საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა 2019-2020

DRAFT

შინაარსი

შესავალი 3
საჯარო მმართველობის რეფორმა საქართველოში 3
საკოორდინაციო მექანიზმი 4
სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესი 4
გეგმის შემუშავების მეთოდოლოგია 6
სამოქმედო გეგმის მიმოხილვა 7
1. პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია 7
2. ადამიანური რესურსების მართვა 8
3. ანგარიშვალდებულება 9
4. სახელმწიფო სერვისების მიწოდება 11
5. საჯარო ფინანსების მართვა 12
6. ადგილობრივი თვითმმართველობა 14
ბიუჯეტი 14
მონიტორინგი და შეფასება 14

DRAFT

შესავალი

განვითარებადი ქვეყნების წინაშე არსებული დემოკრატიული მმართველობის გამოწვევების პირობებში, **საჯარო მმართველობის რეფორმის** (რეფორმა) საჭიროება სულ უფრო იზრდება. რეფორმა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივის ქვეყნებისთვის, რომელთა მაღალი პრიორიტეტია ეფექტური და ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფა.

გამართული საჯარო ადმინისტრირების პროცესი, კანონის უზენაესობასა და ეკონომიკურ მმართველობასთან ერთად, ევროკავშირში გაწევრიანების ერთ-ერთი ფუნდამენტური წინაპირობაა. საჯარო მმართველობის რეფორმა ევროკავშირის საჯარო მმართველობის მოდელს ეყრდნობა და **6 ძირითად მიმართულებას** ითვალისწინებს:

- ✓ პოლიტიკის დაგეგმვა
- ✓ ადამიანური რესურსების მართვა საჯარო სამსახურში
- ✓ ანგარიშვალდებულება
- ✓ სახელმწიფო სერვისების მიწოდება
- ✓ საჯარო ფინანსების მართვა
- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება.

საჯარო მმართველობის რეფორმა საქართველოში

გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული და ეფექტური სახელმწიფო მართვის სისტემის ჩამოყალიბების მიზნით, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელობით 2015 წელს დაიწყო საჯარო მმართველობის რეფორმა.

ევროკავშირისა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მმართველობისა და მენეჯმენტის გაუმჯობესების ხელშეწყობის პროექტის (OECD/SIGMA) ექსპერტების მხარდაჭერით შესწავლილ იქნა საჯარო მმართველობის პრობლემური საკითხები და შესაბამისი მიგნებების საფუძველზე შემუშავდა **რეფორმის გზამკვლევი 2020.**[1] გზამკვლევში ჩამოყალიბებულია კონკრეტული ამოცანები, რომელთა განხორციელება რეფორმის მიზნების წარმატებით მიღწევას უზრუნველყოფს. გზამკვლევის განხორციელების მიზნით შემუშავდა **სამოქმედო გეგმა 2015-2016,** მოგვიანებით კი - **სამოქმედო გეგმა 2017-2018 წლებისთვის.**

საჯარო მმართველობის რეფორმის წარმატებით განხორციელება ფუნდამენტურ როლს თამაშობს საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის გზაზე. „საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმების“ თანახმად,[2] ქვეყანამ უნდა განახორციელოს სიღრმისეული რეფორმები საჯარო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის მიმართულებით. შესაბამისად, საქართველოში მიმდინარე რეფორმა ეხმიანება ევროკავშირის საჯარო მმართველობის მოდელს და მის **ექვსივე ძირითად მიმართულებას ითვალისწინებს.**

წინამდებარე დოკუმენტი რეფორმის რიგით მესამე სამოქმედო გეგმაა.

---

[1] საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020.

[2] 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.

საკოორდინაციო მექანიზმი

2015 წელს საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციას დაევალა უმაღლეს პოლიტიკურ დონეზე რეფორმის ხელმძღვანელობა და კოორდინაცია; განისაზღვრა რეფორმის თითოეულ სფეროზე პასუხისმგებელი საჯარო დაწესებულებაც.

რეფორმის სფერო	პასუხისმგებელი წამყვანი უწყება
პოლიტიკის დაგეგმვა	საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია
ადამიანური რესურსების მართვა	საჯარო სამსახურის ბიურო
ანგარიშვალდებულება	საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო
სახელმწიფო სერვისები	საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო
საჯარო ფინანსების მართვა	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო
ადგილობრივი თვითმმართველობა	საქართველოს ინფრასტრუქტურისა და რეგიონული განვითარების სამინისტრო

რეფორმის განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით, 2016 წელს პრემიერ-მინისტრის ბრძანებით[3] შეიქმნა **საჯარო მმართველობის რეფორმის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო** (საბჭო), რომლის ფუნქციაა საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელების კოორდინაცია და მონიტორინგი. საბჭოს სამდივნოს ფუნქცია დაეკისრა მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტს, რომელიც უზრუნველყოს საბჭოს საქმიანობის ანალიტიკურ და ორგანიზაციულ მხარდაჭერას.

რეფორმის სფეროების შესაბამისად, საბჭოს ინიციატივით შეიქმნა **6 თემატური სამუშაო ჯგუფი**. გარდა ამისა, მოქმედებს **საბჭოს ექსპერტთა დონის სამუშაო ჯგუფი,** რომელშიც საბჭოს მაღალი რანგის წევრთა წარმომადგენლები მონაწილეობენ.

რეფორმის განხორციელების პროცესში საერთაშორისო პარტნიორების მხარდაჭერა არსებითია.

სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესი

2018-2020 წლების სამთავრობო პროგრამის თანახმად, ხელისუფლების მიზანია ქმედითი და სამართლიანი პოლიტიკის განხორციელება, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს საჯარო მმართველობისა და პოლიტიკის სისტემის შემდგომი გაძლიერება და გამოწვევებზე ორიენტირებული მოქნილი და ეფექტიანი საჯარო მმართველობის ჩამოყალიბება.[4]

საჯარო მმართველობის რეფორმის უწყვეტობის უზრუნველსაყოფად, საბჭოს 2018 წლის 19 სექტემბრის გადაწყვეტილებით დაიწყო რეფორმის რიგით მესამე, 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის (სამოქმედო გეგმა) შემუშავება.

სამოქმედო გეგმა მომზადებულია რეფორმის საბჭოს სამდივნოს მიერ სამოქალაქო და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით. დოკუმენტის შემუშავების პროცესი რამდენიმე ეტაპად დაიყო:

[3] საქართველოს პრემიერ-მინისტრის 2016 წლის 3 მაისის ბრძანება „საჯარო მმართველობის რეფორმის საბჭოს დებულებისა და შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ“.
[4] სამთავრობო პროგრამა 2018-2020: „თავისუფლება, სწრაფი განვითარება, კეთილდღეობა“, გვ. 35.

- ⇨ მთავრობის ადმინისტრაციამ მოამზადა **სამოქმედო გეგმის შემუშავების კალენდარი,** რომელშიც დეტალურად გაიწერა დოკუმენტის მომზადების ეტაპები და ვადები;

- ⇨ კალენდარი და დაგეგმილი აქტივობები განხილულ იქნა და შეთანხმდა **საბჭოს ექსპერტთა დონის სამუშაო ჯგუფთან**, **დონორ ორგანიზაციებთან** და **SIGMA-ს ექსპერტებთან**;

- ⇨ UNDP - საქართველოსა და ბრიტანეთის მთავრობის პროექტის - „საჯარო მმართველობის რეფორმის მხარდაჭერა საქართველოში“ - მხარდაჭერით, გეგმის შემუშავების პროცესი საბჭოს ექსპერტთა დონის სამუშაო ფორმატის შეხვედრით დაიწყო. ღონისძიებაზე SIGMA-ს ექსპერტთა მიერ წარდგენილ იქნა **საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევის შუალედური შეფასების ანგარიში**. გაიმართა დისკუსია გზამკვლევის პრიორიტეტული მიმართულებების და ახალ სამოქმედო გეგმასთან მიმართებით მათი რელევანტურობის შესახებ. შეთანხმდა სამომავლო ნაბიჯები;

- ⇨ მთავრობის ადმინისტრაციამ ინტენსიური სამუშაო პროცესი განაგრძო საჯარო მმართველობის რეფორმის ყველა პასუხისმგებელ უწყებასთან. უწყვეტ რეჟიმში წარიმართა კონსულტაციები SIGMA-ს ექსპერტებთან. 2018 წლის 26-30 ნოემბერს ადმინისტრაციამ უმასპინძლა **SIGMA-ს ექსპერტთა მეორე მისიას,** რომლის ფარგლებში მოეწყო გეგმის სამუშაო ვერსიის დეტალური განხილვა.

- ⇨ შედეგად, **მომზადდა გეგმის სამუშაო ვერსია,** რომელიც კომენტარებისა და რეკომენდაციებისთვის სამოქალაქო საზოგადოებასა და დონორ ორგანიზაციებს წარედგინათ. დოკუმენტზე შენიშვნები/წინადადებები UNDP - საქართველომ, ევროკავშირის დელეგაციამ საქართველოში, ინოვაციებისა და რეფორმების ცენტრმა (IRC) და საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ასოციაციამ (NALAG) წარმოადგინეს.

- ⇨ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა მოსაზრებების დეტალური განხილვა **საკონსულტაციო შეხვედრაზე** მოეწყო, რომელსაც საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციამ 2019 წლის 25 იანვარს უმასპინძლა. შეხვედრაზე სამოქმედო გეგმის ყველა მიმართულება შესაბამისი პასუხისმგებელი უწყებების აქტიური ჩართულობით იქნა განხილული. სამოქალაქო საზოგადოებამ დოკუმენტის გაუმჯობესების შესაძლებლობებზე იმსჯელა და რეკომენდაციები წარმოადგინა.

- ⇨ სამოქალაქო საზოგადოებასთან კონსულტაციის შემდგომ, სამოქმედო გეგმის სამუშაო ვერსია ფართო საზოგადოების წინადადებებისა და მოსაზრებებისთვის საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე 2 კვირის ვადით განთავსდა. საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში პირველად იქნა გამოყენებული **საჯარო კონსულტაციის** მეთოდი.

- ⇨ სამოქმედო გეგმის საბოლოო ვერსია დასამტკიცებლად საბჭოს, შემდგომ კი საქართველოს მთავრობას წარედგინა.

