

## საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის განხორციელების მხარდაჭერა

მარიამ მაისურაძე, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის ანტიკორუფციული მიმართულების ხელმძღვანელი

### არსებული სიტუაცია

აღმოსავლეთ პარტნიორობის „20 შედეგი 2020 წლისთვის“ სხვა ვალდებულებებთან ერთად გულისხმობს საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) გახორციელებას, რათა ხელი შეუწყოს პროფესიული, დეპოლიტიზებული, ანგარიშვალდებული და ეთიკური საჯარო მმართველობის ჩამოყალიბებას და უზრუნველყოს მოქალაქეები და ბიზნესი მაღალი დონის მომსახურებით. იმედია, რომ აღნიშნული უზრუნველყოფს უფრო მეტად ღია და ანგარიშვალდებულ მმართველობას და გაზრდის მოქალაქეთა ჩართულობას. რეფორმის გახორციელება უნდა მოიცავდეს მომსახურებაზე ორიენტირებული სერვის-ცენტრების/“ერთი ფანჯრის“ პრინციპის და/ან ელექტრონული სახელმწიფო და მუნიციპალური მომსახურებების დანერგვას.

საქართველოს მთავრობამ აღიარა საჯარო მმართველობის რეფორმის მნიშვნელობა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერით, კარგ მმართველობაზე მისი ვალდებულების ხაზგასმით, მათ შორის, საჯარო მმართველობის რეფორმის საშუალებით.<sup>1</sup>

2015 წელს საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი–დაგეგმვის დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობის საშუალოვადიან პოლიტიკას საჯარო მმართველობასთან დაკავშირებით.<sup>2</sup> საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი განსაზღვრავს რეფორმის პოლიტიკის ექვს სფეროს: პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია; საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა (HRM); ანგარიშვალდებულება; სახელმწიფო სერვისების მიწოდება; საჯარო ფინანსების მართვა; ადგილობრივი თვითმმართველობა.

საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევის განსახორციელებლად მთავრობამ დაამტკიცა საჯარო მმართველობის რეფორმის ორწლიანი სამოქმედო გეგმა. თუმცა, 2018 წელს საჯარო მმართველობის რეფორმის საბჭოს სხდომაზე საქართველოს მთავრობის მიერ გაუქმებული ინფორმაციის მიხედვით, სამოქმედო გეგმის შესრულება არ გახორციელდა სათანადოდ. კერძოდ, 122 შეფასებული ღონისძიებიდან 55 (45%) შესრულდა სრულად, 33 (27%) - შესრულდა მეტწილად, 22 (18%) - შესრულდა ნაწილობრივ, ხოლო 12 (10%) - არ შესრულდა. საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის ანგარიშები არ გამოქვეყნებულა, სამოქალაქო საზოგადოება არ ყოფილა ჩართული მონიტორინგის პროცესში და საქართველოს მთავრობამ საჯარო მმართველობის რეფორმის საბჭოს სხდომებზე წარმოადგინა მხოლოდ სამოქმედო გეგმის გახორციელების შემაჯამებელი შედეგები. ამავდროულად უნდა აღინიშნოს, რომ 2020 წელს საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციაში შეიქმნა საჯარო მმართველობის სამმართველო, ხოლო საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის შესრულების პროცესში უზრუნველყოფილი იქნა სამოქალაქო საზოგადოების ფართო ჩართულობა. სამოქმედო გეგმის შესრულების პროგრესისა და მონიტორინგის ანგარიშები გამოქვეყნდა საქართველოს მთავრობის ვებგვერდზე.

1 ასოცირების შეთანხმება ერთის მხრივ, ევროკავშირს, ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებასა და მათ წევრ ქვეყნებს და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის (30.8.2014), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2VxoYL6>

2 საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი, საქართველოს მთავრობა (2015), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3aA9XMI>

საზოგადოება არ არის ინფორმირებული საჯარო მმართველობის რეფორმის თაობაზე. საქართველოში გაეროს განვითარების პროგრამის ინფორმაციით, რეფორმის შესახებ სმენია მოსახლეობის მხოლოდ 38%-ს.<sup>3</sup> აღნიშნული გამოწვევის საპასუხოდ საჯარო მმართველობის რეფორმის სამდივნომ მუშაობა დაიწყო კომუნიკაციის სტრატეგიისა და შესაბამისი სამოქმედო გეგმის შემუშავებაზე, რომელთა დასრულება 2020 წლის სექტემბრისთვის იგეგმება.

