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

მიმართულება 4: სახელმწიფო სერვისების მიწოდება

2021

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 ალტერნატიული ანგარიში

მიმართულება 4: სახელმწიფო სერვისების მიწოდება

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

სარჩევი

მონიტორინგის ძირითადი მიგნებები 6

1. შესავალი 9

2. მეთოდოლოგია 12

3. სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება 14

3.1. სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებით არსებულ გამოწვევებთან შესაბამისობა 15

3.2. სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულების შეფასება 18

4. ამოცანებისა და აქტივობების შესრულების შედეგები 23

4.1. ამოცანის შესრულების შედეგები 26

4.2. ამოცანის შესრულების შედეგები 28

4.3. ამოცანის შესრულების შედეგები 30

4.4. ამოცანის შესრულების შედეგები 32

4.5. ამოცანის შესრულების შედეგები 34

4.6. ამოცანის შესრულების შედეგები 36

4.7. ამოცანის შესრულების შედეგები 37

5. შეჯამება და რეკომენდაციები 39

ძირითადი მიგნებები

საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევისა და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის სახელმწიფო სერვისების მიმართულების ანალიზი ცხადყოფს, რომ დოკუმენტები ძირითადად ითვალისწინებს მათი შემუშავებისას არსებულ გამოწვევებს და პრიორიტეტად ასახელებს შესაბამის მიმართულებებს. თუმცა, ამოცანის შედეგის მისაღწევად, რიგ შემთხვევებში, არასაკმარისი ანდა ტექნიკური ხასიათის აქტივობებია გათვალისწინებული, რაც მნიშვნელობას უკარგავს ამოცანებს.

2016 წლის შემდეგ გზამკვლევის განახლება არ მომხდარა, რის გამოც სამოქმედო გეგმასა და გზამკვლევს შორის გარკვეული შეუსაბამობებია. მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა და გზამკვლევი თანხვედრაში იყოს ერთმანეთთან და გზამკვლევში გამოკვეთილი გამოწვევების შესაბამისად ხდებოდეს ახალი სამოქმედო გეგმის შემუშავება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, გზამკვლევის არსებობას აზრი ეკარგება.

საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმის სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებით მოცემული ამოცანები და ინდიკატორები საჭიროებს დახვეწას S.M.A.R.T. კრიტერიუმების შესაბამისად. გარდა ამისა, ამოცანების რეალურად მისაღწევად აუცილებელია მეტი აქტივობის განსაზღვრა და მათი შესრულებისთვის რეალური ძალისხმევის გაწევა.

ზოგიერთი ამოცანის გასაზომად სამოქმედო გეგმით არასაკმარისი და ნაკლებად ამბიციური ინდიკატორებია გათვალისწინებული, რაც მნიშვნელობას უკარგავს ამოცანებს.

ზოგიერთ შემთხვევაში ამოცანისთვის სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული აქტივობების შესრულება თუ შეუსრულებლობა ამოცანის შესრულებაზე გავლენას არ ახდენს.

სამოქმედო გეგმით სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებით გათვალისწინებული შვიდი ამოცანიდან, 2020 წლის ბოლოსთვის ერთი სრულად შესრულებულია, ერთი - მეტწილად შესრულებული, სამი - ნაწილობრივ, ორი კი - შეუსრულებელი. ამოცანისთვის განსაზღვრული ცხრა ინდიკატორიდან ორი სრულად შესრულებულია, ოთხი - ნაწილობრივ, სამი კი - შეუსრულებელი.

რაც შეეხება აქტივობებს, 2019-2020 წ.წ. განმავლობაში განსაზღვრული 28 აქტივობიდან რვა სრულად შესრულებულია, ოთხი - მეტწილად შესრულებული, 12 ნაწილობრივ შესრულებულია, ოთხი კი - შეუსრულებელი. აქტივობის შედეგის 40 ინდიკატორიდან (მათ შორის, დამატებითი ინდიკატორები) 15 სრულად არის შესრულებული, სამი - მეტწილად, 12 ინდიკატორი ნაწილობრივ შესრულებულია და 10 - შეუსრულებელი.

მონიტორინგის პროცესში თავი იჩინა იმ არაერთმა ხარვეზმა და გამოწვევამ, რაც საქართველოში პოლიტიკის შემუშავების პროცესს ახასიათებს, მათ შორის, იდენტიფიცირებული რისკების შემცირებისა თუ აღმოფხვრის მექანიზმების არარსებობა სამოქ-

მედო გეგმაში, უწყებებს შორის თანამშრომლობისა და კოორდინაციის ნაკლებობა, ზედამხედველობის სისუსტე და სხვა.

პასუხისმგებელი უწყებები, როგორც ჩანს, სერიოზულად არ აღიქვამენ საჯარო მმართველობის სამოქმედო გეგმას და გეგმით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს. ამაზე მეტყველებს პანდემიის, როგორც შემაფერხებელი გარემოების შაბლონური გამოყენება ვალდებულებათა უმეტესობის შემთხვევაში ისე, რომ კონკრეტულად არ ხდება მითითება პანდემიით გამოწვეულმა რომელმა კონკრეტულმა ფაქტორმა და როგორ განაპირობა ამა თუ იმ ვალდებულების შეუსრულებლობა.

რეგიონული სამოქალაქო ორგანიზაციების მიერ სახელმწიფო სერვისების მიმართულებით გათვალისწინებული ამოცანებისა და აქტივობების შესრულების ადგილობრივ დონეზე განხორციელებული მონიტორინგის ფარგლებში გამოიკვეთა, რომ თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები არ ფლობენ ინფორმაციას საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგიული დოკუმენტების შესახებ და საჯარო მმართველობის რეფორმის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში მათი ჩართულობა დაბალი ხარისხით ხასიათდება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სამოქმედო გეგმა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართულებით ძირითად აქცენტს აკეთებდა დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის შემუშავება/დამტკიცებაზე, რაც წარმატებით განხორციელდა. ამასთან, ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების აღნიშვნით, სამოქმედო გეგმაში არ არის გათვალისწინებული ადგილობრივი არასამთავრობო სექტორის ჩართულობა, რაც უმნიშვნელოვანესია პროგრესის მისაღწევად.

რეგიონული სამოქალაქო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული მონიტორინგის ფარგლებში ასევე გამოიკვეთა ისეთი მნიშვნელოვანი ხარვეზები, როგორებიცაა: სტრატეგიული მიზნებისა და ამოცანების განხორციელების დამოკიდებულება პოლიტიკურ ცვლილებებზე; საჯარო უწყებების არაკოორდინირებული მუშაობა; რეფორმის და ზოგადად მმართველობის პროცესში საზოგადოების ჩართულობის დაბალი ხარისხი და სხვა.

1. შესავალი

საქართველოს ხელისუფლებამ საჯარო მმართველობის რეფორმირების მნიშვნელობა აღიარა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების ხელმოწერასთან ერთად, რომელიც ხაზს უსვამს კარგი მმართველობის, მათ შორის, სახელმწიფო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმართულებით თანამშრომლობის ვალდებულებას. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების თანახმად, ქვეყანამ უნდა განახორციელოს სიღრმისეული რეფორმები საჯარო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის მიმართულებით.[1] აღნიშნული ვალდებულების შესასრულებლად 2015 წელს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020. დოკუმენტი მიზნად ისახავს ყოვლისმომცველი კონცეპტუალური ჩარჩოსა და მექანიზმების შექმნას 2020 წლამდე, "რომელიც მიმართული იქნება გამჭვირვალე, პროგნოზირებადი, პასუხისმგებელი და ეფექტური სახელმწიფო მართვისკენ, დააკმაყოფილებს საზოგადოების მოთხოვნებს და იქნება ევროპულ სტანდარტებთან მისადაგებული".[2]

საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელებისთვის საქართველოს მთავრობა ორ წელიწადში ერთხელ ამტკიცებს საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმას. ბოლო, 2019 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმა, რომელიც მთავრობამ 2019 წლის ივნისში დაამტკიცა, მიზნად ისახავს საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ით დადგენილი მიზნების განხორციელებას.

საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი და, შესაბამისად, სამოქმედო გეგმა ექვს მიმართულებას ეხება: პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია, საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა, ანგარიშვალდებულება, სახელმწიფო სერვისების მიწოდება, საჯარო ფინანსების მართვა და ადგილობრივი თვითმმართველობა. წინამდებარე დოკუმენტი ეხება სამოქმედო გეგმის მეოთხე მიმართულებას - სახელმწიფო სერვისების მიწოდებას და ამ მიმართულებაში სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანებისა და აქტივობების შესრულების ორი წლის შედეგებს.

ნებისმიერი პოლიტიკის წარმატებულად განხორციელებისთვის უმნიშვნელოვანესია პოლიტიკის დოკუმენტის შესრულების მონიტორინგი, მიმდინარე ხარვეზებისა თუ გამოწვევების იდენტიფიცირება და მათზე რეაგირების გზების დასახვა. უნდა აღინიშნოს, რომ წინა წლებისგან განსხვავებით, მთავრობის ადმინისტრაციამ დაიწყო საჯარო მმართველობის სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგი და 2019 წელს პირველად იქნა მონიტორინგის შედეგები საჯაროდ წარდგენილი. წინამდებარე დოკუმენტი კი წარმოადგენს მონიტორინგის ალტერნატიულ ანგარიშს და განსხვა-

[1] 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.

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

ვებული მეთოდოლოგიიდან გამომდინარე, შესაძლოა, სრულ თანხვედრაში არ მოდიოდეს მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ გამოქვეყნებულ მონიტორინგის შედეგებთან.

2. მეთოდოლოგია

მონიტორინგის ფარგლებში შეფასდა საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანებისა და აქტივობების შესრულების პროგრესი 2020 წლის ბოლოსთვის არსებული მდგომარეობით.

სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანებისა და აქტივობების შესრულებას მიენიჭა ოთხიდან ერთი სტატუსი:

1. **სრულად შესრულებული** - აქტივობა/ამოცანა სრულად შესრულდა ან თითქმის სრულად შესრულდა და მხოლოდ უმნიშვნელო ნაწილია შესასრულებელი.
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 მისი იმდენად უმნიშვნელო ნაწილი შესრულდა, რომ პროგრესის დაფიქსირება, ფაქტობრივად, შეუძლებელია.