გეგმის შემუშავების მეთოდოლოგია

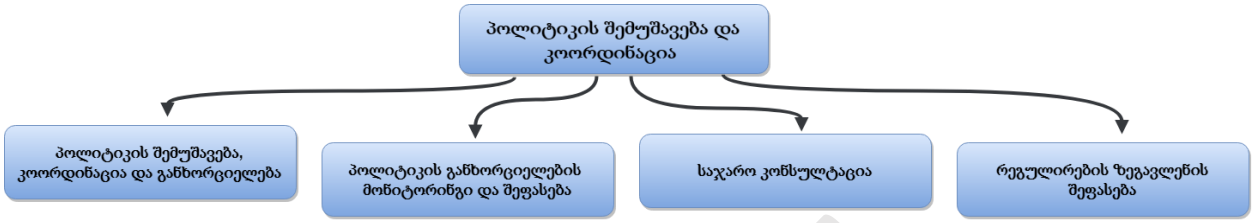
სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში მთავარ წყარო დოკუმენტებად გამოყენებულ იქნა **(1)** საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020, **(2)** SIGMA-ს მიერ მომზადებული გზამკვლევის შეფასების შუალედური ანგარიში, **(3)** SIGMA-ს მიერ მომზადებული პოლიტიკის შემუშავების და კოორდინაციის საბაზისო შეფასება და **(4)** SIGMA-ს პრინციპები 5 ძირითადი მიმართულებით.

გეგმის შემუშავების პირველ ეტაპზე განხილულ იქნა თითოეული სფეროს გზამკვლევში მოცემული ამოცანები, მათი შესრულების პროცესში მიღწეული პროგრესი და არსებული გამოწვევები. **მიღწევებისა და გამოწვევების ანალიზის საფუძველზე, ამოცანების ნაწილი შეიცვალა, ასევე, დაემატა ახალი ამოცანები.** თითოეული ამოცანის შედეგის გაზომვის მიზნით, შემუშავდა შედეგის ინდიკატორები კონკრეტული რაოდენობრივი ან ხარისხობრივი საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლების მითითებით. შესაბამისად, გაანალიზდა არსებული მდგომარეობა და შედეგი, რომელიც სამოქმედო გეგმის თითოეული ამოცანის განხორციელებას უნდა მოყვეს. ამოცანებისა და ინდიკატორების სწორად განსაზღვრის შემდგომ, ჩამოყალიბდა შესაბამისი აქტივობები და გაიწერა ბიუჯეტი. SIGMA-ს ექსპერტთა და მთავრობის ადმინისტრაციის ორგანიზებით რეფორმის პასუხისმგებელი უწყებებისთვის ჩატარდა სემინარი ბიუჯეტირების პროცესის სწორად დაგეგმვასთან დაკავშირებით.

DRAFT

სამოქმედო გეგმის მიმოხილვა

1. პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია



2015 წლიდან მთავრობამ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა ქვეყანაში პოლიტიკის დაგეგმვის განვითარებისთვის. შემუშავდა **მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემებისა** და **პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელოები,**[5] რომელთა მეშვეობით განისაზღვრა პოლიტიკის დოკუმენტების ნუსხა, იერარქია, ურთიერთმიმართება და მათი მომზადების წესი; ჩამოყალიბდა შედეგზე ორიენტირებული მართვის, მონიტორინგის და შეფასების პრაქტიკა. ამ მიმართულებით საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით, პირველად შეიქმნა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი ტრენინგ-მოდული „საჯარო პოლიტიკის ანალიზი". კურსის მიზანია, საჯარო მოხელეებმა მიიღონ ცოდნა პოლიტიკის შემუშავების მთლიანი ციკლისა და თითოეული ეტაპის განხორციელების შესახებ.

პროგრესის მიუხედავად, კვლავ გამოწვევად რჩება პოლიტიკის შემუშავების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა, სახელმწიფო უწყებებს შორის ეფექტური კოორდინაცია და სამინისტროებში პოლიტიკის შემუშავების კუთხით შესაძლებლობების განვითარება, ეს გამოწვევები აღნიშნულია SIGMA-ს 2018 წლის საბაზისო კვლევის ანგარიშშიც.

არსებულ ხარვეზებს სრულად ეხმიანება რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა 4 ძირითადი ამოცანით:

2015-2018 წლებში შეიქმნა პოლიტიკის დაგეგმვის , მონიტორინგის და შეფასების სტანდარტები

2019-2020 წლების ამოცანაა გაუმჯობესდეს პოლიტიკის შემუშავების ციკლის ხარისხი

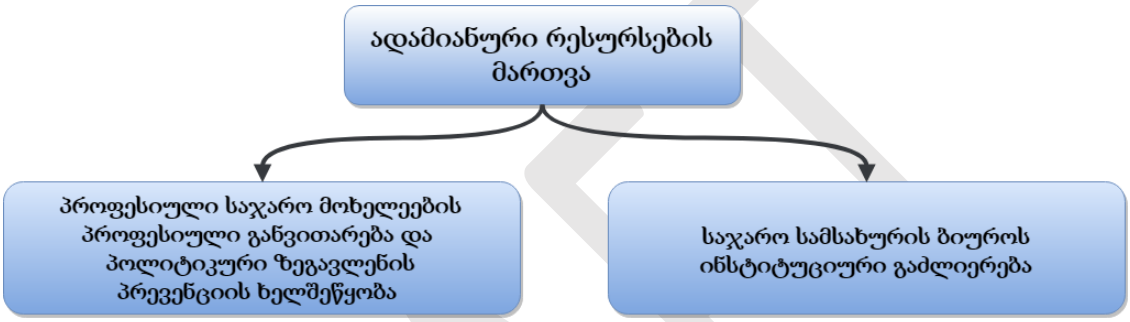
- **პოლიტიკის შემუშავების, კოორდინაციის და განხორციელების სისტემის გაუმჯობესება და საჯარო მოხელეთა შესაძლებლობების განვითარება;**
- **პოლიტიკის განხორციელების მონიტორინგის, ანგარიშგების და შეფასების სისტემის დახვეწა;**
- **პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა;**
- **საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სისტემის დანერგვა.**

სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობების განხორციელების შედეგად გაუმჯობესდება პოლიტიკის დაგეგმვის კოორდინაცია და დოკუმენტების ხარისხი; საჯარო უწყებების თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით დაინერგება პოლიტიკის შემუშავების, მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების საბაზისო ტრენინგ მოდულები. შემუშავდება ელექტრონული სისტემა, რომელიც პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგის და შეფასების პროცესებს ერთიან ელექტრონულ

[5] საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 30 დეკემბრის №628 დადგენილება.

