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

მიმართულება:
ანგარიშვალდებულება

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 ალტერნატიული ანგარიში

მიმართულება: ანგარიშვალდებულება

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 7

1. შესავალი 9

2. მეთოდოლოგია 11

3. საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ანგარიშვალდებულების მიმართულების ზოგადი შეფასება..... 13

3.1 საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევისა და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესაბამისობა ანგარიშვალდებულების მიმართულებით არსებულ გამოწვევებთან .. 15

3.2. საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ანგარიშვალდებულების მიმართულების შეფასება 21

4. ამოცანებისა და აქტივობების შესრულების შედეგები 27

4.1. ამოცანის 3.1. შესრულების შედეგები 29

4.2. ამოცანა 3.1. აქტივობების შესრულების შედეგები 30

4.3. ამოცანის 3.2. შესრულების შედეგები 32

4.4. ამოცანა 3.2. აქტივობების შესრულების შედეგები 33

4.5. ამოცანის 3.3. შესრულების შედეგები 34

4.6. ამოცანა 3.3. აქტივობების შესრულების შედეგები 35

4.7. ამოცანის 3.4. შესრულების შედეგები 36

4.8. ამოცანა 3.4. აქტივობების შესრულების შედეგები 37

4.9. ამოცანის 3.5. შესრულების შედეგები 39

4.10. ამოცანა 3.5. აქტივობების შესრულების შედეგები 40

5. დასკვნა და რეკომენდაციები 42

მონიტორინგის ძირითადი მიგნებები

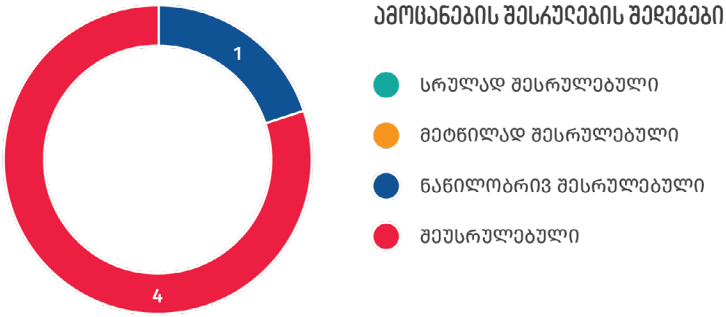
საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევისა და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ანგარიშვალდებულების მიმართულების ანალიზი ცხადყოფს, რომ დოკუმენტები ძირითადად ითვალისწინებს მათი შემუშავებისას არსებულ გამოწვევებს და პრიორიტეტად ასახელებს შესაბამის მიმართულებებს. თუმცა, ამოცანის შედეგის მისაღწევად, რიგ შემთხვევებში,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

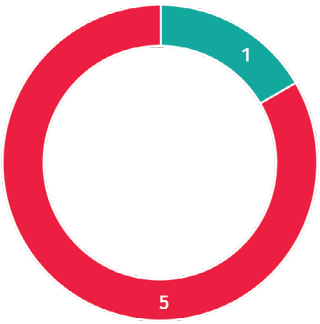
2016 წლის შემდეგ გზამკვლევის განახლება არ მომხდარა, რის გამოც სამოქმედო გეგმასა და გზამკვლევს შორის გარკვეული შეუსაბამობებია. უმნიშვნელოვანესია, რომ საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა და გზამკვლევი თანხვედრაში იყოს ერთმანეთთან და გზამკვლევში გამოკვეთილი გამოწვევების შესაბამისად ხდებოდეს ახალი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

ორწლიანი სამოქმედო გეგმით დასახული თითოეული ამოცანისთვის 2019 წელს უმეტეს შემთხვევაში ერთი, მაქსიმუმ კი ორი აქტივობაა განსაზღვრული, რაც სრულიად მიუღებლად აჭიანურებს ამოცანების მიღწევის პროცესს. ამოცანათა აბსოლუტური უმრავლესობის შემთხვევაში შეუძლებელი აღმოჩნდა შუალედური მონიტორინგისთვის მონაცემების მოპოვება, რადგან მათ შესასრულებლად საჭირო აქტივობების უმეტესობა 2020 წლის ბოლოსთვის არის გათვალისწინებული.

საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის ანგარიშვალდებულების მიმართულებაში მნიშვნელოვან ხარვეზს წარმოადგენს შეუსაბამოდ ფორმულირებული, გაუმართავი ამოცანები და ინდიკატორები, არასაკმარისი აქტივობები, ფორმალურად განსაზღვრული რისკები და ამბიციური რეფორმების ნაკლებობა.

სამოქმედო გეგმით ანგარიშვალდებულების მიმართულებით გათვალისწინებული ხუთი ამოცანიდან, 2019 წლის მდგომარეობით, ერთი ნაწილობრივ შესრულებულია, ოთხი კი - შეუსრულებელი. ამოცანისთვის განსაზღვრული ექვსი ინდიკატორიდან ერთი შესრულებულია, ხუთი - არა.

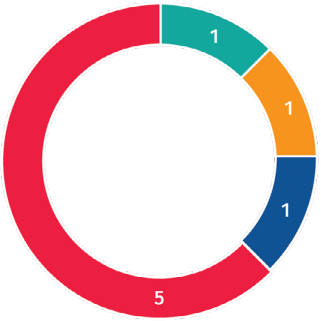




ამოცანის ინდიკატორების შესრულების შედეგები

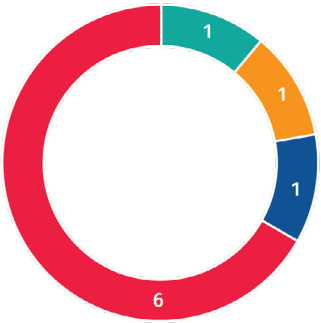
- სრულად შესრულებული
- მეტწილად შესრულებული
- ნაწილობრივ შესრულებული
- შეუსრულებული

რაც შეეხება აქტივობებს, 2019 წლისთვის განსაზღვრული რვა აქტივობიდან ერთი სრულად შესრულებულია, ერთი - მეტწილად შესრულებული, ერთი - ნაწილობრივ შესრულებული, ხუთი კი - შეუსრულებელი. აქტივობის შედეგის ცხრა ინდიკატორიდან სრულად შესრულებულია ერთი, მეტწილად - ერთი, ნაწილობრივ - ერთი, ხოლო 6 მათგანი შეუსრულებელია.



აქტივობების შესრულების შედეგები

- სრულად შესრულებული
- მეტწილად შესრულებული
- ნაწილობრივ შესრულებული
- შეუსრულებული



აქტივობის შედეგის ინდიკატორების შესრულების შედეგები

- სრულად შესრულებული
- მეტწილად შესრულებული
- ნაწილობრივ შესრულებული
- შეუსრულებული

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 მმართველობის 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 სამოქმედო გეგმა 2019-2020, რომელიც მთავრობამ 2019 წლის ივნისში დაამტკიცა, მიზნად ისახავს საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ით დადგენილი მიზნების განხორციელება.

საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი და შესაბამისად, სამოქმედო გეგმა ექვს მიმართულებას ეხება: პოლიტიკის დაგეგმვა, საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა, ანგარიშვალდებულება, მომსახურების მიწოდება, საჯარო ფინანსების მართვა და ადგილობრივი თვითმმართველობა. წინამდებარე დოკუმენტო ეხება სამოქმედო გეგმის მესამე მიმართულებას - ანგარიშვალდებულებას და ამ მიმართულებაში სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანებისა და აქტივობების შესრულების 2019 წლის შედეგებს.

ნებისმიერი პოლიტიკის წარმატებულად განხორციელებისთვის უმნიშვნელოვანესია პოლიტიკის დოკუმენტის შესრულების მონიტორინგი, მიმდინარე ხარვეზების თუ გამოწვევების იდენტიფიცირება და მათზე რეაგირების გზების დასახვა. უნდა აღინიშნოს, რომ წინა წლებისგან განსხვავებით, მთავრობის ადმინისტრაციამ დაიწყო საჯარო მმართველობის სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგი და წელს პირველად იქნა მონიტორინგის შედეგები საჯაროდ წარდგენილი. წინამდებარე დოკუმენტი კი წარმოადგენს მონიტორინგის ალტერნატიულ ანგარიშს და შესაძლოა, არ მოდიოდეს მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ გამოქვეყნებულ მონიტორინგის შედეგებთან სრულ თანხვედრაში.

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.

მეთოდოლოგია

მონიტორინგის ფარგლებში შეფასდა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევითა და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული მიზნებისა და ამოცანების შესაბამისობა საჯარო მმართველობაში არსებულ გამოწვევებთან. ამისთვის ჩატარდა სიტუაციის ანალიზი საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების ანგარიშებზე, კვლევებზე, რეკომენდაციებსა (მათ შორის, მდგრადი განვითარების მიზნებთან (SDG), ასოცირების შეთანხმებით გათვალისწინებულ ვალდებულებებთან და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) სტანდარტებთან შესაბამისობის კუთხით) და სხვა ინფორმაციაზე დაყრდნობით, რომლის საფუძველზე გამოიკვეთა რამდენიმე პრიორიტეტული პრობლემა/გამოწვევა.

სამოქმედო გეგმის სტრუქტურული გამართულობა შეფასდა შემდეგ კრიტერიუმზე დაყრდნობით: რამდენად პასუხობს სამოქმედო გეგმის ამოცანები, ინდიკატორები და აქტივობები ე.წ. S.M.A.R.T. კრიტერიუმებს, რომელთა მიხედვით სამოქმედო გეგმის აღნიშნული კომპონენტები უნდა იყოს სპეციფიკური, გაზომვადი, მიღწევადი, რეალური და დროში განსაზღვრული.

სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ 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 მისი იმდენად უმნიშვნელო ნაწილი შესრულდა, რომ პროგრესის დაფიქსირება ფაქტიურად შეუძლებელია.

მონიტორინგის ფარგლებში შეფასება ძირითადად დაეყრდნო კანონმდებლობის, საერთაშორისო სტანდარტებისა და სხვადასხვა ინსტრუმენტით საჯარო მმართველობის რეფორმასთან დაკავშირებით გათვალისწინებული ვალდებულებების ანალიზს. მონიტორინგი დაეყრდნო საჯარო ინფორმაციას - მონიტორინგის განხორციელებისას ინფორმაციის მიღების პირველ წყაროს წარმოადგენს საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია და საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული პასუხისმგებელი უწყებები. ამიტომ, მონიტორინგის დასაწყისში ინფორმაცია გამოთხოვილი იქნა პასუხისმგებელი უწყებებიდან - თითოეული ამოცანისა და აქტივობის შესრულებასთან დაკავშირებით. მონიტორინგის ანგარიშის სამუშაო ვერსია მოსაზრებებისთვის წარედგინა პასუხიმგებელ უწყებებს და შეძლებისდაგვარად მოხდა მათი პოზიციის გათვალისწინება დოკუმენტისთვის საბოლოო სახის მიცემისას.

საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ანგარიშვალდებულების მიმართულების ზოგადი შეფასება

საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ანგარიშვალდებულების მიმართულების ზოგადი შეფასების თავში განხილულია საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევითა და სამოქმედო გეგმის აღნიშნული მიმართულებით გათვალისწინებული ამოცანების შესაბამისობა საჯარო მმართველობაში არსებულ გამოწვევებთან. ამ მიზნით, საერთაშორისო და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების ანგარიშებზე, კვლევებსა და რეკომენდაციებზე დაყრდნობით გაანალიზებულია არსებული სიტუაცია,, იდენტიფიცირებულია პრიორიტეტული გამოწვევები და შეფასებულია არსებულ გამოწვევებთან სტრატეგიული დოკუმენტებით გათვალისწინებული ამოცანების შესაბამისობა. ამავე თავში შეფასებულია საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის ანგარიშვალდებულების მიმართულების სტრუქტურული გამართულობა, რამდენად საკმარისი და რელევანტურია ამოცანის ქვეშ მოცემული აქტივობები ამოცანის მიზნის 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 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბმულზე:

3.1 საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევისა და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შესაბამისობა ანგარიშვალდებულების მიმართულებით არსებულ გამოწვევებთან

საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი[4] და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა,[5] შესაბამისი თანმიმდევრობით, 2015 წლის აგვისტოსა და 2019 წლის ივნისში დამტკიცდა. 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 დოკუმენტია, რომელიც, საჭიროების შემთხვევაში, უნდა ახლდებოდეს მიმდინარე გამოწვევების შესაბამისად. 2016 წლის შემდეგ გზამკვლევი არ განახლებულა, მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების 2017-2020 წწ. დღის წესრიგის მიხედვით, აღნიშნული ერთ-ერთ პრიორიტეტად არის დასახელებული.[7] რამდენადაც საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა ორ წელიწადში ერთხელ მტკიცდება, სასურველია, გზამკვლევიც სწორედ ამ პერიოდულობით ახლდებოდეს და განახლებული გზამკვლევის შესაბამისად მტკიცდებოდეს სამოქმედო გეგმა. 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.

ანგარიშვალდებულების მიმართულებით წლების განმავლობაში არსებობდა გამოწვევები, რომლებიც სხვადასხვა ფორმატში არაერთხელ განხილულა საერთაშორისო და ადგილობრივ დონეზე. ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევა საჯარო დაწესებულებების ღიაობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდასა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის გაუმჯობესებას უკავშირდება. სადღეისოდ, საჯარო ინ-ფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი ნორმები გაბნეულია ცალკეულ საკანონმდებლო აქტებში, ზოგიერთი საკითხი კი საერთოდ არაა დარეგულირებული. მაგალითად, მოქმედი საკანონმდებლო ჩარჩო არ ითვალისწინებს საზედამხედველო ორგანოსა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მონიტორინგის მექანიზმის არსებობას, ასევე არ განსაზღვრავს სათანადო სანქციებს საჯარო დაწესებულების მიერ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის

4 საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 აგვისტოს №427 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 №274 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 №186 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 №427 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://matsne.gov.ge/document/view/3259832?publication=0.

7 Association Agenda between the European Union and Georgia, 2017 – 2020, გვ. 17. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annex_ii_-_eu-georgia_association_agenda_text.pdf.

მარეგულირებელი დებულებების დარღვევის შემთხვევაში. ხშირად, კანონმდებლობის ბუნდოვანების გამო, ნორმები იძლევა მრავალმხრივი ინტერპრეტაციის საშუალებას, რის გამოც, საჯარო უწყებები, რომლებსაც ინფორმაციის დაუყოვნებლივ გაცემა ევალებათ, უმეტესწილად 10-დღიან ვადას იყენებენ.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (OECD-ACN) საქართველოს ანტიკორუფციული რეფორმების მეოთხე რაუნდის შეფასების ანგარიშში აღნიშნავდა, რომ საჯარო ინფორმაციის გამჭვირვალობის მარეგულირებელი დამოუკიდებელი ნორმატიული აქტისა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე ზედამხედველობის განმახორციელებელი დამოუკიდებელი ორგანოს არარსებობა გავლენას ახდენდა საქართველოში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების განხორციელებაზე, რაც უარყოფითად ფასდებოდა.[8] ორგანიზაცია საქართველოს ხელისუფლებას ჯერ კიდევ მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიშის ფარგლებში აძლევდა რეკომენდაციას[9] (რომელიც უცვლელად აისახა შემდგომ ანგარიშშიც[10]), რომ განეხორციელებინა ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმების ყოვლისმომცველი გადასინჯვა, რომლის უპირატესი მიზანი საერთაშორისო სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ ცალკე კანონის მიღება უნდა ყოფილიყო. OECD-ACN-ის ერთ-ერთ რეკომენდაციას წარმოადგენდა ისეთი დამოუკიდებელი საჯარო ინსტიტუტის (ცალკე მდგომი ან პერსონალურ მონაცემთა დაცვაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტის ნაწილი) შექმნა, რომელიც ზედამხედველობას გაუწევდა ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების განხორციელებას. რეკომენდაციის მიხედვით, აღნიშნული ინსტიტუტი აღჭურვილი უნდა ყოფილიყო სათანადო უფლებამოსილებით, საიდანაც ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტი შესასრულებლად სავალდებულო გადაწყვეტილებების მიღების უფლება უნდა ყოფილიყო. ამასთან, OECD-ACN რეკომენდაციას აძლევდა საქართველოს, მოეხდინა ოფიციალური დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის შესახებ ევროპის საბჭოს კონვენციის რატიფიცირება, რაც არ განხორციელებულა.[11] ამ მიმართულებით არსებულ გამოწვევებზე მუდმივად საუბრობდა სამოქალაქო საზოგადოებაც.[12] აღნიშნული პრობლემები ხელისუფლებისთვისაც ცხადი გახდა და საკანონმდებლო ხარვეზების აღმოფხვრის, ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებისა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი ნორმების ერთ ნორმატიულ აქტში კონსოლიდირების მიზნით 2014 წლიდან დაიწყო ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ დამოუკიდებელი კანონის მიღებაზე

8 OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (OECD-ACN), Anti-Corruption Reforms in Georgia - Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, 2016, გვ. 78. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf.

9 OECD-ACN, Anti-Corruption Reforms in Georgia - Third Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, 2013, გვ. 81, რეკომენდაცია 10. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.oecd.org/corruption/acn/GEORGIAThirdRoundMonitoringReportENG.pdf

10 OECD-ACN, Anti-Corruption Reforms in Georgia - Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, 2016, გვ. 132, რეკომენდაცია 14. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf.

11 OECD-ACN, Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Fourth Round of Monitoring, Georgia, Progress Update Report, 2019, გვ. 86 – 92. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2019-ENG.pdf.

12 ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, OECD-ACN-ის მიერ საქართველოსთვის გაცემული რეკომენდაციების უმრავლესობა შეუსრულებელია, ანალიზი, 2018. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://idfi.ge/ge/georgia_failed_to_implement_most_of_anti_corruption_recommendations_issued_by_oecd_acn_in_20117; საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საქართველოს შეფერხებული ანტიკორუფციული რეფორმები: შეუსრულებელი რეკომენდაციები სტამბოლის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, 2019. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://transparency.ge/ge/blog/sakartvelos-sheperxebuli-antikorupciuli-repormebi-sheusrulebeli-rekomendaciebi-stambolis; საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საიას კვლევა: საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მდგომარეობა საქართველოში, 2017. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://gyla.ge/ge/post/saias-kvleva-sajaro-informaciis-khelmisatsvdomobis-mdgomareoba-saqartveloshi.

მუშაობა. ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის შემუშავება ვალდებულებად გაიწერა როგორც ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოსა[13] და ანტიკორუფციულ[14] სამოქმედო გეგმებში, ისე ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების წლიურ სამოქმედო გეგმებში.[15] არაერთხელ დაანონსდა ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის პარლამენტისთვის წარდგენაც,[16] თუმცა, აღნიშნული არ განხორციელებულა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული გამოწვევები 2019 წლისთვის კვლავ სახეზე იყო. აღნიშნული მიუთითებს, რომ საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევის ისევე, როგორც 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შემუშავებისას მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენდა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა. შესაბამისად, დოკუმენტების შემუშავებისას მთავრობის ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების მიზნით კანონმდებლობის დახვეწა და პრაქტიკაში მისი დანერგვა უნდა ყოფილიყო. საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმით **ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ აქტის მიღების გზით ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის კანონმდებლობის გაუმჯობესება ერთ-ერთ ვალდებულებადაა განსაზღვრული. როგორც აღინიშნა, ამ ამოცანის შესრულება ჯერ კიდევ წლების წინ უნდა დასრულებულიყო, თუმცა, ინფორმაციის თავისუფლების კანონის პროექტის მომზადებას შემდგომი რეაგირება არ მოყოლია, მიუხედავად იმისა, რომ წინა წლების ანტიკორუფციული, ღია მმართველობისა და საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმები მის მიღებას ითვალისწინებდა. შესაბამისად, ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის გაუმჯობესების ამოცანამ სამოქმედო გეგმაში უკვე ტექნიკური ხასიათი მიიღო და უკვე მომზადებული კანონპროექტის პარლამენტში წარდგენას გულისხმობს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ინფორმაციის თავისუფლების აქტის მიღებაზე პასუხისმგებელი უწყების, იუსტიციის სამინისტროს მიერ ვალდებულების შეუსრულებლობის გამო, კანონპროექტის პარლამენტისთვის წარდგენის ვალდებულება მთავრობის ადმინისტრაციამ საკუთარ თავზე აიღო (ვრცლად იხ. შესაბამისი ამოცანის შესრულების მონიტორინგის ნაწილში).**

სიტუაციის ანალიზი ცხადყოფს, რომ სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებისას კიდევ ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენდა ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება. IDFI-ს მერ განხორციელებული მონიტორინგის მიხედვით, 2019 წლის დასაწყისში 100 საჯარო უწყებიდან 15-ს ან არ ჰქონდა საჯარო ინფორმაციის სექცია თავის ვებგვერდზე, ან საერთოდ არ ჰქონდა ვებგვერდი. ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების მოთხოვნასთან შესაბამისობის საშუალო მაჩვენებელი 53% იყო, რაც 2014 წლის მაჩვენებელს 18%-ით ჩამო-

13 ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმა. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2510377?publication=0; ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმა. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3456448?publication=0.