მონიტორინგი დაეყრდნო საჯარო ინფორმაციას - მონიტორინგის განხორციელებისას ინფორმაციის მიღების პირველწყაროს წარმოადგენდა საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია და საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული პასუხისმგებელი უწყებები. ამიტომ, მონიტორინგის დასაწყისში ინფორმაცია გამოთხოვილი იქნა მთავრობის ადმინისტრაციიდან თითოეული ამოცანისა და საანგარიშო პერიოდში განსაზღვრული აქტივობის შესრულებასთან დაკავშირებით. მონიტორინგის ანგარიშის სამუშაო ვერსია მოსაზრებებისთვის წარედგინა პასუხისმგებელ უწყებებს და შეძლებისდაგვარად მოხდა მათი პოზიციის გათვალისწინება დოკუმენტის საბოლოო ვერსიაში.

სახელმწიფო სერვისების მიმართულებით გათვალისწინებული ამოცანებისა და აქტივობების შესრულების მონიტორინგი ადგილობრივ დონეზე განახორციელეს სამოქალაქო ორგანიზაციებმა: ადამიანის უფლებათა და სოციალური სამართლიანობის დაცვის კვლევის ცენტრი (ფოთი), სამოქალაქო განვითარების ახალგაზრდული ცენტრი (ახმეტა), ასოციაცია "იმედი" დევნილ ქალთა მოძრაობა მშვიდობისათვის (ზუგდიდი), რეგიონალური ინიციატივების ცენტრი "ნათელი მომავალი" (ქუთაისი), ქვემო ქართლის მედია (მარნეული).

3. სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასება

საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმის ზოგადი შეფასების თავში განხილულია საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევითა და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანების შესაბამისობა საჯარო მმართველობაში სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებით არსებულ გამოწვევებთან. ამ მიზნით გაანალიზებულია არსებული სიტუაცია საერთაშორისო და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების ანგარიშებზე, კვლევებსა და რეკომენდაციებზე დაყრდნობით, იდენტიფიცირებულია პრიორიტეტული გამოწვევები და შეფასებულია არსებულ გამოწვევებთან სტრატეგიული დოკუმენტებით გათვალისწინებული ამოცანების შესაბამისობა. ამავე თავში შეფასებულია საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის საჯარო სერვისების მიმართულების სტრუქტურული გამართულობა, რამდენად საკმარისი და რელევანტურია ამოცანის ქვეშ მოცემული აქტივობები ამოცანის მისაღწევად და რამდენად პასუხობს სამოქმედო გეგმის ამოცანები, აქტივობები და ინდიკატორები ე.წ. S.M.A.R.T. (specific, measurable, attainable, realistic and timely) კრიტერიუმებს,[3] რომელთა მიხედვით, სამოქმედო გეგმის აღნიშნული კომპონენტები უნდა იყოს სპეციფიკური, გაზომვადი, მიღწევადი, რეალური და დროში განსაზღვრული.

3.1. სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებით არსებულ გამოწვევებთან შესაბამისობა

საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი[4] და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა,[5] შესაბამისი თანმიმდევრობით, 2015 წლის აგვისტოსა და 2019 წლის ივნისში დამტკიცდა. 2015 წელს დამტკიცებული საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2016 წელს განახლებული რედაქციით ჩამოყალიბდა,[6] თუმცა, მასში ძირითადად ტექნიკური ხასიათის ცვლილებები იქნა შეტანილი და შინაარსობრივი ნაწილი, ფაქტობრივად, არ შეცვლილა. უნდა აღინიშნოს, რომ გზამკვლევი ცოცხალი

[3] ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.projectsmart.co.uk/smart-goals.php.

[4] საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 აგვისტოს N427 დადგენილება საჯარო მმართველობის განხორციელების სტრატეგიული დოკუმენტების - „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ისა“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017-ის“ დამტკიცების თაობაზე. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://matsne.gov.ge/document/view/2953552?publication=1.

[5] საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 10 ივნისის N274 დადგენილება საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://matsne.gov.ge/document/view/4586360?publication=0.

[6] საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 18 აპრილის N186 დადგენილება „საჯარო მმართველობის განხორციელების სტრატეგიული დოკუმენტების – „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ისა“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017-ის“ დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 აგვისტოს N427 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://matsne.gov.ge/document/view/3259832?publication=0.

დოკუმენტია, რომელიც, საჭიროების შემთხვევაში, უნდა ახლდებოდეს მიმდინარე გამოწვევების შესაბამისად. თუმცა, 2016 წლის შემდეგ გზამკვლევი არ განახლებულა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, დოკუმენტის ამ ნაწილში განხილულია, ერთი მხრივ, ის გამოწვევები, რომელთა წინაშეც სახელმწიფო იდგა გზამკვლევის შემუშავებისას, ხოლო მეორე მხრივ, 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შემუშავებისას არსებული გამოწვევები, რომლებიც უნდა ასახულიყო როგორც გზამკვლევში, ისე სამოქმედო გეგმაში.

სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებით წლების განმავლობაში არსებობდა გამოწვევები, რომლებიც სხვადასხვა ფორმატში არაერთხელ განხილულა საერთაშორისო და ადგილობრივ დონეზე. უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში, ამ სფეროში სხვადასხვა მნიშვნელოვანი აქტივობა განხორციელდა, რამაც ხელი შეუწყო სერვისების ხელმისაწვდომობას ისევე, როგორც სახელმწიფო მომსახურებისა და ელექტრონული მმართველობის განვითარებას (მაგალითად, საზოგადოებრივი ცენტრების განვითარება, ერთი ფანჯრის პრინციპი იუსტიციის სახლებში, მოქალაქეებისთვის სერვისების მიწოდების ერთიანი პლატფორმის (My.gov.ge) შექმნა). თუმცა, სახელმწიფო სერვისების სფეროში მიღწეული პროგრესის მიუხედავად, 2019 წლისთვის არსებობდა რიგი გამოწვევებისა. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევა იყო სერვისების შექმნისა და მიწოდების ერთიანი სტანდარტის არარსებობა, რის გამოც, სახელმწიფო სერვისების მახასიათებელი იყო ფრაგმენტული, არათანაბარი განვითარება ისევე, როგორც მათი არაერთგვაროვანი ხასიათი და არასისტემურობა.[7] შესაბამისად, სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებისას პრიორიტეტი უნდა ყოფილიყო სახელმწიფო სერვისების შექმნისა და მიწოდების ერთიანი პოლიტიკის შემუშავება და მისი პრაქტიკაში დანერგვა. **აღნიშნული გამოწვევების შესახებ საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევშიც აღინიშნა და პრობლემებად გამოიკვეთა მაღალი ხარისხის მომსახურებისა და მიწოდებისთვის ერთიანი პოლიტიკის ნაკლებობა და სერვისების მიწოდების სფეროში ერთიანი სამართლებრივი ჩარჩოს არარსებობა**.[8] რაც შეეხება საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმას, მასში სახელმწიფო სერვისების შექმნის ერთიანი სტანდარტი ერთ-ერთ ამოცანად (ამოცანა 4.1) არის განსაზღვრული.

არანაკლებ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენდა მომხმარებლისთვის ელექტრონული სერვისების შეთავაზება. 2019 წლისთვის საქართველოში სამთავრობო უწყებების მხოლოდ მცირე ნაწილი სთავაზობდა მომხმარებელს ონლაინ სერვისს.

[7] ანალიზისა და კონსულტაციის ჯგუფის „ეისითი“, საჯარო მმართველობის რეფორმის არსებული მდგომარეობის შუალედური კვლევა, 2019, გვ. 105. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.undp.org/content/dam/georgia/docs/publications/DG/UNDP_GE_DG_PAR_civil%20service_public%20perceptions_midterm%20study_2019_geo.pdf.

[8] საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020, 2015, გვ. 29. ხელმისაწვდომია ბმულზე: http://gov.ge/files/423_49307_925454.

აღნიშნული განსაკუთრებით იჩენდა თავს რეგიონებში. გაეროს 2018 წლის ელექ-ტრონული მმართველობის ინდექსის მიხედვით, საქართველო 0.69 ქულით მე-60 ადგილზე იყო 193 ქვეყანას შორის. ელექტრონული სერვისების მიმართულებით საქართველო საგრძნობლად ჩამორჩება არა მხოლოდ ევროპის ქვეყნების საშუალო მაჩვენებლებს, არამედ ისეთ ქვეყნებსაც, როგორებიცაა რუსეთი, ყაზახეთი, აზერბაიჯანი, ბელარუსი და სხვა.[9] ონლაინ-მომსახურების დახვეწისა და ახალი დამატებითი სახელმწიფო სერვისების გაციფრულების საჭიროება მთავრობამაც აღიარა 2018-2020 წლების სამთავრობო გეგმაში და პრიორიტეტად დაასახელა განახლებული ელექტრონული მმართველობის პოლიტიკის შექმნა.[10] **აღნიშნულიდან გამომდინარე, დოკუმენტების შემუშავებისას პრიორიტეტი უნდა ყოფილიყო ელექტრონული სერვისების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება.**

მნიშვნელოვანია, ასევე აღინიშნოს სახელმწიფო სერვისების მიწოდების თვალსაზ-რისით მოსახლეობის ჩართულობის შესახებ. "ეისითის" მიერ მომზადებული კვლევის თანახმად 2019 წლისთვის, სახელმწიფო სერვისებით სარგებლობისას, მომსა-ხურებასთან 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.[11] საჯარო უწყებისთვის მომსახურებასთან 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. მაგალითად, 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.[12] **აღნიშნულიდან გამომდინარე, მთავრობისთვის ერთ-ერთი პრიორიტეტი ელექტრონული მმართველობის განვითარება, სახელმწიფო სერვისების შესახებ მოსახლეობის ცნობიერების ამაღლება და სერვისების**

[9] UN E-Government Survey 2018. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://publicadministration.un.org/en/research/un-e-government-surveys

[10] საქართველოს მთავრობა, სამთავრობო პროგრამა 2018 – 2020, გვ. 35–36. ხელმისაწვდომია ბმულზე: http://gov.ge/files/68_67099_111823_2018-2020.pdf

[11] ანალიზისა და კონსულტაციის ჯგუფის „ეისითი", საჯარო მმართველობის რეფორმის არსებული მდგომა-რეობის შუალედური კვლევა, 2019, გვ. 107-108.. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.undp.org/content/dam/georgia/docs/publications/DG/UNDP_GE_DG_PAR_civil%20service_public%20perceptions_midterm%20study_2019_geo.pdf.

[12] იქვე, გვ. 133.

მიწოდების კუთხით საზოგადოების ჩართულობის გაზრდა უნდა ყოფილიყო.

საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევისა და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ანალიზი ცხადყოფს, რომ დოკუმენტები, ძირითადად, ითვალისწინებს მათი შემუშავებისას არსებულ გამოწვევებს და პრიორიტეტად ასახელებს ზემოთ განხილულ მიმართულებებს. თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, ამოცანის შედეგის მისაღწევად, რიგ შემთხვევებში, არასაკმარისი ანდა ტექნიკური ხასიათის აქტივობებია გათვალისწინებული (მაგალითად, აქტივობები 4.1.1.; 4.6.1.), რაც მნიშვნელობას უკარგავს ამოცანას. რაც შეეხება საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევს, ისიც პასუხობს მისი დამტკიცების დროს არსებულ გამოწვევებს, თუმცა, გზამკვლევის შემდგომი განახლება არ მომხდარა.

