პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017

საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია

თბილისი, საქართველო
2015

სარჩევი

1. შესავალი 2
1.1 მეთოდოლოგია 2
2. არსებული სიტუაციის ანალიზი 4
2.1 საკანონმდებლო ჩარჩო 4
2.2 პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტები 7
2.3 პოლიტიკის დაგეგმვა და კანონმდებლობის შემუშავება 15
2.4 პოლიტიკის დაგეგმვა და ბიუჯეტირების პროცესი 17
2.5 პოლიტიკის დაგეგმვის ინსტიტუციური შესაძლებლობები 19
2.6 მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემები 21
3. სტრატეგიის ამოცანები 24
3.1 საკანონმდებლო ჩარჩოს გაუმჯობესება 24
3.2 დაგეგმვის დოკუმენტების ხარისხისათვის ერთიანი სისტემისა და მიდგომის ჩამოყალიბება 24
3.3 პოლიტიკის დაგეგმვასა და კანონმდებლობის შემუშავებას შორის კავშირის უზრუნველყოფა 36
3.4 პრიორიტეტების განსაზღვრის, პოლიტიკის დაგეგმვასა და ბიუჯეტირების პროცესს შორის კავშირის უზრუნველყოფა 37
3.5 სამინისტროებში პოლიტიკის ანალიზისა და დაგეგმვის გაუმჯობესების მიზნით ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარება 38
3.6 ყოვლისმომცველი მართვის, მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემების დანერგვა 38
4. მართვა და კოორდინაცია 44
5. შესრულების ინდიკატორები 44
6. მონიტორინგი, ანგარიშგება და შეფასება 46
7. სამოქმედო გეგმა 2015-2017 47

1. შესავალი

წინამდებარე სტრატეგია შემუშავდა საქართველოს საჯარო მმართველობის სფეროში მიმდინარე რეფორმების ფარგლებში.[1] საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის კოორდინაციით 2015 წელს შეიქმნა „საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი“, რომელიც განსაზღვრავს სფეროში არსებულ პრობლემებსა და გასატარებ ღონისძიებებს და მიზნად ისახავს ხელი შეუწყოს ქმედითი, გამჭირვალე და ანგარიშვალდებული საჯარო მმართველობის ჩამოყალიბებას.

„საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევში“ ერთ-ერთ მთავარ პრობლემად გამოიკვეთა პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის გაუმართაობა. ამდენად, წინამდებარე სტრატეგია პასუხობს და ავსებს „საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევს“ და მისი მიზანია საქართველოს მთავრობის პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის განვითარება და შედეგზე ორიენტირებული მართვის, მონიტორინგისა და შეფასების სისტემების ჩამოყალიბება.

„პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია“ განხორციელდება 2015-2017 წლებში; ამავე პერიოდს მოიცავს სტრატეგის შესრულების სამოქმედო გეგმა.

1.1 მეთოდოლოგია

დოკუმენტში მიმოხილულია პოლიტიკის დაგეგმვის სფეროში მოქმედი კანონმდებლობა, დაგეგმვის დოკუმენტების სახეები და მათი ხარისხობრივი მაჩვენებლები, პოლიტიკის დაგეგმვის ინსტიტუციური შესაძლებლობები, მოქმედი ანგარიშგების, მონიტორინგისა და შეფასების სისტემები; აღნიშნული კომპონენტების ანალიზის საფუძველზე გამოკვეთილია პრობლემები, და მოცემულია მათი გადაჭრის შესაბამისი ამოცანები. ასევე, დოკუმენტი მოიცავს პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმისათვის შემუშავებულ სამოქმედო გეგმას.

---

[1] 2012 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებების თანახმად გაძლიერდა პრემიერ-მინისტრისა და მთლიანად მთავრობის როლი პოლიტიკის დაგეგმვის მიმართულებით. შესაბამისი ინსტიტუციური ცვლილებების გასატარებლად 2012 წელს შესწავლილ იქნა მთავრობის კანცელარიის ფუნქციები, სტრუქტურა და როლი, რომლის თანახმადაც განისაზღვრა სპეციალური სტრუქტურული ერთეულის ჩამოყალიბება - პოლიტიკის ანალიზის, სტრატეგიული დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტი, რომლის მოვალეობაშიც შედის ქვეყანაში პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის გაუმჯობესება და კოორდინაცია. გარდა ამისა, ინსტიტუციური რეფორმების ფარგლებში მთავრობის კანცელარია გარდაიქმნა ადმინისტრაციად გაზრდილი უფლება-მოვალეობებით. ზემოთაღნიშნული დეპარტამენტის მიერ შემუშავდა წინამდებარე სტრატეგია. აქვე უნდა აღინიშნოს, დემოკრატიული მმართველობის განვითარების მიზნით საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციას დახმარებას უწევენ OECD/SIGMA და USAID.

პოლიტიკის დაგეგმვის სტრატეგიის შედგენისას, ძირითადად, გამოყენებული იყო ხარისხობრივი კვლევის მეთოდები, კერძოდ გაანალიზდა საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა და პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელო დოკუმენტები. ასევე, ჩატარდა ინტერვიუები სამინისტროების წარმომადგენელებთან ინსტიტუციური შესაძლებლობების გამოვლენის მიზნით.

წინამდებარე სტრატეგიის შემუშავებისას სახელმძღვანელოდ გამოყენებული იყო OECD/SIGMA-ს მიერ ჩამოყალიბებული „საჯარო ადმინისტრირების პრინციპები“[2]. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დოკუმენტი არ ფარავს OECD/SIGMA-ს მიერ განსაზღვრულ ყველა საკითხს, კერძოდ კი ქვეყნის ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებულ პროცედურებს.

დოკუმენტი შეიმუშავა საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის სამთავრობო გეგმებისა და ინოვაციების სამსახურმა OECD/SIGMA-ს მიერ გაწეული რეკომენდაციების საფუძველზე. ამასთანავე, სტრატეგიის შექმნისას გაზიარებულ იქნა ევროკავშირის წევრი ქვეყნების (ლატვია, ლიტვა) გამოცდილება. საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლის მიზნით, 2014 წელს სამთავრობო გეგმებისა და ინოვაციების სამსახურის თანამშრომლები იმყოფებდნენ ზემოთაღნიშნულ ქვეყნებში, რაც განხორციელდა USAID-ის დაფინანსებით „დემოკრატიული მმართველობის“ პროგრამის ფარგლებში.

დოკუმენტის შემუშავების პროცესში ჩართულნი იყვნენ სამინისტროები და სახელმწიფო მინისტრის აპარატები. ასევე, დოკუმენტის გაცნობისა და მისი განხორციელებისათვის საჭირო დაფინანსების მოძიების მიზნით გაიმართა შეხვედრა დონორი ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან; გარდა ამისა, სპეციალური შეხვედრა ჩატარდა არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის, რომელთაც ასევე გაეგზავნათ სამუშაო დოკუმენტი კომენტირებისათვის, თუმცა შენიშვნები მათ არ წარმოუდგენიათ.

[2] *Principles of Public Administration*, OECD/SIGMA: http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-november-2014.htm

2. არსებული სიტუაციის ანალიზი

2.1 საკანონმდებლო ჩარჩო

საქართველოში პოლიტიკის დაგეგმვა და ცალკეული დაგეგმვის დოკუმენტების შემუშავება რეგულირდება შემდეგი კანონებითა და კანონქვემდებარე აქტებით: „საქართველოს კონსტიტუცია“, „საქართველოს მთავრობის რეგლამენტი“, „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, საქართველოს კანონი „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ და, ასევე, სამინისტროებისა და მთავრობის ადმინისტრაციის დებულებები.

„საქართველოს კონსტიტუცია“ ადგენს, რომ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი 7 დღის ვადაში ნდობის მისაღებად საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობას და მასთან ერთად სამთავრობო პროგრამას (მუხლი 80). ასევე, მთავრობა პარლამენტის მოთხოვნის საფუძველზე წარუდგენს მას სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშს (მუხლი 79). აღსანიშნავია, რომ არ არის განმარტებული სამთავრობო პროგრამისა და მისი შესრულების ანგარიშის ფორმატი და შემუშავების წესი.

კონსტიტუცია, ასევე, განსაზღვრავს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებისა და მისი შესრულების მონიტორინგის ძირითად წესებს (მუხლი 93). კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ყოველწლიურად იღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს, რომელსაც ხელს აწერს პრეზიდენტი (მუხლი 92); კონსტიტუციით რეგულირდება, რომ მხოლოდ საქართველოს მთავრობაა უფლებამოსილი პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების განხილვის შემდეგ პარლამენტს წარუდგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი.

„საქართველოს მთავრობის რეგლამენტით“ დგინდება მთავრობის მუშაობის, გადაწყვეტილებების მომზადებისა და მიღების, აგრეთვე, მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის საქმიანობასთან დაკავშირებული პროცედურული და საორგანიზაციო საკითხები.

აღნიშნული ნორმატიული აქტი განმარტავს სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის მომზადების წესს (მუხლი 46). რეგლამენტის თანახმად, ანგარიში, როგორც წესი, პარლამენტს წარედგინება წელიწადში ერთხელ, საშემოდგომო სესიის პლენალური სხდომების პირველივე კვირაში. პრემიერ-

მინისტრი ანგარიშს პარლამენტს წარუდგენს სათანადო მოთხოვნის მიღებიდან 15 დღის განმავლობაში. სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის უწყებებიდან გამოთხოვას და პარლამენტში წარდგენას უზრუნველყოფს მთავრობის ადმინისტრაცია.

რეგლამენტი განსაზღვრავს მოკლევადიანი პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტის - მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმის შემუშავებას, მის ამოცანებს, ფორმატს, შედგენის ვადებსა და მონიტორინგის პერიოდულობას (მუხლი 4). რეგლამენტი არეგულირებს კიდევ ერთი სამართლებრივი სახის დოკუმენტის - მთავრობის კანონშემოქმედითი საქმიანობის გეგმის შემუშავებას (მუხლი 23). გეგმა დგება წელიწადში ორჯერ, პარლამენტის თითო სასესიო პერიოდისათვის და მის მომზადებას უზრუნველყოფს მთავრობის ადმინისტრაციის საპარლამენტო მდივანი.

ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ კანონპროექტის შეთანხმების პროცედურა რეგლამენტით განისაზღვრება (თავი XIV).

„საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“ რეგულირდება ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისა და მიღების წესი. კოდექსი განსაზღვრავს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების პრინციპებს, არეგულირებს საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების პროექტების მომზადების, განხილვის, დამტკიცების, ბიუჯეტის შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის წესებს, აგრეთვე საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების საბიუჯეტო ურთიერთობებსა და პასუხისმგებლობას.

„საქართველოს კანონი საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ განსაზღვრავს საერთაშორისო ხელშეკრულების დადების, შესრულებისა და მოქმედების შეწყვეტის წესს, ასევე, არეგულირებს საერთაშორისო ხელშეკრულებების ადგილს საქართველოს კანონმდებლობაში (მუხლი 6). კანონის თანახმად, საერთაშორისო ხელშეკრულება საქართველოს კანონმდებლობის განუყოფელი ნაწილია; საერთაშორისო ხელშეკრულებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების

მიმართ. სწორედ აღნიშნული სამართლებრივი აქტის საფუძველზე რეგულირდება ასოცირების შესახებ შეთანხმება და სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა.

გარდა ზემოთაღნიშნული სამართლებრივი აქტებისა, მთავრობის საქმიანობა და პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემა რეგულირდება სამინისტროებისა და მთავრობის ადმინისტრაციის დებულებებით.

საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის დებულებით განისაზღვრება, რომ იგი ახორციელებს მთავრობის პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემების დანერგვას და მათ მუდმივ გაუმჯობესებას; სოციალურ-ეკონომიკური და სხვა მიზნობრივი პროგრამების გახორციელების თაობაზე წინადადებების შემუშავებას, საქართველოს პრემიერ-მინისტრისთვის წარდგენას და მათი შესრულების ხელშეწყობასა და მონიტორინგს; კვარტალში ერთხელ მთავრობის მიერ გაწეული საქმიანობის შედეგების შეჯამებასა და შესაბამისი დასკვნის; ცენტრალური და საქვეუწყებო დაწესებულებებიდან განვითარების სტრატეგიული გეგმების გამოთხოვას, ანალიზს, დასკვნისა და რეკომენდაციების შემუშავებას და საქართველოს პრემიერ-მინისტრისთვის წარდგენას.

დებულებით განისაზღვრება, რომ მთავრობის ადმინისტრაცია პასუხისმგებელია მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმის შედგენასა და მის კონტროლზე, სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ანგარიშის მომზადებასა და მის საქართველოს პარლამენტისთვის წარდგენის ორგანიზებაზე.

სამინისტროების დებულებებით განისაზღვრება მათი მმართველობის სფეროები და უფლებამოსილება შეიმუშაონ და განახორციელონ პოლიტიკა თავიანთ სფეროებში. სამინისტროები ანგარიშვალდებულნი არიან მთავრობის წინაშე და ასრულებენ კანონით გათვალისწინებულ ან მთავრობის ან პრემიერ-მინისტრის მიერ კანონის საფუძველზე დაკისრებულ ამოცანებს. როგორც წესი, სამინისტროების დებულებები აღწერს ორგანიზაციის სტრუქტურას და ხელმძღვანელობის საქმიანობასა და კომპეტენციას. ზოგიერთი სამინისტროს დებულებაში, ასევე, ჩამოთვლილია სამინისტროს სისტემაში შემავალი კონკრეტული საქვეუწყებო ორგანიზაციები.

დასკვნა

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა განსაზღვრავს ცალკეული დოკუმენტების შემუშავების აუცილებლობას, ის არ უზრუნველყოფს პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემურ და თანმიმდევრულ მუშაობას, კერძოდ გამოიკვეთა შემდეგი პრობლემები:

1) არ არსებობს რეგულაცია, რომელიც განსაზღვრავს პოლიტიკის დაგეგმვის ყველა სფეროსა და ეტაპს, რაც უნდა მოიცავდეს ანალიზს, დაგეგმვას, ანგარიშგებას, მონიტორინგსა და შეფასებას;

2) არ არის ცხადად მოცემული თუ რა კავშირია არსებულ დაგეგმვის ინსტრუმენტებს შორის, როგორია მათი იერარქია და ურთიერთმიმართება;

2.2 პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტები

2.2.1 პოლიტიკის დაგეგმვის ძირითადი დოკუმენტები

ამდენად, როგორც ზემოთ იყო მიმოხილული საქართველოში კანონმდებლობით რეგულირდება დაგეგმვის შემდეგი დოკუმენტების შემუშავება: 1) სამთავრობო პროგრამა 2)მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმა 3) მთავრობის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმა 4) საერთაშორისო შეთანხმება 5) ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი და 6)სახელმწიფო ბიუჯეტი. დამკვიდრებული პრაქტიკაა 7) სტრატეგიისა და 8) სამოქმედო გეგმის შემუშავება; თუმცა ამ ორი დოკუმენტის მომზადება არ რეგულირდება რაიმე სპეციალური წესის მიხედვით. ქვემოთ მოკლედ არის მიმოხილული თითოეული დოკუმენტის ფორმატი, შედგენის წესი, მოქმედების ვადები, შედგენაზე პასუხიმგებელი უწყება.