14 საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2015-2016 წლების სამოქმედო გეგმა. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://matsne.gov.ge/document/view/2818704?publication=0; საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმა. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://matsne.gov.ge/document/view/3816224?publication=0; საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://matsne.gov.ge/document/view/4674422?publication=0.

15 2014 წლის სამოქმედო გეგმა ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://matsne.gov.ge/document/view/2496190?publication=0; 2015 წლის სამოქმედო გეგმა ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://matsne.gov.ge/document/view/2702520?publication=0; 2016 წლის სამოქმედო გეგმა ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://matsne.gov.ge/document/view/3222307?publication=0.

16 საზოგადოებრივი მაუწყებელი, ინფორმაციის თავისუფლების აქტი პარლამენტს თებერვალში წარედგინება, 2017. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://1tv.ge/news/informaciis-tavisuflebis-aqti-parlaments-tebervalshi-waredgineba/.

უვარდება. 2014 წელთან შედარებით 2019 წლისთვის 13-დან ცხრა ცენტრალური საჯარო ინსტიტუტის შესრულების მაჩვენებელი გაუარესებული იყო.[17] ამასთან, 2019 წელს არცერთმა საჯარო უწყებამ არ აჩვენა სრული შესაბამისობა ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების შესახებ კანონის მოთხოვნებთან. სსიპ-ებისა და სააგენტოების შესაბამისობის საშუალო მაჩვენებელი 47% იყო, ხოლო სამინისტროების - 76%. გასათვალისწინებელია, რომ პროაქტიული გამოქვეყნების მხრივ ყველაზე არაგამჭვირვალე მდგომარეობა საჯარო ფინანსების ხარჯვის მიმართულებით იყო და არცერთი უწყება არ აქვეყნებდა ინფორმაციას „open data" ფორმატში (CSV, XML).[18] ღია მონაცემების ფორმატში ინფორმაციის რეგულარულად ერთიან პორტალზე განთავსებას 2016 წელს გამოწვევად ასახელებდა OECD-ACN-იც, რომელიც აღნიშნავდა, რომ უმნიშვნელოვანესი იყო მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საჯარო ინფორმაციის ღია ფორმატში გამოქვეყნების სავალდებულო ხასიათი საკანონმდებლო დონეზე გაწერილიყო.[19] ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების კუთხით არსებულ პრობლემებთან დაკავშირებით აღინიშნა ევროკავშირისა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მმართველობისა და მენეჯმენტის გაუმჯობესების ხელშეწყობის ინიციატივის (OECD/SIGMA) მიერ 2018 წელს მომზადებული პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის საბაზისო შეფასებაშიც.[20] ამასთან, OECD-ACN-ის თანახმად, ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების სისტემის დანერგვის მიუხედავად, ბევრი საჯარო დაწესებულება თანხვედრაში არ მოდიოდა დადგენილ სტანდარტებთან.[21] ორგანიზაციის რეკომენდაციით, მნიშვნელოვანი იყო საჯარო დაწესებულებების მიერ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების ხარისხის გაუმჯობესება ისევე, როგორც საჯარო ინფორმაციის გაცემასა და პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე პასუხისმგებელი პირების კვალიფიკაციის ამაღლება.[22] აღნიშნული მიმართულებით საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩო დღესაც არ არის საკმარისად ამომწურავი და ხელს არ უწყობს ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საჯარო ინფორმაციის ღია ფორმატში პროაქტიული გამოქვეყნების უზრუნველყოფა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევისა და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შემუშავებისას მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენდა. **ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმაში გაწერილია ერთ-ერთ ამოცანად (ამოცანა 3.2), რომელიც, როგორც ამოცანა, ასახავს დოკუმენტის შემუშავების პროცესში არსებულ გამოწვევას, თუმცა, ამ ამოცანის მიღწევისთვის ასზე მეტი უწყებიდან მხოლოდ სამი შეირჩა (საჯარო სამსახურის ბიურო, ფინანსთა სამინისტრო და მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტო), რაც შეუძლებელს ხდის ამოცანის მიღწევას და მას**

17 ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების პრაქტიკა საქართველოს საჯარო დაწესებულებებში, 2019, გვ. 22. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://idfi.ge/public/upload/IDFI_2019/General/research_on_proactive_disclosure_geo.pdf.

18 იქვე, გვ. 20.

19 OECD-ACN, Anti-Corruption Reforms in Georgia - Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, 2016, გვ. 78. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf.

20 OECD/SIGMA, Baseline Measurement Report, The Principles of Public Administration (Policy Development and Co-ordination), Georgia, 2018, გვ. 18. ხელმისაწვდომია ბმულზე: http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Georgia.pdf.

21 OECD-ACN, Anti-Corruption Reforms in Georgia - Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, 2016, გვ. 78. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf.

22 OECD-ACN, Anti-Corruption Reforms in Georgia - Third Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, 2013, გვ. 81, რეკომენდაცია 10. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.oecd.org/corruption/acn/GEORGIAThirdRoundMonitoringReportENG.pdf; OECD-ACN, Anti-Corruption Reforms in Georgia - Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, 2016, გვ. 132, რეკომენდაცია 14. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf.

სძენს ფორმალურ დატვირთვას. მნიშვნელოვანია ისიც, რომ შერჩეული სამი უწყებისთვის ღია მონაცემების პორტალზე (www.data.gov.ge) განსათავსებელი მონაცემების სამიზნე მაჩვენებლად 30 განისაზღვრა, რაც იმდენად დაბალია, რომ ამოცანას მნიშვნელობას უკარგავს.

საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგიული დოკუმენტების დამტკიცების პერიოდში არანაკლებ მნიშვნელოვანი გამოწვევა იყო საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების პროცესში საზოგადოების ჩართულობა და რეფორმებთან დაკავშირებით ფართო საზოგადოების ისევე, როგორც საჯარო მოხელეების ინფორმირებულობის ნაკლებობა (მაგალითისთვის, 2019 წლისთვის საჯარო მმართველობის რეფორმის შესახებ ინფორმაციას ფლობდა საზოგადოების მხოლოდ 38%.[23]). 2018 წელს OECD-ACN მიუთითებდა, რომ ქვეყანაში არ არსებობდა კანონპროექტების შემუშავებისას საჯარო კონსულტაციების გამართვის საერთო წესი,[24] შესაბამისად, ზოგიერთი მნიშვნელოვანი კანონპროექტის (მაგ. საჯარო სამსახურში ანაზღაურების შესახებ კანონისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ კანონის პროექტი) მომზადებისას ფართო საჯარო დისკუსიები არ გამართულა. საკანონმდებლო პროცესში საზოგადოების ჩართულობის კუთხით არსებულ გამოწვევებზე საუბრობდა კორუფციის წინაღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფიც (GRECO) შეფასების მეოთხე რაუნდის ანგარიშში და საქართველოს აძლევდა რეკომენდაციას, უზრუნველეყო საკანონმდებლო პროცესის მეტი გამჭვირვალობა და ამ პროცესში საჯარო კონსულტაციების გამართვის პრაქტიკის ერთგვაროვნება.[25] ორგანიზაციის შეფასების მიხედვით, 2019 წლისთვის საქართველოს აღნიშნული რეკომენდაცია სრულად შესრულებული არ ჰქონდა.[26] უნდა აღინიშნოს, რომ დაინტერესებული მხარეების საკანონმდებლო პროცესში ჩართულობის უზრუნველსაყოფად უმნიშვნელოვანესია რეგულირების ზეგავლენის შეფასების პროცესი, რომელიც 2017 წლიდან უნდა ამოქმედებულიყო, თუმცა, მექანიზმის დანერგვის მიზნით საკანონმდებლო ცვლილებები 2020 წლამდე სრულად არ განხორციელებულა.[27] მნიშვნელოვანია, რომ რეგიონული ჩართულობის და მონაწილეობის გაუმჯობესების საჭიროება ხელისუფლებამ აღიარა 2018-2020 წლების პროგრამითაც.[28] აქედან გამომდინარე, დოკუმენტების შემუშავების პროცესში გამჭვირვალობისა და საზოგადოების ჩართულობის გაუმჯობესება ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულება უნდა ყოფილიყო. თუმცა, PAR-ის სამოქმედო გეგმა აღნიშნულს ცალკე პრობლემად არ გამოყოფს და ანგარიშვალდებულების მიმართულებაში ამოცანად არ ისახავს მეტი გამჭვირვალობისა და ჩართულობის უზრუნველყოფას.

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

24 OECD/SIGMA, Baseline Measurement Report, The Principles of Public Administration (Policy Development and Co-ordination), Georgia, 2018, გვ. 6, 41. ხელმისაწვდომია ბმულზე: http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Georgia.pdf.

25 Group of States against Corruption (GRECO), Fourth Evaluation Round, Corruption Prevention ins respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors, Evaluation Report, Georgia, 2016, გვ. 12. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://rm.coe.int/16806dc116.

26 Group of States against Corruption (GRECO), Fourth Evaluation Round, Corruption Prevention ins respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors, Compliance Report, Georgia, 2019, გვ. 3. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168095529a.

27 2020 წლის 17 იანვარს იქნა მიღებული საქართველოს მთავრობის დადგენილება №35 რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ.

28 საქართველოს მთავრობა, სამთავრობო პროგრამა 2018 – 2020. ხელმისაწვდომია ბმულზე: http://gov.ge/files/68_67099_111823_2018-2020.pdf

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 3.2.1.; 3.2.2.; 3.5.1.), რაც მნიშვნელობას უკარგავს ამოცანას. რაც შეეხება საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევს, მართალია, ისიც პასუხობს მისი დამტკიცების დროს არსებულ გამოწვევებს, თუმცა, გზამკვლევის შემდგომი განახლება არ მომხდარა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ, გზამკვლევის მოქმედ რედაქციაში ანგარიშვალდებულების მიმართულებით ამოცანებად კვლავ გაწერილია: „3.1. „ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და 2015-2016 წლების სამოქმედო გეგმის“ განხორციელება“ და „3.2. „ღია მმართველობის პარტნიორობის 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმის“ განხორციელება“.[29] აუცილებელია, რომ გზამკვლევის, როგორც ჩარჩო დოკუმენტის შემუშავებისას მოხდეს არა მარტივი გზის არჩევა და ამოცანებად სექტორული გეგმების შესრულების გაწერა, არამედ, დოკუმენტის შემუშავების პერიოდში არსებული გამოწვევების საპასუხოდ ისეთი პრიორიტეტული ამოცანების განსაზღვრა, რომლებიც რელევანტური სამოქმედო გეგმის შემუშავებისას საორიენტაციო ხასიათის იქნება. უნდა აღინიშნოს, რომ „[საჯარო მმართველობის რეფორმის] ახალი სამოქმედო გეგმის მიზნებისთვის, გზამკვლევში ჩამოყალიბებული ამოცანების ნაწილი შეიცვალა, ასევე, დაემატა ახალი ამოცანები. ახალ სამოქმედო გეგმაში არ მეორდება გზამკვლევის ის ამოცანები, რომლებიც [სამოქმედო გეგმის შემუშავებისას არსებული] გამოწვევებისთვის შეუსაბამოდ ჩაითვალა ან/და 2018 წლის ბოლოს მდგომარეობით სრულად მიღწეულ იქნა.“.[30] უმნიშვნელოვანესია, 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. ამის გათვალისწინებით, აუცილებელია, გზამკვლევი პერიოდულად ახლდებოდეს.