3.2. სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულების შეფასება

საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმაში სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებით შვიდი ამოცანაა წარმოდგენილი. თითოეული ამოცანის ქვეშ გაწერილია ამოცანის შედეგის ინდიკატორები და საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლები, ამოცანის შედეგის დადასტურების წყარო და რისკები. ამოცანის მისაღწევად სამოქმედო გეგმაში მოცემულია შესაბამისი აქტივობები, რომელთა შესრულების ხარისხის შესაფასებლად განსაზღვრულია აქტივობის შედეგის ინდიკატორები და გაწერილია აქტივობის შედეგის დადასტურების წყაროები. სამოქმედო გეგმაში განსაზღვრულია თითოეული აქტივობის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი უწყება (პარტნიორ უწყებასთან ერთად, ასეთის არსებობის შემთხვევაში) და აქტივობის შესრულების ვადა (წლისა და კვარტალის მითითებით). სამოქმედო გეგმაში ასევე მოცემულია ბიუჯეტისა (ამ გრაფაში აღინიშნება აქტივობის განხორციელებისთვის გამოიყენება ადმინისტრაციული ხარჯი თუ არა) და დაფინანსების წყაროს (იმის მითითებით, დაფინანსება ხორციელდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, დონორის მიერ თუ არსებობს დეფიციტი) გრაფები ყოველი აქტივობისთვის.

მისასალმებელია, რომ საჯარო მმართველობის რეფორმის ახალი სამოქმედო გეგმა წინასთან შედარებით მნიშვნელოვნად არის გაუმჯობესებული ტექნიკური თვალსაზრისით - შესრულების პროგრესის უკეთ შეფასების მიზნით დამატებულია გაზომვადი ინდიკატორები და საკმარისად კონკრეტული ამოცანები. სამოქმედო გეგმაში ამოცანების, აქტივობებისა და ინდიკატორების დანომვრა უფრო ადვილად სახელმძღვანელოსა და აღქმადს ხდის დოკუმენტს. ამასთან, საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლებისა და ინდიკატორების არსებობა იძლევა ამოცანისა და აქტივობის შედეგის გაზომვის შესაძლებლობას და ამარტივებს მონიტორინგს. საჯარო მმართველობის რეფორმის ახალი სამოქმედო გეგმა შეიცავს მსგავსი პოლიტიკის დო-

კუმენტის სავალდებულო სტრუქტურის ყველა ელემენტს, გარდა მიზნისა და გავლენის ინდიკატორისა. მიუხედავად იმისა, რომ სამოქმედო გეგმის დამტკიცების პერიოდში მოქმედი პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელო[13] სავალდებულოდ არ მიიჩნევდა სამოქმედო გეგმაში მიზნის განსაზღვრას, მიზნის, როგორც სექტორში იდენტიფიცირებული პრობლემების გადაჭრისა და სასურველი შედეგის შესახებ მთავრობის გრძელვადიანი ხედვის განსაზღვრა უმნიშვნელოვანესია სამოქმედო გეგმის მონიტორინგისა და შეფასების ეფექტიანობისთვის.

საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში პირველად მოხდა საჯარო კონსულტაციის მეთოდის გამოყენება და სამოქმედო გეგმის სამუშაო ვერსია ფართო საზოგადოების წინადადებებისა და მოსაზრებებისთვის საქართველოს მთავრობის ოფიციალურ ვებგვერდზე განთავსდა,[14] რაც მისასალმებელია. სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში ჩართული იყო სამოქალაქო საზოგადოებაც, მათ შორის, „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“, როგორც საჯარო მმართველობის რეფორმის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს წევრი არასამთავრობო ორგანიზაცია.

მიუხედავად დადებითი ტენდენციებისა, საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმაში სხვადასხვა ხარვეზი გვხვდება:

არასათანადოდ განსაზღვრული რისკები - სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებით რისკებად გაწერილია, მაგალითად, ახალი სერვისის შექმნის საჭიროების/აუცილებლობის არარსებობა და სახელმწიფო უწყებების პასიურობა. პირველ შემთხვევაში, ფაქტობრივი მოცემულობა და რისკი ერთმანეთში აღრეულია. კერძოდ, სრულიად გაუმართლებელია რისკად გაიწეროს ახალი სერვისის შექმნის საჭიროების/აუცილებლობის არარსებობა, რადგან აღნიშნული წარმოადგენს სამოქმედო გეგმის შემუშავებისას განსახორციელებელი სიტუაციის ანალიზის ნაწილს, რომლის მიხედვითაც განისაზღვრება ვალდებულებები. შესაბამისად, სამოქმედო გეგმაში არ უნდა ჩაიწეროს ის, რისი შექმნის საჭიროებაც არ არსებობს. რაც შეეხება სახელმწიფო უწყებების პასიურობის რისკად განსაზღვრას, აღნიშნული პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესის არასრულყოფილებაზე მიუთითებს, რადგან რეალურობისა და მიღწევადობის კრიტერიუმების დასაკმაყოფილებლად აუცილებელია, რომ სამოქმედო გეგმის თითოეული ამოცანისა და აქტივობის დაგეგმვა მოხდეს უწყების მზაობის გათვალისწინებით. წინააღმდეგ შემთხვევაში, პოლიტიკის დაგეგმვა აზრს კარგავს. მსგავსი ხარვეზები მიუთითებს იმაზე, რომ სამოქმედო გეგმის შემუ-

[13] საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 30 დეკემბრის N629 დადგენილება პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტის „პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელოს“ დამტკიცების თაობაზე. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://matsne.gov.ge/document/view/3526319?publication=0.

[14] საჯარო კონსულტაციების დაწყების შესახებ განაცხადი, საქართველოს მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდი: http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=423&info_id=69990.

შავებისას სიტუაციის სიღრმისეული ანალიზი და სათანადო კოორდინაცია არ განხორციელებულა. ამასთან, პოლიტიკის დოკუმენტში რისკების იდენტიფიცირების მიზანია, დაიგეგმოს შესაბამისი ნაბიჯები მათ აღმოსაფხვრელად ან შესამცირებლად. შესაბამისად, **სამოქმედო გეგმაში მითითებულ რისკებს, სასურველია, თან ახლდეს მათი აღმოფხვრის/შემცირების ხერხებზე ინფორმაცია, რასაც PAR-ის სამოქმედო გეგმის შემთხვევაში ადგილი არ აქვს.** აღნიშნული ტოვებს შთაბეჭდილებას, რომ დოკუმენტში რისკები ან ფორმალურადაა განსაზღვრული, შესაბამისი ანალიზის გარეშე, ან მათი მიზანია, სამოქმედო გეგმის შეფასების მონიტორინგისას კონკრეტული ამოცანისა თუ აქტივობის შეუსრულებლობისთვის უწყებას თავის მართლების საშუალება მიეცეს.

არასათანადოდ განსაზღვრული ინდიკატორები - მიუხედავად იმისა, რომ წინა სამოქმედო გეგმასთან შედარებით ინდიკატორები გაუმჯობესდა, დოკუმენტში მაინც ხშირად გვხვდება ბუნდოვანი ინდიკატორი, რომლის საშუალებით ამოცანის შესრულების სრულყოფილად გაზომვა, ფაქტობრივად, შეუძლებელია. მაგალითად, 4.1. ამოცანის ქვეშ გაწერილი ინდიკატორი არ არის საკმარისი ამოცანის შედეგის გასაზომად (თუმცა, აღნიშნული ამოცანა, რეალურად, აქტივობის სახით უფროა ფორმულირებული, რაც ქვემოთ იქნება განხილული). ამ შემთხვევაში ინდიკატორად შესაძლოა გაწერილიყო საჯარო სერვისების მომხმარებელთა გაზრდილი რაოდენობა ან/და მომხმარებელთა გაზრდილი კმაყოფილების დონე. ანალოგიური მდგომარეობაა 4.2. ამოცანის შედეგის ინდიკატორთან მიმართებით. იგივე სიტუაციაა 4.5. ამოცანის შედეგის ინდიკატორთან დაკავშირებით. აღნიშნული ინდიკატორი არასაკმარისია ამოცანის შედეგის გასაზომად. „My.gov.ge-ზე სახელმწიფო ელექტრონული სერვისების ხელმისაწვდომობის გაზრდილი რაოდენობა“ (ინდიკატორი, თავის მხრივ, გამართულად არ არის ჩამოყალიბებული) სრულყოფილად ვერ გაზომავს სახელმწიფო და კერძო სექტორის ელექტრონული სერვისების ხელმისაწვდომობა გაუმჯობესდა თუ არა. ამისთვის აუცილებელია, მოხდეს, მაგალითად, მომხმარებლის კმაყოფილების ან/და დღის განმავლობაში მომხმარებლის მიერ My.gov.ge-ზე ადაპტირებული სერვისების მოხმარების მაჩვენებლის შეფასება. ასევე, 4.7. ამოცანის შედეგის ინდიკატორი „კრიტიკული ინფრასტრუქტურის სუბიექტების შეფასების საერთო შეწონილი ქულის ზრდა 20%-ით“ ვერ უზრუნველყოფს იმის შეფასებას, მოხდა თუ არა კრიტიკული ინფრასტრუქტურის უსაფრთხოების გაძლიერება. აღნიშნულის გასაზომად ინდიკატორი შესაძლოა გაწერილიყო კრიტიკული ინფრასტრუქტურის სუბიექტების შეფასების შედეგად გამოვლენილ ხარვეზებზე რეაგირების მაჩვენებელი.

პოლიტიკის დოკუმენტში აქტივობისთვის შესაძლებელია განსაზღვრული იყოს აქტივობის შედეგი და აქტივობის შედეგის ინდიკატორი. აქტივობის შედეგის ინდიკატორის დახმარებით ფასდება, რამდენად იქნა მიღწეული დოკუმენტით კონკრეტული აქტივობისთვის განსაზღვრული მოსალოდნელი შედეგი. აქტივობის შედეგის ინდიკა-

ტორის დახმარებით აქტივობის შედეგი შეიძლება გაიზომოს რაოდენობრივად და ხარისხობრივად. PAR-ის ახალი სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს აქტივობისა და აქტივობის შედეგის ინდიკატორის გრაფებს, თუმცა, აქტივობის შედეგის ინდიკატორების ნაცვლად, აღნიშნულ გრაფაში, მეტწილად აქტივობის შედეგებია მითითებული (ზოგიერთ შემთხვევაში კი - ქვე ან პარალელური აქტივობა), რაც ართულებს სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგისას აქტივობის შედეგის რაოდენობრივ ან/და ხარისხობრივ გაზომვას.

