ზეგავლენის შეფასება. საანგარიშო პერიოდში ცვლილება შევიდა ნორმატიული აქტების შესახებ კანონში და რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ნორმები დაემატა, თუმცა მისი მოქმედების ვადა 2020 წლის იანვრიდან განისაზღვრა. **შესაბამისად, პასუხისმგებელ უწყებას არ მიუღწევია დასახული ამოცანისთვის და მისი ინდიკატორი ამ ეტაპისთვის შეუსრულებელია.**

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

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

### *აქტივობა 1.4.1: საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზეგავლენის შეფასების შესახებ კანონ-პროექტის შემუშავება*

**აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:**

1. საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზემოქმედების შეფასების შესახებ კანონ-პროექტი შემუშავებულია

2. საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზემოქმედების შეფასების შესახებ კანონ-პროექტი მთავრობისთვის წარდგენილია

3. საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზემოქმედების შეფასების შესახებ კანონ-პროექტი მთავრობის მიერ დამტკიცებული და  პარლამენტში წარდგენილია

**აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული**

2019 წლის თებერვალში პარლამენტს, იუსტიციის სამინისტროსა და მთავრობის ავტორობით, წარედგინა ნორმატიული აქტების შესახებ ორგანულ კანონში შესატანი ცვლილებების პროექტი, რომელიც ითვალისწინებდა საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზემოქ-მედების შეფასების სავალდებულო შემოღებას. ის 2019 წლის მაისში დამტკიცდა და 2020 წლის 1-ლი იანვრიდან ამოქმედდა.[26]

**შესაბამისად, აქტივობის განხორციელება სამივე ინდიკატორით დასტურდება და სრულად შესრულებულად ჩაითვლება.**

### *აქტივობა 1.4.2: საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზეგავლენის  შეფასების სახელმძღვა-ნელო მეთოდოლოგიის შემუშავება*

**აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:**

1. საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სახელმძღვანელო მეთოდოლოგია შემუშავებულია

2. საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სახელმძღვანელო მეთოდოლოგია მთავრობისთვის განსახილველად  წარდგენილია

**აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული**

ზემოაღნიშნული ცვლილებებით მთავრობას დაევალა 2020 წლის იანვრამდე რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცება.[27] მიუხედავად იმისა, რომ კაბინეტმა ეს დოკუმენტი ვადების დარღვევით დაამტკიცა,[28] **აქტივობა მაინც სრულად შესრულებულად ჩაითვლება.**

26 ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის მე-17[1] მუხლი.

27 ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის მე-17[1] მუხლის მე-5 პუნქტი.

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

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

**აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:**

ჩატარებულია ტრენინგები და გადამზადებულია 50 საჯარო მოხელე

**აქტივობის შესრულების სტატუსი: შეუსრულებელი**

დაწყებულია დონორთან მოლაპარაკება ტრენინგების დასაფინანსებლად.[29] აქტივობის დაწყების საფუძველი მინიმუმ ტრენინგ მოდულზე მუშაობის დაწყებაა, ხოლო ფინანსების მოძიება იმდენად საწყისი ეტაპია, რომ, ფაქტობრივად, შეუძლებელია პროგრესის გაზომვა. ამიტომ, ეს, თუნდაც ნაწილობრივ, შესრულების დადასტურებად არ შეიძლება, ჩაითვალოს.

აქტივობის შესრულების ვადად განსაზღვრულია 2019 წლის IV და 2020 წლის IV კვარტალი. **შესაბამისად, საანგარიშო პერიოდისთვის აქტივობა შეუსრულებლად ითვლება.**

29 საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის 2019 წლის სტატუს ანგარიშის სამუშაო ვერსია, PAR-ის სამდივნოს 2020 წლის 19 თებერვლის ელფოსტა.

# რეკომენდაციები

- 2019 წელს შესასრულებელი ბევრი ღონისძიება კვლავ აქტიურ ფაზაშია, ამიტომ აუცილებელია, შემდგომ პერიოდში ვადების გადაცილების თავიდან აცილების მიზნით, თითოეულმა უწყებამ რაციონალურად განსაზღვროს დარჩენილი აქტივობების ვადები;
- ინდიკატორები, რომლებიც ეხება ტრენინგ მოდულებს, უნდა დაკონკრეტდეს. მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს მონაწილეთა კონტინგენტი;
- სამოქმედო გეგმაში არ უნდა მოხვდეს ისეთი ინდიკატორები, რომლებიც არ იქნება სპეციფიკური და გაზომვადი;
- მთავრობამ სხვადასხვა დოკუმენტში თავიდან უნდა აიცილოს ვალდებულებების დუბლირება და საჯარო მმართველობის რეფორმაში გაითვალისწინოს ახალი და ამბიციური ვალდებულებები;
- სამოქმედო გეგმაში ასევე უნდა გამოირიცხოს აქტივობების დუბლირება;
- პირველ ამოცანაში საჯარო კონსულტაციების საუკეთესო პრაქტიკის კვლევის შესახებ აქტივობამ ნათლად წარმოაჩინა უწყებებს შორის მჭიდრო თანამშრომლობის საჭიროება. თუ აქტივობის განხორციელებასა ან ამოცანის შესრულებაში რამდენიმე ორგანიზაცია თანამშრომლობს, აქტივობის/ამოცანის გეგმის შესაბამისად განხორციელებისთვის აუცილებელია მათი კოორდინირებული მოქმედება პროცესის სხვადასხვა ეტაპზე;
- ალტერნატიული მონიტორინგის სრულყოფილად ჩატარების კუთხით, მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მაღალი ხარისხი ყველა იმ დოკუმენტზე, რომელიც აქტივობის ან ამოცანის დადასტურების წყაროა.

ტ. შევჩენკოს ქ. №20, 0180 თბილისი

+ 995 32 292 15 14 INFO@IDFI.GE WWW.IDFI.GE