29 საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020, 2015, გვ. 25. ხელმისაწვდომია ბმულზე: http://gov.ge/files/423_49307_925454.

30 საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წწ. სამოქმედო გეგმის აღწერილობა, გვ. 7. ხელმისაწვდომია ბმულზე: http://gov.ge/files/72422_72422_512614_%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%A5%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%93%E1%83%9D%E1%83%92%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%9B%E1%83%902019-2020_%E1%83%90%E1%83%A6%E1%83%AC%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%90.pdf.

3.2 საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ანგარიშვალდებულების მიმართულების შეფასება

საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმაში ანგარიშვალდებულების მიმართულებით ხუთი 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. სამოქმედო გეგმაში ამოცანები, აქტივობები და ინდიკატორები (იმ შემთხვევაში, თუ ერთზე მეტი ინდიკატორია გათვალისწინებული) დანომრილია.

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 სახელმძღვანელოს 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 დოკუმენტის სავალდებულო სტრუქტურის ყველა ელემენტს, გარდა მიზნისა და გავლენის ინდიკატორისა. მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების ახალი სახელმძღვანელოსგან[31] განსხვავებით, საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების პერიოდში მოქმედი პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელო[32] სავალდებულოდ არ მიიჩნევდა სამოქმედო გეგმაში მიზნის განსაზღვრას, მიზნის, როგორც სექტორში იდენტიფიცირებული პრობლემების გადაჭრისა და სასურველი შედეგის შესახებ მთავრობის გრძელვადიანი ხედვის განსაზღვრა უმნიშვნელოვანესია

31 საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის №629 დადგენილება პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4747283?publication=0.

32 საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 30 დეკემბრის №629 დადგენილება პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტის „პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელოს“ დამტკიცების თაობაზე. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://matsne.gov.ge/document/view/3526319?publication=0.

სამოქმედო გეგმის მონიტორინგისა და შეფასების ეფექტიანობისთვის. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ორწლიანი სამოქმედო გეგმით დასახული თითოეული ამოცანისთვის 2019 წელს უმეტეს შემთხვევაში ერთი, მაქსიმუმ კი ორი აქტივობაა განსაზღვრული, რაც სრულიად მიუღებლად აჭიანურებს ამოცანების მიღწევის პროცესს. ამოცანათა აბსოლუტური უმრავლესობის შემთხვევაში შეუძლებელი აღმოჩნდა შუალედური მონიტორინგის განხორციელება, რადგან მათ შესასრულებლად საჭირო აქტივობების უმეტესობა 2020 წლის ბოლოსთვის არის გათვალისწინებული.

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,[33] 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 - ანგარიშვალდებულების მიმართულებით ორი ამოცანის შემთხვევაში რისკები განსაზღვრული არ არის (ამოცანები 3.4. და 3.5.). სხვა ამოცანების ფარგლებში კი რისკებად გაწერილია სახელმწიფო უწყებების პასიურობა და საჯარო უწყებების მიერ სისტემის[34] გამოყენების დაბალი მაჩვენებელი. სახელმწიფო უწყებების პასიურობისა და საჯარო უწყებების მიერ სისტემის გამოყენების დაბალი მაჩვენებლის რისკად განსაზღვრა პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესის არასრულყოფილებაზე მიუთითებს, რადგან რეალურობისა და მიღწევადობის კრიტერიუმების დასაკმაყოფილებლად, აუცილებელია, რომ სამოქმედო გეგმის თითოეული ამოცანისა და აქტივობის დაგეგმვისას არსებობდეს უწყების და დაინტერესებული მხარეების მზაობა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, პოლიტიკის დაგეგმვა აზრს კარგავს. მსგავსი ხარვეზები მიუთითებს იმაზე, რომ სამოქმედო გეგმის შემუშავებისას სიტუაციის სიღრმისეული ანალიზი და სათანადო კოორდინაცია არ განხორციელებულა, რის გამოც, ზოგიერთი პრობლემა მხედველობის მიღმა დარჩა, ზოგიერთი კი არასათანადოდ აისახა. ამასთან, პოლიტიკის დოკუმენტში რისკების იდენტიფიცირების მიზანია, დაიგეგმოს შესაბამისი ნაბიჯები მათ აღმოსაფხვრელად ან შესამცირებლად. შესაბამისად, სამოქმედო გეგმაში მითითებულ რისკებს თან უნდა 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 მონიტორინ-

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

34 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის ელექტრონული სისტემა.

გისას კონკრეტული ამოცანისა თუ აქტივობის შეუსრულებლობისთვის უწყებას თავის მართლების საშუალება მიეცეს.

არასათანადოდ განსაზღვრული ინდიკატორები - პოლიტიკის დოკუმენტში აქტივობისთვის შესაძლებელია განსაზღვრული იყოს აქტივობის შედეგი და აქტივობის შედეგის ინდიკატორი. საყოველთაოდ აღიარებული სტანდარტის მიხედვით, აქტივობის შედეგის ინდიკატორი უნდა აკმაყოფილებდეს S.M.A.R.T. კრიტერიუმებს - უნდა იყოს საკმარისად კონკრეტული, გაზომვადი, შესრულებადი, რეალური და დროში განსაზღვრული. აქტივობის შედეგის ინდიკატორის დახმარებით ფასდება, რამდენად იქნა მიღწეული დოკუმენტით კონკრეტული აქტივობისთვის განსაზღვრული მოსალოდნელი შედეგი. აქტივობის შედეგის ინდიკატორის 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 იმას ნიშნავს, რომ სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგისას აქტივობის შედეგის რაოდენობრივი ან/და ხარისხობრივი გაზომვა რთული იქნება.

ქვემოთ მოცემულია PAR-ის ახალი სამოქმედო გეგმის ანგარიშვალდებულების მიმართულებიდან რამდენიმე მაგალითი, სადაც აქტივობის შედეგის ინდიკატორის ნაცვლად, აქტივობის შედეგის ინდიკატორის გრაფაში აქტივობის შედეგია მითითებული.[35] აქვე მითითებულია, როგორი უნდა ყოფილიყო აქტივობის შედეგის ინდიკატორი:

35 იგივე მდგომარეობაა, მაგალითად, 3.1.2.; 3.1.3.; 3.2.1.; 3.3.1; 3.3.3.; 3.5.2. აქტივობებთან მიმართებით.

#	სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობა	სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობის შედეგის ინდიკატორი	როგორი უნდა ყოფილიყო აქტივობის შედეგის ინდიკატორი
3.4.3.	ღია მმართველობა საქართველოს შესახებ ინფორმაციის მარტივად ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა	OGP საქართველოს ვებ-გვერდი შექმნილია	1. OGP საქართველოს ვებგვერდზე დღის განმავლობაში შესული მომხმარებლების რაოდენობა; 2. OGP საქართველოს ვებგვერდის მომხმარებელთა კმაყოფილების კვლევის შედეგი
3.5.1.	ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის გაუმჯობესება	ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონი პარლამენტისთვის წარდგენილია	1. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ ევროსაბჭოს კონვენციის მესამე მუხლის იმ პრინციპების რაოდენობა, რომლებიც აისახა ახალ კანონში; 2. OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიშის იმ რეკომენდაციების რაოდენობა, რომლებიც აისახა ახალ კანონში; 3. ახალი კანონის მომზადებისას გამართული საჯარო კონსულტაციების ხანგრძლივობა
3.5.2.	ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი ნორმების იმპლემენტაციის მიზნით საინფორმაციო სახელმძღვანელოს შემუშავება	ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი ნორმების იმპლემენტაციის მიზნით საინფორმაციო სახელმძღვანელო შემუშავებულია	ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი ნორმების იმპლემენტაციის მიზნით შემუშავებული საინფორმაციო სახელმძღვანელოში წარმოდგენილია კონკრეტული მაგალითები და პრაქტიკული რჩევები

მიუხედავად იმისა, რომ წინა სამოქმედო გეგმასთან შედარებით ინდიკატორები გაუმ-ჯობესდა, დოკუმენტში მაინც ხშირად გვხვდება ბუნდოვანი ინდიკატორი, რომლის საშუა-ლებით ამოცანის შესრულების სრულყოფილად გაზომვა, ფაქტობრივად, შეუძლებელია. მაგალითად, 3.5. ამოცანის შედეგის ინდიკატორი წარმოდგენილია შემდეგნაირად: „საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე საჯარო დაწესებულებების (სამინისტროების ცენტრალური აპარატები და სსიპ-ები) მიერ მათი კომპეტენციის ფარგლებში ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის გადაწყვეტილებების პროცენტული მაჩვენებელი“. გასათვალისწინებელია,

რომ შესაძლებელია ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის გადაწყვეტილების მაჩვენებელი შემცირდეს რეაგირების გარეშე დარჩენილი გადაწყვეტილებების მაჩვენებლის ზრდის ხარჯზე, რაც ინდიკატორის ბუნდოვან ხასიათს უსვამს ხაზს.

გარდა ამისა, ზოგიერთ შემთხვევაში განსაზღვრული ინდიკატორის საკმარისი არ არის შედეგის გასაზომად. მაგალითად, ამოცანა 3.2.-თვის გათვალისწინებული ინდიკატორი გულისხმობს ღია მონაცემთა პორტალზე გამოქვეყნებული მონაცემების რაოდენობის გაზრდას, თუმცა, აღნიშნული არ არის საკმარისი იმისთვის, რომ გაიზომოს ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება. ამისთვის საჭიროა ისეთი დამატებითი ინდიკატორი, რომელიც მონაცემთა რაოდენობის ზრდის პარალელურად გულისხმობს იმ საჯარო ინსტიტუტების რაოდენობის გაზრდას, რომლებიც პორტალზე აქვეყნებენ ღია მონაცემებს.