ქვემოთ მოცემულია PAR-ის ახალი სამოქმედო გეგმის სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებიდან რამდენიმე მაგალითი, სადაც აქტივობის შედეგის ინდიკატორის ნაცვლად აქტივობის შედეგის ინდიკატორის გრაფაში აქტივობის შედეგია მითითებული.[15] აქვე მითითებულია, როგორი უნდა ყოფილიყო აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

#	სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობა	სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობის შედეგის ინდიკატორი	როგორი უნდა ყოფილიყო აქტივობის შედეგის ინდიკატორი
4.2.1.	სახელმწიფო სერვისების შესახებ საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტის მომზადება	ცვლილებების პაკეტი წარდგენილია მთავრობისთვის	1. [საერთაშორისო სტანდარტების / რეკომენდაციების] რაოდენობა, რომლებიც ასახულია საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტში 2. საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადებისას გამართული საჯარო კონსულტაციების ხანგრძლივობა
4.2.2.	სერვისის მიწოდების სახელმძღვანელოს და პროცედურების შექმნა	სერვისის მიწოდების სახელმძღვანელო და პროცედურები შექმნილია	სერვისის მიწოდების სახელმძღვანელოში წარმოდგენილი კონკრეტული მაგალითები და პრაქტიკული რჩევები

არასათანადოდ ფორმულირებული ამოცანები - არსებული საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისად მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელო[16] ამოცანას განმარტავს როგორც კონკრეტულ განაცხადს სექტორის კონკრეტული სფეროს

[15] იგივე მდგომარეობაა, მაგალითად, 4.1.1.; 4.1.2.; 4.3.1.; 4.3.3.; 4.3.6.; 4.5.1.; 4.5.2.; 4.5.3.; 4.6.1.; 4.7.1.; 4.7.3.; 4.7.4. აქტივობებთან მიმართებით.

[16] საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის N629 დადგენილება პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4747283?publication=0.

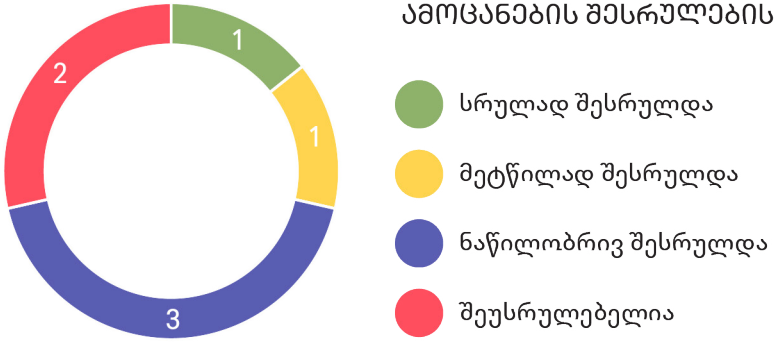
(ან სფეროების) შედარებით ვიწრო ასპექტის (რომელიც პრობლემის გამომწვევ ფაქტორს უკავშირდება) გაუმჯობესების შესახებ, აქტივობას კი - როგორც ერთი ან რამდენიმე ღონისძიების ჯამს, რომლითაც ხდება პოლიტიკის განხორციელება. მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულისგან განსხვავებით (უნდა აღინიშნოს, რომ სამოქმედო გეგმა მთავრობის ამ დადგენილების დამტკიცებამდე შემუშავდა), საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმაში გვხვდება ისეთი ამოცანები, რომლებიც კონკრეტული აქტივობის სახითაა ჩამოყალიბებული. მაგალითად, ამოცანა 4.1. – „[...] მომხმარებლის ჩართულობის პრინციპზე დაფუძნებული სახელმწიფო სერვისების შექმნის ერთიანი სტანდარტის შემუშავება". სამოქმედო გეგმაში „სტანდარტის შემუშავება“ არ შეიძლება გათვალისწინებული იყოს როგორც ამოცანა, რადგან ის ზედმეტად კონკრეტულია და მხოლოდ აქტივობას ან ქვე-აქტივობას შეიძლება წარმოადგენდეს. აღნიშნულის ნაცვლად ამოცანად შეიძლებოდა განსაზღვრულიყო მაგ.: მომხმარებელთა საჭიროებებზე მორგებული სახელმწიფო სერვისების უზრუნველყოფა. ერთ-ერთი ასეთი ამოცანაა ასევე „[...] ურთიერთ-თავსებადობის ჩარჩოს დანერგვა„ (ამოცანა 4.6.). ამ შემთხვევაშიც, ურთიერთ-თავსებადობის ჩარჩოს დანერგვა აქტივობას ესადაგება, ამოცანად კი შეიძლებოდა განსაზღვრულიყო, ელექტრონული მმართველობის განვითარებისა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა.

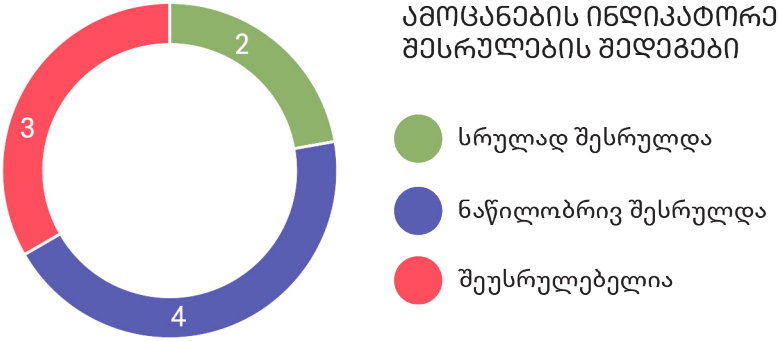
საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებაში შეუსაბამოდ ფორმულირებული ამოცანებისა და არაამბი-ციური აქტივობების, არაგაზომვადი და ბუნდოვანი ინდიკატორებისა და ფორ-მალურად განსაზღვრული რისკების არსებობა სამოქმედო გეგმის მნიშვნელოვან ხარ-ვეზს წარმოადგენს.

4. ამოცანებისა და აქტივობების შესრულების მონიტორინგი

საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის მეოთხე მიმართულებას წარმოადგენს სახელმწიფო სერვისების მიწოდება, რომელიც შვიდ ამოცანას ითვალისწინებს. თითოეული ამოცანის შესრულება ფასდება მისთვის სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ინდიკატორების მიხედვით, ხოლო იმ შემთხვევაში, როდესაც ამოცანის ინდიკატორი ვერ აკმაყოფილებს S.M.A.R.T. კრიტერიუმებს,[17] რის გამოც, ამოცანის შესრულების შეფასება შეუძლებელია, განსაზღვრულია დამატებითი ინდიკატორები.

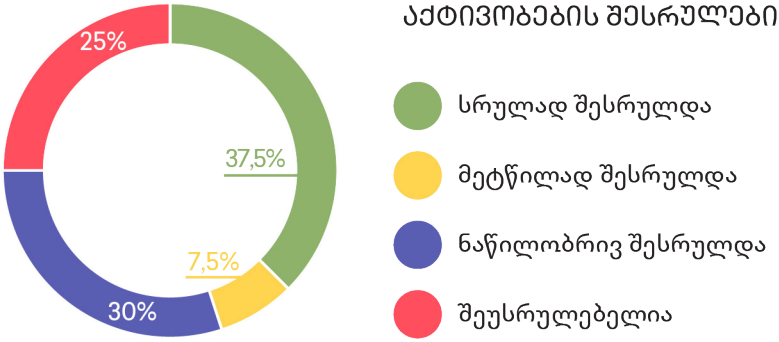
შვიდი ამოცანიდან 2020 წლის ბოლოსთვის, სამოქმედო გეგმის დასასრულს, ერთი სრულად შესრულებულია, ერთი - მეტწილად, სამი - ნაწილობრივ, ორი კი - შეუსრულებელი. ამოცანისთვის განსაზღვრული ცხრა ინდიკატორიდან ორი სრულად შესრულებულია, ოთხი - ნაწილობრივ, სამი კი - შეუსრულებელი.

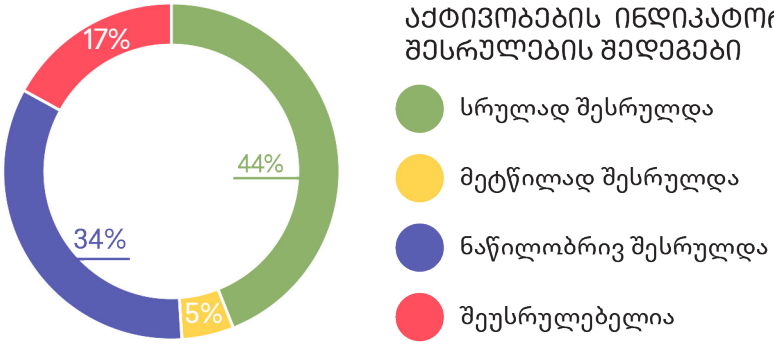




[17] S.M.A.R.T.: S - specific, significant, stretching; M - measurable, meaningful, motivational; A - agreed upon, attainable, achievable, acceptable, action-oriented; R - realistic, relevant, reasonable, rewarding, results-oriented; T - time-based, time-bound, timely, tangible, trackable. ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: https://www.projectsmart.co.uk/smart-goals.php.

რაც შეეხება აქტივობებს, 2019-2020 წ.წ. განმავლობაში განსაზღვრული 28 აქტივობიდან რვა სრულად შესრულებულია, ოთხი - მეტწილად შესრულებული, 12 ნაწილობრივ შესრულებულია, ოთხი კი - შეუსრულებელი. აქტივობის შედეგის 40 ინდიკატორიდან (მათ შორის, დამატებითი ინდიკატორები) 15 სრულად არის შესრულებული, სამი - მეტწილად, 12 ინდიკატორი ნაწილობრივ შესრულებულია და 10 - შეუსრულებელი.





4.1. ამოცანის შესრულების შედეგები

სამოქმედო გეგმის 4.1 ამოცანა გულისხმობს მომხმარებელთა საჭიროებების გათვალისწინების მიზნით მომხმარებლის ჩართულობის პრინციპზე დაფუძნებული სახელმწიფო სერვისების შექმნის ერთიანი სტანდარტის შემუშავებას. ამოცანისთვის განსაზღვრულ ინდიკატორს კი წარმოადგენს სახელმწიფო სერვისების შექმნისა და მიწოდების პოლიტიკის დოკუმენტის დამტკიცების შემდეგ ცენტრალურ დონეზე შექმნილი/ადაპტირებული იმ სერვისების რაოდენობა, რომლებიც აკმაყოფილებს სტანდარტის ძირითად მოთხოვნებს.

