



ელექტრონული კუბლიკაციათა სერვისი

გიორგი ბობღიაშვილი და ნათია წიქარაძე პოლიტიკის დაგეგმვა და კორდინაცია



2025

თბილისი



ელექტრონულ პუბლიკაციათა სერია

გიორგი ბობღიაშვილი და ნათია წიქარაძე

პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია

დამხმარე სახელმძღვანელო საჯარო მმართველობის პროგრამებისთვის

Giorgi Bobghiasvhili and Natia Tsikaradze

POLICY PLANNING AND COORDINATION

Supplementary handbook for Public Administration Programs

თბილისი | Tbilisi
2025

წინამდებარე პუბლიკაცია მომზადდა ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ფინანსური მხარდაჭერით და შესაძლოა არ გამოხატავდეს USAID-ის და ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.
მასალა მომზადდა პროექტის „საჯარო მმართველობის პროგრამების გაძლიერება კავკასიის სახელმწიფო მართვის სკოლაში“ ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს კავკასიის უნივერსიტეტი და მისი შინაარსი წარმოადგენს მხოლოდ ავტორის პასუხისმგებლობას.

This publication is made possible by the generous support of the United States Agency for International Development (USAID) and the opinions expressed herein do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.

The content of this publication was prepared in the frames of the “Enhancing Public Administration Degree Programs (BA, MA) at Caucasus School of Governance” project implemented by the Caucasus University (CU) and is the sole responsibility of the author.

პროექტის აკადემიური კოორდინატორი/რედაქტორი: ეკა აკობია, პროფესორი, დეკანი, სახელმწიფო მართვის სკოლა; ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ინსტიტუტებისა და სკოლების საჯარო ადმინისტრირების ქსელის (Nispacee) პრეზიდენტი (2023-2025).
Project Academic Coordinator/Editor: Eka Akobia, Professor, Dean, Caucasus School of Governance; President (2023-2025) of the Network of Institutes and Schools of Public Administration (NISPACEE).

პროექტის კოორდინატორი: აკაკი კაპანაძე, პროექტების მართვის დეპარტამენტის დირექტორი
Project Coordinator: Akaki Kapanadze, Director, Project Management Department

ავტორები: გიორგი ბობღიაშვილი, მოწვეული ლექტორი, სახელმწიფო მართვის სკოლა, კავკასიის უნივერსიტეტი და ილიას უნივერსიტეტი; ნათია წიქარაძე, ექსპერტი პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის საკითხებში
Authors: Giorgi Bobghishvili, Invited lecturer, Caucasus University and Ilia State University; Natia Tsikaradze, Policy planning and coordination expert

ხელნაწერის რედაქტორი: გიორგი ცხადაია, პროფესორი, სახელმწიფო მართვის სკოლა
Copy Editor: Giorgi Tskhadaia, Professor, Caucasus School of Governance

დაკაბადონება და დიზაინი: ლაშა ჩილინდრიშვილი
Typesetter and Designer: Lasha Chilindrishvili

კავკასიის უნივერსიტეტი, 2025
Caucasus University, 2025

ISBN: 978-9941-9935-3-4

პ. სააკაძის ქ. #1; ქ. თბილისი, საქართველო, 0102
Paata Saakadze st. #1; Tbilisi, Georgia, 0102

საკონტაქტო ელ. ფოსტა/contact email: epap@cu.edu.ge

ვებ-გვერდი/Internet page: www.cu.edu.ge

სარჩევი

1. პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია: შესავალი	5
2. ევროპული საჯარო მმართველობის პრინციპები	18
3. პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია საქართველოში	32
4. პრობლემის იდენტიფიცირება და მტკიცებულებები საჯარო პოლიტიკაში	46
5. პოლიტიკის სტრატეგიული ჩარჩოს ჩამოყალიბება	71
6. პოლიტიკის გაზომვა და ინდიკატორები	84
7. პოლიტიკის ალტერნატივები და სამოქმედო გეგმის ჩამოყალიბება	95
8. პოლიტიკის ბიუჯეტირება	116
9. საჯარო კონსულტაციები	131
10. პოლიტიკის განხორციელების კოორდინაცია.	144
11. პოლიტიკის მონიტორინგი	158
12. პოლიტიკის შეფასება	171

პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია: შესავალი

განხილული საკითხები:

წინამდებარე თავში განხილულია საჯარო პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია, როგორც საჯარო ადმინისტრირების ერთ-ერთი ფუნდამენტური მიმართულება. სახელმძღვანელოში, წარმოდგენილია ინფორმაცია პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით როგორც თეორიული, ისე პრაქტიკული პერსპექტივიდან, ევროპისა და საქართველოს საჯარო მმართველობის მაგალითებზე დაყრდნობით და აშუქებს, თუ როგორ ქმნის და ახორციელებს საჯარო პოლიტიკას და საჯარო მმართველობას მთავრობა.

1.1. რატომ ვსწავლობთ პოლიტიკის დაგეგმვასა და კოორდინაციას

საჯარო პოლიტიკის (public policy) ერთ-ერთი ყველაზე კლასიკური განმარტება, 1972 წელს თომას დაიმ შემოგვთავაზა: „საჯარო პოლიტიკა არის ყველაფერი, რასაც მთავრობა ირჩევს, რომ გააკეთოს ან არ გააკეთოს“ (Dye, 1972) დროთა განმავლობაში, კრიტიკოსებმა ეს დეფინიცია შეაფასეს როგორც „ცარიელი კონცეფცია“ და მის ნაცვლად, წარმოადგინეს უფრო კომპლექსური განმარტებები, რომლებიც უფრო სრულფასოვნად ხსნიან, თუ რას გულისხმობს საჯარო პოლიტიკა.

მაგალითად, გაი პიტერსის აზრით, საჯარო პოლიტიკა არის „მთავრობების აქტივობების ერთიანობა, რომლებიც მიმართულია ქვეყნის ეკონომიკისა და საზოგადოების ცვლილებისკენ“ (Peters, 2015). დენტე ავითარებს მსგავს იდეას, თუმცა შემოაქვს საზოგადოებრივი სიკეთის (public value) ცნება და თვლის, რომ საჯარო პოლიტიკის ხარისხი იზომება იმის მიხედვით, თუ რამდენად „აქვს მას უნარი შექმნას საზოგადოებრივი სიკეთე“ (Dente, 2013).

დაის განმარტება არ მოიცავს მთავრობის მოქმედებების (ან უმოქმედობის) მიზნობრიობას, არამედ მიზნიდან გამომდინარე აწესებს საზომს. კარლ ფრიდრიხი მიუთითებს, რომ „სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია პოლიტიკის კონცეფციას ჰქონდეს მიზანი, ამოცანა და დანიშნულება“ (Friedrich, 1967).

ყველა შემთხვევაში, ის, თუ რატომ ვსწავლობთ საჯარო პოლიტიკას, დაკავშირებულია მთავრობის მზარდ ვალდებულებასთან შექმნას საზოგადოებრივი სიკეთეები საჯარო პოლიტიკის თითქმის ყველა სფეროში. თუ ადრე მთავრობის ძირითად ფუნქციად საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფა განიხილებოდა, ამჟამად, მთავრობის ფუნქციებში გადის ასევე ისეთი საკითხები, როგორცაა: განათლება, საზოგადოებრივი ჯანდაცვა, სოციალური უზრუნველყოფა, გარემოს დაცვა, ეკონომიკური განვითარება, სპორტისა და კულტურის განვითარება და ა.შ.

საჯარო სექტორის გაზრდილ უფლებამოსილებებს სჭირდება შესაბამისი ფინანსები მათ უზრუნველსაყოფად. შესაბამისად, მთავრობის გაზრდილი როლის გასაზომად ერთ-ერთი საუკეთესო ინდიკატორია მთავრობის ხარჯვითი წილი მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით.

მე-20 საუკუნის განმავლობაში შეინიშნება მთავრობის და შესაბამისად, საჯარო სექტორის როლის ზრდა მსოფლიოს მასშტაბით. ცხრილი 1-ში, წარმოდგენილია 1900 და 2022 წლის შედარებითი მონაცემები, რომლებიც ასახავენ ოთხი მოწინავე ქვეყნის სამთავრობო ხარჯებს მთლიან შიდა პროდუქტთან (მშპ) მიმართებით.

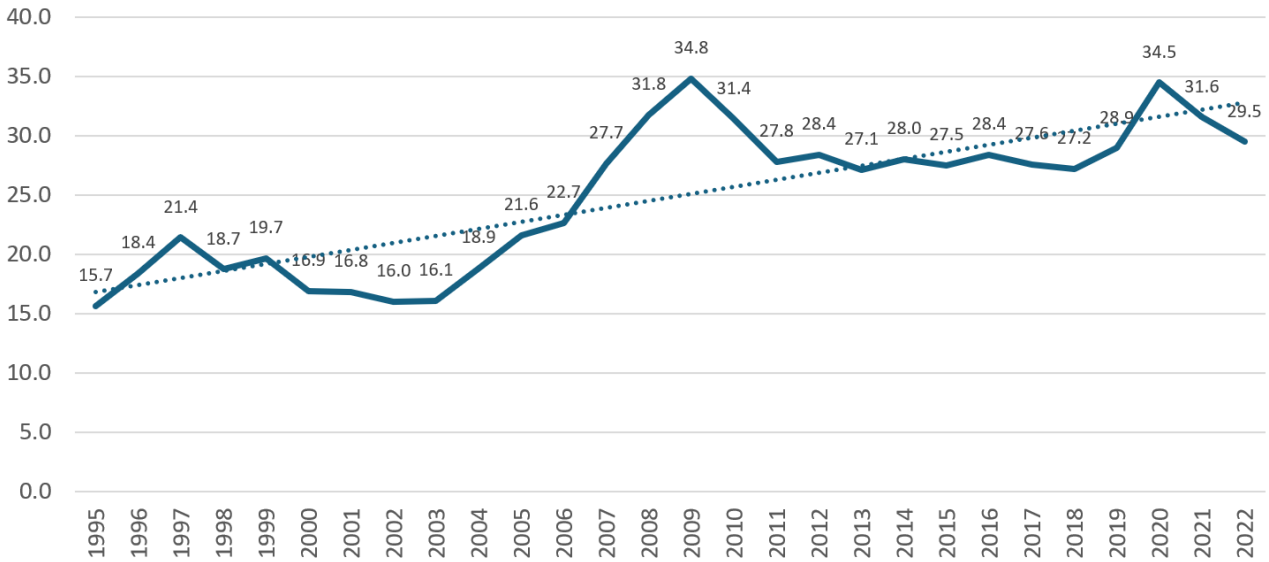
ცხრილი 1: მთავრობის ხარჯვითი წილი მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით

ქვეყანა	მთავრობის ხარჯვითი წილი მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით	
	1900 წელი	2022 წელი
ამერიკის შეერთებული შტატები	2.7%	36.3%
დიდი ბრიტანეთი	10.8%	44.3%
იაპონია	1%	44.1%
გერმანია	17.9	49.5%

წყარო: International Monetary Fund, 2023. ცხრილი მომზადებულია ავტორთა მიერ IMF მონაცემებზე დაყრდნობით.

აღნიშნული ტენდენცია გარკვეულწილად საქართველოშიც გვხვდება. მაგალითად, თუ 1995 წლისთვის სამთავრობო ხარჯები მშპ-ს მხოლოდ 15.7%-ს შეადგენდა, 2022 წლისთვის ეს მაჩვენებელი 29.5%-მდეა გაზრდილი. ფიგურა 1-ში წარმოდგენილია აღნიშნული მონაცემები წლების მიხედვით.

ფიგურა 1: საქართველოში მთავრობის ხარჯვითი წილი მთლიან შიდა პროდუქტში



წყარო: International Monetary Fund, 2023

შესაბამისად, მომავალი საჯარო მოხელეებისთვის საჯარო პოლიტიკის შესწავლა მნიშვნელოვანია, რამდენიმე მიზეზის გათვალისწინებით:

- პოლიტიკა არის ყველგან და ყველაფერში, სადაც მთავრობას შეიძლება რაიმე ფუნქცია ჰქონდეს. მაგალითად, ბოსტნული, რომელიც გარე ვაჭრობის გზით იყიდება, ეხება საჯარო პოლიტიკას, ისევე, როგორც სხვა სერვისები, მაგალითად: სამარშრუტო ტაქსი, რომელიც უზრუნველყოფს მგზავრთა გადაადგილებას ქალაქებს შორის, სამედიცინო დაწესებულებაში შეთავაზებული სერვისი, სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებაში არსებული საგანმანათლებლო პროცესი, საცობები ქალაქში და სხვა.
- პოლიტიკის დაგეგმვასა და განხორციელებაზე გადაწყვეტილებას იღებენ პოლიტიკოსები, ხოლო საჯარო ადმინისტრაცია უშუალოდ პრაქტიკაში ახორციელებს მას. შესაბამისად, მომავალ საჯარო მოხელეს უნდა ჰქონდეს ძირითადი პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელებისთვის საჭირო ცოდნა და უნარები.
- პოლიტიკის შექმნის გარდა, პოლიტიკის მომხმარებელი არის თავად საჯარო მოხელეც. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, მას გააჩნდეს კრიტიკული ანალიზის

უნარი, როგორც დამგეგმავის ასევე მომხმარებლის გადმოსახედიდან.

- პოლიტიკის განხორციელებაში იხარჯება მოქალაქეების მიერ გადახდილი გადასახადების ძირითადი ნაწილი. შესაბამისად, მომავალ საჯარო მოხელეებს უნდა ჰქონდეთ ამბიციის, რომ სწორად დაგეგმილი პოლიტიკით მოხდეს ამ თანხების უფრო ეფექტური და ეფექტიანი მართვა.

1.2. პოლიტიკა და ადმინისტრაცია

საჯარო მმართველობის ადრეული თეორიის მიხედვით, აღნიშნული სფეროს ერთ-ერთი მთავარი დაშვება იყო ის, რომ პოლიტიკის შემუშავებას (Policy Making) ახორციელებს პოლიტიკური ხელმძღვანელობა, რომელიც არჩეულია პოპულარული წესით ხალხის მიერ, ხოლო ადმინისტრაცია, რომელიც დაკომპლექტებულია ნეიტრალური პროფესიონალი საჯარო მოხელეებით, ახორციელებს მას (Policy Implementation).

ვუდრო ვილსონი თავის ნაშრომში ადმინისტრაციის შესწავლის შესახებ მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციის სფერო არის პრაქტიკის საკითხი და ის არ უნდა იყოს დაკავშირებული პოლიტიკასთან. პოლიტიკოსები ადგენენ დავალებებს ადმინისტრაციისთვის (Wilson, 1887). მაქვს ვებერის რაციონალური ბიუროკრატის მოდელიც სწორედ ამ დაშვებაზე დგას, ვინაიდან ის ავლებს მკვეთრ ხაზს პოლიტიკასა და ადმინისტრაციას შორის.

თუმცა, შედარებით უფრო მოგვიანებით, აღნიშნული მიდგომა შეიცვალა და პოლიტიკა და ადმინისტრაცია უფრო მეტად ურთიერთ გადაჯაჭვული გახდა. დღევანდელი მოცემულობით, ადმინისტრაცია გარდაუვალად ჩართულია პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. კერძოდ, ეს ინტერაქცია დღევანდელ საჯარო მმართველობაში სამი ძირითადი გზით შეიძლება ხორციელდებოდეს:

1. ადმინისტრაცია შეიძლება თავად გამოვიდეს ინიციატივით კონკრეტული მიმართულებით პოლიტიკის ჩამოსაყალიბებლად;
2. შესაძლებელია პოლიტიკურმა ხელმძღვანელობამ „დაავალოს“ და გადააბაროს ადმინისტრაციას პოლიტიკის შემუშავება;
3. პოლიტიკურმა ხელმძღვანელობამ შესაძლოა ჩართოს ადმინისტრაცია მათ მიერ წარმოებული პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში.

მომავალ საჯარო მოხელეებს გააზრებული უნდა ჰქონდეთ, რომ მიუხედავად იმისა,

რომ არსებობს როგორც ფუნქციური, ასევე პროფესიონალური და ინსტიტუციური გამიჯვნა პოლიტიკასა და ადმინისტრირებას შორის, ისინი შესაძლოა ხშირ ინტერაქციაში მოდიოდნენ ერთმანეთთან.

1.3. პოლიტიკა VS საჯარო პოლიტიკა

კიდევ ერთი საკითხი, რაზეც შეთანხმება მნიშვნელოვანია, არის იმის გააზრება, თუ რა იგულისხმება სიტყვაში „პოლიტიკა“. ინგლისურ ენაში არსებობს ქართული „პოლიტიკის“ შესაბამისი ორი გაგება, რომლებიც სრულიად სხვადასხვა კონოტაციის მქონეა. კერძოდ:

Politics (პოლიტიკა), ხომელიც მაქს ვებერის განმარტებით „ისწავლის ძადაუფლები მოპოვების ან ძადაუფლების განაწილებაზე გავლენის მოხდენას, ხოგოხც სახედწმიფოებს შოხის, ასევე სახედწმიფოს შიგნით“ (Weber, 1918).

Policy (პოლიტიკა, ან საჯარო პოლიტიკა), კი ხოგოხც ზემოთ იქნა განმარტებული ახის მთავრობის ნებისმიერი ქმედება ან უმოქმედობა, ხომელიც მიმართულია საჯარო სიკეთის შექმნისკენ.

“Polity” - მისი მნიშვნელობა უკავშირდება პოლიტიკურ სისტემას ან მის ორგანიზებას, რაც ამ სახელმძღვანელოთი გათვალისწინებული თემებისთვის ნაკლებად მნიშვნელოვანია.

წინამდებარე დოკუმენტში გამოყენებულ ტერმინ პოლიტიკას აქვს, ძირითადად, საჯარო პოლიტიკის („policy“) დატვირთვა, თუ კონტექსტი ამ ცნების სხვა მნიშვნელობას არ ითვალისწინებს. ვინაიდან „politics“ უფრო მეტად არის პოლიტიკის მეცნიერებების შესწავლის საგანი და გულისხმობს პოლიტიკის კეთებას და პროცესს, რომელიც ძალას და პოლიტიკური ძალაუფლების მოხვეჭას უკავშირდება აღნიშნული სახელმძღვანელო კი საჯარო მმართველობას ეხება რომლის მიზანი საზოგადოებრივი სიკეთის შექმნაა.

აქვე მნიშვნელოვანია იმის გააზრება, რომ პოლიტიკასა (“politics”) და საჯარო პოლიტიკას (“policy”) შორის არის ურთიერთკავშირი. კერძოდ, პოლიტიკური პროცესის შედეგად ყალიბდება პოლიტიკური სისტემა (მთავრობა, პარლამენტი, სხვადასხვა უწყებები), რომლებიც შემდეგ გეგმავენ და ახორციელებენ საჯარო პოლიტიკას

(“policy”) სხვადასხვა დარგებში. თავის მხრივ, ისინი განსაზღვრავენ პოლიტიკას (და იმას, თუ რამდენად აირჩევს მოსახლეობა მათ მომდევნო არჩევნებში), იმის მიხედვით, თუ რამდენად კარგად ახორციელებენ ისინი ამ პოლიტიკებს, რამდენად მოაქვთ მათ საჯარო სიკეთეები.

ფიგურა 2: პოლიტიკასა (POLITICS) და საჯარო პოლიტიკას (POLICY) შორის მიმართება



წყარო: კონსტრუირებულია ავტორთა მიერ.

1.4. საჯარო პოლიტიკის თეორია

მე-20 საუკუნის პირველ ნახევარში საჯარო პოლიტიკა არ განიხილებოდა, როგორც მეცნიერების დამოუკიდებელი მიმართულება. მისი კვლევა, ძირითადად, განიხილებოდა ისეთი დარგობრივი მიმართულებებით, როგორებიცაა: ეკონომიკა, ჯანდაცვა, სამართალი, განათლება, სოციოლოგია და ა.შ. მეორე მხრივ, საჯარო მმართველობა, როგორც მეცნიერების დარგი, უფრო მეტ აქცენტს აკეთებდა იმაზე, თუ როგორ მუშაობდა ბიუროკრატია კონკრეტულ სფეროში.

საჯარო პოლიტიკის, როგორც დამოუკიდებელი მეცნიერების დარგის, ჩამოყალიბება დაკავშირებულია **ჰაროლდ ლასველის** (Harold D. Lasswell) ორ მნიშვნელოვან ნაშრომთან: 1) „გადაწყვეტილების მიღების პროცესი - ფუნქციური ანალიზის შვიდი კატეგორია“ (Lasswell, 1956) და 2) „შესავალი პოლიტიკის კეთების მეცნიერებაში“ (Lasswell, 1971).

ლასველის ძირითადი არგუმენტი მდგომარეობდა იმაში, რომ მთავრობის მიერ საზოგადოებრივი პრობლემების (societal problems) გაგებასა და მათ ეფექტურად გადაწყვეტას სჭირდებოდა კომპლექსური მიდგომა. საზოგადოებრივი პრობლემები

თანამედროვე სამყაროში კომპლექსურია და მეცნიერების ერთი დარგი ვერ იქნება საკმარისი მათ ეფექტურად გადასაწყვეტად. შესაბამისად, ლასველი ადვოკატირებას უწევდა სხვადასხვა მეცნიერებების რესურსის ინტეგრირებას, როგორებიცაა: პოლიტიკის მეცნიერებები, სოციოლოგია, ეკონომიკა, სამართალი ფსიქოლოგია და ა.შ.

ლასველის აზრით, მმართველობის უფრო ეფექტური მოდელის ჩამოყალიბების მიზნით, მნიშვნელოვანი იყო საჯარო პოლიტიკის ანალიზი, როგორც მეცნიერების დამოუკიდებელი დარგის გამოყოფა, რომელიც 1) დაფუძნებულია მულტიდისციპლინურ მიდგომაზე და 2) ორიენტირებულია საჯარო პრობლემის პრაქტიკულ გადაწყვეტაზე და არა მხოლოდ კვლევითი, აკადემიური ღირებულების შექმნაზე.

1.5. პოლიტიკის ტიპები

მისი შინაარსის, განხორციელების მოდელისა და მიზნების მიხედვით, საჯარო პოლიტიკები შეიძლება იყოს განსხვავებული. თეოდორ ლოვიმ (Theodore J. Lowi) მის ორ ნაშრომში „ამერიკული ბიზნესი, საჯარო პოლიტიკა, შემთხვევის შესწავლა და პოლიტიკური თეორია“ (Lowi, 1964) და „საჯარო პოლიტიკის, პოლიტიკის და არჩევანის ოთხი სისტემა“ (Lowi, 1972) წარმოადგინა საჯარო პოლიტიკის კლასიფიცირება, რომელიც დღესაც ვალიდურია. კერძოდ, ლოვი ოთხი ტიპის საჯარო პოლიტიკას გამოყოფს:

1. **გამანაწილებელი პოლიტიკები (Distributive Policies)** გულისხმობს ისეთ პოლიტიკებს, რომლითაც მთავრობა ანაწილებს რესურსებს მთელ საზოგადოებაზე ან რომელიმე ჯგუფზე ან სექტორზე. ასეთი პოლიტიკების ძირითადი მიზანია საქონლისა და მომსახურების მიწოდების უზრუნველყოფა საზოგადოების იმ ჯგუფისთვის, რომელსაც ეს ყველაზე მეტად სჭირდება. თუმცა, ამ პროცესში არ ხდება საზოგადოების სხვა ჯგუფების სიკეთეების შემცირება. ასეთ პოლიტიკებში მოიაზრება: ზოგადი განათლება, ინფრასტრუქტურა, სოციალური პროგრამები და ა. შ.
2. **გადამანაწილებელი პოლიტიკები (Redistributive Policies)** გულისხმობს საზოგადოების ერთი ჯგუფის რესურსებისა და სიკეთეების მეორე ჯგუფზე გადამისამართებას. იგულისხმება, რომ ამ მეორე ჯგუფს ეს რესურსები ყველაზე

მეტად სჭირდება. ძირითადად, ამაში მოიაზრება საზოგადოების შექმნული ფენიდან რესურსების გადამისამართება სოციალურად ყველაზე დაუცველ ფენაზე. ასეთი პოლიტიკების მიზანია საზოგადოებრივი უთანასწორობის მაქსიმალურად აღმოფხვრა. გადანაწილების პროგრამები მოიცავს, მაგალითად, პროგრესული დაბეგვრის სისტემას, უნივერსალური ჯანდაცვის პროგრამას, პირდაპირ (ფულადი) დახმარების პროგრამებს და ა. შ.

3. **მარეგულირებელი პოლიტიკები (Regulatory Policies)** ადგენს თამაშის წესებს კონკრეტულ სფეროში, აწესებს მოთხოვნებს და აკონტროლებს მათ აღსრულებას პრაქტიკაში. აქ იგულისხმება, მაგალითად, კანონები საზოგადოებრივ უსაფრთხოებასთან, მომხმარებლების უფლებების დაცვასთან, გარემოს დაცვასთან და ა. შ. დაკავშირებით. ასეთი ტიპის პოლიტიკების შემუშავება, ძირითადად, ხდება საბაზრო ჩავარდნის (market failure) აღმოსაფხვრელად. მარეგულირებელი პოლიტიკების სხვა მაგალითებია: ნებართვებისა და ლიცენზიების გაცემა, სტანდარტების დანერგვა, მოთხოვნების დადგენა და ასევე მათი აღსრულების მონიტორინგი.

4. **ინსტიტუციური პოლიტიკები (Constituent Policies)** ყურადღებას ამახვილებს უშუალოდ მთავრობის ფუნქციონირების, სტრუქტურისა და ორგანიზების ასპექტებზე. მას არ აქვს დარგობრივი მიდგომა (როგორც, მაგალითად, განათლების სტრატეგიას), არამედ ის კონცენტრირდება იმაზე, თუ როგორ შეიძლება მოხდეს უფრო ეფექტური საჯარო სისტემის ჩამოყალიბება, რათა ზემოთ დასახელებული სხვა ტიპის პოლიტიკების მიზნები იქნას მიღწეული. მაგალითად, ინსტიტუციური პოლიტიკებია: საარჩევნო რეფორმები, ახალი სამთავრობო უწყებების შექმნა ან მათი გაუქმება, დეცენტრალიზაციის საკითხები და ა.შ.

რა თქმა უნდა, ლოვის კლასიფიკაცია ბევრჯერ გააკრიტიკეს მისი არამომწურავი ხასიათის გამო. მაგალითად, ამ მოდელის მიხედვით, გაურკვეველია, თუ რომელ კატეგორიას მიეკუთვნება საგარეო პოლიტიკა. თუმცა ეს მოდელი წარმოადგენს კლასიკურ მიდგომას, რომლის ცოდნა მნიშვნელოვანი ბაზისია მომავალი საჯარო მოხელისთვის.

1.6. პოლიტიკის ციკლი

პოლიტიკის ციკლი არის საჯარო პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების

სისტემატიზებული პროცესი, რომელიც, როგორც წესი, მოიცავს პროცესის დასაწყისსა და დასასრულს. თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ ბოლო სტანდარტულ ეტაპს მოსდევს ხოლმე იმავე პოლიტიკის პირველი ეტაპი, მას ციკლს უწოდებენ. ამგვარად, პოლიტიკის პროცესის ციკლურობიდან გამომდინარე, ნებისმიერი დარგობრივი პოლიტიკა კონკრეტულ მომენტში პოლიტიკის ციკლის რომელიმე ეტაპზე იმყოფება.

პოლიტიკის პროცესის ასეთი სისტემური, ციკლისებური მიდგომა პირველად ჰაროლდ ლასველმა ჩამოაყალიბა (Lasswell, 1956). თუმცა ტერმინ „პოლიტიკის ციკლის“ შემოტანა მის სახელთან არ არის დაკავშირებული. ლასველმა საჯარო პოლიტიკის პროცესში გამოჰყო შვიდი საფეხური. კერძოდ:

1. **შესწავლა (Intelligence)** - ეს გულისხმობს მონაცემების შეგროვებასა და ანალიზს საჯარო პრობლემის იდენტიფიცირებისა და გაგებისთვის.
2. **რეკომენდაცია (Recommendation)** - ამ ეტაპზე ხდება პოლიტიკის ალტერნატივების ჩამოყალიბება, პირველ ეტაპზე იდენტიფიცირებული პრობლემის გადაწყვეტის მიზნით.
3. **ალტერნატივის შერჩევა (Prescription)** - ამ ეტაპზე შესაბამისი გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს ან პირის მიერ ხდება პოლიტიკის ალტერნატივის შერჩევა და მისთვის შემდგომი ლეგიტიმაციის მინიჭება (იქნება ეს მთავრობის გადაწყვეტილება თუ პარლამენტის კანონის მიღება).
4. **განხორციელება (Invocation)** - ამ ეტაპზე, პოლიტიკის მიღების შემდეგ, ხდება კონკრეტული ადმინისტრაციული და სამართლებრივი მექანიზმების ჩამოყალიბება და შესაბამისი აქტივობების განხორციელება.
5. **აღსრულება (Enforcement)** - ეს გულისხმობს სხვადასხვა აღმასრულებელი ორგანოების მიერ დანესებული ახალი დირექტივების აღსრულებას, მონიტორინგსა და შესაბამისი ზომების გატარებას, იმ შემთხვევაში, თუ არ ხდება მათი აღსრულება.
6. **შეფასება (Appraisal)** - ამ ეტაპზე, პოლიტიკის აღსრულების დაწყებიდან გარკვეული დროის შემდეგ, უნდა მოხდეს მისი ეფექტურობისა და ეფექტიანობის შეფასება - თუ რამდენად აღწევს ის ამოცანებს და ხომ არ არის გამოწვევები პოლიტიკის საბოლოო მიზნების განხორციელების გზაზე.
7. **შენწყვეტა (Termination)** - ყოვლისმომცველი შეფასების შემდეგ, საჯარო პოლიტიკა შეიძლება შეწყდეს, გადაიხედოს ან შეიცვალოს ახალი პოლიტიკით.

საჯარო პოლიტიკის ციკლის შედარებით სახეცვლილი, საქართველოს რეალობაზე ადაპტირებული ვერსია წარმოდგენილია ამ სახელმძღვანელოს მე-3 თავში.

1.7. ტერმინი პოლიტიკის დაგეგმვა

ამ თავის დასასრულს მნიშვნელოვანია სტუდენტებს კარგად ჰქონდეთ გააზრებული ორი მნიშვნელოვანი ტერმინი: **პოლიტიკის დაგეგმვა და პოლიტიკის კოორდინაცია**. სწორედ ამ ორ ტერმინს ერთიანად (Policy Development and Coordination) იყენებს OECD/SIGMA ევროპული საჯარო მმართველობის პრინციპების განსაზღვრისას (OECD, 2023). პოლიტიკის დაგეგმვის შემთხვევაში, მართალია SIGMA იყენებს ტერმინს „პოლიტიკის შემუშავება“ (Policy Development), თუმცა შინაარსობრივად, წარმოდგენილი პრინციპებისა და ქვე-პრინციპების დონეზე, ის სწორედ პოლიტიკის დაგეგმვას შეეხება (თუმცა, ის ასევე შეიძლება მოიცავდეს, მაგალითად, პოლიტიკის დამტკიცებას, განხორციელებას, მონიტორინგსა და შეფასებას). აღსანიშნავია ის, რომ „შემუშავებასა“ და „დაგეგმვას“ ქართული ენაში მსგავსი კონოტაცია შეიძლება გააჩნდეთ. შესაბამისად, სახელმძღვანელოში წარმოდგენილი ტერმინი „პოლიტიკის დაგეგმვა“ გათანაბრებულია OECD/SIGMA მიერ დამკვიდრებულ „პოლიტიკის შემუშავებასთან“.

რას გულისხმობს SIGMA-ს მიერ ჩამოყალიბებული პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია, როგორც საჯარო მმართველობის რეფორმის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულება? ორგანიზაციის განმარტებით ამ მიმართულებით:

“მთავრობა უზრუნველყოფს პოლიტიკის დოკუმენტებისა და ბიუჯეტების ჰარმონიზებას, მათ ეფექტურ დაგეგმვას, მთელი მთავრობის მასშტაბით კოორდინირებას, განხორციელებას, მონიტორინგსა და შეფასებას, პოლიტიკის მკაფიოდ განსაზღვრულ მიზნებთან მიმართებაში. სამინისტროები, ღია და მონაწილეობითი პროცესის ფაზგდებში, ქმნიან თანმიმდევრულ საჯარო პოლიტიკას, ხომელიც ეფუძნება მყარ მტკიცებულებებსა და ანაღიზს” (OECD, 2023, გვ. 15).

აღნიშნული განმარტებით, პოლიტიკის დაგეგმვა მოიცავს პოლიტიკის მთლიან ციკლს, როგორც ეს ზედა ქვეთავში იყო წარმოდგენილი.

1.8. ტერმინი „კოორდინაციის კოორდინაცია“

„კოორდინაცია“ შედარებით ახალი ტერმინია, რომელსაც კრიტიკული მნიშვნელობა გააჩნია თანამედროვე საჯარო მმართველობაში. კოორდინაციას საჯარო მმართველობაში „ფილოსოფოსის ქვასაც“ კი უწოდებენ - პრობლემის გასაღებს, რომელიც საჯარო მმართველობის ყველა პრობლემას გადაჭრიდა (Peters, 2018).

კოორდინაციის ყველაზე მარტივი განმარტება წარმოდგენილია ჩარლზ ლინდბლომის ნაშრომში, რომლის მიხედვითაც, „გადაწყვეტილებების ერთობლიობა კოორდინირებულია, თუ მასში შევიდა ისეთი კორექტირება, რომ თავიდან იქნას აცილებული, შემცირებული, დაბალანსებული ან გადანონილი ნებისმიერი გადაწყვეტილების უარყოფითი შედეგები სხვა გადაწყვეტილებების კომპლექტში“ (Lindblom, 1965, გვ. 154)

თუმცა მხოლოდ ის საკითხი, რომ თავიდან იქნას აცილებული პოლიტიკების უარყოფითი შედეგები, არ შეიძლება იყოს კოორდინაციის ძირითადი მიზანი. შესაბამისად, შარპმა გამოყო ორი ტიპის კოორდინაცია (Scharpf, 1994):

- **ნეგატიური კოორდინაცია** - მინიმალისტური მიდგომა, რომლის მიზანია თავიდან იქნას აცილებული კონფლიქტი უწყებებს შორის და გულისხმობს მხოლოდ ლიმიტირებულ კომუნიკაციას. ამ დროს უწყებები კომუნიცირებენ მხოლოდ იმ მიზნით, რომ აცილებული იქნას გადაფარვები და ორიენტირებულები არიან მოკლევადიანი პრობლემის გადაწყვეტაზე. ამ გადმოსახედიდან ნეგატიური კოორდინაცია არის სასიცოცხლო მნიშვნელობის „ზიანის დავიდან აცილების მიზნით“. ასეთ ფორმატში საჯარო უწყებები მუშაობენ სრულად ბიუროკრატიულ მოდელში (ვებერიანული მიდგომით) სადაც განერილია იერარქია, წესები, რეგულაციები. თუმცა, მხოლოდ ის ვერ უზრუნველყოფს საჯარო სექტორის ეფექტურ მუშაობას და წარმატებულ შედეგებზე გასვლას.

- **პოზიტიური კოორდინაცია** - გულისხმობს ერთი საფეხურით უფრო მაღალი დონის თანამშრომლობას სხვადასხვა უწყებებს შორის, რომელიც ცდება მხოლოდ ძირითად ვალდებულებებს და კონფლიქტის თავიდან აცილებას. ის ორიენტირებულია საჯარო პოლიტიკის პრობლემის ერთობლივად გადაწყვეტისკენ და შესაბამისად პრო-აქტიურ კომუნიკაციასა და მოლაპარაკებებზე სხვადასხვა უწყებებს შორის. აქ ასევე მოიაზრება სინერგიების შექმნა უწყებებს შორის,

უფრო გრძელვადიანი შედეგების მიღწევის მიზნით. აღსანიშნავია, რომ პოზიტიური კოორდინაციის მიღწევისთვის საჭიროა უფრო მეტი, ვიდრე კლასიკური ბიუროკრატია შეიძლება მოიაზრებდეს. კერძოდ, მხოლოდ დაწერილი წესებით და რეგულაციებით საჯარო უწყებებს შესაძლებელია არ ჰქონდეთ ვალდებულება გარკვეული ინფორმაციების გაზიარებაზე. თუმცა ასეთმა ქმედებამ გაცილებით დიდი სიკეთეები შეიძლება მოუტანოს ქვეყანას. თუმცა პოზიტიურ კოორდინაცია მკაცრ ბიუროკრატიულ სისტემაში შესაძლებელია თვითცენზურითაც იქნას შეზღუდული (არ გავაზიარებ ინფორმაციას, რათა თავიდან ავიცილო შესაძლო პასუხისმგებლობა).

ნეგატიურ და პოზიტიურ კოორდინაციას შორის განსხვავების უკეთ დასანახად, განვიხილოთ შემდეგი მაგალითი: განათლების სამინისტრო შეიძლება გაეცნოს ჯანდაცვის სამინისტროს მიერ მომზადებულ ცნობიერების ამაღლების სტრატეგიას არა-გადამდები დაავადებების შესახებ, მხოლოდ იმ მიზნით, რომ დარწმუნდეს, სკოლებში არასასურველი ინფორმაცია არ ვრცელდება. თუმცა, ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ის აქტიურად ჩაერთვება ჯანდაცვის სამინისტროსთან უკეთესი ცნობიერების კამპანიის დასაგეგმად სკოლებში. მოცემული სცენარი ნეგატიური კოორდინაციის მაგალითია, მეორე მხრივ, თუ განათლების სამინისტრო პროაქტიულად ჩაერთვებოდა სკოლებში ცნობიერების ამაღლების კამპანიაში და დამატებით აქტივობებსაც შესთავაზებს ჯანდაცვის სამინისტროს, ეს უკვე პოზიტიური კოორდინაციის მაგალითი იქნება.

დღევანდელ კომპლექსურ მსოფლიოში, პოლიტიკის დარგები ერთმანეთთან არის დაკავშირებული. აქედან გამომდინარე, საჯარო პოლიტიკის მიზნების მიღწევა ერთ რომელიმე დარგში წარმოუდგენელია სხვა დარგთან თანამშრომლობის გარეშე. შესაბამისად, კოორდინაციას ნამდვილად ენიჭება სასიცოცხლო მნიშვნელობა ეფექტური მმართველობის ჩამოყალიბებისთვის.

ბიბლიოგრაფია:

- Cairney, Paul. (2012). *Understanding Public Policy Theories and Issues*, Palgrave Macmillan
- Dente, B. (2013). *Understanding Policy Decisions*. *Applied Sciences and Technology*, 33, 1–27.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy*. Upper Saddle, New Jersey: Prentice Hall.
- International Monetary Fund (2023) –Our World in Data, Government expenditure, percent of GDP).
- Jay M. Shafritz, E. W. Russell, Christopher P. Borick, Albert C. Hyde (2023). *Futuring, Planning and Government Regulation*, in *Introducing Public Administration*, Routledge
- Friedrich, C. J. (1967). *Introduction to political theory*. Harper & Row.
- Martin, K., Lee, K. E. Jr., & Hall, J. P. (2021). *Public policy: Origins, practice, and analysis*. University of North Georgia Press
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, MD: Bureau of Governmental Research, University of Maryland.
- Lasswell, H. D. (1971). *A Pre-view of Policy Science*. New York: Elsevier.
- Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.
- Lowi, T. J. (1964). *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. *World Politics*, Vol. 16, No. 4, 677-715.
- Lowi, T. J. (1972). *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4, 298-310.
- OECD. (2023). *The Principles of Public Administration*. Paris: OECD.
- Peters, B. G. (2015a). *Advanced Introduction to Public Policy*. Edward Elgar Publishing.
- Peters, B. G. (2015b). *The Politics of Public Sector Coordination*. University Press of Kansas
- Peters, B. G. (2018). *The Challenge of Policy Coordination*. *Policy Design and Practice*, 1-11.
- Scharpf, F. W. (1994). *Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations*. *Journal of Theoretical Politics*, 27-53.
- Weber, M. (1918). *Politics as a Vocation*. Munich: Duncker & Humblodt.
- Wilson, W. (1887). *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, 2,, 197-222.

ევროპული საჯარო მმართველობის პრინციპები

განხილული საკითხები:

ამ თავში სტუდენტები მოკლედ გაეცნობიან ევროპულ საჯარო მმართველობის პრინციპებს - უფრო კონკრეტულად, იმ სტანდარტებსა და მოთხოვნებს, რაც პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სფეროში არსებობს და იმას, თუ როგორ ხდება მათი პრაქტიკაში დანერგვა. ამ თავში წარმოდგენილია პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის ექვსივე პრინციპის მიმართულებით, არსებული ინდიკატორებისა და ქვეინდიკატორების შესახებ შეჯამებული ინფორმაცია.

გარდა ამისა, მე-2 თავში წარმოდგენილია ინფორმაცია იმის შესახებ თუ როგორ ხდებოდა ევროპული საჯარო მმართველობის პრინციპების განვითარება და რა ვალდებულებები არსებობს ქვეყნებისთვის ამ მიმართულებით.

2.1. რა არის ევროპული საჯარო მმართველობის პრინციპები

ევროპული საჯარო მმართველობის პრინციპები არის სტანდარტებისა და მოთხოვნების ერთობლიობა საჯარო დაწესებულებების მოწყობის, მათი დაკომპლექტების, ფუნქციონირების, მოვალეობებისა, ერთმანეთთან და მოქალაქეებთან ინტერაქციასთან დაკავშირებით, რომლებიც დაფუძნებულია საუკეთესო ევროპულ გამოცდილებაზე და ხელს უწყობს კარგი საჯარო მმართველობის დამყარებას ქვეყანაში. უფრო მარტივად რომ ითქვას, ეს არის საერთო მინიმალური სტანდარტები საჯარო უწყებების დემოკრატიული და ეფექტური ფუნქციონირებისთვის ქვეყანაში.

ევროპული საჯარო მმართველობის პრინციპების ასეთი სისტემური მიდგომა პირველად 2014 წელს იქნა შემუშავებული, **ევროკავშირისა (EU) და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD)** ერთობლივი ინიციატივა SIGMA-ს მიერ. SIGMA იშიფრება, როგორც მმართველობისა და მართვის გაუმჯობესების მხარდაჭერა (Support for Improvement in Governance and Management). ის დაარსდა 1992 წელს და მისი მიზანია ქვეყნებისთვის საჯარო მმართველობის რეფორმის მხარდაჭერა და საჯარო სექტორის შესაძლებლობების გაძლიერება.

2014 წელს შემუშავებულმა პრინციპებმა განსაზღვრა საჯარო მმართველობის რე-ფორმის ექვსი ძირითადი მიმართულება, რომლებიც წლების განმავლობაში არ შეცვლილა (OECD, 2014). აღსანიშნავია, რომ ეს ექვსი მიმართულება ასევე აისახა ევროკავშირის 2014 წლის გაფართოების სტრატეგიაში (European Commission, 2014). პრინციპებმა მცირედი ცვლილება განიცადა 2017 წელს (OECD, 2017), ხოლო 2023 წელს ისინი მნიშვნელოვნად იქნა გადახედილი თითოეული მიმართულების მიხედ-ვით (OECD, 2023). ქვემოთ, ცხრილ 2-ში შეჯამებულია მონაცემები ექვსივე მიმართუ-ლებით. მასზე დაკვირვებით, ჩვენ შეგვიძლია დავინახოთ, თუ როგორ იცვლებოდა პრინციპები წლების განმავლობაში.

ცხრილი 2: ევროკავშირის საჯარო მმართველობის პრინციპების რაოდენობა წლების განმავლობაში

N	მიმართულება ¹	პრინციპების რაოდენობა		
		2014	2017	2023
1	სტრატეგიული ჩარჩო	5	4	1
2	პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია	12	12	6
3	საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა	7	7	5
4	ორგანიზება, ანგარიშვალდებულება და ზედამხედველობა	5	5	6
5	სერვისების მიწოდება და გაცეფრულება	4	4	4
6	საჯარო ფინანსების მართვა	16	16	10
	სულ	49	48	32

წყარო: ცხრილი მომზადებულია ავტორთა მიერ საჯარო მმართველობის პრინციპებზე დაყრდნობით (OECD, 2014; 2017; 2024).

აღსანიშნავია, რომ თითოეული მიმართულებით პრინციპები ჩაშლილია ქვეპრინციპებად. ასე მაგალითად, 2023 წელს ვერსიაში სულ 270 ქვეპრინციპი არის წარმოდგენილი.

სტანდარტების დოკუმენტს თან ახლავს საჯარო მმართველობის პრინციპების შე-

1. მიმართულებების დასახელებები წარმოდგენილია ისე, როგორც ბოლო რედაქციაში არის მითითებული. პირველადი ვერსიების დასახელებები შედარების განსხვავებული შეიძლება ყოფილიყო, თუმცა შინაარსობრივად ლოგიკა მიუყვება სწორედ 2023 წლის ვერსიას.

ფასების მეთოდოლოგია (OECD, 2024) რომელიც მეთოდოლოგიის მტკიცებულებებზე დაფუძნებული მიდგომით უზრუნველყოფს პრინციპებისა და ქვეპრინციპების დანერგვის დონის გაზომვას. მაგალითად 2024 წლის რედაქციაში წარმოდგენილია 36 ინდიკატორი რომლებიც ზომავენ 32 პრინციპს და 289 ქვეინდიკატორი, რომლებიც ზომავენ 270 ქვეპრინციპს. თავის მხრივ, ქვეინდიკატორები ფასდებიან კონკრეტული კრიტერიუმების და მათზე მინიჭებული შენონილი ქულების მიხედვით. სულ მეთოდოლოგიაში წარმოდგენილია 1710 კრიტერიუმი. კრიტერიუმები პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით დეტალურად იქნება წარმოდგენილი მომდევნო თავებშიც.

2.2. რატომ უნდა ვიცოდეთ საჯარო მმართველობის პრინციპები

წლების განმავლობაში ევროპული საჯარო მმართველობის პრინციპები ეტაპობრივად იხვეწებოდა, რაც არ არის გასაკვირი იმის გათვალისწინებით, რომ მოდერნიზაციისა და ტექნოლოგიური პროგრესის ტენდენციები აისახება საჯარო სექტორზეც. შესაბამისად, სხვადასხვა ქვეყნები ნერგავდნენ უფრო მეტ სიახლეებსა და ტექნოლოგიებს მათ საქმიანობაში. ამიტომ ეტაპობრივად ცვლილებებს განიცდის მინიმალური სტანდარტები და მოთხოვნები.

ამასთან, მნიშვნელოვანია კარგად იქნას გააზრებული, თუ რატომ უნდა იცოდეს მომავალმა საჯარო მოხელემ ევროპული საჯარო მმართველობის პრინციპების შესახებ. ამის ორი ძირითადი მიზეზი შეიძლება არსებობდეს:

1. ევროპულია საჯარო მმართველობის პრინციპები წარმოადგენს ყველაზე კომპლექსურ, დეტალიზებულ და უნივერსალურ მოთხოვნებსა და სტანდარტებს საჯარო მმართველობის ნებისმიერ ასპექტთან მიმართებაში. პრინციპებში ერთად არის თავმოყრილი ევროპული ქვეყნების მრავალსაუკუნოვანი გამოცდილება საჯარო მმართველობის მიმართულებით, რაც უნიკალურ ინფორმაციას წარმოადგენს ახალი დემოკრატიებისა და განვითარებადი ქვეყნებისთვის. პრინციპებში შეიძლება ვნახოთ საუკეთესო პრაქტიკები ისეთ უკიდურესად დაშორებულ საკითხებზე, როგორებიცაა: საპარლამენტო ზედამხედველობა, სერვისები მიწოდება, საჯარო მოხელეების სტანდარტი, აუდიტის საკითხები და ა.შ.

2. ევროპული საჯარო მმართველობის პრინციპების დანერგვა არის სავალდებულო ყველა ქვეყნისთვის რომელსაც ევროკავშირის წევრობა სურს.

2.3. საჯარო მმართველობის პრინციპები, როგორც ევროინტეგრაციის განუყოფელი ნაწილი

პირველად საჯარო მმართველობის რეფორმის მნიშვნელობასა და ადმინისტრაციის ეფექტურობაზე ჩანაწერი 1993 წელს კოპენჰაგენში გამართულ ევროკავშირის სამიტის რეზოლუციაში გაჩნდა. იმის გათვალისწინებით, რომ საბჭოთა კავშირი ახალი დაშლილი იყო და პოსტსოციალისტურ ქვეყნებს გაუჩნდებოდათ ევროკავშირში გაწევრიანების სურვილი, ევროკავშირის ლიდერებმა გადაწყვიტეს დაენუსებინათ კრიტერიუმები, რომელთა დაკმაყოფილება წევრობის კანდიდატებისთვის იქნებოდა სავალდებულო. შესაბამისად, ჩამოყალიბდა ე.წ. კოპენჰაგენის სამი კრიტერიუმი:

„წევრობა მოითხოვს, რომ კანდიდატმა ქვეყანამ მიაღწიოს [1] ინსტიტუტების სტაბილურობას, ხაც უზრუნველყოფს დემოკრატიას, კანონის უზენაესობას, ადამიანის უფლებებს და უმცირესობების დაცვასა და პატივისცემას; [2] ფუნქციონირებადი საბაზო ეკონომიკის არსებობას და ასევე [3] შესაძლებლობას (უნახს) გაუმკლავდეს კონკურენციის წნებს და საბაზო მოთხოვნებს [ევრო]კავშირის შიგნით. წევრობა მოითხოვს კანდიდატის უნახს აილოს წევრი ქვეყნის ვადლებულებზე, მათ შორის, პოლიტიკური, ეკონომიკური და სავაღდო კავშირის სამომავლო მიზნებთან დაკავშირებით“ (European Council, 1993, გვ. 13).

აღნიშნულ ჩანაწერში ცალსახად იქნა წარმოდგენილი მოთხოვნა იმის შესახებ, რომ ქვეყანას, რომელსაც აქვს სურვილი, რომ გახდეს ევროკავშირის წევრი, უნდა ჰქონდეს ისეთი საჯარო ადმინისტრაცია, რომელიც დააკმაყოფილებს არამხოლოდ ამჟამინდელ მოთხოვნებს, არამედ მომავალშიც შეძლებს გაუმკლავდეს უფრო მკაცრ და კომპლექსურ მოთხოვნებს, რომელიც შესაძლოა გაჩნდეს ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესში.

საჯარო მმართველობის რეფორმის მნიშვნელობაზე ასევე ჩანაწერი გაკეთდა მადრიდის 1995 წლის სამიტზე და ის შეეხებოდა მაშინდელი კანდიდატი ქვეყნებისთვის

„ადმინისტრაციული სტრუქტურების გადაწყობის“ აუცილებლობას (European Council, 1995, p. 18).

როგორც ზემოთ ითქვა, 2014 წელს ევროკავშირმა მიიღო ახალი გაფართოების სტრატეგია, რომელშიც საჯარო მმართველობის რეფორმა იქნა დასახელებული, როგორც ერთ-ერთი მთავარი წინაპირობა განვითარებისთვის (European Commission, 2014). 2020 წელს დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების შენელებული ინტეგრაციის პროცესის გათვალისწინებით, ევროკომისიამ მიიღო ახალი სტრატეგია გაფართოების პოლიტიკის ფარგლებში. კერძოდ, მოლაპარაკებების არსებულ 35 თავს დაემატა სამი საკითხი, მათ შორის, საჯარო მმართველობის რეფორმა. ამით საჯარო მმართველობის რეფორმა ინსტიტუციურად გახდა ქვეყნის განვითარების წინაპირობა (European Commission, 2020). უფრო მეტიც, მოლაპარაკებების სხვა თავებთან ერთად, ევროკომისიამ მას ადგილი მიუჩინა პირველ, „ფუნდამენტურ“ კლასტერში² და შესაბამისად, ხაზი გაუსვა მის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ევროინტეგრაციის პროცესში.