არასათანადოდ განსაზღვრული ამოცანები – მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელო[36] ამოცანას განმარტავს როგორც კონკრეტულ განაცხადს სექტორის კონკრეტული სფეროს (ან სფეროების) შედარებით ვიწრო ასპექტის (რომელიც პრობლემის გამომწვევ ფაქტორს უკავშირდება) გაუმჯობესების შესახებ. აღნიშნული დოკუმენტი აქტივობას განმარტავს, როგორც ერთი ან რამდენიმე ღონისძიების ჯამს, რომლითაც ხდება პოლიტიკის განხორციელება. მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულისგან განსხვავებით, საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმაში გვხვდება ისეთი ამოცანები, რომლებიც იმდენად კონკრეტულია, რომ აქტივობის კრიტერიუმებს უფრო აკმაყოფილებს, ვიდრე ამოცანის. მაგალითად, ამოცანა 3.1. - „ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და ეფექტურობის პრინციპების განმტკიცების მიზნით იმ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ინსტიტუციური მოწყობის გადაწყვეტის შეთავაზება [...]“. სამოქმედო გეგმაში „გადაწყვეტის შეთავაზება“ არ შეიძლება გათვალისწინებული იყოს როგორც ამოცანა, რადგან ის ზედმეტად კონკრეტულია და მხოლოდ აქტივობას ან ქვეაქტივობას შეიძლება წარმოადგენდეს. ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და ეფექტურობის პრინციპების განმტკიცების ამოცანად კი უნდა განსაზღვრულიყო მაგ.: საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ინსტიტუციური მოწყობის გაუმჯობესება.

ამოცანა „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების ელექტრონული მონიტორინგის პრაქტიკის ჩამოყალიბება [...]“ (ამოცანა 3.3.). ასევე აქტივობას უფრო ესადაგება, ამოცანად კი შეიძლებოდა განსაზღვრულიყო, მაგალითად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემულ რეკომენდაციებზე რეაგირების გაუმჯობესება. ამასთან, დაუშვებელია ერთი და იგივე ქმედება გაწერილი იყოს როგორც ამოცანად ისე აქტივობად, რაც 3.4. ამოცანასთან მიმართებით არის სახეზე (ორივე მათგანი მოიაზრებს ღია მმართველობის შესახებ ცენტრალურ დონეზე საზოგადოების, მათ შორის, საჯარო მოხელეთა, ცნობიერების ამაღლებას).

საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის ანგარიშვალდებულების მიმართულე-

36 საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის №629 დადგენილება პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4747283?publication=0.

ბაში შეუსაბამოდ ფორმულირებული ამოცანების, ინდიკატორებისა და არასაკმარისი აქტი-ვობების (ასევე, მიმდინარე გამოწვევების საპასუხოდ სამოქმედო გეგმის ფორმალური განახლება), ფორმალურად განსაზღვრული რისკების არსებობა და ამბიციური რეფორმების ნაკლებობა სამოქმედო გეგმის მნიშვნელოვან ხარვეზს წარმოადგენს.

ამოცანებისა და აქტივობების შესრულების შედეგები

საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის მესამე მიმართულებას ანგარიშვალდებულება წარმოადგენს, რომელიც ხუთ ამოცანას ითვალისწინებს. თითოეული ამოცანის შესრულება ფასდება მისთვის სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ინდიკატორების მიხედვით, ხოლო იმ შემთხვევაში, სადაც ამოცანის ინდიკატორი ვერ აკმაყოფილებს S.M.A.R.T. კრიტერიუმებს,[37] რის გამოც ამოცანის შესრულების შეფასება შეუძლებელია, განსაზღვრულია დამატებითი ინდიკატორები. მესამე მიმართულებით გათვალისწინებული ხუთი ამოცანიდან 2019 წლის მდგომარეობით ერთი ნაწილობრივ შესრულებულია, ოთხი კი - არ არის შესრულებული.

37 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:

4.1 ამოცანის 3.1. შესრულების შედეგები

სამოქმედო გეგმის 3.1. ამოცანა გულისხმობს ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და ეფექტურობის პრინციპების განმტკიცების მიზნით იმ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ინსტიტუციური მოწყობის გადაწყვეტის შეთავაზებას, რომლებიც ექცევიან საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მოქმედების სფეროში. ამოცანისთვის განსაზღვრული ინდიკატორს კი წარმოადგენს საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მოქმედების სფეროში მყოფი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების წილი, რომლებმაც შეასრულეს საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ გაცემული რეკომენდაციები სსიპ-ების ინსტიტუციურ მოწყობასთან დაკავშირებით.

ამოცანა 3.1. ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და ეფექტურობის პრინციპების განმტკიცების მიზნით იმ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ინსტიტუციური მოწყობის გადაწყვეტის შეთავაზება, რომლებიც ექცევიან საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მოქმედების სფეროში

ამოცანის ინდიკატორ(ებ)ი: საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მოქმედების სფეროში მყოფი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების წილი, რომლებმაც შეასრულეს საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ გაცემული რეკომენდაციები სსიპ-ების ინსტიტუციურ მოწყობასთან დაკავშირებით

ამოცანის შესრულების სტატუსი: არ შესრულდა

საბაზისო 2018: 0%

სამიზნე 2020: 10%

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, საჯარო სამსახურად ჩათვლილი სსიპ-ების ინსტიტუციურ მოწყობასთან დაკავშირებული რეკომენდაციების შემუშავება დაგეგმილია 2020 წლის მეოთხე კვარტალში მას შემდეგ, რაც დამტკიცდება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესატანი ცვლილებების პაკეტი. ინდიკატორი ითვალისწინებს ბიუროს რეკომენდაციების შესრულების გაზომვას მას შემდეგ, რაც კანონპროექტი ძალაში შევა. შესაბამისად, საანგარიშო პერიოდში ამოცანის შედეგის ინდიკატორის გაზომვა არ არის შესაძლებელი, რის გამოც ბიურო მოკლებულია რეკომენდაციებსა და მათ დანერგვასთან დაკავშირებით ინფორმაციის მოწოდების შესაძლებლობას.

მართალია, საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა ამოცანის შესრულების სამიზნედ 2020 წელს ითვალისწინებს და შუალედურ მაჩვენებელს არ განსაზღვრავს, თუმცა, ორწლიანი სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანის შესასრულებლად ერთი წლის ბოლოს უკვე უნდა იყოს განხორციელებული გარკვეული საქმიანობა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სამოქმედო გეგმით დასახული ამოცანის წარმატებით შესრულებისთვის პასუხისმგებელი უწყება თავად უნდა ახდენდეს შუალედური სამიზნე მაჩვენებლების განსაზღვრას და

მონიტორინგს იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ამას არ აკეთებს კონკრეტული სექტორული სამოქმედო გეგმა. რამდენადაც პასუხისმგებელი უწყების მიერ მოწოდებული ინფორმაციიდან ირკვევა, რომ ამ ეტაპზე, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიერ ბიუროს მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებლის განსაზღვრა ვერ მოხერხდება, რადგან ასეთი რეკომენდაციები ჯერ გაცემულიც არ არის, **ამოცანა შეუსრულებლად უნდა ჩაითვალოს.**

4.2 ამოცანა 3.1. აქტივობების შესრულების შედეგები

საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის 3.1. ამოცანა საანგარიშო პერიოდისთვის ორ აქტივობას ითვალისწინებს, რომელთა შესაფასებლად სამი შედეგის ინდიკატორია განსაზღვრული. სამოქმედო გეგმით აქტივობებისთვის მოცემული შედეგის ინდიკატორების მიხედვით, ორივე შეუსრულებლად ჩაითვალა.

აქტივობა 3.1.1.

სამოქმედო გეგმის 3.1. ამოცანის პირველი აქტივობა გულისხმობდა 2019 წლის მე-ოთხე კვარტალში საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ სსიპ-ების ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების ანალიზის განხორციელებას. აქტივობის შედეგის ინდიკატორად სამოქმედო გეგმით განსაზღვრულია ერთი რაოდენობრივი ინდიკატორი, რომლის მიხედვით აქტივობა შეუსრულებელია.

აქტივობა 3.1.1. სსიპ-ების ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების ანალიზი

აქტივობის შედეგის ინდიკატორ(ებ)ი: სსიპ-ების ჩამონათვალი, რომლებიც დაყოფილია კატეგორიებად მათი ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების ანალიზის შედეგად

აქტივობის შესრულების სტატუსი: არ შესრულდა

აქტივობის შესრულებასთან დაკავშირებით საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, სსიპ-ების ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების ანალიზის პირველ ეტაპზე შესაბამისი კითხვარების დახმარებით მოხდა იმ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების იდენტიფიცირება, რომლებიც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიზნებისთვის შესაძლოა წარმოადგენდნენ საჯარო სამსახურს. შემდეგ ეტაპზე ბიურომ შეიმუშავა მეთოდოლოგია და კრიტერიუმების მატრიცა ყველა საჯარო სამართლის იურიდიული პირის კატეგორიებად დაყოფის მიზნით. საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების ანალიზზე დაყრდნობით, რომელსაც მოჰყვა სსიპ-ების კატეგორიებად დაყოფა, მომზადდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს

კანონის ცვლილებების პროექტი, რომელიც ითვალისწინებს საჯარო სამართლის იურიდიული პირების კატეგორიებად დაყოფას, განსაზღვრავს მათი დაფუძნების საფუძვლებს და მათთან მიმართებით ადგენს საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი კანონმდებლობის გავრცელება/არ გავრცელების საკითხებს.

როგორც წარმოდგენილი ინფორმაციიდან ირკვევა, საჯარო სამსახურის ბიურომ განახორციელა სსიპ-ების ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების ანალიზი და მოახდინა სსიპ-ების კატეგორიებად დაყოფა. თუმცა, ინდიკატორს წარმოადგენს იმ სსიპ-ების ჩამონათვალი, რომლებიც კატეგორიებადაა დაყოფილი. საჯარო სამსახურის ბიუროს ასეთი ჩამონათვალი არ წარმოუდგენია. მართალია, საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა აღნიშნული აქტივობის შესრულებისთვის დადასტურების წყაროდ საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიურ ანგარიშს განსაზღვრავს, თუმცა, კატეგორიებად დაყოფილი სსიპ-ების ჩამონათვალი არც ბიუროს წლიურ ანგარიშშია წარმოდგენილი. შესაბამისად, ინდიკატორის საფუძველზე შესრულების გასაზომად საჭირო ინფორმაციის სრულად წარმოდგენის გარეშე **აქტივობა შესრულებულად ვერ ჩაითვლება.**

აქტივობა 3.1.2.