ამოცანა 4.1. მომხმარებელთა საჭიროებების გათვალისწინების მიზნით მომხმარებლის ჩართულობის პრინციპზე დაფუძნებული სახელმწიფო სერვისების შექმნის ერთიანი სტანდარტის შემუშავება

ამოცანის ინდიკატორ(ებ)ი: სახელმწიფო სერვისების შექმნის და მიწოდების პოლიტიკის დოკუმენტის (PSDP) დამტკიცების შემდეგ ცენტრალურ დონეზე შექმნილი/ადაპტირებული სერვისების რაოდენობა, რომელიც აკმაყოფილებს სტანდარტის ძირითად მოთხოვნებს

საბაზისო 2018: 0

სამიზნე 2020: 15

ამოცანის შესრულების სტატუსი: შეუსრულებელი

სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით 2020 წლის ბოლოსთვის შემუშავებული იყო სახელმწიფო სერვისების ერთიანი სტრატეგიით გათვალისწინებული ხუთივე მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო, თუმცა, მათი რაიმე სამართლებრივი ფორმით დამტკიცება არ მომხდარა და შესაბამისად უწყებებისთვის მათი შესრულება სავალდებულო არ არის, რის გამოც შეუძლებელია ამოცანის ინდიკატორის მიხედვით ადაპტირებული სერვისების რაოდენობის იდენტიფიცირება. უწყების განცხადებით პანდემიამ მნიშვნელოვნად შეაფერხა ამოცანებისა და აქტივობების დროულად შესრულება. გარდა ამისა, სახელმწიფო სერვისების დიზაინის ერთიანი სტანდარტის შექმნისას გამართლდა თავდაპირველად მითითებული ერთ-ერთი რისკი, კერძოდ გაჭიანურდა როგორც შესაბამისი ექსპერტის შერჩევისა და დაკონტრაქტების პროცესი, ასევე თავად მუშაობის პროცესი - გადაიდო ექსპერტის ვიზიტები, საჭირო გახდა მუშაობის ახალ ფორმატზე ადაპტირება და ა.შ.

უწყების მიერ წარმოდგენილ ინფორმაციაში ის არაერთი ხარვეზი და გამოწვევა იჩენს თავს, რაც საქართველოში პოლიტიკის შემუშავების პროცესს ახასიათებს, კერძოდ: იდენტიფიცირებული რისკების შემცირებისა თუ აღმოფხვრის მექანიზმების არარსებობა სამოქმედო გეგმაში, უწყებებს შორის კოორდინაციის ნაკლებობა, სამოქმედო გეგმისა და მასში გათვალისწინებული ვალდებულებებისთვის არასაკმარისი მნიშვნელობის მინიჭება. რაც შეეხება უშუალოდ 4.1 ამოცანის შესრულებას, პასუხისმგებელი უწყება მიუთითებს, რომ ახალი სტანდარტები შემუშავდა, მაგრამ სავალდებულო ძალა არ აქვს და ამიტომ შეუძლებელია ინდიკატორის მიხედვით ამოცანის შესრულების გაზომვა. IDFI-ს მონიტორინგის ჯგუფის მოსაზრებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების გაზომვისას უწყებები ზედაპირულ მიდგომას უნდა მოერიდონ და გამოიყენონ მათ ხელთ არსებული ყველა საშუალება ხარისხიანი მონიტორინგის განხორციელების მიზნით. 4.1 ამოცანის შესრულების გაზომვისთვის ხელისშემშლელი გარემოება არ უნდა ყოფილიყო ერთიანი სტანდარტების არასავალდებულო ხასიათი, რადგან უწყებებს შეეძლოთ თავიანთი სერვისების აღნიშნულ სტანდარტებთან ადაპტაცია. ერთიანი სტანდარტების დოკუმენტი ჯერჯერობით გამოქვეყნებული არ არის, რადგან ის არ დამტკიცებულა. პასუხისმგებელი უწყების ინფორმაციით დოკუმენტი გასაცნობად მიეწოდა ყველა შესაბამის საჯარო უწყებას.

რაც შეეხება 4.1 ამოცანის მისაღწევად სამოქმედო გეგმით განსაზღვრულ აქტივობებს, ორი წლის განმავლობაში სამი აქტივობა იყო შესასრულებელი, რომელთა შესაფასებლად ხუთი შედეგის ინდიკატორი იყო განსაზღვრული. აქტივობები გულისხმობდა სახ. სერვისების პოლიტიკის დოკუმენტის მთავრობისათვის წარდგენას (2019წ.), სერვისის დიზაინის გზამკვლევის და ინსტრუქციების მომზადებას (2019 წ.) და სერვისების დიზაინის ტრენინგ მოდულის შექმნას (2020 წ. I კვ.). ალტერნატიული მონიტორინგის ფარგლებში აღნიშნული სამი აქტივობიდან პირველი ნაწილობრივ შესრულებულად ჩაითვალა, ორი კი - შეუსრულებლად. მოგვიანებით პროგრესი დაფიქსირდა შეუსრულებელ ორ აქტივობაზე. კერძოდ, სერვისის დიზაინის დოკუ-მენტები, რომლებზე მუშაობა საანგარიშო პერიოდში - 2019 წელს ჯერ დაწყებულიც არ იყო, 2020 წელს მომზადდა, თუმცა, საჯარო პრეზენტაცია, როგორც ამას ინდიკატორი მოითხოვს, არ განხორციელებულა (პასუხისმგებელი უწყების განმარტებით ამის მიზეზი პანდემიით გამოწვეული მდგომარეობაა). შესაბამისად, აღნიშნული აქტივობა ნაწილობრივ შესრულებულად ჩაითვალა. საანგარიშო პერიოდის შემდგომ ნაწი-ლობრივ იქნა შესრულებული მესამე აქტივობაც ტრენინგ მოდულის მომზადების და ტრენინგის ჩატარების შესახებ.

რამდენადაც უწყების მიერ ამოცანის შესრულებასთან დაკავშირებით მოწოდებული ინფორმაცია არ მიუთითებს ინდიკატორის დაკმაყოფილებას და ამავდროულად, ამო-ცანისთვის განსაზღვრული აქტივობებიდან არცერთი არ არის სრულად შესრულე-ბული, **4.1 ამოცანა შეუსრულებლად უნდა ჩაითვალოს.**

4.2. ამოცანის შესრულების შედეგები

სამოქმედო გეგმის 4.2 ამოცანა გულისხმობს სახელმწიფო სერვისებზე ხელმისაწვდომობის გაზრდას სერვისების მიწოდების ერთიანი, მომხმარებელზე ორიენტირებული სტანდარტის დანერგვის მეშვეობით. ამოცანისთვის განსაზღვრულ ინდიკატორს კი წარმოადგენს PSDP-ის დამტკიცების შემდეგ შექმნილი/ადაპტირებული იმ ცენტრალური სერვისების რაოდენობა, რომლებიც აკმაყოფილებს ერთიანი სტანდარტის ძირითად მოთხოვნებს.

ამოცანა 4.2. სახელმწიფო სერვისებზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა სერვისების მიწოდების ერთიანი, მომხმარებელზე ორიენტირებული სტანდარტის დანერგვის მეშვეობით

ამოცანის ინდიკატორ(ებ)ი: PSDP-ის დამტკიცების შემდეგ შექმნილი/ადაპტირებული ცენტრალური სერვისების რაოდენობა, რომელიც აკმაყოფილებს ერთიანი სტანდარტის ძირითად მოთხოვნებს

საბაზისო 2018: 0

სამიზნე 2020: 15

ამოცანის შესრულების სტატუსი: შეუსრულებელი

სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით 2020 წლის ბოლოსთვის შემუშავებული იყო სახელმწიფო სერვისების ერთიანი სტრატეგიით გათვალისწინებული ხუთივე მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო, თუმცა, მათი რაიმე სამართლებრივი ფორმით დამტკიცება არ მომხდარა და შესაბამისად უწყებებისთვის მათი შესრულება სავალდებულო არ არის, რის გამოც შეუძლებელია ამოცანის ინდიკატორის მიხედვით ადაპტირებული სერვისების რაოდენობის იდენტიფიცირება. უწყების განცხადებით პანდემიამ მნიშვნელოვნად შეაფერხა ამოცანებისა და აქტივობების დროულად შესრულება. გარდა ამისა, სახელმწიფო სერვისების დიზაინის ერთიანი სტანდარტის შექმნისას გამართლდა თავდაპირველად მითითებული ერთ-ერთი რისკი, კერძოდ გაჭიანურდა როგორც შესაბამისი ექსპერტის შერჩევისა და დაკონტრაქტების პროცესი, ასევე თავად მუშაობის პროცესი - გადაიდო ექსპერტის ვიზიტები, საჭირო გახდა მუშაობის ახალ ფორმატზე ადაპტირება და ა.შ.

როგორც წინა ამოცანასთან დაკავშირებით აღინიშნა, უწყების მიდგომაში თავს იჩენს საქართველოში პოლიტიკის შემუშავების პროცესის ხარვეზები, როგორებიცაა

რისკების შემცირებისა თუ აღმოფხვრის მექანიზმების არარსებობა სამოქმედო გეგმაში, უწყებებს შორის კოორდინაციის ნაკლებობა, სამოქმედო გეგმისა და მასში გათვალისწინებული ვალდებულებებისთვის არასაკმარისი მნიშვნელობის მინიჭება. პასუხისმგებელი უწყების პოზიცია, რომ ახალი სტანდარტები სამართლებრივი ფორმით დაუმტკიცებლობის გამო შეუძლებელია ინდიკატორის მიხედვით ამოცანის შესრულების გაზომვა, მიუღებელია. IDFI-ს მონიტორინგის ჯგუფის მოსაზრებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებას და მათ გაზომვას უწყებები მეტი პასუხისმგებლობით უნდა მოეკიდონ. ერთიანი სტანდარტების არასავალდებულო ხასიათის მიუხედავად უწყებებს შეეძლოთ თავიანთი სერვისების აღნიშნულ სტანდარტებთან ადაპტირება. IDFI-მ პასუხისმგებელი უწყების ვებგვერდზე ვერ მიაკვლია ერთიანი სტანდარტების დოკუმენტს, რომელიც, როგორც ჩანს, გამოქვეყნებული არ არის და გაურკვეველია, ყველა საჯარო უწყებას მიეწოდა თუ არა აღნიშნული დოკუმენტი და რა ფორმით.