სივრცეში მოაქცევს. პრიორიტეტი იქნება მონიტორინგის და შეფასების პროცესში მტკიცებულებების მეტად გამოყენება, რათა უკეთ გაანალიზდეს არსებული მდგომარეობა და სამომავლო საჭიროებები. განახლდება პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელო, რომელიც უფრო მორგებული იქნება მომხმარებელთა (საჯარო მოხელეები) საჭიროებებზე, დადგინდება პოლიტიკის შემუშავების პროცესში საჯარო კონსულტაციების წარმოების პროცედურები, შედეგად, მეტ დაინტერესებულ პირს ექნება შესაძლებლობა ჩაერთოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. დაინერგება საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სისტემა, რაც ხელს შეუწყობს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული სამართალშემოქმედებითი პრაქტიკის დამკვიდრებას.

2. ადამიანური რესურსების მართვა



საჯარო მმართველობის რეფორმის განუყოფელი ნაწილია საჯარო სამსახურის რეფორმა.

2015 წლის 27 ოქტომბერს მიღებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი 2017 წლის 1 ივლისიდან ამოქმედდა. ამასთანავე, საქართველოს მთავრობამ კანონის გარდამავალი დებულებით გათვალისწინებული 13 კანონქვემდებარე აქტი დაამტკიცა: განისაზღვრა სამსახურში მიღების, კონკურსის ჩატარების, შესრულებული სამუშაოს შეფასების, რანგირების წესი და პროფესიული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისათვის მნიშვნელოვანი სხვა საკითხები. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის გარდამავალი დებულების შესაბამისად, ასევე, მიღებულ იქნა „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი და საჯარო დაწესებულებებმა დანერგეს ახალი რანგირების სისტემა.

საჯარო სამსახურის ახალი საკანონმდებლო ჩარჩო მთელ რიგ სიახლეებს გვთავაზობს, რომელთა პრაქტიკაში დანერგვა და ერთიანი მიდგომის ჩამოყალიბება კვლავ გამოწვევად რჩება. შესაბამისად, საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმაში საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ დასახული ამოცანები სწორედ ამ გამოწვევების დაძლევის საშუალებად გვევლინება.

საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის შინაარსი, რომელიც საფუძვლად დაედო „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის შემუშავებას, დაფუძნებულია პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დანერგვაზე და გულისხმობს, ისეთი რეგულაციების შემოღებას, რომლის მიზანია **პოლიტიკური გავლენისაგან საჯარო სამსახურის გათავისუფლება და სამართლიანი კარიერული ზრდის სისტემის ფორმირება.** ახალმა კანონმა და კანონქვემდებარე აქტებმა ახლებურად მოაწესრიგა საჯარო სამსახურში მიღების წესი და პროფესიული საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარების საკითხები. კანონით გათვალისწინებულ საკონკურსო პროცედურებთან დაკავშირებული სიახლეები ემსახურება საჯარო სამსახურში ჩასატარებელი კონკურსების პოლიტიკური გავლენისაგან სრულად განთავისუფლებას. გარდა ამისა, ახალი საკანონმდებლო ჩარჩო მთელ რიგ სამართლებრივ რეგულაციებს აწესებს პროფესიული საჯარო მოხელის კარიერული განვითარების მისაღწევად.

მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო ბაზა უკვე შექმნილია **დამსახურებაზე დაფუძნებული კარიერული წინსვლისა და ნეიტრალიტეტის პრინციპების განმტკიცების მიზნით, საჯარო სამსახურში პოლიტიკური ზეგავლენის პრევენცია კვლავ საჭიროებს ხელშეწყობას და დამატებითი ღონისძიებების გატარებას,** რისთვისაც მთელი რიგი აქტივობებია გაწერილი სამოქმედო გეგმაში.

საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმდინარეობას კოორდინაციას უწევს საჯარო სამსახურის ბიურო, რომლის მისიაა საქართველოს საჯარო სამსახურის ერთიანი პოლიტიკის განხორციელების ხელშეწყობა და პროფესიული, კარიერულ პრინციპზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის განვითარება, კანონმდებლობის დახვეწის, ეფექტიანი და გამჭვირვალე მმართველობისა და ეთიკური სტანდარტების დანერგვის, აგრეთვე, ანტიკორუფციული პოლიტიკის მხარდაჭერის გზით. შესაბამისად, **რეფორმის შეუფერხებლად მიმდინარეობისა და სხვა საჯარო დაწესებულებებისათვის რეკომენდაციების გაწევის მიზნით,** 2019-2020 წლის სამოქმედო გეგმაში ჩამოყალიბდა ამოცანები **საჯარო სამსახურის ბიუროს უწყვეტი ინსტიტუციური გაძლიერების უზრუნველსაყოფად.**

3. ანგარიშვალდებულება

საქართველოს მთავრობის დღის წესრიგის მუდმივი საკითხია მმართველობის ღიაობის, გამჭვირვალობისა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესება.