სამოქმედო გეგმის 3.1. ამოცანის მეორე აქტივობა გულისხმობდა 2019 წლის მეოთხე კვარტალში საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ სსიპ-ების შესახებ ახალი კანონის პროექტის შემუშავებას, რომელიც დაადგენდა სსიპ-ების საქმიანობას, კატეგორიზაციას და დასაქმებულ პირთა სტატუსს. აქტივობისთვის განსაზღვრულია ორი შედეგის ინდიკატორი, რომლებიც აქტივობის შეუსრულებლობაზე მეტყველებენ.

აქტივობა 3.1.2. სსიპ-ების შესახებ ახალი კანონის პროექტის შემუშავება, რომელიც ადგენს სსიპ-ების საქმიანობას, კატეგორიზაციას და დასაქმებულ პირთა სტატუსს

აქტივობის შედეგის ინდიკატორ(ებ)ი:

- სსიპ-ების შესახებ ახალი კანონის პროექტი შემუშავებულია
- სსიპ-ების შესახებ კანონის პროექტის სულ მცირე 3 საჯარო განხილვა გამართულია

აქტივობის შესრულების სტატუსი: არ შესრულდა

აქტივობის შესრულებასთან დაკავშირებით საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, სსიპ-ების შესახებ ახალი კანონის პროექტის პირველადი სამუშაო ვერსია მომზადებულია და 2019 წელს მისი სამი განხილვა გაიმართა. განხილვებში საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენლები და OECD/SIGMA-ს ექსპერტები მონაწილეობდნენ.

როგორც ბიუროს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციიდან დგინდება, ახალი კანონის პროექტის მხოლოდ პირველადი ვერსიაა მომზადებული და მასზე მუშაობა ჯერ არ დასრულებულა. ხოლო 2019 წელს განხორციელებულ შეხვედრებს შიდა განხილვების სახე ჰქონდა,

მათში არ მონაწილეობდნენ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები და კანონის პროექტი არც საკანონმდებლო მაცნეზე გამოქვეყნებულა ფართო საზოგადოებისთვის, შესაბამისად, საჯარო განხილვები არ შემდგარა. გარდა ამისა, საჯარო სამსახურის ბიუროს არ წარმოუდგენია კანონის პროექტი, რომელიც საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმით დადასტურების წყაროდ არის განსაზღვრული. კანონის პროექტის შესწავლის გარეშე კი, შეუძლებელია იმის შეფასება, რამდენად არეგულირებს მომზადებული პროექტი სამოქმედო გეგმის 3.1.2 აქტივობით განსაზღვრულ კომპონენტებს: სსიპ-ების საქმიანობას, კატეგორიზაციას და დასაქმებულ პირთა სტატუსს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, პირველი ინდიკატორის მიხედვით შეფასების გაკეთება შეუძლებელია, ხოლო მეორე ინდიკატორის მოთხოვნები საჯარო განხილვების შესახებ დაკმაყოფილებული არ არის. აქედან გამომდინარე, **აქტივობა შეუსრულებლად უნდა ჩაითვალოს.**

4.3 ამოცანის 3.2. შესრულების შედეგები

სამოქმედო გეგმის 3.2. ამოცანა გულისხმობს ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებას. ამოცანისთვის განსაზღვრული ინდიკატორს კი წარმოადგენს data.gov.ge-ზე გამოქვეყნებული ღია მონაცემების რაოდენობა.

ამოცანა 3.2. ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება არსებული მექანიზმის გაძლიერების მეშვეობით

ამოცანის ინდიკატორ(ებ)ი: data.gov.ge-ზე გამოქვეყნებული ღია მონაცემების რაოდენობა

საბაზისო 2018: 3 სამიზნე 2020: 30

ამოცანის დამატებითი ინდიკატორი: *საჯარო უწყებების რაოდენობა, რომლებიც data.gov.ge-ზე ღია მონაცემებს აქვეყნებენ*

საბაზისო 2018: 30 სამიზნე 2020: 50

ამოცანის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულდა

მიუხედავად იმისა, რომ სამოქმედო გეგმის მიხედვით 3.2. ამოცანის შესრულება 3.1. ამოცანის მსგავსად 2020 წლის ბოლოსთვის არის გათვალისწინებული, მონაცემთა გაცვლის სააგენტომ ამ შემთხვევაში წარმოადგინა შუალედური მონაცემები, რომელთა მიხედვით 2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, ღია მონაცემების პორტალზე განთავსებული იყო 719 ღია მონაცემი.

ღია პორტალზე განთავსებული მონაცემების რაოდენობა აღემატება 2020 წლისთვის

გათვალისწინებულ საბოლოო სამიზნეს, რაც იმას ნიშნავს, რომ სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ინდიკატორის მიხედვით ამოცანა მიღწეულია. თუმცა, აღნიშნული ინდიკატორი არ აკმაყოფილებს S.M.A.R.T. კრიტერიუმებს, კერძოდ ის არ არის საკმარისად მნიშვნელოვანი და ვერ ზომავს ამოცანის მიღწევას, რადგან ორი წლის განმავლობაში მიზნად ისახავს მხოლოდ 27 მონაცემის გამოქვეყნებას data.gov.ge-ზე. თავად მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, შუალედური მონაცემები უკვე თითქმის 27-ჯერ აჭარბებს სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ სამიზნე მაჩვენებელს და ეს მაშინ, როდესაც აღნიშნულ პორტალზე საჯარო მონაცემები სრულყოფილად გამოქვეყნებული არ არის. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის მიერ შექმნილ პორტალ https://datalab.ge-ზე თითქმის სამჯერ მეტი მონაცემია (970-მდე) განთავსებული, ვიდრე სახელმწიფოს მიერ შექმნილ პორტალზე.

შესაბამისად, მონიტორინგის მიზნებისთვის 3.2. ამოცანის დამატებით ინდიკატორად განისაზღვრა საჯარო უწყებების რაოდენობა, რომლებიც data.gov.ge-ზე ღია მონაცემებს აქვეყნებენ. მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს მიხედვით, პორტალზე ღია მონაცემების რაოდენობის ზრდისთვის განსახორციელებელი აქტივობის დასრულება 2020 წლის მეოთხე კვარტალისთვის არის გათვალისწინებული და 2019 წლის მდგომარეობით შეუძლებელია ამოცანის შედეგის ინდიკატორის შესრულების პროგრესის შეფასება.

წარმოდგენილი ინფორმაციით, 2018 წელს data.gov.ge-ზე 30 უწყებას ჰქონდა გამოქვეყნებული ღია მონაცემები. აღნიშნული მაჩვენებელი იგივე დარჩა 2019 წელსაც. 2019 წლის განმავლობაში ღია მონაცემების პორტალზე განახლდა რვა მონაცემთა ცხრილი, თუმცა, დამატებით რომელიმე უწყებას მონაცემი არ გამოუქვეყნებია. შესაბამისად, აღნიშნული ინდიკატორი ამოცანის შეუსრულებლობაზე მეტყველებს და **3.2 ამოცანა ნაწილობრივ შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

4.4 ამოცანა 3.2. აქტივობების შესრულების შედეგები

საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის 3.2. ამოცანა 2019 წლისთვის ერთი აქტივობის განხორციელებას ითვალისწინებს, რომელსაც ერთი ინდიკატორი აქვს განსაზღვრული. ინდიკატორის მიხედვით აქტივობა შეუსრულებელია.

აქტივობა 3.2.1.

სამოქმედო გეგმის 3.2. ამოცანის აქტივობა გულისხმობდა 2019 წლის მეოთხე კვარტალში მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს მიერ ღია მონაცემების პორტალის მუდმივ განახლებას. აქტივობის შედეგის ინდიკატორად კი განსაზღვრულია ღია მონაცემების პორტალის - data.gov.ge განახლება, რომლის მიხედვით საანგარიშო პერიოდში აღნიშნული აქტივობა შეუსრულებელია.

აქტივობა 3.2.1. ღია მონაცემების პორტალის მუდმივი განახლება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორ(ებ)ი: ღია მონაცემების პორტალი - data.gov.ge განახლებულია

აქტივობის შესრულების სტატუსი: არ შესრულდა

აქტივობის შესრულებასთან დაკავშირებით მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, 2019 წლის ბოლოსთვის დასრულდა ღია მონაცემების პორტალის ახალი ფუნქციონალის აღწერის დოკუმენტის მომზადება. რადგან სააგენტოს მწირი შიდა რესურსი არ ჰყოფნის ტექნიკური საქმის შესრულებას, მან დახმარების თხოვნით მიმართა დონორ ორგანიზაციებს დაფინანსებასთან დაკავშირებით.

როგორც სააგენტოს მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციიდან დგინდება, საანგარიშო პერიოდში data.gov.ge-ზე მონაცემების განახლება არ მომხდარა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ უწყების რესურსები ის ფაქტორია, რომელიც სამოქმედო გეგმის შემუშავების და კონკრეტული ვალდებულების განსაზღვრისას უნდა იქნას სწორად შეფასებული და შესაბამისად დაიგეგმოს ამა თუ იმ აქტივობის განხორციელება. აღნიშნულიდან გამომდინარე, **აქტივობა შესრულებული არ არის.**

4.5 ამოცანის 3.3. შესრულების შედეგები

სამოქმედო გეგმის 3.3. ამოცანა გულისხმობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების ელექტრონული მონიტორინგის პრაქტიკის ჩამოყალიბებას რეკომენდაციებზე რეაგირების გაუმჯობესების მიზნით. ამოცანისთვის განსაზღვრული ინდიკატორს კი წარმოადგენს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული, "რეაგირების გარეშე" სტატუსის მქონე რეკომენდაციების პროცენტული მაჩვენებელი.

ამოცანა 3.3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების ელექტრონული მონიტორინგის პრაქტიკის ჩამოყალიბება რეკომენდაციებზე რეაგირების გაუმჯობესების მიზნით

ამოცანის ინდიკატორ(ებ)ი: სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული, "რეაგირების გარეშე" სტატუსის მქონე რეკომენდაციების პროცენტული მაჩვენებელი

საბაზისო 2018: 12% სამიზნე 2020: 8%

ამოცანის შესრულების სტატუსი: არ შესრულდა

სახელმწიფო აუდიტის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, დასრულდა რეკომენდაციების

შესრულების მონიტორინგის ელექტრონული სისტემის შემუშავება და მიმდინარეობს ტესტირების პროცესი. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული, „რეაგირების გარეშე“ სტატუსის მქონე რეკომენდაციების პროცენტული მაჩვენებელი გაიზომება მას შემდე, რაც დაინერგება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის ელექტრონული სისტემა. უწყების ინფორმაციით, მოცემული სამიზნე მაჩვენებელი წარმოადგენს საბოლოო შედეგს და მისი მიღწევა განსაზღვრულია 2020 წლის ბოლოსთვის და შესაბამისად, საანგარიშო პერიოდში ამოცანის შედეგის ინდიკატორის გაზომვა შეუძლებელია.