სამოქმედო გეგმა 4.2 ამოცანისთვის ორი წლის განმავლობაში შესასრულებლად ითვალისწინებდა სამ აქტივობას, რომელთა შესრულება ექვსი ინდიკატორის (მათ შოტის, დამატებითი ინდიკატორები) მიხედვით შეფასდა. აქტივობები გულისხმობდა სახელმწიფო სერვისების შესახებ საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტის მომზადებას, სერვისის მიწოდების სახელმძღვანელოს და პროცედურების შექმნასა და სერვისების მიწოდების ტრენინგ მოდულის შექმნას. პირველი აქტივობა 2019 წელს, დანარჩენი ორი - 2020 წლის პირველ ნახევარში უნდა განხორციელებულიყო. პირველი და მეორე აქტივობა ალტერნატიული მონიტორინგის ფარგლებში ნაწილობრივ შესრულებულად ჩაითვალა, მესამე კი - შეუსრულებლად. შესაბამისი საანგარიშო პერიოდების გასვლის შემდეგ პროგრესი დაფიქსირდა სამივე აქტივობაზე. პირველი აქტივობის ფარგლებში მომზადდა საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი, თუმცა, ინდიკატორების მიხედვით უნდა მომხდარიყო მთავრობისთვის მისი წარდგენა და პროცესში დაინტერესებული მხარეების ჩართვა. აღნიშნული ორი ინდიკატორიდან პირველი არ განხორციელებულა, რაც შეეხება, მეორეს, წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით სამუშაო ჯგუფში მხოლოდ სახელმწიფო უწყებები მონაწილეობდნენ, რაც ვერ უზრუნველყოფს ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართულობას, ამიტომ, გარკვეული პროგრესის მიუხედავად, აქტივობა კვლავ ნაწილობრივ შესრულებულია. მეორე აქტივობა გულისხმობდა სერვისის მიწოდების სახელმძღვანელოსა და პროცედურების შექმნას, რომელიც საანგარიშო პერიოდის გასვლის შემდეგ განხორციელდა საუკეთესო პრაქტიკაზე დაყრდნობით, შესაბამისად ის სრულად შესრულებულად ჩაითვალა. რაც შეეხება მესამე აქტივობას, რომელიც შეუსრულებლად იყო მიჩნეული, საანგარიშო პერიოდის გასვლის შემდეგ სრულად შესრულდა, კერძოდ, მომზადდა ტრენინგ-მოდული და სატრენინგო მასალები. ტრენერთა ტრენინგი გაიარა სახელმწიფო სერვისების მიმწოდებელი 12 უწყების 37-მა თანამშრომელმა, რაც აქტივობის შედეგის ინდიკატორს აკმაყოფილებს.

საერთო ჯამში, რადგან ამოცანის ინდიკატორთან დაკავშირებით წარმოდგენილი ინფორმაცია არ ადასტურებს მის შესრულებას, შესაბამისად, **4.2 ამოცანა შეუსრულებლად უნდა ჩაითვალოს.**

4.3. ამოცანის შესრულების შედეგები

სამოქმედო გეგმის ამოცანა 4.3 გულისხმობს სახელმწიფო სერვისების ხარისხის უზრუნველყოფას ხარისხის შემოწმებისა და გაუმჯობესების ერთიანი სტანდარტის დანერგვის მეშვეობით. ამოცანისთვის განსაზღვრულ ინდიკატორებს კი წარმოადგენს იმ სახელმწიფო სერვისების რაოდენობა, რომელთა ხარისხი შეფასებულია სერვისის ინდექსის მეთოდოლოგიის მიხედვით და სამი სახელმწიფო სერვისის მიმწოდებელი უწყების მომხმარებელთა კმაყოფილების დონე.

ამოცანა 4.3. სახელმწიფო სერვისების ხარისხის უზრუნველყოფა ხარისხის შემოწმებისა და გაუმჯობესების ერთიანი სტანდარტის დანერგვის მეშვეობით

ამოცანის ინდიკატორ(ებ)ი: სახელმწიფო სერვისების რაოდენობა, რომელთა ხარისხი შეფასებულია სერვისის ინდექსის მეთოდოლოგიის მიხედვით

საბაზისო 2018: 0

სამიზნე 2020: 5

3 სახელმწიფო სერვისის მიმწოდებელი უწყების მომხმარებელთა კმაყოფილების დონე

საბაზისო 2018: 0

სამიზნე 2020: 70%

ამოცანის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ პირველ ინდიკატორთან დაკავშირებით წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით საანგარიშო პერიოდისათვის შექმნილია სახელმწიფო სერვისების ინდექსის მეთოდოლოგია, თუმცა, არ შემუშავებულა სერვისების ინდექსის ელექტრონული პლატფორმა, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელი იქნებოდა იმ სახელმწიფო სერვისების რაოდენობის იდენტიფიცირება, რომლებიც ინდექსის მეთოდოლოგიით შეფასდა. უწყება მიუთითებს, რომ საკითხზე მუშაობა დროებით შეჩერებული იყო მის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი უწყების სავარაუდო ცვლილების მიზეზით. აღსანიშნავია, რომ სააგენტოს მიერ 2019 წელს

მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით ამოცანის შესრულების მიზნით შემუშავებული იყო სახელმწიფო სერვისების ინდექსის კონცეფცია კონკრეტული გეგმით და მიმდინარეობდა მუშაობა ინდექსის სახელმწიფო პორტალის შესაქმნელად. აღნიშნული გეგმის თანახმად შეფასების პროცესი უნდა დაწყებულიყო 2020 წლის სექტემბრიდან.

მეორე ინდიკატორთან დაკავშირებით პასუხისმგებელი უწყება მიუთითებს, რომ საანგარიშო პერიოდისათვის არ ჩატარებულა მომხმარებელთა კმაყოფილების კვლევა ახალ სტანდარტზე დაყრდნობით და არ შეფასებულა უწყებების მომხმარებელთა კმაყოფილების დონე, რის მიზეზად პანდემიით გამოწვეულ ზოგად შეფერხებებს ასახელებს.

რაც შეეხება 4.3 ამოცანისთვის განსაზღვრულ აქტივობებს, სამოქმედო გეგმა ჯამში რვა აქტივობას ითვალისწინებდა 16 შედეგის ინდიკატორით (მათ შორის, დამატებითი ინდიკატორები). აღნიშნული აქტივობებიდან სამი 2019 წელს იყო შესასრულებელი, ორი - 2020 წლის პირველ ნახევარში, სამი კი - 2020 წლის მეორე ნახევარში. აქტივობები გულისხმობდა სერვისის ინდექსის კონცეფციისა და მეთოდოლოგიის შემუშავებას და დაინტერესებულ მხარეებთან შეთანხმებას, სერვისის ინდექსის პორტალის შექმნას, მომხმარებლის კმაყოფილების კვლევის სტანდარტის შემუშავებას, შესაბამისი ტრენინგ მოდულის დანერგვას, მომხმარებლის კმაყოფილების კვლევის ჩატარებას, საერთო შეფასების ჩარჩოს მეთოდოლოგიის გზამკვლევისა და სახელმძღვანელოს შექმნას, საერთო შეფასების ჩარჩოს ტრენინგ მოდულისა და შესაბამისი მასალის მომზადებას, საერთო შეფასების ჩარჩოს მეთოდოლოგიის დანერგვას. ალტერნატიული მონიტორინგის ფარგლებში ერთი აქტივობა სრულად შესრულებულად იქნა მიჩნეული, ორი აქტივობა - მეტწილად, ორი აქტივობა ნაწილობრივ შესრულებულად ჩაითვალა, სამი კი - შეუსრულებლად. შესაბამისი საანგარიშო პერიოდების გასვლის შემდეგ პროგრესი დაფიქსირდა სამ აქტივობაზე: მესამე აქტივობა სერვისის ინდექსის კონცეფციისა და მეთოდოლოგიის შემუშავების შესახებ, რომელიც შეუსრულებელი იყო, მოგვიანებით ნაწილობრივ შესრულდა. კერძოდ, აქტივობით გათვალისწინებული დოკუმენტი მომზადდა, თუმცა, მისი გამოქვეყნება დამტკიცების შემდეგ მოხდება, ამიტომ დოკუმენტის შეფასება ვერ მოხერხდა, შესაბამისად აქტივობა მხოლოდ ნაწილობრივ შესრულებულად ჩაითვალა. მეოთხე აქტივობა, რომელიც ნაწილობრივ იყო შესრულებული, მოგვიანებით დაფიქსირებული პროგრესის გამო სრულად შესრულებულად ჩაითვალა, რადგან შემუშავებული იქნა მომხმარებელთა კმაყოფილების კვლევის ტრენინგ-მოდული და გადამზადდა სახელმწიფო სერვისების მიმწოდებელი 14 უწყების 45 თანამშრომელი, რაც აკმაყოფილებს ინდიკატორს. მეშვიდე მეტწილად შესრულებული აქტივობა ასევე სრულად შესრულებულად ჩაითვალა, რადგან ინდიკატორების შესაბამისად დაინერგა ტრენინგ მოდული და გადამზადდა სერვისი მომწოდებელი 12 უწყების 63 თანამშრომელი.

როგორც წარმოდგენილი ინფორმაციიდან ირკვევა, მიუხედავად გაწეული ძალისხმევისა, 2020 წლის განმავლობაში ამოცანის ინდიკატორების მისაღწევად თითქმის არაფერი გაკეთებულა და შესაბამისად, პროგრესი არ დაფიქსირებულა არცერთი ინდიკატორის შესრულების მიმართულებით. 2019 წლის ბოლოს ამოცანის შესრულების მიზნით პასუხისმგებელ უწყებას განხორციელებული ჰქონდა გარკვეული ღონისძიებები, რომელთა საფუძველზე ამოცანა ნაწილობრივ შესრულებულად ჩაითვალა, შესაბამისად, **ამოცანა 4.3 კვლავ ნაწილობრივ შესრულებულია.**

4.4. ამოცანის შესრულების შედეგები

სამოქმედო გეგმის 4.4 ამოცანა გულისხმობს სახელმწიფო სერვისების ფასწარმოქმნის სამართლიანი და ეფექტური მიდგომის ჩამოყალიბებას სერვისების ფასწარმოქმნის ერთიანი მეთოდოლოგიის შემუშავების გზით. ამოცანისთვის განსაზღვრულ ინდიკატორს წარმოადგენს ახლადშექმნილი/ადაპტირებული იმ საჯარო სერვისების რაოდენობა, რომელთა ფასწარმოქმნა განხორციელდა ფასწარმოქმნის ახალ მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით.

ამოცანა 4.4. სახელმწიფო სერვისების ფასწარმოქმნის სამართლიანი და ეფექტური მიდგომის ჩამოყალიბება სერვისების ფასწარმოქმნის ერთიანი მეთოდოლოგიის შემუშავების გზით

ამოცანის ინდიკატორ(ებ)ი: ახლადშექმნილი/ადაპტირებული საჯარო სერვისების რაოდენობა, რომელთა ფასწარმოქმნა განხორციელდა ფასწარმოქმნის ახალ მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით.