1) სამთავრობო პროგრამა

სამთავრობო პროგრამა არის პოლიტიკური ხასიათის დოკუმენტი, რომელსაც შეიმუშავებს ახალი მთავრობა ფორმირების პროცესში და წარუდგენს პარლამენტს (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 8). პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადების შემდეგ მთავრობა თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას ხელმძღვანელობს პროგრამით. პრემიერ-მინისტრი სამთავრობო პროგრამის ანგარიშს პარლამენტს წარუდგენს სათანადო მოთხოვნის მიღებიდან 15 დღის განმავლობაში.

ამჟამად მოქმედი პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“ განახლდა 2015 წლის მაისში, თუმცა იგი არსებითად ეფუძნება 2012 წელს დამტკიცებულ ამავე სახელწოდების პროგრამას. მასში მოცემულია

მთავრობის დაპირებები მოსახლეობის მიმართ და აღწერს იმ მიმართულებებს, რომლის გატარებასაც მთავრობა გეგმავს მისი მმართველობის ვადის ამოწურვამდე. სამთავრობო პროგრამის შესავალი ნაწილი ეხება მთავრობის პრიორიტეტებს, რომლებიც წარმოადგენს მთავრობის პასუხს ქვეყნის წინაშე არსებული გამოწვევებისადმი. შესავალს კი მოსდევს პროგრამული მიმართულებები, რომლებშიც დაკონკრეტებულია თუ რა ამოცანების გადაჭრას აპირებს მთავრობა იმისთვის, რომ უპასუხოს ქვეყნის წინაშე მდგარ პრობლემებს.

როგორც ზოგადად ასეთი ტიპის დოკუმენტებისთვისაა დამახასიათებელი, იგი საკმაოდ ყოვლისმომცველია, მაგრამ არასაკმარისად დეტალური. პროგრამაში არ არის მოცემული მექანიზმები, რაც საშუალებას მისცემდა სამინისტროებს კონკრეტული ინიციატივები შეესრულებინათ უშუალოდ ამ პროგრამის ფარგლებში. მიუხედავად ამისა, პროგრამა ზოგად სახელმძღვანელო დოკუმენტს წარმოადგენს სამინისტროებისათვის თავიანთი სტრატეგიებისა და სამართლებრივი ინიციატივების შემუშავების პროცესში.

კანონმდებლობით არ რეგულირდება სამთავრობო პროგრამის ფორმატი და მოცულობა და თუ რა სფეროებს უნდა მოიცავდეს იგი. ასევე არ არის მოცემული შეფასების ინდიკატორები, რის საშუალებითაც უნდა მოხდეს მიღწეული შედეგების ანალიზი და შეფასება. ასევე, სამთავრობო პროგრამის ფორმატი არ ითვალისწინებს რაიმე სახის კავშირს სახელმწიფო ბიუჯეტთან.

2) მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმა

მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმა წარმოადგენს მოკლევადიან დაგეგმვის ინსტრუმენტს. მისი მიზანია სამთავრობო პროგრამის, მთავრობის ყოველწლიური პრიორიტეტებისა და ამოცანების და საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულება.

საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია ყოველწლიურად აზუსტებს მთავრობის პრიორიტეტებსა და ამოცანებს და მათი შესრულების მიზნით გამოითხოვს სამინისტროებიდან და სახელმწიფო მინისტრების აპარატებიდან მომდევნო წლისათვის დაგეგმილი კონკრეტული ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციას (ნუსხას). სამინისტროები და სახელმწიფო მინისტრების აპარატები აქტივობების ნუსხას წარუდგენენ მთავრობის ადმინისტრაციას შესაბამისი მოთხოვნის მიღებიდან 1 თვის ვადაში.

სამინისტროების და სახელმწიფო მინისტრების აპარატების მიერ წარდგენილი აქტივობები უნდა შეესაბამებოდეს მთავრობის პრიორიტეტებს, ამოცანებსა და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტს. ამასთან, სამინისტროების და სახელმწიფო მინისტრების აპარატების მიერ წარდგენილი ნუსხა, შესაძლოა, იყოს მნიშვნელოვანი რეფორმა, ინსტიტუციური ცვლილებები, რომელთა გატარების შედეგად, მიღწეული და შესრულებული იქნება მთავრობის პრიორიტეტები და ამოცანები. გეგმის შესრულების მონიტორინგი განხორციელდება ყოველკვარტლურად მთავრობის ადმინისტრაციის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის მიერ.

მთავრობის სამოქმედო გეგმა პირველად 2014 წელს შემუშავდა მთავრობის პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის ფარგლებში და მთავრობის ადმინისტრაციაში ახლადშექმნილი პოლიტიკის ანალიზის, დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტის მიერ მომზადდა. დოკუმენტის შედგენისას პრიორიტეტებისა და ამოცანების განსაზღვრის მიზნით გამოყენებული იყო შემდეგი დოკუმენტები: სამთავრობო პროგრამა, ასოცირების შესახებ შეთანხმება, „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია 2020“.

3) კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმა

მთავრობის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმა დგება სამთავრობო პროგრამისა და საერთაშორისო ვალდებულებების საფუძველზე სამინისტროების, სახელმწიფო მინისტრების აპარატების მიერ წარმოდგენილი წინადადებების გათვალისწინებით და მოიცავს გარკვეული პერიოდისათვის მთავრობის მიერ განსახორციელებელი კანონშემოქმედებითი საქმიანობის ნუსხას. გეგმის შედგენას უზრუნველყოფს მთავრობის ადმინისტრაციის საპარლამენტო მდივანი. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული გეგმების დამტკიცება არ ხდება მთავრობის მიერ. სამინსიტროებისგან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე, მთავრობის საპარლამენტო მდივანი გეგმას წერილის საფუძველზე ოფიციალურად უგზავნის პარლამენტს.

ამჟამად მთავრობის ადმინისტრაცია ამუშავეს მთავრობის რეგლამენტის ახალ პროექტს, რომლის თანახმადაც მოხდება გეგმის მთავრობის მიერ დამტკიცება. პროექტის თანახმად კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმა არ უნდა შეიცავდეს 60 კანონპროექტზე მეტს. კანონპროექტების მომზადების გეგმაში მოცემული უნდა იყოს შემდეგი ინფორმაცია: ა) კანონპროექტის დასახელება; ბ) კანონპროექტის მომზადების აუცილებლობის დასაბუთება (პრობლემის არსი და ანალიზი); გ)

კანონპროექტის მოკლე აღწერა (პრობლემის გადაჭრის გზა); დ) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის მიღებისათვის აუცილებელი ფინანსური სახსრების შესახებ; ე) კანონპროექტის წარდგენის სავარაუდო თარიღი.

აღსანიშნავია, რომ 2015 წელს მთავრობის ადმინისტრაციის საპარლამენტო მდივანთან ჩამოყალიბდა ანალიტიკური და ჰარმონიზაციის სამმართველო, რომლის ფუნქციაა სამინისტროების მიერ წარმოდგენილი საკანონმდებლო ცვლილებების ანალიზი, კერძოდ მათი შესაბამისობა ევროპულ კანონმდებლობასთან.

4) საერთაშორისო შეთანხმება

როგორც უკვე წინა თავში აღინიშნა, „საქართველოს კანონი საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ განსაზღვრავს, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულება საქართველოს კანონმდებლობის განუყოფელი ნაწილია და მას აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ. ამჟამად საქართველოსათვის ორი უმნიშვნელოვანესი საერთაშორისი სახის დოკუმენტია: საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება და სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის გეგმა.

ასოცირების შესახებ შეთანხმება არის გრძელვადიანი საბაზისო ინსტრუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს საქართველოსა და ევროკავშირის ურთიერთობებს და ქმნის თანამშრომლობის სამართლებრივ ჩარჩოს. მისი მიზანია პოლიტიკური და ეკონომიკური ურთიერთობების გაღრმავება და იგი ითვალისწინებს საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოების კონკრეტულ მექანიზმებს. შეთანხმება სამ ძირითად კომპონენტად იყოფა: პოლიტიკური თანამშრომლობა, დარგობრივი თანამშრომლობა და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცე. შეთანხმება ითვალისწინებს საქართველოს კანონმდებლობის დაახლოებას ევროკავშირის 300-მდე სამართლებრივ აქტთან.

საქართველოს მთავრობის განკარგულებით ყოველწლიურად მტკიცდება „ერთის მხრივ ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორე მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმა“. დოკუმენტში ცხრილის სახით არის მოცემული შემდეგი ინფორმაცია: ასოცირების შესახებ შეთანხმების ან ასოცირების დღის წესრიგის მუხლი/პარაგრაფი, დაგეგმილი აქტივობა, პასუხისმგებელი უწყება,

აქტივობის ვადები და დაფინანსების წყარო. დოკუმენტის მომზადებასა და მასში გაწერილი აქტივობების განხორციელების მონიტორინგს უზრუნველყოფს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში. სამოქმედო გეგმა განახლდება ყოველწლიურად და, ასევე, მომზადდება ყოველწლიური შესრულების ანგარიში.

სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესრულებას კოორდინაციას უწევს საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო; მის შესრულებაში აქტიურად არიან ჩართულნი შინაგან საქმეთა და იუსტიციის სამინისტროები. სამოქმედო გეგმა მოიცავს შემდეგ ძირითად კომპონენტებს: 1. დოკუმენტების უსაფრთხოება, ბიომეტრული პასპორტების ჩათვლით 2. საზღვრის ინტეგრირებული მართვა, მიგრაციის მართვა, თავშესაფრის პოლიტიკა 3. საზოგადოებრივი წესრიგი და უსაფრთხოება 4. საგარეო ურთიერთობები და ძირითადი უფლებები.

5) BDD

ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი არის ქვეყნის განვითარების ძირითადი გეგმა; დოკუმენტის შედგენას უზრუნველყოფს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საქართველოს ეროვნულ ბანკთან, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში სახელმწიფო რწმუნებულებთან – გუბერნატორებთან, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოებთან, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებთან და საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ მხარჯავ დაწესებულებებთან კოორდინაციით.

ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების შესახებ, ასევე ინფორმაციას საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების განვითარების ძირითადი მიმართულებების შესახებ. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი შეიცავს ინფორმაციას გასული, მიმდინარე და დასაგეგმი შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის.

საქართველოს პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შეთანხმების მიზნით საქართველოს მთავრობა ყოველი წლის 1 ივნისამდე წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს ინფორმაციას ძირითადი მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და საქართველოს სამინისტროების ძირითადი

მიმართულებების შესახებ. აღნიშნულ ინფორმაციაზე საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების დასკვნები არა უგვიანეს 20 ივნისისა ეგზავნება საქართველოს მთავრობას. საქართველოს სამინისტროები ყოველი წლის 30 ივნისამდე ამტკიცებენ თავიანთ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებს, რომლებიც მოიცავს პრიორიტეტებს და მათ მისაღწევად განსახორციელებელ პროგრამებსა და ღონისძიებებს („საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 34).

დოკუმენტის საბოლოო ვერსია შეთანხმების მიზნით წარედგინება პარლამენტს, რომლის შემდგომაც იწყება მუშაობა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტზე („საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 34; „საქართველოს მთავრობის რეგლამენტი“, მუხლი 34).

6) წლიური ბიუჯეტი

საქართველოს საბიუჯეტო პროცესი რეგულირდება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით. წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის შემუშავების პროცესს კოორდინაციას უწევს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს ამტკიცებს საქართველოს პარლამენტი.

საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტი იყოფა: საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების კონსოლიდირებულ ბიუჯეტებად. სახელმწიფო ბიუჯეტი საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობაა. წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, წარდგენა და დამტკიცება რეგულირდება ამავე კოდექსის V თავით.

უკანასკნელი სახელმწიფო ბიუჯეტი პარლამენტის მიერ დამტკიცდა 2014 წლის 12 დეკემბერს.

7) სექტორული სტრატეგიები

გარდა ზემოთ განხილული 3 ძირითადი დოკუმენტისა, ასევე მოქმედებს ცალკეული სექტორის სტრატეგიები. სექტორული სტრატეგიების შემუშავების ფუნქცია არსებითად დებულებების თანახმად სამინისტროებსა და სახელმწიფო მინისტრების აპარატებს ენიჭებათ.

წინამდებარე სტრატეგიის შემუშავებისას შესწავლილ იქნა საქართველოს მთავრობის მიერ 2013-2014 წლებში მიღებული 46 დაგეგმვის დოკუმენტი: სტრატეგიები, სამოქმედო გეგმები და კონცეფციები. ზოგიერთი მათგანი ვიწრო დარგობრივ ჩარჩოებში ექცევა და მათი განხორციელება მხოლოდ რამდენიმე სამინისტროს პასუხისმგებლობას წარმოადგენს; ნაწილი დოკუმენტებისა კი ყოვლისმომცველია და მის შესრულებაში ჩართულია არსებითად ყველა სამინისტრო.

ერთ-ერთ სექტორულ სტრატეგიას წარმოადგენს „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია 2020“, რომელიც საქართველოს პრემიერ-მინისტრის N 400 დადგენილებით 2014 წლის 17 ივნისს დამტკიცდა. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ფინანსთა სამინიტროს ვებგვერდზე იგი მოიხსენება, როგორც „ქვეყნის განვითარების სტრატეგია“ და ზოგადად, მთავრობის მიერ აღნიშნული დოკუმენტი განიხილება როგორც ქვეყნის განვითარების განმსაზღვრელი სტრატეგიული დოკუმენტი.

სტრატეგიის მიზანს საქართველოში ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდის მთავარი შემაფერხებელი ფაქტორების იდენტიფიკაცია და მათ გადასაჭრელად შესაბამისი პრიორიტეტული ამოცანების განსაზღვრა წარმოადგენს. შესაბამისად, სტრატეგია მოიცავს მხოლოდ ეკონომიკური პოლიტიკის ე.წ. ჰორიზონტალურ ღონისძიებებს და განსაზღვრავს შესაბამისი სამინისტროებისათვის პრიორიტეტულ მიმართულებებს, რომლებიც შესაბამისი ხარჯების, პასუხისმგებელი ორგანოსა და მონიტორინგის მექანიზმის მითითებით, დეტალურად გაიწერება სამოქმედო გეგმებსა და სხვა შესაბამის დოკუმენტებში.

დადგენილების თანახმად, ყოველი წლის 30 ივნისამდე საქართველოს სამინისტროები და სახელმწიფო მინისტრის აპარატები ვალდებულნი არიან შეიმუშაონ საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმები სტრატეგიის განხორციელებისთვის და, ასევე, ყოველწლიურად, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის პარალერულად მოამზადონ და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს და საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციას წარუდგინონ ინფორმაცია სტრატეგიის ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების შესახებ. ღონისძიებების კოორდინირებას კი საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია ახორციელებს. თუმცა, 2014 წელს არ შემუშავებულა სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმა.

უნდა აღინიშნოს, რომ დოკუმენტის მიზნებიდან გამომდინარე, მასში გაწერილი ღონისძიებები არ ასახავს ყველა იმ ვალდებულებას, რომელიც საქართველოს მთავრობას აქვს აღებული. ამდენად, აღიშნული დოკუმენტი თავისი შინაარსიდან გამომდინარე ქვეყნის განვითარების სტრატეგიად არ შეიძლება ჩაითვალოს იმ მიზეზით, რომ ქვეყნის განვითარება მხოლოდ ეკონომიკურ ზრდას არ გულისხმობს. შესაბამისად დოკუმენტს, რომელსაც ქვეყნის განვითარების სტრატეგიას ვუწოდებთ ეკონომიკასთან ერთად უნდა მოიცადეს საზოგადოების მოღვაწეობის ყველა სფეროს.