აღნიშნული მიმართულებით ქვეყანაში ჩამოყალიბებულია სისტემური მიდგომა და არსებული ხედვა გაერთიანებულია ორ პოლიტიკის დოკუმენტში: **„ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია** და **სამოქმედო გეგმა“** და **„ღია მმართველობა საქართველოს სამოქმედო გეგმა“.**

ანტიკორუფციული სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბებისა და კორუფციის წინააღმდეგ კოორდინირებული ბრძოლის ხელშეწყობის მიზნით, მთავრობის მიერ შექმნილია **კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო**[6], ხოლო ღია მმართველობის პოლიტიკას **ღია მმართველობა საქართველოს ფორუმი**[7] განსაზღვრავს. აღნიშნული უწყებათაშორისი ერთეულის წევრები არიან აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების, საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების, მათ შორის, არასამთავრობო და ბიზნეს სექტორის წარმომადგენლები. მოცემულ მიმართულებათა მაკოორდინირებელი უწყებაა საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო.

საჯარო მმართველობის რეფორმის 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმა ანგარიშვალდებულების ქვეთავში სრულად იმეორებდა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და ღია მმართველობის სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებულ აქტივობებს.

---

[6] კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 30 დეკემბრის №390 დადგენილება.
[7] ღია მმართველობა საქართველოს ფორუმის სახელმძღვანელო წესები.

საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის მიზნიბრიობიდან გამომდინარე, საბჭოს სამდივნოს ინიციატივით, საბჭოს სამდივნოს ინიციატივით, **აღნიშნული სამოქმედო გეგმა აღარ გაიმეორებს მთავრობის მიერ დამტკიცებული სხვა სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებულ ვალდებულებებს.** ამ გზით, თავიდან იქნება აცილებული საკითხთა დუბლირება და აქცენტი ახალ, რეფორმაზე ორიენტირებულ მიმართულებებზე გაკეთდება. მეორე მხრივ, კიდევ უფრო გაძლიერდება ეროვნულ დონეზე მაკოორდინირებელ უწყებათა ურთიერთთანამშრომლობა, რაც პოლიტიკის შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების ეტაპზე საჭირო რესურსების რაციონალურ გამოყენებას უზრუნველყოფს. ამ მიდგომას მხარი დაუჭირეს რეფორმის განხორციელებაში ჩართულმა როგორც სახელმწიფო უწყებებმა, ასევე სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებმა და SIGMA-ს ექსპერტებმა.

საქართველოს მთავრობამ 2018 წლის ნოემბერში ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმა[8] დაამტკიცა, 2018 წლის დეკემბერში კი 2019-2020 წლების ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის განახლების პროცესი დაიწყო. აღნიშნული დოკუმენტები ახალი მიდგომის შესაბამისად, არ აისახება წინამდებარე გეგმის ანგარიშვალდებულების თავში, თუმცა, საბჭოს სამდივნო საანგარიშო წლების განმავლობაში აქტიურად ითანამშრომლებს ანტიკორუფციული საბჭოსა და ღია მმართველობა საქართველოს ფორუმის სამდივნოსთან, რათა ანგარიშვალდებულების შესაბამის სამოქმედო გეგმათა შესრულების შესახებ ინფორმაცია მუდმივ რეჟიმში მიეწოდოს საჯარო მმართველობის რეფორმის საბჭოს.

საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ანგარიშვალდებულების ქვე-თავში ორი მსხვილი ამოცანა ჩამოყალიბდა: (1) **საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ინსტიტუციური მოწყობის მოდელის შემუშავება** და (2) **ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის** გაუმჯობესება.

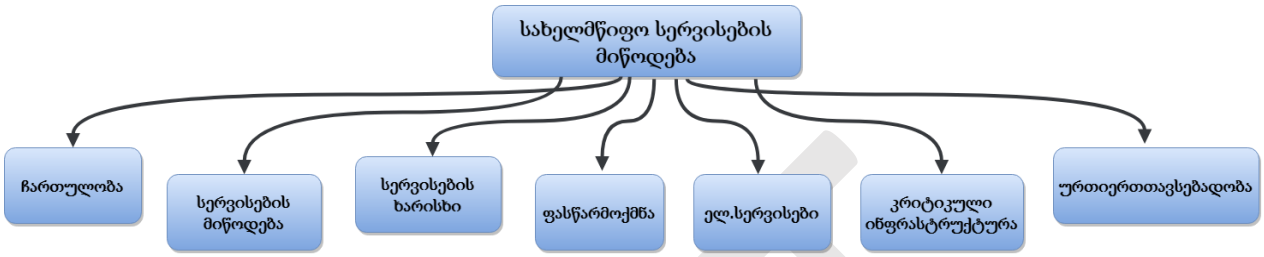
საჯარო სამსახურის რეფორმის წარმატებით განხორციელებისა და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის დანერგვის მიზნით, საჯარო სამსახურის ბიურომ, 2016-2017 წლებში განახორციელა **ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური და ინსტიტუციური ანალიზი,** რომლის საფუძველზეც შემუშავდა რეკომენდაციები. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე (სსიპ) გავრცელებისათვის საფუძვლის მომზადების მიზნით კი, ბიურომ 2018 წელს დაიწყო სსიპ-ების ფუნქციური და ინსტიტუციური ანალიზი. ამ მიმართულებით, SIGMA-ს ანგარიშვალდებულების პრინციპების გათვალისწინებით, სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებული **ამოცანა მიზნად ისახავს კანონის გავრცელების საფუძვლის შექმნას.** დასახული მიზნის მიღწევა კი იგეგმება სსიპ-ების ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების სიღრმისეული ანალიზით.