მიუხედავად უწყების პოზიციისა, სახელმწიფო აუდიტის მიერ რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგი ელექტრონული პლატფორმისგან დამოუკიდებლადაც მიმდინარეობს, შესაბამისად აუდიტის სამსახურს შეუძლია წარმოადგინოს რეაგირების გარეშე დატოვებული რეკომენდაციების შესახებ შუალედური ინფორმაცია. თუმცა, უწყების მოსაზრებით, ინდიკატორის მიზანს წარმოადგენს გაიზომოს ელექტრონული სისტემის დანერგვით მოტანილი სარგებელი სწორედ მას შემდეგ, რაც დაინერგება ელ. სისტემა. მართალია, ელექტრონული სისტემის დანერგვაზე მუშაობა მიმდინარეობს, მაგრამ წინასწარ შეუძლებელია იმის განსაზღვრა, რამდენად მოიტანს მისი დანერგვა სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ შედეგს. **ამ ეტაპზე ამოცანა შეუსრულებლად უნდა ჩაითვალოს.**

4.6 ამოცანა 3.3. აქტივობების შესრულების შედეგები

საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის 3.3. ამოცანა საანგარიშო პერიოდისთვის ერთ აქტივობას ითვალისწინებს, რომლის შესაფასებლად ერთი შედეგის ინდიკატორია განსაზღვრული. ინდიკატორის მიხედვით აქტივობა სრულად შესრულებულია.

აქტივობა 3.3.1.

სამოქმედო გეგმის 3.3.1. აქტივობა გულისხმობდა 2019 წლის მეოთხე კვარტალში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის ელექტრონული სისტემის შემუშავებას. ინდიკატორის მიხედვით აქტივობა სრულად შესრულებულია.

აქტივობა 3.3.1. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის ელექტრონული სისტემის შემუშავება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორ(ებ)ი: სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის ელექტრონული სისტემა შემუშავებულია

აქტივობის შესრულების სტატუსი: სრულად შესრულებული

აქტივობის შესრულებასთან დაკავშირებით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, საანგარიშო პერიოდში მომზადდა რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის ელექტრონული სისტემის ფუნქციონალის პროტოტიპი. დეველოპერულმა კომპანიამ მოამზადა სისტემა და მიმდინარეობს მისი ტესტირება.

რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის ელექტრონული სისტემის ფუნქციონალის პროტოტიპის მომზადება დასტურდება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ოფიციალური ვებგვერდით (www.sao.ge), რომლის მთავარ გვერდზე გამოტანილია ფუნქციონალი სახელით „რეკომენდაციების მონიტორინგი". ფუნქციონალის გამოყენების მიზნით საჭიროა ავტორიზაციის გავლა. საო-ს ვებგვერდზე წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით ელექტრონულ სისტემაში მოქცეულია როგორც აუდიტის ანგარიშები, ასევე აუდიტის ფარგლებში გამოვლენილი დარღვევები და მათ გამოსასწორებლად გაცემული რეკომენდაციები. შესაბამისად, იმ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, რაც იქნა წარმოდგენილი უწყების და მოძიებული IDFI-ს მიერ, **აქტივობა სრულად შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

4.7 ამოცანის 3.4. შესრულების შედეგები

სამოქმედო გეგმის 3.4. ამოცანა გულისხმობს საჯარო სამსახურში ღია მმართველობის პოლიტიკის პრინციპების დანერგვის ხელშეწყობის მიზნით, ცენტრალურ დონეზე, საჯარო მოხელეთა ცნობიერების ამაღლებას ქვეყნის ღია მმართველობის დღის წესრიგის შესახებ. ამოცანისთვის განსაზღვრული ინდიკატორს კი წარმოადგენს სამინისტროების პოლიტიკის დაგეგმვის და ანალიზის სტრუქტურული ერთეულების წარმომადგენელ საჯარო მოხელეთა წილი, რომლებიც აცხადებენ, რომ იცნობენ ღია მმართველობა საქართველოს სამოქმედო გეგმას და მონაწილეობას იღებენ ღია მმართველობა საქართველოს 2020-2022 წლების პოლიტიკის დაგეგმვაში.

ამოცანა 3.4. საჯარო სამსახურში ღია მმართველობის პოლიტიკის პრინციპების დანერგვის ხელშეწყობის მიზნით, ცენტრალურ დონეზე საჯარო მოხელეთა ცნობიერების ამაღლება ქვეყნის ღია მმართველობის დღის წესრიგის შესახებ

ამოცანის ინდიკატორ(ებ)ი: ცენტრალურ დონეზე სამინისტროების პოლიტიკის დაგეგმვის და ანალიზის სტრუქტურული ერთეულების წარმომადგენელ საჯარო მოხელეთა წილი, რომლებიც აცხადებენ, რომ იცნობენ ღია მმართველობა საქართველოს სამოქმედო გეგმას და მონაწილეობას იღებენ ღია მმართველობა საქართველოს 2020-2022 წლების პოლიტიკის დაგეგმვაში

საბაზისო 2018: 0 სამიზნე 2020: 51%

ამოცანის შესრულების სტატუსი: არ შესრულდა

მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 3.4 ამოცანის ინდიკატორი მას შემდეგ გაიზომება, რაც OGP-ის კომუნიკაციის სტრატეგია დამტკიცდება და განხორციელდება, რადგან სწორედ ამას უნდა მოყვეს ინდიკატორით გათვლილი შედეგი. ამავე ინფორმაციის თანახმად კომუნიკაციასთან დაკავშირებული საკითხები თითქმის სრულად 2020 წელს უნდა განხორციელდეს, შესაბამისად ამოცანის შესრულებასთან დაკავშირებთ ინფორმაცია არ იქნა წარმოდგენილი.

სამოქმედო გეგმის 3.4 ამოცანის შედეგის ინდიკატორის საბაზისო მაჩვენებლად 2018 წელს 0 იყო განსაზღვრული. ამ მაჩვენებლის გაზრდისთვის გარკვეული ღონისძიებების გატარებაა აუცილებელი, რაც მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით თითქმის სრულად 2020 წელსაა დაგეგმილი. შესაბამისად, 2019 წელს საბაზისო მაჩვენებლის ზრდა ნაკლებად სავარაუდოა და **ამ ეტაპზე, ამოცანა შეუსრულებლად უნდა ჩაითვალოს.**

4.8 ამოცანა 3.4. აქტივობების შესრულების შედეგები

საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის 3.4. ამოცანა საანგარიშო პერიოდისთვის ორ აქტივობას ითვალისწინებს, რომელთა შესაფასებლად 2019 წლისთვის ორი შედეგის ინდიკატორია განსაზღვრული. ინდიკატორების მიხედვით ერთი აქტივობა ნაწილობრივ, მეორე კი მეტწილად შესრულებულია.

აქტივობა 3.4.1.

სამოქმედო გეგმის 3.4.1. აქტივობა გულისხმობდა 2019 წლის მესამე კვარტალში მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ ღია მმართველობის შესახებ ცენტრალურ დონეზე საზოგადოების, მათ შორის, საჯარო მოხელეთა ცნობიერების ამაღლებას. სამოქმედო გეგმით აქტივობისთვის განსაზღვრული შედეგის ინდიკატორის მიხედვით აქტივობა ნაწილობრივ შესრულებულია.

აქტივობა 3.4.1. ღია მმართველობის შესახებ ცენტრალურ დონეზე საზოგადოების, მათ შორის, საჯარო მოხელეთა, ცნობიერების ამაღლება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორ(ებ)ი:

- ღია მმართველობის კომუნიკაციის სტრატეგია შემუშავებულია; სტრატეგიის ერთ-ერთი კომპონენტი სრულად ეთმობა საჯარო მოხელეთა ცნობიერების ამაღლებას

აქტივობის შესრულების სტატუსი: ნაწილობრივ შესრულდა

აქტივობის შესრულებასთან დაკავშირებით მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, საანგარიშო პერიოდში მომზადდა კომუნიკაციის სტრატეგიის

სამუშაო ვერსია, რომელიც სამ სამიზნე აუდიტორიას მიემართება: ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე დასაქმებული საჯარო მოხელეები, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები, მოქალაქეები.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით ღია მმართველობის კომუნიკაციის სტრატეგიაზე მუშაობა ჯერ დასრულებული არ არის. ამავდროულად, მონიტორინგის პროცესში უწყებას არ წარმოუდგენია თავად სტრატეგიის დოკუმენტი, რომელიც საჯაროდ ხელმისაწვდომი არ არის. რამდენადაც სტრატეგიის დოკუმენტი სამოქმედო გეგმის მიხედვით აქტივობის შესრულების დადასტურების წყაროს წარმოადგენს, მის გარეშე შეუძლებელია პირველი ინდიკატორის მიხედვით შეფასების გაკეთება. **შესაბამისად, აქტივობა ნაწილობრივ შესრულებულად უნდა ჩაითვალოს.**

აქტივობა 3.4.3.

სამოქმედო გეგმის 3.4.3. აქტივობა გულისხმობდა 2019 წლის მეოთხე კვარტალში მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ ღია მმართველობა საქართველოს შესახებ ინფორმაციის მარტივად ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა. სამოქმედო გეგმით აქტივობისთვის ერთი შედეგის ინდიკატორია განსაზღვრული, რომელიც აქტივობის მეტწილად შესრულებაზე მიუთითებს.

აქტივობა 3.4.3. ღია მმართველობა საქართველოს შესახებ ინფორმაციის მარტივად ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა

აქტივობის შედეგის ინდიკატორ(ებ)ი: OGP საქართველოს ვებ-გვერდი შექმნილია

აქტივობის შესრულების სტატუსი: მეტწილად შესრულდა

აქტივობის შესრულებასთან დაკავშირებით მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით, საანგარიშო პერიოდში შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) პროგრამის „დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა საქართველოში" (GGI) მხარდაჭერით ღია მმართველობა საქართველოს სამდივნომ დაიწყო მუშაობა ღია მმართველობა საქართველოს ონლაინ პლატფორმის (ვებგვერდი) შექმნაზე. საანგარიშო პერიოდში მომზადდა ვებგვერდის დეტალური აღწერა, შეირჩა ვებგვერდის შემქმნელი კომპანია და ვებგვერდის დიზაინი. მიმდინარეობს ვებგვერდის ტექნიკურ გამართულობაზე მუშაობა.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით საანგარიშო პერიოდში მთავრობის ადმინისტრაციამ ვერ მოახერხა ღია მმართველობის ვებგვერდის სრულად შემუშავება, თუმცა სამუშაოს მნიშვნელოვანი ნაწილი განხორციელდა. **შესაბამისად, აქტივობა მეტწილად შესრულებულად შეიძლება ჩაითვალოს.**

4.9 ამოცანის 3.5. შესრულების შედეგები

სამოქმედო გეგმის 3.5. ამოცანა გულისხმობს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნ-ველყოფის არსებული კანონმდებლობის გაუმჯობესებას და პრაქტიკაში მისი თანმიმ-დევრული გამოყენების უზრუნველყოფას. ამოცანისთვის განსაზღვრული ინდიკატორს კი წარმოადგენს საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე საჯარო დაწესებულებების (სამი-ნისტროების ცენტრალური აპარატები და სსიპ-ები) მიერ მათი კომპეტენციის ფარგლებში ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის გადაწყვეტილებების პროცენტული მაჩვენებელი.