## რა გაკეთდა

წინამდებარე დოკუმენტში განხილულია პოლიტიკის სამი სფერო საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევიდან მათთან დაკავშირებით არსებული გამოწვევებიდან გამომდინარე: პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია, ანგარიშვალდებულება და სახელმწიფო სერვისების მიწოდება. დოკუმენტში განხილულია აღნიშნულ მიმართულებებთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობის მიერ დღეისთვის მიღწეული პროგრესი საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევის და საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის მოთხოვნების შესრულების თვალსაზრისით.

პოლიტიკის შემუშავებასთან დაკავშირებული საერთო სტანდარტების და მეთოდოლოგიის არარსებობა წლების მანძილზე ქმნიდა პრობლემებს საქართველოში. პოლიტიკის შემუშავების და შეფასების უზრუნველყოფის მიზნით, 2019 წლის დეკემბერში მთავრობის #629 დადგენილებით დამტკიცდა მარეგულირებელი და მეთოდური დოკუმენტები საქართველოში პოლიტიკის შემუშავების და კოორდინირების სისტემის უზრუნველყოფისთვის.<sup>4</sup> აღნიშნული დადგენილებით დაინერგა მეთოდური და ხარისხზე ორიენტირებული სავალდებულო მოთხოვნები საქართველოში ფართომასშტაბიანი საჯარო მმართველობის რეფორმის ნაწილის სახით მტკიცებულებაზე დაფუძნებული და შედეგზე ორიენტირებული პოლიტიკის შემუშავების პრაქტიკის ფორმირების მიზნით.

გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით, საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმებში გათვალისწინებული იქნა მნიშვნელოვანი ვალდებულებები, ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის (FoI) მიღების საშუალებით საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის გაუმჯობესების მიზნით. ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის პროექტი შემუშავდა 2014 წელს, თუმცა ის დღემდე მიღებული არ არის. საკანონმდებლო პროცესებში გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით რეგულირების გავლენის შეფასება (RIA) სავალდებულო გახდა 2020 წელს.

საქართველოში სახელმწიფო სერვისების მიწოდების საერთო ეფექტურობა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა ბოლო ათი წლის განმავლობაში. ადგილობრივი მოსახლეობისთვის ძირითადი მომსახურების მიწოდების მიზნით ბოლო რამდენიმე წელიწადში დაინერგა პროგრამული ბიუჯეტირება და დაფუძნდა იუსტიციის სახლები რეგიონებში; გააქტიურდა საზოგადოებრივი ცენტრების მშენებლობა. 2020 წლის 15 ივნისის მდგომარეობით ქვეყანაში 78 ცენტრი მოქმედებს. მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა სერვისების ელექტრონულად მიწოდების მიმართულებითაც, მათ შორის, შეიქმნა მოქალაქის პორტალი - MY.GOV.GE, რომელზეც 467-მდე სერვისია ხელმისაწვდომი.

3 საქართველოში სახელმწიფო მომსახურებებთან დაკავშირებით მოსახლეობის ნდობის მაჩვენებელი მაღალია, მაგრამ პრობლემები მაინც არსებობს, გაეროს განვითარების პროგრამა საქართველოში (2019), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2YjGdQu>.