ღია მონაცემებს განსაკუთრებული ადგილი უკავია როგორც ღია მმართველობისა და ანგარიშვალდებულების, ისე ელექტრონული მთავრობის თანამედროვე მოდელებში. საქართველოში შექმნილია ღია მონაცემების პორტალი (DATA.GOV.GE), რომელზეც ქვეყნდება ღია მონაცემები დამუშავებად და ყველასთვის ხელმისაწვდომ ფორმატებში, რაც ბიზნესს, არასამთავრობო და სამთავრობო დაწესებულებებს საშუალებას აძლევს შეუფერხებლად ისარგებლონ ამ მონაცემებით, მათი გამოყენებით შექმნან აპლიკაციები, ელექტრონული სერვისები და მიიღონ ეკონომიკური სარგებელი. მომდევნო 2 წლის განმავლობაში დაგეგმილია პორტალზე ღია მონაცემების რაოდენობის ზრდა, რისთვისაც საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმაში, დაკონკრეტდა ის 3 უწყება (მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტო, საჯარო სამსახურის ბიუროს და

[8] საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 12 ნოემბერის №537 დადგენილება.

ფინანსთა სამინისტრო), რომლებიც მათი კომპეტენციის ფარგლებში გააუმჯობესებენ ღია მონაცემებზე წვდომას. ამ გზით, სამოქმედო გეგმის ფარგლებში მიღწეული კონკრეტული შედეგები ხელშესახები იქნება.

4. სახელმწიფო სერვისების მიწოდება



საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში სახელმწიფო სერვისების მიწოდების მიმართულებით საქართველოს მთავრობის პრიორიტეტია **სახელმწიფო სერვისების ხარისხის, ხელმისაწვდომობის და მომხმარებელთა კმაყოფილების დონის გაუმჯობესება.**

საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევით გათვალისწინებული ამოცანებისა და პრიორიტეტების შესაბამისად, 2017-2018 წლების განმავლობაში სახელმწიფო სერვისების მიწოდების კომპონენტის ფარგლებში მთავარი აქცენტი კეთდებოდა **სახელმწიფო სერვისების შექმნის, მიწოდების, ხარისხის უზრუნველყოფისა და განფასების პოლიტიკის შექმნაზე.** 2018 წელს შემუშავებული პოლიტიკის დოკუმენტი ასახავს იმ მიმართულებებს, რომელთა განხორციელებაც აუცილებელია სახელმწიფო სერვისების ხარისხისა და ხელმისაწვდომობის გასაუმჯობესებლად.

შესაბამისად, სერვისების კომპონენტის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ამოცანაა ერთიანი პოლიტიკის განხორციელება, ზემოაღნიშნული **პოლიტიკის დოკუმენტის იმპლემენტაცია და ახალი სტანდარტების დანერგვა.** ამასთან, სამოქმედო გეგმის მნიშვნელოვანი კომპონენტია **ელექტრონული სერვისების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებაც.** ამ მიზნით, 2012 წელს შეიქმნა ელექტრონული სერვისების ერთიანი პორტალი (MY.GOV.GE) - საჯარო და კერძო სექტორში არსებული ელ. სერვისების ერთიანი სივრცე. ამჟამად პორტალზე განთავსებულია 400-ზე მეტი მომსახურება. ამ რაოდენობის უწყვეტი ზრდა ცალსახად მნიშვნელოვანია, თუმცა, ასევე პრიორიტეტულია მხედველობა და სმენა

2017-2018 წლებში ჩამოყალიბდა სახელმწიფო სერვისების შექმნის, მიწოდების, ხარისხის უზრუნველყოფისა და განფასების პოლიტიკა

2019-2020 წლების ამოცანაა პოლიტიკის იმპლემენტაცია და ახალი სტანდარტების პრაქტიკაში დანერგვა

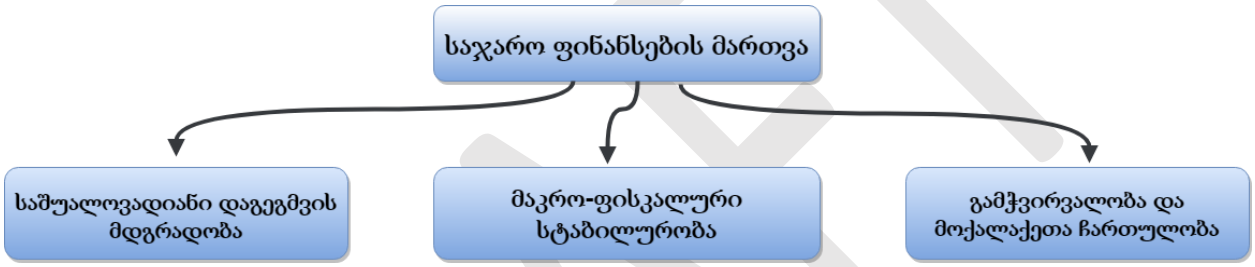
დაქვეითებული მომხმარებლებისთვის პორტალის ადაპტირება. შესაბამისად, გზამკვლევისგან განსხვავებით, წინამდებარე გეგმის ამოცანა არ არის პორტალზე სერვისების დამატება, არამედ - არსებულზე ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება, ადაპტირებული გარემოს შექმნითა და პორტალის უპირატესობების შესახებ ცნობიერების ამაღლების გზით.