სტუდენტებს რომლებსაც სურთ, რომ გახდნენ საჯარო მოხელეები, კარგად უნდა ესმოდეთ საჯარო მმართველობის რეფორმის პრინციპები, რაც ევროინტეგრაციის განუყოფელი ნაწილია.

2.4. საჯარო მმართველობის პრინციპები პოლიტიკის დაგეგმვის და კოორდინაციის მიმართულებით

სახელმძღვანელოს ამ თავისთვის მნიშვნელოვანია უკეთ იქნას განხილული ის პრინციპები, რომლებიც განერილია პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით.

როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით OECD/SIGMA-ს 2023 წლის ვერსიაში ჩამოყალიბებულია 6 პრინციპი. მიუხედავად იმისა, რომ წინა ვერსიებთან შედარებით,³ პრინციპების რაოდენობა ამ მიმართულებით მკვეთრად არის შემცირებული, შინაარსობრივად მინიმალური სტანდარტები უფრო გაზრდილი, დახვეწილი (კონკრეტული) და ასევე შედარებით გამკაცრებულია. მათი სტრუქტურა წარმოდგენილია ქვემოთ, ცხრილ 3-ში:

2. ფუნდამენტურ კლასტერში, ასევე, წარმოდგენილია შემდეგი თავები: 23. მართლმსაჯულება და ფუნდამენტური უფლებები; 24. სამართლიანობა, თავისუფლება და უსაფრთხოება; 5 საჯარო შესყიდვები; 18. სტატისტიკა; 32. ფინანსური კონტროლი, ფუნქციური დემოკრატიული ინსტიტუტები; ეკონომიკური კრიტერიუმები.

3. აღსანიშნავია, რომ 2014 და 2017 წლის ვერსიებში 12 პრინციპი იყო ჩამოყალიბებული.

**ცხრილი 3: პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულება
ევროპულ საჯარო მმართველობის პრინციპებში.**

პრინციპები	ქვეპრინციპი	ინდიკატორი	ქვეინდიკატორი	კრიტერიუმი
პრინციპი 2	7	1	9	48
პრინციპი 3	9	1	10	56
პრინციპი 4	12	1	7	52
პრინციპი 5	6	1	4	41
პრინციპი 6	8	1	7	20
პრინციპი 7	9	1	9	28
სულ	51	6	46	248

წყარო: ცხრილი მომზადებულია ავტორთა მიერ ევროპული საჯარო მმართველობის პრინციპების შეფასების მეთოდოლოგიის საფუძველზე (OECD, 2024).

როგორც ცხრილიდანაც ჩანს, საკმაოდ მოცულობითია იმ სტანდარტების რაოდენობა, რაც პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით ევროკავშირში განვითარების კანდიდატმა ქვეყნებმა უნდა შეასრულონ. სწორედ ამ პრინციპებს დაეფუძნა საქართველოში პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემა. ეს საკითხები ეტაპობრივად გაშლილია შემდეგომ თავებში.

2.5. საჯარო პოლიტიკა და მთავრობის ცენტრი უწყებები

პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით SIGMA-ს პრინციპებს შემოაქვთ „მთავრობის ცენტრი უწყების“ (Center of Government - CoG) ცნება. 2017 წლის ვერსიაში მთავრობის ცენტრი უწყება SIGMA-ს განმარტებული აქვს, როგორც ჰორიზონტალური ფუნქციის მქონე უწყებები - მაგალითად, მთავრობის ადმინისტრაცია, ფინანსთა სამინისტრო, იუსტიციის სამინისტრო და უწყება, რომელიც პასუხისმგებელია ევროინტეგრაციის პროცესის კოორდინაციაზე (საქართველოს რეალობაში აქ იგულისხმება საგარეო საქმეთა სამინისტრო).

საინტერესოა აქ დაშვება, თუ რატომ განიხილება სწორედ ზემოთ აღნიშნული ოთხი უწყება, როგორც მთავრობის ცენტრი უწყება. აღსანიშნავია, ამ უწყებებს ყველას

აქვს ერთი საერთო მახასიათებელი: ისინი თავიანთი მიმართულებების მიხედვით, დახმარებას უწევენ ყველა დანარჩენ დარგობრივ სამინისტროს (line ministry). კერძოდ:

1. მთავრობის ადმინისტრაცია პოლიტიკის დაგეგმვას და კოორდინაციას;
2. ფინანსთა სამინისტრო - სახელმწიფო ბიუჯეტს;
3. იუსტიციის სამინისტრო - მთავრობის კანონშემოქმედებისა და ამ მხრივ ხარისხის უზრუნველყოფის;
4. საგარეო საქმეთა სამინისტრო - ევროინტეგრაციის პროცესს.

იმის გათვალისწინებით, რომ ეს ფუნქციები ყველა სხვა სამინისტროსთან კოორდინაციით ხდება, მნიშვნელოვანია, რომ შიდა კოორდინაცია ასევე გამართულად და ეფექტიანად იყოს წარმართული ამ უწყებების შორის.

პრინციპები პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით (ანუ მეორედან და მეშვიდე პრინციპის ჩათვლით) წარმოდგენილია შემდგომ ქვეთავებში, სადაც შეჯამებულია ინფორმაცია, როგორც ქვეპრინციპების, ასევე ქვეინდიკატორების საფუძველზე (OECD, 2024).

2.6. პოლიტიკის კოორდინაცია და გამჭვირვალე გადაწყვეტილებების მიღება (პრინციპი 2)

ეს პრინციპი სახელმწიფო მმართველობის ეფექტურობასა და თანმიმდევრულობას ეხება. მისი არსი მდგომარეობს იმაში, რომ სახელმწიფო პოლიტიკა უნდა იყოს ერთიანი და კარგად კოორდინირებული, ხოლო გადაწყვეტილებები უნდა იყოს გამჭვირვალე. მთავრობის ცენტრალური ორგანოები, რომლებიც პასუხისმგებლები არიან პოლიტიკის შემუშავებასა და კოორდინაციაზე, უნდა უზრუნველყოფდნენ, რომ ყველა სამინისტრო და სხვა შესაბამისი ინსტიტუტი შეთანხმებულად და ერთიანი მიზნისკენ მიმართული მოქმედებდნენ.

ამ მხრივ, ქვეინდიკატორები ზომავს, თუ რამდენად მკაფიოდ არის განსაზღვრული მთავრობის ცენტრის პასუხისმგებლობები. წარმატებული მმართველობისთვის მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობის ცენტრ უწყებებს ჰქონდეთ მკაფიოდ განსაზღვრული ფუნქციები, რომლებიც მოიცავს: მთავრობის სხდომების მომზადებას, საკანონმდებლო წინადადებების სამართლებრივი შესაბამისობის შემოწმებას, ფინანსური მდგრადობის კონტროლსა და პოლიტიკის მონიტორინგს.

მთავრობის ცენტრმა უწყებებმა უნდა შექმნან ისეთი მექანიზმები და პროცედურები, რომლებიც ხელს შეუწყობს სხვადასხვა სამთავრობო უწყებებს შორის ინფორმაციის გაცვლასა და კოორდინირებულ მუშაობას. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია კომპლექსური პრობლემების გადასაჭრელად, რომლებიც რამდენიმე სფეროს შეიძლება ეხებოდეს.

ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი იყოს გამჭვირვალე და ყველასთვის გასაგები. მიზანშეწონილია, რომ ყველა დაინტერესებულ მხარეს ჰქონდეს შესაძლებლობა, მიიღოს ინფორმაცია გადაწყვეტილების მომზადების, განხილვისა და მიღების შესახებ. ქვეინდიკატორებით ფასდება, თუ რამდენად გამჭვირვალეა მთავრობის სხდომების დღის წესრიგი და რამდენად ხელმისაწვდომია მიღებული გადაწყვეტილებები საზოგადოებისთვის.

უწყებებმა უნდა შეძლონ მათი გადაწყვეტილებების სწორად და ეფექტურად მიტანა საზოგადოებამდე. ეს ხელს შეუწყობს საზოგადოების ნდობისა და მხარდაჭერის მოპოვებას, გარდა ამისა, აუცილებელია გამართული საკომუნიკაციო არხები, როგორც მთავრობის ცენტრ უწყებებს შორის, ასევე დარგობრივ სამინისტროებსა და სხვა შესაბამის უწყებებს შორის.

ამ მიმართულებით კიდევ ერთი ქვე-პრინციპი ეხება კრიზისული სიტუაციების მართვას. სწრაფი და ეფექტური რეაგირების უზრუნველსაყოფად, უწყებებს უნდა ჰქონდეთ კარგად ორგანიზებული, კოორდინირებული და ოპერატიული მექანიზმები, რომლებიც საშუალებას მისცემს ეფექტიანად გაუმკლავდნენ საგანგებო სიტუაციებს.

ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი ქვეყნებისთვის ეს პრინციპი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. ასეთმა ქვეყნებმა უნდა შექმნან ეფექტური სისტემა ევროპული ინტეგრაციის პროცესის მართვისთვის. ყველა სამთავრობო უწყება, რომელიც ამ პროცესშია ჩართული, უნდა მოქმედებდეს ერთიანად და შეთანხმებულად შესაბამისი პირობების გათვალისწინებით. მნიშვნელოვანია მკაფიოდ განისაზღვროს თითოეული უწყების ფუნქციები და პასუხისმგებლობა.

2.7. პოლიტიკის ეფექტური დაგეგმვა და მონიტორინგი (პრინციპი 3)

ეს პრინციპი ეხება სახელმწიფო პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და ანგარიშგების სისტემას. მისი არსი მდგომარეობს იმაში, რომ ეს სისტემა უნდა იყოს კარგად გაწერილი, თანმიმდევრული და ეფექტური, მკაფიო პროცედურებითა და ინსტიტუციური პასუხისმგებლობებით. მთავრობის პოლიტიკური პრიორიტეტები და დღის წესრიგი, რომლებიც, როგორც წესი, მთავრობის პროგრამაში არის წარმოდგენილი, უნდა იგეგმებოდეს და ხორციელდებოდეს შესაბამისი პოლიტიკის დოკუმენტების მეშვეობით.

მესამე პრინციპი ასევე განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს პოლიტიკისა და ფინანსური დაგეგმვის დოკუმენტებს შორის კავშირსა და მათ შორის სინქრონიზაციაზე. პოლიტიკის დოკუმენტები უნდა აკმაყოფილებდეს ხარისხის მოთხოვნებს და მოიცავდეს ანალიზსა და ინფორმაციას, მათ შორის, პოლიტიკის მიზნების, ინდიკატორების, სამიზნე მაჩვენებლებისა და მონიტორინგის ჩარჩოს შესახებ. ისინი უნდა შემუშავდეს მონაწილეობითი მიდგომით და იყოს საჯაროდ ხელმისაწვდომი. ქვეინდიკატორებით ფასდება სამინისტროს დონეზე პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში მხარდაჭერისა და სახელმძღვანელო დოკუმენტების ხელმისაწვდომობა. წარმატებული პოლიტიკის დაგეგმვისთვის მნიშვნელოვანია, რომ სამინისტროებს ჰქონდეთ მკაფიო ინსტრუქციები და მხარდაჭერა პოლიტიკის დაგეგმვისა და ანგარიშგების პროცესში.

პოლიტიკის დოკუმენტების ხარისხის მნიშვნელოვანი კომპონენტია მათი ბიუჯეტირება. დოკუმენტებში უნდა იყოს მითითებული ფინანსური ხარჯთაღრიცხვა, რომელიც შესაბამისობაში უნდა იყოს ქვეყნის საშუალოვადიან დაგეგმვის დოკუმენტებთან (ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი (BDD) და წლიურ ბიუჯეტთან. ასევე უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ფინანსური რესურსები გეგმების სრულყოფილი განხორციელებისთვის.

მნიშვნელოვანია, რომ პოლიტიკის შედეგებზე, მათ შორის პოლიტიკის შედეგების ინდიკატორებზე, რეგულარულად ხდებოდეს მონიტორინგი და ანგარიშგება. მონიტორინგის ანგარიშები დროულად უნდა ქვეყნდებოდეს, რათა საზოგადოებას ჰქონდეს შესაძლებლობა, გაეცნოს მათ და შეაფასოს მთავრობისა და სხვადასხვა

უნყებების საქმიანობა. სახელმწიფო ინსტიტუტებს უნდა მიენოდეოდეს მეთოდოლოგიური დახმარება და ხარისხის უზრუნველყოფის მხარდაჭერა პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და ანგარიშგების პროცესში.

ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი და პოტენციური კანდიდატი ქვეყნებისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ ევროპული ინტეგრაციის დაგეგმვის პროცესი სრულად იყოს ინტეგრირებული მთავრობის პოლიტიკის დაგეგმვის ზოგად სისტემაში. ევროპული ინტეგრაციის გეგმები უნდა იყოს თანმიმდევრული და შეთანხმებული მთავრობის სხვა დაგეგმვის დოკუმენტებთან. მთავრობამ ეფექტურად უნდა განახორციელოს ევროპული ინტეგრაციის გეგმები, პრიორიტეტი მიანიჭოს და დააფინანსოს ევროპულ ინტეგრაციასთან დაკავშირებული ვალდებულებები, ითვალისწინებდეს არსებულ რესურსებს და საჯარო სექტორის შესაძლებლობებს.

2.8. მტკიცებულებაზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავება (პრინციპი 4)

პოლიტიკის შემუშავება უნდა ეფუძნებოდეს რეალურ მონაცემებს, ანალიზსა და გავლენის შეფასებას, რათა მიღებული გადაწყვეტილებები იყოს რაც შეიძლება ეფექტიანი და შედეგიანი. ეს ნიშნავს, რომ პოლიტიკის შემუშავება არ უნდა იყოს მხოლოდ პოლიტიკური სურვილების გამოძახილი, არამედ უნდა ემყარებოდეს მეცნიერულ და სტატისტიკურ მონაცემებს, რომლებიც ასახავენ არსებულ რეალობას.

ამ პრინციპში საზგასმულია მთავრობის ერთიანი პოლიტიკის არსებობაზე, რომელიც უწყობს უკეთეს რეგულირებას, მტკიცებულებებზე დაფუძნებული და ინკლუზიური პოლიტიკის შემუშავებას. მნიშვნელოვანია, რომ სამინისტროებს ჰქონდეთ მკაფიო შიდა წესები და პროცედურები პოლიტიკის დაგეგმვისა და კანონპროექტების ეფექტური მართვისთვის.

მე-4 პრინციპის მიხედვით, სამინისტროებმა უნდა დანერგონ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) პრაქტიკა, რომელიც გულისხმობს ახალი პოლიტიკის ან კანონმდებლობის შესაძლო შედეგების დეტალურ ანალიზს. რეგულირების ეფექტიანობის შესაფასებლად საჭიროა სხვადასხვა პოლიტიკური ალტერნატივების განხილვა და მათი სოციალური, ეკონომიკური თუ გარემოსდაცვითი შედეგების წინასწარი შეფასება. ყველა შესაძლო ზეგავლენა სისტემატურად უნდა იყოს

გაანალიზებული. პოლიტიკის ალტერნატივების გავლენა სახელმწიფო ბიუჯეტზე, ბიზნესსა და მოქალაქეებზე, შედეგებისდაგვარად, რაოდენობრივად უნდა იყოს შეფასებული და მონეტიზებული.

გარდა ამისა, საჯარო ადმინისტრაციამ უნდა უზრუნველყოს საკანონმდებლო აქტების და რეგულაციების ხელმისაწვდომობა, რათა დაინტერესებულ მხარეებს შეეძლოთ მათზე წვდომა. კანონები და სხვა მარეგულირებელი დოკუმენტები უნდა იყოს მკაფიო, თანმიმდევრული და შეთანხმებული შინაარსით, სტრუქტურით, სტილით და ენით. ყველა პირველადი და მეორადი კანონმდებლობა, მათ შორის, კონსოლიდირებული ვერსიები, ადვილად ხელმისაწვდომი და უფასო უნდა იყოს ერთიან სისტემაში. სამართლებრივი ჩარჩოს გამჭვირვალობა ხელს შეუწყობს საზოგადოების ჩართულობის გაზრდასა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერებას.

ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი და პოტენციური კანდიდატი ქვეყნებისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ევროკავშირის კანონმდებლობის ტრანსპოზიცია და სამართლებრივი ჰარმონიზაცია. გადანყვეტილებები ევროკავშირის კანონმდებლობის ტრანსპოზიციასთან დაკავშირებით უნდა იყოს დაფუძნებული მტკიცებულებებსა და ანალიზზე.

2.9. ინკლუზიური და გამჭვირვალე კონსულტაციები (პრინციპი 5)

საჯარო პოლიტიკის ფორმირების პროცესში მნიშვნელოვანია ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართულობა, რათა მიღებული გადანყვეტილებები მაქსიმალურად შეესაბამებოდეს საზოგადოების საჭიროებებს. კონსულტაციების ღიაობა და მათი შედეგების გათვალისწინება არის მთავრობის ვალდებულება, რათა პოლიტიკის ფორმირება არ იყოს მხოლოდ შიდა ადმინისტრაციული პროცესი, არამედ რეალურად ასახავდეს საზოგადოების ინტერესებს.

კონსულტაციების მექანიზმებმა უნდა უზრუნველყოს, რომ ყველა დაინტერესებულ მხარეს მიეცეს შესაძლებლობა, გამოხატოს თავისი მოსაზრებები. სამინისტროებმა უნდა დანერგონ მკაფიო პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს საზოგადოების მიერ გამოთქმული მოსაზრებების რეალურ გათვალისწინებას.

აღნიშნული მიმართულებით ქვეინდიკატორები ზომავს, თუ რამდენად ეფექტია-

ნად ფუნქციონირებს კონსულტაციების მექანიზმები. პირველ რიგში, ის აფასებს, რამდენად სავალდებულოა კონსულტაციების ჩატარება პოლიტიკის შემუშავებისას. კონსულტაციების სავალდებულობა აუცილებელია იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ყველა დაინტერესებული მხარე – სამოქალაქო საზოგადოება, ბიზნეს სექტორი, აკადემიური წრეები – ჩართული იყოს პოლიტიკის ფორმირებაში. შესაბამისი რეგულაციების არსებობა აჩვენებს, რამდენად პრიორიტეტულია მთავრობისთვის მოქალაქეებისა და ორგანიზაციების მოსაზრებების გათვალისწინება.

ასევე, მნიშვნელოვანი ფაქტორი არის კონსულტაციების გამჭვირვალობა და პროცედურების სტრუქტურირება. ეს გულისხმობს, რომ კონსულტაციების ჩატარების პროცესს უნდა ჰქონდეს მკაფიო წესები, რაც უზრუნველყოფს მის ინკლუზიურობასა და ეფექტიანობას. ასევე, მნიშვნელოვანია კონსულტაციების შედეგების გამოქვეყნება და მათი გათვალისწინება პოლიტიკის საბოლოო ვერსიაში.

გარდა ამისა, ქვეინდიკატორები ზომავს უწყებათაშორისი კონსულტაციების ფუნქციონირებას. ეფექტიანი პოლიტიკის შემუშავება მოითხოვს სხვადასხვა უწყებებს შორის კოორდინაციასა და ინფორმაციის გაზიარებას. თუ ეს პროცესი კარგადაა ორგანიზებული, პოლიტიკა ხდება უფრო კოორდინირებული და შედეგებზე ორიენტირებული.

2.10. პოლიტიკის ეფექტური განხორციელება და შეფასება (პრინციპი 6)

პოლიტიკის მხოლოდ შემუშავება საკმარისი არ არის; ის უნდა განხორციელდეს ეფექტიანად, შეფასდეს შედეგიანობის მიხედვით და საჭიროების შემთხვევაში გადაიხედოს. შესაბამისად, ამ პრინციპის პირველი ასპექტი არის პოლიტიკის განხორციელების ხარისხი. ეს გულისხმობს იმას, თუ რამდენად სრულად და დროულად ხორციელდება სტრატეგიული გეგმებით განსაზღვრული ღონისძიებები. ხშირად პოლიტიკის განხორციელების პროცესში არსებობს შეფერხებები, რაც გამოწვეულია არასაკმარისი დაფინანსებით, კოორდინაციის ნაკლებობით ან საკანონმდებლო ჩარჩოს არარსებობით.

მნიშვნელოვანია, რომ დამატებითი რეგულაციები და კანონქვემდებარე აქტები დროულად მიიღებოდეს. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა შეიძლება იყოს

სრულყოფილი, შესაბამისი რეგულაციების და ინსტრუქციების არ არსებობა შეიძლება პოლიტიკის განხორციელების შეფერხების მიზეზი გახდეს.

ქვეინდიკატორები ასევე აფასებს იმას, თუ რამდენად გამართულია მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმები. კარგი მმართველობა მოითხოვს, რომ პოლიტიკის განხორციელების მიმდინარეობა მუდმივად შეფასდეს, რათა საჭიროების შემთხვევაში შესაძლებელი გახდეს კორექტირებების შეტანა.

გარდა ამისა, ქვეინდიკატორები აფასებს რეგულაციების გამართივების პროცესის არსებობასაც. რეგულაციების ოპტიმიზაცია მნიშვნელოვანია იმისთვის, რომ შემცირდეს ბიუროკრატიული ბარიერები და გაძლიერდეს სახელმწიფო სერვისების ხელმისაწვდომობა. რეგულაციების გამართივება ბიზნესისთვის და მოქალაქეებისთვის ამცირებს ადმინისტრაციულ ხარჯებს და ხელს უწყობს ინოვაციური მიდგომების დანერგვას.

2.11. პარლამენტის ზედამხედველობა პოლიტიკის დაგეგმვასა და განხორციელებაზე (პრინციპი 7)

პარლამენტს უნდა გააჩნდეს ეფექტური მექანიზმები, რათა განახორციელოს ზედამხედველობა მთავრობის მიერ შემუშავებული პოლიტიკისა და კანონმდებლობის შესრულებაზე. პარლამენტის როლი არ შემოიფარგლება მხოლოდ კანონების მიღებით, არამედ მას უნდა შეეძლოს მთავრობის საქმიანობის სისტემური მონიტორინგი და შეფასება.

საპარლამენტო კომიტეტებმა უნდა განიხილონ საკანონმდებლო ინიციატივები დეტალურად და უზრუნველყონ კონსულტაციები ყველა შესაბამის მხარესთან. მთავრობის მიერ წარმოდგენილი საკანონმდებლო სამუშაო გეგმები უნდა იყოს მჭიდროდ კოორდინირებული პარლამენტთან, რათა უზრუნველყოფილ იქნას საჯარო პოლიტიკის გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება.

ამ პრინციპში წარმოდგენილი ქვეინდიკატორები აფასებს იმას, თუ რამდენად ეფექტურია პარლამენტის საქმიანობა მთავრობის კონტროლის კუთხით. ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორია პარლამენტის მარეგულირებელი ჩარჩოს არსებობა, რაც განსაზღვრავს მის უფლებამოსილებებს პოლიტიკის ზედამხედვე-

ლობის პროცესში. ჩარჩო პარლამენტს უნდა აძლევდეს საშუალებას, მთავრობის საქმიანობის მკაცრი კონტროლი განახორციელოს და უზრუნველყოს მმართველობის ანგარიშვალდებულება.

ქვეინდიკატორებით ასევე ზომავს, რამდენად რეგულარულად ხდება მთავრობის ანგარიშების წარდგენა პარლამენტის წინაშე. ანგარიშვალდებულების მექანიზმები მოიცავს მინისტრების გამოსვლებს, საკომიტეტო მოსმენებსა და მთავრობის საქმიანობის ანგარიშების განხილვას. თუ ეს პროცესი არ არის სისტემურად გამართული, პარლამენტი ვერ ასრულებს თავის ძირითად ფუნქციას – მოქალაქეთა ინტერესების დაცვას და ხელისუფლების საქმიანობის ეფექტურ ზედამხედველობას.

გარდა ამისა, ფასდება პარლამენტისა და მთავრობის თანამშრომლობის ხარისხი. კოორდინირებული და კარგად ორგანიზებული პროცესები უზრუნველყოფს პოლიტიკის უფრო ეფექტიან და თანმიმდევრულ განვითარებას. ძლიერი საკანონმდებლო ზედამხედველობა ხელს უწყობს ანგარიშვალდებულებას და უკეთეს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც ასახავს საზოგადოების საჭიროებებს.

ბიბლიოგრაფია:

- European Commission. (2014). Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2020). Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans. Brussels: European Commission.
- European Council. (1993). Conclusions of the Presidency. Copenhagen: European Council.
- European Council. (1995). Conclusions of the Presidency. Madrid: European Council.
- OECD. (2014). The Principles of Public Administration. Paris: OECD.
- OECD. (2017). The Principles of Public Administration. Paris: OECD.
- OECD. (2023). The Principles of Public Administration. Paris: OECD.
- OECD. (2024). Assessment Methodology of the Principles of Public Administration. Paris: OECD.

პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია საქართველოში

განხილული საკითხები:

აღნიშნულ თავში წარმოდგენილია დეტალური ინფორმაცია იმის შესახებ თუ როგორ ჩამოყალიბდა საქართველოში პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემა, რა ფაზები გაიარა ქვეყანის საჯარო სექტორმა ამ მიმართულებით. ასევე, ეს თავი მიმოიხილავს პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემის არსებულ მოდელს, მისი ჩამოყალიბების საფუძველს, პრაქტიკაში განხორციელების მექანიზმებს და სამთავრობო უწყებების როლებსა და პასუხისმგებლობებს ამ პროცესში. გარდა ამისა, წარმოდგენილია სავალდებულო და სარეკომენდაციო ხასიათის სტანდარტების მიმოხილვა.

3.1. პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემის განვითარება ქვეყანაში

თანამედროვე გაგებით პოლიტიკის დოკუმენტები (კონცეფცია, სტრატეგია, სამოქმედო გეგმა) დამოუკიდებელ საქართველოში პირველად შემუშავებული და დამტკიცებული იქნა 1990-იან წლებში. კერძოდ, საქართველოს საჯარო მმართველობის სისტემამ პირველი დარგობრივი **სამოქმედო გეგმა** 1996 წლის 23 სექტემბერს დაამტკიცა და ის შეეხებოდა „**კლიმატის ცვლილებების პრობლემებს**“ (საქართველოს პრეზიდენტი, 1996). აღსანიშნავია, რომ იმ დროს არსებული მოწყობით საქართველოს პრეზიდენტი ასევე ასრულებდა საქართველოს მთავრობის მეთაურის ფუნქციას და შესაბამისად, ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტები სწორედ მისი გადაწყვეტილებითა და ხელმოწერით მტკიცდებოდა. 1997 წლის აპრილში პირველად დამტკიცდა **საქართველოს აგრარული პოლიტიკის კონცეფცია** (საქართველოს პრეზიდენტი, 1997), 1998 წლის ივლისში კი - **საქართველოს ენერგოსისტემის კომპანიების პრივატიზების სტრატეგია** (საქართველოს პრეზიდენტი, 1998).

მიუხედავად ამისა, ისტორიულად ყველაზე სისტემური და ინსტიტუციურად გამართული სფერო, სადაც პოლიტიკის დაგეგმა და კოორდინაცია ყველაზე გამართულად და ეფექტურად მიმდინარეობდა, არის **ეროვნული ანტიკორუფციული პოლიტიკა**. საქართველომ პირველად 2005 წელს დაამტკიცა ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია (საქართველოს პრეზიდენტი, 2005). ეს იყო მთავრობის პირველი ოფიციალური პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელიც ყველაზე ახლოს დგას დღეს მოქმედ სტანდარტებთან როგორც მისი დაგეგმვის, ასევე კოორდინაციის მიმართულებით. მასში წარმოდგენილი იყო ვალდებულები კონკრეტული სამოქმედო გეგმის შემუშავების, საკოორდინაციო მექანიზმის ჩამოყალიბების, მონიტორინგისა და კომუნიკაციის მიმართულებით. 2005 წლიდან მოყოლებული, მის სტრატეგიულ კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი იყო საქართველოს მთავრობა. 2008 წლიდან ჩამოყალიბდა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო (საქართველოს პრეზიდენტი, 2008). საბჭოს ხელმძღვანელობას უწევდა იუსტიციის მინისტრი, ხოლო იუსტიციის სამინისტრო ასრულებდა მისი სამდივნოს ფუნქციებს. საკოორდინაციო მექანიზმი აქტიურად მუშაობდა 2020 წლის ჩათვლით, მუდმივად ახლდებოდა ან ინერებოდა ახალი სტრატეგიული დოკუმენტები. 2020 წლის შემდეგ საქართველოს ანტიკორუფციული სტრატეგია აღარ ჰქონია.

მიუხედავად იმისა, რომ ზოგადად, 2005 წლამდე საქართველოს მთავრობა ამუშავებდა სამოქმედო გეგმებს, შედარებით ხანგრძლივი დაგეგმვის პოლიტიკის დოკუმენტი არ ყოფილა დამტკიცებული. არსებული სამოქმედო გეგმებიც ძირითადად საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და განსაკუთრებით, ევროკავშირთან თანამშრომლობისა და კოორდინაციის მიზნებით იქნა შემუშავებული (Dolidze, Bobghiashvili, & Akobia, 2023). შედარებით სისტემური, ინსტიტუციური მიდგომა პოლიტიკის დაგეგმვასა და კოორდინაციასთან დაკავშირებით 2015 წლიდან იწყება. სწორედ ამ წელს საქართველოს მთავრობამ, ევროკავშირთან გაფორმებული ასოცირების შეთანხმების შესაბამისად დაამტკიცა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი (საქართველოს მთავრობა, 2015). აღნიშნული დოკუმენტი, SIGMA-ს სტანდარტების შესაბამისად, მოიცავდა საჯარო მმართველობის რეფორმის ექვს სფეროს. სიგმას სტანდარტებისგან განსხვავებით აქ წარმოდგენილი არ იყო რეფორმის ჩარჩო, როგორც დამოუკიდებელი მიმართულება, თუმცა ცალკე თავად იყო გამოყოფილი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხები.

აღსანიშნავია, რომ სწორედ საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევა დაუდო საფუძველი პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემურ მიდგომას მის საწყის ეტაპზე. ამის შემდეგ, 2016 წელს, საქართველოს მთავრობამ, ამ დოკუმენტის შესაბამისად, დაამტკიცა ორი მნიშვნელოვანი სახელმძღვანელო დოკუმენტი: „პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელო“ (საქართველოს მთავრობა, 2016) და „მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემები“ დოკუმენტი (საქართველოს მთავრობა, 2016). გახლდათ რეფორმის პირველი ფაზის მნიშვნელოვანი ეტაპი, რომელმაც შექმნა პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემის ჩამოყალიბების საფუძვლები.

ამ პერიოდში საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციაში ჩამოყალიბდა პირველი სტრუქტურული ერთეული (პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტი)⁴, რაც ინსტიტუციური თვალსაზრისით გადამწყვეტი ნაბიჯი იყო. დეპარტამენტის ძირითად ფუნქციად განისაზღვრა მთავრობის პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესის კოორდინაცია, მათ შორის, მთავრობისთვის წარდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტების ხარისხის უზრუნველყოფა.

რეფორმის პირველი ტალღა და ზოგადად, არსებული მდგომარეობა პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით საკმაოდ ნეგატიურად შეფასდა SIGMA-ს პირველ და დღემდე ერთადერთ მონიტორინგის ანგარიშში, რომელიც 2018 წელს გამოქვეყნდა. ანგარიშში ვკითხულობთ:

„მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობა საჯარო ადმინისტრაციის ხეფოხმას (PAR) პირობიგეგად აღიახებს, პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის სფეროში ხეფოხმების განხორციელება ნერი ტემპით მიმდინარეობს. ბოდო წლების განმავლობაში ყვედა დაგეგმიდი ხეფოხმა მიზანმიმარხუდად არ განხორციელებუდა, რაც საჯარო ადმინისტრაციაში გამოწვევებს და ხარვებებს გოვებს, განსაკუთრებით, ეფექტუხი პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის სისტემის ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირების კუთხით“ (OECD/SIGMA, 2018, p. 4)

აღნიშნული შეფასებით, პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით, საქართველო ჩამორჩებოდა უკრაინას და სომხეთსაც კი.

4. აღსანიშნავია, რომ ამ სტრუქტურულმა ერთეულმა მრავალჯგის გაიარა ცვლილება და შესაბამისად, მისი დასახელებები ეტაპობრივად იცვლებოდა.

მართლაც, იმ დროისთვის არსებული მონაცემებით, მრავალი გამოწვევა არსებობდა პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით. კერძოდ: 1) სახეზე იყო პოლიტიკის დოკუმენტების ინფლაცია (2018 წლის დეკემბრის მდგომარეობით, ქვეყანაში მოქმედებდა 98 პოლიტიკის დოკუმენტი, მათ შორის, 49 სტრატეგია, 42 სამოქმედო გეგმა და 7 კონცეფციის დოკუმენტი); 2) პოლიტიკის დოკუმენტები ძირითადად აქტივობებზე იყო ორიენტირებული, ნაკლებად შედეგებზე; 3) დაგეგმვის პროცესში უწყებებს შორის კოორდინაციის ხარისხი იყო დაბალი; 4) სამინისტროებში ანალიზისა და მონაცემების მართვის შესაძლებლობა იყო დაბალი; 5) მონიტორინგისა და შეფასების სისტემა ფაქტიურად მოშლილი იყო; 6) ანგარიშგება ხდებოდა ფრაგმენტულად და საერთო სტანდარტები ამ მხრივ არ არსებობდა.

ამ და სხვა მრავალი გამოწვევის საპასუხოდ, საქართველოს მთავრობამ დაიწყო პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემის რეფორმის მეორე ტალღაზე მუშაობა, რომელიც 2019 წელს სრულიად ახალი სისტემის ჩამოყალიბებით დასრულდა.

3.2. საქართველოში პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის ძირითადი პრინციპები და არსი

რეფორმის მეორე ტალღის ამოსავალი პრინციპები იყო: 1) მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის დაგეგმვა (Evidence Based Policy-Making); 2) შედეგებზე ორიენტირებული პოლიტიკა (Results Based Management); 3) მთავრობის ერთიანი მიდგომა (Whole of Government Approach).

ამ პრინციპების პრაქტიკაში გატარება საქართველოს მთავრობამ შედარებით განსხვავებული მიდგომით უზრუნველყო. კერძოდ, ჩამოყალიბდა სისტემა, რომელიც შედარებით უფრო მეტად **ცენტრალიზაციისკენ** არის მიმართული, სადაც მთავრობის ადმინისტრაციას, ფინანსთა და იუსტიციის სამინისტროებთან ერთად, აქვთ ცენტრალური როლი, როგორც პოლიტიკის დაგეგმვის, ასევე კოორდინაციის პროცესში. შედეგად, შემოვიდა მნიშვნელოვანი სიახლეები, ცვლილები განიცადა ზოგიერთმა მანამდე არსებულმა პრაქტიკამ, გაუქმდა რამდენიმე რუტინული ვალდებულება და სამართლებრივად განმტკიცდა საკითხები, რომლებიც მანამდე მხოლოდ კეთილი ნების გამოვლინება შეიძლება ყოფილიყო.

უფრო კონკრეტულად, არსებულ სისტემაში:

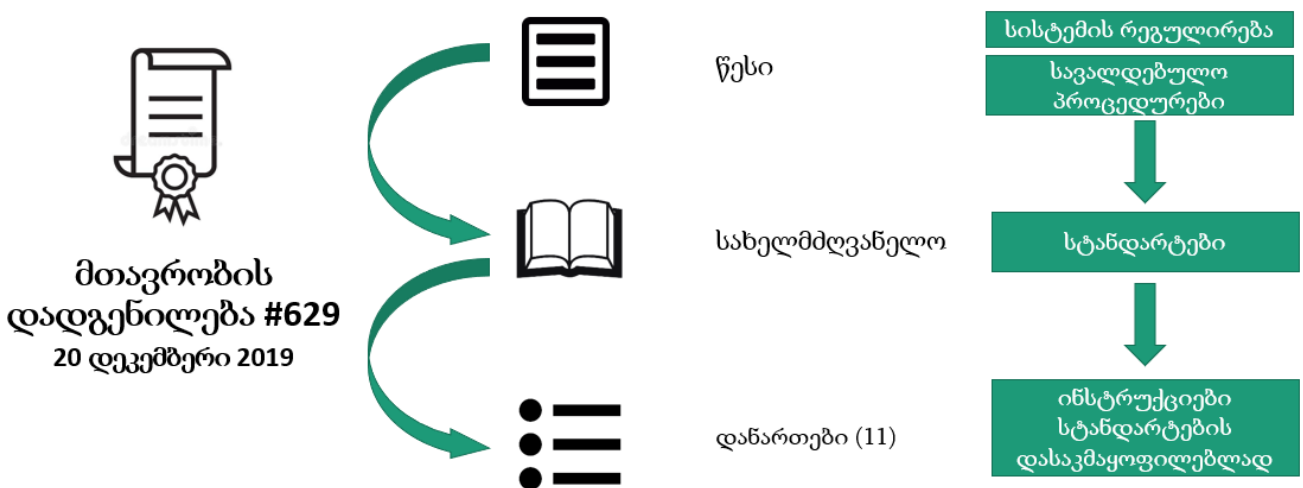
- გაიზარდა მთავრობის ადმინისტრაციის როლი პოლიტიკის ციკლის თითოეულ ეტაპზე;
- დაინერგა პოლიტიკის დოკუმენტების ინიცირების წესი;
- ჩამოყალიბდა პოლიტიკის დოკუმენტების იერარქია;
- გაიწერა პოლიტიკის სტანდარტული ციკლი;
- დადგინდა მინიმალური და რეკომენდებული სტანდარტები (მოთხოვნები) პოლიტიკის დოკუმენტებთან მიმართებით, მათ შორის, შინაარსობრივ დონეზე, რაც წინ გადადგმული ნაბიჯია მათი ხარისხის გაუმჯობესებისკენ;
- შემოვიდა მექანიზმები, რომლითაც დგინდება კავშირის პოლიტიკის დაგეგმვასა და ბიუჯეტის დაგეგმვას შორის;
- საჯარო კონსულტაციები გახდა სავალდებულო, ხოლო კონსულტაციების ჩატარებისთვის დადგინდა მინიმალური მოთხოვნები;
- დადგინდა პოლიტიკის დოკუმენტების მონიტორინგისა და შეფასების ჩარჩო და შესაბამისი პროცედურები;
- მოხდა მონიტორინგისა და შეფასების ანგარიშების სტანდარტიზება, მათ შორის, შინაარსობრივ დონეზე;
- შემოვიდა პოლიტიკის დოკუმენტების ხარისხის უზრუნველყოფის ერთიანი სტანდარტი, რომელიც ღია და ხელმისაწვდომი გახდა ყველა დაინტერესებული მხარისთვის;
- დადგინდა ერთიანი ტერმინოლოგიის გამოყენების ვალდებულება პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის პროცესში და შესაბამისი დოკუმენტების შედგენის დროს.

თითოეული ეს საკითხი დაფარულია მომდევნო ქვეთავებში, რომლებიც მიუყვება პოლიტიკის სტანდარტულ ციკლს.

პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემა სამართლებრივად ჩამოყალიბდა საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის #629-ე დადგენილების საფუძველზე (საქართველოს მთავრობა, 2019). დადგენილების ძირითადი სტრუქტურა წარმოდგენილია მე-3 ფიგურაზე, რომელიც ვიზუალურად ასახავს სისტემის ფუნქციონირებისა და კომპონენტების ურთიერთკავშირს.

დადგენილებით დამტკიცდა მთავრობის „პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესი“ (შემდგომში „წესი“), რომელიც სამართლებრივი სიბრტყეში აწესრიგებს პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით არსებულ ვალდებულებებსა და პირობებს. წესი შედგება სულ 12 მუხლისგან. წესით დგინდება მისი რეგულირების სფერო, ძირითადი ტერმინების განმარტებები, პოლიტიკის დოკუმენტების სახეები და მათი იერარქია, საჯარო უწყებების - მთავრობის, მასთან დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (სსიპ-ების), სამინისტროებისა და მათი სსიპ-ების - უფლებები და ვალდებულებები პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის თითოეულ ეტაპზე და ხარისხის კონტროლის ვალდებულებები.

ფიგურა 3: საქართველოში პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სამართლებრივი და მეთოდოლოგიური დოკუმენტები



წყარო: საქართველოს მთავრობა, 2019

წესის განუყოფელი ნაწილია პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელო (შემდგომში „სახელმძღვანელო“), რომელიც წესის დანართის სახით არის წარმოდგენილი. სახელმძღვანელოში წარმოდგენილია დეტალური განმარტებები იმ მოთხოვნებთან დაკავშირებით, რაც წესში სამართლებრივად არის წარმოდგენილი. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, სახელმძღვანელოში პოლიტიკის დოკუმენტებთან მიმართებით წარმოდგენილია სტანდარტები, რომლებიც იყოფა ორ ჯგუფად: სავალდებულო და სარეკომენდაციო. სტანდარტები ადგენს იმ შინაარსობრივ და ხარისხობრივ მოთხოვნებს, რასაც უნდა აკმაყოფილებდეს პოლიტიკის დოკუმენტები.

სახელმძღვანელოს, მისი კომპლექსურიდან გამომდინარე, თან ახლავს 11 დანართი. დანართები წარმოადგენს უფრო პრაქტიკულ მითითებებსა და ინსტრუქციებს საჯარო მოხელეებისთვის, იმისათვის, რომ სახელმძღვანელოში წარმოდგენილი სტანდარტები იქნას დაკმაყოფილებული. კერძოდ დანართები მოცემულია შემდეგი მიმართულებებით:

1. სიტუაციის ანალიზის ჩატარების ინსტრუქცია;
2. ლოგიკური ჩარჩოს შემუშავების ინსტრუქცია;
3. ინდიკატორების პასპორტის შემუშავების ინსტრუქცია;
4. სამოქმედო გეგმის შემუშავების ინსტრუქცია;
5. ბიუჯეტირების ინსტრუმენტი;
6. საკოორდინაციო მექანიზმის შემუშავების ინსტრუქცია;
7. მონიტორინგის ინსტრუქცია;
8. შეფასების ინსტრუქცია;
9. ხარისხის უზრუნველყოფის ინსტრუმენტი;
10. ლექსიკონი;
11. საჯარო კონსულტაციების ინსტრუქცია.

მთლიანობაში, ამ დოკუმენტების პაკეტმა საფუძველი ჩაუყარა პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის განახლებულ სისტემას, რომელიც 2020 წლის 1-ლი იანვრიდან სრულად ამოქმედდა. აღსანიშნავია, რომ დოკუმენტებთან დაკავშირებული მოთხოვნები არ ვრცელდება რეტროსპექტულად. შესაბამისად, პოლიტიკის დოკუმენტებზე, რომლებიც დამტკიცდა ამ წესის მიღებამდე, ახალი წესებით განსაზღვრული მოთხოვნები არ ვრცელდება.

3.3. პოლიტიკის დოკუმენტების ტიპები

წესმა დაადგინა ის დოკუმენტები, რომლებიც საქართველოს საჯარო სამსახურში შეიძლება მოვიაზროთ როგორც პოლიტიკის დოკუმენტები. კერძოდ: 1) კონცეფცია; 2) სტრატეგია; 3) სამოქმედო გეგმა. ძირითადი პრინციპები ამ დოკუმენტების კლასიფიცირებისთვის იყო: 1) პერიოდულობა და 2) მასშტაბურობა.

კონცეფცია განხილულია, როგორც უფრო ზოგადი ხასიათის პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელიც მხოლოდ პრინციპებისა და პრიორიტეტების განსაზღვრით შემოი-

ფარგლება და ნაკლებად არის კონკრეტიკაზე ორიენტირებული. ის იძლევა მიმართულებებს თუ როგორ შეიძლება განვითარდეს შემდგომში ამ დარგში პოლიტიკის სტრატეგია ან სამოქმედო გეგმა. მას ასევე არ გააჩნია განსაზღვრული პერიოდულობა და ის დამოკიდებულია კონკრეტული პოლიტიკის საჭიროებებზე. თუმცა კონცეფცია, უმეტეს შემთხვევაში, არის მხოლოდ შუალედური დოკუმენტი, ერთგვარი საწყისი ბაზა, რომელზეც უნდა დაშენდეს სტრატეგიის დოკუმენტი. კონცეფციის შემუშავება შესაძლებელია რელევანტური იყოს ორ შემთხვევაში: 1) როდესაც სფერო/სექტორი არის იმდენად ფართო, რომ რთულია პირდაპირ სტრატეგიის საფუძველზე პრიორიტეტების განსაზღვრა; 2) როდესაც არსებობს სხვადასხვაობა სექტორის განვითარებასთან დაკავშირებით. უწყებებს აქვთ რეკომენდაცია, რომ შეჯერდნენ პრინციპებსა და მიმართულებებზე და მხოლოდ ამის შემდეგ მოხდეს სტრატეგიაზე მუშაობის დაწყება. კონცეფციების განხორციელებაზე მონიტორინგისა და შეფასების ჩატარება არ ხდება, ისევე, როგორც ანგარიშების შემუშავება.

სტრატეგია წარმოდგენილია, როგორც სისტემის საკვანძო დოკუმენტი, რომელიც გრძელვადიან პერიოდში განსაზღვრავს როგორც პოლიტიკის პრიორიტეტებს, ასევე მიზნებს, ამოცანებსა და შესაძლო გადაწყვეტის გზებს. სტრატეგია ასევე აყალიბებს შედეგებზე დაფუძნებული მიდგომის პრაქტიკაში გატარების საფუძველს და ადგენს აქტივობების განხორციელებისთვის აუცილებელ წინაპირობებს. სტრატეგიაში წარმოდგენილი უნდა იქნას ის ვალდებულებები, რასაც უწყებები იღებენ მონიტორინგისა და შეფასების მიმართულებით. სტრატეგიის პერიოდულობა განსაზღვრულია 4-დან 10-წლამდე პერიოდზე. პერიოდულობის გათვალისწინებით, სტრატეგიაში ვერ იქნება წარმოდგენილი კონკრეტიკა. შესაბამისად, აქტივობების შესახებ ინფორმაცია, როგორც წესი, არაა მითითებული დოკუმენტში.

სამოქმედო გეგმა ჩამოყალიბებულია, როგორც მოკლევადიანი პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელიც შესაძლებელია: 1) იყოს დაკავშირებული სტრატეგიასთან, (უმეტეს შემთხვევაში) როგორც მისი განხორციელების პრაქტიკული გზა; ან 2) იყოს ცალკე მდგომი გეგმა, რომელიც საშუალოვადიან პერიოდში, ამოცანებისა და შესაბამისი აქტივობების დონეზე განსაზღვრავს პოლიტიკას. გეგმა არის ძალიან კონკრეტული დოკუმენტი, სადაც წარმოდგენილია კონკრეტული ვალდებულებები უწყებების მიერ აქტივობების განხორციელებასთან დაკავშირებით. ამ მხრივ აღსანიშნავია, რომ გეგმის საფუძველზე შესაძლებელია დადგინდეს უწყების ეფექტუ-

რობის ხარისხიც. სამოქმედო გეგმა, როგორც წესი მუშავდება 1-დან 3-წლამდე პერიოდზე. საქართველოს საჯარო სისტემაში გეგმები ძირითადად არის ორ წლიან პერიოდზე გათვლილი (მეტი ინფორმაცია გეგმის შემუშავებასთან დაკავშირებით წარმოდგენილია მომდევნო ქვეთავებში).

სამივე დოკუმენტთან მიმართებით სახელმძღვანელომ დაადგინა მათი **სავალდებულო სტრუქტურა**, რაც უზრუნველყოფს ერთიან ფორმატსა და სტანდარტიზაციას. საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია პასუხისმგებელია შემუშავებული პოლიტიკის დოკუმენტების შესაბამისობის შემოწმებაზე სავალდებულო სტრუქტურასთან, რაც ხორციელდება ხარისხის კონტროლის პროცედურის ფარგლებში.

3.4. პოლიტიკის დოკუმენტების იერარქია

წესმა დაადგინა პოლიტიკის დოკუმენტების იერარქია. კერძოდ, არსებობს სამი დონის პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტები, რომლებიც ერთმანეთთან უნდა იყვნენ კავშირში. 1) ეროვნული, 2) სექტორული და 3) ინსტიტუციური.

ეროვნული პოლიტიკის დოკუმენტები წარმოადგენს იერარქიის უმაღლეს დონეს, რომლიდანაც უნდა გამომდინარეობდეს სხვა პოლიტიკის დოკუმენტები. ისინი მოიცავს მთავრობის კომპეტენციას დაქვემდებარებულ ყველა დარგს, დაწყებული ეკონომიკით დამთავრებული თავდაცვით. სახელმძღვანელოში მითითებულია, კონკრეტულად რომელი დოკუმენტები შეიძლება მიიჩნეოდეს ასეთად. 2022 წელს საქართველოს მთავრობამ, პირველად ისტორიაში, დაამტკიცა „ხედვა 2030: საქართველოს განვითარების სტრატეგია“ (საქართველოს მთავრობა, 2022). ხედვა 2030 არის ყოვლისმომცველი ეროვნული დონის სტრატეგია, რომელიც ყველა სხვა დარგობრივ პოლიტიკას უნდა განსაზღვრავდეს. ასევე მის საფუძველზე დგება მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმა, რომელიც მთავრობის კომპეტენციის ყველა სფეროში განსაზღვრავს ერთი წლის განმავლობაში განსახორციელებელ ქმედებებს. წესში წარმოდგენილი ვალდებულებები და სტანდარტები ვრცელდება ეროვნულ პოლიტიკის დოკუმენტებზე. აღსანიშნავია, რომ ასეთი დოკუმენტების შემუშავების უფლებამოსილება გააჩნიათ მხოლოდ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციას, ფინანსთა სამინისტროსა და იუსტიციის სამინისტროს.

სექტორული პოლიტიკის დოკუმენტები წარმოადგენს იერარქიის მეორე დონე

ნის დოკუმენტები, რომლებიც, ერთი მხრივ, უნდა გამომდინარეობდეს ეროვნული სტრატეგიიდან, ხოლო, მეორე მხრივ, წარმოადგენდეს გზამკვლევს ქვედა დონის პოლიტიკის დოკუმენტებისთვის. საქართველოს საჯარო სექტორში ყველაზე დიდი რაოდენობის სწორედ სექტორული პოლიტიკის დოკუმენტები (კონცეფციები, სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები) გვხვდება. ისინი შესაძლებელია ფარავდეს ერთ კონკრეტულ დარგს (მაგალითად, მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარება) ან რამდენიმე სფეროს (მაგალითად, ეკონომიკის განვითარება, რომელშიც მცირე და საშუალო მეწარმეობაც მოიაზრება). აქვე აღსანიშნავია, რომ წესის მიხედვით, თუ სექტორული პოლიტიკის დოკუმენტი იმდენად ვიწროა, რომ მასში მხოლოდ ერთი სამინისტროს ვალდებულებები არის წარმოდგენილი, მაშინ შესაძლებელია მისი დამტკიცება მხოლოდ უშუალოდ სამინისტროს მიერ მოხდეს. იმ შემთხვევაში, თუ ასეთი დოკუმენტი ითვალისწინებს თუნდაც ერთი სხვა სამინისტროს ან მასზე დაქვემდებარებული უწყების მიერ აქტივობის განხორციელებას, მაშინ ასეთი დოკუმენტი მტკიცდება მთავრობის მიერ. სექტორულ პოლიტიკის დოკუმენტებზე სავალდებულოდ ვრცელდება მთავრობის წესის მოთხოვნები, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ მას მხოლოდ მინისტრი ამტკიცებს. მეორე დონის პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების უფლებამოსილება გააჩნიათ მხოლოდ მთავრობის ადმინისტრაციასა და სამინისტროებს (არა მათთან დაქვემდებარებულ სსიპ-ებს). აღნიშნული ნორმა ჩამოყალიბდა იმის გათვალისწინებით, რომ ევროპულის საჯარო მმართველობის პრინციპების შესაბამისად, სამინისტროები, რომლებსაც ხელმძღვანელობენ პოლიტიკური თანამდებობის პირები, უნდა ქმნიდნენ პოლიტიკას, ხოლო მასთან დაქვემდებარებული სააგენტოები, რომლებსაც ხელმძღვანელობენ საჯარო მოხელეები, პოლიტიკის განხორციელებაზე არიან პასუხისმგებელი.