8) სამოქმედო გეგმა

ასევე არსებობს სამოქმედო გეგმის შემუშავების პრაქტიკა. სამოქმედო გეგმა დგება კონკრეტული სტრატეგიის განხორციელების მიზნით. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ამჟამად მოქმედ მთავრობის მიერ დამტკიცებულ ყველა სტრატეგიას არ გააჩნია სამოქმედო გეგმა. გარდა ამისა, ყოველი სამოქმედო გეგმა არ შეიცავს ინფორმაციას აქტივობების განხორციელებისათვის საჭირო ბიუჯეტის თაობაზე. ასევე, უნდა ითქვას, რომ არ არსებობს მითითება რომელიმე რეგულაციაში, სადაც განსაზღვრული იქნებოდა სამოქმედო გეგმის სტრუქტურა და მისი შემადგენელი აუცილებელი კომპონენტები. ამჟამად არსებული სამოქმედო გეგმები მოიცავს შემდეგ ძირითად ინფორმაციას: მიზანი, ამოცანა, ღონისძიება, შეფასების ინდიკატორი, მოსალოდნელი შედეგი, განხორციელების ვადები, პასუხისმგებელი უწყება, პარტნიორი ორგანიზაციები. თუმცა, ეს კომპონენტები არ არის მოცემული თითოეულ სამოქმედო გეგმაში.

2.2.2 დაგეგმვის დოკუმენტების სტრუქტურა და ხარისხი

რადგანაც არ არსებობს რეგულაცია, რომელშიც მითითებული იქნებოდა პოლიტიკის შემუშავების მეთოდოლოგია, სტრატეგიული დოკუმენტების შექმნისა თუ განახლების პერიოდულობა, სამინისტროების მიერ შემუშავებული სექტორული სტრატეგიები არის არაერთგვაროვანი. მათი სტრუქტურა და შემუშავების მეთოდოლოგია არსებითად ეფუძნება კონკრეტული სამინისტროს სპეციფიკასა და გამოცდილებას, და, ასევე, რიგ შემთხვევებში დოკუმენტების შემუშავების პროცესში გაზიარებულია საერთაშორისო გამოცდილება.

პოლიტიკის დოკუმენტების სტრუქტურა და ინფორმაციის ორგანიზება მხოლოდ ნაწილობრივ შეესაბამება პოლიტიკის დაგეგმვის ინსტრუმენტების საერთაშორისო პრაქტიკით არსებულ ფორმატს. მაგ. არსებული სტრატეგიების შესავალ ნაწილში, ძირითადად, არ არის აღწერილი სიტუაციის შეფასების მეთოდოლოგია და

საფუძველი, რომლის შედეგადაც დაისახა პოლიტიკის ამოცანები. ამოცანების აღწერა ვერ გადმოსცემს კონკრეტულად რის გაკეთებას გეგმავს უწყება. გარდა ამისა, მხოლოდ ზოგიერთი სტრატეგიის დოკუმენტს ახლავს მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმა. ხშირ შემთხვევაში სამოქმედო გეგმები ცალკე დოკუმენტის სახით არის წარმოდგენილი.

დოკუმენტის ხარისხი მისი გამართული სტრუქტურის მიხედვით ფასდება და მოყვანილი არგუმენტების ნამდვილობა კი შესაბამისი წყაროების მითითებით მოწმდება. იქიდან გამომდინარე, რომ დოკუმენტების უმეტესობა არ შეიცავს პრობლემების ანალიზის სრულყოფილ აღწერას მათი დასაბუთებაც ხშირ შემთხვევაში ან არ გვხდება ან ისეთ შთაბეჭდილებას ტოვებს, თითქოს ავტორის პირად შეხედულებებს უფრო გადმოსცემს ვიდრე რეალურად არსებულ საჭიროებებს. აქედან გამომდინარე აუცილებელია დოკუმენტების მინიმალური სტრუქტურის განსაზღვრა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს მათი ხარისხი.

დასკვნა

1. არ არსებობს უნიფიცირებული, სისტემური მიდგომა დაგეგმვის დოკუმენტების შესამუშავებლად;
2. დაგეგმვის დოკუმენტების ხარისხი ვერ აკმაყოფილებს საერთაშორისო პრაქტიკით არსებულ მოთხოვნებს;
3.არ არსებობს სახელმძღვანელო დოკუმენტი სახელმწიფო დაწესებულებებისათვის, რომელშიც განმარტებული იქნებოდა პოლიტიკის დაგეგმვის ციკლი, სავალდებულო დოკუმენტების ნუსხა და მათი შემუშავების მეთოდოლოგია.

2.3 პოლიტიკის დაგეგმვა და კანონმდებლობის შემუშავება

საქართველოში მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს, რომ ხშირად არსებული კანონები ვერ უზრუნველყოფს მთავრობის ამა თუ იმ პრიორიტეტისა თუ რომელიმე სამინისტროს მიერ შემუშავებული სტრატეგიის განხორციელებას.

შესწავლილი 21 სტრატეგიიდან მხოლოდ 7 მოიცავს შესაბამის განმარტებებს კანონმდებლობის თაობაზე. მათგანაც ხშირ შემთხვევაში მოცემულია მხოლოდ ზოგადი აღწერილობა, რომ დარგის კანონმდებლობა შეიცავს ხარვეზებს და საჭიროა მისი დახვეწა, თუმცა არ არის მითითებული კონკრეტულად რომელი ნორმატიული აქტები საჭიროებენ ცვლილებებს. შესაბამისად, არ არის მოცემული თუ რა შედეგებს

გამოიღებს საკანონმდებლო ცვლილებები, რა ადმინისტრაციული ზომების გატარება იქნება საჭირო და რა ფინანსურ სახსრებს მოითხოვს მათი განხორციელება.

კიდევ ერთ პრობლემას წარმოადგენს, რომ ხშირად კანონები ვერ პასუხობს არსებულ რეალობას, ან კანონში გაწერილი დებულებები არ არის უზრუნველყოფილი შესაბამისი ადმინისტრაციული ზომებით. აქვე საილუსტრაციოდ მოყვანილია მაგალითი ბავშვის მოვლის გამო შვებულებით სარგებლობის უფლების რეალიზაციის შესახებ:

საქართველოს შრომის კოდექსის 27-30-ე მუხლით დეკრეტული (ბავშვის მოვლის გამო) შვებულების აღების უფლება აქვს ორივე მშობელს, თუმცა ამ უფლების რეალიზაცია ვერ ხდება მამის შემთხვევაში. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2006 წლის 25 აგვისტოს ბრძანება გარკვეულ შეზღუდვებს უწესებს მამაკაცებს, ისარგებლონ ანაზღაურებადი შვებულებით ბავშვის მოვლის გამო. კერძოდ, ბრძანების მიხედვით, შვებულების თანმდევი კომპენსაციისათვის წარსადგენი დოკუმენტაცია გაიცემა მხოლოდ ქალზე და მხოლოდ მისი გარდაცვალების შემთხვევაში ოჯახის სხვა წევრზე. მაშინ როცა საქართველოს ორგანული კანონის შრომის კოდექსის მიხედვით გარანტირებულია აღნიშნული უფლებით სარგებლობა დასაქმებულთათვის მათი სქესის მიუხედავად.

სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს, რომ საქართველოში არ არის დანერგილი საკანონმდებლო ზეგავლენის შეფასების პრაქტიკა. საკანონმდებლო ზეგავლენის შეფასება წარმოადგენს სისტემურ მიდგომას არსებული და დაგეგმილი რეგულაციების პოზიტიური და ნეგატიური შედეგების შესაფასებლად და არსებით კომპონენტს შეადგენს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შესამუშავებლად.

ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ არ არსებობს მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო კანონშემოქმედებითი საქმიანობის შესახებ. გარდა ამისა, სამინისტროებში არ ტარდება სისტემური ტრენინგები იმ თანამშრომელთათვის, რომლებიც ჩართულნი არიან ნორმატიული აქტების შემუშავებაში.

დასასრულ უნდა აღინიშნოს, რომ ნორმატიული აქტების სტრუქტურისა და სტილის თაობაზე. ხაზგასასმელია, რომ კანონები მუშავდება არა მხოლოდ იურისტების

ვიწრო წრისათვის, არამედ ფართო საზოგადოებისათვის, შესაბამისად კანონები გასაგები უნდა იყოს ნებისმიერი მოქალაქისათვის.

დასკვნა

ანალიზის საფუძველზე გამოიკვეთა შემდეგი პრობლემები:

1) სუსტი კავშირი პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესსა და კანონმდებლობის შემუშავებას შორის;

2) არ არსებობს საკანონმდებლო ზეგავლენის შეფასების პრაქტიკა;

3) სამინისტროების სუსტი ინსტიტუციური შესაძლებლობები, კერძოდ სამინისტროები ვერ უზრუნველყოფენ თანამშრომელთა სისტემურ გადამზადებას სამართლებრივი აქტების შემუშავების მიმართულებით

2.4 პოლიტიკის დაგეგმვა და ბიუჯეტირების პროცესი

საქართველოში პოლიტიკის დაგეგმვა უმეტესწილად დისტანცირებულია საბიუჯეტო პროცესებისგან. საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის ანალიზის, სტრატეგიული დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტმა ჩაატარა პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტების კვლევა, რომლის შედეგადაც გამოვლინდა, რომ სექტორის სტრატეგიებში არ არის მოცემული ამა თუ იმ პოლიტიკის განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსური გაანგარიშება, ხოლო სამოქმედო გეგმებში გამონაკლისის სახით გვხდება აქტივობების ხარჯთაღრიცხვა.

მთავრობის 2015 წლისთვის პირველად მომზადდა წლიური სამოქმედო გეგმის საპილოტე ვერსია, რომლის 240 აქტივობიდან, მხოლოდ 36%-ში იყო საჭირო ფინანსური გათვლები. ეს პრობლემა ზრდის საბიუჯეტო სტაბილურობის რისკს. აღნიშნული ხარვეზი პრობლემას ქმნის ქვეყნის განვითარებისთვის მნიშვნელოვანი აქტივობების, პროექტებისა და პროგრამების განხორციელებისათვისაც. თუ პოლიტიკის საშუალო და გრძელვადიანი დაგეგმვის დოკუმენტები მრავალწლიანი პერიოდს მოიცავს, 1 წლიანი გეგმა სრულიად ჯდება სახელმწიფო ბიუჯეტის პერიოდის ჩარჩოში, თუმცა როგორც ზემოთ ვიხილეთ დაგეგმვის მოკლევადიან დოკუმენტებში პრობლემა კიდევ უფრო არსებითია.

ქვეყნის საბიუჯეტო პროცესში ბოლო წლებში განხორციელებული რეფორმებიდან ერთ-ერთი ყველაზე მეტად მნიშვნელოვანი, 2012 წლიდან პროგრამულ ბიუჯეტირებაზე გადასვლაა. პროგრამული ბიუჯეტირების პოზიტიური ასპექტია მისი შედეგზე ფოკუსირება და პროგრამებს შორის შედარებებისა და ანალიზის

უფრო თვალსაჩინოდ გაკეთება. კავშირი პროგრამებში ჩადებულ ფინანსურ რესურსებსა და დაგეგმილ, მოსალოდნელ შედეგებს შორის.

პოლიტიკის განხორციელების წარმატებულობის ერთ-ერთი უმთავრესი ფაქტორია საჭირო ხარჯების სათანადო გაანგარიშება და ბიუჯეტში წინასწარ გათვალისწინება. ხარჯები უნდა ითვლებოდეს ფინანსთა სამინისტროს მიერ დამტკიცებული სპეციალური მეთოდოლოგიით. ჩვენ ვხვდებით ხარჯების გამოთვლის მეთოდოლოგიის რამდენიმე განსხვავებულ პრაქტიკას:

- ნორმატივების სისტემა აქტიურად გამოიყენება განათლების (სტუდენტის ან მოსწავლის სწავლის ღირებულების პაკეტი), ჯანდაცვისა (სადაზღვევო სქემები) და თავდაცვის (რიგითის, ოფიცრისა და სხვა რანგების ჯარისკაცების შენახვის წლიური პაკეტი) სექტორებში;
- ანალოგიური პროგრამებისა და აქტივობების განხორციელების ისტორიული გამოცდილება და ინფლაციისა და საპროგნოზო ეკონომიკური მოვლენების გათვალისწინება;

შედეგზე ორიენტირებული დაგეგმვისა და ფინანსური მაჩვენებლების კონტროლისათვის მნიშვნელოვანია საშუალო წლიური ინფლაციის სტრატეგიის ბიუჯეტში გათვალისწინება.
ერთმანეთისგან გავმიჯნოთ დაგეგმვის ფინანსური მდგრადობის 2 სახესხვაობა:

1. პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტებში გაანგარიშებულია სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის აქტივობებისთვის საჭირო ფინანსური რესურსების ოდენობა;
2. პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტებში გაანგარიშებულია სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის აქტივობებისთვის საჭირო ფინანსური რესურსების ოდენობა და გათვალისწინებულია ქვეყნის ფინანსური გეგმისა და ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულების დოკუმენტში გაწერილი დაგეგმილი შემოსავლებისა და ხარჯების ოდენობები.

პოლიტიკის დაგეგმვის კონკრეტული დოკუმენტის შემუშავების დროს ცხადია, ოპტიმალურია, როცა 1. შესაბამისად არის გაანგარიშებული რა ოდენობით ფინანსური რესურსია საჭირო სტრატეგიაში დასახული სამიზნე ინდიკატორების მისაღწევად და 2. სამოქმედო გეგმას პირდაპირი კავშირი აქვს წლიურ ბიუჯეტთან და ხარჯების საშუალოვადიან დაგეგმვასთან.

დასკვნა

ანალიზის საფუძველზე გამოვლინდა შემდეგი პრობლემები:

1. სუსტი კავშირი პოლიტიკის დაგეგმვასა და ბიუჯეტირების პროცესს შორის, კერძოდ არ არსებობს გაწერილი პროცედურები თუ როგორ უნდა აისახოს ბიუჯეტი სამოქმედო გეგმებში;

2. არ არსებობს სპეციალური მითითება, რომელიც განმარტავდა სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმებისათვის ფინანსური გათვლების აუცილებლობას;

3.არ არსებობს მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო თუ როგორ უნდა მოხდეს კონკრეტული პოლიტიკის განხორციელების ფინანსური გაანგარიშება და სამოქმედო გეგმის ხარჯთაღრიცხვის შემუშავება.