მომსახურებათა ელექტრონულად ხელმისაწვდომის აუცილებელი წინაპირობაა განვითარებული **ელექტრონული მმართველობა.** თავის მხრივ, ელექტრონული მმართველობის ხელშემწყობ ერთ-ერთ

წინაპირობას საჯარო სექტორში ურთიერთთავსებადობის უზრუნველყოფა წარმოადგენს. გეგმის ამოცანაა ამ მიმართულებით აღსრულების მექანიზმების დანერგვა, რათა გაიზარდოს მონაცემთა გაცვლის ინფრასტრუქტურაში ინტეგრირებული სახელმწიფო სერვისების რაოდენობა და მიღწეულ იქნეს ურთიერთთავსებადობის მაღალი სტანდარტი.

მაღალი სტანდარტის მმართველობის უზრუნველსაყოფად აგრეთვე უმნიშვნელოვანესია **კრიტიკული ინფრასტრუქტურის უსაფრთხოება** და ინფორმაციული სისტემების დაცულობის მაღალი ხარისხი. ახალი სამოქმედო გეგმით ჩამოყალიბებული აქტივობები სწორედ ასეთი სისტემების დაცვას და ზოგადად, კიბერ და ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ ცნობიერების ამაღლებას ემსახურება.

5. საჯარო ფინანსების მართვა



საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში არსებული პრაქტიკის გაუმჯობესებისა და საერთაშორისო სტანდარტებთან მიახლოების მიზნით, ბოლო წლებში არაერთი მნიშვნელოვანი ცვლილება განხორციელდა.

პროგრესს ადასტურებს, **სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების 2017 წლის შეფასება**.[9] ასევე, ამაზე მეტყველებს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) ტექნიკური დახმარების მისიის ფარგლებში მომზადებული **საქართველოს ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების ანგარიში**[10] და ბიუჯეტის საერთაშორისო პარტნიორობის მიერ გამოქვეყნებული **„ბიუჯეტის გამჭვირვალობის კვლევა 2017“**,[11] რომლის მიხედვით, საქართველომ 82 ქულით მე-5 ადგილი დაიკავა მსოფლიოს 115 ქვეყანას შორის[12] და **სრულიად გამჭვირვალე** ქვეყნების რიგში მოექცა.

აღნიშნულის მიუხედავად, სისტემის სტაბილური და ეფექტური ფუნქციონირების თვალსაზრისით კვლავ არის გადასადგმელი ნაბიჯები. ამ მიმართულებით სრული სურათი ნაჩვენებია ქვეყნის **საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის 2018-2021 წლების სტრატეგიაში**.[13] წინამდებარე სამოქმედო გეგმა შესაბამისობაშია სტრატეგიული დოკუმენტით დადგენილ მიზნებთან და კონკრეტული შედეგის ინდიკატორების მეშვეობით ასახავს საჯარო მმართველობის რეფორმის შესაბამის ამოცანებს 2019-2020 წლებისთვის.

სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთი მთავარი ამოცანაა **საშუალოვადიანი დაგეგმვის მდგრადობის გაძლიერება,** რათა ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესი კიდევ უფრო ეფექტური გახდეს. ამ მიმართულებით, უზრუნველყოფილი იქნება საქართველოს მთავრობის პროგრამისა და სხვადასხვა სექტორის სტრატეგიების თავსებადობა საშუალო ვადიან პარამეტრებთან; განხორციელდება ღონისძიებები

[9] სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA - Public Expenditure and Financial Accountability) 2017 წლის ანგარიში.
[10] საქართველოს ფისკალური გამჭვირვალობის შეფასების 2017 წლის ანგარიში (Fiscal Transparency Evaluation).
[11] ბიუჯეტის გამჭვირვალობის კვლევა 2017 (Open Budget Survey 2017).
[12] ღია ბიუჯეტის რეიტინგი 2017.
[13] საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის 2018-2021 წლების სტრატეგია.

სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) შეფასების შედეგად გამოვლენილი სუსტი მხარეების აღმოსაფხვრელად. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, რომ 2021-2024 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულების დოკუმენტში (BDD) აისახება არსებული და ახალი პოლიტიკის ბიუჯეტზე გავლენის შესახებ ინფორმაცია. ბიუჯეტის შემოსავლების პროგნოზების გაუმჯობესების მიმართულებით კი მაკროეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების ანალიზი და პროგნოზი საერთო წონასწორობის დინამიკურ-სტოქასტიკური (DSGE) მოდელის გამოყენებით განხორციელდება.

მაკრო-ფისკალური სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით, სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულია **ფისკალური რისკების მართვის ეფექტიანობის გაძლიერება.** საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ფარგლებში მნიშვნელოვანია ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის განვითარება და სახელმწიფო საწარმოების მართვის ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბება, მათ შორის საწარმოების კლასიფიცირება, პირობითი ვალდებულებებისა და მათი ოპერაციებიდან გამომდინარე სხვა შესაძლო ფისკალური რისკების მონიტორინგი/პრევენცია, რათა გაიზარდოს სახელმწიფო საწარმოთა წილი, რომელსაც ფარავს ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი. სამოქმედო გეგმის ფარგლებში დაგეგმილია სახელმწიფო საწარმოთა კორპორატიზაციის სტრატეგიის შემუშავება.