საბაზისო 2018: 0

სამიზნე 2020: 15

ამოცანის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით საანგარიშო პერიოდისათვის შექმნილია სახელმწიფო სერვისების ხარჯთაღრიცხვის სტანდარტი სახელმძღვანელოს სახით, თუმცა არ მომხდარა ამ სახელმძღვანელოს დამტკიცება, რის გამოც ახალ სტანდარტზე დაყრდნობით სერვისების განფასება სავალდებულო არ არის უწყებებისთვის. შესაბამისად, პასუხისმგებელი უწყება მიიჩნევს, რომ შეუძლებელია ამოცანის ინდიკატორის მიხედვით ამ

სტანდარტის შესაბამისად ადაპტირებული სერვისების რაოდენობის იდენტიფიცირება. ამავდროულად უწყება აღნიშნავს, რომ ვირუსის გავრცელებამ და პანდემიური ვითარების შექმნამ მნიშვნელოვნად შეაფერხა ამოცანებისა და აქტივობების დროულად შესრულება.

როგორც 4.1 და 4.2 ამოცანებთან დაკავშირებით აღინიშნა, უწყების მიდგომაში თავს იჩენს საქართველოში პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების ხარვეზები, მათ შორის, უწყებებს შორის კოორდინაციის ნაკლებობა და ზედაპირული მიდგომა სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების მიმართ. პასუხისმგებელი უწყების პოზიცია, რომ ახალი სტანდარტები სამართლებრივი ფორმით დაუმტკიცებლობის გამო შეუძლებელია ინდიკატორის მიხედვით ამოცანის შესრულების გაზომვა, მიუღებელია. IDFI-ს მონიტორინგის ჯგუფი მიიჩნევს, რომ ამოცანის შესრულებისას და მათი შედეგების გაზომვისას უწყებებმა მეტი პასუხისმგებლობა უნდა გამოიჩინონ და ყველანაირად ეცადონ დასახული ამოცანების მიღწევას და ხარისხიანი მონიტორინგის განხორციელებას. ისევე, როგორც ზემოთ აღნიშნული ამოცანების შემთხვევაში, 4.4 ამოცანის შესრულების გაზომვისთვის ხელისშემშლელი გარემოება არ უნდა ყოფილიყო ერთიანი სტანდარტების არასავალდებულო ხასიათი, რადგან სათანადო კოორდინაციისა და თანამშრომლობის შემთხვევაში უწყებებს შეეძლოთ უზრუნველეყოთ თავიანთი სერვისების აღნიშნულ სტანდარტებთან ადაპტაცია. ერთიანი სტანდარტების დოკუმენტი ჯერ გამოქვეყნებული არ არის (მისი გამოქვეყნება დამტკიცების შემდეგ მოხდება), წარმოდგენილი ინფორმაციით ის გაზიარებულია შესაბამის საჯარო უწყებებთან.

რაც შეეხება აქტივობებთან დაკავშირებულ ინფორმაციას, სამოქმედო გეგმა ამოცანისთვის სულ ორი აქტივობის შესრულებას ითვალისწინებდა სამი შედეგის ინდიკატორით. აქტივობებიდან ერთი 2019 წელს, მეორე კი - 2020 წელს უნდა შესრულებულიყო. აქტივობები გულისხმობდა ფასწარმოქმნის ახალი მეთოდოლოგიის სახელმძღვანელოს და ტრენინგ მოდულის შექმნას. ალტერნატიული მონიტორინგის ფარგლებში პირველი მათგანი ნაწილობრივ შესრულებულად იქნა მიჩნეული და მისი სტატუსი უცვლელია. რაც შეეხება მეორე აქტივობას, რომელიც შეუსრულებელი იყო, ის სრულად შესრულებულად იქნა მიჩნეული, რადგან შეიქმნა ტრენინგ მოდული და ინდიკატორის შესაბამისად გადამზადდნენ სახელმწიფო სერვისების მიმწოდებელი უწყებების წარმომადგენელი თემატური თანამშრომლები.

აქტივობის შესრულებასთან დაკავშირებული პროგრესი მისასალმებელია, მაგრამ საკმარისი არ არის ამოცანის შესრულებაზე გავლენის მოსახდენად. რამდენადაც ამოცანის ბოლო მონიტორინგის შემდეგ ხელშესახები პროგრესი არ ფიქსირდება მისი ინდიკატორების შესრულებასთან დაკავშირებით, **4.4 ამოცანა კვლავ ნაწილობრივ შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

4.5. ამოცანის შესრულების შედეგები

სამოქმედო გეგმის 4.5 ამოცანა გულისხმობს სახელმწიფო და კერძო სექტორის ელექტრონული სერვისების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებას My.gov.ge-ს გაძლიერების გზით. ამოცანისთვის განსაზღვრულ ინდიკატორს კი წარმოადგენს My.gov.ge-ზე სახელმწიფო ელექტრონული სერვისების ხელმისაწვდომობის გაზრდილი რაოდენობა.

ამოცანა 4.5. სახელმწიფო და კერძო სექტორის ელექტრონული სერვისების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება My.gov.ge-ს გაძლიერების გზით

ამოცანის ინდიკატორ(ებ)ი: My.gov.ge-ზე სახელმწიფო ელექტრონული სერვისების ხელმისაწვდომობის გაზრდილი რაოდენობა

საბაზისო 2018: 427

სამიზნე 2020: 470

ამოცანის დამატებითი ინდიკატორი: My.gov.ge-ზე კერძო სექტორის ელექტრონული სერვისების გაზრდილი რაოდენობა

საბაზისო 2018: 0

სამიზნე 2020: 10

ამოცანის შესრულების სტატუსი: მეტწილად შესრულებული

სსიპ ციფრული მმართველობის სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2020 წლის ბოლოსათვის 700-მდე სერვისი იყო ხელმისაწვდომი. უწყება აღნიშნავს, რომ My.gov.ge-ზე სერვისების განთავსება არ გამომდინარეობს საკანონმდებლო ვალდებულებიდან, რის გამოც, გართულებულია უწყებებთან თანამშრომლობა მათი სერვისების ინტეგრაციის საკითხზე. უწყებების ნაწილი ქმნის მათი უფლებამოსილების სფეროში არსებული სერვისების მისაწოდებლად ალტერნატიულ არხებს.

ამოცანის შესრულების ინდიკატორის 2020 წლის სამიზნედ 470 სახელმწიფო ელექტრონული სერვისია მიჩნეული. 2020 წლის ბოლოსთვის სერვისების რაოდენობას საგრძნობლად გადააჭარბა სამიზნე მაჩვენებელს, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს და 4.5 ამოცანა ამ ინდიკატორის მიხედვით სრულად შესრულებულად შეიძლება მივიჩნიოთ. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სასურველია, შემდგომ სამოქმედო გეგმაში უფრო ამბიციური სამიზნე მაჩვენებლები განისაზღვროს რეალური პროგრესის მისაღწევად. აღსანიშნავია ისიც, რომ უწყებებს შორის კოორდინაციის სისუსტეზე

და თანამშრომლობის ნაკლებობაზე მიუთითებს ის ფაქტი, რომ საკანონმდებლო ვალდებულების გარეშე მათ უჭირთ ერთიან მიდგომაზე შეჯერება დასახული ამოცანის მისაღწევად და აღნიშნულთან დაკავშირებით ზომების მიღება აუცილებელია.

სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ინდიკატორი არ არის საკმარისი 4.5 ამოცანის რეალური შესრულების განსაზღვრისთვის იმ მიზეზით, რომ ამოცანა მიუთითებს სახელმწიფო და კერძო სერვისების ხელმისაწვდომობის გაზრდაზე, ხოლო ინდიკატორი, რომლითაც ფასდება ამოცანა, მხოლოდ სახელმწიფო სერვისების გაზრდას ზომავს. შესაბამისად, მონიტორინგის მიზნებისთვის დამატებით ინდიკატორად კერძო ელექტრონული სერვისების გაზრდა განისაზღვრა. 2019 წლისთვის ელექტრონული სერვისების ერთიან პორტალზე გაჩნდა ერთეული კერძო ელექტრონული სერვისით სარგებლობის შესაძლებლობაც, ხოლო 2020 წლის განმავლობაში პორტალზე კერძო სექტორის სერვისების დამატებასთან დაკავშირებით უწყებას ინფორმაცია არ წარმოუდგენია. აქედან გამომდინარე, მეორე ინდიკატორი კვლავ ნაწილობრივ შესრულებულად რჩება.

ამოცანისთვის სამოქმედო გეგმა ხუთ შესასრულებელ აქტივობას განსაზღვრავდა (ხუთი შედეგის ინდიკატორით), საიდანაც ყველა 2019 წელს უნდა შესრულებულიყო. ალტერნატიული მონიტორინგის ფარგლებში ორი აქტივობა ნაწილობრივ შესრულებულად იქნა მიჩნეული, სამი კი - მეტწილად შესრულებულად და რადგან არცერთ მათგანზე მოგვიანებით პროგრესი არ დაფიქსირებულა, მათი სტატუსები უცვლელი დარჩა.

რამდენადაც ამოცანის ერთი ინდიკატორი სრულად შესრულებული, მეორე კი - ნაწილობრივ შესრულებულია, **4.5 ამოცანა მეტწილად შესრულებულად უნდა მივიჩნიოთ.**

4.6. ამოცანის შესრულების შედეგები

სამოქმედო გეგმის 4.6 ამოცანა გულისხმობს ელექტრონული მმართველობის განვითარებისა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნით ურთიერთთავსებადობის ჩარჩოს დანერგვას. ამოცანისთვის განსაზღვრულ ინდიკატორს კი წარმოადგენს მონაცემთა გაცვლის ინფრასტრუქტურაში ინტეგრირებული სახელმწიფო სერვისების რაოდენობა.

ამოცანა 4.6. ელექტრონული მმართველობის განვითარებისა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნით ურთიერთ თავსებადობის ჩარჩოს დანერგვა

ამოცანის ინდიკატორ(ებ)ი: მონაცემთა გაცვლის ინფრასტრუქტურაში ინტეგრირებული სახელმწიფო სერვისების რაოდენობა

საბაზისო 2018: 140

სამიზნე 2020: 196

ამოცანის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული

სსიპ ციფრული მმართველობის სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, 2020 წლის ბოლოსთვის მონაცემთა გაცვლის ინფრასტრუქტურაში 192 სერვისი იყო ინტეგრირებული. რაც ფაქტიურად აკმაყოფილებს სამიზნე მაჩვენებელს. რასაკვირველია, სასურველია, რომ ორწლიან სამოქმედო გეგმაში ამოცანებისთვის უფრო მეტად ამბიციური სამიზნე მაჩვენებლები განისაზღვროს. თუმცა, მოცემული მდგომარეობით, ამოცანა 4.6 შესრულებულად შეიძლება მივიჩნიოთ.