2.5 პოლიტიკის დაგეგმვის ინსტიტუციური შესაძლებლობები

2.5.1 სტრუქტურული ერთეულები

სამინისტროების ორგანიზაციული მოწყობა ყოველთვის სრულად ვერ უზრუნველყოფს პოლიტიკის შემუშავების პროცესის ეფექტურ წარმართვას. სამინისტროების მიერ პოლიტიკის დაგეგმვისას არ არსებობს რაიმე ერთიანი მექანიზმი, რომლის მიხედვითაც სამინისტროები დაგეგმვის პროცესს წარმართავენ. სამინისტროების უმრავლესობა იყენებს სპეციალურ სამუშაო ჯგუფებს, რომელთა მეშვეობითაც ხდება პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესის წარმართვა. აღნიშნული სამუშაო ჯგუფები აწარმოებენ მოსამზადებელ სამუშაოებს რათა წარმოაჩინონ პრობლემური სფეროები და საკითხები. ამ საკითხების დამუშავება და შეთანხმება შემდეგ ხდება სამინისტროს უმაღლეს მენეჯმენტთან (მინისტრებთან და მინისტრის მოადგილეებთან), რომელიც პროცესის შემდგომ წარმართვაზე იღებს გადაწყვეტილებას.

შემუშავების პროცესში სამინისტროების მხოლოდ მცირე ნაწილი (19-დან 3 სამინისტრო) ახდენს პრიორიტეტების და ამოცანების კლასიფიცირებას. აქედან გამომდინარე, პოლიტიკის დაგეგმვისას ხშირად გაურკვეველია კონკრეტული პრიორიტეტი გრძელვადიანია, საშუალოვადიანი თუ მოკლევადიანი. აღსანიშნავია ისიც, რომ სამინისტროების მიერ პოლიტიკის დაგეგმვისას არ ხდება პროცესის დროსთან თანხვედრა. სამინისტროებში არც ფორმალურად და არც პრაქტიკულად არ არის განსაზღვრული ვადები, რომელშიც სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავება უნდა მოხდეს.

სექტორული სტრატეგიების მომზადებისას, ასევე, არსებობს უწყებათაშორისი თანამშრომლობის მექანიზმები, რომელთა საშუალებითაც შესაძლებელია მულტი-სექტორული დარგებისა და საკითხების კოორდინაცია. მიუხედავად იმისა, რომ ამ მექანიზმს შესაბამისი საკანონმდებლო საფუძველი არ გააჩნია, პრაქტიკა აჩვენებს, რომ პოლიტიკის დაგეგმვის ტექნიკური ნაწილის კოორდინაციაში მისი გამოყენება შესაძლებელია. ეს ინსტრუმენტი ეფექტურია ერთმანეთთან დაკავშირებული დარგობრივი საკითხების განხილვისათვის და გადაფარვის თავიდან აცილებისათვის. აქედან გამომდინარე, არსებობს უწყებათაშორისი კომისიებისა და საბჭოების შექმნის პრაქტიკა, რომელიც მულტისექტორული და სექტორული სტრატეგიის შემუშავებას და კოორდინაციას უზრუნველყოფს. მიუხედავად ამისა, ხშირად დაგეგმვისა და განხორციელების ფაზაში სახეზეა არასისტემურობა და ურთიერთგადაფარვა. გარდა ამისა, არსებობს შემთხვევები, როდესაც იქმნება უწყებათაშორისი კომისია ან საბჭო სტრატეგიის შესამუშავებლად და მაინც ვერ ხერხდება დებულებით განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულება.

მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ ჩატარდა წინასწარი გამოკითხვა რათა გამოვლენილიყო სამინისტროების ინსტიტუციური შესაძლებლობები, რამდენად უზრუმველყოფს უწყებების ორგანიზაციული სტრუქტურა პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესის წარმართვას. გამოკითხვის თანახმად გამოვლინდა შემდეგი ზოგადი მაჩვენებლები:

- 19-დან 6 სამინისტროში არ არსებობს პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესზე პასუხიმგებელი დეპარტამენტი;
- დაგეგმვის პროცესში ყველა სამინისტროში ჩართულია სხვადასხვა დეპარტამენტები და საჯარო სამართლის იურიდიული პირები;
- სამინისტროების თითქმის აბსოლუტური უმრავლესობა (19-დან 18 სამინისტრო) იყენებს ექსპერტების, დონორების, არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების ტექნიკურ მხარდაჭერას;
- პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში მონაწილე პირთა რაოდენობრივი მაჩვენებელი არაერთგვაროვანია. 4 სამინისტროს საერთოდ არ გააჩნია ინფორმაცია თუ რამდენი ადამიანი მონაწილეობს დაგეგმვის პროცესში. 15-დან 13 სამინისტროში პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში 10-ზე მეტი ადამიანი მონაწილეობს, ხოლო ამ 13 სამინისტროდან 9 სამინისტროში პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში 20-ზე მეტი ადამიანია ჩაბმული.

2.5.2 თანამშრომელთა გადამზადება

გამოკითხვის მიზანს ასევე წარმოადგენდა გამოვლენილიყო რამდენად მიმდინარეობს სამინისტროებში იმ თანამშრომელთა მუდმივი ტრენინგი, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესზე. გამოკითხვის შედეგად გამოჩნდა, რომ 2013-2014 წლებში მსგავსი ტრენინგი 6 სამინისტროში ჩატარდა, ესენია: საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო, იუსტიციის სამინისტრო, ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტრო, ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო, შინაგან საქმეთა სამინისტრო, ფინანსთან სამინისტრო. ხოლო 19 სამინისტროდან მხოლოდ 7 სამინისტრო გეგმავს ამ მიმართულებით ტრენინგების დაგეგმვასა და განხორციელებას.

ამგვარი სურათი ცხადჰყოფს, რომ სამინისტროების არსებული ორგანიზაციული სტრუქტურა და ადამიანური რესურსები ვერ ქმნის საფუძველს, რომ ცენტრალურ უწყებებში გამართულად და ეფექტურად წარიმართოს პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესი.

დასკვნა

სამინისტროების ინსტიტუციური ანალიზის საფუძველზე გამოიკვეთა ორი ძირითადი პრობლემა:

1. ყველა სამინისტროს ორგანიზაციული სტრუქტურა ვერ უზრუნველყოფს პოლიტიკის დაგეგმვის განვითარებასა და კოორდინაციას;
2. არ ხორციელდება თანამშრომელთა სისტემური გადამზადება.

2.6 მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემები

სამთავრობო პოლიტიკის მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემები საქართველოში არის უკიდურესად სუსტი, ამის გამო ვერ ხერხდება დადგინდეს და შეფასდეს გამოიღო თუ არა კონკრეტული შედეგი ამ თუ იმ პოლიტიკამ რომელიმე სექტორში და თუ რამდენად იქნა მიღწეული პოლიტიკის მიზნები.

არსებული სისტემის მნიშვნელოვან ხარვეზს წარმოადგენს მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმების არ არსებობა. ყურადსაღებია ის ფაქტი, რომ არ ხდება სექტორული სტრატეგიების შეფასება და გაწერილი პრიორიტეტებისა და ამოცანების შესრულების მონიტორინგი. ეს პრობლემა ნაწილობრივ იმით არის გამოწვეული, რომ სექტორულ სტრატეგებზე არ არის მიბმული სავალდებულო სამოქმედო გეგმა, რომელიც დააწესებს შესრულების ინდიკატორებს. წინამდებარე სტრატეგიის შემუშავებისას შესწავლილ იქნა მთავრობის მიერ 2013-2014 წლებში დამტკიცებული 21 სტრატეგია, რომელთაგან მხოლოდ 9 მათგანშია მოცემული ინფორმაცია მონიტორინგისა და ანგარიშგების შესახებ.

საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციაში ფუნქციონირებს მონიტორინგისა და ანალიზის სამსახური, რომელიც ახორციელებს მთავრობის გადაწყვეტილებების შესრულების მონიტორინგს. თუმცა ამ სამსახურის მოვალეობაში არ შედის მთავრობის მიერ დამტკიცებული სტრატეგიების შესრულების მონიტორინგის განხორციელება.

შესაბამისად, არ ხდება პოლიტიკის დოკუმენტების წინასწარი შეფასება და არ მოქმედებს ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმები, არ ხორციელდება მონიტორინგის დაგეგმვა პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში და შესაბამისად ვერ ხერხდება იმის შეფასება თუ რა მიღწევები და რა შეცდომები მოჰყვა კონკრეტული პოლიტიკის განხორციელებას. ამრიგად პროცესი, რომლის მიზანიც არის ორგანიზაციული პროცესების უკეთ შესწავლა და მიღებული გაკვეთილების პოლიტიკის დაგეგმვის ახალ ციკლში გათვალისწინება სრულყოფილად არ ხორციელდება.

დაგეგმვის დოკუმენტების წინასწარი შეფასების ერთადერთ მექანიზმს წარმოადგენს დასამტკიცებლად წარდგენილი დოკუმენტების მთავრობის წევრების მიერ კომენტირება. კერძოდ, მუშაობს ელექტრონული სისტემა, რომლის საშუალებით ყოველი განსახილველი დოკუმენტი ეგზავნება სამინისტროებს, რომელთაც საშუალებას აქვს ელექტრონულ სისტემაშივე ატვირთოს საკუთარი კომენტარები/შენიშვნები წერილობითი სახით.

თუმცა, ხაზგასასმელია, რომ ყოველ სამინისტროს არ გააჩნია კომპეტენცია თითოეული დოკუმენტის შესაფასებლად; შესაბამისად ასეთ შემთხვევაში, სამინისტროები კომენტარს არ აკეთებენ. გარდა ამისა, არ არსებობს წინასწარ

დადგენილი კრიტერიუმები დაგეგმვის დოკუმენტების ხარისხის შესაფასებლად და ასევე არ არის გამოყოფილი რომელიმე სტრუქტურული ერთეული, რომელიც ამგვარ სამუშაოს შეასრულებდა.

აღსანიშნავია, რომ მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის ანალიზის, სტრატეგიული დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტის შექმნის მიზანს, SIGMA-ს რეკომენდაციების საფუძველზე, წარმოადგენდა, რომ დეპარტამენტს დაკისრებოდა მთავრობის საქმიანობის დაგეგმვისა და მონიტორინგის, და ხარისხის კონტროლის პასუხისმგებლობა.[3] ეს ფუნქცია, მხოლოდ ნაწილობრივ და სუტად ხორციელდება, რადგან დეპარტამენტს არ აქვს ფორმალური წვდომა მთავრობაზე წარდგენილ წინადადებებზე და შესაბამისად არც განიხილავს და აფასებს დასამტკიცებლად წარდგენილ პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტებს.

ცალკე საკითხად უნდა აღინიშნოს, რომ საკმაოდ სუსტია სამინისტროების მიერ დაინტერესებული მხარეებისა და ბენეფიციარების ჩართვის პრაქტიკა პოლიტიკის შემუშავების, განხორციელების, მონიტორინგისა და შეფასების პროცესში. რის გამოც დაინტერესებულ მხარეებსა და ბენეფიციარებს ხშირად არ ეძლევათ შესაძლებლობა, რომ მათი მოსაზრებები, ალტერნატიული ხედვები თუ შესაძლო გადაწყვეტის გზები ასახული იყოს ამა თუ იმ პოლიტიკის დოკუმენტში. რაც ქმნის რისკს იმასა, რომ სამინისტრომ ვერ უზრუნველყოს მოქალაქეებისათვის საჭირო სერვისების მიწოდება; გარდა ამისა, ამით საზოგადოებას არ ექმნება საშუალება, რომ პროცესის თანამონაწილე გახდეს.

დასკვნა

აღნიშნული თავის საფუძველზე გამოვლინდა შემდეგი ძირითადი პრობლემა:

1.სუსტია ანგარიშგების, მონიტორინგისა და შეფასების ადმინისტრაციული მექანიზმები, დოკუმენტების დიდი ნაწილი არ ითვალისწინებს თუ როგორ მოხდება ამა თუ იმ პოლიტიკის განხორციელების მონიტორინგი და შეფასება;

2. სუსტია პოლიტიკის პროცესში საზოგადოების ჩართვის პრაქტიკა.

[3] საქართველოს მთავრობის კანცელარიის სტრუქტურისა და ფუნქციების მიმოხილვა, OECD/SIGMA, 2013, (ხელნაწერი)

3. სტრატეგიის ამოცანები

პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმირებისათვის დაისახა შემდეგი ამოცანები:

1. საკანონმდებლო ბაზისა და მეთოდოლოგიური ჩარჩოს გაუმჯობესება პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტების მოსამზადებლად;
2. პოლიტიკის დაგეგმვის ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბება, რომელშიც განსაზღვრული იქნება დოკუმენტების ნუსხა, იერარქია, ურთიერთმიმართება და მომზადების წესი;
3. პოლიტიკის დაგეგმვასა და კანონმდებლობის შემუშავებას შორის კავშირის უზრუნველყოფა;
4. პოლიტიკის დაგეგმვასა და ბიუჯეტირების პროცესს შორის კავშირის უზრუნველყოფა;
5. სამინისტროების ინსტიტუციური შესაძლებლობების გაძლიერება;
6. შედეგზე ორიენტირებული მართვის, მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემების დანერგვა.

მომდევნო ქვეთავებში შემოთავაზებულია არსებული ამოცანების გადაჭრის ხედვა და გზები.

3.1 საკანონმდებლო ჩარჩოს გაუმჯობესება

აუცილებელია შემუშავდეს პოლიტიკის დაგეგმვის სამართლებრივი ჩარჩო. რეგულაცია ნათლად უნდა განსაზღვრავდეს დაგეგმვის დოკუმენტების სახეებს, იერარქისა და მათ ურთიერთკავშირს, ასევე, დოკუმენტების შემუშავების ვადებსა და განახლების პერიოდულობას. აგრეთვე, გაწერილი უნდა იყოს დოკუმენტის შექმნასა და მონიტორინგზე პასუხისმგებელი უწყება.

რეკომენდებულია შესაბამისი ცვლილებები შევიდეს „მთავრობის რეგლამენტში“. ალტერნატივის სახით ასევე შესაძლებელია მომზადდეს სრულიად ახალი საკანონმდებლო აქტი, რომელშიც ასახული იქნება დაგეგმვის დოკუმენტების სახეები და მათი მომზადების წესი.

3.2 დაგეგმვის დოკუმენტების ხარისხისათვის ერთიანი სისტემისა და მიდგომის ჩამოყალიბება

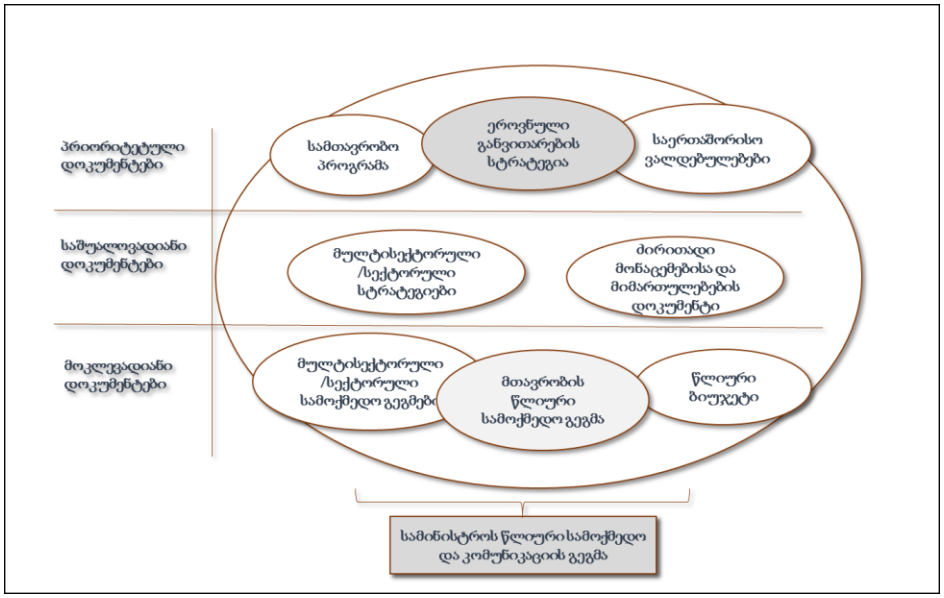
3.2.1 დოკუმენტების სახეები და მათი იერარქია

პოლიტიკის დაგეგმვისა და სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებისათვის განიხილება შემდეგი მოდელის მიღება: რეკომენდებულია ჯამში 8 ტიპის

სტრატეგიული დოკუმენტის შემუშავება, რომლებიც პოლიტიკის დაგეგმვის საერთო სისტემის ნაწილი იქნება. ეს დოკუმენტებია: 1. სამთავრობო პროგრამა, 2. ეროვნული განვითარების სტრატეგია 3. მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმა 4. ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი 5. სექტორის კონცეფცია 6.მულტისექტორული/სექტორული სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები, 7. სამინისტროს სამოქმედო და კომუნიკაციის გეგმა, 8. წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტი.