4 მთავრობის №629 დადგენილება, 2019 წლის 20 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2xUAUh3>

## არსებული გამოწვევები

საჯარო მმართველობის რეფორმის გახამკვლევის და სამოქმედო გეგმის განხორციელების მიზნით გადადგმული ნაბიჯების მიუხედავად, კვლავ რჩება მნიშვნელოვანი გამოწვევები და აუცილებელია მათი სათანადოდ გათვალისწინება რეფორმის წარმატებით განხორციელების უზრუნველსაყოფად.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, პოლიტიკის შემუშავებასთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობამ მიიღო ახალი დეტალური მეთოდოლოგია და სტანდარტები; თუმცა, მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის შემუშავების მონიტორინგის მექანიზმი საკმაოდ სუსტია. აღნიშნულ სამმართველოში მუშაობს მხოლოდ ოთხი ადამიანი, რომლებიც ამოწმებენ 90-ზე მეტ პოლიტიკის დოკუმენტსა და მონიტორინგის ანგარიშს, რაც ბადაებს კითხვებს ზედამხედველობის ხარისხთან დაკავშირებით. 2019 წლის განმავლობაში სამმართველოს მიერ შემოწმდა 30 პოლიტიკის დოკუმენტის ხარისხი.

საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა არ ითვალისწინებს ამბიციურ რეფორმებს ასოცირების შეთანხმებით განსაზღვრული მიზნების და აღმოსავლეთ პარტნიორობის მიერ დადგენილი 20 შედეგის მისაღწევად. ახალი რეფორმების მიმართულებით ვალდებულებების განსაზღვრის ნაცვლად, დოკუმენტში გადმოტანილია ძველი ვალდებულებები წინა პოლიტიკის დოკუმენტებიდან, რომლებიც არ განხორციელდა წლების განმავლობაში.

სამოქმედო გეგმის ამბიციურობის ნაკლებობა გამოიხატება ღია მონაცემებზე წვდომის გაუმჯობესების ვალდებულებაზე შეზღუდული რეაგირებით (ამოცანა 3.2).<sup>5</sup> აღნიშნული ამოცანის განხორციელებაზე პასუხისმგებელ უწყებად შეირჩა სამი სააგენტო (საჯარო სამსახურის ბიურო, ფინანსთა სამინისტრო და სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო). ეს შეუძლებელს ხდის დაგეგმილი ამოცანის მიღწევას და მიუთითებს ვალდებულების შეუსრულებლობაზე.

გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით, საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის გაუმჯობესების მნიშვნელოვანი ვალდებულება რამდენიმე წლის წინ ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის (Foi) მიღების საშუალებით უნდა შესრულებულიყო საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმების მიხედვით. ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონი შემუშავდა 2014 წელს, თუმცა მისი მიღების პროცესი შეჩერებულია ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში.

მხოლოდ რამდენიმე სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაცია წარმოადგენს საჯარო მმართველობის რეფორმის საბჭოს წევრს და აქედან გამომდინარე, სამოქალაქო

საზოგადოების არასაკმარისი ჩართულობა პოლიტიკის მომზადების საწყის ეტაპზე კვლავ რჩება პრობლემად.<sup>6</sup>

ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება წარმოადგენს ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის განუყოფელ ნაწილს, თუმცა ქვეყანაში ამ კუთხით არსებობს აშკარა გამოწვევები. საჯარო ინფორმაციაზე წვდომასთან დაკავშირებით არსებულმა სამართლებრივმა და ინსტიტუციურმა ჩარჩომ ვერ შეუწყო ხელი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებზე დროულ რეაგირებას ან საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებას. 2019 წლის მაისის მდგომარეობით, შესწავლილი 100 სახელმწიფო დაწესებულებიდან 15-ს არ გააჩნდა საჯარო ინფორმაციის სექცია საკუთარ ვებ-გვერდზე, ან საერთოდ არ გააჩნდა ვებ-გვერდი. 2019 წელს, საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებასთან დაკავშირებულ მოთხოვნებთან შესაბამისობის საშუალო მაჩვენებელი იყო 53%, რაც 18%-ით ნაკლებია 2014 წლის მაჩვენებელთან შედარებით. 2014 წლიდან, ცამეტიდან ცხრა ცენტრალური სახელმწიფო დაწესებულების პროაქტიული გამჟღავნების მაჩვენებელი

5 საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა 2019-2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3f37IEEx>.