ინსტიტუციური პოლიტიკის დოკუმენტები წარმოადგენს იერარქიის მესამე დონეს, რომლებიც, ძირითადად, უწყებების განვითარებას ემსახურება. თუმცა ამ პროცესში მნიშვნელოვანია, კარგად იქნას გააზრებული რომ ინსტიტუტები შექმნილია და ვითარდება იმ მიზნით, რომ განავითარონ ის სექტორული პოლიტიკები, რომელ სფეროშიც ფუნქციონირებენ. ინსტიტუტები არ უნდა იქნას დანახული, როგორც ცალკე მდგომი ორგანიზაციები, არამედ როგორც უწყებები, რომლებიც ემსახურებიან მთავრობის შედგენილი და დამტკიცებული პოლიტიკების მიღწევას. სწორედ ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია ინსტიტუციური პოლიტიკის დოკუ-

მენტების შემუშავება. აქვე აღსანიშნავია, რომ ინსტიტუციურ პოლიტიკის დოკუმენტებში მიზნებისა და ამოცანების ფორმულირებისას ძირითადი აქცენტი უნდა კეთდებოდეს მათზე დაკისრებული ფუნქცია მოვალეობებისა და სექტორული პოლიტიკებით განსაზღვრული საკითხების გაუმჯობესებაზე, ხოლო შიდა ორგანიზაციული საკითხები, ე.წ. დამხმარე ფუნქციები (მაგ. ლოგისტიკა, ადამიანური რესურსები მართვა, ფინანსების მართვა და ა.შ.) უნდა წარმოადგენდეს მხოლოდ ერთ მიმართულებას. იმის გათვალისწინებით, რომ ამ სახის დოკუმენტები მტკიცდება შესაბამისი უწყების მიერ (მინისტრი ამ სსიპ-ის ხელმძღვანელი), მათზე არ ვრცელდება წესით გათვალისწინებული სტანდარტები, თუ შესაბამისი უწყება თავისი სურვილით არ მიმართავს მთავრობას დასამტკიცებლად. ასეთი ტიპის დოკუმენტის შემუშავების უფლებამოსილება აქვს ნებისმიერ საჯარო უწყებას.

3.5. პოლიტიკის ციკლი საქართველო საჯარო სექტორში

როგორც პირველ ქვეთავში იქნა წარმოდგენილი, პოლიტიკის ციკლის ბევრი სხვადასხვა მოდელი შეიძლება არსებობდეს. საქართველოს მთავრობამ სახელმძღვანელოში განსაზღვრა შვიდ საფეხურიანი მოდელი. კერძოდ, 1) სიტუაციის ანალიზი; 2) სტრატეგიული ჩარჩოს ჩამოყალიბება; 3) სამოქმედო გეგმის შემუშავება; 4) ბიუჯეტირება; 5) განხორციელება; 6) მონიტორინგი; 7) შეფასება (საქართველოს მთავრობა, 2019, გვ. 11) შემოთავაზებული შვიდი ეტაპი თავის მხრივ ორ დიდ კატეგორიად არის დაყოფილი: 1) პოლიტიკის დაგეგმვა (მოიცავს 1-4 საფეხურებს); 2) პოლიტიკის განხორციელება, ანგარიშგება, ცვლილებები (მოიცავს 5-7 საფეხურებს).

აღსანიშნავია, რომ სახელმძღვანელო მიუთითებს, რომ სტანდარტული ციკლი, როგორც წესი, შეიძლება არ იყოს სწორხაზოვანი, რომ საჭიროებებიდან გამომდინარე შესაძლებელია ცალკეული საფეხურის გამოტოვება, ან პროცესის წინა საფეხურზე დაბრუნება (მაგალითად ბიუჯეტირების შემდეგ, თუ აღმოჩნდა, რომ არ არსებობს საკმარისი რესურსები შემუშავებული სტრატეგიული ჩარჩოს, ან სამოქმედო გეგმის განსახორციელებლად). ამიტომ, სრულად მისაღებია, რომ პრაქტიკაში მოხდეს ამ ციკლიდან გადახვევა.

პოლიტიკის ციკლი, უბრალოდ, იძლევა მითითებას იმასთან დაკავშირებით, თუ სტანდარტულად, რა ლოგიკით უნდა მიმდინარეობს პოლიტიკის დაგეგმვისა და

კოორდინაციის პროცესი. სახელმძღვანელოს წინამდებარე ქვე-თავებიც სწორედ ამ ლოგიკით არის შემუშავებული და მიმოიხილავს თითოეულ საფეხურს უფრო დეტალურად.

3.6. პოლიტიკის დოკუმენტის ინიცირება

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ერთი-ერთი მნიშვნელოვანი სიახლე, რაც წესმა შემოიტანა იყო პოლიტიკის დოკუმენტების ინიცირების ვალდებულება. მისი ძირითადი მიზანი არის სექტორულ პოლიტიკის დოკუმენტებს შორის პოზიტიური კოორდინაციის გაზრდა და შესაძლო გადაფარვების გამორიცხვა. როგორც პრაქტიკაში შეიმჩნეოდა, იყო შემთხვევები რომ ორი სამინისტროს სსიპ-ები დაახლოებით ერთსა და იმავე თემატიკის პოლიტიკის დოკუმენტებზე მუშაობდნენ (სხვადასხვა ქრილში), თუმცა მათ ამის შესახებ არ ჰქონდათ ინფორმაცია. საბოლოოდ ამის შესახებ ცნობილი გახდა მხოლოდ მას შემდეგ, რაც პოლიტიკის დოკუმენტები წარდგენილი იქნა მთავრობის ადმინისტრაციაში დასამტკიცებლად.

ასეთი შემთხვევების თავიდან ასარიდებლად, მთავრობამ შემოიტანა ვალდებულება, რომ მთავრობის ადმინისტრაცია წლის დასაწყისში, ყველა სამინისტროსთან კონსულტაციით, ადგენს სიას იმ დოკუმენტების შესახებ, რომლების მთავრობისთვის წარდგენას წლის განმავლობაში გეგმავენ სამინისტროები. მთავრობის ადმინისტრაცია აანალიზებს მიღებულ ინფორმაციას და დასაბუთებულ პასუხს აწვდის პოტენციურ ინიციატორს დოკუმენტთან დაკავშირებით. ამით გარკვეულწილად ხდება კოორდინაციის ხარისხის გაუმჯობესება, დამატებითი რესურსების გაწევის თავიდან არიდება და უფრო მეტად ხარისხიანი პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესის წარმართვა, ერთიანი მთავრობის მიდგომის გათვალისწინებით. გარდა ამისა, მთავრობის ადმინისტრაციას, როგორც პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესის კოორდინატორს, გააჩნია უფრო ფართო ხედვა სამთავრობო სტრატეგიებისა და პრიორიტეტების შესახებ. შესაბამისად, ის ეხმარება ინიციატორ უწყებებს შესაბამისი კონტაქტების დამყარებაში სხვა უწყებების წარმომადგენლებთან, რათა პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესი მაქსიმალურად კოორდინირებულად და ეფექტიანად წარიმართოს.

3.7. პოლიტიკის დოკუმენტის ხარისხის კონტროლი

პოლიტიკის დოკუმენტის ხარისხის კონტროლი არის მექანიზმი, რომლითაც შესაძლებელი ხდება წესსა და სახელმძღვანელოში მითითებული მოთხოვნებისა და სტანდარტების დაკმაყოფილების შეფასება. მთავრობის ადმინისტრაცია, როგორც მთავრობის ცენტრი უწყება, პასუხისმგებელია ამ პროცესის წარმართვაზე.

პოლიტიკის დოკუმენტების მთლიანი პაკეტის მომზადების შემდეგ, ყველა სავალდებულო პროცედურის დაცვის შესაბამისად, უწყებები დოკუმენტს წარადგენენ მთავრობისთვის დასამტკიცებლად. ამ შემთხვევაში, მთავრობის ჩვეული რეგლამენტის შესაბამისად წარმართება პროცესი, მხოლოდ ერთი გამონაკლისით, რომ პოლიტიკის დოკუმენტების პაკეტი ეგზავნება მთავრობის ადმინისტრაციის შესაბამის სტრუქტურულ ერთეულს (სტრატეგიული დაგეგმვისა და კოორდინაციის სამმართველო), რომელიც ადგენს პოლიტიკის დოკუმენტის შესაბამისობას წესთან და სახელმძღვანელოთი გათვალისწინებულ სტანდარტებთან. შესაბამისი სტრუქტურული ერთეული წარმოდგენილ პაკეტს, ასევე უზიარებს ფინანსთა სამინისტროს შესაბამის სტრუქტურულ ერთეულს, მთლიანი პაკეტის ბიუჯეტის ჭრილში ანალიზისთვის. პარალელურად, მთავრობის ადმინისტრაცია, სახელმძღვანელოს მე-9 დანართის შესაბამისად (ხარისხის უზრუნველყოფის ინსტრუმენტი), ანალიზებს წარმოდგენილ პაკეტს და მიღებული მიგნებების (მათ შორის, ფინანსთა სამინისტროსგან მიღებული უკუკავშირის) საფუძველზე, ამზადებს დასკვნას მთავრობისთვის წარსადგენად. დასკვნა შესაძლებელია იყოს დადებითი ან უარყოფითი. უარყოფითი დასკვნა ხდება წარდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტის მიღების შეჩერების საფუძველი, რაც ნიშნავს, რომ დოკუმენტი საჭიროებს დამატებით გადამუშავებას და კორექტირებას.

ხარისხის უზრუნველყოფის ინსტრუმენტი მოიცავს სახელმძღვანელოში წარმოდგენილ ყველა სტანდარტს, მათი მნიშვნელობის გათვალისწინებით. აღნიშნული ინსტრუმენტი დაფუძნებულია ქულათა სისტემაზე. როდესაც წარდგენილი დოკუმენტი ვერ აკმაყოფილებს მინიმალური ქულების რაოდენობას, მასზე გაიცემა უარყოფითი დასკვნა. შესაბამისად, მთავრობის ადმინისტრაცია როდესაც აკეთებს ანალიზს, ეს პოლიტიკის დოკუმენტის ე.წ. 360 გრადუსში შეფასებას გულისხმობს. შევსებული ინსტრუმენტი (მიღებული ქულებითა და კომენტარებით) და ასევე დასკვნის (ოფი-

ციალური) დოკუმენტი ეგზავნება ინიციატორ უწყებას, შესაბამისი ცვლილებების ასახვისა და მომავალში გათვალისწინების მიზნით. მთავრობის ადმინისტრაციას ამ პროცედურის გამოყოფილი აქვს 10 სამუშაო დღე.

შესაბამისად, მთავრობის ადმინისტრაცია, როგორც ეს ევროპულ ქვეყნებში მისი მსგავსი უწყებებისთვის არის დამახასიათებელი, აქვს ერთგვარი „მცველის“ ფუნქცია პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემაში, რათა უზრუნველყოფილი იქნას პოლიტიკის დაგეგმვის მაღალი ხარისხი და ასევე მთავრობის ერთიანი მიდგომა.

ბიბლიოგრაფია:

- Dolidze, N., Bobghiasvili, G., & Akobia, E. (2023). National EU Integration Policy Coordination in Georgia: Evolution of coordination models and contingent factors. NISPAcee Journal of Public Administration and Policy
- OECD/SIGMA (2018), პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის ევროპული საჯარო მმართველობის პრინციპების დანერგვის შეფასება
- აქართველოს მთავრობა. (2015). საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი. თბილისი: საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს მთავრობა (2019), პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ 2019 წლის 20 დეკემბრის #629 დადგენილება
- საქართველოს მთავრობა. (2016). მონიტორინგისა და შეფასების სიტემები. თბილისი: საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს მთავრობა. (2016). პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელო. თბილისი: საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს მთავრობა. (2019). პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელო. თბილისი: საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს მთავრობა. (2019). პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ. თბილისი: საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს მთავრობა. (2022). ხედვა 2030 საქართველოს განვითარების სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ. თბილისი: საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს მთავრობის რეგლამენტი, (2018), მთავრობის რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ დადგენილება
- საქართველოს პრეზიდენტი. (1996). კლიმატის ცვლილების ეროვნული პროგრამის, კლიმატის ცვლილების პრობლემათა სახელმწიფო კომისიის, მისი დებულებისა და სამუშაო გეგმის დამტკიცების შესახებ. თბილისი: საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს პრეზიდენტი. (1997). საქართველოს აგრარული პოლიტიკის კონცეფციის შესახებ. თბილისი: საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს პრეზიდენტი. (1998). საქართველოს ენერგოსისტემის კომპანიების პრივატიზების სტრატეგიის შესახებ. თბილისი: საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს პრეზიდენტი. (2005). საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ. თბილისი: საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს პრეზიდენტი. (2008). კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ. თბილისი: საკანონმდებლო მაცნე.

პრობლემის იდენტიფიცირება და მტკიცებულებები საჯარო პოლიტიკაში

განხილული საკითხები:

პოლიტიკის შემუშავების წარმატება დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად საფუძვლიანად იდენტიფიცირდება პრობლემები და რამდენად სანდო და რელევანტურ მტკიცებულებებზეა დაფუძნებული მიღებული გადაწყვეტილებები.

დღევანდელ მსოფლიოში, სადაც გლობალური, რეგიონული და ადგილობრივი გამოწვევები სულ უფრო კომპლექსური და ურთიერთდაკავშირებული ხდება, პოლიტიკის შემქმნელებმა უნდა გააცნობიერონ, რომ პრობლემის ზუსტი განსაზღვრა და მონაცემების საფუძვლიანი ანალიზი პოლიტიკის ეფექტურობის გასაღებია. საჯარო პოლიტიკის პროცესში პრობლემების იდენტიფიცირება და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული მიდგომების გამოყენება არა მხოლოდ ხელს უწყობს რესურსების ეფექტიანად მართვას, არამედ უზრუნველყოფს საზოგადოების ნდობას და მიღებული გადაწყვეტილებების მდგრადობას.

ამ თავის მიზანია, იმსჯელოს საჯარო პოლიტიკის შემუშავების პროცესში პრობლემების იდენტიფიცირების მნიშვნელობისა და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების გამოყენების შესახებ. წინამდებარე თავში განხილულია, თუ როგორ ხდება პრობლემების იდენტიფიცირება საჯარო პოლიტიკის პროცესში და როგორ შეიძლება მონაცემებისა და მტკიცებულებების გამოყენება უკეთესი გადაწყვეტილებების მისაღებად. განხილული იქნება პრაქტიკული მეთოდები, რომლებიც პოლიტიკის შემქმნელებს დაეხმარება პრობლემების ზუსტ ანალიზში, გარე ფაქტორების გააზრებასა და პოლიტიკის ეფექტური შედეგების მიღწევაში.

მთავარი მიზანია, მკითხველს დავანახოთ, რომ კარგად განსაზღვრული პრობლემები და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული მიდგომები არა მხოლოდ ზრდის პოლიტიკის წარმატების შესაძლებლობას, არამედ უზრუნველყოფს საზოგადოების კეთილდღეობისა და ნდობის გრძელვადიან განვითარებას.

4.1. საჯარო პოლიტიკის ანალიზის მნიშვნელობა და მისი არსი პოლიტიკის შემუშავებაში

1960-იანი წლების შუა პერიოდიდან პოლიტიკის ანალიზი ჩამოყალიბდა, როგორც პოლიტიკის ციკლის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი, რომელიც ფუნდამენტურ როლს ასრულებს საზოგადოებრივი პრობლემების იდენტიფიცირებასა და გადანყვეტაში.

პოლიტიკის ანალიზის საჭიროება განპირობებულია სოციალური პრობლემების მზარდი სირთულითა და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული, ეფექტიანი გადანყვეტილებების აუცილებლობით. მისი მეთოდები და პრაქტიკული ინსტრუმენტები მუდმივად იხვეწება, რათა უპასუხოს პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების მზარდად მრავალფეროვან და დინამიურ საჭიროებებს. (Green-Pedersen & Mortensen, 2012)

სიტუაციის ანალიზი პოლიტიკის შემუშავების პროცესის ერთ-ერთი საწყისი და კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ეტაპია. იგი გულისხმობს არსებული პრობლემის საფუძვლიანად შესწავლას, მისი მასშტაბების, მიზეზებისა და შედეგების გამოვლენას, ასევე იმ კონტექსტის გაანალიზებას, რომელშიც პრობლემა ვითარდება. სიტუაციის ანალიზი წარმოადგენს სტრატეგიული ჩარჩოს ჩამოყალიბებისა და პოლიტიკის შემუშავების საფუძველს და უზრუნველყოფს შემოთავაზებული გადანყვეტილებების მაქსიმალურ ეფექტიანობასა და რეალისტურობას.

პოლიტიკის ანალიზის პირველი ნაბიჯი მდგომარეობს პრობლემის სწორად ფორმულირებაში და მისი ძირეული მიზეზების დადგენაში, რომლისთვისაც ხდება მონაცემებისა და კვლევების გამოყენება. ანალიზის პროცესში შეგროვებული ინფორმაცია ასახავს, თუ რა გავლენა აქვს დასახელებულ პრობლემას სხვადასხვა სოციალურ ჯგუფებზე და როგორ ვითარდება ის დროთა განმავლობაში. სიტუაციის ანალიზი მოიცავს დაინტერესებული მხარეების იდენტიფიცირებას და მათი საჭიროებებისა და მოსაზრებების გათვალისწინებას.

გარდა მონაცემთა და სტატისტიკური ინფორმაციის შეგროვებისა, პოლიტიკის ანალიზი, ასევე, მიმოიხილავს წარსულში გატარებულ რეფორმებს და მათ შედეგებს, რათა თავიდან იქნას აცილებული წარსულის შეცდომები, გაანალიზებული იყოს წარმატებული ნაბიჯები, რომელიც ხელს შეუწყობს უკეთესი პოლიტიკის შემუშავებას.

პოლიტიკის შემუშავების პროცესში სიტუაციის ანალიზი უზრუნველყოფს ინფორმირებულ გადაწყვეტილებებს, რაც ზრდის პოლიტიკის ეფექტიანობასა და მდგრადობას. იგი ხელს უწყობს არაეფექტიანი გადაწყვეტილებების რისკს და რესურსების სწორად მიმართვას. ანალიზი ქმნის საფუძველს იმისთვის, რომ პოლიტიკა იყოს ინკლუზიური და ყველა მხარისთვის მისაღები; ამავე დროს, წარმოადგენს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების მიღების წინაპირობას. (საქართველოს მთავრობა, 2019).

4.2. პრობლემის იდენტიფიცირების მნიშვნელობა პოლიტიკის ანალიზში

პრობლემის იდენტიფიცირება საჯარო პოლიტიკის ანალიზის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ეტაპია, რომელიც ქმნის საფუძველს მომდევნო ნაბიჯების განსაზღვრისთვის. მისი წარმატებით განხორციელება მოითხოვს მონაცემთა ანალიზს, ინკლუზიურობასა და კრიტიკულ აზროვნებას. მხოლოდ სწორად იდენტიფიცირებული პრობლემა შეიძლება გახდეს საჯარო პოლიტიკის ეფექტიანი გადაწყვეტილების საფუძველი. თუ პრობლემის დეფინიცია არაზუსტი ან ზედაპირულია, არსებობს რისკი, რომ შემუშავებული პოლიტიკა იქნება არარელევანტური და შესაბამისად, არაეფექტიანი.

პოლიტიკის ციკლის ეს ეტაპი იწყება მაშინ, როდესაც შეინიშნება კონკრეტული გამოწვევები ამა თუ იმ სფეროში, რომლის მოგვარების პოტენციალიც აქვს მხოლოდ მთავრობას - მაგალითად, “ოკეანისა და ზღვის ფსკერზე ქარბი რაოდენობის პლასტმასის ნივთების არსებობა.” გამოწვევები ქმნის ფუნდამენტს, საიდანაც იწყება საჯარო პოლიტიკის შემუშავება (Martin et al., 2021).

საჯარო პოლიტიკაში პრობლემა კომპლექსური მოვლენაა, რომელიც ხშირად გამოწვეულია მრავალშრიანი და ურთიერთდაკავშირებული ფაქტორებით. პოლიტიკის საკითხების სწორად იდენტიფიცირებისა და ანალიზისთვის საჭიროა არა მხოლოდ პრობლემის ზედაპირული სიმპტომების დანახვა, არამედ მისი ძირეული მიზეზების გაანალიზება.

პრობლემის იდენტიფიცირების შემდეგი ეტაპია მისი გამომწვევი ფაქტორების დადგენა. ამ დროს ჩნდება კითხვა, თუ რამ გამოიწვია ესა თუ ის პრობლემა. მაგალითად,

პრობლემად სახელდება, რომ „დანყებითი კლასების მოსწავლეებს არ აქვთ ლანჩი, რადგან მათ დაგროვილი აქვთ ლანჩის საფასურის დავალიანება“. ამ კონკრეტული მაგალითიდან ჩანს, როგორც პრობლემა („მოსწავლეებს არ აქვთ ლანჩი“), ასევე მისი გამომწვევი მიზეზი („ლანჩის საფასურის დავალიანება“).

მას შემდეგ, რაც დასრულდება პრობლემის და მისი გამომწვევი ფაქტორების იდენტიფიცირება, იწყება იმაზე მსჯელობა, რამდენად შესაძლებელია სიტუაციის გაუმჯობესება და არსებული გამოწვევების აღმოფხვრა. ზევით მოცემული მაგალითის თუ დავუბრუნდებით, შესაძლებელია პრობლემის მოგვარების რამდენიმე გზა არსებობდეს, მათ შორის, შეიძლება იყოს კონკრეტული ბიზნესმენის მიერ დავალიანების დაფარვა, თუმცა ამ შემთხვევაში საქმე გვაქვს მოკლევადიან გამოსავალთან, ხოლო გრძელვადიან პერსპექტივაში აღნიშნული პრობლემა ვერ მოგვარდება და „ლანჩის დავალიანება“ კვლავ დაგროვდება. იმისთვის, რომ მუდმივად უზრუნველყოფილი იყოს ბავშვების ლანჩით მომარაგება, საჭიროა მთავრობის ჩარევა, რომელიც განსაზღვრავს და განახორციელებს შესაბამის პოლიტიკას. ამ შემთხვევაში, ეს მიდგომა იქნება ერთადერთი სწორი გადაწყვეტილება, პრობლემის გრძელვადიანად მოსაგვარებლად.

პრობლემის აღმოსაფხვრელად მხოლოდ მის სიმპტომებთან ბრძოლა არ არის საკმარისი, არამედ საჭიროა ყურადღების გამახვილება მისი ძირეული მიზეზების აღმოჩენასა და აღმოფხვრაზე. ეს მიდგომა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო პოლიტიკის კონტექსტში, სადაც ზედაპირული გამოსავალი შეიძლება დროებითი იყოს და არსებული პრობლემები კვლავ და უფრო მეტად გაღრმავდეს. ძირეულ მიზეზებზე მუშაობა სირთულესთან და დროით რესურსთან არის დაკავშირებული, მაგრამ მისი შედეგები მდგრადია და საზოგადოების განვითარებას უწყობს ხელს. ამიტომ, პოლიტიკის შემმუშავებლებმა და გადაწყვეტილების მიმღებმა პირებმა უნდა იმოქმედონ სისტემურად და გააანალიზონ პრობლემის ძირეული გამომწვევი მიზეზები, რათა მიღწეული იყოს ეფექტიანი და გრძელვადიანი შედეგები (Martin et al., 2021).

მთავრობის მიერ სხვადასხვა პრობლემის მოგვარება განსხვავებული მიდგომით ხდება, რადგან საჯარო პოლიტიკის პრობლემები შეიძლება იყოს როგორც მარტივი, ასევე კომპლექსური. მარტივი პრობლემები, ძირითადად, ნაკლებად სადავოა და

მათი გადაწყვეტა ტექნიკური და შეთანხმებული მიდგომითაა შესაძლებელი. მაგალითად, „საგზაო შემთხვევების შემცირება“ შეიძლება მოიცავდეს რეგულაციების შემოღებას ან ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებას. თუმცა კომპლექსური პრობლემები, როგორებიცაა: გლობალური დათბობა, მასობრივი მიგრაცია და სიღარიბე, მოიცავს ურთიერთდაკავშირებულ გამომწვევ მიზეზებს და ასეთ პრობლემებზე განსხვავებული ხედვები, პასუხისმგებლობის გადანაწილება და ფინანსური საკითხები ხშირად ქმნის პოლარიზაციასა და გადაწყვეტილების მიღების სირთულეს (Head, 2022).

მიუხედავად ამისა, პოლიტიკის პროცესში პრობლემის იდენტიფიცირების ეტაპი გარდაუვალია და ასევე, გასათვალისწინებელია, რომ პრობლემის გამომწვევი ფაქტორის იდენტიფიცირების გარეშე პრობლემის მოგვარება შეუძლებელია. ხშირ შემთხვევაში, პოლიტიკის შემქმნელები ისე იღებენ გადაწყვეტილებას, რომ არ იციან პრობლემის გამომწვევი მიზეზები, რადგან ეს საკმაოდ რთული პროცესია. მაგალითად, „არაერთი ქვეყანა ებრძვის წარუმატებელ სასკოლო განათლების სისტემას, ტესტებში ქულების დაბალ მაჩვენებელს, სკოლებში მოსწავლეთა დასწრების დაბალ მაჩვენებელს, მასწავლებელთა ნაკლებობას. გადაწყვეტილების მიმღებმა პირებმა იციან, რომ ეს არის მნიშვნელოვანი პრობლემები, თუმცა შესაძლებელია მათთვის გაუგებარი იყოს თუ რა არის დასახელებულ პრობლემების მთავარი გამომწვევი მიზეზი“ (Martin et al., 2021, გვ. 55).

მიუხედავად იმის, რომ საჯარო პოლიტიკაში მთავარი პრობლემის გამომწვევი ფაქტორების იდენტიფიცირება საკმაოდ რთული პროცესია, სწორედ მათ შორის კავშირი უზრუნველყოფს პოლიტიკის სწორ განსაზღვრას. მთავრობას ზოგჯერ არ აქვს საკმარისი დრო და რესურსი საზოგადოების ყველა პრობლემას უპასუხოს და შესაბამისად, პოლიტიკის შემქმნელები ან ნაწილობრივ პასუხობენ ზოგიერთ პრობლემას ან საერთოდ რეაგირების გარეშე ტოვებენ მას კონკრეტულ ეტაპზე.

კიდევ ერთი მაგალითი შეგვიძლია მოვიყვანოთ საკითხის უკეთესად გასაგებად: „პოლიტიკის შემქმნელებმა რამდენიმე მცდელობა განახორციელეს, რათა შემცირებინათ სიმსუქნის ზრდა მოსახლეობაში. 2013 წელს ნიუ-იორკმა განსაზღვრა პოლიტიკა, რომლითაც შემცირდა შაქრიანი სასმელების გაყიდვა ქალაქში. აღნიშნული პოლიტიკის მიზანი იყო შაქრის რაოდენობის შეზღუდვით შეემცირებინათ

მისი მიღება, რაც გამოიწვევდა სიმსუქნის მაჩვენებლის შემცირებას. ამ მიზნის განსაზღვრა განაპირობა პრობლემის იდენტიფიცირების ეტაპზე, პოლიტიკის შემქმნელების მიგნებამ, რომ სიმსუქნის მაჩვენებელი შაქრის მიღებასთან იყო დაკავშირებული“. მოცემული მაგალითიდან ჩანს, რომ პოლიტიკის შემქმნელებმა დაასკვნეს, რომ არსებობს პირდაპირი მიზეზშედეგობრივი კავშირი შაქარსა და სიმსუქნეს შორის, თუმცა პოლიტიკის პრობლემები ხშირ შემთხვევაში არის ხოლმე საკმაოდ რთული და მას ახლავს მრავალი მიზეზი. წარმოდგენილი მაგალითის შემთხვევაშიც, შესაძლებელია ითქვას, რომ სიმსუქნის მაჩვენებლის ზრდა შესაძლებელია მრავალ ისეთ ფაქტორთან იყოს დაკავშირებული (მათ შორის, ვარჯიშის ნაკლებობასთან ან გენეტიკასთან), რომელთა მოგვარებაც რთულია და ამისთვის მთავრობას დასჭირდება კომპლექსური მიდგომა და მნიშვნელოვანი რესურსები (Martin et al., 2021).

4.3. პრობლემის იდენტიფიცირება და პოლიტიკის ანალიზის მეთოდები

პრობლემის იდენტიფიცირება საჯარო პოლიტიკის ანალიზის პროცესში მოითხოვს მრავალმხრივი მეთოდების გამოყენებას, რაც უზრუნველყოფს მის სწორად განსაზღვრას. ამ მეთოდების კომბინაცია საშუალებას აძლევს პოლიტიკის შემმუშავებლებს, იმუშაონ უფრო ზუსტ და ეფექტიან პოლიტიკაზე, რომელიც მიზნად ისახავს რეალური და გრძელვადიანი შედეგების მიღწევას. არსებობს სხვადასხვა მეთოდები, რომელიც გამოიყენება სიტუაციის ანალიზის ეტაპზე და უზრუნველყოფს პრობლემებისა და მათი გამომწვევი ფაქტორების იდენტიფიცირებას. დოკუმენტი მიმოიხილავს რამდენიმე მეთოდს, რომელიც შედარებით ხშირად გამოიყენება პოლიტიკის შემმუშავების დროს.

პრობლემის ხის მეთოდი

საჯარო პოლიტიკის სწორი და ეფექტიანი ანალიზი მოითხოვს პრობლემის არა მხოლოდ ზედაპირულ, არამედ სიღრმისეულ აღქმასა და გაანალიზებას. **პრობლემის ხის მეთოდი (Problem Tree Method)** ამ პროცესში ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი და პრაქტიკული ინსტრუმენტია, რომელიც შესაძლებლობას იძლევა, ვუპასუხოთ ერთ-ერთ ყველაზე რთულ კითხვას: რატომ გვაქვს ეს პრობლემა და როგორ მოქმედებს ის საზოგადოებაზე?

აღნიშნული მეთოდი გამოიყენება პოლიტიკის გადაწყვეტილების მიღებისას, რადგან ის საშუალებას იძლევა პრობლემის ძირითადი მიზეზების იდენტიფიცირებისა და მათი გადაჭრისთვის შესაბამისი ხედვისა და მიზნების შემუშავების. მეთოდი ხელს უწყობს პრობლემის მრავალმხრივ გააზრებას, რადგან ის აერთიანებს ყველა დაინტერესებული მხარის შეხედულებებსა და მონაცემებს. ამ მიდგომის საშუალებით შესაძლებელია პრობლემის კომპლექსურობის, ურთიერთკავშირებისა და შედეგების დანახვა. უფრო მეტიც, ის საშუალებას გვაძლევს, გამოვავლინოთ ის გამომწვევი ფაქტორები, რომლებიც ხშირად ყურადღების მიღმა რჩება და შეიძლება იწვევდეს არა მხოლოდ არსებული მდგომარეობის გაგრძელებას, არამედ მის გაუარესებასაც.

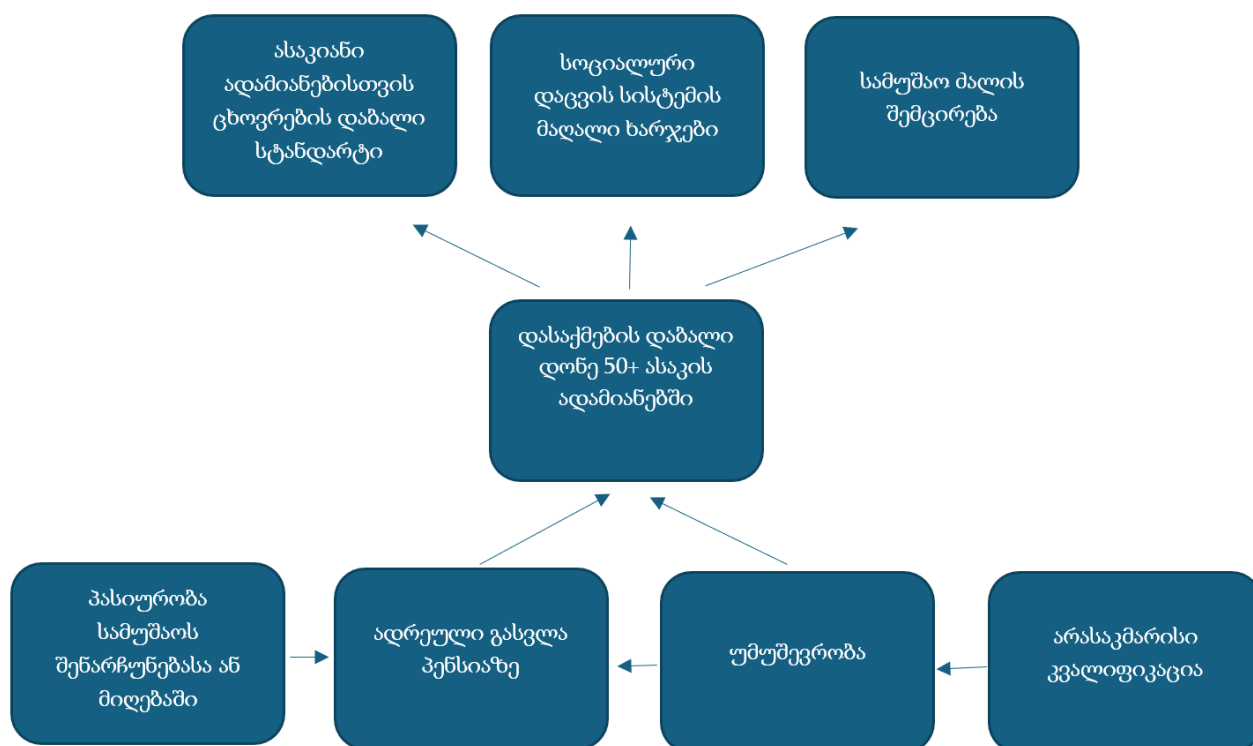
ეს მეთოდი ვიზუალური ინსტრუმენტია, რომელიც პრობლემას მკაფიოდ ანაწილებს **სამ ძირითად** კომპონენტად:

- **ძირითადი პრობლემის განსაზღვრა** წარმოადგენს ხის ღეროს, რომელსაც პოლიტიკა შეისწავლის. მაგალითად, „უმუშევრობა“ შესაძლებელია იყოს ძირითადი პრობლემა, რომელსაც პოლიტიკა განიხილავს.
- **ძირითადი პრობლემის გამომწვევი ფაქტორების განსაზღვრა** წარმოადგენს ხის ძირს (ფესვებს), რომელიც ხელს უწყობს პრობლემის წარმოქმნას. მაგალითად, „უმუშევრობის“ შემთხვევაში ძირეული მიზეზები შეიძლება იყოს: „განათლების ნაკლებობა“, „სამუშაო ადგილების ნაკლებობა“.
- **ძირითადი პრობლემის უარყოფითი შედეგების განსაზღვრა** წარმოადგენს ხის ტოტებს, რომლებიც გავლენას ახდენენ საზოგადოებაზე. მაგალითად, „უმუშევრობის“ შემთხვევაში უარყოფითი შედეგები შეიძლება იყოს: „სიღარიბე“, „სოციალური უთანასწორობა“ და „კრიმინალის ზრდა“.

ამგვარი სტრუქტურული მიდგომა საშუალებას გვაძლევს, ვნახოთ, თუ როგორ უკავშირდება პრობლემა არა მხოლოდ მის უშუალო მიზეზებს, არამედ მის სისტემურ გავლენას საზოგადოებაზე.

პრობლემის ხის მეთოდი ხელს უწყობს ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართულობას. ადგილობრივი თემების წარმომადგენლები, არასამთავრობო ორგანიზაციები და სხვა ჯგუფები პროცესში ჩართულობით გამოავლენენ მათთვის არსებით პრობლემებს, რაც ქმნის უფრო ინკლუზიური და სამართლიანი გადაწყვეტილებების შესაძლებლობას.

ფიგურა 4: პრობლემის ხის მაგალითი:



წყარო: Vesely, 2008. ადაპტირებულია ავტორთა მიერ.

პრობლემის ხის მეთოდი საჯარო პოლიტიკის შემუშავებისას იძლევა შესაძლებლობას, არა მხოლოდ იმოქმედო არსებული გამოწვევების შესაბამისად, არამედ შეიმუშაო ისეთი პოლიტიკა, რომელიც პოზიტიურ გავლენას მოახდენს გრძელვადიან პერსპექტივაში. ამ მიდგომის ღირებულება არის მისი სიღრმისეული ანალიზი და სისტემურობა. მეთოდი უზრუნველყოფს პოლიტიკის სფეროში არსებული ძირითადი პრობლემების იდენტიფიცირებას, აჩვენებს საზოგადოებაზე მათ გავლენას და განსაზღვრავს კონკრეტულ მიდგომებს გამომწვევი ფაქტორების აღმოსაფხვრელად.

ეს მეთოდი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მაშინ, როდესაც პრობლემა კომპლექსურია და მრავალი განზომილება აქვს. მაგალითად, სოციალური უთანასწორობის პრობლემა ხშირად მხოლოდ ზედაპირულად ჩანს, თუმცა მისი რეალური ფესვები (გამომწვევი ფაქტორები) ეკონომიკური, კულტურული და პოლიტიკური სისტემების გაუმართაობაშია. მეთოდი საშუალებას იძლევა, საჯარო პოლიტიკა დაფუძნებული იყოს არა ზედაპირულ ცოდნაზე, არამედ სიღრმისეულ გააზრებასა და ანალიზზე.

პრობლემის ხის ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია შემუშავდეს „ამოცანის

ხე“ და განისაზღვროს მიზნები, ამოცანები და ის პოზიტიური შედეგები, რომლებიც პრობლემის გადაჭრას მოჰყვება. პრობლემის ხიდან ამოცანის ხეზე გადასვლა გვაძლევს შესაძლებლობას, დავინახოთ პრობლემის გადაჭრის პოტენციური გზები, სტრატეგიულად გავანანილოთ რესურსები და უკეთ გავიგოთ, როგორ შეიძლება თითოეული ამოცანის განხორციელება პოზიტიურად აისახოს საზოგადოებაზე. როდესაც პრობლემა დეტალურადაა სტრუქტურირებული, მისი მოგვარების გზების შერჩევა ხდება უფრო მიზნობრივი. აღნიშნული მეთოდის გამოყენება ხელს უწყობს გადაწყვეტილებების მიღებას, რომლებიც კონკრეტული და მდგრადი შედეგების მიღწევაზეა ორიენტირებული (საქართველოს მთავრობა, 2019).

SWOT ანალიზი

საჯარო პოლიტიკის შემუშავებისას SWOT ანალიზი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია, რომელიც ეხმარება პოლიტიკის შემქმნელებს, განისაზღვროს სტრატეგიული მიმართულებები და მიიღონ ინფორმირებული გადაწყვეტილებები. ანალიზი აერთიანებს შიდა (ძლიერი და სუსტი მხარეები) და გარე (შესაძლებლობები და საფრთხეები) ფაქტორებს, რაც მნიშვნელოვან საფუძველს ქმნის პოლიტიკის ეფექტური დაგეგმვისთვის.

ძლიერი მხარეები მოიცავს იმ შიდა რესურსებსა და შესაძლებლობებს, რომლებიც ხელს უწყობს პოლიტიკის წარმატებულ განხორციელებას - მაგალითად: მთავრობის ძლიერი მხარდაჭერა და პოლიტიკური სტაბილურობა, საზოგადოების ნდობა და ჩართულობა, მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსები, კვალიფიციური და გამოცდილი საჯარო სამსახური.

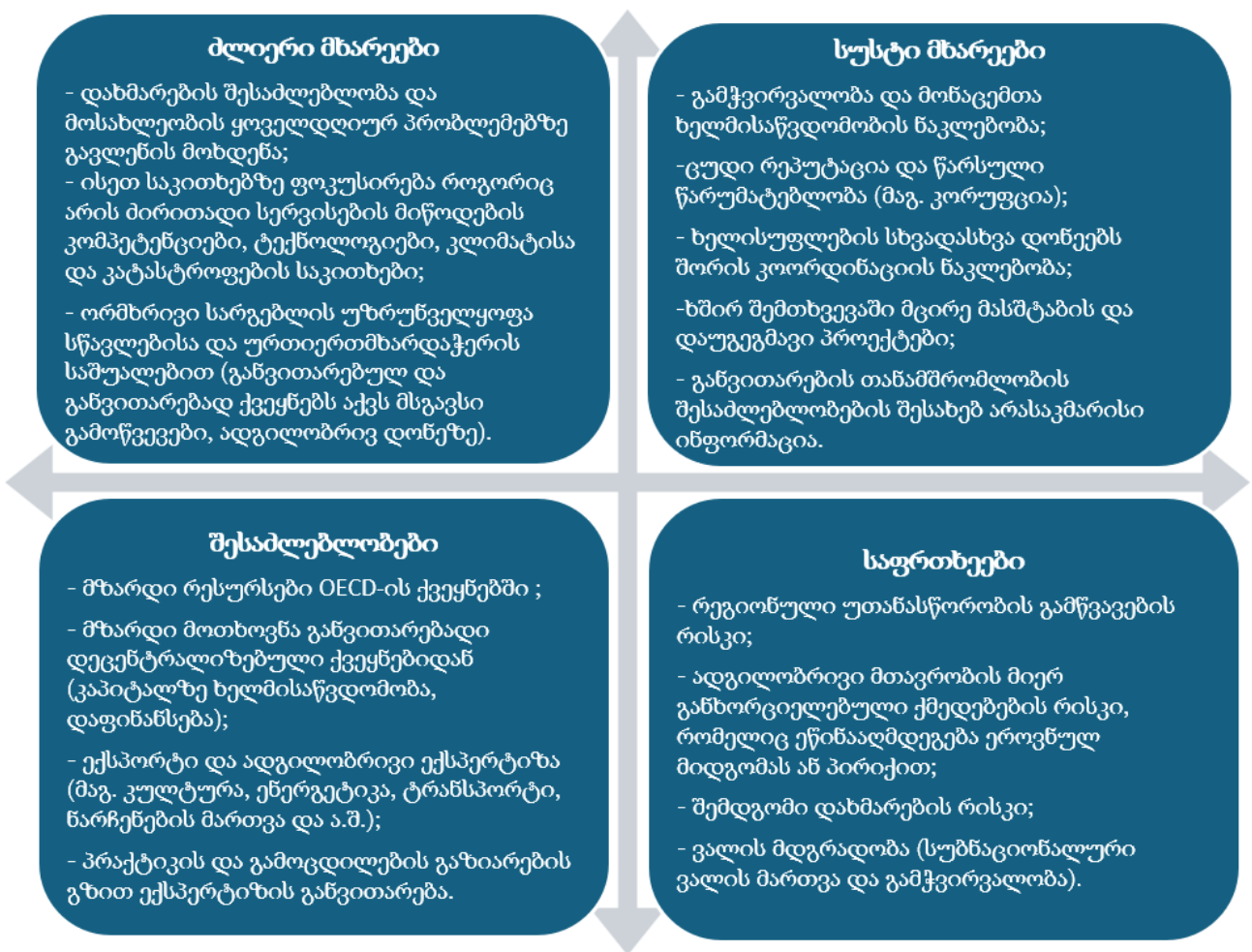
სუსტი მხარეები ეხება იმ შიდა ფაქტორებს, რომლებიც ხელს უშლის პოლიტიკის ეფექტიანობას ან ახდენს პროცესის შენელებას - მაგალითად: ბიუროკრატიული დაბრკოლებები, არასაკმარისი დაფინანსება, არასათანადო კოორდინაცია უწყებებს შორის, სპეციალისტების ნაკლებობა ან არაეფექტური მართვა.

შესაძლებლობები გარე ფაქტორებს ეხება, რომლებიც პოლიტიკის განვითარებასა და წარმატებაში შეიძლება მნიშვნელოვან როლს ასრულებდეს - მაგალითად: საერთაშორისო მხარდაჭერა ან ფინანსური ინსტიტუტებისგან დაფინანსება, ინოვაციური ტექნოლოგიების დანერგვის პოტენციალი, გლობალური ან რეგიონული ტენდენციები, რომლებიც კონკრეტული პოლიტიკის განხორციელებას უწყობს ხელს.

საფრთხეები გარე ფაქტორებია, რომლებიც შეიძლება საფრთხეს უქმნიდეს პოლიტიკის წარმატებას ან მის მდგრადობას - მაგალითად: პოლიტიკური არასტაბილურობა ან ოპოზიციის მხრიდან წინააღმდეგობა, ეკონომიკური კრიზისი და რესურსების დეფიციტი, საზოგადოების უარყოფითი დამოკიდებულება ცვლილებების მიმართ.

ქვევით, ფიგურა 5-ზე წარმოდგენილია SWOT ანალიზის მაგალითი, რომელიც შეეხება OECD ქვეყნებში დეცენტრალიზებული განვითარების თანამშრომლობას - DDC-ს. ეს უკანასკნელი ადგილობრივ მთავრობებს ეხმარება დეცენტრალიზაციის, სოციალური ინკლუზიის, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების და სხვა საკითხების მიმართულებით და გაკეთებულია იმისთვის, რომ იდენტიფიცირდეს დაფინანსებისა და ექსპერტიზის დამატებითი ღირებულება.

ფიგურა 5: SWOT ანალიზის მაგალითი



წყარო: OECD, 2019. ადაპტირებულია ავტორთა მიერ

SWOT ანალიზის განხორციელების **ძირითადი ეტაპებია:**

- **ანალიზის მიზნის განსაზღვრა** - პირველ ეტაპზე, აუცილებელია განისაზღვროს ანალიზის მიზანი. ეს შეიძლება იყოს პოლიტიკის დაგეგმვა, კონკრეტული პოლიტიკის შეფასება, საჯარო პოლიტიკის ეფექტიანობის ანალიზი ან სხვა საკითხი.
- **სამუშაო ჯგუფის ფორმირება და მონაწილეთა შერჩევა** - უნდა შეირჩეს შესაბამისი მონაწილეები, რომლებიც კარგად იცნობენ ანალიზის საგანს და წარმოადგენენ სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეს. მათ მიერ გაზიარებული ხედვები ხელს შეუწყობს ანალიზის სიღრმისეულობასა და მრავალფეროვნებას.
- **მონაცემების შეგროვება** - ანალიზის საფუძვლიანად შესასრულებლად საჭიროა ინფორმაცია, რომელიც მოიცავს როგორც შიდა ფაქტორებს (ძლიერი და სუსტი მხარეები), ასევე გარე ფაქტორებს (შესაძლებლობები და საფრთხეები). ამავე დროს, ფოკუს ჯგუფის ჩატარება შეიძლება გამოყენებულ იქნას, როგორც მნიშვნელოვანი ნაბიჯი მონაცემების შეგროვებისა და ანალიზის ეტაპზე. ეს მეთოდი ეხმარება პოლიტიკის შემქმნელებს, სხვადასხვა მხარის ხედვებს და გამოცდილებას უფრო დეტალურად გაეცნონ.
- **შედეგების ანალიზი და მისი დოკუმენტირება** - დაჯგუფებული შედეგებიდან უნდა იდენტიფიცირდეს ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორები, რომლებიც გავლენას ახდენენ ანალიზის მიზანზე. პრიორიტეტების განსაზღვრა საშუალებას იძლევა, ფოკუსი გაკეთდეს ყველაზე კრიტიკულ საკითხებზე. შედეგები უნდა დოკუმენტირდეს სიზუსტით და წარმოდგენილი იყოს გადაწყვეტილების მიმღები პირებისთვის, რათა მათ შეძლონ ინფორმირებული და სტრატეგიული ნაბიჯების განსაზღვრა. (საქართველოს მთავრობა, 2019; European Commission, 2024a)

SWOT ანალიზი არის ღირებული ინსტრუმენტი, რომელიც საჯარო პოლიტიკის შემუშავების პროცესს უფრო სტრუქტურირებულს და მიზანმიმართულს ხდის. მისი შედეგები პოლიტიკის შემქმნელებს საშუალებას აძლევს, ჩამოაყალიბონ რეალისტური და მდგრადი სტრატეგიები, რომლებიც ქვეყნის და საზოგადოების საჭიროებებს პასუხობს.

PESTLE ანალიზი

საჯარო პოლიტიკის ეფექტური დაგეგმვა და განხორციელება მოითხოვს ქვეყნის, რეგიონის ან სექტორის ფართო ანალიზს. **PESTLE⁵ ანალიზი** (პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური, ტექნოლოგიური, სამართლებრივი და გარემოსდაცვითი ფაქტორების შეფასება) წარმოადგენს სტრატეგიული დაგეგმვის ისეთ ინსტრუმენტს, რომელიც უზრუნველყოფს გარემოს დეტალურ ანალიზს და მისი გავლენის შეფასებას. ის ქმნის სტრუქტურულ ჩარჩოს, რომელიც ეხმარება პოლიტიკის შემქმნელებს, უფრო მკაფიოდ გააანალიზონ ის გარემოებები, რომლებშიც ესა თუ ის პოლიტიკა განვითარდება.