ზემოთჩამოთვლილი დოკუმენტებიდან 4 ტიპის დოკუმენტის შემუშავების პრაქტიკა უკვე არსებობს. ესენია: სამთავრობო პროგრამა, მთავრობის წლიური სამოქმედო გეგმა, წლიური ბიუჯეტი, ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი და სექტორული სტრატეგიები. ერთიან დაგეგმვის სისტემაში ყველა სტრატეგიული დოკუმენტი მნიშვნელოვნად არის დაკავშირებული ერთმანეთთან და ქმნის იერარქიას, რომელშიც გათვალისწინებულია როგორც გრძელვადიანი, ასევე, საშუალო და მოკლე ვადიანი დაგეგმვის ინსტრუმენტები.

სქემა № 1: შემოთავაზებული დაგეგმვის დოკუმენტების იერარქია



ქვემოთ მოცემულია დაგეგმვის სისტემაში ინტეგრირებული ახალი ტიპის დოკუმენტების მიზანი, სტრუქტურა და ინსტიტუციური ჩარჩო. რაც შეეხება, უკვე არსებულ დოკუმენტებს როგორებიცაა სამთავრობო პროგრამა, ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი, სახელმწიფო ბიუჯეტი მოცემულია მხოლოდ მცირე განმარტებები.

1) **სამთავრობო პროგრამა**

სამთავრობო პროგრამა არის საშუალო ვადიანი, ზოგადი და პოლიტიკური შინაარსის მქონე დაგეგმვის დოკუმენტი, რომელიც ახალი მთავრობის ფორმირებასთან ერთად წარედგინება საქართველოს პარლამენტს განსახილველად. მისი მიზანია ახლადფორმირებული მთავრობის მთავარი პრიორიტეტებისა და ამოცანების განსაზღვრა 4 წლის ვადით; როგორც წესი, ამ დოკუმენტში არ არის ჩადებული დასახული მიმართულებებისა და ამოცანების განხორციელების კონკრეტული მექანიზმები. კანონმდებლობით არ რეგულირდება სამთავრობო პროგრამის დოკუმენტის ფორმატი - მოცულობა, თუ რამდენად დეტალურად უნდა იყოს მოცემული ესა თუ ის მიმართულება თუ დაპირება.

ახალი დაგეგმვის სისტემა არ ითვალისწინებს რაიმე ფორმატის დაწესებას სამთავრობო პროგრამის შესამუშავებლად. ახალ პოლიტიკურ გუნდს ექნება სრული დისკრეცია შეიმუშაოს დოკუმენტი საკუთარი შეხედულებების შესაბამისად.

2) **ეროვნული განვითარების სტრატეგია**

მიზანი:

როგორც დაგეგმვის დოკუმენტების მიმოხილვიდან გამოიკვეთა, არ არსებობს დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყნის განვითარების ყოვლისმომცველ გრძელვადიან ხედვას. შესაბამისად, მიზანშეწონილია ეროვნული განვითარების სტრატეგიის შემუშავების დანერგვა. ეს იქნება გრძელვადიანი დოკუმენტი, რომელშიც წარმოდგენილი იქნება ქვეყნის განვითარება კონკრეტული მიზნებით, ამოცანებითა და შესრულების ინდიკატორებით.

ეროვნული განვითარების სტრატეგია დაგეგმვის იერარქიაში იქნება უმაღლესი კატეგორიის დოკუმენტი, რომელიც თავის მხრივ დაეფუძნება და უზრუნველყოფს ქვეყნის მიერ ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულებას. ეროვნული განვითარების სტრატეგია იქნება სახელმძღვანელო დოკუმენტი, რომლიდანაც უნდა გამომდინარეობდეს პოლიტიკის დაგეგმვის სხვა დოკუმენტები: სექტორული სტრატეგიები, ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი, სამოქმედო გეგმები და სახელმწიფო ბიუჯეტი.

ეროვნული განვითარების სტრატეგიის რეკომენდებული სტრუქტურა:

შესავალი - განმარტებული უნდა იყოს დოკუმენტის მოქმედების სფერო, ხანგრძლივობა და განახლების პერიოდულობა.

მეთოდოლოგია - შემუშავების პროცესის აღწერა (კვლევის რა მეთოდები იყო გამოყენებული; რომელი ორგანიზაციები/ჯგუფები იყო ჩართული სტრატეგიის განხილვაში და რა პოზიციები დაფიქსირდა შექმნის პროცესში);
მომავლის ხედვა - ეს ნაწილი მოკლედ უნდა აღწერდეს ქვეყნის არსებულ მდგომარეობას და ქვეყნისა და საზოგადოების განვითარების გრძელვადიან ხედვას. მომავლის ხედვა უნდა შემუშავდეს საჯარო კონსულტაციების საფუძველზე და უნდა ასახავდეს ფართო საზოგადოების საჭიროებებსა და მოლოდინებს.

მისაღწევი მიზნები - ეროვნული განვითარების სტრატეგიაში მოცემული უნდა იყოს მაქსიმუმ 3-5 მიზანი (მაგ. 1.ღია, თავისუფალი და განათლებული საზოგადოება 2. მზარდი & ინკლუზიური ეკონომიკა, 3. დემოკრატიული მმართველობა)

ამოცანები - მოცემული უნდა იყოს მიზნების მისაღწევი ამოცანები სექტორების მიხედვით. ამოცანები ლოგიკურად უნდა გამომდინარეობდეს მიზნებიდან და მათი განხორციელების შესაძლებლობა უნდა იყოს რეალისტური.

შესრულების ინდიკატორები - მოცემული უნდა იყოს წარმატების ინდიკატორები მაკროდონეზე, კერძოდ, საქართველოს ადგილი გლობალურ ინდექსებში, მაგ. Quality of Life Index, Happiness Index, Democracy Index, Global Competitiveness Index და სხვა.

განხორციელებისა და მართვის მექანიზმები - განმარტებული უნდა იყოს სტრატეგიის თითოეული კომპონენტის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი შესაბამისი უწყება.

მონიტორინგი, ანგარიშგება და შეფასება - მითითებული უნდა იყოს სტრატეგიის განხორციელების მონიტორინგსა და შეფასებაზე პასუხისმგებელი უწყება და ანგარიშგების პერიოდულობა.

საპროგნოზო ბიუჯეტი - გაანგარიშებული უნდა იყოს სტრატეგიის განხორციელების საპროგნოზო ბიუჯეტი და დაფინანსების წყაროები.

<u>ინსტიტუციური ჩარჩო</u>
დოკუმენტის შემუშავებას კოორდინაციას გაუწევს საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია. იგი შეიმუშავებს დოკუმენტის შედგენის მეთოდოლოგიას და

ამასთანავე უზრუნველყოფს საზოგადოების მაქსიმალურ ჩართულობას და ღიაობას დოკუმენტის შემუშავების პროცესში.

იმისათვის რომ ეროვნული განვითარების სტრატეგია საჯარო დოკუმენტი იყოს და შეიცავდეს ფართო სპექტრის დაინტერესებული მხარეების ინტერესებს და პრობლემატიკას, საჭიროა შემუშავების პროცესში აქტიური საინფორმაციო კამპანიებისა და ღია დისკუსიების მოწყობა ყველა შესაძლო პლატფორმის გამოყენებით.

კონსესუსის საფუძველზე შედგენილ ეროვნული განვითარების სტრატეგიას საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად.

ეროვნული განვითარების სტრატეგიის მომზადების მიზნით რეკომენდებულია მაღალი დონის საჯარო-პოლიტიკური საბჭოს ჩამოყალიბება. საბჭოს უნდა ხელმძღვანელობდეს მაღალი დონის პოლიტიკური პირი და მასში წარმოდგენილი უნდა იყოს ფართო საზოგადოება: არასამთავრობო სექტორი, აკადემიური წრეები, ბიზნეს სექტორი და მთავრობა. სასურველია საბჭო შედგებოდეს 15-20 წევრისაგან. საბჭოს მოვალეობები იქნება:

- სტრატეგიის შექმნის ინიცირება და მომზადების დაწყება;
- შესაბამისი საინფორმაციო ბაზის მომზადების კოორდინაცია;
- სტრატეგიის შემუშავების შუალედური შედეგების განხილვა;
- სტრატეგიის საბოლოო ვერსიის შემუშავება და პარლამენტში წარდგენა;
- სტრატეგიის განხორციელების ზედამხედველობა.

საჭიროების შემთხვევაში შესაძლებელია დამატებითი სამუშაო ჯგუფების შექმნა სტრატეგიაში განსაზღვრული 3-5 ამოცანის შესაბამისად. სამუშაო ჯგუფების შემადგენლობა უნდა იყოს საჯარო-პოლიტიკური საბჭოს მსგავსი, თუმცა სამუშაო ჯგუფის წევრებს უნდა ჰქონდეთ მეტი ტექნიკური ექსპერტიზა.

სქემა № 2: ეროვნული განვითარების სტრატეგიის შემუშავების საფეხურები

საფეხური	საფეხური 1: მონაცემების შეგროვება და სიტუაციის ანალიზი	საფეხური 2: საჯარო კონსულტაციები	საფეხური 3: სტრატეგიის შემუშავება	საფეხური 4: განხილვა და დამტკიცება
ქმედებები და მეთოდები	• კვლევა • პირველადი მონაცემების შეგროვება: - ანალიზი - სამუშაო შეხვედრები - ფოკუს ჯგუფები - სხვა	• საჯარო კონსულტაციები: - კონფერენციები - სამუშაო შეხვედრები - ფოკუს ჯგუფები - სხვა	• სტრატეგიის შემუშავება • საჯარო კონსულტაციების მეორე რაუნდი	• განხილვა და მთავრობის მიერ დამტკიცება • განხილვა და პარლამენტის მიერ დამტკიცება

3) მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმა

მიზანი

მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმის მიზანია მთავრობის პრიორიტეტებისა და ამოცანების, სამთავრობო პროგრამის, ეროვნული განვითარების სტრატეგიისა და საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების უზრუნველყოფა. ყოველწლიურ სამოქმედო გეგმაში ინტეგრირებული უნდა იყოს მთავრობის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის ყოველწლიური გეგმაც. ყოველ აქტივობას უნდა ახლდეს ინფორმაცია მყისიერი მოსალოდნელი შედეგების, განხორციელების ვადის, ბიუჯეტის, პასუხისმგებელი უწყებისა და პარტნიორი ორგანიზაციების შესახებ. გეგმის ფორმატი და მისი შევსების წესი დეტალურად არის განმარტებული მის სახელმძღვანელოში, რომელიც მზადდება ცალკე დოკუმენტად.

<u>ინსტიტუციური ჩარჩო</u>

გეგმის მომზადებას უზრუნველყოფს საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია. ყოველწლიურად ადმინისტრაცია აზუსტებს მთავრობის პრიორიტეტებსა და ამოცანებს, და უგზავნის სამინისტროებს, რომლებიც წარმოადგენენ მომდევნო წლის აქტივობებს განსაზღვრული პრიორიტეტებისა და ამოცანების შესაბამისად. გეგმას განიხილავს და ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა. გეგმის შესრულების მონიტორინგს ყოველკვარტლურად ახორციელებს მთავრობის ადმინისტრაცია.

4) ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი

ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების შესახებ, ასევე ინფორმაციას საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების განვითარების ძირითადი მიმართულებების შესახებ. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი შეიცავს ინფორმაციას გასული, მიმდინარე, და დასაგეგმი შემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის. დაგეგმვის შემოთავაზებული სისტემის მიხედვით, ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტი მნიშვნელოვანწილად დაკავშირებულია როგორც სამთავრობო პროგრამასთან ასევე სექტორულ სტრატეგიებთან. ამ დოკუმენტის შემუშავების სტრატეგია გაწერილია როგორც მთავრობის რეგლამენტით ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონით. აღნიშნული დოკუმენტის მომზადების წესი რეგულირდება კანონმდებლობით. დაგეგმვის ახალი სისტემა ამ ეტაპზე არ ითვალისწინებს რაიმე ცვლილებების შეტანას ამ დოკუმენტის ფორმატში.

5) კონცეფცია

მიზანი

კონცეფცია არის დაგეგმვის სისტემის შუალედური რგოლი და მიზნად ისახავს რესურსების დაზოგვას, რათა არ მოხდეს ისეთი პოლიტიკის შემუშავება, რომლის საჭიროება არ არსებობს ან არ შეესაბამება მთავრობის პრიორიტეტებსა და ამოცანებს. კონცეფცია არის ზოგადი ხასიათის დოკუმენტი, რომელშიც განხილულია სტრატეგიის შემუშავების საჭიროება.

სტრუქტურა

კონცეფცია სტრატეგიისაგან განსხვავებით არის მცირე ფორმატის დოკუმენტი, რომელიც მოიცავს პრობლემების იდენტიფიკაციას და მათი გადაჭრის შესაძლო გზებს. კონცეფცია არ შეიცავს ისეთ კომპონენტებს, როგორებიცაა არსებული სიტუაციის დეტალური ანალიზი, შესრულების ინდიკატორები, რისკების შეფასება და სხვა. მიუხედავად მცირე მოცულობისა, კონცეფციის სტრუქტურა შედგება შემდეგი კომპონენტებისგან: შესავალი, არსებული სიტუაციის მიმოხილვა, სტრატეგიაში განსახორციელებელი მიმართულებების მიმოხილვა, განხორციელების ზოგადი გზები და სავარაუდო მოსალოდნელი შედეგები. კონცეფცია ასევე უნდა შეიცავდეს ბენეფიციარების და სამიზნე ჯგუფების მიმოხილვას და სტრატეგიის

განხორციელების ვადებს. კონცეფციის დოკუმენტი არ უნდა აღემატებოდეს 5-6 გვერდს.

<u>ინსტიტუციური ჩარჩო</u>

კონცეფციას ამუშავებს შესაბამისი სამინისტრო ან უწყებათაშორისი საბჭო და წარუდგენს მთავრობის ადმინისტრაციას განსახილველად. მთავრობის მიერ კონცეფციის დამტკიცების შემთხვევაში, შესაბამისი სამინისტრო იწყებს მულტისექტორული ან სექტორული სტრატეგიის შემუშავებას.