6 საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წწ. სამოქმედო გეგმა კონსულტაციებისთვის წარდგენილი იქნა მხოლოდ მაშინ, როდესაც პროექტი უკვე შემუშავებული იყო.

გაუარესდა.<sup>7</sup>

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საქართველოში სახელმწიფო სერვისების მიწოდების საერთო ეფექტურობა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა ბოლო ათი წლის განმავლობაში; თუმცა, შეუსაბამობები და გარკვეული გადახრები სახელმწიფო სერვისების განვითარებაში, კვლავ რჩება პრობლემურ ასპექტად. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს საერთო შესაძლებლობები მისი მიზნების მიღწევასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვნად გაიზარდა, რეფორმები თანაბრად არ შეეხო მომსახურების ყველა მიმწოდებელს.

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ელექტრონული მმართველობის ინდექსის მიხედვით, საქართველო მე-60 ადგილზეა 193 ქვეყანას შორის 0.69 მაჩვენებლით.<sup>8</sup> ონლაინ მომსახურებების კუთხით საქართველო მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ევროპული ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელს და ისეთ ქვეყნებსაც კი, როგორცაა მაგალითად რუსეთი, ყაზახეთი, მოლდოვა, აზერბაიჯანი და ბელორუსი. აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნებს შორის, მაშინ, როცა საქართველო იკავებს მეორე ადგილს ბელორუსის შემდეგ (ბელორუსი იკავებს 38-ე ადგილს 0.76 მაჩვენებლით) ონლაინ მომსახურებების კუთხით, საქართველოს ჩამორჩება მხოლოდ სომხეთი და უკრაინა. საქართველოში სახელმწიფო დაწესებულებების მხოლოდ მცირე ნაწილი ახორციელებს ონლაინ მომსახურებების მიწოდებას, რაც განსაკუთრებით ნეგატიურად აისახება რეგიონებზე.

სახელმწიფო სერვისების მიწოდების სექტორში არსებობს პრობლემები სტრატეგიულ დაგეგმვასა და ელექტრონული სერვისების ერთიან სტანდარტებთან დაკავშირებით. შესაბამისად, ყველა სააგენტო ქმნის სერვისებს საკუთარი საჭიროებების საფუძველზე, რაც შემდეგ ართულებს არსებული სერვისების სტანდარტიზაციას.

ამასთან, არ არსებობს სერვისების მიწოდების პროექტების ან პროგრამების მონიტორინგის და შეფასების სისტემები ან მექანიზმები; ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის მიუხედავად, დინამიკის მაჩვენებლების ფუნქციური ქმედითობა ჯერ კიდევ შორსაა.

## კავშირი ასოცირების შეთანხმებასთან

საჯარო მმართველობის რეფორმისთვის სტიმულს წარმოადგენს ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმება. შეთანხმების მე-4 მუხლის თანახმად მხარეებმა უნდა ითანამშრომლონ დემოკრატიული ინსტიტუტების და კანონის უზენაესობის სტაბილურობის და ეფექტურობის განვითარების, კონსოლიდირებისა და გაუმჯობესების კუთხით; განაგრძონ საჯარო მმართველობის რეფორმის გახორციელება და ანგარიშვალდებული, ეფექტური, ქმედითი, გამჭვირვალე და პროფესიული სახელმწიფო მომსახურების მიწოდების ფორმირება.

საქართველოს მთავრობამ დაიწყო საჯარო მმართველობის რეფორმა და დაამტკიცა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020 ასოცირების შეთანხმების პირობებთან შესაბამისობის მიზნით. სწორედ ამ მიზეზით, გზამკვლევაში მრავლად არის ასოცირების შეთანხმებაზე მითითებები.<sup>9</sup>

7 IDFI, საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამჭვირვაება ქართული საჯარო ინსტიტუტების ვებ-გვერდებზე, 2019, ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/public/upload/IDFI\\_2019/General/proaqtuili\\_ENG.pdf](https://idfi.ge/public/upload/IDFI_2019/General/proaqtuili_ENG.pdf)

8 გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ელექტრონული მმართველობის კვლევა (2018), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2x3SEWM>

9 საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი, საქართველოს მთავრობა (2015), პ. 3, 8, 9, და ა.შ.