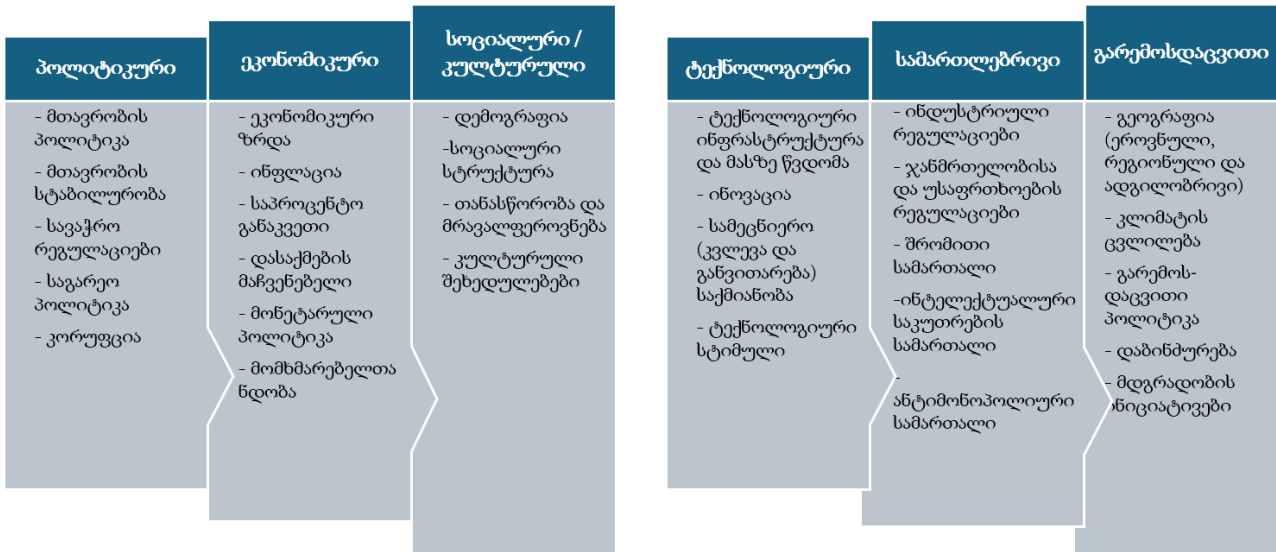
PESTLE ანალიზი საჯარო პოლიტიკის შემუშავებისას საშუალებას იძლევა, აისახოს ის გარე ფაქტორები, რომლებიც პოლიტიკის განხორციელებას შეიძლება ხელი შეუწყონ ან პირიქით, დაბრკოლებები შექმნან. ესენია:

- **პოლიტიკური ფაქტორები** ხაზს უსვამს მთავრობის სტაბილურობას, რეგულაციებს და საერთაშორისო ურთიერთობებს, რაც პირდაპირ გავლენას ახდენს პოლიტიკის ეფექტურობაზე;
- **ეკონომიკური ფაქტორები**, როგორებიცაა: ინფლაცია, სესხის პირობები და ბაზრის სტრუქტურა, ფინანსური მდგრადობა;
- **სოციალური ფაქტორები** - ანალიზი ხელს უწყობს მოსახლეობის დემოგრაფიული ან კულტურული ცვლილებების გააზრებას, რაც შეიძლება აისახოს განათლების, ჯანდაცვის ან სოციალური მომსახურების პოლიტიკაზე;
- **ტექნოლოგიური ფაქტორები** - ციფრული ინოვაციები და ტექნოლოგიური პროგრესი, როგორცაა ხელოვნური ინტელექტი ან მონაცემთა ანალიტიკა, მოითხოვს ახალ მიდგომებს, რომლებიც ხელს შეუწყობს პოლიტიკის პროცესების გამჭვირვალობას და ეფექტიანობას;
- **სამართლებრივი კომპონენტი** ეხმარება პოლიტიკის შემქმნელებს, შეამოწმონ, რამდენად შეესაბამება ახალი პოლიტიკა მოქმედ კანონმდებლობასა და რეგულაციებს. აღნიშნული ამცირებს პოლიტიკის განხორციელების რისკებს.
- **გარემოსდაცვითი ფაქტორები** - აღნიშნული ფაქტორების გათვალისწინება პოლიტიკის შემუშავებისას განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი გახდა კლიმატის

5. შესაძლებელია რომ აბრევიატურა წარმოდგენილი იყოს PESTEL-ის სახითაც. თუმცა შინაარსი არ იცვლება.

ცვლილებისა და ბუნებრივი რესურსების დეფიციტის პირობებში. ანალიზი პოლიტიკის შემქმნელებს საშუალებას აძლევს, შეიმუშაონ მდგრადი პოლიტიკა, რომელიც შეამცირებს გარემოსთვის მიყენებულ ზიანს და ხელს შეუწყობს მწვანე ეკონომიკის განვითარებას. (საქართველოს მთავრობა, 2019; **European Commission**, 2024b)

ფიგურა 6: PESTLE ანალიზის მაგალითები



წყარო: Indiana University Libraries, 2024.

PESTLE ანალიზის ჩატარების ძირითადი ეტაპები:

- ანალიზის მიზნის განსაზღვრა** - ანალიზის დაწყების პირველ ეტაპზე უნდა განისაზღვროს მისი მიზანი - მაგალითად: კონკრეტული პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასება, ახალი პოლიტიკის შემუშავებისთვის გარე გარემოს გააზრება, სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესში რისკებისა და შესაძლებლობების იდენტიფიცირება და ა.შ.
- ძირითადი ფაქტორების იდენტიფიცირება** - ფაქტორების სია შეიძლება მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდეს და მსგავსმა ფაქტორებმა შეიძლება განსხვავებული წონა მიიღონ ანალიზის მასშტაბიდან გამომდინარე.
- ინფორმაციის შეგროვება** - გარე ფაქტორების შესაფასებლად მნიშვნელოვანია მონაცემებისა და ინფორმაციის შეგროვება. ამისთვის გამოიყენება: სტატისტიკური მონაცემები, კვლევები და ანგარიშები, ექსპერტთა მოსაზრებები, მთავრობისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წყაროები.

- **ანალიზის ჩატარება** - შეგროვებული ინფორმაცია და მონაცემები სიღრმისეულად უნდა შეფასდეს და გაანალიზდეს, თუ როგორ მოქმედებს თითოეული ფაქტორი პოლიტიკაზე; არის თუ არა ეს ფაქტორი დადებითი (შესაძლებლობა) თუ უარყოფითი (საფრთხე); რა გავლენას ახდენს თითოეული ფაქტორი სტრატეგიაზე მოკლე და გრძელვადიან პერიოდში.
- **შედეგების შეჯამება და დოკუმენტირება** - მიღებული შედეგები უნდა სტრუქტურირდეს შესაბამის ფორმატში. საჭიროების შემთხვევაში შეიქმნას ცხრილები ან გრაფიკები, რომლებიც ასახავენ თითოეული ფაქტორის გავლენას. შესაძლებელია განისაზღვროს ძირითადი ტენდენციები, რისკები და შესაძლებლობები (საქართველოს მთავრობა, 2019, გვ. 8; European Commission, 2024b).

PESTLE ანალიზი არა მხოლოდ გარემოს შესწავლას ემსახურება, არამედ ის ხელს უწყობს გადაწყვეტილებების მიღებას, რომლებიც საფუძვლიანად გაანალიზებულია და გრძელვადიან პერსპექტივაში მდგრადი შედეგების მიღწევაზეა ორიენტირებული. საჯარო პოლიტიკის შემუშავებისას, მისი გამოყენება ეხმარება პოლიტიკის შემქმნელებს, გაითვალისწინონ ყველა მნიშვნელოვანი ფაქტორი, ადაპტირდნენ გარემო პირობებთან და უფრო ეფექტურად მოახდინონ საზოგადოების მოთხოვნების დაკმაყოფილება და შესაბამისი პოლიტიკის განსაზღვრა.

4.4. მტკიცებულებები საჯარო პოლიტიკაში

მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავება (Evidence-Based Policy – EBP) წარმოადგენს იმ ფუნდამენტს, რომელიც უზრუნველყოფს პოლიტიკის პროცესში სანდო მტკიცებულებების გამოყენებას ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მისაღებად. EBP-ის მიზნადგეგმვა მდგომარეობს მის პოტენციალში, ხელი შეუწყოს საჯარო პოლიტიკის ეფექტიანობას სამეცნიერო პრინციპებისა და მტკიცებულებების გამოყენებით, რთული სოციალური გამოწვევების გადასაჭრელად. მტკიცებულებების გამოყენება საშუალებას იძლევა თავიდან იქნას აცილებული შეცდომები და ხელი შეეწყოს პოლიტიკის მიზნების მიღწევას.

თანამედროვე ეპოქაში EBP ჩამოყალიბება დაიწყო მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ და განსაკუთრებული განვითარება ჰპოვა 1990-იან წლებში. ამ დროს, დიდ ბრიტან-

ნეთში, თავდაპირველად, სამედიცინო სფეროში, დაიწყო დისკუსიები მტკიცებულებებზე დაფუძნებული მიდგომების შესახებ. ეს იყო მტკიცებულებებზე დაფუძნებული მედიცინის (Evidence-Based Medicine) პოპულარიზაციის პერიოდი, რაც ითვალისწინებდა სამედიცინო გადაწყვეტილებების მიღებას მეცნიერულად დამტკიცებული მონაცემებისა და კვლევების საფუძველზე, რამაც საშუალება მისცა ეფექტური მკურნალობის შემუშავებას და მავნე პრაქტიკის აღმოფხვრას. მალევე, ეს მიდგომა გავრცელდა საჯარო პოლიტიკის შექმნის სფეროშიც. 1997 წელს ტონი ბლერის ადმინისტრაციის მოსვლის შემდეგ, მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკა გახდა პოლიტიკური დღის წესრიგის ერთ-ერთი პრიორიტეტი. ბლერის მთავრობა მიზნად ისახავდა იდეოლოგიურად მოტივირებული პოლიტიკის შეცვლას რაციონალური, მტკიცებულებაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებებით. მთავრობამ აიღო ვალდებულება, რომ მათი პოლიტიკის ფორმირება მოხდებოდა გრძელვადიანი სტრატეგიების საფუძველზე, რომლებიც ემყარებოდა მყარ მტკიცებულებებს. ამ მიდგომის მიზანი იყო პრობლემების ძირეული მიზეზების აღმოფხვრა და არა მხოლოდ მათი სიმპტომების მართვა. ამით მთავრობა ცდილობდა რეფორმების გატარებას, რომლებიც საზოგადოებრივი ინტერესების ეფექტიან და მდგრად გადართვას უზრუნველყოფდა, რაც მტკიცებულებებზე ორიენტირებული მმართველობის დამკვიდრებას ემსახურებოდა (Parkhurst, 2017; Sutcliffe & Court, 2005).

EBP-ის საფუძველი ემყარება პრინციპს: „აკეთო ის, რაც მუშაობს“ და ხაზს უსვამს მაღალი ხარისხის მტკიცებულებების გამოყენების მნიშვნელობას. ეს მიდგომა საშუალებას იძლევა გაზომვადი პოლიტიკის შემუშავებას და უზრუნველყოფს რესურსების ეფექტიანად გამოყენებას.

მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავების შესახებ განსხვავებული მოსაზრებები არსებობს. ერთი მხრივ, მოიაზრება, რომ მტკიცებულებები უზრუნველყოფს პოლიტიკის „მეტ სიკეთეს, ვიდრე ზიანს“. თუმცა ამ მოსაზრებას, ასევე ჰყავს კრიტიკოსები, რომლებიც მიიჩნევენ რომ EBP ხშირად უგულებელყოფს პოლიტიკის შემუშავების სირთულეებს, ახდენს სოციალური ღირებულებების მარგინალიზებას და მან შესაძლებელია ბუნდოვანება შესძინოს გარკვეულ სოციალურ ღირებულებებს. კიდევ ერთი საკვანძო საკითხია განზოგადების პრობლემა, რაც გულისხმობს, რომ თუ კონკრეტული მიდგომა მუშაობს ერთ კონტექსტში, შეიძლება არ იყოს რეკომენდებული მისი გამოყენება უნივერსალურად. კრიტიკოსები ამტკიცებენ,

რომ პოლიტიკის შემუშავება მოიცავს პოლიტიკურ, სოციალურ და კონტექსტუალურ სირთულეებს, რომლებიც ყოველთვის ვერ შეესაბამება მოპოვებულ მტკიცებულებებს. მიუხედავად იმისა, რომ მტკიცებულება სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია, მისი გამოყენება უნდა იყოს მორგებული სხვადასხვა კონტექსტზე და დაბალანსებული იყოს დემოკრატიულ ღირებულებებთან. შესაბამისად, პოლიტიკის შემქმნელებმა უნდა გაითვალისწინონ კონტექსტური ფაქტორები, რომლებმაც შეიძლება გავლენა მოახდინონ ინტერვენციის წარმატებაზე ან წარუმატებლობაზე; მათ უნდა განიხილონ არა მხოლოდ „რა მუშაობს“, არამედ „რა არის მნიშვნელოვანი“, რათა უზრუნველყონ მტკიცებულებების ინკლუზიურობა და საზოგადოების პრიორიტეტებთან შესაბამისობა.

საჯარო პოლიტიკაში მტკიცებულებები უზრუნველყოფენ ინფორმირებულ გადაწყვეტილებებს როგორც ნაკლებად მნიშვნელოვან საკითხებთან (მაგალითად, „შუქნიშნის დროის კორექტირება“), ასევე კრიტიკულ გადაწყვეტილებებთან (მაგალითად, „ომის შესახებ გადაწყვეტილებები“) მიმართებით.

მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკა წარმოადგენს მნიშვნელოვან წინსვლას თანამედროვე მმართველობაში და მას აქვს დიდი პოტენციალი პოლიტიკის ეფექტიანობის, რესურსების სწორად მართვის და საზოგადოების ნდობის მიმართულებით. კარგი მმართველობის ხელშეწყობით, პოლიტიკის შემქმნელებს შეუძლიათ დაამყარონ ბალანსი მეცნიერულ სიზუსტესა და დემოკრატიულ ანგარიშვალდებულებას შორის, იმის უზრუნველსაყოფად, რომ მტკიცებულებები იყოს სამართლიანი და ეფექტიანი გადაწყვეტილების მიღების მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი (Parkhurst, 2017).

4.5. რა არის მტკიცებულება და რა როლი აქვს საჯარო პოლიტიკის შემუშავების პროცესში

მტკიცებულება ფუნდამენტური კომპონენტია გადაწყვეტილების მიღებისა და პოლიტიკის ფორმირების პროცესში. ის წარმოადგენს ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღების საფუძველს, რაც საზოგადოების კეთილდღეობის ხელშეწყობას ემსახურება. მმართველობაში მტკიცებულების ხარისხი და მისი სწორად გამოყენება უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს პოლიტიკის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად (Parkhurst, 2017).

მტკიცებულებაზე დაფუძნებული პოლიტიკა გულისხმობს ისეთი გადაწყვეტილებების მიღებას, რომლებიც ემყარება მტკიცე, სანდო და კარგად გაანალიზებულ მონაცემებსა და ფაქტებს. მტკიცებულებები საშუალებას აძლევს პოლიტიკის შემუშავებლებს, შეამცირონ სუბიექტური გადაწყვეტილებების რისკი და უზრუნველყონ უფრო ეფექტიანი და გრძელვადიანი შედეგები.

პოლიტიკის შემუშავების პროცესში გამოყენებული მტკიცებულებები მრავალფეროვანია. თითოეული ტიპის მტკიცებულებას გააჩნია განსხვავებული მნიშვნელობა და გავლენა პოლიტიკის პროცესზე. მათი შერჩევა და გამოყენება დამოკიდებულია პოლიტიკის სპეციფიკასა და კონტექსტზე.

მტკიცებულების ტიპები:

- ✦ **მეცნიერული მტკიცებულებები** - კვლევების (რაოდენობრივი და თვისებრივი/ხარისხობრივი მონაცემები) და ექსპერიმენტების საფუძველზე შემუშავებული დასკვნები და მონაცემები;
- ✦ **პოლიტიკის შეფასება** - მიმდინარე ან დასრულებული პოლიტიკის ან რეფორმის განხორციელებისა და მისი შედეგების შეფასება, რომელიც ასევე, განსაზღვრავს განხორციელებული პოლიტიკის ეფექტიანობას, გავლენასა და ღირებულებას;
- ✦ **ანეკდოტური მტკიცებულება** - მტკიცებულებები, რომლებიც შეგროვებულია შემთხვევით ან არაფორმალურად და ეყრდნობა პირად გამოცდილებას;
- ✦ **სუბიექტური მოსაზრებები** - საზოგადოების და დაინტერესებული ჯგუფების მოსაზრებები, რომლებიც კონკრეტულ პრობლემასთან დაკავშირებით გროვდება (OECD, 2020).

მტკიცებულებათა ლანდშაფტი მოიცავს მრავალფეროვან წყაროებს: რაოდენობრივ მონაცემებს, თვისებრივ კვლევებს, ექსპერტთა მოსაზრებებსა და პრაქტიკულ მაგალითებს, თუმცა ყველა ინფორმაცია არ შეიძლება ჩაითვალოს "კარგ" მტკიცებულებად. კარგი მტკიცებულება ხასიათდება ვალიდურობითა და სანდოობით, რაც მას კონკრეტული პოლიტიკის მიზნების მისაღწევად გამოსადეგს ხდის. გარდა ამისა, მტკიცებულების შეგროვებისა და ანალიზის პროცესი მხოლოდ მონაცემთა თავმოყრას არ გულისხმობს, არამედ ის მოითხოვს ინფორმაციის სტრატეგიულ შერჩევას, რათა გააუმჯობესოს მმართველობა.

საბოლოოდ, ხარისხიანი მტკიცებულება უზრუნველყოფს ინფორმირებულ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც ხელს უწყობს არა მხოლოდ მყისიერ, არამედ გრძელვადიან და მდგრად სოციალურ სარგებელს. ამისთვის კი საჭიროა მტკიცებულებების მუდმივი შეგროვება, ანალიზი და მათი ინტეგრაცია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

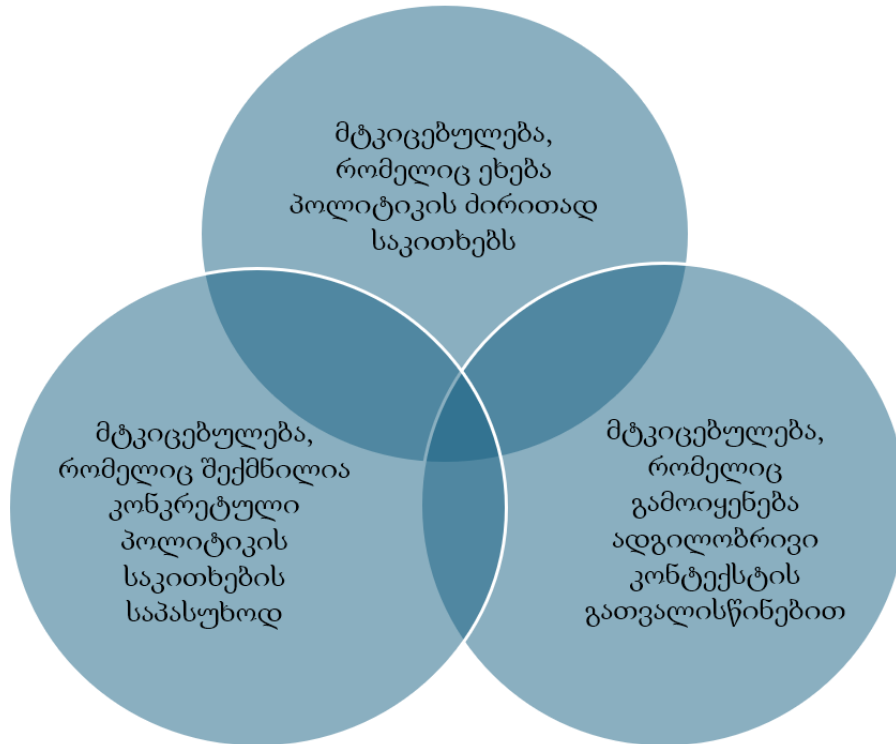
თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობები აღიარებენ პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მტკიცებულებების გამოყენების მნიშვნელობას, ყველა მტკიცებულება არ არის თანაბრად ღირებული. ზოგიერთი მტკიცებულება უფრო სანდოა და იმსახურებს მეტ ყურადღებას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, თუმცა არის მტკიცებულებები, რომელიც შეიძლება არ იყოს ღირებული კონკრეტული პოლიტიკის შემუშავების პროცესში (OECD, 2020; Parkhurst, 2017).

4.6. რა არის „კარგი“ მტკიცებულება?

არსებობს განსხვავებული მოსაზრებები მტკიცებულებების მნიშვნელობასთან და მათ სიკეთეთთან დაკავშირებით, თუმცა ყველაზე გავრცელებული მოსაზრებაა, რომ მტკიცებულებების ფართოდ გამოყენებას შეუძლია გააუმჯობესოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესი. ამავე დროს, ჩნდება კითხვები იმასთან დაკავშირებით, თუ „რა არის კარგი მტკიცებულება“ და „როგორ შეიძლება მტკიცებულებების უკეთესად გამოყენება პოლიტიკის შემუშავებისას“.

გასათვალისწინებელია, რომ მაღალი ხარისხის მტკიცებულების გამოყენება ყოველთვის არ ნიშნავს იმას, რომ ეს მტკიცებულება შეესაბამება კონკრეტულ პოლიტიკას. მტკიცებულება, თავისი ბუნებით, განსხვავდება სხვადასხვა პოლიტიკის მიზნების მიხედვით. შესაბამისად, პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მტკიცებულებების გამოყენებისას შეფასებული უნდა იყოს მტკიცებულების რელევანტურობა პოლიტიკის მიზნებთან და ამოცანებთან (Parkhurst, 2017).

ფიგურა 7: მტკიცებულებების შესაბამისობა პოლიტიკის კონტექსტთან



წყარო: Parkhurst, 2017

მტკიცებულებების გამოყენება პოლიტიკის შემუშავებისას უნდა იყოს მრავალმხრივი და კონტექსტთან შესაბამისი. შეგროვებული მტკიცებულება უნდა იყოს მარტივი და გასაგები ფორმატით, რათა ხელი შეუწყოს პოლიტიკის შემქმნელებს გააცნობიერონ სისტემური ურთიერთკავშირები და მიიღონ შესაბამისი გადაწყვეტილებები. უმნიშვნელოვანესია მტკიცებულების ლოკალურ კონტექსტთან ადაპტირება, რადგან პოლიტიკის შედეგები განსხვავებულ გარემოში შეიძლება სხვადასხვაგვარად გამოვლინდეს. მტკიცებულება, რომელიც კონტექსტთანაა ადაპტირებული და ადვილად გამოსაყენებელია, აუმჯობესებს პოლიტიკის ეფექტურობას და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს (Parkhurst, 2017).

ფიგურა 8: მტკიცებულების მნიშვნელობის მაგალითი

Nurse Family Partnership პროგრამის დანერგვა

Nurse Family Partnership წარმოადგენს ახალშობილებისთვის შინ მოვლის სერვისს, რომელიც შეიქმნა ამერიკის შეერთებულ შტატებში და მოგვიანებით მისი დანერგვა განხორციელდა ბრიტანეთში.

აღნიშნული პროგრამა ეფექტური და წარმატებულია აშშ-ში და ასევე მან დადებითი შედეგები აჩვენა ნიდერლანდებში. თუმცა ინგლისში დანერგვისას შედეგები არ იყო სახარბიელო.

რა იყო ამის მიზეზი?

ჰოლანდიაში დანერგვისას განხორციელდა მისი მოდიფიცირება და პროგრამა ორიენტირებული გახდა მაღალი რისკის ოჯახებზე.

ბრიტანეთში, ბავშვთა ჯანდაცვის უკვე არსებული პროგრამა, მათ შორის, მოიცავს მოვლის სერვისსაც. სწორედ ამიტომ ამ ქვეყანაში არ აღმოჩნდა შემოთავაზებული პროგრამის დანერგვა ეფექტიანი. შესაბამისად, ამ შემთხვევაში რეკომენდებულია, რომ Family Nurse Partnership პროგრამა ინგლისში ფოკუსირდეს უფრო მაღალი რისკის მქონე ოჯახებზე და მასში ინტეგრირდეს სხვა მომსახურებებიც, რათა პროგრამა უფრო მიმზიდველი გახდეს მოსახლეობისთვის და გაუმჯობესდეს მისი ეფექტიანობა

წყარო: OECD, 2020, გვ. 30

მას შემდეგ რაც განისაზღვრება მტკიცებულების შესაბამისობა ამა თუ იმ პოლიტიკისთვის, შესაძლებელია დაიწყოს მსჯელობა მტკიცებულების ხარისხზე. სხვადასხვა მახასიათებლების მიხედვით, მტკიცებულების ხარისხი შესაძლებელია განისაზღვროს შემდეგნაირად:

- 1. მტკიცებულება, რომელიც გამოიყენება სამეცნიერო პრინციპებთან ინტეგრირებით.** თავის მხრივ, მეცნიერების ეფექტიანობა დაფუძნებულია 3 მთავარ მახასიათებელზე: **სანდოობა, შესაბამისობა და ლეგიტიმურობა.**
ა. სანდოობა (Credibility) გულისხმობს მტკიცებულებებისა და არგუმენტების სანდოობას და მეცნიერულ რელევანტურობას. მეცნიერება, რომელიც აკადემიური ხარისხითაა განმტკიცებული, შეიძლება გამოყენებული იყოს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ტექნიკური პრობლემებისა და მათი გადაწყვეტის

გზების დასადგენად. ხშირად რთული პროცესია ხოლმე სანდოობის შეფასება და ამისთვის შესაძლებელია დავეყრდნოთ ორ ფაქტორს: მეცნიერული პროცესის ხარისხს და ასევე, ორგანიზაციების სანდოობასა და კვლევაში ჩართული ექსპერტების პროფესიონალიზმს.

✦ **შესაბამისობა (Salience)** ეხება გადაწყვეტილების მიმღები პირების საჭიროებების შეფასებას და შესაბამისი მტკიცებულებების შემუშავებას. ხშირად მეცნიერები იკვლევენ საინტერესო საკითხებს, რომლებიც შეიძლება მნიშვნელოვან გავლენას არ ახდენდეს რეალურ გადაწყვეტილებებზე. მაგალითად, ფერმერებისთვის მნიშვნელოვანია ზუსტი ინფორმაცია წვიმების სიხშირისა და გვალვამდლე მცენარეების შესახებ, ვიდრე ზოგადი პროგნოზები. თუ ინფორმაცია არ არის კონტექსტზე მორგებული, ის კარგავს რელევანტურობას.

✦ **ლეგიტიმურობა (Legitimacy)** დამოკიდებულია იმაზე, რამდენად ითვალისწინებს პროცესი მონაწილეთა შეხედულებებს და სამართლიანობის პრინციპებს. პროცესი უნდა იყოს მიუკერძოებელი, სამართლიანი და გამჭვირვალე. ლეგიტიმურობა საყურადღებო კომპონენტია და გასათვალისწინებელია, რომ თუ საზოგადოების ინტერესები და შეხედულებები არ არის გათვალისწინებული, მიუხედავად ინფორმაციის სანდოობისა და რელევანტურობისა, ის ვერ მოახდენს გავლენას მათზე (Cash et al., 2002; Parkhurst, 2017).

2. **მტკიცებულება, რომელიც გამოიყენება სისტემატურად და მოიცავს ყველა რელევანტურ ინფორმაციას კონკრეტულ საკითხთან მიმართებით.** მტკიცებულებების სისტემატური შეგროვება, ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღებისას წარმოადგენს მნიშვნელოვან კომპონენტს. სისტემატურობის პრინციპი გულისხმობს, რომ მონაცემები და შეგროვებული ინფორმაცია არის საფუძვლიანი, გამჭვირვალე, განახლებული და თანმიმდევრული.

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, შესაძლებელია მტკიცებულებები შეიქმნას სხვადასხვა ტრადიციული მეთოდოლოგიებით, თუმცა აუცილებელია ყურადღება გამახვილდეს მათი ხარისხის უზრუნველყოფაზე (Parkhurst, 2017).

4.7. გამჭვირვალობა მტკიცებულებების გამოყენების პროცესში

პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მტკიცებულებების გამოყენების გამჭვირვალობა არის უმნიშვნელოვანესი, რაც უზრუნველყოფს როგორც პოლიტიკის ეფექტიანობას, ასევე ზრდის საზოგადოების ნდობას.

მტკიცებულებების გამოყენებისას გამჭვირვალობა გულისხმობს, რომ პოლიტიკის შემუშავებლები ღიად აჩვენებენ საზოგადოებას, თუ როგორ არის შერჩეული და გამოყენებული მტკიცებულებები გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

გამჭვირვალობის მთავარი ელემენტებია:

- ✦ **მტკიცებულებების წყაროების ღიაობა** - საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ინფორმაცია, თუ რა კვლევები და მონაცემებია გამოყენებული პოლიტიკის შემუშავების პროცესში;
- ✦ **მტკიცებულებების შერჩევის პროცესის გამჭვირვალობა** - მნიშვნელოვანია იმ კრიტერიუმების წარმოდგენა, რომლებიც საფუძვლად დაედო კონკრეტული მტკიცებულებების შერჩევას;
- ✦ **საზოგადოების ფასეულობების და ინტერესთა გათვალისწინება** - მტკიცებულებების გამჭვირვალე გამოყენება საზოგადოებრივ ფასეულობებსა და პრიორიტეტებს უკეთესად ასახავს, რაც პოლიტიკის პროცესში მრავალფეროვნებასა და დემოკრატიულობას უწყობს ხელს.

პარკჰურსტი ხაზს უსვამს, რომ გამჭვირვალობის მიღწევა მხოლოდ იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი, თუ პოლიტიკის შემუშავებლები გააცნობიერებენ საზოგადოების საჭიროებებს და აქტიურად ჩართავენ მოქალაქეებს პოლიტიკის განხილვაში.

მტკიცებულებების გამჭვირვალე გამოყენება საჯარო მმართველობის კარგი პრაქტიკის საყრდენია, რომელიც უზრუნველყოფს ანგარიშვალდებულებას, ზრდის საზოგადოებრივ ნდობას და ხელს უწყობს პოლიტიკის ეფექტიანობასა და სამართლიანობას. (OECD, 2020, გვ. 45-46)

4.8. მიკერძობა და მტკიცებულებების პოლიტიკა

მიუხედავად იმისა, რომ მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავება მიჩნეულია, როგორც მმართველობის რაციონალური და ობიექტური მიდგომა, არსებობს გამოწვევებიც. მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავებისას ჩნდება კითხვა თუ როგორ მოქმედებს სოციალური, ინსტიტუციური და პოლიტიკური კონტექსტი, ასევე, რომელ მტკიცებულებას განიხილავენ და, საბოლოოდ, როგორ გამოიყენება.

შესაძლებელია მიკერძობის სამი ტიპი განისაზღვროს:

- **ტექნიკური მიკერძობა** ეხება მტკიცებულებების ბოროტად გამოყენებას, მანიპულირებას ან შერჩევით წარდგენას. მიკერძობა ხშირად ვლინდება კვლევის წარმოების ან ანალიზის დროს და შეიძლება მოხდეს განზრახ ან უნებლიედ. მაგალითად: პოლიტიკის შემქმნელებს ან ინტერესთა ჯგუფებს შეუძლიათ აირჩიონ მხოლოდ კონკრეტული მტკიცებულება, რომელიც მხარს უჭერს მათ დღის წესრიგს. კვლევის მეთოდები შესაძლოა შეუსაბამო იყოს განსახილველი საკითხისთვის, რაც გამოიწვევს არასანდო ან შეცდომაში შემყვან შედეგებს. ტექნიკური მიკერძობა ხელს უშლის მტკიცებულების სანდოობას. თუმცა, საუკეთესო ტექნიკური პრაქტიკაც კი არ იძლევა სრულ გარანტიას, რომ მტკიცებულებები დარჩება მიუკერძოებელი, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც საქმე ეხება კერძო ინტერესებს;
- **საკითხის მიკერძობა** ხდება მაშინ, როდესაც გარკვეული ტიპის მტკიცებულებებს ან კვლევის კითხვებს არაპროპორციული ყურადღება ექცევა, რაც ხშირად ასახავს სტრუქტურულ დისბალანსს საზოგადოების პრიორიტეტებში. მაგალითად, ხარჯების ეფექტურობაზე ან ეკონომიკურ ზრდაზე ორიენტირებულმა მტკიცებულებამ შეიძლება გადაფაროს კვლევა, რომელიც ეხება თანასწორობას, სამართლიანობას ან უფრო ფართო სოციალურ კეთილდღეობას;
- **პოლიტიკური მიკერძობა** ხაზს უსვამს პოლიტიკის შემუშავების არსებითად პოლიტიკურ ბუნებას. ტექნიკური და საკითხის მიკერძობებისგან განსხვავებით, რომლებიც ხშირად დაფუძნებულია მეთოდოლოგიურ ან სტრუქტურულ ფაქტორებზე, პოლიტიკური მიკერძობა ჩნდება მაშინ, როდესაც მტკიცებულება ყალიბდება ან გამოიყენება კონკრეტული იდეოლოგიური მიზნებისთვის ან აქტორების ინტერესებისთვის. პოლიტიკის შემქმნელებს შეუძლიათ შერჩევით გამოიყენონ მტკიცებულებები იმ პოლიტიკის ლეგიტიმაციისთვის, რომელიც მათ უკვე გადაწყვიტეს განახორციელონ. მტკიცებულებები შეიძლება იყოს წარმოდგენილი ისე, რომ შეესაბამებოდეს გავლენიანი დაინტერესებული მხარეების პოლიტიკურ ინტერესებს.

პოლიტიკური მიკერძობა ხაზს უსვამს რეალობას, რომ პოლიტიკის შემუშავება ხშირ შემთხვევაში არ არის ნეიტრალური. გადაწყვეტილებებზე გავლენას ახდენს ძალაუფლების განაწილება და პოლიტიკური დღის წესრიგი. მიუხედავად იმისა,

რომ პოლიტიკური მიკერძობა არ შეიძლება სრულად აღმოიფხვრას, გამჭვირვალობის ხელშეწყობა და დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა ხელს შეუწყობს მისი შედეგების შერბილებას.

მტკიცებულებების პოლიტიკა ხაზს უსვამს, რომ მიკერძობა - იქნება ეს ტექნიკური, საკითხებზე დაფუძნებული თუ პოლიტიკური - გარდაუვალია პოლიტიკის შემუშავებაში. მიუხედავად იმისა, რომ მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავება მიისწრაფვის რაციონალურობისა და ობიექტურობისკენ, მისი წარმატება დამოკიდებულია ამ მიკერძობების აღიარებასა და მის მოგვარებაზე. პოლიტიკის შემქმნელებს შეუძლიათ მიკერძობულობის სირთულეების ნავიგაცია და იმის უზრუნველყოფა, რომ მტკიცებულებები გამოყენებული იყოს არა მხოლოდ ეფექტიანად, არამედ ეთიკურად და სამართლიანად (Parkhurst, 2017).

საბოლოოდ, მტკიცებულებების კარგი მმართველობის ჩარჩო ხაზს უსვამს მტკიცებულებების გამოყენების არა მხოლოდ ეფექტიანობას, არამედ სამართლიანობას, გამჭვირვალობასა და დემოკრატიულობის პრინციპებს. ის გვიჩვენებს, რომ მტკიცებულებები უნდა იყოს არა მხოლოდ მეცნიერულად სანდო, არამედ შესაბამისი იმ სოციალური, პოლიტიკური და კულტურული კონტექსტისთვის, რომელშიც პოლიტიკა ხორციელდება.

მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული იყოს, რომ მტკიცებულებების კარგი მმართველობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ მონაცემების წარდგენით ან გამოყენებით; ის მოითხოვს უფრო ფართო, სისტემურ მიდგომას, რომელიც მოიცავს საზოგადოების ჩართულობას, პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების გაძლიერებას და სამეცნიერო პრინციპების დაცვას. შედეგად, მტკიცებულებაზე დაფუძნებული მმართველობა ხდება პოლიტიკის ეფექტიანობის, სამართლიანობისა და მდგრადობის საფუძველი (Parkhurst, 2017).

ბიბლიოგრაფია

- Cash, D., Clark, W., Alcock, F., Dickson, N., Eckley, N., & Jäger, J. (2002). Saliency, credibility, legitimacy, and boundaries: Linking research, assessment and decision making.
- European Commission. (2024a). SWOT analysis. https://capacity4dev.europa.eu/groups/evaluation_guidelines/info/detailed-presentation-8_en
- European Commission. (2024b). Context analysis – PESTLE analysis <https://wikis.ec.europa.eu/pages/viewpage.action?pageId=50109048>
- Green-Pedersen, C., & Mortensen, P. B. (2012). Policy agenda-setting studies: Attention, politics, and the public. In E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu (Eds.), **Routledge handbook of public policy** (pp. 167–174). Routledge.
- Head, B. W. (2022). *Wicked problems in public policy*. Springer.
- Indiana University Libraries. (2024). Library resources for PESTLE analysis. Indiana University Bloomington. <https://guides.libraries.indiana.edu/L272Aus>
- Martin, K., Lee, K. E. Jr., & Hall, J. P. (2021). *Public policy: Origins, practice, and analysis*. University of North Georgia Press
- OECD. (2019). Decentralised development co-operation: Unlocking the potential of cities and regions. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e9703003-en>
- OECD. (2020). Mobilising evidence for good governance. OECD Public Governance Reviews. https://www.oecd.org/en/publications/mobilising-evidence-for-good-governance_3f6f736b-en.html
- Parkhurst, J. (2017). *The politics of evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routledge.
- Sutcliffe, S., & Court, J. (2005). Evidence-based policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries? Overseas Development Institute.
- Vesely, A. (2008). Problem tree: A problem structuring heuristic. *Central European Journal of Public Policy*
- საქართველოს მთავრობა. (2019). პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ 2019 წლის 20 დეკემბრის #629 დადგენილება.

პოლიტიკის სტრატეგიული ჩარჩოს ჩამოყალიბება

განხილული საკითხები:

ამ თავის მიზანია საჯარო პოლიტიკის შემუშავების სტრუქტურირებული და ეფექტიანი მიდგომების განხილვა, რომლებიც ეფუძნება სიტუაციის საფუძვლიან ანალიზს, პრიორიტეტების სწორად განსაზღვრასა და გრძელვადიან შედეგებზე ორიენტირებულ სტრატეგიას. მოდული ხელს შეუწყობს იმ უნარებისა და მეთოდოლოგიების განვითარებას, რომლებიც აუცილებელია პოლიტიკის დოკუმენტის სტრატეგიული ნაწილის შემუშავებისთვის.

ამასთან, ეს თავი ხაზს უსვამს შედეგებზე დაფუძნებული მართვის (RBM) და ლოგიკური ჩარჩოს მიდგომისა (LFA) და მისი ელემენტების ეფექტიან გამოყენებას (მათ შორის, განსაკუთრებული აქცენტი კეთდება პროგრესის საზომი ინდიკატორების გამოყენებაზე, რაც წარმოადგენს პოლიტიკის წარმატების მნიშვნელოვან ელემენტს), რაც უზრუნველყოფს საჯარო პოლიტიკის გამჭვირვალობას, რესურსების ოპტიმალურ განაწილებასა და მდგრადი შედეგების მიღწევას.

5.1. სტრატეგიული ჩარჩოს მნიშვნელობა საჯარო პოლიტიკაში

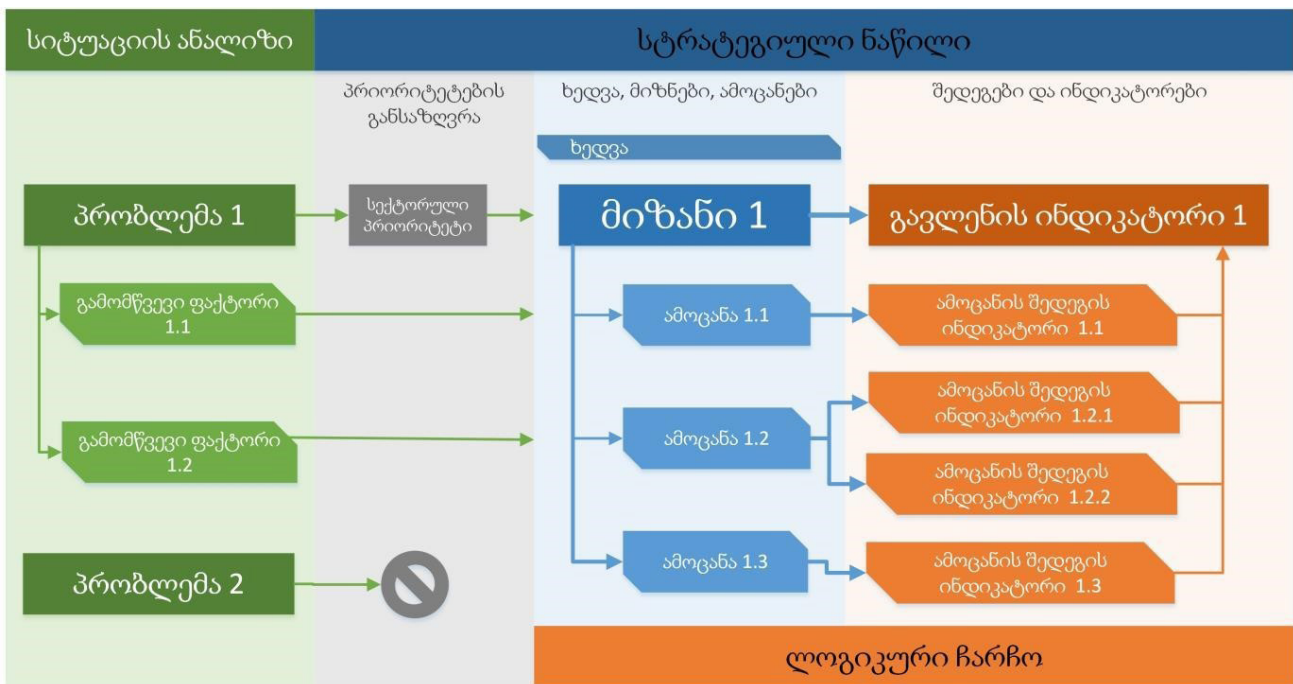
საჯარო პოლიტიკის შემუშავება დინამიური და მრავალფუნქციური პროცესია, რომელიც საზოგადოებრივ პრობლემებს პასუხობს სტრუქტურირებული სამთავრობო ქმედებებით. მისი წარმატებით განხორციელება საჭიროებს მკაფიოდ განსაზღვრულ და სტრუქტურირებულ მიდგომას, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოების საჭიროებების ზუსტ იდენტიფიცირებას, პრიორიტეტების სწორად განსაზღვრასა და პოლიტიკის ეფექტიანობას გრძელვადიან პერსპექტივაში (Martin et al., 2021, გვ. 80-86).

პოლიტიკის ციკლი, მიუხედავად მისი ეტაპობრივი ხასიათისა, პრაქტიკაში წარმოადგენს დინამიურ პროცესს, სადაც სხვადასხვა ეტაპები – პრობლემის იდენტიფი-

ცირება, დღის წესრიგის პრიორიტეტიზაცია, პოლიტიკის ფორმირება, განხორციელება და შეფასება – მჭიდროდ არის დაკავშირებული და ერთმანეთზე გავლენას ახდენს. ეს ურთიერთკავშირი პოლიტიკის განვითარებას უფრო მოქნილ და კომპლექსურ პროცესად აქცევს.

სტრატეგიული ჩარჩო წარმოადგენს პოლიტიკის ციკლის საყრდენს, რომელიც აერთიანებს პრობლემების ანალიზს, მიზნებისა და ამოცანების განსაზღვრას და შესაბამისი ღონისძიებების დაგეგმვას. მისი მთავარი დანიშნულებაა უზრუნველყოს პროცესის თანმიმდევრულობა, ეფექტიანობა, ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა (Dye, 2017).

ფიგურა 9: კავშირი პრობლემების ხესა და მიზნების/ამოცანების ხეს შორის.



წყარო: საქართველოს მთავრობა, 2019

სურათზე (ფიგურა 9) ნაჩვენებია კავშირი სიტუაციის ანალიზსა და სტრატეგიულ ნაწილს შორის, რაც ნათლად გამოხატავს, როგორ გარდაიქმნება იდენტიფიცირებული პრობლემები კონკრეტულ მიზნებად. ეს სტრუქტურა ეფუძნება საფუძვლიან ანალიზს და მიზნად ისახავს სასურველი შედეგების მიღწევას. პრობლემების ხე იყოფა ძირითად საკითხებად, სადაც თითოეული გამომწვევი ფაქტორი ხდება ამოცანების ფორმირების საფუძველი. სტრატეგიულ ნაწილში ამოცანები თანმიმდევრულად მიემართებიან მიზნის მიღწევისკენ და თითოეულ მათგანს თან ახლავს

გაზომვადი ინდიკატორები, რომლებიც პროგრესის შეფასების საშუალებას იძლევა. სურათი აჩვენებს, როგორ ქმნის პრობლემების ხე და მიზნების/ამოცანების ხე ლოგიკურ ჩარჩოს, რაც უზრუნველყოფს პროცესის სტრუქტურირებას.

სტრატეგიული ნაწილის შექმნა წარმოადგენს პროცესს, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყნის განვითარებას ფართო სურათში და აყალიბებს მისი მომავლის ხედვას. მისი შემუშავების პროცესი სტრუქტურირებული და სისტემურია და ის მოითხოვს საფუძვლიან ანალიზს, სტრატეგიულ გათვლებს და პრაგმატულ მიდგომას. ამ პროცესში სამი ძირითადი კომპონენტი თამაშობს გადამწყვეტ როლს: პრიორიტეტიზაცია, ხედვის, მიზნებისა და ამოცანების ჩამოყალიბება და ინდიკატორების შემუშავება.

სტრატეგიული ნაწილი იწყება **პრიორიტეტების** განსაზღვრით. ეს არის მომენტი, როცა მთავარი კითხვები ჩნდება: რა არის ყველაზე მნიშვნელოვანი? რა საკითხები მოითხოვს დაუყოვნებლივ რეაგირებას? აქ ხდება იმ პრობლემების გამოყოფა, რომლებიც ქვეყნის განვითარებისთვის კრიტიკულია. პრიორიტეტიზაცია არა მხოლოდ იერარქიული არჩევანის გაკეთებას გულისხმობს, არამედ ამ გადაწყვეტილებების სიღრმისეულ გააზრებას. საჭიროებების შეფასება, არსებული რესურსების ანალიზი და პოლიტიკურ-საზოგადოებრივი გარემოს გათვალისწინება არის ის საყრდენი, რაც ამ ეტაპს განსაზღვრავს. ეს ნაბიჯი კრიტიკულია, რადგან ქმნის საფუძველს, რომ ძალისხმევა და რესურსები ყველაზე მნიშვნელოვან და გავლენიან საკითხებზე იყოს მიმართული. მაგალითად, ფართომასშტაბიანი „ჯანდაცვის რეფორმის“ ნაცვლად, მთავრობამ შესაძლოა პრიორიტეტი მიანიჭოს ისეთი კონკრეტული პრობლემის გადაჭრას, როგორცაა „პირველადი ჯანდაცვის ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება“, რაც კონკრეტულ და რეალურ საჭიროებას პასუხობს.

პრიორიტეტების მკაფიოდ გამოკვეთის შემდეგი ნაბიჯია **ხედვის, მიზნებისა და ამოცანების** განსაზღვრა. ხედვა სტრატეგიის ის კომპონენტია, რომელიც აჩვენებს, სად უნდა მივიდეს ქვეყანა. ხედვის საფუძველზე ისახება მიზნები კონკრეტული და გაზომვადი შედეგებით, რომლებიც მიღწევადია დროში განსაზღვრულ პერიოდში. ამ მიზნების შესასრულებლად კი ფორმირდება ამოცანები, რომლებიც მიზნებთან მიგვიყვანს. მაგალითად, მიზანი შეიძლება იყოს „ენერჯის განახლებადი წყაროების განვითარება“, ხოლო ერთ-ერთ ამოცანად შეიძლება განისაზღვროს „მზისა და ქარის ენერჯის მწარმოებელი ინფრასტრუქტურის განვითარება“.

სტრატეგიული ნაწილის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ეტაპია **ინდიკატორების** შემუშავება, რომლებიც გვაძლევენ შესაძლებლობას, გავზომოთ მიღწეული შედეგები, შევაფასოთ პროგრესი და დავადგინოთ, რამდენად ეფექტიანად მიმდინარეობს პროცესები. ისინი წარმოადგენენ ინსტრუმენტებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ სტრატეგიის მონიტორინგსა და საჭიროების შემთხვევაში კურსის კორექტირებას. მათი მთავარი დანიშნულებაა წარმოაჩინოს, რამდენად ახლოს არის პროცესი განსაზღვრულ შედეგთან. მაგალითად, თუ მიზანი არის „ენერჯის განახლებადი წყაროების განვითარება“, მის ინდიკატორად შესაძლებელია განისაზღვროს „ენერჯის განახლებადი წყაროების წილი“ (შესაბამისი მაჩვენებლით).

ზემოთ ნახსენები სამი პროცესის ერთობლიობით იქმნება სრულყოფილი სტრატეგიული ჩარჩო, რომელიც არა მხოლოდ პოლიტიკის განვითარებას მართავს, არამედ მას ეფექტიან, ანგარიშვალდებულ და შედეგზე ორიენტირებულ პროცესად აქცევს.

გარდა ამისა, სტრატეგიული ჩარჩოს წარმატება მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია დაინტერესებული მხარეების აქტიურ ჩართულობაზე. გასათვალისწინებელია, რომ რეგულარული კომუნიკაცია, გამჭვირვალე პროცესები და დაინტერესებულ მხარეებთან თანამშრომლობა ზრდის ნდობას და პოლიტიკის მდგრადობას (OECD, 2020; საქართველოს მთავრობა, 2019).

ქვემოთ წარმოდგენილია სტრატეგიული ჩარჩოს მიდგომები და კონკრეტული ინსტრუმენტები

5.2. შედეგებზე დაფუძნებული მართვა (RBM)

RBM არის სტრატეგიული მიდგომა, რომელიც ორიენტირებულია კონკრეტული შედეგების მიღწევაზე და მათ მონიტორინგზე. მისი მთავარი მიზანია რესურსების ოპტიმიზაცია, პროცესების გამჭვირვალეობის უზრუნველყოფა და აქტივობების, ამოცანებისა და მიზნების ეფექტიანი დაკავშირება. ამ გზით, RBM ხელს უწყობს როგორც შედეგების მიღწევას, ისე ანგარიშვალდებულების გაძლიერებას (Pazvakavambwa et al., 2014).

RBM-ის სისტემამ პოპულარობა მოიპოვა 1990-იან წლებში, განსაკუთრებით, OECD-ის წევრ ქვეყნებში. მის განვითარებაში მნიშვნელოვანი წვლილი მიუძღვის კანადის

საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (CIDA), რომელმაც ხელი შეუწყო შედეგების გაზომვისა და მონიტორინგის სისტემების დანერგვას. კანადა იყო ერთ-ერთი პირველი ქვეყანა, რომელმაც RBM წარმატებით გამოიყენა როგორც საჯარო სექტორში, ასევე საერთაშორისო განვითარების პროექტებში.

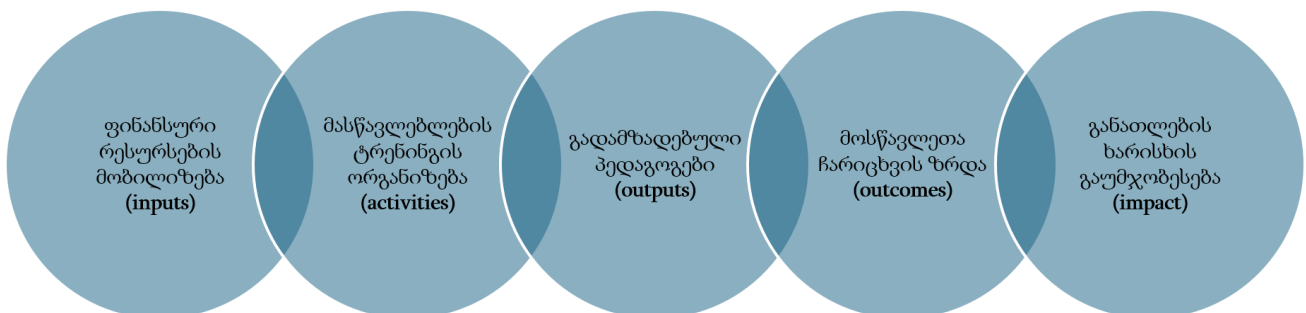
შედეგებზე დაფუძნებული მართვა არა მხოლოდ მიდგომაა, არამედ საფუძველია პოლიტიკის განვითარების მყარი და სანდო სტრატეგიული ჩარჩოს შესაქმნელად. ის უზრუნველყოფს, რომ ჩარჩო იყოს არა მხოლოდ თეორიულად გამართული, არამედ პრაქტიკული და ეფექტიანი სასურველი შედეგების მისაღწევად. EBM-ის ყველა ეტაპზე ჩართვით, პოლიტიკის შემქმნელებს შეუძლიათ შექმნან სტრატეგიები, რომლებიც უფრო მოქნილი, ეფექტური და საზოგადოებრივ საჭიროებებზე მორგებულია (Lainjo, 2019).