ამოცანა 3.5. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის არსებული კანონ-მდებლობის გაუმჯობესება საჯარო დაწესებულებების ღიაობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით და მისი თანმიმდევრული გამოყენება პრაქტიკაში

ამოცანის ინდიკატორ(ებ)ი: საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე საჯარო დაწესებუ-ლებების (სამინისტროების ცენტრალური აპარატები და სსიპ-ები) მიერ მათი კომპე-ტენციის ფარგლებში ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის გადაწყვეტილებების პრო-ცენტული მაჩვენებელი

საბაზისო 2018: 15% სამიზნე 2020: 10%

ამოცანის შესრულების სტატუსი: არ შესრულდა

მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით 3.5 ამოცანის შესრულება დამოკიდებულია საჯარო ინფორმაციის შესახებ აქტის მიღებით გამოწვეული შედეგის გაზომვასთან. აღნიშნული კანონი კი ჯერ მიღებული არ არის, შესაბამისად, უწყების მოსაზრებით, მოცემული ინდიკატორის მიხედვით ამოცანის გაზომვა ამ ეტაპზე შეუძლებელია, რადგან ინფორმაციის თავისუფლების კანონის მიღების დაგვიანების გამო 2019 წელს საბაზისო მონაცემების შესაბამისი მონაცემის დამუშავება არ მომხდარა.

სამოქმედო გეგმის 3.4 ამოცანის მსგავსად, ამ შემთხვევაშიც, საბაზისო მაჩვენებლის გაუმ-ჯობესების მიზნით შესაბამისი ღონისძიებების გატარებაა აუცილებელი, რაც მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით ახალი კანონის მიღების შემდეგ მოხდება. შესაბამისად, 2019 წელს საბაზისო მაჩვენებლის ზრდა ნაკლებად სავა-რაუდოა და **ამ ეტაპზე, ამოცანა შეუსრულებლად უნდა ჩაითვალოს.**

4.10 ამოცანა 3.5. აქტივობების შესრულების შედეგები

საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის 3.5. ამოცანა საანგარიშო პერიოდისთვის ორ აქტივობას ითვალისწინებს, რომელთა შესაფასებლად ორი შედეგის ინდიკატორია განსაზღვრული. ინდიკატორების მიხედვით ორივე აქტივობა შეუსრულებელია.

აქტივობა 3.5.1.

სამოქმედო გეგმის 3.5.1. აქტივობა გულისხმობდა 2019 წლის მეოთხე კვარტალში იუსტიციის სამინისტროს მიერ ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის გაუმჯობესებას. ინდიკატორად კი განსაზღვრულია ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონი პარლამენტისთვის წარდგენა, რაც შესრულებული არ არის.

აქტივობა 3.5.1. ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის გაუმჯობესება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორ(ებ)ი: ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონი პარლამენტისთვის წარდგენილია

აქტივობის შესრულების სტატუსი: არ შესრულდა

აქტივობის შესრულებასთან დაკავშირებით წარმოდგენილი ინფორმაციით, 2019 წლის 4 ოქტომბერს, საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შემდგომ, მთავრობის №484 დადგენილებით ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის პროექტის საბოლოო სახით ჩამოყალიბებისა და მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარდგენის ვალდებულება საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსგან საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციამ გადმოიბარა. აღნიშნული ნიშნავს, რომ ახალმა პასუხისმგებელმა უწყებამ პროცესი ნაწილობრივ თავიდან უნდა გაიაროს - დეტალურად გაეცნოს პროექტის ტექსტს და ა.შ. საანგარიშო მთავრობის ადმინისტრაციამ დაიწყო კანონპროექტის გაცნობა და დამუშავება, რომლის დასრულებისთანავე გაიწერება შემდგომი ნაბიჯები.

წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით იუსტიციის სამინისტრომ საანგარიშო პერიოდში ვერ შეძლო მის მიერ საჯარო მმართველობის სამოქმედო გეგმით აღებული ვალდებულების შესრულება და კანონპროექტის პარლამენტისთვის წარდგენა, რაც ამ ეტაპზე მთავრობის ადმინისტრაციის ვალდებულება გახდა, რომელმაც ხელახლა უნდა გაიაროს სამუშაო პროცესი. **შესაბამისად, აქტივობა შეუსრულებლად უნდა ჩაითვალოს.**

აქტივობა 3.5.2.

სამოქმედო გეგმის 3.5.2. აქტივობა გულისხმობდა 2019 წლის მეოთხე კვარტალში იუსტიციის სამინისტროს მიერ ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი ნორმების იმპლემენტაციის მიზნით საინფორმაციო სახელმძღვანელოს შემუშავებას. ინდიკატორად კი

განსაზღვრულია ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი ნორმების იმპლემენტაციის მიზნით საინფორმაციო სახელმძღვანელოს შემუშავება.

აქტივობა 3.5.2. ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი ნორმების იმპლემენტაციის მიზნით საინფორმაციო სახელმძღვანელოს შემუშავება

აქტივობის შედეგის ინდიკატორ(ებ)ი: ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი ნორმების იმპლემენტაციის მიზნით საინფორმაციო სახელმძღვანელო შემუშავებულია

აქტივობის შესრულების სტატუსი: არ შესრულდა

აქტივობის შესრულებასთან დაკავშირებით წარმოდგენილი ინფორმაციით, მისი შესრულება დამოკიდებულია პირველი აქტივობის განხორციელებაზე. მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის მიხედვით, კანონის მიღებისთანავე განისაზღვრება მარეგულირებელი ნორმების იმპლემენტაციის საინფორმაციო სახელმძღვანელოს შემუშავების ვადები და დაიწყება მისი მომზადება.

იუსტიციის სამინსიტროს მიერ 3.5.1 აქტივობის შეუსრულებლობის გამო (რომლის შესრულებაზე პასუხისმგებლობა მთავრობის ადმინისტრაციამ აიღო) საანგარიშო პერიოდში ვერ მოხერხდა ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი ნორმების იმპლემენტაციის მიზნით საინფორმაციო სახელმძღვანელოს შემუშავება. **შესაბამისად, აქტივობა შეუსრულებლად უნდა ჩაითვალოს.**

დასკვნა და რეკომენდაციები

საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევისა და სამოქმედო გეგმის ანგარიშვალდებულების მიმართულებასთან დაკავშირებით განხორციელებული სიტუაციური ანალიზი ცხადჰყოფს, რომ სტრატეგიული დოკუმენტები ითვალისწინებს მათი მიღების პერიოდში არსებულ ძირითად გამოწვევებს და განსაზღვრავს შესაბამის ამოცანებს. თუმცა, ამოცანების შესრულების დადასტურებისთვის განსაზღვრული ინდიკატორები და სამიზნე მაჩვენებლები, ხშირ შემთხვევაში, ამოცანას მნიშვნელობას ართმევს ან/და შეუძლებელს ხდის მისი შესრულების გაზომვას.

მართალია, 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა წინასთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა, მაგრამ მოქმედი ამოცანები და ინდიკატორები კვლავ საჭიროებენ დახვეწას SMART კრიტერიუმების შესაბამისად. გარდა ამისა, ამოცანების რეალურად მისაღწევად აუცილებელია, მეტი აქტივობების განსაზღვრა და მათი შესრულებისთვის რეალური ვადების დაწესება.

სამოქმედო გეგმაში დასახვეწია რისკების შეფასების სტანდარტები. ხშირ შემთხვევაში, რისკებად განსაზღვრულია ისეთი ფაქტორები, რაც არა რისკს, არამედ არსებულ გარემოებას წარმოადგენს. სამოქმედო გეგმაში არ არის შემოთავაზებული რისკების აღმოფხვრის მექანიზმები.

სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანების შუალედური მონიტორინგი შეუძლებელი აღმოჩნდა შესაბამისი მონაცემების არარსებობის გამო, რაც გამოწვეულია იმით, რომ სამოქმედო გეგმა შუალედურ მაჩვენებლებს არ განსაზღვრავს.

სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობების უმეტესობა შეუსრულებელია, რაც საეჭვოს ხდის 2020 წლისთვის სამოქმედო გეგმის წარმატებით განხორციელებას. ხშირ შემთხვევაში აქტივობების განხორციელების მიზეზად შაბლონური მიზეზებია მითითებული, რომელთა წინასწარ განჭვრეტა და თავიდან აცილება შესაძლებელი უნდა ყოფილიყო.

ზემოთ განხილული ხარვეზებისა და გამოწვევების აღმოფხვრის მიზნით, აუცილებელია, მხედველობაში იქნეს მიღებული შემდეგი რეკომენდაციები:

1. საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევის პერიოდულად განახლება და სამოქმედო გეგმისა და გზამკვლევის ერთმანეთთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა;
2. სამოქმედო გეგმაში ამბიციური/მნიშვნელოვანი ვალდებულებების განსაზღვრა;
3. სამოქმედო გეგმაში SMART ამოცანებისა და ინდიკატორების გათვალისწინება;
4. სამოქმედო გეგმაში ამოცანების რეალურად მისაღწევად საჭირო მაჩვენებლებისა და ინდიკატორების განსაზღვრა;
5. სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის გამარტივების მიზნით საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლებთან ერთად, შუალედური მაჩვენებლების განსაზღვრა;
6. სამოქმედო გეგმაში ამოცანის მისაღწევად საჭირო აქტივობების გათვალისწინება და მათი განხორციელების ვადების სწორად განსაზღვრა;
7. სამოქმედო გეგმაში აქტივობების განსაზღვრისას საჭირო რესურსების სწორად შეფასება შემდგომში მათი შესრულების გაჭიანურების თავიდან ასაცილებლად.

ტ. შევჩენკოს ქ. №20, 0180 თბილისი

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