## დასკვნა და რეკომენდაციები

როგორც ეს წარმოდგენილია წინამდებარე შეფასებაში, საქართველომ გარკვეული ძალისხმევა გასწია მე-11 შედეგის რეალიზებისთვის, მაგალითად პოლიტიკის შემუშავების ერთიანი სტანდარტის და მეთოდოლოგიის მიღებით, საკანონმდებლო პროცესთან დაკავშირებით რეგულირების გავლენის შეფასების დანერგვით, პროგრამული ბიუჯეტირების გახორციელებით, რეგიონებში იუსტიციის სახლების შექმნით. თუმცა, პრობლემები მაინც რჩება ყველა მიმართულებით: სუსტი კონტროლის მექანიზმი პოლიტიკის შემუშავების კოორდინირებისთვის; საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებული ამბიციური რეფორმების ნაკლებობა და გახორციელების დაბალი დონე; სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების არასაკმარისი ჩართულობა პოლიტიკის შემუშავების საწყის ეტაპებზე; ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების პრობლემა; შეუსაბამობები და გარკვეული გადახრები სახელმწიფო სერვისების განვითარებაში და ა.შ.

საჯარო მმართველობის რეფორმის გახორციელების არსებული პრობლემების გადაჭრის მიზნით რეკომენდებულია, რომ საქართველოს მთავრობამ:

- აიღოს ვალდებულება ამბიციური რეფორმების გახორციელებაზე, დაასრულოს წლების წინ დაწყებული რეფორმები (ინფორმაციის თავისუფლების ჩათვლით) და წამოიწყოს ახალი რეფორმები.
- უზრუნველყოს საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის გახორციელების სათანადო მონიტორინგი და შედეგების გამოქვეყნება საჯაროდ ხელმისაწვდომ ანგარიშებში.
- უზრუნველყოს, რომ ფართო საზოგადოება და სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები იხევე, როგორც ყველა დაინტერესებული პირი იყოს ინფორმირებული საჯარო მმართველობის რეფორმის მონიტორინგის პროცესის თაობაზე და მოხდეს მათი წახალისება პროცესში მონაწილეობასთან დაკავშირებით. ყველა მათგანი უნდა იყოს ჩართული და ინფორმირებული მიმდინარე რეფორმის თაობაზე და გააჩნდეს უკუკავშირის შესაძლებლობა.
- უზრუნველყოს საჯარო მმართველობის რეფორმის მონიტორინგის პროცესში სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მონაწილეობა, რეგიონული ორგანიზაციების ჩათვლით, რაც დაეხმარება საქართველოს მთავრობას სამოქმედო გეგმის გახორციელების პროცესის დარეგულირებაში, რათა იგი იყოს სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მოსაზრებების და დაკვირვებების შესაბამისი.
- აამაღლოს რეფორმის შესახებ ინფორმირებულობის დონე, უფრო მეტად ამბიციურ რეფორმასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებზე საზოგადოების მოთხოვნის სტიმულირების მიზნით.
- გამართოს საჯარო კონსულტაციები საჯარო მმართველობის რეფორმასთან დაკავშირებული ნებისმიერი რეფორმის დაწყებისას. მთავრობის ადმინისტრაციის და თემატური/შესაბამისი სახელმწიფო დაწესებულებების წარმომადგენლებმა უნდა მოახდინონ ადგილობრივ მოსახლეობასთან შეხვედრების აქტიური ორგანიზება და მისცენ ადამიანებს საშუალება, გამოთქვან საკუთარი აზრი განხორციელებულ ღონისძიებებთან და რეფორმის გახორციელების პროცესში არსებულ გამოწვევებთან დაკავშირებით.
- დაადგინოს ერთიანი წესები და სტანდარტები მომსახურების მიწოდებისა და მონიტორინგისთვის და უზრუნველყოს, რომ მომსახურების მიწოდება ხორციელდებოდეს სათანადოდ, კოორდინირებულად, როგორც დედაქალაქში, ასევე რეგიონებში.