შედეგებზე დაფუძნებული მართვის (RBM) პრინციპები დაფუძნებულია შედეგებზე ორიენტირებულობაზე, გამჭვირვალობაზე, ანგარიშვალდებულებაზე და მონიტორინგის მყარი სისტემის შექმნაზე.

შედეგებზე ორიენტირებულობა

შედეგებზე დაფუძნებული მართვის (RBM) მთავარი მიზანია პოლიტიკის, მენეჯმენტის ისეთი სისტემების შექმნა, რომლებიც შედეგებზე დაფუძნებული მიდგომით უზრუნველყოფს გამჭვირვალობას, ეფექტიანობასა და ანგარიშვალდებულებას. აღნიშნული მიდგომა ეფუძნება შედეგების ჯაჭვს, რომელიც ასახავს, თუ როგორ გარდაიქმნება რესურსები (inputs) და აქტივობები (activities) კონკრეტულ პროდუქტებად (outputs), რაც საბოლოოდ იწვევს შედეგებს (outcomes) და ზეგავლენას (impact).

ფიგურა 10: მაგალითი - განათლების პოლიტიკის შედეგების ჯაჭვი.



წყარო: Lainjo, 2019; Meier, 2003. ადაპტირებულია ავტორთა მიერ.

გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება

RBM ითვალისწინებს პროცესების გამჭვირვალობასა და მონაწილე მხარეებთან ანგარიშვალდებულებას, რაც გულისხმობს მიზნების მკაფიოდ განსაზღვრას, პროცესისა და შედეგების რეგულარულ გაშუქებას და დაინტერესებული მხარეების ჩართულობას. აღნიშნული პრინციპები, მათ შორის, მნიშვნელოვანია საერთაშორისო დონორებისთვის, რათა დარწმუნდნენ რესურსების ეფექტიან გამოყენებაში (Pazvakavambwa, 2014).

მონიტორინგი და შეფასება

RBM იყენებს მონიტორინგისა და შეფასების სისტემას, რომელიც ორიენტირებულია არა მხოლოდ ქმედებების განხორციელებაზე, არამედ მათი შედეგების ანალიზზე. ეს მოიცავს შედეგების რეგულარულ გაზომვას SMART ინდიკატორების საფუძველზე, რომლებიც კონკრეტულ, გაზომვად, მისაღწევ, შესაბამის და დროით განსაზღვრულ კრიტერიუმებს ეფუძნება (Pazvakavambwa, 2014; Lainjo, 2019).

RBM წარმოადგენს თანამედროვე მენეჯმენტის მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს, რომელიც მაქსიმალურად აუმჯობესებს პოლიტიკის პროცესებს, ამაღლებს რესურსების მართვის ხარისხს და ხელს უწყობს მდგრადი და შედეგებზე ორიენტირებული გადაწყვეტილებების მიღებას.

5.3. შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება (RESULTS-BASED BUDGETING)

RBM-ის მნიშვნელოვანი ელემენტია შედეგებზე დაფუძნებული ბიუჯეტირება (RBB), რომელიც მიზნად ისახავს რესურსების იმგვარად განაწილებას, რომ მაქსიმალურად შეუწყოს ხელი პოლიტიკის მიზნების მიღწევას. RBB იყენებს შედეგების ინდიკატორებზე დაფუძნებულ მიდგომას, რაც უზრუნველყოფს ბიუჯეტის ეფექტიან გამოყენებასა და ანგარიშვალდებულებას.

RBB-ის ძირითადი პრინციპები:

- **მიზნებზე ფოკუსირება:** ბიუჯეტი უნდა ემყარებოდეს მკაფიოდ განსაზღვრულ მიზნებს, რომლებიც შეესაბამება პოლიტიკის პრიორიტეტებს;
- **შედეგების გაზომვა:** ფინანსური რესურსები უნდა მიემართებოდეს ამოცანე-

ბისა და აქტივობების შესრულებაზე, რომლებიც უზრუნველყოფენ გაზომვადი და ხელშესახები შედეგების მიღწევას;

- **ეფექტიანობა და გამჭვირვალობა:** ბიუჯეტის გამოყენების პროცესში ყურადღება ექცევა რესურსების რაციონალურ გამოყენებასა და ხარჯების გამჭვირვალობას;
- **მონიტორინგი და შეფასება:** ბიუჯეტის შესრულება რეგულარულად უნდა შეფასდეს ინდიკატორების საფუძველზე, რაც საშუალებას აძლევს პოლიტიკის შემმუშავებლებს დროულად განახორციელონ ცვლილებები და გააუმჯობესონ შედეგები.

შედეგებზე დაფუძნებული ბიუჯეტირება წარმოადგენს ფინანსების მართვის თანამედროვე მიდგომას, რომელიც ხელს უწყობს პოლიტიკის ეფექტიანობას, ანგარიშვალდებულებასა და გრძელვადიანი შედეგების მიღწევას, რაც ბიუჯეტის გამოყენების პროცესს უფრო გამჭვირვალესა და შედეგზე ორიენტირებულს ხდის. ის უზრუნველყოფს, რომ ბიუჯეტი არ იყოს მხოლოდ ხარჯვის მექანიზმი, არამედ იქცეს სტრატეგიულ ინსტრუმენტად, რომელიც მიმართულია პოლიტიკის შედეგებზე (Pazvakavambwa, 2014; Lainjo, 2019).

5.4. ლოგიკური ჩარჩო და მისი მნიშვნელობა

ლოგიკური ჩარჩოს მიდგომა (Logical Framework Approach, LFA) წარმოადგენს შედეგებზე დაფუძნებული მენეჯმენტის ცენტრალურ ინსტრუმენტს, რომელიც უზრუნველყოფს პოლიტიკის დაგეგმვის, განხორციელებისა და შეფასების სტრუქტურირებულ სისტემას. იგი შეიქმნა 1960-იან წლებში შეერთებულ შტატებში და დროთა განმავლობაში განვითარდა, რათა გამხდარიყო ფართოდ გამოყენებადი ინსტრუმენტი სხვადასხვა სექტორსა და ორგანიზაციაში. იგი სტრატეგიულ მიზნებს განსაზღვრავს და გაწერს შესაბამის ნაბიჯებს, პრობლემის ანალიზიდან დაწყებული საბოლოო შედეგების შეფასებით დამთავრებული. მეთოდი განსაკუთრებით ეფექტიანია რთული ცვლილებების პროცესების მართვისას, რათა ისინი პოზიტიური და მდგრადი შედეგებისკენ იყოს მიმართული. ლოგიკური ჩარჩო, რესურსების, ქმედებებისა და შედეგების ერთმანეთთან შესაბამისობის უზრუნველყოფით, აერთიანებს მტკიცებულებებზე დაფუძნებულ გადაწყვეტილებებსა და შედეგებზე ორიენტირებულ მიდგომებს, რაც პოლიტიკის შემქმნელებს სთავაზობს სისტემურ მიდგომას მიზნების

მისაღწევად, პასუხისმგებლობების განსაზღვრისთვის და პროგრესის გასაზომად (SIDA, 2004).

რა არის ლოგიკური ჩარჩო?

ლოგიკური ჩარჩო არის მატრიცაზე დაფუძნებული დაგეგმვის ინსტრუმენტი, რომელიც აკავშირებს მიზნებს, ამოცანებს, შედეგებსა და აქტივობებს. მისი ვერტიკალური ლოგიკა აჩვენებს მიზეზშედეგობრივ კავშირებს, ხოლო ჰორიზონტალური ლოგიკა მოიცავს ინდიკატორებს, მონაცემთა წყაროებსა და რისკების იდენტიფიცირებას.

ლოგიკური ჩარჩოს ძირითადი ელემენტები

ხედვა: პოლიტიკის დოკუმენტში აღწერს სასურველ მომავალს, რომლის მიღწევასაც პოლიტიკა ისახავს მიზნად. ის ასახავს, როგორი მდგომარეობა უნდა არსებობდეს კონკრეტულ სფეროში ცვლილებების განხორციელების შემდეგ. ხედვა უნდა იყოს შორეულ პერსპექტივაზე გათვლილი და დაკავშირებული პოლიტიკის ძირითად პრიორიტეტებთან (მაგალითად, "საქართველო არის ქვეყანა, სადაც ყველა მოქალაქეს აქვს წვდომა ინკლუზიურ განათლებაზე, ხარისხიან ჯანდაცვაზე და მდგრად გარემოზე").

მიზანი: პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მიზნის იდენტიფიცირება ხდება პოლიტიკის დაგეგმვის ეტაპზე, პრობლემების ანალიზის საფუძველზე. მიზანი წარმოადგენს ყველაზე მაღალ დონეს, რომელიც განსაზღვრავს გრძელვადიან სტრატეგიულ მიმართულებას და უზრუნველყოფს პოლიტიკის საბოლოო შედეგებს და საზოგადოების განვითარებაზე მის გავლენას. ის ისახავს ფართო, სისტემურ ცვლილებებს, როგორცაა, მაგალითად, „სიღარიბის შემცირება“ ან „ეკონომიკური განვითარება“. გრძელვადიანი მიზნების მიღწევა, როგორც წესი, პოლიტიკის განხორციელების დასასრულს ხდება და მათი მიღწევა განიხილება, როგორც გრძელვადიანი ეფექტი და უზრუნველყოფს მისი შედეგების მდგრადობას და საზოგადოებრივ კეთილდღეობაზე ღრმა გავლენას.

ამოცანა: ამოცანა გამომდინარეობს პრობლემების ძირეული მიზეზების ანალიზიდან და წარმოადგენს სფეროს განვითარების ხედვას შედარებით ვიწრო ქრილში. რამდენიმე ამოცანის ერთობლიობა დაკავშირებულია მიზნის მიღწევასთან. ამო-

ცანების საშუალებით პოლიტიკის განხორციელება ხდება უფრო მარტივად სამართავი. მათი მიღწევის პროცესს შესაძლებელია მონიტორინგი გაეწიოს ეტაპობრივად. მნიშვნელოვანია, რომ შეირჩეს ოპტიმალური რაოდენების ამოცანები, რადგან ზედმეტად ბევრი ამოცანის განსაზღვრის დროს პროცესი რთულდება და იწვევს დაბნეულობას.

ინდიკატორები: პროგრესის საზომი მექანიზმები, რომლებიც შეიძლება იყოს როგორც რაოდენობრივი (მაგ., ინფრასტრუქტურული პროექტების რაოდენობა), ასევე ხარისხობრივი (მაგ., მოქალაქეთა კმაყოფილების დონე).

დადასტურების წყარო: ინდიკატორების განსაზღვრისას აუცილებელია ზუსტად განისაზღვროს, საიდან იქნება მოძიებული მონაცემები შედეგების მონიტორინგისთვის. დადასტურების წყაროები განისაზღვრება თითოეული ინდიკატორისთვის, რათა შესაძლებელი იყოს პოლიტიკის პროგრესის შეფასება. დადასტურების საშუალება შეიძლება მოიცავდეს მონაცემების ანალიზს, რომლებიც ეროვნული სტატისტიკური სააგენტოების, სამთავრობო უწყებების ან საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების მიერ არის შეგროვებული. თითოეულ ინდიკატორზე შეიძლება არსებობდეს ერთი ან რამდენიმე დადასტურების საშუალება.

რისკები: წარმოადგენს პოლიტიკაზე გავლენის მქონე პოტენციურად კრიტიკულ, როგორც გარე (პოლიტიკური ცვლილებები, ბუნებრივი კატასტროფები, კორუფცია ეროვნულ დონეზე.), ასევე შიდა (პერსონალის მაღალი ცვლა, მენეჯერის შეცვლა, მონაწილეთა ნაკლებობა) ფაქტორებს. პოლიტიკის წარმატებისთვის მნიშვნელოვანია როგორც გარე, ასევე შიდა რისკების იდენტიფიკაცია, შეფასება და მართვა. რისკების მართვა ხელს უწყობს პოლიტიკის მდგრადობასა და ეფექტურობას, ხოლო რისკის პრიორიტეტიზაცია რესურსების ოპტიმალურ განაწილებას უზრუნველყოფს (SIDA, 2004, გვ. 10-20; საქართველოს მთავრობა, 2019, გვ. 23).

ფიგურა 11: ლოგიკური ჩარჩოს მატრიცის ნიმუში

ხედვა						
სექტორული პრიორიტეტი						
მიზანი 1: (GOAL 1):				მდგრადი განვითარების მიზნებთან (SDGs) კავშირი:		
გავლენის ინდიკატორი 1.1: (IMPACT Indicator 1.1):			საბაზისო	სამიზნე		დადასტურების წყარო (Sources of Verification):
		შუალედური	საბოლოო			
		წელი				
		მაჩვენებელი				
ამოცანა 1.1: (OBJECTIVE 1.1):						
ამოცანის შედეგის ინდიკატორი 1.1.1: (OUTCOME Risk):			საბაზისო	სამიზნე		დადასტურების წყარო (Sources of Verification):
		შუალედური	საბოლოო			
		წელი				
		მაჩვენებელი				

წყარო: მთავრობის დადგენილება, 2019

ფიგურა 12-ზე წარმოდგენილი ინფორმაცია ასახავს სტრატეგიული ჩარჩოს პრაქტიკულ მაგალითს, რომელიც შექმნილია, როგორც გრძელვადიანი პოლიტიკის დაგეგმვის ინსტრუმენტი. მასში წარმოდგენილი ინფორმაცია მკაფიოდ აჩვენებს, როგორ გარდაიქმნება სტრატეგიული ხედვა კონკრეტულ მიზნებად, ამოცანებად და ინდიკატორებად. ეს არის ერთგვარი ნავიგატორი, რომელიც ხელს უწყობს პოლიტიკის ეფექტიან დაგეგმვასა და საზოგადოებრივი საჭიროებების დაკმაყოფილებას.

მთავარი მიზანი ნათელია – „მოსახლეობის ჯანმრთელობის გაუმჯობესება და სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდა“. წარმოდგენილი მიზანი დაკავშირებულია გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნებთან (SDG), რაც იმას ნიშნავს, რომ პოლიტიკა არა მხოლოდ ეროვნულ, არამედ გლობალურ კონტექსტშიც მნიშვნელოვანი და არსებული გამოწვევების შესაბამისია.

სურათზე წარმოდგენილი მონაცემები ნათლად აჩვენებს, როგორ შეიძლება სტრატეგიული ხედვა გადაიქცეს კონკრეტულ და გაზომვად მიზნებად, რომლებიც პირდაპირ ეხება მოსახლეობის კეთილდღეობას. მთავარი აქცენტი გაკეთებულია ჯანდაცვის სფეროზე ორიენტირებულ ორ კრიტიკულ ამოცანაზე: „მოსახლეობის ფინანსური ტვირთის შემცირებასა“ და „ჯანდაცვის მომსახურებაზე ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებაზე“.

ფიგურა 12: ლოგიკური ჩარჩოს პრაქტიკული მაგალითი.



ჯანმრთელობის დაცვა

მიზანი 1: მოსახლეობის ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუმჯობესება



მდგრადი განვითარების მიზნებთან (SDGs) კავშირი:



გავლენის ინდიკატორი 1.1:		სიცოცხლის მოსალოდნელი ხანგრძლივობა დაბადებისას (წელი)		
	საბაზისო	სამიზნე		დადასტურების წყარო
		შუალედური	საბოლოო	
წელი	2021	2025	2030	საქსტატის ვებ-გვერდი geostat.ge
მარკინებალი	71,4	75	78	

ამოცანა 1.1: რესურსების ეფექტიანად გამოყენება და სერვისებზე ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება

ამოცანის შიდა ინდიკატორი 1.1.1: შინამეურნეობების წილი, რომელთაც განიცადეს კატასტროფული დანახარჯები ჯანდაცვის მომსახურების შედეგად

	საბაზისო	სამიზნე			დადასტურების წყარო
		შუალედური	შუალედური	საბოლოო	
წელი	2019	2024	2027	2030	მოსახლეობის დაცულობის კვლევა
მარკინებალი	17,4%	14%	12%	10%	

ამოცანის შიდა ინდიკატორი 1.1.2: ჯანდაცვის სერვისების უნივერსალური მოცვის ინდექსი

	საბაზისო	სამიზნე			დადასტურების წყარო
		შუალედური	შუალედური	საბოლოო	
წელი	2020	2024	2027	2030	ჯანმოს უნივერსალური მოცვის ინდექსის შეფასების ანგარიში
მარკინებალი	68%	75%	85%	95%	

რისკი პანდემია; ქვეყნის საგარეო და საშინაო პოლიტიკური სიტუაციის გაუარესება; საჭირო დაფინანსების ნაკლებობა; პრიორიტეტების ცვლილება; კოორდინაციის ნაკლებობა

წყარო: საქართველოს მთავრობა, 2022 (ხედვა 2030 საქართველოს განვითარების სტრატეგია)

სურათზე ნაჩვენებია პირველი ამოცანის მიხედვით 2019 წელს მოსახლეობის მიერ ჯანდაცვის ხარჯებზე გაწეული დანახარჯები, საშუალოდ, 17,4%-ს შეადგენდა, რაც საკმაოდ მაღალია. ეს ნიშნავს, რომ ბევრ ოჯახს უწევს საჭირო სერვისებზე ზედმეტი ფინანსური წნეხის განწევა, რაც ხშირად აისახება მათ სოციალურ მდგომარეობასა და ცხოვრების ხარისხზე. სამიზნე მაჩვენებლები საკმაოდ ამბიციურია, მაგრამ კონკრეტულად განსაზღვრული: 2024 წლისთვის ეს მაჩვენებელი უნდა შემცირდეს 14%-მდე, ხოლო 2030 წლისთვის კი – 10%-მდე. ამ სამიზნეების მიღწევა მოითხოვს

პოლიტიკის რეფორმას, რომელიც შესაძლებელია მოიცავდეს სახელმწიფო დაფინანსების გაზრდას, ჯანდაცვის სისტემის ოპტიმიზაციას და მედიკამენტებზე ფასების კონტროლს.

მეორე მნიშვნელოვანი ამოცანაა „ჯანდაცვაზე ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება“. 2024 წლისთვის მოსახლეობის 68%-ს ექნება წვდომა ჯანდაცვის მომსახურებაზე, თუმცა ეს საკმარისი არ არის და საბოლოო მიზანია, 2030 წლისთვის ამ მაჩვენებელმა 95%-ს მიაღწიოს. აღნიშნული მიანიშნებს, რომ პრიორიტეტია კლინიკებისა და სამედიცინო სერვისების გაძლიერება, რეგიონებში სამედიცინო ინფრასტრუქტურის განვითარება და სერვისების ხარისხის გაუმჯობესება, რათა მოსახლეობას თანაბრად ჰქონდეს წვდომა ხარისხიან ჯანდაცვაზე.

ინდიკატორები სტრატეგიის პროგრესის მთავარი საზომებია. ისინი გვაძლევენ შესაძლებლობას, ზუსტად დავინახოთ, როგორ მიმდინარეობს პროცესი და რამდენად ახლოს არის დასახულ მიზნებთან. მაგალითად, თუ ჩვენი მიზანია „სიცოცხლის ხანგრძლივობის გაზრდა“, ინდიკატორად შეიძლება გამოვიყენოთ რეალური სტატისტიკა: რამდენმა ადამიანმა იცხოვრა უფრო ხანგრძლივად და როგორ შეიცვალა სიკვდილიანობის ძირითადი მიზეზები.

ლოგიკური ჩარჩო პოლიტიკის შემუშავებაში შეუცვლელი ინსტრუმენტია. ის აერთიანებს მიზნებსა და ამოცანებს, მონიტორინგს უწევს პროგრესს და უზრუნველყოფს ანგარიშვალდებულებას. მისი გამოყენება პოლიტიკის შემქმნელებს საშუალებას აძლევს მოახდინონ რესურსების გამოყენების ოპტიმიზაცია, წარმატებით გაუმკლავდნენ რთულ გამოწვევებს და მიაღწიონ მნიშვნელოვან სოციალურ შედეგებს. ეს მიდგომა არა მხოლოდ ეფექტიანობას ზრდის, არამედ უზრუნველყოფს მდგრადობასა და ინკლუზიურობას სხვადასხვა კონტექსტში (საქართველოს მთავრობა, 2019).

ბიბლიოგრაფია

- Australian Agency for International Development (AusAID). (2005). AusGuideline 3.3 The Logical Framework Approach. Commonwealth of Australia.
- Bakewell, O., & Garbutt, A. (2005, November). The use and abuse of the logical framework approach. Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA).
- Dye, T. R. (2017). Understanding public policy (15th ed.). Pearson
- საქართველოს მთავრობა. (2019). Rules of procedure for development, monitoring, and evaluation of policy documents (Decree No. 629). Handbook & Annexes.
- Lainjo, B. (2019). Results-Based Management (RBM): An antidote to program management. *Journal of Administrative and Business Studies*, 5(1), 47–64. <https://doi.org/10.20474/jabs-5.1.5>
- Martin, K., Lee, K. E. Jr., & Hall, J. P. (2021). Public policy: Origins, practice, and analysis. University of North Georgia Press
- Meier, W. (2003). Results-Based Management: Towards a Common Understanding Among Development Cooperation Agencies (Discussion Paper, Version 5.0). Canadian International Development Agency, Performance Review Branch.
- OECD. (2020). Policy framework on sound public governance: Baseline features of governments that work well. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>
- Pazvakavambwa, A., & Steyn, G. M. (2014). Implementing results-based management in the public sector of developing countries: What should be considered? *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 5(20), 245-257. <https://doi.org/10.5901/mjss.2014.v5n20p245>
- Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA). (2004). A guide to results-based management (RBM): Efficient project planning with the aid of the logical framework approach (LFA). SIDA. <https://cdn.sida.se/publications/files/sida61994en-a-guide-to-results-based-management-rbm-efficient-project-planning-with-the-aid-of-the-logical-framework-approach-lfa.pdf>
- საქართველოს მთავრობა. (2022a). დადგენილება №517: ხედვა 2030 - საქართველოს განვითარების სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ. მიღებულია 3 ნოემბერს.
- საქართველოს მთავრობა. (2022b). საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი ეროვნული სტრატეგიის 2022–2030 და მისი 2022–2024 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ დადგენილება №446. მიღებულია 31 აგვისტოს.

პოლიტიკის გაზომვა და ინდიკატორები

განხილული საკითხები:

წინამდებარე თავში საუბარია პოლიტიკის გაზომვის შესაძლებლობებზე, ინდიკატორების როლსა და მნიშვნელობაზე პოლიტიკის ციკლში. ინდიკატორები წარმოადგენს შედეგებზე დაფუძნებული მართვისა და პოლიტიკის დაგეგმვის ძირითად საყრდენს, რომელიც უზრუნველყოფს პროგრესის მონიტორინგს, შედეგების შეფასებას და პოლიტიკის განხორციელების პროცესში ანგარიშვალდებულებას. ისინი კლასიფიცირდება მათი მიზნობრიობისა და მასშტაბის მიხედვით და გამოიყენება როგორც მოკლევადიანი, ისე გრძელვადიანი მიზნების მონიტორინგის ინსტრუმენტები.

ამ თავში, ასევე, განხილულია ინდიკატორების 5 SMART მახასიათებელი, რომლებიც უზრუნველყოფენ ინდიკატორის ხარისხსა და ოპერაციულ შესაძლებლობებს. თითოეული მახასიათებელი გასათვალისწინებელია ინდიკატორის ჩამოყალიბების პროცესში. გარდა ამისა, წარმოდგენილია ინფორმაცია ინდიკატორების სხვადასხვა ტიპებისა და დონეების შესახებ. თავის ბოლო ნაწილი შეეხება ინდიკატორების პასპორტს, როგორც ტექნიკური ინსტრუმენტს, რომელიც მოიცავს დეტალურ ინფორმაციას თითოეულ ინდიკატორთან დაკავშირებით.

6.1. ინდიკატორების როლი და მნიშვნელობა პოლიტიკის ციკლში

პოლიტიკის პროცესში ინდიკატორები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ, რადგან ისინი უზრუნველყოფენ პარამეტრებს, რომლებიც მარტივად ზომავენ და აფასებენ პოლიტიკის ეფექტურობასა და შედეგებს. ისინი განსაკუთრებით საჭიროა იმისთვის, რომ ხელისუფლებამ შეძლოს გაზომოს, რამდენად ეფექტურად მიმდინარეობს პოლიტიკის განხორციელება და რამდენად ახლოს არის ის მიზნებთან. რეგულარული მონიტორინგი და შეფასება, რომლებიც ინდიკატორების საშუალებით ხორციელდება, ეხმარება პრობლემების ადრეულ გამოვლენასა და დროულ გამოსწორებას.

ინდიკატორები ასევე უზრუნველყოფენ, რომ ყველა შესაბამისი მხარე ერთიანი და კონცენტრირებული იყოს შეთანხმებულ მიზნებზე, რაც ხელს უწყობს კოორდინაციასა და ერთიანობის შენარჩუნებას. ისინი ხელს უწყობენ საზოგადოების და სხვა დაინტერესებული მხარეების წინაშე მთავრობის ანგარიშვალდებულებას, იმდენად, რამდენადაც უზრუნველყოფენ, რომ პოლიტიკის პროცესის თითოეული ეტაპი იყოს ადვილად შესაფასებელი. ამგვარად, ინდიკატორები ქმნიან მტკიცებულებებზე დაფუძნებულ შეფასების სისტემას, რომელიც ხელს უწყობს პოლიტიკის გამჭვირვალობას, ეფექტურობასა და საზოგადოებრივი ნდობის მოპოვებას.

ინდიკატორი წარმოადგენს შედეგებზე დაფუძნებული მართვისა და პოლიტიკის დაგეგმვის ძირითად საყრდენს. საქართველოს მთავრობის პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელოს მიხედვით, ინდიკატორები განსაზღვრულია, როგორც გაზომვადი მექანიზმები, რომლებიც გამოიყენება პროგრესის თვალყურის დევნის, შედეგების შეფასებისა და პოლიტიკის განხორციელების ყველა დონეზე ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად (საქართველოს მთავრობა, 2019). ისინი ლოგიკური ჩარჩოს მიდგომის (Logical Framework Approach, LFA) ცენტრალური კომპონენტია, რომლებიც კლასიფიცირდება მათი მიზნობრიობისა და მასშტაბის მიხედვით.

რა არის ინდიკატორი?

ინდიკატორი წარმოადგენს საზომ საშუალებას და ეფექტიანობის შეფასების ინსტრუმენტს, რომელიც შედეგებისა და პროგრესის მონიტორინგისთვის, ასევე გავლენის შეფასებისთვის გამოიყენება (Bakewell and Garbutt, 2005, გვ. 10).

„კარგი“ ინდიკატორის ზუსტი განმარტება არ არსებობს, თუმცა განისაზღვრება 5 ტიპის SMART მახასიათებელი, რომელიც, გარკვეულწილად, უზრუნველყოფს მის ხარისხს. არსებობს ინდიკატორის 5 ტიპის მახასიათებელი (Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Timely), რომელთა გათვალისწინებაც მნიშვნელოვანია ინდიკატორის ჩამოყალიბების პროცესში.

**ფიგურა 13: ინდიკატორების SMART კრიტერიუმის განმარტება და
მაგალითები:**

ინდიკატორის მახასიათებელი	განმარტება
კონკრეტული (Specific)	<p>ინდიკატორები უნდა იყოს მკაფიო, კონკრეტული და ზუსტად მიმართული სასურველი შედეგისკენ, რათა უზრუნველყოფილ იქნას შედეგის ეფექტიანი შეფასება და მონიტორინგი.</p> <p>მაგალითი:</p> <p>კონტექსტი: პოლიტიკა მიზნად ისახავს მუნიციპალიტეტებში 6-12 წლის ასაკის ბავშვების დაწყებით სკოლებში ჩარიცხვის გაზრდას.</p> <p>კონკრეტული/სპეციფიკური ინდიკატორი:</p> <p>„მუნიციპალიტეტებში 6-12 წლის ასაკის ბავშვების დაწყებით სკოლებში ჩარიცხვის პროცენტული მაჩვენებელი (2023 - 60%; 2025 წ. - 80%).“</p> <p>არასპეციფიკური ინდიკატორი:</p> <p>„სკოლებში ჩარიცხვის მაჩვენებელი მუნიციპალიტეტებში.“</p> <p>კომენტაჰი: პირველ შემთხვევაში ინდიკატორი არის კონკრეტული, რადგან ზუსტად განსაზღვრავს სამიზნე ჯგუფს (მუნიციპალიტეტებში მცხოვრები 6-12 წლის ბავშვები), ხოლო მეორე შემთხვევაში, ის არ განსაზღვრავს ასაკობრივ ჯგუფს, ან სანყის მაჩვენებელს, რაც ინდიკატორს ზოგადსა და ბუნდოვანს ხდის.</p>
გაზომვადი (Measurable)	<p>ინდიკატორი უნდა იყოს ზუსტი და რიცხვებში გამოსახული, რაც მის ანალიტიკურად დამუშავებას და შეფასებას უზრუნველყოფს. თუმცა ზოგიერთი პროცესის - მაგალითად, სოციალური ცვლილებების, რაოდენობრივი გაზომვა რთულია. ასეთ შემთხვევებში, მნიშვნელოვანია ხარისხობრივი ინდიკატორების გამოყენებაც, რაც საშუალებას იძლევა გავლენა შეფასდეს არა მხოლოდ რაოდენობრივად (მაგ., რამდენი ადამიანი მონაწილეობდა ტრენინგში), არამედ ხარისხობრივად (როგორ შეიცვალა მათი ცოდნის დონე ან უნარები).</p> <p>მაგალითი:</p> <p>კონტექსტი: პოლიტიკა მიზნად ისახავს სოფლად მცხოვრებ ოჯახებში განახლებადი ენერჯის გამოყენების გაზრდას.</p> <p>გაზომვადი ინდიკატორი:</p> <p>"სოფლად მცხოვრებ ოჯახებში ელექტროენერჯის წარმოებისთვის განახლებადი ენერჯის წყაროების გამოყენების წილი (2023 -20%; 2028- 50%) ."</p>

	<p>არაგაზომვადი ინდიკატორი:</p> <p>"სოფლად მცხოვრებ ოჯახებში ელექტროენერჯის წარმოებისთვის განახლებადი ენერჯის წყაროების გამოყენების გაზრდა."</p> <p>კომენტაჰი: პირველ შემთხვევაში, განსაზღვრულია საწყისი მაჩვენებელი (20%) და სამიზნე (50%), რაც გულისხმობს იმას, რომ შესაძლებელია ინდიკატორის გაზომვა, ხოლო მეორე შემთხვევაში, ინდიკატორი არ შეიცავს საწყის მაჩვენებელს ან რაოდენობრივ სამიზნეს.</p>
<p>მიღწევადი (Achievable)</p>	<p>ინდიკატორები უნდა იყოს რეალისტური და მიღწევადი, რათა მათი განხორციელება შესაძლებელი იყოს ზედმეტი ხარჯებისა და ტექნიკური სირთულეების გარეშე. მონაცემების შეგროვება უნდა მოხდეს გონივრულ ფარგლებში. მაგალითად, „მცირე სოფლებში მეურნეობის წარმოების სრულყოფილი მონაცემების მიღება“ შესაძლოა რთული და ძვირადღირებული პროცესი იყოს. ამიტომ საჭიროა მარტივი და ხელმისაწვდომი მეთოდების გამოყენება. ინდიკატორების ერთ-ერთი მთავარი ფუნქციაა მიზნებისა და ამოცანების ადეკვატურობის უზრუნველყოფა, რაც ნიშნავს, რომ ისინი არ უნდა იყოს არც ზედმეტად ამბიციური და არც ზედმეტად მოკრძალებული. მათი მიღწევადობა ფასდება საბოლოო და შუალედური მაჩვენებლების მიხედვით.</p> <p>მაგალითი:</p> <p>კონტექსტი: პოლიტიკა მიზნად ისახავს მოსწავლეთა ინგლისური ენის ცოდნის გაუმჯობესებას საჯარო სკოლებში.</p> <p>რეალისტური ინდიკატორი:</p> <p>"2025 წლის ბოლომდე, საჯარო სკოლების მე-9 კლასის მოსწავლეთა 70%-ს აქვთ მინიმუმ B1 დონე ინგლისურ ენაში (2023 წლის მონაცემებით იყო 50%)."</p> <p>არარეალისტური ინდიკატორი:</p> <p>"2025 წლის ბოლომდე, საჯარო სკოლების მე-9 კლასის მოსწავლეთა 100%-ის ინგლისურ ენის დონე არის C1."</p> <p>კომენტაჰი: პირველ შემთხვევაში მიზანი რეალისტურია, რადგან მოიცავს მხოლოდ 20%-იანი გაუმჯობესებას ერთი წლის განმავლობაში, რაც შესაძლებელია შესაბამისი რესურსებით (ტრენინგი, ახალი მასალები). ხოლო მეორე შემთხვევაში, ყველა მოსწავლეს C1 დონემდე მისვლა ერთ წელში, განსაკუთრებით, საწყისი მონაცემების (50%) გათვალისწინებით, არ არის რეალური. ეს მოითხოვს დიდ რესურსებსა და დროს, რაც ამჟამინდელ შესაძლებლობებს აჭარბებს.</p>

<p>შესაბამისი (Relevant)</p>	<p>ინდიკატორი უნდა იყოს მჭიდროდ დაკავშირებული კონკრეტულ საჭიროებებსა და იმ ინფორმაციასთან, რომელიც გამოიყენება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში; უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ინდიკატორისა და ჩარევის პირდაპირი კავშირი, რათა ზუსტად აისახოს, თუ როგორ იწვევს კონკრეტული ჩარევა ინდიკატორით გასაზომი შედეგის მიღწევას.</p> <p>მაგალითი:</p> <p>კონტექსტი: პოლიტიკა მიზნად ისახავს წყლის ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებას სოფლის რეგიონებში.</p> <p>რელევანტური ინდიკატორი:</p> <p>"2025 წლის ბოლომდე, სოფლის მოსახლეობის 90%-ს წვდომა აქვს უსაფრთხო სასმელ წყალზე (2023 წ. 75%)."</p> <p>არარელევანტური ინდიკატორი:</p> <p>"2025 წლის ბოლომდე, სოფლის მოსახლეობის 90%-ს წვდომა აქვს მაღალსიჩქარიან ინტერნეტზე."</p> <p>კომენტაჰი: პირველ შემთხვევაში ინდიკატორი პირდაპირ უკავშირდება პოლიტიკის მიზანს – „სოფლებში წყლის ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებას“, ხოლო მეორე შემთხვევა არარელევანტურია, რადგან პოლიტიკის მიზანი უსაფრთხო სასმელ წყალზე წვდომის გაუმჯობესებაა და არა ინტერნეტზე წვდომის გაუმჯობესება.</p>
<p>დროში განერილი (Timely)</p>	<p>ინდიკატორების შესახებ ინფორმაცია უნდა იყოს დროულად ხელმისაწვდომი, რათა უზრუნველყოს ოპერატიული და ეფექტური გადაწყვეტილებების მიღება. არაეფექტურია ინდიკატორები, რომლებიც შედეგებს მხოლოდ პოლიტიკის ციკლის დასრულების შემდეგ ასახავენ, რადგან ეს ინფორმაცია გადაწყვეტილების მიმღები პირებისთვის დაგვიანებული და არაპრაქტიკული ხდება. ინდიკატორები უნდა შეირჩეს ისე, რომ მათი მონაცემები ხელმისაწვდომი იყოს იმ დროს, როდესაც გადაწყვეტილების მიღება ჯერ კიდევ შესაძლებელია.</p> <p>მაგალითი:</p> <p>კონტექსტი: პოლიტიკა მიზნად ისახავს ქვეყნის შრომის ბაზარზე ახალგაზრდების დასაქმების გაუმჯობესებას.</p> <p>მართებული ინდიკატორი:</p> <p>"2025 წლის ბოლომდე, 18-25 წლის ასაკის ახალგაზრდების დასაქმების დონის ზრდა 60%-დან 75%-მდე."</p>

	<p>არასწორი ინდიკატორი:</p> <p>"18-25 წლის ასაკის ახალგაზრდების დასაქმების დონის ზრდა 60%-დან 75%-მდე."</p> <p>კომენტაჰი: პირველ შემთხვევაში, მიზნის შესრულებისთვის კონკრეტული ვადა (2025 წლის ბოლომდე) დანესებულია და შესაძლებელია რეგულარული შეფასება 2025 წლამდე პერიოდში, ხოლო მეორე შემთხვევაში, არ არის მითითებული, როდის უნდა შესრულდეს მიზანი და შესაბამისად, პროგრესის მონიტორინგი ვერ ხერხდება.</p>
--	---

წყარო: საქართველოს მთავრობა, 2019; AusAID, 2005

6.2. ინდიკატორის ტიპები

მათი მახასიათებლების და გამოყენების ფორმის მიხედვით ინდიკატორები ორ ძირითად ტიპად იყოფიან

- **რაოდენობრივი ინდიკატორები (Quantitative Indicators):** ინდიკატორი მონაცემებს გამოსახავს რიცხვებში, რაც კონკრეტული პროგრესის ობიექტურად გაზომვის საშუალებას იძლევა. ისინი მოიცავენ მონაცემებს, რომლებიც შეიძლება იყოს გაზომილი და გამოთვლილი რიცხვებით, რაც საშუალებას იძლევა გადმოიცეს ზუსტი რაოდენობრივი მაჩვენებლები, როგორებიცაა: რაოდენობა, პროცენტული ცვლილება, საშუალო მაჩვენებელი და სხვა. ეს ინდიკატორები, ძირითადად, გამოიყენება, როცა აუცილებელია კონკრეტული მახასიათებლების რაოდენობრივად შეფასება და შედარება. მაგალითად, მოსწავლეთა ჩარიცხვის კოეფიციენტის 70%-დან 85%-მდე ზრდა განათლების პროგრამის წარმატებულობას აჩვენებს. ამ ტიპის ინდიკატორები ადვილად აღიქმება და შედეგების დინამიკის ანალიზის საშუალებას იძლევა.
- **ხარისხობრივი ინდიკატორები (Qualitative Indicators):** ხარისხობრივი ინდიკატორები აღწერს ცვლილებებს დამოკიდებულებებსა და აღქმებში, რაც მნიშვნელოვან ინფორმაციას აწვდის პოლიტიკის შემქმნელებს. ეს ინდიკატორები განიხილავს ისეთ ფაქტორებს, როგორებიცაა: ხარისხი, გამოცდილება, გავლენა და სოციალური კონტექსტი, რომლებიც არ შეიძლება მხოლოდ რიცხვებით გამოიხატოს. მაგალითად, მომხმარებელთა კმაყოფილების გაუმჯობესება მომსახურების ხარისხზე მეტყველებს, რაც შეიძლება გამოვლინდეს გამოკითხვებით ან ფოკუს ჯგუფებით. ეს ინდიკატორები სასარგებლოა სოცია-

ლური და კულტურული ცვლილებების შეფასებისთვის, რომლებიც რაოდენობრივად რთულად წარმოსადგენია.

გამოყენების თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია აღნიშნოს, რომ სოციალური ფენომენის უკეთ შესაფასებლად ან პირდაპირი მონაცემის არქონის გამო, შესაძლებელია შემოტანილი იქნას ე.წ. პროქსი ინდიკატორები (proxy indicators) - ირიბი საზომი საშუალებები, რომლებიც გამოიყენება მაშინ, როცა პირდაპირი მონაცემები მიუწვდომელი ან რთულად მოსაპოვებელია. მაგალითად, ავიღოთ ნერგების სიმალლე, როგორც ტყის აღდგენის პროგრესის ინდიკატორი. ინდიკატორის ეს ტიპი განსაკუთრებით გამოსადეგია ისეთ შემთხვევებში, როდესაც პირდაპირი მონიტორინგი ტექნიკურად ან ფინანსურად შეუძლებელია, მაგრამ ირიბი მონაცემებით შესაძლებელია სანდო დასკვნების გაკეთება.

6.3. ინდიკატორების დონეები

შედეგობრივი თვალსაზრისით ინდიკატორები ასევე არის განსხვავებული. სახელმძღვანელოს შესაბამისად, იმის გათვალისწინებით, რომ მოქმედებს სამდონიანი შედეგების სისტემა, ინდიკატორებიც ასევე სამი დონის შეიძლება იყოს. რა თქმა უნდა, შესაძლებელია არსებობდეს განსხვავებული მიდგომაც ინდიკატორების დონეების კლასიფიცირების მხრივ.

- **გავლენის ინდიკატორები (Impact Indicators):** ზომავს გრძელვადიან შედეგებს (მაგ., ოჯახების შემოსავლის 20%-ით ზრდა ხუთ წელიწადში).
- **ამოცანის შედეგების ინდიკატორები (Outcome Indicators):** ზომავს საშუალოვადიან მიღწევებს (მაგ., ფერმერების 70%-ის მიერ საირიგაციო ტექნიკის გამოყენება).
- **აქტივობის შედეგის ინდიკატორები (Output Indicators):** ზომავს მოკლევადიან, მყისიერ შედეგებს (მაგ., ჩატარებული ტრენინგების რაოდენობა) (Bakewell and Garbutt, 2005).

ამოცანის შედეგის ინდიკატორისა და გავლენის ინდიკატორის შემთხვევაში განისაზღვრება მათი **მაჩვენებლების შემდეგი დონეები:**

- **საბაზისო მაჩვენებელი:** განსაზღვრავს მონაცემებს ჩარევის დაწყებამდე და გამოიყენება, როგორც შედარების საფუძველი პროგრესის გასაზომად. იგი

დაგეგმვის ეტაპზე იძლევა შესაძლებლობას, რომ განისაზღვროს, რამდენად შორსაა მიზანი არსებული მდგომარეობიდან.

- **შუალედური სამიზნე მაჩვენებელი:** უზრუნველყოფს გრძელვადიანი მიზნების შუალედური პროგრესის ასახვას. იგი წარმოადგენს ნაბიჯს, რომელიც მიღწეულ უნდა იქნას ძირითადი სამიზნე მაჩვენებლის გზაზე პროგრესის უზრუნველსაყოფად. მისი საშუალებით შესაძლებელია მონიტორინგის განხორციელება შესრულების პროცესში.
- **საბოლოო სამიზნე მაჩვენებელი:** სასურველი შედეგი, რომლის მიღწევასაც პოლიტიკა მიზნად ისახავს განსაზღვრულ პერიოდში.
- **ისტორიული მაჩვენებელი:** წარმოადგენს მონაცემს, რომელიც ასახავს მდგომარეობას საბაზისო პერიოდამდე და გამოიყენება როგორც საინფორმაციო წყარო. მისი მიზანია, უზრუნველყოს შესაბამისი ინფორმაცია მიმდინარე ტენდენციების პროგნოზირებისთვის და დაგეგმვის ეტაპზე პოლიტიკის სწორად დასახვისთვის. ის უზრუნველყოფს წარსულის ტენდენციების შეფასებას, სამიზნეების სწორად დასახვას და მომავალი შედეგების პროგნოზირების შესაძლებლობას. თუმცა მისი გამოყენება უნდა იყოს ყურადღებით განონასწორებული და ადაპტირებული მიმდინარე რეალობასთან, რადგან ზოგჯერ წარსულის მონაცემები არასრულყოფილია ან არაზუსტია, რაც აფერხებს რეალური პროგნოზის გაკეთებას.

ინდიკატორების თითოეული ტიპი და დონე თავის უნიკალურ როლს ასრულებს პოლიტიკის მონიტორინგისა და შეფასების პროცესში. მათი კომბინირებული გამოყენება უზრუნველყოფს პოლიტიკის განხორციელების, პერიოდული მონიტორინგის, შუალედური შედეგებისა და ზეგავლენის სრულყოფილ ანალიზს, რაც ლოგიკური ჩარჩოს ყოვლისმომცველ დიზაინს შეესაბამება.

გარდა ამისა, ინდიკატორების შემუშავებისას გასათვალისწინებელია **დადასტურების საშუალებების** იდენტიფიცირება. კრიტიკულად მნიშვნელოვანია ინფორმაციის შეგროვებისა და დამუშავების პრაქტიკული მიდგომების გათვალისწინება; უნდა შეფასდეს, თუ რამდენად რეალისტური და მისაწვდომია ინფორმაციის მოპოვება იმ რესურსებითა და შესაძლებლობებით, რომლებიც არსებობს. იდეალური ინდიკატორების შემთხვევაში, რომლებიც შესაძლოა სრულყოფილ ინფორმაციას გვანვძინეს, შესაძლებელია რთული აღმოჩნდეს მონაცემების შეგროვება, რაც, სა-

ბოლოოდ, პროცესს არაეფექტიანს ხდის. შესაბამისად, პროცესის წარმატებისთვის დაცული უნდა იყოს ბალანსი იდეალურსა და რეალურს შორის. მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული იყოს მონაცემთა შეგროვების სიხშირე, ფორმატი, წყარო და ა.შ.

ამასთან, ინდიკატორები და მათი გადამოწმების საშუალებები უნდა იყოს ისეთი, რომ ინფორმაცია დროულად და პრაქტიკულად ხელმისაწვდომი იყოს, რათა გადაწყვეტილების მიღება ეფექტიანად განხორციელდეს (AusAID, 2005).

6.4. ინდიკატორის პასპორტი

ინდიკატორის პასპორტი არის ტექნიკური ხასიათის დოკუმენტი, რომელიც დეტალურად აღწერს კონკრეტულ ინდიკატორს და მის მიზანს. ეს დოკუმენტი წარმოადგენს ინსტრუმენტს, რომელიც ხელს უწყობს მონიტორინგისა და შეფასების პროცესის სტრუქტურირებას და სიზუსტეს. მისი შექმნა აუცილებელია, რათა ინდიკატორის მონაცემები იყოს სტანდარტიზებული, თანმიმდევრული და სანდო. აღნიშნული ინსტრუმენტი მოიცავს სხვადასხვა მახასიათებლებს, რომლებიც დეტალურ ინფორმაციას გვანვძიან თითოეული ინდიკატორის შესახებ.

აღნიშნული ინსტრუმენტი პოლიტიკის პროცესში მკაფიო მიმართულებას გვაძლევს. იგი აღწერს, რას ზომავს ინდიკატორი და როგორ უკავშირდება ის პოლიტიკის მიზნებსა და ამოცანებს, რითაც ხაზს უსვამს მის როლს სტრატეგიის განხორციელებაში. პასპორტი დეტალურად განმარტავს ინდიკატორის გამოთვლის მეთოდოლოგიას, რაც უზრუნველყოფს მონაცემთა სიზუსტესა და შედარების საშუალებას. ეს მნიშვნელოვანია პროგრესის ზუსტი მონიტორინგისთვის და დასახული მიზნების მიღწევის გზაზე ეფექტიანი გადაწყვეტილებების მისაღებად.

გარდა ამისა, პასპორტი ასახავს ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ ვინ არის პასუხისმგებელი მონაცემების შეგროვებასა და ანალიზზე, რითაც უზრუნველყოფს პასუხისმგებლობის გამჭვირვალობას. ის ასევე განსაზღვრავს მონაცემთა შეგროვების სიხშირეს, რაც პოლიტიკის შემმუშავებლებს საშუალებას აძლევს, დროულად შეაფასონ პროგრესი და, საჭიროების შემთხვევაში, მიიღონ შესაბამისი ზომები.

ყველა ეს მახასიათებელი ინდიკატორის პასპორტს გარდაქმნის პოლიტიკის მა-

რთვის მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად, რომელიც უზრუნველყოფს სტრატეგიის შესრულებას ეფექტიანად და გააზრებულად (World Bank, 2000).

ფიგურა 14: ინდიკატორის პასპორტის პრაქტიკული მაგალითი.

ინდიკატორის დასახელება	ბაკალავრის ხარისხის მქონე აღმზრდელ-პედაგოგების პროცენტული წილი სკოლამდელი აღზრდისა და დაწესებულების სპეციალისტების მთლიან რაოდენობაში			
ინდიკატორის ტიპი	გავლენის	ამოცანის შედეგის		
		✓		
ინდიკატორის კავშირი სტრატეგიის მიზანთან / ამოცანასთან	ამოცანა 1.1.1 ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების თითოეულ დაწესებულებაში აღმზრდელ-პედაგოგების კვალიფიკაციის ამაღლება და უწყვეტი პროფესიული განვითარების უზრუნველყოფა			
ინდიკატორის აღწერა	ინდიკატორი ზომავს ბაკალავრის ხარისხის მქონე აღმზრდელ-პედაგოგების წილს მთლიან რაოდენობაში.			
დადასტურების წყარო	აღმზრდელ-პედაგოგი – პირი, რომელიც დაწესებულებაში სააღმზრდელო-პედაგოგიურ საქმიანობას ახორციელებს;			
მონაცემების შეგროვებაზე კასუსის მგზავლი უწყება	განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემა (EMIS)			
მონაცემების შეგროვების სიხშირე	ყოველწლიურად			
მეთოდოლოგია	ინდიკატორი გამოითვლება ბაკალავრის ხარისხის მქონე აღმზრდელ-პედაგოგების რაოდენობის შეფარდებით მათ მთლიან რაოდენობასთან და 100% ზე გამრავლებით.			
ინდიკატორის მაჩვენებლები		საბაზისო	სამიზნე	
			შუალედური	საბოლოო
	წელი	2021	2024	2027
მაჩვენებელი	35%	>50 %	> 60%	

წყარო: საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი ეროვნული სტრატეგიის 2022–2030

წარმოდგენილი ინდიკატორების პასპორტი (ფიგურა 14) ასახავს „ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებებში აღმზრდელ-პედაგოგების

კვალიფიკაციის ამაღლებისა და უწყვეტი პროფესიული განვითარების“ ამოცანის მიღწევის ინდიკატორს. ინდიკატორის მთავარი მიზანია ბაკალავრის ხარისხის მქონე სპეციალისტების წილის ზრდა, რაც სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია სკოლამდელი განათლების ხარისხის გაუმჯობესებისა და პროფესიული სტანდარტების ამაღლებისთვის.

პასპორტი განსაზღვრავს მკაფიო სამიზნე მაჩვენებლებს, რომლებიც ეტაპობრივად მიემართებიან საბოლოო შედეგისკენ. დოკუმენტი შეიცავს ინდიკატორის გამოთვლის მეთოდოლოგიას, მონაცემთა შეგროვების პერიოდულობასა და პასუხისმგებელ უწყებას, რაც უზრუნველყოფს პროცესის გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას.

ინდიკატორის პასპორტი აუცილებელი ინსტრუმენტია პოლიტიკის სისტემური მონიტორინგის, შეფასებისა და მართვისთვის. ის უზრუნველყოფს მტკიცე ჩარჩოს, რომელშიც ინდიკატორის ყველა ასპექტი მკაფიოდ არის განსაზღვრული, რაც ხელს უწყობს მიზნებთან შესაბამისობას, პასუხისმგებლობის ზრდასა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს. სწორად შემუშავებული ინდიკატორის პასპორტი წარმოადგენს შედეგებზე დაფუძნებული მართვისა და პოლიტიკის დაგეგმვის წარმატების საფუძველს.

ბიბლიოგრაფია:

Bakewell, O. & Garbutt, A. (2005). The Use and Abuse of the Logical Framework Approach: A Review of International Development NGOs' Experiences. Swedish International Development Cooperation Agency.

World Bank. (2000). The logical framework approach: A handbook for objectives-oriented planning. World Bank.

Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/783001468134383368/pdf/31240b0LFhandbook.pdf>

საქართველოს მთავრობა. (2019). პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ 2019 წლის 20 დეკემბრის #629 დადგენილება

პოლიტიკის ალტერნატივები და სამოქმედო გეგმის ჩამოყალიბება

განხილული საკითხები:

წინამდებარე თავის მიზანია მკითხველს დეტალურად გააცნოს საჯარო პოლიტიკის ციკლის ის მნიშვნელოვანი ეტაპი, რომელიც პოლიტიკის მიზნებისა და ამოცანების პრაქტიკაში ქმედებებად გარდაქმნას მოიაზრებს. აღნიშნული ეტაპი გულისხმობს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ოპერაციულ კონტექსტში გადატანას, რაც მოიცავს დეტალური სამოქმედო გეგმის შემუშავებას, კონკრეტულ შედეგებზე ორიენტირებულობასა და რესურსების ეფექტიან მართვას.

თავი დეტალურად განიხილავს, როგორ ხდება პოლიტიკის სტრატეგიული მიზნების კონკრეტულ და გაზომვად ქმედებებად ტრანსფორმაცია. აქვე განხილულია ის, თუ როგორ უზრუნველყოფს ეს პროცესი პოლიტიკის შედეგებზე ორიენტირებულობასა და მისი განხორციელების პრაქტიკულ ეფექტიანობას. განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილებულია პოლიტიკის ალტერნატივების ანალიზზე, რაც საშუალებას აძლევს პოლიტიკის შემქმნელებს შეადარონ სხვადასხვა გზები და შეარჩიონ ოპტიმალური გადაწყვეტილება. ანალიზი ხელს უწყობს გონივრულ და ინფორმირებულ არჩევანს, რაც რისკებს მინიმუმამდე ამცირებს, ხოლო პოზიტიური შედეგების მიღწევის შანსებს მაქსიმალურად ზრდის.

ასევე, თავში წარმოდგენილია ინფორმაცია აქტივობების იდენტიფიცირებისა და რესურსების მართვის შესახებ; განხილულია, როგორ უნდა მოხდეს აქტივობების პრიორიტეტიზაცია და შესრულების ვადების განსაზღვრა, რაც უზრუნველყოფს რესურსების ეფექტიან განაწილებას. რესურსების მართვის თანამედროვე მოდელებზე დაფუძნებული მიდგომები აღწერილია, როგორც პოლიტიკის რეალიზაციის ეფექტიანობის გასაზრდელი საშუალება.

7.1. პოლიტიკის ალტერნატივები და სამოქმედო გეგმის ჩამოყალიბება

საჯარო პოლიტიკის მიზნებისა და ამოცანების განსაზღვრის შემდეგ კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ეტაპია დეტალური სამოქმედო გეგმის შემუშავება. ეს პროცესი მოიცავს თითოეული ამოცანის კონკრეტულ და გაზომვად ქმედებებად გარდაქმნას, რაც უზრუნველყოფს პოლიტიკის ეფექტიან და შედეგზე ორიენტირებულ განხორციელებას. დეტალური გეგმის შემუშავება ქმნის მკაფიო გზას, რომელსაც პოლიტიკის ციკლი უნდა მიჰყვეს დასახული მიზნების მისაღწევად.

სამოქმედო გეგმის ეფექტიანობა დიდწილად დამოკიდებულია პოლიტიკის ალტერნატივების ანალიზზე. ალტერნატივები უზრუნველყოფს პოლიტიკის მოქნილობას, შესაბამისობასა და ინფორმირებულ გადაწყვეტილებებს. მათი განხილვა საშუალებას აძლევს პოლიტიკის შემუშავებლებს:

- შეაფასონ და შეადარონ სხვადასხვა გზები დასახული მიზნების მისაღწევად;
- უკეთ განჭვრიტონ შესაძლო გამოწვევები და შეიმუშაონ შესაბამისი სტრატეგია;
- ოპტიმალურად გამოიყენონ არსებული რესურსები და შესაძლებლობები.

პოლიტიკის ალტერნატივების მრავალფეროვანი ანალიზის შედეგი არა მხოლოდ მიზანმიმართული, არამედ მდგრადი პოლიტიკის შემუშავებას უზრუნველყოფს, რომელიც ადაპტირებადია ცვალებად გარემოში. ასეთი მიდგომა მნიშვნელოვნად ზრდის პოლიტიკის რეალიზაციის წარმატების შანსს, რადგან იგი დაფუძნებულია რეალურ ფაქტორებზე, მოსალოდნელ სცენარებზე და ხელმისაწვდომ რესურსებზე. ალტერნატივების ანალიზზე დაფუძნებული სამოქმედო გეგმის შემუშავება, ქმნის პოლიტიკის მართვის მყარ და შედეგზე ორიენტირებულ ჩარჩოს (Green-Pedersen et al., 2019; Moran, 2006).

7.2. პოლიტიკის ალტერნატივების არსი და მისი მნიშვნელობა

პოლიტიკის ალტერნატივები წარმოადგენს სტრატეგიულ მიდგომას, რომლის საშუალებითაც სახელმწიფო ცდილობს იპოვოს საუკეთესო გამოსავალი კონკრეტული საჯარო პრობლემის გადასაჭრელად და მიზნის მისაღწევად. ეს პროცესი მიმდინარეობს პოლიტიკის ფორმირების ეტაპზე, რაც მოიცავს სხვადასხვა დაინტერე-

სებული მხარის, ექსპერტებისა და პოლიტიკის შემქმნელების ერთობლივ მუშაობას, რათა შეირჩეს საუკეთესო პრაქტიკული ვერსია. მისი მთავარი მიზანია ისეთი გადაწყვეტილებების მიღება, რომლებიც მაქსიმალურად შეამცირებს რისკებს და გაზრდის პოზიტიური შედეგების მიღწევის შესაძლებლობას. ალტერნატივების შემუშავების პროცესი მოიცავს პრობლემის იდენტიფიცირებას, შესაბამისი კრიტერიუმების შერჩევას და თითოეული ალტერნატივის დეტალურ შეფასებას. პროცესი ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანია იმისთვის, რომ პოლიტიკის შემქმნელებმა მიიღონ ოპტიმალური გადაწყვეტილებები.

პოლიტიკის ალტერნატივების ანალიზი ქმნის საფუძველს სამოქმედო გეგმისთვის, რომელიც დეტალურად აღწერს, როგორ უნდა განხორციელდეს არჩეული პოლიტიკა. ანალიზის ხარისხი და სიღრმისეულობა განსაზღვრავს, რამდენად ეფექტიანი და რეალისტური იქნება სამოქმედო გეგმა. ამ პროცესში განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს აქტივობების სწორად განსაზღვრას, რაც დამოკიდებულია პოლიტიკის ალტერნატივების შერჩევასა და მათ იდენტიფიცირებაზე. პოლიტიკის ალტერნატივების განსაზღვრა გულისხმობს სხვადასხვა მეთოდებისა და მიდგომების განხილვას, რაც საბოლოოდ ქმნის რეალისტური და მდგრადი პოლიტიკის საფუძველს. პოლიტიკის ალტერნატივების ანალიზი და სამოქმედო გეგმის შემუშავება ურთიერთდაკავშირებული პროცესებია, რომლებიც ერთობლივად უზრუნველყოფენ პოლიტიკის წარმატებულ რეალიზაციას (Green-Pedersen et al., 2019; Moran, 2006).

მნიშვნელოვანია შერჩეული ალტერნატივები მოიცავდეს არა მხოლოდ ცვლილებებს, არამედ არსებული მდგომარეობის შენარჩუნებასაც, როგორც ერთ-ერთ ალტერნატიულ ვარიანტს. ეს მიდგომა აჩვენებს, რომ ყველა შესაძლო გამოსავალი უნდა იყოს განხილული, რათა მიღებული გადაწყვეტილება მაქსიმალურად ოპტიმალური იყოს. გასათვალისწინებელია, რომ სხვადასხვა პოლიტიკის ალტერნატივა ერთმანეთს არ გამოირიცხავს. მაგალითად, „საყოფაცხოვრებო გადასახადების ზრდა“ და „ფუფუნებისთვის საჭირო საგადასახადო პოლიტიკის დაწესება“ შეიძლება კომბინირდეს ერთიანი გადაწყვეტილების კონტექსტში. ეს მიდგომა ხაზს უსვამს კრეატიული მიდგომების მნიშვნელობას, რომლებიც სხვადასხვა ვარიანტს აერთიანებს. შედეგები უფრო ეფექტიანია, როდესაც სხვადასხვა ალტერნატივა თანმიმდევრულად გამოიყენება.

პოლიტიკის ალტერნატივების შემუშავებისას ყურადღება ექცევა სხვადასხვა ფაქტორს, მათ შორისაა:

- **მონაწილეთა მრავალფეროვნება:** პოლიტიკის ფორმირებისას მონაწილეობენ ექსპერტები, პოლიტიკოსები და საზოგადოებრივი ჯგუფები, რომლებიც უზრუნველყოფენ საკითხის მრავალმხრივ გაანალიზებას.
- **ინკრემენტალიზმი (incrementalism) და მისი უპირატესობები:** ინკრემენტალიზმი წარმოადგენს პოლიტიკის მცირე, ეტაპობრივ ცვლილებებს, რაც პოლიტიკის ცვლილების პროცესს უფრო მართვადს ხდის. ეს მიდგომა საშუალებას აძლევს პოლიტიკის შემქმნელებს თავი აარიდონ ფართო და კომპლექსურ რეფორმებს (Green-Pedersen et al., 2019).

პოლიტიკის ალტერნატივების ჩამოყალიბებისას სხვადასხვა მიდგომები გამოიყენება, რომელთა დანიშნულებაა პოლიტიკის გადაწყვეტილებების ეფექტიანობის, სამართლიანობისა და მდგრადობის უზრუნველყოფა. თითოეულ მიდგომას თავისი უნიკალური მიზანი და ფუნქცია აქვს, რომელიც განსაზღვრავს მის საჭიროებას კონკრეტულ კონტექსტში. პოლიტიკის ალტერნატივების მიდგომებს შორისაა:

1. **არსებული კვლევებისა და პოლიტიკის ანალიზის შესწავლა** - პოლიტიკის შემქმნელები სწავლობენ წარსულ შემთხვევებს, რათა გაიგონ, რა მუშაობდა და რა - არა.

მაგალითი: ჯანდაცვის სისტემების ანალიზი ქვეყნებში, სადაც მსგავსი ხე-ფოხმები უკვე განხორციელდა.

2. **საზოგადოებრივი კონსულტაციები და სოციალური გამოკითხვები** - ეს მეთოდი შესაძლებლობას იძლევა, გავიგოთ აუდიტორიის მოლოდინები და გავითვალისწინოთ მათი შეხედულებები. საზოგადოების აზრის გამოკითხვა უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ხალხის მოსაზრებების გათვალისწინებას.

მაგალითი: ფოკუს-ჯგუფები, რომლებსაც განიხიდავენ საგადასახადო პოლიტიკის ცვლილებებს.

3. **შედარებითი ანალიზი** - ანალიტიკოსები იკვლევენ, რას აკეთებდნენ სხვა სახელმწიფოები, მუნიციპალიტეტები, ორგანიზაციები მსგავს სიტუაციებში, რათა თავიდან აირიდონ არასასურველი შედეგები.

4. **შემოქმედებითი და ინოვაციური აზროვნება** - ეს მეთოდი საჭიროა ინო-

ვაციური სტრატეგიების შესაქმნელად. პოლიტიკის ფორმირებისას შემოქმედებითი მიდგომები უზრუნველყოფს ახალი და ეფექტური გადაწყვეტილებების გენერაციას. აღნიშნული მიდგომა განსაკუთრებით გამოსადეგია, როდესაც პრობლემის ტრადიციული მიდგომები არასაკმარისი აღმოჩნდება (Martin et al, 2021).

მაგალითი: ნიდერლანდების მოდელი „ციხკუდახუდი ეკონომიკის“ დანეხგვაში.

ალტერნატივების ჩამოყალიბების შემდეგ, ანალიტიკოსმა უნდა შეადაროს ისინი პოლიტიკის წინასწარ განსაზღვრულ მიზნებსა და ამოცანებს. ეს პროცესი აძლიერებს შედეგების პროგნოზირების სიზუსტეს და უზრუნველყოფს, რომ შერჩეული ალტერნატივა მაქსიმალურად შესაბამისია საჭიროებებთან.

ალტერნატივების შეფასება და მისი კრიტერიუმები

ნებისმიერი პოლიტიკა მოიცავს ორ ურთიერთდაკავშირებულ სიუჟეტურ ხაზს - ანალიტიკურსა და შეფასებითს. ანალიტიკური სიუჟეტი ფოკუსირებულია ფაქტებზე და შედეგების პროგნოზებზე. ის ცდილობს გაარკვიოს, რა მოხდება, თუ აირჩევა ესა თუ ის მიდგომა. თუმცა შეფასებითი სიუჟეტი მოიცავს ღირებულებით გადაწყვეტილებების მიღებას. აქ სუბიექტურობა მნიშვნელოვან როლს თამაშობს და ის პასუხობს კითხვას: „რამდენად კარგი ან ცუდია ესა თუ ის შედეგი ფართო საზოგადოებისთვის?“

ალტერნატივების შეფასება არის პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების ერთ-ერთი ყველაზე კრიტიკული ეტაპი, რომელიც ემყარება სპეციალურად განსაზღვრულ კრიტერიუმებს. ეს პროცესი მიზნად ისახავს სხვადასხვა ალტერნატივის უპირატესობებისა და სუსტი მხარეების იდენტიფიცირებას, რათა პოლიტიკის შემქმნელებმა მიიღონ მაქსიმალურად ინფორმირებული და სწორი გადაწყვეტილება. პოლიტიკის შეფასების დროს, მნიშვნელოვანია კრიტერიუმების განსაზღვრა, რომლებიც იძლევა „სასურველი“ და „არასასურველი“ შედეგების იდენტიფიცირების საშუალებას. რაც უფრო მრავალფეროვანია პოლიტიკის ალტერნატივების შედეგები, მით უფრო მნიშვნელოვანია მათი შეფასების კრიტერიუმების მრავალფეროვნება (Bardach et al, 2019).

ყველაზე ხშირად გამოყენებადი შეფასების კრიტერიუმებია:

ეფექტურობა (EFFECTIVENESS)

ეფექტურობა შეაფასებს, რამდენად შეძლებს კონკრეტული ალტერნატივა დასახული მიზნის მიღწევას. ამ კრიტერიუმით განისაზღვრება:

- როგორ გადაჭრის ეს ალტერნატივა არსებულ პრობლემას?
- როგორი იქნება შედეგების ხანგრძლივი გავლენა?

მაგალითად, თუ მიზანია დაუზღვევედთა ჩიცხვის შემცირება, ადგენატივა ფასდება იმით, ხამდენად დაიფახება დაუზღვევედი ადამიანები.

ეფექტიანობა (EFFICIENCY)

ეფექტიანობა არის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კრიტერიუმი, რომლის მთავარი მიზანია ინდივიდუალური კეთილდღეობისა და საზოგადოებრივი ინტერესის მაქსიმიზაცია. პოლიტიკის გადაწყვეტილებები, რომლებიც უგულებელყოფენ ეფექტიანობას, ხშირად ვერ ითვალისწინებენ ფართო საზოგადოების კეთილდღეობას, განსაკუთრებით, დაუცველი ჯგუფების. მაგალითად, ეფექტიანობის ანალიზი ეხმარება პოლიტიკის შემქმნელებს, ყურადღება მიაქციონ იმ მოქალაქეების საჭიროებებს, რომელთაც შესაძლოა ნაკლები ეკონომიკური გავლენა ჰქონდეთ.

ეს კრიტერიუმი ეხება იმ რესურსების ოპტიმალურ გამოყენებას, რომლებიც საჭიროა ალტერნატივის განსახორციელებლად. აღნიშნული განისაზღვრება დანახარჯებისა და სარგებლის თანაფარდობით. იგი პასუხობს კითხვებს:

- რამდენად ეკონომიურია ეს ალტერნატივა?
- როდის უნდა ველოდოთ შედეგების მიღწევას და არის თუ არა ეს დროში ეფექტური?

მაგალითად, სუბსიდიების გაზიდა შეიძლება იყოს ეფექტური, მაგამ მის განხორციელებას მაღალი ადმინისტრაციული ხარჯები მოჰყვეს.

სამართლიანობა (EQUITY)

სამართლიანობა პოლიტიკის ანალიზში მნიშვნელოვან ცნებას წარმოადგენს, რომლის ინტერპრეტაცია და გამოყენება ხშირად განსხვავებულია და დამოკიდებულია კონტექსტზე. მისი პრაქტიკული გამოყენება პოლიტიკის ფორმულირებისა და განხორციელების პროცესში აუცილებელია სამართლიანი და ინკლუზიური გადაწყვე-

ტილებების მისაღებად. სამართლიანობა არის კრიტერიუმი, რომელიც აფასებს, რამდენად თანაბრად ნაწილდება პოლიტიკის სარგებელი და ტვირთი სხვადასხვა სოციალურ ჯგუფებზე. პასუხობს შემდეგ კითხვებს:

- ჩნდება თუ არა დისკრიმინაციის რისკი?
- უზრუნველყოფს თუ არა პოლიტიკა დაბალი შემოსავლის მქონე ჯგუფებისთვის სარგებელს?

მაგალითად, განათლების უფასო ხედვისაწვედომობის პირობა შეიძლება სამაჩთლიანი იყოს, ხადგან ის სახებებელს უზრუნველყოფს სოციალუხად დაუცვედი და ღახიბი მოსახლეობისთვის.

თავისუფლება (FREEDOM)

ამ ცნების გათვალისწინება ხელს უწყობს პოლიტიკის ანალიზში მრავალმხრივი და დაბალანსებული შეფასებითი კრიტერიუმების ჩამოყალიბებას, რაც თავის მხრივ, უზრუნველყოფს უფრო სრულყოფილ და სამართლიან პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს. თავისუფლება ეხება ალტერნატივის გავლენას ადამიანების პირად არჩევანზე და უფლებებზე. ის პასუხობს კითხვას:

- ზღუდავს თუ არა ეს პოლიტიკა მოქალაქეების თავისუფლებას?

მაგალითად, ჯანდაცვის დაზღვევის სავადღებულო ხევისგხაცია შეიძლება იქცეს დისკუსიის საგნად, ხადგან იგი ზღუდავს თავისუფად აჩევანს.

პოლიტიკური მიზანშეწონილობა

პოლიტიკური მიზანშეწონილობა აფასებს, რამდენად რეალურია ამ ალტერნატივის განხორციელება არსებული პოლიტიკური გარემოს პირობებში. ეს მოიცავს:

- რამდენად პოპულარულია ეს პოლიტიკა კანონმდებლებს შორის?
- რა გავლენას ახდენს პოლიტიკა დაინტერესებულ ჯგუფებზე და მედიაზე?

მაგალითად, ხადკადუხი ცვლილება შეიძლება ხთუდი მისალები იყოს კონსუხვაგიური პახდამენგისთვის.

ადმინისტრაციული მიზანშეწონილობა

ეს კრიტერიუმი ეხება პოლიტიკის ტექნიკურ და ადმინისტრაციულ განხორციელებადობას და მოიცავს კითხვას:

- აქვს თუ არა მთავრობას საკმარისი რესურსები და უნარები ამ პოლიტიკის განსახორციელებლად?
- რამდენად რთული იქნება პროცესის ადმინისტრირება და მონიტორინგი?

მაგალითად, კონკრეტული სახედმწიფო პირობების გაციფრება შეიძლება ადმინისტრაციულად ხოტი იყოს, თუ ხევიონებში ტექნოლოგიების ნაკლებობაა.

სოციალური მიმღებლობა (SOCIAL ACCEPTABILITY)

სოციალური მიმღებლობა არის ის, თუ როგორ რეაგირებს საზოგადოება პოლიტიკაზე:

- რამდენად მზად არის მოსახლეობა ამ პოლიტიკისთვის?
- რა გავლენას მოახდენს პოლიტიკა საზოგადოებრივ ურთიერთობებზე?

მაგალითად, კონკრეტული საგადასახადო ცვლილებები შეიძლება საზოგადოებრივ მხარდაჭერას მოკლებული იყოს, თუნდაც ის მიზანშეწონილი იყოს ეკონომიკური თვალსაზრისით.

7.4. შეფასების შედეგების გამოყენება

პოლიტიკის შემქმნელები იყენებენ თითოეულ კრიტერიუმს, რათა შეადგინონ ალტერნატივების საერთო სურათი. თითოეული ალტერნატივა იღებს ქულებს კრიტერიუმების მიხედვით და შედარების პროცესში გამოიკვეთება საუკეთესო არჩევანი. ალტერნატივების მატრიცა მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია პოლიტიკის ანალიზში, რადგან ის საშუალებას იძლევა, ალტერნატივები შეფასდეს ეფექტურობის, ეფექტიანობის, სამართლიანობის, თავისუფლების, პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მიზანშეწონილობის და სოციალური მიმღებლობის კრიტერიუმებით.

მატრიცა შედგება შემდეგი ელემენტებისგან:

- **ალტერნატივების სია:** თითოეული შესაძლო ვარიანტის ჩამონათვალი.;
- **კრიტერიუმები:** წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმები, რომლებიც მნიშვნელოვანია კონკრეტული მიზნისთვის;
- **ქულები:** თითოეული ალტერნატივისთვის მინიჭებული ქულები (მაგ., 1-დან 5-მდე).

მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინება თუ როგორ არის შენონილი თითოეული კომპონენტი. პოლიტიკის შემქმნელები ხშირად იყენებენ ანალიზს, რომელიც გულისხმობს პოლიტიკის შეფასებას, რეალიზების შესაძლებლობების კუთხით. ამ შემთხვევაში ორ მნიშვნელოვან მახასიათებელზე კეთდება აქცენტი:

- ა) **კონსენსუსის დონე**, რომელიც მიუთითებს, რამდენად პოპულარულია შემოთავაზებული ალტერნატივა, ანუ რამდენად ფართო მხარდაჭერა აქვს მას.
- ბ) **ცვლილებების მასშტაბი**, რომელიც გულისხმობს, რამდენად დიდია განსხვავება ახალი შეთავაზებასა და არსებული მდგომარეობას (სტატუს კვო) შორის (Martin et al, 2021; Bardach et al, 2019).

ფიგურა 15: კონსენსუსის და ცვლილებების ანალიზი.



წყარო: Martin et al., 2021 გვ.129. ადაპტირებულია ავტორთა მიერ.

შეფასების პროცესში თითოეულ ალტერნატივას ენიჭება ქულები კრიტერიუმების მიხედვით, რაც ხელს უწყობს საუკეთესო ალტერნატივის იდენტიფიცირებას, რომე-

ლიც ყველაზე უკეთ შეესაბამება პოლიტიკის მიზნებს.

პრაქტიკული მაგალითი: ხელმისაწვდომი ჯანდაცვის აქტის (ACA) შეფასება

აშშ-ში ხელმისაწვდომი ჯანდაცვის აქტის (ACA) გაუქმება და უკეთესი ალტერნატივის შემოთავაზება 2010 წლიდან ამერიკელი რესპუბლიკელების მთავარ მიზნად დარჩა. მიუხედავად იმისა, რომ 2017-2019 წლებში რესპუბლიკელებს ჰქონდათ სრული პოლიტიკური კონტროლი, მათ ვერ შეძლეს ამ დაპირების შესრულება. ეს მიუთითებს პოლიტიკის გაუქმების სირთულეზე, რაც განპირობებულია:

- პოლიტიკური მხარდაჭერის ნაკლებობით: ACA-ს ზოგიერთი კომპონენტი საზოგადოებაში კვლავ პოპულარულით სარგებლობდა;
- სტრუქტურული სირთულეებით: მოქმედი პოლიტიკის ცვლილება მოითხოვს რთულ ადმინისტრაციულ და საკანონმდებლო პროცესების გავლას.

ანალიზი ფოკუსირებულია ACA-ზე, როგორც სტატუს კვოზე და არა მის წინა ალტერნატივებზე. ეს მიდგომა აღიარებს, რომ მოქმედი პოლიტიკა უკვე მყარადაა დაფუძნებული და საჭიროებს გაუმჯობესებას, ნაცვლად მთლიანად გაუქმებისა. ეს ეფექტური ანალიზის მაგალითია, სადაც ყურადღება კეთდება არსებული პოლიტიკის გაუმჯობესებაზე და არა მის რევოლუციურ ცვლილებაზე.

იდენტიფიცირებული პრობლემა

1. 2017 წელს აშშ-ში 27.4 მილიონი ადამიანი არ იყო დაზღვეული;
2. დაუზღვეველთა 45% ამის მთავარ მიზეზად მიიჩნევდა დაზღვევის მაღალ ღირებულებას. განსაკუთრებით, ეს ეხებოდა დაბალშემოსავლიან ოჯახებს, რომლებშიც სულ მცირე ერთი ადამიანია დასაქმებული.

იდენტიფიცირებული ალტერნატივები

იდენტიფიცირდა ოთხი ალტერნატივა და თითოეული მათგანი მიზნად ისახავს ხელმისაწვდომი ჯანდაცვის სისტემის გაუმჯობესებას სხვადასხვა მიდგომით. ეს ალტერნატივები საშუალებას აძლევს პოლიტიკის შემფასებლებს, შეადარონ არსებული სისტემა და ახალი შესაძლებლობები, რაც ხელს უწყობს უკეთესი გადაწყვეტილების მიღებას.

1. **ACA-ს შენარჩუნება ცვლილებების გარეშე (სტატუს კვო)** - გულისხმობს არსებული პოლიტიკის უცვლელად დატოვებას, რაც ადვილად განსახორციელებელია, რადგან სისტემა უკვე მოქმედია. თუმცა მისი შენარჩუნება პრობლემების გადაჭრის შესაძლებლობას ვერ ქმნის, რადგან დაზღვევა ჯერ კიდევ ძვირია და არ არის ხელმისაწვდომი ბევრი ადამიანისთვის;
2. **ACA-ს გაუქმება ჩანაცვლების გარეშე** - ეს ვერსია არსებითად ცვლის სტატუს კვოს და ქმნის გაურკვევლობას ჯანდაცვის სფეროში. მიუხედავად იმისა, რომ ის უფრო მეტ თავისუფლებას აძლევს ინდივიდებს (დაზღვევის არჩევანთან დაკავშირებით), სოციალური სარგებელი და ეფექტიანობა შეიძლება შემცირდეს;
3. **ACA-ს გაუქმება ერთიანი გადამხდელის გეგმით (მაგალითად, Medicare for All)** - ერთიანი გადამხდელის სისტემა წარმოადგენს ჯანდაცვის უფრო უნივერსალურ და თანასწორ სისტემას, თუმცა ის მოითხოვს მნიშვნელოვან პოლიტიკურ და ფინანსურ რესურსებს. ასევე, შეიძლება შეიზღუდოს ინდივიდების არჩევანის თავისუფლება;
4. **ACA-ს ჩანაცვლება სხვა ვერსიით** - ეს ალტერნატივა გულისხმობს ახალი პოლიტიკის შემუშავებას, რომელიც შეიცავს ACA-ს ზოგიერთ კომპონენტს და ასევე, ახალ ელემენტებს. მისი ეფექტურობა დამოკიდებულია დეტალებზე, რაც შემდგომ ანალიზს მოითხოვს.

ალტერნატივების იდენტიფიცირება წარმოადგენს პოლიტიკის ანალიზის კრიტიკულ ეტაპს. თითოეული ვერსია განსხვავებულ მიდგომას სთავაზობს ჯანდაცვის სფეროს გამოწვევების გადასაწყვეტად. ეფექტიანი პოლიტიკის შერჩევა დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად კარგად პასუხობს თითოეული ალტერნატივა განსაზღვრულ კრიტერიუმებს და რამდენად შეესაბამება ისინი სოციალურ და პოლიტიკურ კონტექსტს. მნიშვნელოვანია, რომ ზემოთჩამოთვლილი თითოეული ალტერნატივა შეფასდეს კრიტერიუმების მიხედვით.

შეფასების კრიტერიუმები

ეფექტიანობის გარდა, შერჩეულია ყველა ზევით ჩამოთვლილი კრიტერიუმები, ხოლო ეფექტიანობა გამორიცხულია სირთულის გამო, რომელიც მოითხოვს სიღრმისეულ კვლევას.

- **ეფექტურობა:** ფოკუსირებულია ადამიანების რაოდენობაზე, ვინც დაზღვევას მიიღებს;
- **თანასწორობა:** ხარჯებისა და სარგებლის შედარება სამართლიანობის განსაზღვრისთვის;
- **თავისუფლება:** არჩევანის შესაძლებლობა დაზღვევის შერჩევაში;
- **პოლიტიკური განხორციელებადობა:** პოლიტიკის დამტკიცების შანსები კონგრესში. რამდენად შესაძლებელია პოლიტიკის გატარება პოლიტიკური გარემოს გათვალისწინებით;
- **სოციალური მიმდებლობა:** საზოგადოებრივი აზრის მხარდაჭერა, რომელიც დაფუძნებულია კვლევებზე.

ალტერნატივების შეფასების ეს მიდგომა პრიორიტეტს ანიჭებს მარტივად გაზომვად და რეალისტურ კრიტერიუმებს, რაც ანალიზს პრაქტიკაში გამოსადეგს ხდის.

ფიგურა 16: ალტერნატივების შეფასების მატრიცა

N	ალტერნატივები	შეფასების კრიტერიუმები					ჯამური მაჩვენებელი
		ეფექტურობა	თანასწორობა	თავისუფლება	პოლიტიკური/ადმინისტრაციული განხორციელებადობა	სოციალური მიმდებლობა	
1	ACA-ს შენარჩუნება (სტატუს კვო)	27.4 მილიონი დაუზღვეველია	წვდომა არსებობს, მაგრამ ფასის გამო ბევრი ვერ იძენს	არჩევანის უფლება შეზღუდულია სავალდებულო დაზღვევის გამო	უკვე მოქმედია და ადმინისტრირებულია	51% მხარდაჭერა	2
					✓	✓	
2	ACA-ს გაუქმება ჩანაცვლების გარეშე	დაუზღვეველთა რაოდენობა გაიზრდება	დაზღვევის ხელმისაწვდომობა მცირდება	სრული არჩევანის უფლება	ნაკლებად სავარაუდოა	52% გაუქმების მხარდაჭერა	1
				✓			

3	ACA-ს ჩანაცვლება ერთიანი გადამხდელის სისტემით	100%-იანი დაფარვა	ყველა-სთვის ხელმისაწვდომია, მაგრამ მაღალშემოსავლიანები მეტს იხდიან	პროვაიდერის არჩევანი არ არსებობს	ნაკლებად სავარაუდოა	51%	2
		✓				✓	
4	ACA-ს ჩანაცვლება სხვა ვარიანტით	დამოკიდებულია კონკრეტულ წინადადებაზე, მაგრამ სავარაუდოა ნაკლები დაფარვა	ხელმისაწვდომობა არ არის გარანტირებული	სრული არჩევანის უფლება	ნაკლებად სავარაუდოა	მონაცემები არ არის	0

წყარო: Martin et al, 2021, გვ. 135. ადაპტირებულია ავტორთა მიერ

ACA-ს შენარჩუნება ან ერთიანი გადამხდელის სისტემის დანერგვა სასურველი ვარიანტებია, მაგრამ არჩევანი კრიტერიუმების შენონვაზეა დამოკიდებული. პოლიტიკური განხორციელებადობა ყველაზე მნიშვნელოვანია, რადგან პოლიტიკის დამტკიცება და განხორციელება პოლიტიკური მხარდაჭერის გარეშე რთულია.

არსებული პოლიტიკური კლიმატის გამო, ACA-ს გაუქმება ნაკლებად სავარაუდოა. სტატუს კვოს შენარჩუნება უფრო სტაბილური ვარიანტია, ხოლო Medicare for All მოითხოვს მნიშვნელოვან პოლიტიკურ ცვლილებებსა და რესურსებს. პოლიტიკის არჩევა ძირითადად დამოკიდებული იქნება მომავალი პოლიტიკური გარემოს ცვლილებაზე (Martin et al, 2021).

პოლიტიკის ალტერნატივები წარმოადგენს მექანიზმს, რომელიც საშუალებას იძლევა, საზოგადოებრივი საჭიროებების მაქსიმალური დაკმაყოფილებით, გადაიჭრას რთული პრობლემები უფრო ეფექტიანი, გრძელვადიანი და მდგრადი გზით. მათი განხილვა და სწორი გამოყენება აუცილებელია დემოკრატიული და სამა-

რთლიანი გადაწყვეტილებების მისაღებად, რაც პოლიტიკის ფორმირების ერთ-ერთი მთავარი მიზანია. ალტერნატივების შემუშავებისა და შეფასების პროცესი ეფუძნება კრიტერიუმებზე დაფუძნებულ ანალიზს, რაც უზრუნველყოფს, რომ მიღებული გადაწყვეტილებები იყოს როგორც პრაქტიკულად რეალიზებადი, ასევე სოციალურად გამართლებული.

7.5. სამოქმედო გეგმის შეუშავება

საჯარო პოლიტიკაში სამოქმედო გეგმა წარმოადგენს ფუნდამენტურ ინსტრუმენტს, რომელიც უზრუნველყოფს სტრატეგიული მიზნებისა და მისი შესაბამისი ამოცანების პრაქტიკულ ქმედებად გარდაქმნას, რაც ხელს უწყობს პოლიტიკის განხორციელებას ორგანიზაციულ, რესურსულ და დროით ჩარჩოებში (Moran et al, 2006).

სამოქმედო გეგმა არა მხოლოდ პოლიტიკის განხორციელების მექანიზმია, არამედ თანამშრომლობის, ანგარიშვალდებულებისა და მდგრადი განვითარების მყარი საფუძველია. კარგად დაგეგმილი და სტრუქტურირებული გეგმა უზრუნველყოფს, რომ გადაწყვეტილებები იყოს მიზნობრივი, პრიორიტეტიზებული და შედეგებზე ორიენტირებული. ამ მიდგომის საფუძველს წარმოადგენს სტრუქტურირებული ინსტრუმენტის გამოყენება, რომელიც საშუალებას აძლევს პოლიტიკის შემქმნელებს მიაღწიონ განსაზღვრულ მიზნებს კონკრეტულ კონტექსტში.

გასათვალისწინებელი ფაქტორია, რომ სამოქმედო გეგმა სტრატეგიის განუყოფელი ნაწილია და მნიშვნელოვანია მათი ერთდროულად დამტკიცება, რაც ხელს უწყობს ფინანსური და სხვა რესურსების განაწილების რეალისტურობას. ამასთან, გეგმის დაგვიანებულმა მიღებამ შესაძლოა შექმნას პრობლემა მიზნების, ამოცანებისა და მათი ინდიკატორების რეალიზაციის პროცესში (OECD, 2018; საქართველოს მთავრობა, 2019).

7.6. პოლიტიკის ინსტრუმენტები

პოლიტიკის წარმატება დიდწილად დამოკიდებულია ინსტრუმენტებზე, რომლებიც პოლიტიკის მიზნების შესრულებას უზრუნველყოფს. ისინი განიხილება არა მხოლოდ ტექნიკურ საშუალებად, არამედ როგორც სისტემის ნაწილი, რომელიც მიზნად ისახავს მართვის მექანიზმების გაძლიერებას და მათი ეფექტიანობის გა-

ზრდას. არსებობს სხვადასხვა ტიპის კლასიფიცირების პრაქტიკა, თუმცა ყველაზე მეტად გავრცელებულია შემდეგი 5 კატეგორია:

ფიგურა 17: პოლიტიკის ინსტრუმენტები

N	პოლიტიკის ინსტრუმენტი	განმარტება	მაგალითი
1	მარეგულირებელი	მოიცავს კანონებისა და რეგულაციების შექმნას, რომლებიც განსაზღვრავენ უფლებებს, ვალდებულებებსა და სტანდარტებს.	საჯარო შესყიდვების შესახებ საკანონმდებლო ჩარჩოს გადახედვა/შემუშავება.
2	ადმინისტრაციული	მოიცავს სერვისების მიწოდებას, ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებას, ტრენინგების ჩატარებას და ა.შ.	მენეჯერულ პოზიციაზე მყოფი საჯარო მოხელეებისთვის პერსონალის მართვის ტრენინგის ჩატარება.
3	საინფორმაციო	მიზნად ისახავს ცნობიერების ამაღლებას და საზოგადოების ჩართულობის გაზრდას. ეს ქმედებები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო და კერძო სექტორების კომუნიკაციის გაუმჯობესებისთვის.	მონაცემთა დაცვის შესახებ საინფორმაციო კამპანიების ჩატარება.
4	ინსტიტუციური	მოიცავს სახელმწიფო ინსტიტუციების შექმნას ან მოდერნიზაციას. მათი მიზანია მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება და სახელმწიფო ფუნქციების ჯეროვნად შესრულება.	კულტურისა და სპორტის სამინისტროს გამიჯვნა და ცალკე უწყებებად ჩამოყალიბება ან მათი შერწყმა.
5	ფინანსური	მოიცავს სუბსიდიებს, საგადასახადო შეღავათებს, ფინანსურ წახალისებებს და სხვა.	ფინანსური დახმარება ფერმერებისთვის სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის შესაძენად.

წყარო: საქართველოს მთავრობა, 2019

პოლიტიკის ინსტრუმენტების ტიპები მნიშვნელოვანია მიზნების რეალურ შედეგებად გარდაქმნისთვის. მარეგულირებელი, ადმინისტრაციული, საინფორმაციო, ინსტიტუციური, ფინანსური თუ სხვა ტიპის აქტივობების ძლიერი და სუსტი მხარეების გააზრების საშუალებით, პოლიტიკის შემქმნელებს შეუძლიათ ეფექტიანი და მდგრადი სტრატეგიების შემუშავება და განხორციელება. ამ აქტივობების ინტეგრაცია უზრუნველყოფს, რომ პოლიტიკამ არა მხოლოდ მიაღწიოს თავის მიზნებს, არამედ საზოგადოებისთვის გრძელვადიანი სარგებელი მოიტანოს (OECD, 2018; საქართველოს მთავრობა, 2019).

7.7. აქტივობების ჩამოყალიბების პროცესი

სტრატეგიის წარმატებისთვის აუცილებელია აქტივობების რაოდენობის სწორად განსაზღვრა, რათა რესურსები და ძალისხმევა კონცენტრირებული იყოს ყველაზე მნიშვნელოვან და ეფექტურ ნაბიჯებზე. ზედმეტი დეტალიზაცია შეიძლება რეფორმის პროცესის შეფერხების და უმთავრესი მიზნების უგულებელყოფის რისკს ქმნიდეს.

აქტივობების სწორად ჩამოყალიბება მოითხოვს სიღრმისეულ ანალიზს, თანამშრომლობას დაინტერესებულ მხარეებთან და სისტემურ მიდგომას. ხშირად აქტივობები, რომლებიც გეგმაში შედის, მხოლოდ მცირე ადმინისტრაციულ ცვლილებებს მოიცავს, რაც რეფორმის მიზნების მისაღწევად არასაკმარისია. ამიტომ, საჭიროა კონცენტრირება ისეთი ქმედებების შექმნაზე, რომლებიც ახალ მიდგომებს ეფუძნება და მნიშვნელოვან ცვლილებებს იწვევს.

შესაბამისად, გეგმის ჩამოყალიბებისას მნიშვნელოვანია მოეწყოს სამუშაო შეხვედრები, ფოკუს-ჯგუფები და ა.შ., რათა საფუძვლიანად გაანალიზდეს ინდენტიფიცირებული პრობლემები და მათი გამომწვევი მიზეზები; განისაზღვროს, რომელი ქმედებები იქნება ყველაზე ეფექტიანი და შესაბამისი და შეირჩეს ინოვაციური გზები.

აქტივობის განსაზღვრისა და შეფასების პროცესში შესაძლებელია შეიქმნას სპეციალური კითხვების სია, რომლის მიზანია გაანალიზოს, წარმოადგენს თუ არა კონკრეტული აქტივობა პროგრესულ მიდგომას, უზრუნველყოფს თუ არა არსებულ სისტემაში მნიშვნელოვან გაუმჯობესებებს და რამდენად ეხმარება ის დასახული მიზნების მიღწევას.

შესაძლო კითხვების სია აქტივობების განსაზღვრის პროცესში:

- წარმოადგენს თუ არა აქტივობა სიახლეს მოცემულ კონტექსტში, თუ მსგავსი აქტივობა მანამდეც ხორციელდებოდა?
- მოახდენს თუ არა აქტივობა სისტემის მთლიან ცვლილებას, თუ მხოლოდ გარკვეული ელემენტების შეცვლას?
- რამდენად რთულია აქტივობის განხორციელება და რამდენად მრავალფეროვან ფაქტორებზე მოახდენს ის გავლენას?
- არის თუ არა აქტივობა კომპლექსური და მოიცავს თუ არა ურთიერთდაკავშირებული ქვეაქტივობების (დონისძიებების) ერთობლიობას?
- რამდენად ფართოა სამიზნე აუდიტორია, რომელიც აქტივობის განხორციელებით მიიღებს სარგებლებს?
- რამდენად მნიშვნელოვან ცვლილებას მოიტანს ქმედება? იმოქმედებს თუ არა მხოლოდ შიდა ფაქტორებზე, როგორცაა ადმინისტრაციული პროცედურები, თუ გავლენას მოახდენს გარე ასპექტებზე?
- რა მოცულობის ბიუჯეტია საჭირო აქტივობის განსახორციელებლად?
- რამდენად ხანგრძლივი დროა საჭირო ქმედების სრულად შესრულებისთვის?

ამგვარი სიის შედგენა ხელს უწყობს აქტივობის დეტალურ ანალიზს, რაც თავიდან აგვარიდებს ზედმეტი, არაეფექტიანი ან მეორეხარისხოვანი ქმედებების განხორციელებას. სია შეიძლება დაიხვეწოს კონკრეტული მიზნებისა და კონტექსტის გათვალისწინებით, რათა მაქსიმალურად შეესაბამებოდეს დასახულ ამოცანებს.

აქტივობების განსაზღვრის პროცესში კრიტერიუმების გათვალისწინება არის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ასპექტი, რომელიც უზრუნველყოფს პოლიტიკის ეფექტიან და შედეგზე ორიენტირებულ განხორციელებას. თითოეული კრიტერიუმი უზრუნველყოფს, რომ დაგეგმილი აქტივობები იყოს მიზანმიმართული, რეალისტური და მდგრადი.

შემუშავებული აქტივობები უნდა იყოს სისტემურად გააზრებული, პრაქტიკაში განხორციელებადი, რომელიც ხელს შეუწყობს დასახული მიზნებისკენ სვლას. ამ გზით, პოლიტიკა/რეფორმები არა მხოლოდ აღწევს თავის მიზნებს, არამედ უზრუნველყოფს გრძელვადიან სარგებელს საზოგადოებისთვის (OECD, 2018; საქართველოს მთავრობა, 2019).

7.8. სამოქმედო გეგმის მატრიცის შემუშავება

სამოქმედო გეგმის მატრიცა არის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი, რომელიც უზრუნველყოფს სტრატეგიის სისტემურ და ეფექტიან განხორციელებას. ის არა მხოლოდ აერთიანებს სტრატეგიული პროცესის კომპონენტებს, არამედ ქმნის გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულ პროცესს, რაც განაპირობებს უფრო მაღალი ხარისხის შედეგების მიღწევას. სამოქმედო გეგმის მატრიცა გარკვეულწილად წარმოადგენს ლოგიკური ჩარჩოს გაგრძელებას და მოიცავს ლოგიკური ჩარჩოს ყველა ელემენტს. იგი, დამატებით, გულისხმობს აქტივობებს და მასთან დაკავშირებული მახასიათებლებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ სტრატეგიის წარმატებულ განხორციელებას და ასევე ხელს უწყობენ მონიტორინგისა და შეფასების პროცესებს. სამოქმედო გეგმის მატრიცა მოიცავს შემდეგ ძირითად ინფორმაციას:

აქტივობა - კონკრეტული ქმედება, რომელიც უნდა განხორციელდეს სტრატეგიული მიზნისა თუ ამოცანის მისაღწევად. იგი კონკრეტული, პრაქტიკული და განხორციელებადი უნდა იყოს;

აქტივობის შედეგის ინდიკატორი - გაზომვადი მაჩვენებელი, რომელიც მიუთითებს, მიაღწია თუ არა აქტივობამ დასახულ მიზანს და ჩანს თუ არა კონკრეტული შედეგი. აქტივობას შესაძლებელია ჰქონდეს ერთზე მეტი შედეგის ინდიკატორი;

დადასტურების წყარო - დოკუმენტი ან მონაცემთა წყარო, რომელიც იძლევა აქტივობის შესრულების და შედეგების დადასტურების შესაძლებლობას;

პასუხისმგებელი უწყება - მთავარი ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელია აქტივობის განხორციელებაზე და მის შედეგებზე. აუცილებლად გასათვალისწინებელია, რომ ერთ აქტივობაზე განისაზღვროს მხოლოდ ერთი პასუხისმგებელი ორგანო, რათა რისკის ქვეშ არ დადგეს მისი შესრულება;

პარტნიორი უწყება - სხვა უწყებები ან ორგანიზაციები, რომლებიც დახმარებას უწევენ პასუხისმგებელ უწყებას ან გარკვეული წვლილი შეაქვთ აქტივობის შესრულებაში. პარტნიორი უწყება შესაძლებელია იყოს ერთი ან რამდენიმე;

შესრულების ვადა - დროის პერიოდი, როდესაც აქტივობის შესრულება დასრულებული უნდა იყოს. რეკომენდებულია, რომ შესრულების ვადა მიეთითოს მინიმუმ კვარტლებით, შესაბამის წელთან ერთად;

ბიუჯეტი - ფინანსური რესურსები, რომლებიც საჭირო იქნება აქტივობის განსახორციელებლად;

დაფინანსების წყარო - ფინანსური სახსრების წყარო, რომელიც უზრუნველყოფს აქტივობის ბიუჯეტს (OECD, 2018; საქართველოს მთავრობა, 2019).

სტრატეგიაში მოცემული ტურიზმის სექტორის მიმართულება მიზნად ისახავს ტურიზმის მდგრადი განვითარების ხელშეწყობას. ლოგიკურ ჩარჩოში წარმოდგენილ ინფორმაციის თანახმად, მთავარი აქცენტები გაკეთებულია საერთაშორისო ვიზიტორების რაოდენობის 13 მილიონამდე ზრდაზე, ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლების 6.5 მილიარდ დოლარამდე გაზრდაზე და შიდა ტურიზმის ხარისხის გაუმჯობესებაზე.

2024 წლის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში დაგეგმილია კურორტებისა და საკურორტო ადგილების განვითარების გეგმების შექმნა, კურორტების დარგის განვითარების სტრატეგიის შემუშავება და ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება. მაგალითად, მესტიაში, ჰანვალის მთაზე, 7 კმ სიგრძის სასრიალო ტრასების მშენებლობა მნიშვნელოვნად გაზრდის რეგიონის ტურისტულ მიმზიდველობას.

სტრატეგია ეფუძნება მკაფიოდ განსაზღვრულ მიზნებს, ბიუჯეტს და საერთაშორისო პარტნიორების მხარდაჭერას, რაც უზრუნველყოფს შედეგების მდგრადობასა და მონიტორინგს. აღნიშნული მიმართულების წარმატებული განხორციელება საბოლოოდ ქვეყნის ეკონომიკის გაძლიერებასა და მოსახლეობის კეთილდღეობის ზრდას შეუწყობს ხელს

ბიბლიოგრაფია:

- Bardach, E., & Patashnik, E. M. (2019). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (6th ed.). SAGE Publications.
- Martin, K., Lee, K., & Hall, J. (2021). *Public Policy: Origins, Practice, and Analysis*. University of North Georgia.
- Moran, M., Rein, M., & Goodin, R. E. (Eds.). (2006). *Oxford handbook of public policy*. Oxford University Press.
- OECD. (2018). *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies*. OECD Publishing.
- საქართველოს მთავრობა. (2019). *Rules of procedure for development, monitoring, and evaluation of policy documents* (Decree No. 629). Handbook & Annexes.
- საქართველოს მთავრობა. (2024). *დადგენილება №26: „ხედავ 2030 საქართველოს განვითარების სტრატეგიის“ 2024 წლის სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ*.

პოლიტიკის ბიუჯეტირება

განხილული საკითხები:

წინამდებარე თავში განხილულია პოლიტიკის ბიუჯეტირების საკითხები. საჯარო მოხელეები, როგორც წესი, ბიუჯეტირებას აღიქვამენ როგორც დამოუკიდებელ პროცესს, რომელსაც ფინანსთა სამინისტრო კურირებს. შესაბამისად, მისი მნიშვნელობა პოლიტიკის დაგეგმვის ეტაპზე ხშირად ნაკლებად არის გააზრებული.

წარმოდგენილია ინფორმაცია პოლიტიკის ბიუჯეტირების მნიშვნელობის შესახებ, აღწერილია ეს პროცესი როგორც საერთაშორისო დონეზე, ისე საქართველოში და განხილულია საქართველოს საჯარო სექტორის შესაბამისი ვალდებულებები.

გარდა ამისა, თავი გარკვეულწილად ასახავს სახელმწიფო ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესსაც, მათ შორის საშუალოვადიანი დაგეგმვისა და წლიური ბიუჯეტების შედგენას და მათ კავშირს პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესთან.

8.1. რა გულისხმობს პოლიტიკის ბიუჯეტირება

ბიუჯეტირება პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესის განუყოფელი კომპონენტია, რომელიც უზრუნველყოფს სტრატეგიული გადაწყვეტილებების ფინანსურ მდგრადობასა და რეალიზაციას. პოლიტიკის დაგეგმვა გულისხმობს პრობლემის იდენტიფიცირებას, მიზნების განსაზღვრას, ალტერნატივების შეფასებასა და შესაბამისი ქმედებების ჩამოყალიბებას (Dye, 2017). თუმცა ეფექტური პოლიტიკის განხორციელებისთვის აუცილებელია შესაბამისი ფინანსური რესურსების უზრუნველყოფა, რასაც ბიუჯეტირება ემსახურება.

ბიუჯეტირება პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული რამდენიმე მიმართულებით. პირველ რიგში, პოლიტიკის პრიორიტეტების დასახვისას მნიშვნელოვანია ფინანსური შესაძლებლობების გათვალისწინება, რათა მიღწევადი იყოს დასახული მიზნები (Schick, 1998). მეორე მხრივ, ბიუჯეტირების პრო-

ცესში ხდება რესურსების გადანაწილება სხვადასხვა პოლიტიკისა და პროგრამის დასაფინანსებლად, რაც გავლენას ახდენს მთავრობის გადაწყვეტილებებზე და მათი განხორციელების ეფექტიანობაზე. ამასთან, ბიუჯეტის აღსრულების მონიტორინგი და შეფასება პოლიტიკის შედეგების ანალიზისთვის აუცილებელი კომპონენტია (OECD, 2019).

პოლიტიკის დაგეგმვისა და ბიუჯეტირების ინტეგრაცია საშუალებას იძლევა, რომ გადაწყვეტილებები ეფუძნებოდეს რეალურ ფინანსურ შესაძლებლობებს და თავიდან იქნას აცილებული არასრულყოფილი ან არამდგრადი პოლიტიკის განხორციელება. თანამედროვე სახელმწიფოები ხშირად იყენებენ შედეგებზე ორიენტირებულ ბიუჯეტირებას (აღნიშნული მიდგომა განხილული იქნა მე-5 თავში), რაც ნიშნავს, რომ ბიუჯეტის დაგეგმვისას ყურადღება ექცევა პოლიტიკის გავლენას და მის სასურველ შედეგებს, ვიდრე, უბრალოდ, ხარჯების განაწილებას (World Bank, 2013).