ფისკალური რისკების მართვის რეფორმის წარმატებით განხორციელება, შემთხვევითი და გაუთვალისწინებელი ფაქტორების საბიუჯეტო მაჩვენებლებზე და ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე უარყოფით ზემოქმედებას მინიმუმამდე დაიყვანს და შეამცირებს ბიუჯეტის გაუთვალისწინებელი ხარჯის რისკებს. ფისკალური რისკების ანალიზის შემდგომი გაუმჯობესება და

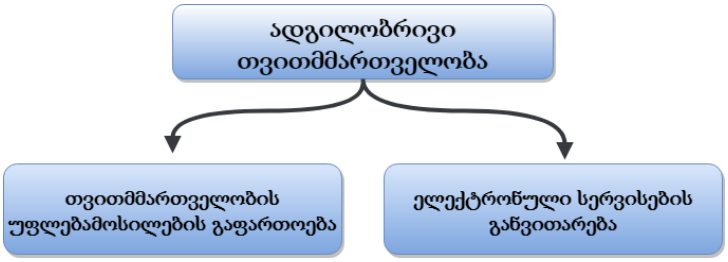
2017 წლის ბიუჯეტის გამჭვირვალობის კვლევის თანახმად,
***საქართველომ 82 ქულით მე-5 ადგილი დაიკავა** მსოფლიოს 115*
*ქვეყანას შორის და **სრულიად გამჭვირვალე ქვეყნების რიგში მოხვდა***

გამჭვირვალობა კი დადებითად აისახება ქვეყნის საკრედიტო რეიტინგებზე და გაამყარებს ინვესტორთა ნდობას საქართველოს ეკონომიკისადმი.

საჯარო ფინანსების მართვის ქვე-თავით გათვალისწინებული მესამე ამოცანაა **საბიუჯეტო პროცესის მეტი გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა.** შესაბამისად, გაგრძელდება მუშაობა ბიუჯეტის გამჭვირვალობის გაუმჯობესების მიმართულებით - ძირითადი საბიუჯეტო დოკუმენტაცია რედაქტირებად ფორმატში ხელმისაწვდომი იქნება საზოგადოებისთვის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდის საშუალებით. მომზადდება სახელმწიფო ბიუჯეტის მოქალაქის გზამკვლევი და გათვალისწინებული იქნება ღია ბიუჯეტის კვლევის და სხვა გამჭვირვალობის მიმართულებით საერთაშორისო ინსტრუმენტების რეკომენდაციები რეფორმის შემდგომი ეტაპებისათვის.

ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში საზოგადოების ჩართულობის მიზნით, დონორების და საფინანსო-ანალიტიკური სამსახურის მხარდაჭერით, შეიქმნება ელექტრონული პლატფორმა, რომლის გამოყენებით ყველა მოქალაქეს ექნება შესაძლებლობა დაგეგმოს მომავალი წლის ბიუჯეტი პრიორიტეტის ან მხარჯავი დაწესებულების მიხედვით.

6. ადგილობრივი თვითმმართველობა



2018 წელს, კონსტიტუციის ახალი რედაქციით განისაზღვრა, რომ სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს, რაც კონკრეტული უფლებამოსილებების იმ სახელისუფლებლო დონეზე არსებობას გულისხმობს, სადაც ის უფრო ეფექტიანად განხორციელდება. შესაბამისად, გაჩნდა საჭიროება ჩატარდეს ყველა იმ უფლებამოსილების, თუ სერვისის ანალიზი, რომელიც დღეს ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე ხორციელდება, თუმცა შესაძლებელია, სამომავლოდ განხილულ იქნეს ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციად.

შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქვე-თავის ძირითად ამოცანად ჩამოყალიბდა **თვითმმართველობის გაძლიერების მიზნით, მათი უფლებამოსილებების გაფართოება.** ამოცანის განხორციელების მთავარ აქტივობებად განისაზღვრა (1) "ადგილობრივ დონეზე კარგი მმართველობის საშუალოვადიანი (2019-2025) სტრატეგიის" შემუშავება და (2) ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის დამატებით გადასაცემი უფლებამოსილებების ანალიზი. მნიშვნელოვანია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გადასაცემი უფლებამოსილებების დელეგირება შესაბამის ფინანსურ რესურსებთან ერთად განხორციელდება, რაც ადგილობრივ თვითმმართველობებს საშუალებას მისცემს სწრაფად და ეფექტიანად განახორციელონ ახლად დაკისრებული ვალდებულებები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერების აუცილებელი კომპონენტია **მუნიციპალიტეტებში ელექტრონული სერვისების ეტაპობრივი განვითარება და გაუმჯობესება.** სწორედ ამ საკითხს ეხმიანება სამოქმედო გეგმის 6.2 ამოცანა. საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო მოამზადებს სამოქმედო გეგმას, რომლითაც შემუშავდება ყველა იმ სერვისის ჩამონათვალი, რომელიც ელექტრონულ ფორმატში უნდა მიეწოდოს მოქალაქეებს ადგილობრივ დონეზე 2021 წლიდან. სამოქმედო გეგმაში გაწერილი იქნება ელექტრონული სერვისების სამომავლოდ დანერგვის ეტაპები.

ბიუჯეტი

მიმდინარეობს ბიუჯეტის მომზადების პროცესი.

მონიტორინგი და შეფასება

სამოქმედო გეგმის მომზადების პარალელურად, მიმდინარეობს დოკუმენტის მონიტორინგისა და შეფასების მეთოდოლოგიის შემუშავება.