აღნიშნული ამოცანისთვის სამოქმედო გეგმით სამი აქტივობა იყო შესასრულებელი (სამი შედეგის ინდიკატორით) - სამივე 2020 წლის ბოლოს. აქტივობებისთვის მოცემული შედეგის ინდიკატორების მიხედვით ერთი აქტივობა ნაწილობრივ შესრულდა, ორი კი შეუსრულებლად ჩაითვალა. აღნიშნული აქტივობები გულისხმობდა რეესტრთა რეესტრის პორტალის განახლებას და მასზე ინფორმაციის განთავსების აღსრულების მექანიზმების შემუშავებას, მონაცემთა გაცვლის ინფრასტრუქტურაში დამატებითი სერვისების ინტეგრირებას. ის ფაქტი, რომ ამოცანისთვის განსაზღვრული სამი აქტივობიდან სრულად შესრულებული არცერთი არ არის, თუმცა, თავად ამოცანა მისი ინდიკატორის მიხედვით შესრულებულია, პოლიტიკის დოკუმენტის შემუშავების სერიოზულ ხარვეზად უნდა იქნას მიჩნეული, რადგან როგორც ჩანს, ამოცანის მისაღწევად

დასახული აქტივობები სინამდვილეში ამოცანის შესრულებაზე გავლენას არ ახდენენ კონკრეტულ შემთხვევაში. რაც შეეხება ამოცანას, მისი ინდიკატორის მიხედვით, **4.6 ამოცანა სრულად შესრულებულია.**

4.7. ამოცანის შესრულების შედეგები

სამოქმედო გეგმის 4.7 ამოცანა გულისხმობს კრიტიკული ინფრასტრუქტურის უსაფრთხოების გაძლიერებას ცნობიერების ამაღლებითა და სასწავლო მეთოდოლოგიების შექმნის გზით. ამოცანისთვის განსაზღვრულ ინდიკატორს კი წარმოადგენს კრიტიკული ინფრასტრუქტურის სუბიექტების შეფასების საერთო შეწონილი ქულის ზრდა 20%-ით.

ამოცანა 4.7. კრიტიკული ინფრასტრუქტურის უსაფრთხოების გაძლიერება ცნობიერების ამაღლებითა და სასწავლო მეთოდოლოგიების შექმნის გზით

ამოცანის ინდიკატორ(ებ)ი: კრიტიკული ინფრასტრუქტურის სუბიექტების შეფასების საერთო შეწონილი ქულის ზრდა 20%-ით

საბაზისო 2018: 24

სამიზნე 2020: 29

ამოცანის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულებული

სსიპ ციფრული მმართველობის სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით ვერ მოხერხდა ამოცანის ინდიკატორის გაზომვა (შეფასების საერთო შეწონილი ქულის ზრდის გაზომვა), რადგან 2019 წელს მიმდინარეობდა მუშაობა კიბერუსაფრთხოების მესამე სტრატეგიის შექმნაზე, თუმცა, საქართველოს პარლამენტში დარეგისტრირდა კანონპროექტი, რომელიც გულისხმობდა "ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ" კანონში ცვლილებებს. რამდენადაც კანონპროექტი გავიდა მესამე მოსმენაზე, არსებობდა მოლოდინი, რომ ის იქცეოდა კანონად და სააგენტოს მანდატი ამ სფეროში სხვა უწყებას გადაეცემოდა. შესაბამისად, მოიმატა უწყებების პასიურობამ ანგარიშგების კუთხით. რამდენადაც შეწონილი ქულის გამოანგარიშება სრულიად დამოკიდებულია მოწოდებული ინფორმაციის შეფასებაზე, შეწონილი ქულის შეფასება ვერ მოხერხდა.

აღსანიშნავია, რომ 2020 წლის პირველი ნახევრის ბოლოს წარმოდგენილ ინფორმაციაში უწყება არ საუბრობდა პროცესის შეფერხებაზე და მიუთითებდა, რომ წლის ბოლოს გაზომავდა ინდიკატორს. ნებისმიერ შემთხვევაში, ორწლიანი სამოქმედო

გეგმის განხორციელებისას ისეთი მნიშვნელოვანი ცვლილების განხორციელება, რომელიც ამოცანის მიღწევას აფერხებს, კვლავ პოლიტიკის შემუშავების და განხორციელების პროცესის ხარვეზიანობაზე მიუთითებს ისევე, როგორც ის ფაქტი, რომ პასუხისმგებელ უწყებას სათანადოდ არ აქვს გაანალიზებული უწყებათა პასიურობა, როგორც რისკი და არც მისი შემცირების ეფექტიანი მექანიზმები აქვს შემუშავებული. საერთო ჯამში სახელმწიფო უწყებებს შორის თანამშრომლობის და კოორდინაციის ნაკლებობა, საერთო მიდგომის არარსებობა, ზედამხედველობის სისუსტე, პოლიტიკის შემუშავების ფორმალისტური ხასიათი და საკითხის მიმართ ზედაპირული დამოკიდებულება, როგორც ჩანს, სერიოზულ გამოწვევებს წარმოადგენს და აფერხებს დასახული ამოცანების შესრულებას.

სამოქმედო გეგმა ამოცანისთვის ოთხი აქტივობის შესრულებას ითვალისწინებდა შვიდი შედეგის ინდიკატორით. ყველა აქტივობა 2019 წელს უნდა შესრულებულიყო. აქტივობები გულისხმობდა კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტის განსაზღვრის მეთოდოლოგიის ჩამოყალიბებას, სახელმწიფო უწყებებში ქსელის სენსორული მონიტორინგის სისტემის დანერგვას, ელექტრონულ სატრენინგო პლატფორმაზე კიბერუსაფრთხოების საბაზისო სატრენინგო მასალის განახლებას და სკოლებისათვის კიბერჰიგიენის სასწავლო დისციპლინის შექმნას. ალტერნატიული მონიტორინგის ფარგლებში ერთი აქტივობა სრულად შესრულებულად ჩაითვალა, ორი აქტივობა ნაწილობრივ შესრულებულად იქნა მიჩნეული, ერთი კი - შეუსრულებლად. მოგვიანებით პროგრესი დაფიქსირდა მეოთხე აქტივობაზე, რომელიც შეუსრულებლად იყო მიჩნეული. კერძოდ, უწყებამ შეიმუშავა შესაბამისი სასწავლო მასა სკოლებისთვის და თარგმნა ქართულ ენაზე, რის გამოც, აქტივობა სრულად შესრულებულად ჩაითვალა.

საერთო ჯამში, შუალედური მონიტორინგის შედეგი ამოცანასთან მიმართებაში უცვლელი რჩება და **4.7 ამოცანა კვლავ ნაწილობრივ შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

5. შეჯამება და რეკომენდაციები

საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019 – 2020 წლების სამოქმედო გეგმის სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულების ანალიზი ცხადყოფს, რომ მასში მოცემული ამოცანების შესრულების დადასტურებისთვის განსაზღვრული ინდიკატორები და სამიზნე მაჩვენებლები, ხშირ შემთხვევაში, ამოცანას მნიშვნელობას ართმევს ან/და შეუძლებელს ხდის მისი შესრულების გაზომვას, ხოლო ამოცანისთვის განსაზღვრული აქტივობები არ არის საკმარისი შედეგის მისაღწევად.

სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულების მონიტორინგის შედეგად გამოვლენილი გამოწვევები მიუთითებს, რომ მოქმედი ამოცანები და ინდიკატორები კვლავ საჭიროებს დახვეწას S.M.A.R.T. კრიტერიუმების შესაბამისად. გარდა ამისა, ამოცანების რეალურად მისაღწევად აუცილებელია, მეტი აქტივობის განსაზღვრა და მათი შესრულებისთვის რეალური ვადების დაწესება, სამოქმედო გეგმის შემუშავებისას რისკების და ხელმისაწვდომი რესურსების ადეკვატურად განსაზღვრა.

საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმით საკმარისი აქტივობები არ არის განსაზღვრული მუნიციპალიტეტებისთვის და თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები არ ფლობენ ინფორმაციას საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგიული დოკუმენტების შესახებ. ამასთან, სამოქმედო გეგმაში არ არის გათვალისწინებული ადგილობრივი არასამთავრობო სექტორის ჩართულობა, რაც უმნიშვნელოვანესია პროგრესის მისაღწევად.

საერთო ჯამში სახელმწიფო უწყებებს შორის თანამშრომლობის და კოორდინაციის ნაკლებობა, საერთო მიდგომის არარსებობა, ზედამხედველობის სისუსტე, პოლიტიკის შემუშავების ფორმალისტური ხასიათი და საკითხის მიმართ ზედაპირული დამოკიდებულება, როგორც ჩანს, სერიოზულ გამოწვევებს წარმოადგენს და აფერხებს დასახული ამოცანების შესრულებას.

იდენტიფიცირებული ხარვეზებისა და გამოწვევების საპასუხოდ მნიშვნელოვანია, უზრუნველყოფილი იყოს:

- სახელმწიფო სერვისების მიმართულებით პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების პროცესში ფორმალისტური და ზედაპირული მიდგომის აღმოფხვრა და უწყებებისთვის მათი მნიშვნელობის გაზრდა;
- სახელმწიფო სერვისების მიმართულებით პოლიტიკის შემუშავების, მონიტორინგისა და განხორციელების პროცესში სახელმწიფო უწყებებს შორის თანამშრომლობისა და კოორდინაციის გაუმჯობესება, მთავრობის საზედამხედველო როლის ეფექტიანად გამოყენება;
- სახელმწიფო სერვისების მიმართულებით პოლიტიკის შემუშავების პროცესში საზოგადოების, მათ შორის, ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციების ჩართულობის ხელშეწყობა;

- სახელმწიფო სერვისების მიმართულებით მუნიციპალიტეტების ჩართულობის ხელშეწყობა და მათთვის შესაბამისი ამოცანებისა და აქტივობების განსაზღვრა;
- სამოქმედო გეგმის სახელმწიფო სერვისების მიმართულებაში S.M.A.R.T. ამოცანებისა და ინდიკატორების გათვალისწინება;
- სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებით მოცემული ამოცანების რეალურად მისაღწევად საჭირო მაჩვენებლებისა და ინდიკატორების განსაზღვრა;
- სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებით მოცემული ამოცანების მისაღწევად საჭირო აქტივობების გათვალისწინება და მათი განხორციელების ვადების სწორად განსაზღვრა.

ტ. შევჩენკოს ქ. №20, 0180 თბილისი
+ 995 32 292 15 14
INFO@IDFI.GE
WWW.IDFI.GE