პოლიტიკის ბიუჯეტირება, საქართველოს საჯარო სექტორში მოქმედი რეგულაციების მიხედვით ორი ძირითადი ქვეპროცესისგან შედგება: 1) პოლიტიკის განხორციელების ხარჯთაღრიცხვა და 2) შესაბამისი დაფინანსების წყაროების განსაზღვრა.

8.2. პოლიტიკის განხორციელების ხარჯთაღრიცხვა

ხარჯთაღრიცხვა წარმოადგენს სტრატეგიის განხორციელებისთვის საჭირო რესურსების განსაზღვრას და მათ მონეტარულ შეფასების პროცესს, რაც მთავრობისთვის კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, რადგან იძლევა პოლიტიკის ფინანსური გავლენის შეფასების შესაძლებლობას და ხელს უწყობს საჯარო რესურსების რაციონალურ განაწილებას (Osmanović-Pašić, 2018).

ხარჯთაღრიცხვა მოიცავს რამდენიმე ძირითად ელემენტს. პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია ხარჯების კლასიფიკაცია, რომელიც შეიძლება განხორციელდეს ფინანსური და ეკონომიკური ხარჯების, ფიქსირებული და ცვლადი ხარჯების, ასევე პირდაპირი და არაპირდაპირი ხარჯების მიხედვით. ფინანსური ხარჯები მოიცავს პროგრამის განხორციელების რეალურ ფინანსურ დანახარჯებს, მაშინ, როცა ეკონომიკური ხარჯები უფრო ფართო ცნებაა და მოიცავს იმ რესურსების ღირებულებასაც, რომელიც პირდაპირი ფინანსური დანახარჯის სახით არ ფიქსირდება.

ხარჯთაღრიცხვის პროცესში მთავარია ობიექტების განსაზღვრა, რაც ნიშნავს იმ კონკრეტული აქტივობების, პროექტების ან პროგრამების იდენტიფიცირებას, რომლებიც ბისთვისაც ხდება ხარჯების გათვლა. ამისათვის, ზოგადი გადმოსახედიდან, შესაძლებელია ორი ძირითადი პრინციპის გამოყოფა: „ქვემოდან ზემოთ“ (bottom-up) და „ზემოდან ქვემოთ“ (top-down) მიდგომები. ქვემოდან ზემოთ მიდგომა გულისხმობს ხარჯების დეტალურ ანალიზს, სადაც თითოეული აქტივობისთვის განისაზღვრება საჭირო რესურსები და მათი ღირებულება, რაც საშუალებას იძლევა შედარებით ზუსტი ხარჯთაღრიცხვა შესრულდეს. მეორე მხრივ, ზემოდან ქვემოთ მიდგომა ეფუძნება ისტორიულ მონაცემებს და ემყარება მსგავს პროექტებზე დაფუძნებულ ხარჯების გამოთვლას, რაც ხარჯთაღრიცხვის უფრო სწრაფ, თუმცა ზოგჯერ ნაკლებად ზუსტ მეთოდად მიიჩნევა (Osmanović-Pašić, 2018).

საქართველოს საჯარო სექტორში პოლიტიკის ხარჯთაღრიცხვის პროცესი შემდეგნაირად არის განმარტებული:

„ხარჯთაღრიცხვის მთლიან პროცესში ხდება აქტივობების განფასებად ღონისძიებებად ჩაშლა და მათი განხორციელებისთვის საჭირო ხესუხსების დაანგარიშება.“ (საქართველოს მთავრობა, 2019, გვ. 29)

ხარჯთაღრიცხვის პროცესი წარმოადგენს ფინანსური დაგეგმვის აუცილებელ ნაწილს ნებისმიერი სახის აქტივობისთვის, იქნება ეს კერძო კომპანიის პროექტი თუ სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელება. ეს პროცესი უზრუნველყოფს, რომ ხარჯები იყოს საფუძვლიანად დაგეგმილი, აღრიცხული და კონტროლირებადი, რაც ხელს უწყობს რესურსების ეფექტურ განაწილებასა და მიზნების მიღწევას.

8.3. პოლიტიკის ხარჯთაღრიცხვის მეთოდები

პოლიტიკის ხარჯთაღრიცხვისთვის გამოიყენება სამი ძირითადი მეთოდი, რომელთა ცოდნა მომავალი საჯარო მოხელეებისთვის კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, რათა მათ შეძლონ ბიუჯეტირების პროცესის ეფექტურად მართვა და რესურსების ოპტიმალური განაწილება.

აქტივობაზე დაფუძნებული ხარჯთაღრიცხვა - ACTIVITY-BASED COSTING (ABC)

ABC არის ხარჯთაღრიცხვის მეთოდი, რომელიც ცალკე განიხილავს თითოეულ აქტივობას, როგორც რესურსის გამოყენების წყაროს. ABC სიღრმისეულად განმარტავს, როგორ ხდება ხარჯების განაწილება სხვადასხვა აქტივობებზე, რომლებიც, საბოლოოდ, ქმნიან სერვისებსა და პროდუქტებს. მისი გამოყენება საჯარო პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში ხელს უწყობს იმის უკეთ გაგებას, თუ რა შეიძლება იყოს მთლიანობაში პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები. მაგალითად, როდესაც სახელმწიფო აპირებს საზოგადოების მომსახურების გაუმჯობესებას, ABC-ს დახმარებით შესაძლებელია ზუსტად გაანალიზდეს, რა აქტივობები მოითხოვს მეტ რესურსს და რომელი შეიძლება გაუმჯობესდეს ხარჯების შესამცირებლად (Kaplan & Cooper, 1998). ამის შედეგად, პოლიტიკური გადაწყვეტილებები ხდება უფრო მეტად მტკიცებულებებზე დაფუძნებული.

ABC-ის მთავარი უპირატესობა მდგომარეობს იმაში, რომ იგი უზრუნველყოფს უფრო ზუსტ მონაცემებს იმის შესახებ, თუ რა კონტექსტში ხდება რესურსების განაწილება. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მაშინ, როდესაც საზოგადოებრივი პროექტები ან რეფორმები მაღალ ხარჯებს გულისხმობს და საჭიროა რესურსების ოპტიმიზაცია. მისი გამოყენება ხდება არა მხოლოდ საერთო ხარჯების შეფასების, არამედ კონკრეტული აქტივობების, პროცესების ფარგლებში, რაც პოლიტიკოსებს საშუალებას აძლევს უფრო ინფორმირებული გადაწყვეტილებები მიიღონ. მაგალითად, თუ სახელმწიფო სთავაზობს საზოგადოებას რამდენიმე სახის მომსახურებას, ABC აფასებს თითოეულ მათგანს და დასაშვებ ხარჯებს შორის შესაძლო სხვაობებს, რაც საბოლოო მიზნებისთვის, როგორც მომხმარებლებისთვის, ისე საჯარო ადმინისტრაციისთვის რესურსების ეფექტურად განაწილების ალბათობას ზრდის (Cooper & Kaplan, 1991).

თუმცა, ABC-ის გამოყენების დანერგვა საკმაოდ რთული და შრომატევადი პროცესია. იგი მოითხოვს დიდი მოცულობის და ხარისხიან მონაცემებს, რაც შეიძლება იყოს გამონვევა, როდესაც სისტემა ჯერ კიდევ არ არის საკმარისად მომზადებული ან არ არის საკმარისი რესურსები. მეთოდის ეფექტური გამოყენებისთვის მნიშვნელოვანია არსებობდეს შესაბამისი ტექნიკური შესაძლებლობები (Kaplan & Cooper, 1998).

სრული ხარჯთაღრიცხვა (FULL COSTING)

სრული ხარჯთაღრიცხვა არის მეთოდი, რომელიც ითვალისწინებს როგორც პირდა-

პირ, ასევე არაპირდაპირ (ირიბ) ხარჯებს. მისი გამოყენებით, შესაძლებელია ყველა ხარჯის, მათ შორის განუღი რესურსების, ანგარიშგება, რაც ეხმარება საჯარო უწყებებს პროექტებისა და პროგრამების ეფექტურობის დადგენაში. მაგალითად, თუ სახელმწიფო ახორციელებს ახალ ინფრასტრუქტურულ პროექტს, სრული ხარჯთაღრიცხვით აისახება ყველა ხარჯი, რომელიც დაკავშირებულია არა მხოლოდ მშენებლობასთან, არამედ სამართლებრივი, ადმინისტრაციული და სხვა დამატებითი ხარჯებთანაც. მისი გამოყენებით, პოლიტიკოსებს ეძლევათ სრული სურათი იმის შესახებ, თუ რა რესურსს და დროს დახარჯავს სახელმწიფო ან ორგანიზაცია პროექტის ან რეფორმის განხორციელებაში.

სრული ხარჯთაღრიცხვის ძლიერი მხარე ის არის, რომ ეს მეთოდი უზრუნველყოფს ზუსტ და სრულ ინფორმაციას. ეს ძალიან მნიშვნელოვანია გრძელვადიანი პროექტების ან პროგრამების დაგეგმვისას, როდესაც მნიშვნელოვანია თითოეული ხარჯის შეფასება და გაანალიზება. აღნიშნული მეთოდი სასარგებლოა, როდესაც სახელმწიფოს სურს დაადგინოს, რამდენად ეფექტურია მისი რესურსების განაწილება და რამდენად გამართლებულია, ზოგადად, რეფორმის ან პროექტის დანახარჯები.

თუმცა მის გამოყენებასთან დაკავშირებული სუსტი მხარე ის არის, რომ ეს მეთოდი რთული შეიძლება იყოს. ის მოითხოვს ყველა ხარჯის დეტალურ აღრიცხვას, რაც დიდწილად შეიძლება იყოს არაპროპორციული, განსაკუთრებით მაშინ, როცა სახელმწიფო უწყებებში, რომლებსაც ნაკლები რესურსები აქვთ, საჭიროა სწრაფი და ეფექტური გადაწყვეტილებები. მის დანერგვასთან დაკავშირებული დანახარჯებმა, როგორცაა მონაცემების შეგროვება და დამუშავება, შეიძლება გაზარდოს საერთო ხარჯები, განსაკუთრებით, თუ მას არ გააჩნია შესაბამისი ტექნიკური მხარდაჭერა.

პირდაპირი ხარჯთაღრიცხვა (DIRECT COSTING)

პირდაპირი ხარჯთაღრიცხვა არის ხარჯთაღრიცხვის მეთოდი, რომელიც მხოლოდ იმ ხარჯებს განიხილავს, რომლებიც უშუალოდ დაკავშირებულია პროდუქტის ან მომსახურების შექმნასთან. ეს მეთოდი ხშირად გამოიყენება სწრაფი ანალიზისთვის, რადგან იგი ფოკუსირებულია მხოლოდ იმ ხარჯებზე, რომლებიც პირდაპირ გავლენას ახდენს აქტივობის განხორციელებაზე. მაგალითად, როდესაც სახელმწიფო გეგმავს კონკრეტული სოციალური პროგრამის განხორციელებას, პირდაპირი ხარჯთა-

ღრიცხვით ჩათვლის მხოლოდ იმ სიკეთეებს, რაც ამ სოციალურ პროგრამაში არის გათვალისწინებული ბენეფიციარებისთვის, ხოლო მისი ადმინისტრირების ხარჯები საერთოდ არ მოხვდება გაანგარიშებაში (CIMA, 2012).

მეთოდის მთავარი უპირატესობა ის არის, რომ ის მარტივი და სწრაფია. როდესაც საჯარო მოხელეებს სჭირდებათ სწრაფად მიიღონ გადაწყვეტილებები, რომლებიც დაკავშირებულია მოკლევადიანი ხარჯების ანალიზთან, ეს არის საუკეთესო მეთოდი.

თუმცა, პირდაპირი ხარჯთაღრიცხვის სუსტი მხარე ისაა, რომ ის არ ითვალისწინებს ყველა ხარჯს. ამ მეთოდით, სახელმწიფომ შეიძლება სრული სურათი ვერ დაინახო გრძელვადიანი პროექტებსა თუ პოლიტიკებთან მიმართებით, რადგან არ ხდება ირიბი ხარჯების გათვალისწინება.

8.4. ხარჯების ტიპები

პოლიტიკის ხარჯთაღრიცხვისთვის მნიშვნელოვანია ხარჯების კლასიფიცირება. ხარჯების ტიპები შეიძლება განსხვავდებოდეს იმის მიხედვით თუ რომელ მეთოდი არის გამოყენებული პოლიტიკის ბიუჯეტირებისთვის. ამ ქვეთავში განხილულია პირდაპირი/არაპირდაპირი და მუდმივი/ცვალებადი ხარჯები. მათი დეტალური შესწავლა და ანალიზი, გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა საჯარო პოლიტიკის ეფექტური დაგეგმვისა და განხორციელებისთვის.

პირდაპირი ხარჯები საჯარო პოლიტიკაში არის ხარჯები, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება კონკრეტული პროგრამის ან პროექტის განხორციელებას. ეს ხარჯები შეიძლება იდენტიფიცირდეს და მიეკუთვნოს კონკრეტულ საქმიანობას ან შედეგს და მათი განვლის გარეშე წარმოუდგენელია ამ აქტივობის განხორციელება. ასეთი ტიპის ხარჯები უკავშირდება მხოლოდ მოცემული პროექტის ან ღონისძიების განხორციელებას და არ ვრცელდება სხვა აქტივობაზე. მაგალითად, განათლების სფეროში პირდაპირი ხარჯებია: მასწავლებლის ხელფასი კონკრეტული სკოლისთვის, სახელმძღვანელოების შესყიდვა კონკრეტული პროგრამისთვის, სკოლის შენობის რემონტი. ჯანდაცვაში პირდაპირი ხარჯებია: ექიმის ხელფასი კონკრეტული საავადმყოფოსთვის, ვაქცინების შესყიდვა კონკრეტული პროგრამისთვის, სამედიცინო აპარატურის შეძენა. ინფრასტრუქტურის სფეროში პირდაპირი ხარჯებია: გზის მშე-

ნებლობა კონკრეტული რეგიონისთვის, ხიდის მშენებლობა, წყალმომარაგების სისტემის მოწყობა და ა.შ.

არაპირდაპირი ხარჯები საჯარო პოლიტიკაში არის ხარჯები, რომლებიც არ უკავშირდება უშუალოდ კონკრეტული პროგრამის ან პროექტის განხორციელებას, მაგრამ აუცილებელია მისი განწევა ამ აქტივობის განსახორციელებლად. ეს ხარჯები, როგორც წესი, საერთოა რამდენიმე პროგრამისთვის, პროექტისა თუ აქტივობისთვის და მათი მიკუთვნება კონკრეტულ საქმიანობაზე რთულია. მაგალითად, სახელმწიფო აპარატის ხარჯები, სამინისტროს ადმინისტრაციული ხარჯები, ინფორმაციული ტექნოლოგიების უზრუნველყოფის ხარჯები. ეს ხარჯები ქმნიან რესურსების ერთობლიობას, რომელიც აუცილებელია საჯარო პროგრამების ეფექტური ფუნქციონირებისთვის.

მუდმივი ხარჯები საჯარო პოლიტიკაში არის ხარჯები, რომლებიც არ იცვლება პროგრამის ან პროექტის მოცულობის ცვლილებასთან ერთად. ეს ხარჯები, როგორც წესი, ფიქსირებულია და მათი ოდენობა არ არის დამოკიდებული იმაზე, თუ რამდენ მომსახურებას მოიცავს კონკრეტული პროგრამა ან პროექტი. მაგალითად, სახელმწიფო აპარატის ხელფასი, შენობების ქირა, კომუნალური გადასახადები. ეს ხარჯები უზრუნველყოფენ სახელმწიფო უწყებების სტაბილურ ფუნქციონირებას.

ცვალებადი ხარჯები საჯარო პოლიტიკაში არის ხარჯები, რომლებიც იცვლება პროგრამის ან პროექტის მოცულობის ცვლილებასთან ერთად. ეს ხარჯები, როგორც წესი, პირდაპირ კავშირშია პროგრამის ან პროექტის მასშტაბთან და მოცულობასთან. მაგალითად, განათლების სფეროში, ეს შეიძლება იყოს სახელმძღვანელოების ღირებულება, რომელიც დამოკიდებულია მოსწავლეების რაოდენობაზე. ჯანდაცვის სფეროში, ეს შეიძლება იყოს მედიკამენტების ღირებულება, რომელიც დამოკიდებულია პაციენტების რაოდენობაზე.

საჯარო პოლიტიკის ხარჯთაღრიცხვისას მნიშვნელოვანია ხარჯების სწორად კლასიფიცირება და მათი დინამიკის მუდმივი მონიტორინგი. ეს ხელს უწყობს სახელმწიფო რესურსების ეფექტურ გამოყენებას, პროგრამების და პროექტების შედეგიანობის შეფასებასა და საჯარო პოლიტიკის ოპტიმიზაციას. ხარჯების ანალიზი საშუალებას იძლევა, შეფასდეს პროგრამების ეფექტურობა, გამოვლინდეს ხარჯების ოპტიმიზაციის შესაძლებლობები და მიღებულ იქნას ინფორმირებული გადაწყვეტილებები.

8.5. ხარჯების კლასიფიცირება საქართველოს საბიუჯეტო პროცესში

საქართველოს საბიუჯეტო პროცესში შედარებით განსხვავებული მიდგომა არსებობს ხარჯების კლასიფიცირებასთან დაკავშირებით. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 5 აპრილის №99 ბრძანება "საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე" (შემდგომში - ბრძანება №99) განსაზღვრავს საბიუჯეტო ხარჯების კლასიფიკაციის ძირითად კატეგორიებს, რომლებიც გამოიყენება სახელმწიფო ბიუჯეტის შემუშავების დროს (საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, 2019). ეს მიდგომა ასევე შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავებისა და განხორციელებისას.

ბრძანება №99-ის შესაბამისად, ხარჯები იყოფა შემდეგ კატეგორიებად:

მიმდინარე (საოპერაციო) ხარჯები (გარდა შრომის ანაზღაურებისა): ეს კატეგორია მოიცავს სახელმწიფო დაწესებულებების ყოველდღიურ ფუნქციონირებასთან და სახელმწიფო პროგრამების განხორციელებასთან დაკავშირებულ ხარჯებს, გარდა თანამშრომლების ხელფასებისა. მაგალითად, ეს შეიძლება იყოს ხარჯები ტექნიკურ და საექსპერტო დახმარებაზე, ტრენინგებზე, პუბლიკაციებზე, სხვადასხვა კამპანიებზე, სემინარებსა და კონფერენციებზე. ეს ხარჯები უზრუნველყოფს სახელმწიფო მმართველობის ეფექტურობასა და პროგრამების წარმატებულ ადმინისტრირებას.

კაპიტალური ხარჯები: ეს კატეგორია მოიცავს გრძელვადიან ინვესტიციებს, რომლებიც მიმართულია ძირითადი საშუალებების შექმნისკენ ან გაუმჯობესებისკენ. როგორც წესი, ეს არის მნიშვნელოვანი ფინანსური ინვესტიციები, რომლებიც მოითხოვს დიდ დროსა და რესურსებს. მაგალითებია: ინფრასტრუქტურული პროექტები, როგორცაა გზების, ხიდების, შენობების მშენებლობა ან რეკონსტრუქცია; სამშენებლო პროექტები; ტექნიკის, ავეჯის და მოძრავი და უძრავი ქონების შესყიდვა; ძირითადი საშუალებების მოდერნიზაცია. კაპიტალური ხარჯები ხელს უწყობს ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდას და განვითარებას.

შრომის ანაზღაურებასთან დაკავშირებული ხარჯები: ეს კატეგორია მოიცავს სახელმწიფო სექტორში დასაქმებული პირების ხელფასებს, დანამატებს, პრე-

მიებს და სხვა სახის კომპენსაციებს. ეს ხარჯები უზრუნველყოფს კვალიფიციური კადრების მოზიდვასა და შენარჩუნებას სახელმწიფო სისტემაში.

სხვა დანარჩენი ხარჯები: ეს არის ხარჯები, რომლებიც არ მიეკუთვნება არცერთ ზემოთ ჩამოთვლილ კატეგორიას. მაგალითად, ეს შეიძლება იყოს: სუბსიდიები, გრანტები, სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯები, საერთაშორისო ორგანიზაციებში შენატანები და ა.შ. ეს ხარჯები შეიძლება იყოს მიმართული სხვადასხვა სფეროზე და ემსახურებოდეს სხვადასხვა მიზანს. მაგალითად, სუბსიდიები შეიძლება მიმართული იყოს სოფლის მეურნეობის განვითარებისკენ, ხოლო გრანტები - სამეცნიერო კვლევების ხელშეწყობისკენ.

8.6. პოლიტიკის ხარჯთაღრიცხვის პროცესი საქართველოში

სახელმძღვანელოს განმარტებით, ხარჯთაღრიცხვის სტანდარტული პროცესი, როგორც წესი, მოიცავს 5 ქვეპროცესს (საქართველოს მთავრობა, 2019). კერძოდ:

1. **აქტივობის შედეგების ინდიკატორების განსაზღვრა:** ნებისმიერი აქტივობის დაწყებამდე მნიშვნელოვანია ზუსტად განისაზღვროს, რა კონკრეტული შედეგების მიღება არის მოსალოდნელი. შედეგის ინდიკატორები უნდა იყოს კონკრეტული, გაზომვადი, მიღწევადი, რელევანტური და დროში განსაზღვრული (SMART კრიტერიუმი). ეს კრიტერიუმი უზრუნველყოფს, რომ შედეგები იყოს რეალისტური და შესაძლებელი იყოს შეფასება. მაგალითად, თუ აქტივობა ეხება მოსახლეობის კომპიუტერული წიგნიერების ამაღლებას, შედეგის ინდიკატორი შეიძლება იყოს კურსდამთავრებულთა რაოდენობა ან კომპიუტერული უნარების ტესტში მიღებული საშუალო ქულა;
2. **ღონისძიებების იდენტიფიცირება:** შედეგების მიღწევა მოითხოვს კონკრეტული ღონისძიებების დაგეგმვასა და განხორციელებას. თითოეული ღონისძიება უნდა იყოს მიმართული შედეგის ინდიკატორის მიღწევისკენ და უნდა წარმოადგენდეს ლოგიკურ ნაბიჯს საერთო მიზნისკენ. მაგალითად, კომპიუტერული წიგნიერების ამაღლების შემთხვევაში, ღონისძიებები შეიძლება მოიცავდეს ტრენინგებს, სემინარებს, საინფორმაციო კამპანიებს და ა.შ.;
3. **რესურსების განსაზღვრა:** ღონისძიებების წარმატებით განსახორციელებლად საჭიროა შესაბამისი რესურსების იდენტიფიცირება. ეს შეიძლება იყოს

ადამიანური რესურსები (კვალიფიციური ტრენერები, ინსტრუქტორები), მატერიალური რესურსები (კომპიუტერები, პროექტორები, სასწავლო მასალები) და ფინანსური რესურსები. მნიშვნელოვანია, რომ რესურსები იყოს ადეკვატური და უზრუნველყოფდეს ღონისძიებების ხარისხიანად განხორციელებას;

4. **რესურსების ღირებულების იდენტიფიცირება:** რესურსების საჭიროების დადგენის შემდეგ, მნიშვნელოვანია განისაზღვროს თითოეული რესურსის ღირებულება. ეს მოიცავს როგორც პირდაპირ ხარჯებს (მაგალითად, ტრენერის ხელფასი, კომპიუტერის ღირებულება), ისე არაპირდაპირ ხარჯებს (მაგალითად, შენობის ქირა, კომუნალური გადასახადები). ღირებულების ზუსტი იდენტიფიცირება ხელს უწყობს ხარჯთაღრიცხვის სიზუსტეს;
5. **ხარჯების გამოთვლა და სრული ხარჯთაღრიცხვა:** ყველა რესურსის ღირებულების დადგენის შემდეგ, შესაძლებელია თითოეული ღონისძიების ხარჯების გამოთვლა და სრული ხარჯთაღრიცხვის წარმოება. ეს მოიცავს ყველა სახის ხარჯს, რომელიც უკავშირდება აქტივობის განხორციელებას.

იმისათვის რომ ეს პროცესი კარგად იქნას ადმინისტრირებული სახელმძღვანელოს ერთ-ერთ დანართად წარმოდგენილი აქვს ბიუჯეტირების ინსტრუმენტი (დანართი 5). ეს არის Ms Excel-ის ფაილში აწყობილი შაბლონი, რომელიც ნებისმიერი პოლიტიკის აქტივობებისთვის იძლევა საშუალებას აღნიშნული ხუთი პროცესი იქნას ადმინისტრირებული. შაბლონში ხარჯების ტიპები წარმოდგენილია ზემოგანხილული ფინანსთა სამინისტროს კლასიფიკაციების შესაბამისად. აღნიშნული შაბლონის შევსება, დოკუმენტში არსებული ფორმულების გამოყენებით იძლევა საშუალებას საჯარო უწყებებმა ზუსტად და მარტივად აწარმოონ ბიუჯეტირების პროცესი.

8.7. დაფინანსების წყაროს განსაზღვრა

წროგორც ზემოთ აღინიშნა, ევროპული საჯარო მმართველობის პრინციპების შესაბამისად, პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში, უმნიშვნელოვანესია სექტორის განვითარების დაგეგმვისა და ქვეყნის ზოგადი ბიუჯეტირების პროცესს შორის მჭიდრო კავშირის უზრუნველყოფა. ეს კავშირი, უპირველეს ყოვლისა, ხარჯების დაფინანსების წყაროების იდენტიფიცირების ეტაპზე ყალიბდება. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, მას შემდეგ, რაც იდენტიფიცირდება კონკრეტული პოლიტიკის განხორციელებისთვის საჭირო ფინანსური რესურსი, აუცილებელია დაფინანსების წყაროს მკაფიოდ განსაზღვრა.

სახელმძღვანელოს შესაბამისად არსებობს დაფინანსების ორი ძირითადი წყარო:

1. **სახელმწიფო ბიუჯეტი:** თუ აქტივობის (ანუ კონკრეტული პოლიტიკური ინიციატივის) ღირებულება სრულად ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, მაშინ მისი ღირებულება სრულად უნდა აისახოს შესაბამის ველში;
2. **სხვა დაფინანსების წყაროები:** ეს კატეგორია მოიცავს ყველა იმ წყაროს, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტის გარეთ არსებობს. ესენია, მაგალითად, დონორები (როგორც ადგილობრივი, ისე საერთაშორისო), განვითარების პარტნიორები და საკრედიტო ინსტიტუტებიდან (მაგალითად, სესხის სახით) მიღებული ფინანსური და მატერიალური დახმარება (საქართველოს მთავრობა, 2019, გვ. 31).

ზოგჯერ დაფინანსების წყაროს ზუსტი იდენტიფიცირება ვერ ხერხდება, ან აქტივობის ღირებულება მხოლოდ ნაწილობრივ ფინანსდება ზემოთ აღნიშნული ორი წყაროდან. ამ შემთხვევაში, დარჩენილი თანხა უნდა აისახოს დეფიციტის გრაფაში. ეს ინფორმაცია ძალიან მნიშვნელოვანია პოლიტიკის განხორციელების ეტაპზე, რადგან იგი ეხმარება პასუხისმგებელ უწყებას, მოიზიდოს დამატებითი ფინანსური რესურსები, მათ შორის დონორი ორგანიზაციებისგან.

ზემოთ განხილული სამოქმედო გეგმის შაბლონი, ისევე, როგორც ბიუჯეტირების ინსტრუმენტი ითვალისწინებს დაფინანსების წყაროს შესახებ ინფორმაციის ასახვის შესაბამის ველებს. ამ მხრივ მოთხოვნები გულისხმობს, რომ თუ აქტივობის ღირებულება ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მითითებული უნდა იქნას დაფინანსების მოცულობა და შესაბამისი პროგრამის კოდი. აქ გასათვალისწინებელია, რომ შესაძლებელია დაფინანსება სრულად ვერ მოხდეს აქტივობის სრულ ღირებულებასთან მიმართებით და მხოლოდ მისი ნაწილი დაფინანსება მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. სამოქმედო გეგმაში სწორედ ეს თანხა უნდა იქნას მითითებული.

იგივე მიდგომა არის გათვალისწინებული დაფინანსების სხვა წყაროს შემთხვევაში. თუმცა ასეთ დროს, საბიუჯეტო კოდის ნაცვლად უნდა მიეთითოს იმ ორგანიზაციის დასახელება, რომელიც აფინანსებს ამ აქტივობას.

საბოლოო ეტაპზე, როდესაც სამოქმედო გეგმის სრული ხარჯთაღრიცხვა მოხდება და ასევე გაიწერება დაფინანსების წყაროები, სახელმძღვანელოს შესაბამისად, თუ აღმოჩნდა, რომ დეფიციტის მაჩვენებელი არის 50%-ზე მეტი, ასეთ გეგმა მთავრობა

არ დაამტკიცებს, მისი ნაკლებად რეალისტურობიდან გამომდინარე. შესაბამისად, ასეთ შემთხვევაში, პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესი ბრუნდება წინა საფეხურზე და ხდება იმ აქტივობების ჩანაცვლება/ამოღება, რომლებიც ძირითადად დეფიცირებულია.

8.8 სახელმწიფო ბიუჯეტი და ბიუჯეტირების პროცესი საქართველოში

სახელმწიფო ბიუჯეტი ქვეყნის ფინანსური გეგმაა, რომელიც ასახავს სახელმწიფო შემოსავლებსა და ხარჯებს ერთი წლის განმავლობაში. იგი წარმოადგენს მთავრობის მიერ დასახული მიზნების მიღწევის ძირითად ინსტრუმენტს, რომელიც უზრუნველყოფს ქვეყნის ეკონომიკურ და სოციალურ სტაბილურობასა და განვითარებას. საქართველოში სახელმწიფო ბიუჯეტის შემუშავება, დამტკიცება და შესრულება რეგულირდება საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსითა და ფინანსთა მინისტრის სხვადასხვა ბრძანებებით.

საბიუჯეტო წლის დაგეგმვა ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის (შემდგომში - BDD) შემუშავებით იწყება. ეს დოკუმენტი ქვეყნის განვითარების ძირითადი გეგმაა, რომელიც მოიცავს საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ და ფისკალურ პროგნოზებს, ასევე ინფორმაციას ცენტრალური, ავტონომიური და ადგილობრივი ხელისუფლების განვითარების ძირითადი მიმართულებების შესახებ. BDD ოთხწლიან პერიოდს მოიცავს და ყოველწლიურად ახლდება. მისი მომზადება ყოველწლიური საბიუჯეტო პროცესის საწყისი ეტაპია. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი დეტალურად არეგულირებს BDD-ის შემუშავების ეტაპებს, მის შინაარსს და მთავრობისა და პარლამენტისათვის დოკუმენტის პირველადი, გადამუშავებული და საბოლოო ვარიანტების წარდგენის ვადებს (საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2024,).

ბიუჯეტირების პროცესი საქართველოში მოიცავს რამდენიმე ეტაპს:

ბიუჯეტის პროექტის მომზადება - ფინანსთა სამინისტრო, მთავრობის სხვა ორგანოებთან ერთად, შეიმუშავებს მომავალი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს, რომელიც ეფუძნება ქვეყნის ეკონომიკურ და სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარების პროგნოზებს, სამთავრობო პროგრამებსა და პრიორიტეტებს. პროექტი ითვა-

ლისწინებს სახელმწიფო შემოსავლების პროგნოზს და ხარჯების მიმართულებებს.

პროექტის განხილვა და დამტკიცება - მომზადებული პროექტი წარედგინება მთავრობას, რომელიც განიხილავს და ამტკიცებს მას. დამტკიცებული პროექტი გადაეგზავნება პარლამენტს, სადაც ხდება მისი დეტალური განხილვა და კორექტირება. პარლამენტი უფლებამოსილია შეიტანოს ცვლილებები ბიუჯეტის პროექტში, მაგრამ მისი საბოლოო ვარიანტი უნდა შეესაბამებოდეს ქვეყნის ძირითად მაკროეკონომიკურ პარამეტრებსა და პრიორიტეტებს.

ბიუჯეტის შესრულება - დამტკიცებული ბიუჯეტი გადაეცემა შესასრულებლად მთავრობას, რომელიც უზრუნველყოფს მის ზუსტ და ეფექტურ შესრულებას. ფინანსთა სამინისტრო ახორციელებს კონტროლს ბიუჯეტის შესრულებაზე და საჭიროების შემთხვევაში იღებს შესაბამის ზომებს.

ანგარიშგება და შეფასება - ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობა წარუდგენს ანგარიშს პარლამენტს, რომელიც განიხილავს და აფასებს მას. ანგარიში უნდა ასახავდეს ინფორმაციას ფაქტობრივი შემოსავლებისა და ხარჯების შესახებ, ასევე ბიუჯეტის შესრულების შედეგად მიღწეულ შედეგებს.

8.9. პროგრამული ბიუჯეტი

საქართველოს საჯარო სისტემა 2012 წლიდან სრულად გადავიდა პროგრამულ ბიუჯეტირებაზე. რამდენიმე სამინისტროში პროგრამული ბიუჯეტირება საპილოტე რეჟიმში იყო გაშვებული.

პროგრამული ბიუჯეტი წარმოადგენს საბიუჯეტო დაგეგმვის თანამედროვე მეთოდს, რომელიც ორიენტირებულია შედეგებზე და მიზნად ისახავს ფინანსური რესურსების ეფექტიან განაწილებასა და გამოყენებას. ტრადიციული ბიუჯეტირებისგან განსხვავებით, პროგრამული ბიუჯეტი დაფუძნებულია პროგრამებზე, რომლებიც მიზნად ისახავს კონკრეტული პრობლემების გადაჭრას ან მიზნების მიღწევას. ეს მიდგომა საშუალებას იძლევა, რომ დაგეგმვის პროცესიდანვე ბიუჯეტი ორიენტირებული იყოს შედეგებზე, რაც უზრუნველყოფს მიზნ-შედეგობრივი კავშირის გამოკვეთას ფინანსურ რესურსებსა და მიღებულ შედეგებს შორის. ამგვარი მიდგომა ხელს უწყობს სახელმწიფო ფინანსების ეფექტიან გამოყენებას (De Bruijn & Heuvelhof, 2008).

პროგრამული ბიუჯეტის ფინანსთა სამინისტროს განმარტება დაახლოებით იგივე პრინციპს მიუყვება:

„პროგრამული ბიუჯეტის ძირითადი პრინციპია სახედმწიფო სახსრების მიმართვა წინასწარ განსაზღვრული შედეგების მისაღწევად, ხისი გათვალისწინებითაც პროგრამული ბიუჯეტი ხშირად შედეგებზე ორიენტირებული ბიუჯეტის სახედითაა მოხსენიებული; პროგრამული ბიუჯეტის მიზანია სახედმწიფო ხარჯების ეფექტურობის ამაღლება, სახედმწიფო სექტორის დაწესებულებების დაფინანსებისა და მათ მიერ მიღწეული შედეგების უხილვითკავშირის გაძლიერება“ (საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2024, გვ. 9).

საქართველოში პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის შემდეგ მთავრობას საბიუჯეტო ხარჯების განევა უნევს არა მხოლოდ ორგანიზაციული სტრუქტურების მიხედვით, არამედ კონკრეტული პროგრამებისა და პროექტების საფუძველზე, რაც ზრდის საბიუჯეტო ხარჯების გამჭვირვალობასა და ეფექტიანობას.

თითოეული საბიუჯეტო პროგრამა არის იმ განსახორციელებელი ღონისძიებების ერთობლიობა, რომელიც მიმართულია ბიუჯეტით განსაზღვრული პრიორიტეტების მიზნების მისაღწევად. თითოეულ პროგრამაში წარმოდგენილი უნდა იქნას შემდეგი სახის ინფორმაციები: 1) პროგრამის დასახელება (პროგრამული კოდი), 2) პროგრამის განმახორციელებელი, 3) პროგრამის აღწერა და მიზანი, 4) მოსალოდნელი საბოლოო შედეგი, 5) საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორები, რომლებსაც თან უნდა ერთვოდეს ა) საბაზისო მაჩვენებელი; ბ) მიზნობრივი მაჩვენებელი; გ) ცდომილების ალბათობა (%/აღწერა); დ) შესაძლო რისკები.

პროგრამის შიგნით შეიძლება ჩამოყალიბდეს ასევე ქვეპროგრამა, რომელიც მხარჯავი დაწესებულების პროგრამის ფარგლებში საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებების ერთობლიობაა (საქართველოს პარლამენტი, 2009).

მიუხედავად პროგრამული ბიუჯეტის უპირატესობებისა, მისი სრულფასოვანი დანერგვა საქართველოში გარკვეულ გამოწვევებთან არის დაკავშირებული. საჭიროა შესაბამისი ინსტიტუციური და ადამიანური რესურსების განვითარება, ასევე საზოგა-

დოების ინფორმირებულობისა და ჩართულობის გაზრდა საბიუჯეტო პროცესებში. ამ მიმართულებით, მნიშვნელოვანია მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროგრამების განხორციელება, რაც მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს უშუალოდ მონაწილეობდნენ ბიუჯეტის შედგენასა და კონტროლში.

ბიბლიოგრაფია:

- CIMA (Chartered Institute of Management Accountants). (2012). *Official Terminology
- Cooper, R., & Kaplan, R. S. (1991). Profit priorities from activity-based costing. *Harvard Business Review*, 69(3), 130–135..
- De Bruijn, H., & Heuvelhof, E. (2008). Program budgeting in a political context: Pitfalls and potential. *Public Management Review*, 10(2), 179-196.
- Kaplan, R. S., & Cooper, R. (1998). *Cost & effect: Using integrated cost systems to drive profitability and performance*. Harvard Business School Press.
- OECD. (2019). *Budgeting and public expenditures*. OECD Publishing.
- Osmanović-Pašić, Z. (2018). *Methodological Guide for Costing of Government Strategies*. Regional School of Public Administration (ReSPA).
- Schick, A. (1998). *A contemporary approach to public expenditure management*. World Bank Institute.
- World Bank. (2013). *Beyond the annual budget: Global experience with medium-term expenditure frameworks*. World Bank Publications.
- საქართველოს მთავრობა. (2019), პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ 2019 წლის 20 დეკემბრის #629 დადგენილება
- საქართველოს პარლამენტი. (2009). საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი.
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრი. (2011). პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე.
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრი. (2019). ბრძანება "საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დამტკიცების თაობაზე"
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2024). მოქალაქის გზამკვლევი, 2025 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტი.

საჯარო კონსულტაციები

განხილული საკითხები:

ეს თავი მიმოიხილავს საჯარო კონსულტაციების როლს პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში. კერძოდ წარმოდგენილია ინფორმაცია იმი შესახებ თუ რატომ არის კონსულტაციები მნიშვნელოვანია, რა არის მისი არსი, როგორ არის შესაძლებელი მისი ხარისხის გაუმჯობესება, ვინ შეიძლება იყო დაინტერესებული მხარე. ასევე წარმოდგენილია ინფორმაცია იმაზე, თუ რა ეტაპზე ტარდება საჯარო კონსულტაციები და როგორ ხდება მათი ადმინისტრირება საჯარო უწყებების მიერ.

გარდა ამისა, ამ თავში განხილულია ის ვალდებულებები, რომლებიც საქართველოში არსებული რეგულაციების შესაბამისად, პოლიტიკის შემუშავების პროცესთან შეიძლება იყოს დაკავშირებული.

9.1. პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში საჯარო კონსულტაციების მნიშვნელობა

პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში საჯარო კონსულტაციები წარმოადგენს მმართველობის დემოკრატიული და ინკლუზიური მიდგომის მნიშვნელოვან კომპონენტს. მისი მთავარი მიზანია გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში დაინტერესებული მხარეების ჩართვა, რაც უზრუნველყოფს პოლიტიკის უფრო ინფორმირებულ, ინკლუზიურ და ეფექტურ ფორმირებას. საჯარო კონსულტაციები ხელს უწყობს სამთავრობო გადაწყვეტილებების ლეგიტიმურობას, გამჭვირვალობას და საზოგადოების ნდობის ამაღლებას. კონსულტაციების პროცესის სიღრმისეული ანალიზი მნიშვნელოვანია, რათა მოხდეს მათი წარმატებული დაგეგმვა და განხორციელება.

საჯარო კონსულტაციები მოიცავს სხვადასხვა მეთოდებს, რომლებიც სამთავრობო უწყებებს ეხმარება დაინტერესებული მხარეების მოსაზრებების შეფასებაში პოლიტიკის ფორმირების ეტაპზე. აღნიშნული პროცესი საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს, არასამთავრობო ორგანიზაციებს, აკადემიურ ინსტიტუტებსა და კერძო სექტორს, დააფიქსირონ თავიანთი შეხედულებები და რეკომენდაციები.

კონსულტაციები უზრუნველყოფს მოქალაქეთა მონაწილეობას სახელმწიფო მართვაში, რაც დემოკრატიული მმართველობის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპს წარმოადგენს (Dahl, 1989). ის ხელს უწყობს მოქალაქეთა პოლიტიკურ განათლებას და მათ ჩართულობას საზოგადოებრივ ცხოვრებაში. ამასთან, პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში საზოგადოების აზრის გათვალისწინება უზრუნველყოფს უფრო ინფორმირებული და ეფექტური გადაწყვეტილებების მიღებას, რომელიც ერგება საზოგადოების საჭიროებებსა და ინტერესებს. საჯარო კონსულტაციების შედეგად მიღებული ინფორმაცია და მოსაზრებები ეხმარება სახელმწიფო ორგანოებს, მიიღონ უფრო ოპტიმალური და მდგრადი გადაწყვეტილებები.

დამატებით, საჯარო კონსულტაციები ზრდის საზოგადოების ნდობას სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ, რამდენადაც მოქალაქეებს უჩნდებათ განცდა, რომ მათ უსმენენ და მათ მოსაზრებებს შეიძლება ითვალისწინებდნენ. საჯარო კონსულტაციები ხელს უწყობს გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული მმართველობის ჩამოყალიბებას, რაც აუცილებელი პირობაა საზოგადოების ნდობის მოსაპოვებლად.

საბოლოოდ, საჯარო კონსულტაციები აძლიერებს სახელმწიფო ორგანოების ანგარიშვალდებულებას საზოგადოების წინაშე, რაც გამჭვირვალე და ეფექტური მმართველობის წინაპირობაა (Schedler, 1999). საჯარო კონსულტაციები უზრუნველყოფს, რომ სახელმწიფო ორგანოები იყვნენ ანგარიშვალდებულნი თავიანთ ქმედებებსა და გადაწყვეტილებებზე.

კვლევები აჩვენებს, რომ ეფექტურად ჩატარებული საჯარო კონსულტაციები არის მაღალი ხარისხის საჯარო პოლიტიკის საწინდარი (OECD, 2017). აღნიშნული პროცესი არა მხოლოდ აუმჯობესებს გადაწყვეტილებების მიღების ხარისხს, არამედ ხელს უწყობს პოლიტიკის აღსრულების წარმატებას. საჯარო კონსულტაციების მიზანია, სამთავრობო გადაწყვეტილებები მაქსიმალურად იყოს მორგებული საზოგადოების საჭიროებებზე და გამოირიცხოს შესაძლო უარყოფითი შედეგები.

9.2. პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის დონეები

საჯარო კონსულტაციების დონეები, როგორც წესი, კლასიფიცირდება მონაწილეობის ხარისხის მიხედვით. ამ ქვეთავში განხილულია მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხის შეფასება ორი საერთაშორისოდ აღიარებული მოდელი.

არნშტეინის სამოქალაქო ჩართულობის კიბის მოდელი

ერთ-ერთი ყველაზე ცნობილი კლასიფიკაცია ეკუთვნის შერი არნშტეინს, რომელმაც 1969 წელს გამოაქვეყნა "სამოქალაქო ჩართულობის კიბე" (Arnstein, 1969). ეს მოდელი ასახავს მონაწილეობის რვა დონეს, დაწყებული მანიპულირებიდან, სადაც მოქალაქეებს არ აქვთ რეალური გავლენა, დამთავრებული მოქალაქეების კონტროლით, სადაც ისინი თავად იღებენ გადაწყვეტილებებს. არნშტეინის "კიბე" იქცა ერთ-ერთ ყველაზე ციტირებულ და გავლენიან ნაშრომად საჯარო ჩართულობის სფეროში. იგი ფართოდ გამოიყენება მკვლევარების, პრაქტიკოსებისა და აქტივისტების მიერ, რათა გააანალიზონ და შეაფასონ საჯარო კონსულტაციების პროცესები.

არნშტეინის კიბე მოიცავს შემდეგ რვა საფეხურს (იხილეთ ფიგურა 19):



წყარო: Arnstein, 1969. ადაპტირებულია ავტორთა მიერ

მანიპულირება (Manipulation) - ნარმოადგენს მოქალაქეთა მონაწილეობის ყველაზე დაბალ დონეს, სადაც ისინი უბრალოდ გამოყენებულები არიან, როგორც ინსტრუმენტები პროცესის ლეგიტიმაციისთვის. მათი მონაწილეობა ფორმალური და სიმბოლურია და რეალური გავლენა პროცესებზე არ გააჩნიათ. ხშირად, ეს ხდება საზოგადოებასთან ურთიერთობის კამპანიების, პროპაგანდის ან ფსევდო კონსულტაციების გზით, სადაც მოქალაქეებს უქმნიან ილუზიას, რომ მათი აზრი მნიშვნელოვანია, მაშინ როდესაც რეალურად ყველა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები უკვე მიღებულია.

თერაპია (Therapy) - ამ დონეზე, მოქალაქეთა მონაწილეობა გამოიყენება იმისთვის, რომ მოქალაქეებმა "გადაი-

ტანონ" ყურადღება რეალური პრობლემებიდან და "განიკურნონ" პროტესტისგან ან უკმაყოფილებისგან. ეს ხორციელდება სხვადასხვა ფსიქოლოგიური მეთოდების გამოყენებით, მათ შორის ჯგუფური თერაპია, სემინარები ან ტრენინგები, რომლებიც მიზნად ისახავს მოქალაქეების "გადარწმუნებას" ან მათთვის "სწორი" ღირებულებების "ჩანერგვას". ასეთ რეალური პრობლემების განხილვა, მათი გადაჭრის გზებზე მსჯელობა და მათი ხმის გათვალისწინება არ ხდება.

ინფორმირება (Informing) - წარმოადგენს "მონაწილეობის" ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებულ ფორმას, რომელიც გულისხმობს მოქალაქეებისთვის ინფორმაციის მიწოდებას პროექტის ან პოლიტიკის შესახებ, თუმცა უკუკავშირის გაცემისა და გადანყვეტილებაზე ზემოქმედების შესაძლებლობის გარეშე. ეს არის ცალმხრივი კომუნიკაცია, სადაც სახელმწიფო ორგანოები აწვდიან ინფორმაციას,

მაგრამ არ ითვალისწინებენ მოქალაქეების მოსაზრებებს. ხშირად, ინფორმაცია არის რთული, ტექნიკური ან მიუწვდომელი ფართო საზოგადოებისთვის.

კონსულტაცია (Consultation) - ამ დონეზე, სახელმწიფო ორგანოები ითხოვენ მოქალაქეების მოსაზრებებსა და წუხილებს კონკრეტულ პოლიტიკასთან დაკავშირებით. კონსულტაციის პროცესი შეიძლება განხორციელდეს სხვადასხვა ფორმით, როგორებიცაა: საჯარო შეხვედრები, ონლაინ ფორუმები, გამოკითხვები და ა.შ. თუმცა, საბოლოო გადანყვეტილების მიღების უფლება რჩება სახელმწიფო ორგანოების ხელში. მოქალაქეების მოსაზრებები შეიძლება იყოს გათვალისწინებული, მაგრამ ეს არ არის გარანტირებული. ხშირად, კონსულტაციები ფორმალური ხასიათისაა და მასზე რეალური გავლენა მოქალაქეებს არ გააჩნიათ.

დამშვიდება (Placation) - ეს დონე მოიცავს გარკვეულ მოლაპარაკებებსა და კომპრომისებს. მოქალაქეებს შეიძლება ჰქონდეთ გარკვეული გავლენა, მაგრამ მათი ძალაუფლება მაინც შეზღუდულია. ხშირად, ეს ხდება სხვადასხვა კომისიების, საბჭოების ან სამუშაო ჯგუფების შექმნის გზით, სადაც მოქალაქეებს ეძლევათ შესაძლებლობა, გამოთქვან თავიანთი მოსაზრებები და მიიღონ მონაწილეობა დისკუსიებში. თუმცა, გადანყვეტილების მიღების უფლება და ძალაუფლება კვლავ რჩება სახელმწიფო ორგანოების ხელში.

პარტნიორობა (Partnership) - ამ დონეზე, მოქალაქეები და ძალაუფლების მქო-

ნები თანაბრად იზიარებენ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას. არსებობს თანამშრომლობითი მიდგომა, სადაც ორივე მხარე ერთად მუშაობს საერთო მიზნების მისაღწევად. ეს შეიძლება იყოს სხვადასხვა ფორმით, როგორებიცაა: ერთობლივი პროექტები, პროგრამები ან ინიციატივები, სადაც მოქალაქეები და სახელმწიფო ორგანოები თანაბრად არიან ჩართულები და პასუხისმგებლები შედეგებზე.

დელეგირებული ძალაუფლება (Delegated Power) - ამ დონეზე, მოქალაქეებს ენიჭებათ მნიშვნელოვანი კონტროლი კონკრეტული პროექტის ან პოლიტიკის გარკვეულ ასპექტებზე. მათ აქვთ უფლებამოსილება, მიიღონ გადაწყვეტილებები განსაზღვრულ ფარგლებში, რაც აძლიერებს მათ როლს. ეს შეიძლება იყოს სხვადასხვა ფორმით, როგორებიცაა: ადგილობრივი თემის მმართველობა, სათემო საბჭოები ან სხვა თვითმმართველობის ორგანოები, სადაც მოქალაქეებს აქვთ რეალური ძალაუფლება და გავლენა.

მოქალაქეთა კონტროლი (Citizen Control) - ეს არის მონაწილეობის ყველაზე მაღალი დონე, სადაც მოქალაქეებს აქვთ სრული კონტროლი გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. ისინი ადგენენ დღის წესრიგს, იღებენ გადაწყვეტილებებს და არიან პასუხისმგებლები შედეგებზე. ეს შეიძლება იყოს სხვადასხვა ფორმებით, როგორებიცაა: პირდაპირი დემოკრატია, რეფერენდუმები, პლებისციტები ან სხვა ფორმები, სადაც მოქალაქეები უშუალოდ მონაწილეობენ გადაწყვეტილების მიღებაში.

არნშტეინის კიბე ხშირად გამოიყენება საჯარო კონსულტაციების ეფექტურობის შესაფასებლად და იმის დასადგენად, თუ რამდენად რეალურია მოქალაქეების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო კონსულტაციები არ შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ ინფორმაციის მიწოდებით ან ფორმალური კონსულტაციებით, არამედ უზრუნველყოფდეს მოქალაქეების რეალურ მონაწილეობას და გავლენას გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე.

OECD-ის მოდელი

OECD-ის სახელმძღვანელო "მოქალაქეები, როგორც პარტნიორები" (2001) აყალიბებს საჯარო კონსულტაციების ოთხ დონეს, რომლებიც ასახავს მოქალაქეთა მო-

ნაწილეობის ხარისხს პოლიტიკის დაგეგმვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ეს დონეებია: ინფორმაციის მიწოდება, კონსულტაცია, ჩართულობა და პარტნიორობა.