6) **მულტისექტორული/სექტორული სტრატეგია**

მიზანი

სტრატეგია უნდა ემსახურებოდეს ცალკეული სფეროების განვითარებას და საზოგადოებისათვის სერვისებისა და პროდუქტების მიწოდების გაუმჯობესებას. სტრატეგიაში უნდა აისახებოდეს ის მიმართულებები, რომლებიც სამთავრობო პროგრამასა და ეროვნული განვითარების სტრატეგიაშია გაწერილი და ამასთანავე უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას, რომ სტრატეგიის განხორციელება გაგრძელდეს მთავრობის პროგრამის შეცვლის შემდგომაც. თითოეული სტრატეგიის ხანგრძლივობა უნდა განისაზღვროს მასში დასახული ამოცანების სპეციფიკიდან გამომდინარე. რეკომენდებულია მულტისექტორული და სექტორული სტრატეგიების შემუშავება 4-7 წლიანი პერიოდით.

სტრატეგიის რეკომენდებული სტრუქტურა:

შესავალი - უნდა მოიცავდეს სტრატეგიის შემუშავების მიზნობრიობას და დოკუმენტის მოკლე მიმოხილვას. ამავე ნაწილში განმარტებული უნდა იყოს დოკუმენტის შედგენისას გამოყენებული მეთოდოლოგია. მითითებული უნდა იყოს სტრატეგიის კავშირი სხვა სტრატეგიულ დოკუმენტებთან, რომელიც თემატურად არის მასთან დაკავშირებული. ასევე, აღწერილი უნდა იყოს უწყებათაშორისი თუ საჯარო კონსულტაციების ფორმატი და რამდენად აისახა კონსულტაციების შედეგები კონკრეტულ დოკუმენტში.

არსებული სიტუაციის ანალიზი - უნდა შედგებოდეს ხარისხობრივი და რაოდენობრივი კვლევის შედეგებისგან. სიტუაციის ანალიზი უნდა შეიცავდეს სტრატეგიის შემუშავების მომენტისთვის არსებულ ვითარებას, რომელიც ეფუძნება კონკრეტულ რაოდენობრივ ან ხარისხობრივ მაჩვენებლებს.

არსებული სიტუაციის ანალიზი უნდა ადგენდეს ვინ არიან სტრატეგიით დაინტერესებული მხარეები და, ასევე, უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას სტრატეგიის ბენეფიციარების/სამიზნე ჯგუფების შესახებ.

სიტუაციის ანალიზის აუცილებელ კომპონენტს წარმოადგენს შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩოს ანალიზი, რომელიც უნდა შეიცავდეს სტრატეგიის შემუშავების დროისათვის არსებული ნორმატიული ბაზის ანალიზს. საკანონმდებლო ჩარჩოს ანალიზისას, ასევე, მოცემული უნდა იყოს კონკრეტულ სფეროში საქართველოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების აღწერა.

მთავარი გამოწვევები/პრობლემები - შეიცავს იმ გამოწვევების აღწერას რომელიც სიტუაციის ანალიზის შედეგად გამოვლინდა. მთავარი გამოწვევების/პრობლემების ნაწილი უნდა შედგებოდეს კონკრეტული სფეროს ანალიზისას გამოვლენილი მსხვილი და მნიშვნელოვანი პრობლემებისგან. სტრატეგიაში მოცემული უნდა იყოს ის გამოწვევები და პრობლემები, რომელთა გადაჭრასაც აღნიშნული დოკუმენტი ისახავს მიზნად.

ამოცანები - უნდა ითვალისწინებდეს სიტუაციის ანალიზის შედეგად გამოვლენილ ყველაზე მსხვილ ამოცანებს. სექტორული სტრატეგიის ამოცანები აგებული უნდა იყოს იმავე დოკუმენტში განსაზღვრული გამოწვევებისა და პრობლემების საფუძველზე. აღწერილი უნდა იყოს საჭიროა თუ არა საკანონმდებლო ცვლილებების გატარება კონკრეტული ამოცანების შესასრულებლად; მითითებული უნდა იყოს ცვლილებების შინაარსი და კონკრეტულად რომელ საკანონმდებლო აქტებში უნდა მოხდეს მათი ასახვა. ასევე, განმარტებული და დასაბუთებული უნდა იყოს ცვლილებების საჭიროება. ამასთანავე, მითითებული უნდა იყოს საჭირო ადმინისტრაციული ცვლილებები თითოეულ ამოცანასთან მიმართებაში.

შესრულების ინდიკატორები (მყისიერი შედეგები/საბოლოო შედეგები) - ინდიკატორების ნაწილი შეიცავს რაოდენობრივ და ხარისხობრივ მაჩვენებლებს, რომლებიც ასახავენ აქტივობის ინტერვენციით გამოწვეული ცვლილებების შედეგებს.
რაოდენობრივი ინდიკატორი გამოიხატება რიცხვებით, პროცენტებითა და შეფარდებებით, ხოლო ხარისრობრივი ინდიკატორი იზომება დაკმაყოფილების დონით და კონკრეტული საკითხის აღქმაში ცვლილებით.

სტრატეგიის განხორციელების საპროგნოზო ღირებულება - მოცემული უნდა იყოს ფინანსური გაანგარიშება, თუ სავარაუდოდ რა დაჯდება კონკრეტული პოლიტიკის განხორციელება; გათვალისწინებული უნდა იყოს მოსალოდნელი ინფლაცია და სხვა ზეგავლენის მომხდენი ფაქტორები; ამდენად, მითითებული უნდა იყო პოლიტიკის განხორციელების მიახლოებითი ღირებულება.

განხორციელებისა და მართვის მექანიზმები - მითითებული უნდა იყოს სტრატეგიის თითოეული კომპონენტის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი შესაბამისი უწყება.

რისკების შეფასება - მოცემული უნდა იყოს სტრატეგიის განხორციელების პროცესში ან მის შედეგად წარმოქმნილი შესაძლო რისკები (პოლიტიკური, ეკონომიკური, ფინანსური, სოციალური, ეკოლოგიური).

ანგარიშგება, მონიტორინგი და შეფასება - მითითებული უნდა იყოს ანგარიშგების პერიოდულობა; მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმები.

სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმა (გაწერილი 1-2 წლიან პერიოდზე) - სამოქმედო გეგმა არის სტრატეგიის განახლებადი ნაწილი, რომელშიც მოცემულია სტრატეგიის შესრულების კონკრეტული მექანიზმები. სამოქმედო გეგმაში მითითებული უნდა იყოს სტრატეგიის დოკუმენტში განსაზღვრული ამოცანები და შესაბამისად მათგან უნდა გამომდინარეობდეს აქტივობები. სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმაში უნდა შედიოდეს შემდეგი კომპონენტები:

- სტრატეგიაში გაცხადებული ამოცანების შესასრულებელი კონკრეტული აქტივობა
- მოსალოდნელი შედეგები
- პასუხისმგებელი უწყება
- პარტნიორი ორგანიზაცია
- განხორციელების ვადები
- საპროგნოზო ბიუჯეტი
- დაფინანსების წყარო

ამოცანა	აქტივობა	მოსალოდნელი შედეგი	პასუხისმგებელი უწყება	პარტნიორი ორგანიზაცია	ვადა	საპროგნოზო ბიუჯეტი	დაფინანსების წყარო
1.	1.1						
	1.2						
	1.3						
	1.4						

ამასთანავე უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს, რომ აქტივობებისათვის განსაზღვრული ბიუჯეტი ასახულია როგორც „ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების“ დოკუმენტში, ასევე ყოველწლიურ სახელმწიფო ბიუჯეტში.

ინსტიტუციური ჩარჩო

მულტისექტორული/სექტორული სტრატეგია შესაძლოა შემუშავდეს როგორც ცალკეული სამინისტროს ისე უწყებათაშორისი საბჭოს მიერ. სექტორის განვითარების სტრატეგია წარედგინება საქართველოს მთავრობას დასამტკიცებლად.

7) **სამინისტროს სამოქმედო და კომუნიკაციის გეგმა**

მიზანი:

ამ დოკუმენტის მიზანია სამინისტროების ეფექტურობის გაზრდა და შედეგზე ორიენტირებული მართვის სისტემის დანერგვა. სამინისტროების სამოქმედო და კომუნიკაციის გეგმა ზემოთ მოყვანილი იერარქიის ყველაზე ქვედა რგოლია. იგი სამთავრობო პროგრამის, ეროვნული განვითარების სტრატეგიის, მულტისექტორული/სექტორული სტრატეგიების, ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტებში მოცემული ამოცანებისა და მიმართულებების განხორციელების ყველაზე დეტალური გეგმა იქნება. შესაბამისად, დაგეგმვის ეს დოკუმენტი იქნება მოკლევადიანი და შედგება ყოველწლიურად. სამოქმედო და კომუნიკაციის გეგმა, ასევე, კავშირში უნდა იყოს ყოველწლიურ ბიუჯეტთან.

სამინისტროს წლიური სამოქმედო და კომუნიკაციის გეგმის რეკომენდებული სტრუქტურა:

შესავალი - უნდა მოიცავდეს სამინისტროს სექტორის და მისი სამოქმედო გეგმის ზოგად აღწერილობას. შესავალი ასევე უნდა მოიცავდეს სამინისტროს წლიური სამოქმედო გეგმის პრიორიტეტებს და მათ კავშირს სტრატეგიულ დოკუმენტებთან.

ამოცანები - სამინისტროს წლიური სამოქმედო გეგმის ამოცანები უნდა განისაზღვროს სამთავრობო პროგრამის, სექტორული სტრატეგიების, ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის და საერთაშორისო ვალდებულებების ანალიზის საფუძველზე.

აქტივობები და კოორდინაციის სტრუქტურა (დეპარტამენტები/სსიპ-ები) - უნდა მოიცავდეს სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანების შესრულების კონკრეტულ ღონისძიებებს და მათზე პასუხისმგებელ სტრუქტურულ ერთეულებს.

განხორციელების ვადები - აქტივობის დაწყებისა და დამთავრების ვადები.

ბენეფიციარები/სამიზნე ჯგუფები - უნდა შეიცავდეს იმ პოპულაციის ჩამონათვალსა (სქესი, ასაკი, რაოდენობა) და ანალიზს, რომლებიც კონკრეტული ღონისძიებების ადრესატები არიან.

მყისიერი შედეგების ინდიკატორები - ინდიკატორების ნაწილი შეიცავს რაოდენობრივ და ხარისხობრივ მაჩვენებლებს, რომლებიც ასახავენ აქტივობის ინტერვენციით გამოწვეული ცვლილებების შედეგებს. რაოდენობრივი ინდიკატორი გამოიხატება რიცხვებით, პროცენტებითა და შეფარდებებით, ხოლო ხარისხობრივი ინდიკატორი იზომება დაკმაყოფილების დონით და კონკრეტული საკითხის აღქმაში ცვლილებით.

კომუნიკაციის სამიზნე ჯგუფები - უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას ბენეფიციარებისა და დაინტერესებული მხარეების შესახებ.

კომუნიკაციის აქტივობები და საშუალებები - უნდა შეიცავდეს კომუნიკაციის იმ მედიუმების ჩამონათვალს, რომელთა საშუალებითაც მოხდება სამიზნე ჯგუფების ინფორმირება და მათთან კომუნიკაცია.

ბიუჯეტი: მოცემული უნდა იყოს თითოეული აქტივობისათვის საჭირო თანხა, რომელთათვის გამოყოფილია სახელმწიფო ასიგნებები. ასეთის არარსებობის შემთხვევაში მითითებული უნდა იყოს განსაზღვრულია თუ არა კონკრეტული დონორის დახმარება.

<u>ინსტიტუციური ჩარჩო</u>

სამინისტროს წლიური სამოქმედო და კომუნიკაციის გეგმა დგება სამინისტროს მიერ და მტკიცდება მინისტრის ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის საფუძველზე ყოველი წლის დეკემბრის თვეში.

8) **ყოველწლიური ბიუჯეტი**

ყოველწლიური ბიუჯეტი მჭიდროდ არის დაკავშირებული ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტთან და მის საფუძველზე დგება. ყოველწლიური ბიუჯეტის შედგენის ფორმა, პროცედურები და ვადები დეტალურად არის გაწერილი საბიუჯეტო კოდექსში.

<u>დასასრულს, ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ აუცილებელია შემუშავდეს მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელოები სამინისტროებისათვის, რომელშიც აღწერილი იქნება პოლიტიკის დაგეგმვის თითოეული ეტაპი - ანალიზი, დაგეგმვა, განხორციელება, მონიტორინგი და შეფასება, და დაგეგმვის დოკუმენტების სახეები და მათი შემუშავების მეთოდები.</u>

3.3 პოლიტიკის დაგეგმვასა და კანონმდებლობის შემუშავებას შორის კავშირის უზრუნველყოფა

აუცილებელია ცალკეული დარგის პოლიტიკის შემუშავებისას შესწავლილ იქნას კონკრეტულ სფეროში მოქმედი კანონმდებლობა, მოხდეს იდენტიფიცირება იმ კანონებისა, რომლებშიც საჭიროა ცვლილებების ინიცირება, ასევე მოხდეს კანონით გამოწვეული შედეგების პროგნოზირება.

აუცილებელია დაინერგოს საკანონმდებლო ზეგავლენის შეფასების სისტემა, რათა მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი შესაძლო ნეგატიური გავლენა მოქალაქეებზე, ბიზნესზე, ვაჭრობასა და ინვესტიციებზე და პოლიტიკის შემუშავება პასუხობდეს ტექნოლოგიურ ცვლილებებსა და საერთაშორისო ბაზრის შესაძლებლობებს. საკანონმდებლო ზეგავლენის შეფასება უნდა გახდეს პოლიტიკის შემუშავებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის შემადგენელი კომპონენტი. ასევე, მნიშვნელოვანია შემუშავდეს სახელმძღვანელო თუ როგორ უნდა მოხდეს საკანონმდებლო ზეგავლენის შეფასება.

კანონშემოქმედებით საქმიანობასთან დაკავშირებით, რომელშიც განმარტებული იქნება როგორც კანონის სავალდებულო სტრუქტურა ასევე შესაბამისი პროცედურები.

3.4 პრიორიტეტების განსაზღვრის, პოლიტიკის დაგეგმვასა და ბიუჯეტირების პროცესს შორის კავშირის უზრუნველყოფა

სასურველია მთავრობის დადგენილებით საკანონმდებლო რეგულირების ფარგლებში მოექცეს პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტების შემუშავების ფინანსური მახასიათებლები:

- გახდეს სავალდებულო სტრატეგიების განსახორციელებლად სამოქმედო გეგმის აქტივობებისათვის საჭირო ფინანსების გაწერა;
- შეიქმნას შესაბამისი მეთოდოლოგია;
- ხდებოდეს სტრატეგიის განხორციელების სრული ღირებულების გამოთვლა განხორციელების სამოქმედო გეგმის აქტივობების საერთო ბიუჯეტის დაანგარიშებით დაგეგმვის დოკუმენტის სრული პერიოდის გათვალისწინებით.

აღნიშნული პრობლემა გარკვეულწილად უნდა დარეგულირდეს საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2014-2017-ის განხორციელების საშუალებით, რომლის ბოლო რედაქციაც 2014 წლის აპრილში შეიმუშავა საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ.

პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის პარალელურად, პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტებსა და ბიუჯეტირებას შორის კავშირი კიდევ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს. შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში პროგრამებს შორის დაფინანსების გადანაწილება ეფუძნება როგორც გეგმით განსაზღვრული სამიზნე ინდიკატორების მნიშვნელობას, ასევე ხარჯ-სარგებლიანობის მეთოდოლოგიით დამუშავებულ მონაცემებს. პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვის პარალელურად აუცილებელია მოქმედი პროგრამების პრიორიტეტიზაცია.

მინიმუმამდე უნდა დავიდეს დაუგეგმავი აქტივობების განხორციელების სივრცე. საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე ცხადი უნდა იყოს მოქმედი სტრატეგიების განსახორციელებლად დაგეგმილი აქტივობების დაფინანსების ოდენობა და წყარო.

მნიშვნელოვანია პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტების კალენდრის სინქრონიზაცია და მათი შესაბამისობა ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტსა და წლიურ ბიუჯეტთან. ასევე, აუცილებელია სტრატეგიებში იმ პროგრამების ჩამონათვალის გათვალისწინებაც, რომელიც უკვე მიმდინარეობს სხვადასხვა სამინისტროებსა თუ სახელმწიფო მინისტრის აპარატებში.

3.5 სამინისტროებში პოლიტიკის ანალიზისა და დაგეგმვის გაუმჯობესების მიზნით ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარება

პოლიტიკის დაგეგმვის რეფორმის ეფექტური განხორციელების მიზნით აუცილებელია სამინისტროებში მკაფიოდ იყოს გაწერილი პოლიტიკის პროცესზე პასუხისმგებელი თანამშრომელთა ამოცანები და უფლება-მოვალეობები. მართალია, ამ ეტაპზე ყველა სამინისტროში არ არსებობს პოლიტიკის დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი დეპარტამენტი, არ არის აუცილებელი დამატებითი სტრუქტურული ერთეულების შექმნა და ამით ბიუროკრატიის გაზრდა. არამედ მნიშვნელოვანია, რომ ისეთ სამინისტროებში, სადაც შესაძლოა ნათლად არ ჩანს ვინ აგებს პასუხს ამ მიმართულებით, ეს ფუნქცია-მოვალეობები გამოიკვეთოს.

ამასთანავე, გასათვალისწინებელია, რომ საჯარო სამსახურის ბიურო 2015 წლის მანძილზე განახორციელებს სამინისტროების ფუნქციურ ანალიზს, რომლის საფუძველზეც მომზადდება რეკომენდაციები ინსტიტუციური მოწყობის გაუმჯობესებისათვის. შესაბამისად, რეკომენდებულია რომ სამინისტროებმა ამ ეტაპზე თავი შეიკავონ რეორგანიზაციისაგან და ნებისმიერი სტრუქტურული ცვლილება დაეყრდნოს ზემოთაღნიშნული ფუნქციური ანალიზის შედეგებს.

სამინისტროების შესაძლებლობების განვითარების მიზნით აუცილებელია დაიგეგმოს და განხორციელდეს ტრენინგების ციკლი ყველა სახელმწიფო უწყებისათვის. ტრენინგის მოდულები უნდა მოიცავდეს პოლიტიკის დაგეგმვის ყველა ეტაპს, დაგეგმვის დოკუმენტების შემუშავების მეთოდოლოგიას და პროცესის წარმართვის ინსტრუმენტებს.

3.6 ყოვლისმომცველი მართვის, მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემების დანერგვა

3.6.1 მონიტორინგი

არსებული პრობლემებიდან გამომდინარე მონიტორინგისა და შეფასების სისტემების დანერგვა და მათი გახორციელება წარმოადგენს პოლიტიკის დაგეგმვის სტრატეგიის ერთ-ერთ პრიორიტეტს.

პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ მონიტორინგი რამდენიმე საფეხურიანი პროცესი უნდა იყოს და მისი დაგეგმვა პოლიტიკის დაგეგმვასთან ერთად უნდა მოხდეს.

სქემა 3: მონიტორინგის პროცესის საფეხურები

მონაცემთა ანალიზის შედეგებზე დაყრდნობით, უნდა შედგეს მონიტორინგის ანგარიში, რომელმაც სამუშაოს შესრულების დონე უნდა აღწეროს დროის გარკვეულ მონაკვეთში პრიორიტეტებთან, მიზნებთან ან საქმიანობასთან მიმართებაში.

გრძელვადიანი და მოკლევადიანი დოკუმენტების (მაგ.: ქვეყნის მასშტაბის დოკუმენტები ან სექტორული სტრატეგიები) შესრულების შედეგად განხორციელებულ ცვლილებებზე დაკვირვება უნდა მოხდეს ყოველწლიურად. მოკლევადიანი დოკუმენტების (წლიური სამუშაო გეგმა, სამოქმედო გეგმა) მონიტორინგი უნდა განხორციელდეს კვარტალურად ან წელიწადში ორჯერ. შიდა დოკუმენტების (სამინისტროს გეგმა, განყოფილებების გეგმები და ინდივიდუალური გეგმები) მონიტორინგი და ანგარიშგება კი ყოველთვიურად უნდა განხორციელდეს. სტრატეგიის განხორციელების პროცესში უნდა განისაზღვროს თითოეული დაგეგმვის დოკუმენტის ანგარიშგებისა და მონიტორინგის მექანიზმები.

ასევე აუცილებელია მონიტორინგის მიზნით დაინერგოს ახალი ელექტრონული სისტემები, რამაც უნდა უზრუნველყოს მთავრობის საქმიანობის ეფექტური წარმართვა და, ამასთანავე ხელი შეუწყოს, რომ მთავრობის მუშაობა გახდეს უფრო გამჭირვალე და ანგარიშვალდებული საზოგადოების წინაშე და დაფუძნებული იყოს თანამონაწილეობის პრინციპზე.

3.6.2 ხარისხის კონტროლის უზრუნველყოფა და შეფასება

აუცილებელია პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტების შეფასების კრიტერიუმების წინასწარი დადგენა, რაც უფრო ეფექტურს გახდის პოლიტიკის პროცესის წარმართვას და ამასთანავე, ხელს შეუწყობს მთავრობას გადაწყვეტილების მიღებისას.

რეკომენდებულია პოლიტიკის დოკუმენტების შეფასება შემდეგი კრიტერიუმების მიხედვით:

A. შესაბამისობა პოლიტიკურ დღის წესრიგთან:

1) რამდენად შეესაბამება პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტი სტრატეგიულ ჩარჩოს? გათვალისწინებულია თუ არა ის ვალდებულებები, რომელთაც ითვალისწინებს ქვეყნის განვითარების სტრატეგია, სამთავრობო პროგრამა,

მთავრობის ყოველწლიური გეგმა, მთავრობის პრიორიტეტები, საერთაშორისო ვალდებულებები, ასოცირების შესახებ შეთანხმება და ევროკავშირში ინტეგრაციის სხვა დოკუმენტები?

2) საჭიროა თუ არა დამატებითი საკითხების შეტანა?

B. შესაბამისობა დოკუმენტების ხარისხის მოთხოვნასთან:

3) მისდევს თუ არა დოკუმენტი შემოთავაზებულ სტრუქტურას?
4) შესრულებულია თუ არა სიტუაციის ანალიზი? მოცემულია თუ არა შესაბამისი მტკიცებულებები პრობლემების განსაზღვრისას?
5) პასუხობს თუ არა ამოცანები დოკუმენტში მოცემულ პრობლემებს? გამოყენებულია თუ არა SMART ინდიკატორები?
6) დოკუმენტის შემუშავებისას გათვალისწინებულ იქნა თუ არა დაგეგმვის ყველა ინსტრუმენტი? არსებობს თუ არა პოლიტიკის სხვა ინსტრუმენტები, რომლებიც უკეთესად გადაჭრიდნენ არსებულ პრობლემებს?
7) მკაფიოდ არის თუ არა ჩამოყალიბებული მთლიანად სტრატეგია (შემოთავაზებული ინსტრუმენტები, რეფორმები, აქტივობები)? საჭიროა თუ არა დამატებითი გზებისა და საშუალებების გამოყენება?
8) მოცემულია თუ არა შესრულების ინდიკატორები? განსაზღვრულია თუ არა სამიზნე სფეროები? რეალისტურია თუ არა მისაღწევი მიზნები?
9) დაგეგმილია თუ არა შესაბამისი აქტივობები პოლიტიკის განსახორციელებლად/ რამდენად რეალისტურია ისინი? პასუხობენ თუ არა არსებულ პრობლემებს?
10) რამდენად რეალისტურია ფინანსური რესურსების შეფასება და დაფინანსება? თუ არსებობს რისკი პოლიტიკის განხორციელებისათვის?
11) არის თუ არა მკაფიოდ გაწერილი შესაბამისი განმახორციელებელი უწყებების როლი და ფუნქციები?
12) პოლიტიკის მასშტაბიდან და სირთულიდან გამომდინარე საჭიროა თუ არა საკოორდინაციო საბჭოს შექმნა?
13) მოცემულია თუ არა მკაფიო კრიტერიუმები მონიტორინგისა და ანგარიშგებისათვის? დოკუმენტის მოცულობისა და ვადების გათვალისწინებით შესაბამისია თუ არა ანგარიშგების პერიოდულობა?
14) განსაზღვრულია თუ არა შეფასების ჩატარება?

C.	**საჯარო კონსულტაციები:**

15) გაიმართა თუ არა საჯარო განხილვები? გათვალისწინებულია თუ არა კონსულტაციის შედეგები?
16) ჩართულები იყვნენ თუ არა შესაბამისი დაინტერესებული მხარეები?

D.	**ინსტიტუციური ჩარჩო:**

17) ცხადია თუ არა პოლიტიკური გუნდისათვის რის მიღწევაა დაგეგმილი, როგორ და როდის განხორციელდება?
18) განსაზღვრულია თუ არა ლიდერი ორგანიზაცია?
19) შედგა თუ არა შესაბამისი კომუნიკაცია სტრატეგიის განხორციელებაში ჩართულ ორგანიზაციებთან?
20) გათვალისწინებული იქნა თუ არა უწყებათაშორისი კონსულტაციების შედეგები?

3.6.2.1 ex-post შეფასება

სტრატეგიების და პროგრამების შესრულების გაზომვის პროცესში მნიშვნელოვანია დავაკვირდეთ პოლიტიკის სხვადასხვა მახასიათებლებს – ხარისხს, რაოდენობას, დროულობას, ეფექტურობას და სამართლიანობას. შესაბამისად, საჭიროა შევარჩიოთ ინდიკატორების სწორი კომბინაცია, რომელიც ასახავს ზემოაღნიშნულ მახასიათებლებს:

- **ხარისხის** ინდიკატორი ზომავს შესაფასებელი ერთეულის ხარისხს წინასწარ განსაზღვრულ სტანდარტთან მიმართებაში. ამგვარი სტანდარტები უნდა ასახავდნენ გავლენის მიმღებ მხარეთა საჭიროებებს და მოლოდინებს ეფექტურობის და ეფექტიანობის ბალანსის დაცვით.
- **რაოდენობის** ინდიკატორები ეხება პროცესის შედეგად მიღებული კომპონენტების რიცხვს ან მოცულობას.
- **ვადების** ინდიკატორები აფასებენ მომსახურების მიწოდების დროულობას.
- **ეფექტურობის** ინდიკატორები აფასებენ მიწოდებული მომსახურების ან შეძენილი პროდუქციის წარმოების პროცესის მომგებიანობას.
- **სამართლიანობის** ინდიკატორები განსაზღვრავენ რამდენად სამართლიანად და მიუკერძოებლად ხდება მომსახურების მიწოდება დემოგრაფიული ჯგუფების, სქესის, რეგიონის, საქალაქო თუ სასოფლო განსახლების მიხედვით.

სამინისტროებმა, ასევე, შეიძლება გამოიყენონ საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგად ჩამოყალიბებული შეფასების ინდიკატორები. ასეთი ინდიკატორები არ

უნდა ანაცვლებდნენ ინდიკატორების ზემოაღნიშნულ კატეგორიებს, არამედ უნდა ავსებდნენ მათ. თუ დაწესებულება იყენებს ასეთ საზოგადოებრივ გამოკითხვებს, მნიშვნელოვანია მათი პროფესიონალურად შემუშავება. პოლიტიკის განზომილებებისა და ინდიკატორების მაგალითები მოყვანილია ქვემოთ.

სქემა № 4: პოლიტიკის მახასიათებლების ასახვა შესრულების შეფასების ინდიკატორებში

ხარისხი	• დედათა პროცენტული მაჩვენებელი, რომელმაც მიიღო მშობიარობამდელი ზრუნვა ფეხმძიმობის 12 კვირამდე • 35 წელს გადაცილებული პაციენტების რაოდენობა, რომელთაც ჩატარებული აქვთ ქოლესტერინის შემოწმება. • გადამუშავებული ნარჩენების მოცულობა ნარჩენების მთლიანი მოცულობიდან (პროცენტი)
რაოდენობა	• სოფლის მეურნეობის მხარდაჭერის პროგრამით მოსარგებლე ფერმერების რაოდენობა • აშენებული საკლასო ოთახების რაოდენობა • ბავშვების რაოდენობა, რომელსაც ჩაუტარდათ ვაქცინაცია
ვადები	• სტაჟიორთა პროცენტული მაჩვენებელი, რომელიც სამუშაოს 6 თვეზე მეტ ხანს ინარჩუნებენ • სავიზო განაცხადების რაოდენობა, რომელთა განხილვა მოხდა 21 დღის ფარგლებში • პაციენტთა რაოდენობა, რომელიც ელოდება რადიოთერაპიას ან ქიმიოთერაპიას 4 კვირაზე ნაკლები პერიოდის განმავლობაში
ეფექტურობა	• თითოეული ვაქცინაციის ფასი • სავიზო განაცხადების განხილვის საშუალო დრო • ოჯახზე მიწოდებული ყოველი ლიტრი წყლის ხარჯი
სამართლიანობა	• პირველკლასელი გოგონების რაოდენობის შედარება ბიჭების რაოდენობასთან • სიღარიბის დონე ქალაქისა და სოფლის ტიპის დასახლებებში • სასმელი წყლის ხელმისაწვდომობა ქალაქისა და სოფლის ტიპის დასახლებებში

3.6.3 ინსტიტუციური ჩარჩო

მთავრობის საქმიანობის დაგეგმვისა და მონიტორინგის ეფექტურად განხორციელებისთვის საჭიროა მთავრობის ადმინისტრაციაში არსებულმა პოლიტიკის ანალიზის, დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტმა შეასრულოს ხარისხის კონტროლისა და მონიტორინგის ფუნქცია. გასათვალისწინებელია, რომ სწორედ ამ დეპარტამენტის ერთ-ერთი ფუნქციაა ქვეყანში პოლიტიკის სისტემის დაგეგმვის გაუმჯობესება და შესაბამისად მის მოვალეობებში უნდა შედიოდეს დაგეგმვის დოკუმენტების მუდმივი ანალიზი და შეფასება. დეპარტამენტის მიერ გრძელვადიანი და მოკლევადიანი პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტების როგორც

ex-ante ასევე ex-post შეფასების საფუძველზე მთავრობას მიეწოდება ინფორმაცია, რის შედეგადაც შესაძლებელი იქნება დაბრკოლებების მიზეზების დროულად განსაზღვრა და მათი გადაწყვეტა. დეპარტამენტის მიერ მონიტორინგის ფუნქციის განხორციელება ხელს შეუწყობს სტრატეგიებითა და სამოქმედო გეგმებით განსაზღვრული აქტივობების დროულ შესრულებას. ex-post შეფასების განსახორციელებლად მნიშვნელოვანია დაინერგოს გარე შემფასებლების გამოყენება.

3.6.4 საზოგადოების ჩართულობა

ახალ დაგეგმვის სისტემაში საზოგადოების ჩართულობა პოლიტიკის პროცესის მნიშვნელოვანი ელემენტი უნდა გახდეს. მოქალაქეების მონაწილეობა არ მოიაზრებს მხოლოდ მათი მოსაზრებების გამოკითხვას იმის თაობაზე თუ რა სურთ რომ გაკეთდეს ან რა მომსახურების მიღება უნდათ. არამედ, მოქალაქეთა დემოკრატიული ჩართულობა ქმნის პლატფორმას მნიშვნელოვანი დიალოგისათვის, რაც მთვარობას აძლევს შესაძლებლობას მოქალაქეებს მიაწოდოს ინფორმაცია და ასევე, მიიღოს უკუგება მათგან მწირი რესურსების გამოყენებაზე სწორი არჩევანისა და პრიორიტეტების დასახვაზე. აღნიშნული პროცესი ასევე უზრუნველყოფს მოქალაქეების ჩართულობას გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, სადაც მოქალაქეებს საკუთარი წვლილი შეაქვთ, და შესაბამისად, მთავრობის მიერ მათთან თანამშრომლობით მიღებული გადაწყვეტილებების მხარდამჭერები არიან. ამრიგად, მოქალაქეთა მონაწილეობა შეიძლება ჩაითვალოს მენეჯმენტის ინსტრუმენტად მთავრობის პოლიტიკის ეფექტური განხორციელებისთვის. ამ პარტნიორობას შეუძლია მრავალი, ასევე უხილავი, დადებითი შედეგის მოტანა ყველა მხარისთვის, მათ შორის, როგორიცაა საჯარო პროექტებისთვის დაფინანსების ახალი წყაროების გამოჩენა და ზოგადად პრობლემების მოგვარების უნარების განვითარება. უფრო მეტიც, მთავრობას შეუძლია გააუმჯობესოს პოლიტიკის ეფექტურობა მოქალაქეების, საზოგადოების და სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობით მომსახურების მიწოდებაში.

მიზანშეწონილია, რომ პოლიტიკის პროცესის თითოეულ ეტაპზე მოხდეს საზოგადოების ჩართვა, ამისათვის აუცილებელია შემუშავდეს როგორც მეთოდოლოგიური და ასევე ინსტიტუციური ჩარჩო.

სქემა №5: პოლიტიკის პროცესში მოქალაქეების ჩართვის მოდელი

4. მართვა და კოორდინაცია

პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგიის განხორციელებას წარმართავს საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია. ადმინისტრაცია კოორდინაციას გაუწევს სტრატეგიით გათვალისწინებული ყველა კომპონენტის შესრულებას. ადმინისტრაცია, ასევე, უზრუნველყოფს გარე დახმარების მოზიდვას იმ კომპონენტების შესასრულებლად, რომლებიც საჭიროებენ საერთაშორისო ექსპერტიზას. მთავრობის ადმინისტრაცია უზრუნველყოფს მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელოების შემუშავებას, სხვადასხვა მიმართულების (პოლიტიკის დაგეგმვა, ბიუჯეტირება, კანონების შემუშავება) ტრენინგების დაგეგმვასა და ჩატარებას, და სტრატეგიით გათვალისწინებული საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტის მომზადებასა და მთავრობისთვის წარდგენას დასამტკიცებლად. ქვემოთ მოცემულია სტრატეგიის შესრულების ინდიკატორები (თავი 5) და სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმა 2015-2017 წლებისათვის (თავი 7).

სტრატეგიის განხორციელების პროცესში უზრუნველყოფილი იქნება როგორც სამინისტროების, ასევე სამოქალაქო საზოგადოებისა და საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების წარმომადგენლების ჩართულობა.

5. შესრულების ინდიკატორები

ამოცანა 1: საკანონმდებლო ჩარჩოს გაუმჯობესება პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტების მოსამზადებლად				
ინდიკატორი 1.1:	საწყისი მდგომარეობა	მიზანი 2015	მიზანი 2016	მიზანი 2017
პოლიტიკის დაგეგმვის ახალი სისტემის დასანერგად შესაბამისი წესები და პროცედურები ასახულია კანონმდებლობაში	0	0	60 %	100%

ამოცანა 2: პოლიტიკის დაგეგმვის ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბება, რომელშიც განსაზღვრულია დოკუმენტების ნუსხა, იერარქია, ურთიერთმიმართება, სტრუქტურა და მომზადების წესი				
ინდიკატორი 2.1:	საწყისი მდგომარეობა	მიზანი 2015	მიზანი 2016	მიზანი 2017
პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტები თანაფარდობა, რომლების მომზადებულია ახალი სისტემის მიხედვით	0	20%	50%	70%
ამოცანა 3: პოლიტიკის დაგეგმვასა და კანონმდებლობის შემუშავებას შორის კავშირის უზრუნველყოფა				
ინდიკატორი 3.1:	საწყისი მდგომარეობა	მიზანი 2015	მიზანი 2016	მიზანი 2017
ახალი სისტემის მიხედვით მთავრობის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების თანაფარდობა, რომლებიც თანხვედრაშია მთავრობის ცალკეულ პოლიტიკისათან	0%	0%	10%	33%
ამოცანა 4: პოლიტიკის დაგეგმვასა და ბიუჯეტირების პროცესს შორის კავშირი უზრუნველყოფილია				
ინდიკატორი 4.1:	საწყისი მდგომარეობა	მიზანი 2015	მიზანი 2016	მიზანი 2017
პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტების თანაფარდობა, რომლებშიც ასახულია შესაბამისი ფინანსური გაანგარიშება სპეციალური მეთოდოლოგიის მიხედვით	30%	40%	60%	90%
ამოცანა 5: სამინისტროების ინსტიტუციური შესაძლებლობების გაძლიერება				
ინდიკატორი 5.1	საწყისი მდგომარეობა	მიზანი 2015	მიზანი 2016	მიზანი 2017
ყველა სამინისტროს ინსტიტუციური მოწყობა უზრუნველყოფს პოლიტიკის პროცესის წარმართვას და უზრუნველყოფილია თანამშრომელთა გადამზადება	30 %	30%	50%	100%
ამოცანა 6: შედეგზე ორიენტირებული მართვის, მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემების დანერგვა				
ინდიკატორი 6.1:	საწყისი მდგომარეობა	მიზანი 2015	მიზანი 2016	მიზანი 2017
შემუშავებული და დანერგილია ახალი საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული მექანიზმები მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემებისათვის	0%	0%	50%	100%

6. მონიტორინგი, ანგარიშგება და შეფასება

„პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგიის“ შესრულების მონიტორინგს განახორციელებს საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია. შუალედური ანგარიშები სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების თაობაზე მომზადდება ყოველ წლიურად. მომზადებული ანგარიშების საფუძველზე განისაზღვრება სტრატეგიის განახლების საჭიროება. შუალედური ანგარიშები წარედგინება საქართველოს მთავრობას და პრემიერ-მინისტრს განსახილველად.

საბოლოო ანგარიში მომზადდება სტრატეგიის განხორციელების დასრულებიდან 3 თვის ვადაში, რომელიც წარედგინება განსახილველად საქართველოს მთავრობას და პრემიერ-მინისტრს.

სტრატეგიის განხორციელების შეფასება მოხდება სტრატეგიის დასრულებიდან 6 თვის ვადაში. ამ მიზნით მთავრობის ადმინისტრაცია გამოიყენებს როგორც საკუთარ რესურს, კერძოდ პროცესში ჩართული იქნება სამთავრობო გეგმებისა და ინოვაციების სამსახური, ასევე ე.წ. outsourcing-ს და სამუშაოს შესასრულებლად მოწვეული იქნება გარე შემფასებელი.

დასასრულ უნდა აღინიშნოს, რომ სტრატეგიის განხორციელების პერიოდში საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია უზრუნველყოფს საზოგადოებასთან კომუნიკაციას, რათა საზოგადოება ინფორმირებული იყო ქვეყანაში მიმდინარე რეფორმების თაობაზე და თუ რა შედეგს მოუტანს სახელმწიფოს გამართული, შედეგებზე ორიენტირებული მართვის სისტემა.

7. სამოქმედო გეგმა 2015-2017

ამოცანა	აქტივობა	მოსალოდნელი შედეგი	პასუხისმგებელი უწყება	პარტნიორი ორგანიზაცია	ვადა	საპროგნოზო ბიუჯეტი	დაფინანსების წყარო
1. საკანონმდებლო ბაზის გაუმჯობესება	1.1 პოლიტიკის დაგეგმვასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო რეგულაციის მომზადება და მთავრობისთვის წარდგენა	საკანონმდებლო ცვლილებები მიღებულია	მთავრობის ადმინისტრაცია		2017	-	
	1.2 სამუშაო შეხვედრები სამინისტროებთან (2)	შეხვედრები ორგანიზებულია	მთავრობის ადმინისტრაცია	ყველა სამინისტრო	2016	***11 750***	დონორი ორგანიზაციები
	1.3 სამუშაო შეხვედრები დაინტერესებულ მხარეებთან (1+1)	შეხვედრები ორგანიზებულია	მთავრობის ადმინისტრაცია		2016	***4 000***	დონორი ორგანიზაციები
2. პოლიტიკის დაგეგმვის ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბება	2.1 დოკუმენტების ტიპების და მათი სტრუქტურის განსაზღვრა	საკანონმდებლო ცვლილებები განხორციელებულია შესაბამის ნორმატიულ აქტებში	მთავრობის ადმინისტრაცია		2016	-	
	2.2 პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელოს შემუშავება	სახელმძღვანელო შემუშავებულია	მთავრობის ადმინისტრაცია		2015	***43 800***	დონორი ორგანიზაციები
	2.3 სამუშაო შეხვედრები სამინისტროებთან (2)	შეხვედრები ორგანიზებულია	მთავრობის ადმინისტრაცია		2016	***26 200***	დონორი ორგანიზაციები
	2.4 სამუშაო შეხვედრები დაინტერესებულ მხარეებთან (2)	შეხვედრები ორგანიზებულია	მთავრობის ადმინისტრაცია		2016	***4 700***	დონორი ორგანიზაციები
3. პოლიტიკის დაგეგმვასა და კანონმდებლობის შემუშავებას შორის კავშირის უზრუნველყოფა	3.1 სახელმძღვანელოს შემუშავება კანონშემოქმედებითი საქმიანობის შესახებ (RIA)	სახელმძღვანელო შემუშავებულია	მთავრობის ადმინისტრაცია		2016	***61 800***	დონორი ორგანიზაციები
	3.2 საკანონმდებლო ზეგავლენის შეფასების (RIA) დანერგვა	საკანონმდებლო ზეგავლენის შეფასების მეთოდები შემუშავებული და	მთავრობის ადმინისტრაცია		2017	***90 000***	დონორი ორგანიზაციები

		დანერგილია					
	3.3 კანონშემოქმედებითი საქმიანობით დაკავებულ თანამშრომელთათვის ტრენინგების დაგეგმვა და ჩატარება (4)	კანონშემოქმედებითი საქმიანობით დაკავებული თანამშრომლები გადამზადებულია	მთავრობის ადმინისტრაცია	ყველა სამინისტრო	2017	***51 750***	დონორი ორგანიზაციები
	3.4 შეხვედრები დაინტერესებულ მხარეებთან (4)	შეხვედრები ორგანიზებულია	მთავრობის ადმინისტრაცია		2017	-	
4. პოლიტიკის დაგეგმვასა და ბიუჯეტირების პროცესს შორის კავშირის უზრუნველყოფა	4.1 მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელოს შემუშავება პოლიტიკის განსახორციელებლად საჭირო ფინანსური გათვლების შესახებ	სახელმძღვანელო შემუშავებულია	მთავრობის ადმინისტრაცია		2016	***61 800***	დონორი ორგანიზაციები
	4.2 სამინისტროების თანამშრომელთა გადამზადება (3)	სამინისტროების შესაბამის თანამშრომლებს ჩაუტარდათ ტრენინგები	მთავრობის ადმინისტრაცია		2017	***39 300***	დონორი ორგანიზაციები
5. ინსტიტუციური შესაძლებლობების გაძლიერება	5.1 სამინისტროებში პოლიტიკის ანალიზისა და დაგეგმვის პროცესზე პასუხისმგებელ თანამშრომელთა გამოყოფა და მათი ფუნქციების განსაზღვრა	ყველა სამინისტროში ფუნქციონირებს პოლიტიკის პროცესზე პასუხისმგებელი ერთეული	შესაბამისი სამინისტროები		2016	-	
	5.2 სამინისტროების თანამშრომელთა ტრენინგების ციკლის დაგეგმვა და განხორციელება (1+3)	ყველა სამინისტროს პოლიტიკის დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი თანამშრომელი გადამზადებულია	მთავრობის ადმინისტრაცია	ყველა სამინისტრო	2016	***29 300***	დონორი ორგანიზაციები
6. შედეგზე ორიენტირებული მართვის, მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და	6.1 მონიტორინგის ფუნქციების გაზრდა მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის ანალიზის,	მთავრობის გადაწყვეტილება მიღებულია და ასახულია მთავრობის	მთავრობის ადმინისტრაცია		2015	-	

შეფასების სისტემების დანერგვა	დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტისათვის	ადმინისტრაციისა და დეპარტამენტის დებულებებში					
	6.2 სასწავლო ვიზიტი (2) (მონიტორინგის სისტემები, ელექტრონული პლატფორმები)	შედგა სასწავლო ვიზიტები	მთავრობის ადმინისტრაცია		2015	***38 000***	დონორი ორგანიზაციები
	6.3 ელექტრონული პროგრამის შემუშავება - მთავრობის სამოქმედო გეგმისათვის	პროგრამა შემუშავებული და ამოქმედებულია	მთავრობის ადმინისტრაცია	ფინანსთა სამინისტრო	2016	***15 000***	დონორი ორგანიზაციები
	6.4 ელექტრონული პლატფორმის შემუშავება მთავრობის მუშაობის მონიტორინგისათვის	პროგრამა შემუშავებული და ამოქმედებულია	მთავრობის ადმინისტრაცია	ფინანსთა სამინისტრო	2016	***12 000***	დონორი ორგანიზაციები
	6.5 პროექტების მართვის ელექტრონული პლატფორმის შექმნა და დანერგვა	პროგრამა შემუშავებული და ამოქმედებულია სამინისტროებში	მთავრობის ადმინისტრაცია	ფინანსთა სამინისტრო	2016	***12 000***	დონორი ორგანიზაციები
	6.6 ტრენინგი/ვორქშოფი სამინისტროებისათვის (2)	ტრენინგები ჩატარებულია	მთავრობის ადმინისტრაცია		2016	***12 500***	დონორი ორგანიზაციები
	6.7 საზოგადოების ინფორმირება (სატელევიზიო რეპორტაჟი, პრესკონფერენცია, ვებ-პორტალი)	საზოგადოება ინფორმირებულია მიმდინარე რეფორმის შესახებ: ინფორმაცია პერიოდულად თავსდება მთავრობის ვებგვერდზე,	მთავრობის ადმინისტრაცია		2015-2017	-	

მთლიანი ბიუჯეტი	**513 900.00**