ინფორმაციის მიწოდება არის საჯარო კონსულტაციების საწყისი დონე, რომელიც ფოკუსირებულია მოქალაქეებისთვის ობიექტური და შესაბამისი ინფორმაციის მიწოდებაზე პოლიტიკის საკითხებზე, სამთავრობო ინიციატივებსა და საჯარო სერვისებზე. მისი მიზანია, რომ მოქალაქეებმა მიიღონ ცოდნა, რაც მათ ინფორმირებული არჩევანის გაკეთების საშუალებას მისცემს. ინფორმაციის მიწოდება შეიძლება განხორციელდეს სხვადასხვა გზით, როგორებიცაა: ვებსაიტები, ბროშურები, საჯარო განცხადებები, მედია-რელიზები, გამოფენები და ღია მონაცემთა ინიციატივები. ამ დონეზე, მოქალაქეები ინფორმაციის პასიური მიმღები არიან, ხოლო სახელმწიფო როლი ინფორმაციის მიწოდების უზრუნველყოფაში მდგომარეობს. მაგალითად, სამთავრობო უწყება აქვეყნებს ანგარიშს ქალაქში ჰაერის ხარისხის შესახებ და ათავსებს მონაცემებს ონლაინ, რათა მოქალაქეებს ჰქონდეთ წვდომა.

კონსულტაცია უფრო მაღალი დონეა, ვიდრე ინფორმაციის მიწოდება. ამ ეტაპზე, სახელმწიფო ორგანოები ითხოვენ მოქალაქეების მოსაზრებებს, შეხედულებებსა და გამოხმაურებებს კონკრეტულ პოლიტიკასთან დაკავშირებით. მისი მიზანია, სახელმწიფო ორგანოებმა მიიღონ ინფორმაცია მოქალაქეებისგან და გაითვალისწინონ მათი მოსაზრებები პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. კონსულტაცია შეიძლება მოიცავდეს სხვადასხვა მეთოდს, როგორებიცაა: საჯარო შეხვედრები, ონლაინ ფორუმები, გამოკითხვები, ფოკუს-ჯგუფები და წერილობითი განცხადებები. ამ დონეზე, მოქალაქეები უკვე არა მხოლოდ ინფორმაციის მიმღები, არამედ უკუკავშირის გამცემები არიან. სახელმწიფოს როლი კი მდგომარეობს მოქალაქეებისგან ინფორმაციის მოძიებასა და შეგროვებაში.

ჩართულობა კონსულტაციაზე უფრო აქტიურ მონაწილეობას გულისხმობს. ამ დონეზე, მოქალაქეები თანამშრომლობენ სახელმწიფო ორგანოებთან, რათა შეისწავლონ სხვადასხვა ვარიანტები, შეიმუშაონ გადაწყვეტილებები და გავლენა მოახდინონ პოლიტიკის ფორმირებაზე. მისი მიზანია, დიალოგის შექმნა, კონსენსუსის მიღწევა და საზოგადოების საჭიროებებისა და პრიორიტეტების პოლიტიკაში ასახვა. ჩართულობა შეიძლება მოიცავდეს ისეთ მეთოდებს, როგორებიცაა: მოქა-

ლაქეთა ჟიურები და მონაწილეობითი ბიუჯეტირება. ამ დონეზე, მოქალაქეები უკვე აქტიური მონაწილეები არიან პოლიტიკის შემუშავების პროცესში, ხოლო სახელმწიფოს როლი მდგომარეობს დიალოგის ხელშეწყობასა და მოქალაქეებთან თანამშრომლობაში.

პარტნიორობა საჯარო კონსულტაციების ყველაზე მაღალი დონეა, რომელიც მოიცავს გრძელვადიანი პარტნიორობის დამყარებას მოქალაქეებთან, გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების გაზიარებასა და პოლიტიკის ერთობლივ განხორციელებას. მისი მთავარი მიზანია, მოქალაქეების გაძლიერება, საზოგადოების თანამფლობელობის შექმნა და უფრო მეტად ანგარიშვალდებული მმართველობის უზრუნველყოფა. პარტნიორობა შეიძლება მოიცავდეს ისეთ ფორმებს, როგორებიცაა: ერთობლივი საწარმოები, საზოგადოების მიერ მართული ინიციატივები და დელეგირებული უფლებამოსილებები. ამ დონეზე, მოქალაქეები სრულად არიან ჩართულები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და თანაბრად არიან პასუხისმგებლები შედეგებზე.

OECD-ის მოდელი ხაზს უსვამს, რომ საჯარო კონსულტაციების ეფექტურობა დამოკიდებულია არა მხოლოდ გამოყენებულ მეთოდებზე, არამედ მოქალაქეების მონაწილეობის დონეზეც. რაც უფრო მაღალია მონაწილეობის დონე, მით უფრო დიდია ალბათობა იმისა, რომ საჯარო კონსულტაციები იქნება წარმატებული და ხელს შეუწყობს დემოკრატიული მმართველობის განვითარებას.

9.3. დაინტერესებული მხარეები და მათი ჩართულობა

პოლიტიკის შემუშავებისას მოქალაქეთა ჩართულობა შეიძლება დაბალი იყოს იმის გათვალისწინებით, რომ შესაძლებელია პოლიტიკის ესა თუ ის სფერო საზოგადოების მხოლოდ ვიწრო ჯგუფისთვის იყოს საინტერესო და ფართო საზოგადოებისთვის ნაკლებ ინტერესს იწვევდეს. სწორედ ამ მიზნით, მაღალი ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო უწყებებმა მიზანმიმართულად განსაზღვრონ და ჩართონ ის ჯგუფები, რომლებზეც შეიძლება ესა თუ ის პოლიტიკა ყველაზე მეტად ახდენდეს გავლენას. სწორედ ასეთ ჯგუფს ეწოდებათ „დაინტერესებული მხარეები“ (Stakeholder).

დაინტერესებული მხარეები, წარმოადგენენ ფიზიკურ ან იურიდიულ პირებს, ჯგუ-

ფებს, ან ორგანიზაციებს, რომლებსაც აქვთ ინტერესი ან გავლენა კონკრეტულ პოლიტიკაზე, პროექტზე, ან საქმიანობაზე (Freeman, 1984). ისინი შეიძლება იყვნენ როგორც უშუალოდ, ისე ირიბად დაინტერესებულები და მათი ინტერესები შეიძლება იყოს მრავალფეროვანი - ეკონომიკური, სოციალური, გარემოსდაცვითი, ეთიკური და ა.შ.

დაინტერესებული მხარეების იდენტიფიცირება და ანალიზი პოლიტიკის დაგეგმვის, პროექტის მართვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ნაწილია. მათი ინტერესების, საჭიროებების, მოლოდინებისა და გავლენის გაგება ხელს უწყობს უფრო ეფექტური, ლეგიტიმური და მდგრადი გადაწყვეტილებების მიღებას (Mitchell et al., 1997).

დაინტერესებული მხარეების ანალიზისთვის უმეტეს შემთხვევაში გამოიყენება გავლენისა და ინტერესის შეფასების მიდგომა. ეს მეთოდი დეტალურად არის განხილული მთავრობის მიერ დამტკიცებულ სახელმძღვანელოს მე-11 დანართში. შესაბამისად, აქ დამატებით მეთოდის განხილვა არ არის რეკომენდებული.

თუმცა მნიშვნელოვანია იმის განსაზღვრა, თუ რომელი საზოგადოებრივი ჯგუფები შეიძლება ჩაითვალოს დაინტერესებულ მხარეებად:

- **სახელმწიფო ორგანოები:** კერძოდ, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები, სამინისტროები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტები, რომლებიც პასუხისმგებლები არიან პოლიტიკის შემუშავებაზე, განხორციელებაზე და რეგულირებაზე. სახელმწიფო ორგანოები, როგორც წესი, მოქმედებენ საზოგადოებრივი ინტერესების სახელით და მათი მთავარი ფუნქციაა, უზრუნველყონ, რომ პოლიტიკა შეესაბამებოდეს კანონმდებლობას და ემსახურებოდეს საზოგადოების კეთილდღეობას.
- **კერძო სექტორი:** კერძო კომპანიები, ბიზნეს ასოციაციები, სავაჭრო პალატები და სხვა ბიზნეს სუბიექტები, რომელთა საქმიანობა შეიძლება ზეგავლენას ახდენდეს კონკრეტული პოლიტიკის ფორმირებაზე ან თავად განიცდიდნენ მის ზეგავლენას (Carroll, 1991). ბიზნესს, როგორც წესი, აქვს ეკონომიკური ინტერესები და ცდილობს, რომ პოლიტიკა ხელს უწყობდეს მის განვითარებასა და კონკურენტუნარიანობას.

- **სამოქალაქო საზოგადოება:** არასამთავრობო ორგანიზაციები, სათემო ჯგუფები, პროფკავშირები, რელიგიური ორგანიზაციები და სხვა არაკომერციული ორგანიზაციები, რომლებიც წარმოადგენენ საზოგადოების სხვადასხვა ინტერესებს (Putnam, 2000). სამოქალაქო საზოგადოება, როგორც წესი, აქტიურად არის ჩართული პოლიტიკის შემუშავების პროცესში და ცდილობს, რომ პოლიტიკური გადაწყვეტილებები შეესაბამებოდეს საზოგადოების მრავალფეროვან საჭიროებებს..
- **აკადემიური წრეები:** მეცნიერები, ექსპერტები, უნივერსიტეტები და სხვა საგანმანათლებლო და კვლევითი დაწესებულებები, რომლებიც ახორციელებენ კვლევებს და აანალიზებენ სხვადასხვა საკითხებს (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). აკადემიური წრეები, როგორც წესი, უზრუნველყოფენ ობიექტურ და სამეცნიერო ინფორმაციას პოლიტიკის შესახებ, რაც ხელს უწყობენ უფრო ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღებას.
- **მედია:** ჟურნალისტები, გაზეთები, ტელევიზია, რადიო და სხვა მასმედია საშუალებები, რომლებიც აწვდიან ინფორმაციას საზოგადოებას პოლიტიკის შესახებ და აყალიბებენ საზოგადოებრივ აზრს. მედია მნიშვნელოვან როლს თამაშობს საზოგადოების ინფორმირებაში და ხელს უწყობს გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული მმართველობის ჩამოყალიბებას.
- **ფართო საზოგადოება:** მოქალაქეები, საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფები, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული კონკრეტულ ორგანიზაციებში, მაგრამ რომელთა ინტერესები ასევე მნიშვნელოვანია პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. ფართო საზოგადოება, როგორც წესი, გამოხატავს თავის მოსაზრებებს სხვადასხვა ფორმით, როგორცაა საჯარო აქციები, ხელმოწერების შეგროვება, ონლაინ პეტიციები და ა.შ.

აღნიშნული ჩამონათვალი არ არის ამომწურავი და კონკრეტული დაინტერესებული მხარეების იდენტიფიცირება დამოკიდებულია კონკრეტულ პოლიტიკასა ან სიტუაციაზე.

9.4. საქართველოში მოქმედი ვალდებულებები საჯარო კონსულტაციებთან მიმართებით

როგორც ზემოთ იქნა მითითებული, საქართველოში პოლიტიკის შემუშავების პრო-

ცესში საჯარო კონსულტაციები პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემის რეფორმის მეორე ტალღის ფარგლებში გახდა სავალდებულო. კერძოდ, წესი მე-9 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით:

“პოლიტიკის დოკუმენტის პიროექტის დამტკიცებამდე, მასთან დაკავშირებით სავალდებულოა საჯარო კონსულტაციის გამაჩთვა.” (საქართველოს მთავრობა, 2019, მუხლი 9)

წესის მიხედვით კონსულტაცია შეიძლება ჩატარდეს როგორც ფიზიკურ, ისე ელექტრონული ფორმატით, რაც ხელს უწყობს მის ხელმისაწვდომობას. მაკოორდინირებელი ორგანო ვალდებულია, კონსულტაციის გამართვამდე გონივრულ ვადაში აცნობოს დაინტერესებულ მხარეებს ღონისძიების შესახებ, რათა მათ შეძლონ სათანადოდ მოემზადონ და გამოთქვან საკუთარი მოსაზრებები. ამ ჩანაწერთან მიმართებით აღსანიშნავია, რომ დამატებით განმარტებას აკეთებს სახელმძღვანელოს მე-11 დანართი (საჯარო კონსულტაციების ჩატარების ინსტრუქცია). კერძოდ, დოკუმენტში მითითებულია, რომ მინიმალური ვადა უკუკავშირის მიწოდებისთვის პოლიტიკის დოკუმენტის განთავსების მომენტიდან 7 კალენდარულ დღეზე ნაკლები არ უნდა იყოს. ასევე, აქვე მითითებულია, რეკომენდაცია მინიმალური ვადა შეადგენდეს 2 კვირას (საქართველოს მთავრობა, 2022, გვ. 12).

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი არის ის, რომ საჯარო კონსულტაციების გამართვის ვალდებულება, წესის შესაბამისად, შემოტანილია პოლიტიკის დაგეგმვის ბოლო საფეხურზე - მაშინ, როდესაც პოლიტიკის დოკუმენტის მთლიანი პაკეტი არის შემუშავებული და სანამ ის გაიგზავნება მთავრობისთვის დასამტკიცებლად. ეს შეიძლება პრობლემური იყოს იმ თვალსაზრისით, თუ რამდენად ექნება სურვილი შესაბამის მაკოორდინირებელ უწყებას გამზადებულ პაკეტში მნიშვნელოვანი ცვლილებები ასახოს. აქვე აღსანიშნავია, რომ თუ დაფიქსირებული კომენტარების ასახვა არ ხდება უწყება ვალდებულია ამის შესახებ არგუმენტებული პასუხი დაურუნოს ავტორს. დამატებით, მეორე მხრივ, სახელმძღვანელო გასცემს რეკომენდაციას, რომ ჩართულობითი პროცესი უზრუნველყოფილი იქნას პოლიტიკის ციკლის ყველა საფეხურზე, მათ შორის, სიტუაციის ანალიზის ეტაპზე (საქართველოს მთავრობა, 2019, გვ. 32). შესაბამისად, უწყებებს აქვთ საფუძველი იმისა, რომ საჯარო კონსულტაციები იქნას უზრუნველყოფილი მთელი პოლიტიკის ციკლის ეტაპზე.

საჯარო კონსულტაციების პროცესის დაწყებისთანავე, ასევე, საჭიროა საჯარო განაცხადის გაკეთება, სულ მცირე, ელექტრონული რესურსის გამოყენებით. განცხადება უნდა შეიცავდეს შემდეგ მინიმალურ ინფორმაციას: საჯარო კონსულტაციების ფორმატი, მათ შორის, შემუშავებული პოლიტიკის დოკუმენტების მიწოდებისა და მათზე უკუკავშირის მიწოდების მექანიზმი; საჯარო კონსულტაციების გახსნისა და დახურვის თარიღები; საჯარო კონსულტაციებში მონაწილეობის მოთხოვნები (ასეთის არსებობის შემთხვევაში); საჯარო კონსულტაციების ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიების ადგილი, თარიღი და დრო (საქართველოს მთავრობა, 2019, გვ. 33)

სახელმძღვანელოს შესაბამისად, ყველა დაფიქსირებულ რეკომენდაციის გათვალისწინებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებას იღებს პოლიტიკის დაგეგმვის მაკოორდინირებელი ორგანო. მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისად, უწყება ვალდებულია მოამზადოს პასუხი ავტორის შემოთავაზების 1) გათვალისწინების, 2) ნახევრად გათვალისწინების ან 3) გაუთვალისწინებლობის შესახებ. შემოთავაზების ნახევრად გათვალისწინების ან გაუთვალისწინებლობის შემთხვევაში, ავტორს უნდა მიენოდოს დასაბუთებული პასუხი.

წესის შესაბამისად კონსულტაციების დასრულების შემდეგ, მაკოორდინირებელი ორგანო ვალდებულია მოამზადოს შემაჯამებელი ანგარიში, რომელშიც ასახული იქნება კონსულტაციის შედეგები, მონაწილეთა მოსაზრებები და წინადადებები. ეს ანგარიში წარმოადგენს მნიშვნელოვან დოკუმენტს, რომელიც ასახავს საზოგადოების ხმას და უნდა იყოს გათვალისწინებული დოკუმენტის საბოლოო ვერსიის შემუშავებისას. შემაჯამებელი ანგარიში თან უნდა ერთვოდეს მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარმოდგენილ დოკუმენტაციას, რაც უზრუნველყოფს გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას. ანგარიშის წარდგენის გარეშე პოლიტიკის დოკუმენტზე დადებითი დასკვნა ვერ იქნება გაცემული მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ.

აქვე აღსანიშნავია, რომ საჯარო კონსულტაციების გამართვის ვალდებულება არ ვრცელდება პოლიტიკის დოკუმენტებზე, რომელთა საჯაროობა შეზღუდულია საქართველოს კანონმდებლობით. თუმცა, ამ შემთხვევაშიც, მაკოორდინირებელმა ორგანომ შესაძლოა მოამზადოს პოლიტიკის დოკუმენტის საჯარო ვერსია, რომელიც ხელმისაწვდომი იქნება საზოგადოებისთვის და დაექვემდებარება საჯარო კონ-

სულტაციებს. ეს მიდგომა უზრუნველყოფს, რომ შეზღუდული საჯაროობის მქონე დოკუმენტებთან დაკავშირებითაც კი, საზოგადოებას მიეცეს შესაძლებლობა, გამოთქვას საკუთარი მოსაზრებები და მონაწილეობა მიიღოს პოლიტიკის ფორმირებაში.

9.5. საჯარო კონსულტაციების მეთოდები

სახელმძღვანელოს მე-11 დანართი (საჯარო კონსულტაციების ინსტრუქცია) გამოყოფს იმ მეთოდებს რომლებიც შესაძლებელია, რომ გამოყენებული იქნას საჯარო კონსულტაციების ჩატარების დროს.

როგორც წესში არის მითითებული, საჯარო კონსულტაციები შესაძლო ჩატარდეს როგორც ფიზიკურ, ასევე ონლაინ ფორმატში. თითოეული ფორმატისთვის გამოყოფილია შემდეგი მეთოდები:

- **ფიზიკურ ფორმატში:** გამოკითხვები, სიღრმისეული ინტერვიუები, ფოკუს ჯგუფები საჯარო და სამუშაო შეხვედრები, კონფერენციები, ფორუმები, ლიფტლებებისა და საინფორმაციო ბროშურების დამზადება და გავრცელება, საკონსულტაციო დღეები, გამოფენები და ასე შემდეგ;
- **ონლაინ ფორმატში:** ონლაინკონსულტაცია, საჯარო კომენტარი, სოციალური მედია, ინტერნეტფორუმები, კომენტარები, ონლაინკითხვარები და გამოკითხვები, ხელოვნური ინტელექტი და ვირტუალური რეალობა მოქალაქეთა ჩართულობისთვის.

თითოეულ მეთოდს გააჩნია ძლიერი და სუსტი მხარეები, როგორც შედეგობრივი თვალსაზრისით, ასევე რესურსების ჭრილში. შესაბამისად, მაკოორდინირებელმა უწყებებმა წინასწარ უნდა გათვალონ საჯარო კონსულტაციებისთვის როგორც დროითი საკითხები, ასევე საჭირო რესურსები, მათ შორის, ადამიანური და ფინანსური.

ასევე გასათვალისწინებელია ის საკითხები, რაც შეიძლება ძირითად გამოწვევას წარმოადგენდეს თითოეული მეთოდის გამოყენებისას. საჯარო კონსულტაციები უნდა იყოს ხელმისაწვდომი ყველა დაინტერესებული მხარისთვის, განურჩევლად მათი სოციალური სტატუსისა, ეთნიკური წარმომავლობისა თუ სხვა ფაქტორისა. ხშირად, კონსულტაციები ტარდება ისეთ დროსა და ადგილას, რომელიც არ არის მოსახერხებელი ყველა ადამიანისთვის.

ხშირად გამოწვევას წარმოადგენს ასევე მოქალაქეების ინფორმირებულობის ან ამა თუ იმ პოლიტიკაში მათი ცოდნის დონე და შესაბამისად, ხარისხიანი უკუკავშირის მიღება რთულდება. საზოგადოებას უნდა ჰქონდეს სრული და დროული ინფორმაცია დაგეგმილი კონსულტაციების შესახებ. ხშირად, ინფორმაცია კონსულტაციების შესახებ არ არის საკმარისად გავრცელებული, რაც ხელს უშლის ადამიანებს, მიიღონ მონაწილეობა მათში.

ასევე აღსანიშნავია მოქალაქეებში ნიჰილიზმის მაღალი დონე. მნიშვნელოვანია, რომ მოქალაქეების მოსაზრებები იყოს გათვალისწინებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ხშირად, კონსულტაციები ფორმალური ხასიათისაა და რეალური გავლენა მოქალაქეებს არ გააჩნიათ. ეს კი იწვევს როგორც პროცესისადმი სკეპტიციზმს, ასევე ზოგადად ნიჰილიზმს მმართველობისა და სახელმწიფო უწყებების მისამართით. შესაბამისად ჩართულობაც მომდევნო ასეთ მექანიზმებში უფრო და უფრო მოსალოდნელია რომ შემცირდეს.

ბიბლიოგრაფია

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224
- Carroll, A. B. (1991). The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders. *Business horizons*, 34(4), 39-48.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.
- European Commission. (2020). "Better Regulation Guidelines."
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- OECD. (2017). "Open Government: The Global Context and the Way Forward."
- OECD. (2019). "Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions."
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. *Journal of Democracy*, 10(3), 13-28.
- World Bank. (2021). "Strengthening Public Consultation Mechanisms."
- საქართველოს მთავრობა. (2019). პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ 2019 წლის 20 დეკემბრის #629 დადგენილება
- საქართველოს მთავრობა. (2022). საჯარო კონსულტაციების ინსტრუქცია (დანართი 11)

პოლიტიკის განხორციელების კოორდინაცია

განხილული საკითხები:

წინამდებარე თავში წარმოდგენილია პოლიტიკის განხორციელების ინსტიტუციური მოწყობის საკითხები. კერძოდ, თანამედროვე საჯარო მმართველობის თეორიაში არსებული ტენდეციები მულტისექტორული პოლიტიკების განხორციელების უკეთ კოორდინაციისთვის, ასევე, საკოორდინაციო მექანიზმების ძირითადი პრინციპები, რომელთა დაცვაც აუცილებელია ეფექტური პოლიტიკის განხორციელებისთვის.

ასევე ამ თავში განხილულია, თუ რა მოდალობებით ხდება მულტისექტორული პოლიტიკის განხორციელება, რა მეთოდოლოგიური მითითებები არსებობს ამ მხრივ და როგორ შეიძლება იზომებოდეს განხორციელების წარმატების ხარისხი.

10.1. პოლიტიკის განხორციელება როგორც გამოწვევა

როგორც წინა თავებში ვნახეთ, მთავრობას დაქვემდებარებულ კომპეტენციებში შესაძლებელია არსებობდეს დარგები, რომლის პოლიტიკის განხორციელებაში მხოლოდ ორი ან სამი სამინისტრო იყოს ჩართული - მაგალითად, საქართველოს საექტონო საქმის განვითარების სტრატეგია (საქართველოს მთავრობა, 2019). თუმცა არის პოლიტიკის დოკუმენტები, რომლის განხორციელებაშიც ჩართული შეიძლება იყოს გაცილებით მეტი საჯარო უწყება. მაგალითად, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და მისი 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის განხორციელებაში ჩართული იყო 28 საჯარო დაწესებულება (საქართველოს მთავრობა, 2019), ხოლო სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის 2021-2030 წლების სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელებაში ჩართულია 64 საჯარო დაწესებულება (საქართველოს მთავრობა, 2021).

პოლიტიკის დოკუმენტების განხორციელება, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც პროცესში მრავალი უწყებაა ჩართული, გაცილებით რთულია და მოითხოვს გამართულ ინსტიტუციურ მექანიზმებს. სხვადასხვა უწყებების ეფექტური კოორდინაცია არის

მნიშვნელოვანი გამოწვევა, რადგან თითოეული მათგანი განსხვავებული ხელმძღვანელობით, პრიორიტეტებითა და საქმიანობის სფეროთი მოქმედებს. რთულია 28 სხვადასხვა უწყება - განსხვავებული მანდატით, ხელმძღვანელობითა (იქნება ეს პოლიტიკური თანამდებობის პირი - სამინისტროების შემთხვევაში, თუ პროფესიული საჯარო მოხელე - სააგენტოების შემთხვევაში) და პრიორიტეტით, ერთი საერთო მიზნისთვის გააერთიანო და თანმიმდევრულად ამუშაო. ამას სჭირდება დიდი პოლიტიკური ნება, ადექვატური ადამიანური რესურსი, გამართული მეთოდოლოგიური მხარდაჭერა და მონდომება საჯარო სიკეთე შეიქმნას ისეთი მიმართულებით, რომელიც არც ერთი უწყების მთავარ ფუნქცია-მოვალეობაში არ შედის. მაგალითად, თავდაცვის სამინისტროს, რომელიც იყო ერთ-ერთი უწყება ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელებაში, ძირითადი ამოცანა არის ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ამაღლება. შესაბამისად, რთულია მისი აქტიური ჩართულობის უზრუნველყოფა ისეთ მულტისექტორულ პოლიტიკაში, როგორცაა ანტიკორუფციული სტრატეგია, რომელიც თავდაცვის სფეროს უშუალოდ არ უკავშირდება, მიუხედავად იმისა რომ, ანტიკორუფციული რეფორმის ეფექტური განხორციელება ქვეყნისთვის უმნიშვნელოვანესი ღირებულებების შექმნას უწყობს ხელს, რაც საბოლოოდ ყველა სექტორზე დადებით გავლენას ახდენს.

შესაბამისად, ჩნდება კითხვები: როგორ არის შესაძლებელი პოლიტიკის ეფექტური განხორციელება, იმ პირობებში, როდესაც მის განხორციელებაში ბევრი სხვადასხვა უწყება არის ჩართული? რა მექანიზმები არსებობს იმისთვის, რომ კოორდინაციის ხარისხი იქნას გაზრდილი? რა შეიძლება უბიძგებდეთ უწყებებს რესურსები (ფინანსური, ადამიანური) მიმართონ ისეთ აქტივობებზე, რომლებიც უშუალოდ მათი უწყების ფუნქცია-მოვალეობებში შეიძლება არ იყოს განერილი? უწყებების პოლიტიკური ხელმძღვანელები რატომ უნდა დაინტერესდნენ ისეთი პოლიტიკის განხორციელების პროცესში ჩართვით, რომელიც მათ პოლიტიკურ დივიდენდებს ნაკლებად სძენს?

ეს არის კითხვები, რომლებზე ერთგვაროვანი პასუხები არ არსებობს, მათ შორის, თანამედროვე საჯარო მმართველობის თეორიებში. თუმცა რაც დანამდვილებით შეიძლება ითქვას არის ის, რომ თანამედროვე მსოფლიოში, როდესაც საჯარო პოლიტიკის პრობლემები ხასიათდება კომპლექსურობით, უწყებებს შორის მაღალი კოორდინაციის გარეშე რთულია სასურველ შედეგზე გასვლა. რთულია მიღწეული

იქნას „საჯარო პოლიტიკის სახელმწიფო“ (The Policy State), როგორც მას მკვლევრები კარენ ორენი და სტივენ სკოვრონეკი უწოდებენ (Orren & Skowronek, 2017).

10.2. რატომ არის პოლიტიკის განხორციელება გამონაკისა?

ნებისმიერ მთავრობა, რაც არ უნდა მონოლითური შეიძლება ჩანდეს გარედან, ხასიათდება შემავალ უწყებებს შორის კონკურენციით, დაპირისპირებითა და „ბიუროკრატიული ბრძოლებით“. ეს, ერთი მხრივ, ბუნებრივ პროცესად შეიძლება წარმოვიდგინოთ, რადგან ინსტიტუტებს, რომლებიც კონკურენციაში შედიან ერთმანეთთან, მართავენ ადამიანები, რომლებიც, თომას ჰობსის ცნობილი თეორიის მიხედვით, ბუნებრივ მდგომარეობაში ყველაფერს აკეთებენ გადარჩენისა და ძალაუფლების შენარჩუნებისთვის. შესაბამისად, დაშვება არის, რომ ინსტიტუტებს აქვთ ბუნებრივი მიდრეკილება კონკურენციაში შევიდნენ სხვა უწყებებთან ძალაუფლებისა და რესურსების მაქსიმიზების მიზნით. თუმცა, რა თქმა უნდა, ეს „ბიუროკრატიული ბრძოლები“ ხშირად შეუმჩნეველი შეიძლება რჩებოდეს საზოგადოებისთვის.

დაახლოებით ამ დაშვებაზე არის დაფუძნებული გრემ ალისონის ბიუროკრატიული პოლიტიკის ცნება, რომელიც წარმოადგენს გადანყვეტილების მიღების მოდელს, რომელიც ხაზს უსვამს მთავრობის შიგნით მრავალი აქტორის ვაჭრობისა და მოლაპარაკების როლს. იგი ეწინააღმდეგება მთავრობის, როგორც ერთიანი, რაციონალური აქტორის იდეას და, პირიქით, ხაზს უსვამს შიდა ბრძოლასა და კონკურენტულ ინტერესებს, რომლებიც პოლიტიკურ შედეგებს აყალიბებენ (Allison, 1971). ბიუროკრატიული პოლიტიკის მოდელი, რომელიც გრემ ელისონმა ჩამოაყალიბა, სახელმწიფოს პოლიტიკის ფორმირებასა და გადანყვეტილებების მიღების პროცესს აღწერს, როგორც შიდა ინსტიტუციური დინამიკის შედეგს. ამ მოდელის მიხედვით, სახელმწიფო არ არის ერთიანი, მონოლითური აქტორი, არამედ შედგება სხვადასხვა ბიუროკრატიული სტრუქტურებისგან, რომელთაც აქვთ განსხვავებული ინტერესები, შეხედულებები და რესურსები. შედეგად, პოლიტიკის საბოლოო ფორმირება ხორციელდება შიდა დაპირისპირებისა და მოლაპარაკებების პროცესში, სადაც სხვადასხვა ინსტიტუტები საკუთარი ინტერესების გატარებას ცდილობენ.

მიუხედავად იმისა, რომ ბიუროკრატიული პოლიტიკის მოდელი თავდაპირველად საგარეო პოლიტიკის ანალიზისთვის შეიქმნა, ის წარმატებით გამოიყენება საჯარო

მმართველობის, ადმინისტრაციული რეფორმებისა და ზოგადად, მმართველობითი პროცესების შესასწავლად.

რა ფაქტორები შეიძლება განაპირობებდეს ბიუროკრატიულ პოლიტიკას „ელისონის დაკვირვებით? 1) ბიუროკრატიული პოლიტიკის მოდელის ერთ-ერთი ცენტრალური თეზისი ისაა, რომ გადაწყვეტილების მიღებაში ერთდროულად მონაწილეობს რამდენიმე სახელმწიფო უწყება და ბიუროკრატიული სტრუქტურა. ეს ნიშნავს, რომ სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირება არ არის ცენტრალიზებული პროცესი, არამედ წარმოადგენს სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფების შეჯერებას; 2) სხვადასხვა ინსტიტუტებს განსხვავებული ინტერესები ამოძრავებთ, რომლებიც ხშირად არა სახელმწიფოს საერთო ინტერესს, არამედ მათი უწყებრივი მიზნების მიღწევას ემსახურება. უწყებებს შეიძლება ჰქონდეთ ტენდენცია, რომ გაიმყარონ თავიანთი გავლენა პოლიტიკის პროცესში. ისინი ხშირად ხელს უწყობენ იმ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც მათთვის უფრო მომგებიანია (მაგალითად, ბიუჯეტის გაზრდა, სტრუქტურული რეფორმების თავიდან არიდება და ა.შ.); 3) გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ბიუროკრატიულ სტრუქტურებში ხშირად მოლაპარაკებებისა და კომპრომისების შედეგია. სახელმწიფო ინსტიტუტები არა მხოლოდ თავიანთ ინტერესებს იცავენ, არამედ იძულებულნი არიან ითანამშრომლონ და დაიცვან საერთო პოლიტიკური წონასწორობა. პოლიტიკის შედეგები განისაზღვრება იმით, თუ რომელი უწყება რა სახის ძალაუფლებას ფლობს და როგორ იყენებს მას. სახელმწიფო უწყებები ხშირად იღებენ ისეთ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც მათ შესაძლებლობებსა და ინსტიტუციურ ძალაუფლებას შეესაბამება. თუ კონკრეტულ უწყებას აქვს მძლავრი ადმინისტრაციული რესურსი, იგი ცდილობს, რომ პოლიტიკური პროცესები მის ფარგლებში განვითარდეს. თუ ინსტიტუტი შედარებით სუსტია, იგი შესაძლოა ჩაებას კოალიციების ფორმირებაში, რათა გააძლიეროს თავისი პოზიცია; 4) გადაწყვეტილების მიღება ყოველთვის ხდება გარკვეული ინსტიტუციური და სამართლებრივი ჩარჩოს ფარგლებში. ეს ჩარჩო განსაზღვრავს, თუ რა უფლებამოსილებები აქვთ სახელმწიფო უწყებებს, რა პროცედურები უნდა დაიცვან და როგორ ხდება მათი ანგარიშვალდებულება. ამის ნათელი მაგალითია სტანდარტული საოპერაციო პროცედურები (SOP), რომლებსაც უნდა მიყვეს ბიუროკრატია სავალდებულო წესით, შესაბამისად ამ მხრივ მანევრირების სივრცე შედარებით უფრო შეზღუდული შეიძლება იყოს.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი, რაზეც ელისონი აკეთებს აქცენტს, არის ეგრეთ წოდებული „მაილსის კანონი“, რომლის მიხედვითაც „რა პოზიცია გაქვს განპირობებული იმით, თუ სად ზიხარ“ („where you stand depends on where you sit“). ეს ფაქტორიც ამახვილებს ყურადღებას იმაზე, რომ ინდივიდები, რომლებიც წარმოადგენენ რომელიმე ინსტიტუციას, როგორც წესი, იკავებენ იმ პოზიციას, რომელიც ამ ინსტიტუტის ძირითად ინტერესებში შედის, მიუხედავად იმისა, რომ როგორც ინდივიდები, შეიძლება არ იზიარებდნენ ასეთ პოზიციას.

უნყებებს შორის კონკურენციის ერთ-ერთი საფუძველი არის ასევე ე.წ. „ინსტიტუციური პატრიოტიზმი“ (Eymeri-Douzans, 2024), რომელიც ხშირად უნყებებში მომუშავე თანამშრომლებს შორის ინსტიტუციური ბრძოლების საფუძველი შეიძლება იყოს.

ამ ტენდენციას გარკვეულწილად ხელი შეუწყო ახალი საჯარო მმართველობის (NPM) პარადიგმის პრინციპების შემოტანამ საჯარო მმართველობაში ბოლო რამდენიმე ათწლეულების განმავლობაში. კერძოდ, საჯარო უწყებების წვრილ სააგენტოებად ჩაშლამ და კერძო სექტორისთვის დამახასიათებელმა კონკურენციამ, გარკვეულწილად ხელი შეუწყო უწყებების დაყოფას ეგრეთ წოდებულ სილოსებად (Silo), ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად მუშაობამ, ბიუროკრატიული პოლიტიკის გაძლიერებას საჯარო სექტორში.

უნყებებს შორის კონკურენცია, მოქალაქეებს, როგორც წესი, უმეტეს შემთხვევაში, შეუმჩნეველი რჩება. ძირითადად, ეს ხდება პოლიტიკური მიზანშეწონილობის გამო. თუმცა ის, რომ პროცესი საჯაროდ არ გამოდის, არ ნიშნავს რომ ის არ მიმდინარეობს თავად ადმინისტრაციის შიგნით.

ამ გამონვევების დასაძლევად ბოლო სამი ათწლეულის განმავლობაში შემუშავდა რამდენიმე თეორიული მოდელი, რომელიც მიზნად ისახავს მთავრობის უფრო მეტად კოორდინირებული და ეფექტიანი სისტემის ჩამოყალიბებას. მათ შორის აღსანიშნავია ე.წ. დაკავშირებული მთავრობა (Joined-up government, JUG) და მთავრობის ერთიანი მიდგომა (Whole of Government Approach, WGA). თითოეული ამ მოდელის განხილვა მნიშვნელოვანია, რათა უკეთ გავიგოთ, როგორ შეიძლება კოორდინაციის გაუმჯობესება და მთავრობის ეფექტიანობის გაზრდა.

10.3. დაკავშირებული მთავრობის მიდგომა

დაკავშირებული მთავრობა (Joined-up government, JUG) წარმოადგენს მმართველობის მოდელს, რომელიც მიზნად ისახავს სახელმწიფო უწყებებს შორის კოორდინაციის, ინტეგრაციისა და თანამშრომლობის გაძლიერებას, რათა პოლიტიკის შემუშავება და საჯარო სერვისების მიწოდება უფრო ეფექტიანი და თანმიმდევრული გახდეს (Bogdanor, 2005). აღნიშნული მიდგომა მიმართულია ბიუროკრატიული იზოლაციის (სილოსური მართვის) შემცირებისკენ, უწყებათშორისი ინფორმაციის გაცვლის გაუმჯობესებისა და პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ერთობლივი ფორმირების გზით.

მისი ფუნდამენტური პრინციპი არის ჰორიზონტალური და ვერტიკალური თანამშრომლობის სტიმულირება, რაც გულისხმობს როგორც სხვადასხვა სამინისტროებისა და სააგენტოების კოორდინაციას, ისე ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ურთიერთქმედების. ამ მიდგომის ფარგლებში, სახელმწიფო უწყებებს შორის პოლიტიკური, ფინანსური და ადმინისტრაციული ბარიერების შემცირება უზრუნველყოფს უფრო მოქნილ და რეაგირების უნარიან მმართველობის სისტემას. ეს მიდგომა ხშირად ასოცირდება მთავრობის ერთიან მიდგომასთან (WGA), თუმცა JUG უფრო მეტად ფოკუსირებულია უწყებებს შორის ყოველდღიურ ოპერაციულ კოორდინაციაზე, ვიდრე ფართო სტრატეგიულ ჩარჩოზე (Pollitt, 2003).

დაკავშირებული მთავრობის ძირითადი კომპონენტებია (Perry 6, 2005):

ინტეგრირებული სამთავრობო პროგრამები - განხორციელების პროცესში ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი კომპონენტია ინტეგრირებული სამთავრობო სტრატეგიები. ეს სტრატეგიები, როგორც წესი, ქმნიან იმის საფუძველს, რომ სახელმწიფო უწყებები და სააგენტოები თანამშრომლობენ ერთობლივად ერთ მიზანზე. ეს გულისხმობს არა მხოლოდ პოლიტიკის დაგეგმვას, არამედ მათ განხორციელებასაც. ისინი უზრუნველყოფენ, რომ მთავრობის თითოეული სტრუქტურული ერთეული საერთო მიზნისთვის მუშაობს, ამავე დროს ინარჩუნებს ფუნქციონალურ დამოუკიდებლობას.

ინტეგრირებული სამთავრობო სტრატეგიები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, როდესაც სახელმწიფომ უნდა განახორციელოს კომპლექსური, მრავალსექტო-

რული პოლიტიკები, რომლებიც ერთდროულად მოიცავს სხვადასხვა სფეროს: ეკონომიკას, განათლებას, ჯანდაცვის, გარემოს დაცვას და სხვა.

კოორდინაციის სპეციალური უწყებები - მნიშვნელოვანი მექანიზმია კოორდინაციის სპეციალური უწყებების შექმნა. ეს უწყებები, როგორც წესი, ფუნქციონირებენ მთავრობის მაღალი დონის ოფისებში (მაგალითად, პრემიერ-მინისტრის ოფისი) და მათ მიზანია სახელმწიფო უწყებებს შორის თანამშრომლობის ხელშეწყობა. ამგვარი უწყებები არა მხოლოდ ხელს უწყობენ ამ პროცესების ორგანიზებას, არამედ უზრუნველყოფენ, რომ შეთანხმებული პოლიტიკები და გადაწყვეტილებები რეალურად განხორციელდეს. კოორდინაციის მექანიზმები ხშირად მოიცავს შესაბამისი უწყებების წარმომადგენლებს, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან კონკრეტული პროექტებისა და პოლიტიკის განხორციელებაზე;

ინფორმაციის გაზიარებისა და მონაცემთა ანალიტიკის მექანიზმები - დაკავშირებული მთავრობის კიდევ ერთი კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ასპექტია ინფორმაციის გაზიარების და მონაცემთა ანალიტიკის მექანიზმების შექმნა. ასეთი მექანიზმები ხელს უწყობს არა მხოლოდ მონაცემთა გაცვლას, არამედ უწყებებს შორის ეფექტური კომუნიკაციის უზრუნველყოფას. ინფორმაციის ეფექტური გაზიარება სახელმწიფო უწყებებს შორის წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ფაქტორს, რომელიც გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამარტივებასა და სწრაფ რეაგირებას უწყობს ხელს. მონაცემთა ანალიტიკის მექანიზმები აუცილებელია, რადგან ისინი უზრუნველყოფენ ინფორმაციაზე დამყარებული გადაწყვეტილებების მიღებას. ამ პროცესების განსახორციელებლად ხშირად გამოიყენება თანამედროვე ტექნოლოგიები და IT ინფრასტრუქტურა, რომლებიც უწყებებს შორის ინფორმაციის სწრაფად გაცვლის საშუალებას იძლევა. ინფორმაციის გაცვლის სისტემა ეხმარება საჯარო სექტორის წარმომადგენლებს შორის უკეთ კომუნიკაციას, რაც მნიშვნელოვნად აჩქარებს გადაწყვეტილებების მიღებას და ზრდის მისი შედეგების ხარისხს.

თუმცა, როგორც პრაქტიკა აჩვენებს, ამ მიდგომის წარმატებით დანერგვა გარკვეულ სირთულეებს უკავშირდება, მათ შორისაა, ინსტიტუციური წინააღმდეგობა, რომელიც გამოწვეულია ტრადიციული ბიუროკრატიული სტრუქტურების წინააღმდეგობით ცვლილებების მიმართ. გარდა ამისა და სამთავრობო უწყებებს ხშირად აქვთ

განსხვავებული მიზნები და პრიორიტეტები, რაც ართულებს კოორდინირებულ გადამწყვეტილებების მიღებას.

10.4. მთავრობის ერთიანი მიდგომა

კიდევ ერთი თანამედროვე მიდგომა, ბიუროკრატიული პოლიტიკის საპირისპიროდ, არის მთავრობის ერთიანი მიდგომა (Whole-of-Government Approach, WGA). ის წარმოადგენს მმართველობის მოდელს, რომელიც ემყარება სახელმწიფო უწყებებს შორის კოორდინაციის, თანამშრომლობისა და ინტეგრირებული პოლიტიკის წარმოების პრინციპებს, რათა უზრუნველყოს საჯარო მმართველობის ეფექტიანობა და თანმიმდევრულობა (Christensen & Lægreid, 2007). აღნიშნული მიდგომა მიზნად ისახავს ბიუროკრატიული ფრაგმენტაციის დაძლევას უწყებათშორისი კომუნიკაციის, ერთობლივი პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინირებული სამოქმედო სტრატეგიის ჩამოყალიბების გზით.

ეს მიდგომის კონცეფცია ჩამოყალიბდა 1990-იან წლებში, როგორც პასუხი ახალი საჯარო მმართველობის (New Public Management, NPM) მოდელის ხარვეზებზე. NPM ხაზს უსვამდა საჯარო სექტორის დეცენტრალიზაციასა და ინდივიდუალური უწყებების დამოუკიდებელ ფუნქციონირებას, რაც ხშირად იწვევდა პოლიტიკის ფრაგმენტაციას და უწყებათშორისი კოორდინაციის ნაკლებობას (Pollitt & Bouckaert, 2017).

WGA განსაკუთრებით აქტუალური გახდა 2000-იანი წლების დასაწყისში, როდესაც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ (OECD) და სხვა საერთაშორისო ინსტიტუტებმა ის საჯარო მმართველობის რეფორმირების მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტად შეაფასეს (OECD, 2004). აღნიშნული მიდგომა პირველად ფართოდ დაინერგა დიდი ბრიტანეთისა და ავსტრალიის მთავრობებში. დიდ ბრიტანეთში WGA აქტიურად გამოიყენებოდა ჯანდაცვისა და სოციალური დაცვის პოლიტიკის კოორდინაციისთვის, ხოლო ავსტრალიის შემთხვევაში, იგი უწყებათშორისი თანამშრომლობის განმტკიცებას ემსახურებოდა, განსაკუთრებით ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლისა და კრიზისების მართვის მიმართულებით (Christensen & Lægreid, 2007).

მთავრობის ერთიანი მიდგომა გულისხმობს სახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის კოორდინირებული გადაწყვეტილებების მიღებას, რაც უზრუნველყოფს საჯარო მმა-

რთველობის ერთიანობასა და სტრატეგიული მიმართულებების ჰარმონიზაციას. აღნიშნული მიდგომა ეწინააღმდეგება ბიუროკრატიის სილოსურ მართვას, რომლის შედეგადაც უწყებები დამოუკიდებლად მოქმედებენ და ხშირად დუბლირებენ ფუნქციებს.

კვლევები მიუთითებენ, რომ WGA ეფუძნება რამდენიმე საკვანძო პრინციპს. პირველ რიგში, ინტეგრირებული მმართველობა გულისხმობს, რომ სხვადასხვა უწყება ერთობლივად იღებს გადაწყვეტილებებს (OECD, 2004). მეორე, ჰორიზონტალური თანამშრომლობა მოიცავს სამინისტროებს შორის ინფორმაციის გაცვლას, რესურსების გაზიარებასა და ერთობლივი სამუშაო პროცესების ორგანიზებას (Christensen & Lægreid, 2007). ვერტიკალური კოორდინაციის ელემენტი მოიცავს თანამშრომლობას ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის, რაც ხელს უწყობს ერთიანი პოლიტიკის გატარებას. საბოლოოდ, აღნიშნული მიდგომა ეფუძნება ინკლუზიურობის პრინციპს, რაც გულისხმობს საჯარო სექტორის, კერძო სექტორისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში (World Bank, 2017).

მიუხედავად იმისა, რომ თითქოს დაკავშირებული მთავრობისა და მთავრობის ერთიანი მიდგომის მოდელები ჰგავს ერთმანეთს, მათ შორის, არის ასევე მნიშვნელოვანი სხვაობები. კერძოდ, WGA უფრო ოფიციალური და ცენტრალიზებული მიდგომაა, სადაც ხელისუფლების მაღალ დონეზე (მაგალითად, მთავრობის ადმინისტრაციის ან პრემიერ-მინისტრის ოფისში) ხდება მიმართულების დადგენა და კოორდინაცია. JUG უფრო ქვედა დონეზე თანამშრომლობის მიდგომაა, რომელიც მოიცავს სამინისტროებსა და სააგენტოებს, რომლებიც ურთიერთთანამშრომლობენ და იღებენ კოლექტიურ გადაწყვეტილებებს ყოველდღიური პრობლემების მოგვარების დროს. ამ მოდელში მნიშვნელობა ენიჭება ამ უწყებებს შორის ურთიერთმოქმედებას და მათ ძალისხმევას, რომ უკეთ მიაწოდონ სერვისები მოქალაქეებს.

მთავრობის ერთიანი მიდგომა ხელს უწყობს მრავალსექტორული პოლიტიკის შექმნას, რომელიც ერთი მთავრობის მიერ ხდება და გულისხმობს სხვადასხვა სფეროს (მაგალითად, ეკონომიკა, სოციალური პოლიტიკა, გარემოს დაცვა) შემუშავებას ერთიანი სტრატეგიული ჩარჩოს მიხედვით. ეს მიდგომა მიზნად ისახავს დიდი, სისტემური ცვლილებების განხორციელებას. ხოლო JUG-სთვის მნიშვნელოვანი

აღსრულების კოორდინაციაა. აქ ყურადღება ეთმობა არა მხოლოდ პოლიტიკის დაგეგმვას, არამედ მისი ყოველდღიურ შესრულებას, რაშიც უწყებები და მათი დამკვიდრებული სტრუქტურები აქტიურად თანამშრომლობენ, რათა ადეკვატური სერვისები მიიწოდონ.

10.5. კოორდინაციის მაღალი ხარისხის საუკეთესო გამოცდილებები

მთლიანი მთავრობის კონცეფციამ განსაკუთრებული აქტუალობა შეიძინა 1990-იანი წლების ბოლოს, განსაკუთრებით დიდი ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრი ტონი ბლერის საჯარო მმართველობის რეფორმების კონტექსტში, როდესაც ის აქტიურად უჭერდა მხარს უწყებათშორისი თანამშრომლობის გაძლიერებას. აღნიშნული მიდგომის განვითარება იყო პასუხი საჯარო მმართველობის ფრაგმენტაციაზე, რაც იწვევდა ეფექტიანობის შემცირებას, პოლიტიკის შეუსაბამობასა და დუბლირებულ ადმინისტრაციულ პროცესებს (Ling, 2002).

სწორედ ტონი ბლერის რეფორმების ფარგლებში 2001 წელს, გაერთიანებული სამეფოს მთავრობაში შეიქმნა პირველი ე.წ. რეფორმების სამმართველო (Delivery Unit), რომლის წარმატებულმა ფუნქციონირებამ საფუძველი დაუდო ამავე მიდგომების გადატანას სხვა ქვეყნებში. პრემიერ-მინისტრის რეფორმების სამმართველო (UK Prime Minister's Delivery Unit) დაფუძნდა გაერთიანებული სამეფოს კაბინეტის ოფისში (მთავრობის ადმინისტრაციის ანალოგი ბრიტანეთის მთავრობაში). ეს იყო მაშინდელი პრემიერ-მინისტრის პირადი გადაწყვეტილება, რომელიც იმედგაცრუებული იყო საჯარო უწყებებისა და მოხელეების მუშაობით დასახული რეფორმების განხორციელების მხრივ. სამმართველოს ჰყავდა სულ 40 თანამშრომელი; მათი ძირითადი მიზანი იყო სხვადასხვა სამინისტროში მიმდინარე რეფორმების მიმდინარეობის მუდმივი მონიტორინგი და შეფასება შედეგობრივი თვალსაზრისით. ეს სამმართველო იყო ერთგვარი მაკოორდინირებელი სხვადასხვა უწყებებს შორის კონკრეტული პოლიტიკის პრობლემების გადასაწყვეტად.

ასეთი მიდგომები მომავალში დანერგილი იქნა ახალ ზელანდიაში, მალაიზიაში, ინდოეთში, ინდონეზიაში, სამხრეთ აფრიკაში და სხვა ქვეყნებში (World Bank, 2010). 2007 წელს ავსტრალიაში შეიქმნა Delivery Unit-ი, რომელიც ფოკუსირებული იყო მთა-

ვრობის პრიორიტეტული რეფორმების მონიტორინგზე, ხოლო 2016 წელს კანადაში პრემიერ-მინისტრმა ჯასტინ ტრუდომ ჩამოაყალიბა “შედეგებისა და რეფორმების სამმართველო”, რომელიც კანადის მთავრობის შედეგებზე ორიენტირებულ საქმიანობას მონიტორინგს უწევდა (Government of Canada, 2016).

საქართველოში ამ მიდგომის მსგავსი პირველი მცდელობა იყო 2005 წელს რეფორმების კოორდინაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის პოზიციის გაჩენა და შესაბამისი აპარატის ჩამოყალიბება. დებულების შესაბამისად „რეფორმების კოორდინაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის საქმიანობის განხორციელების მიზნით, აპარატი უზრუნველყოფს ეკონომიკური, სამართლებრივი, სტრუქტურული და ინსტიტუციური რეფორმების განხორციელების ხელშეწყობასა და კოორდინაციას“ (საქართველოს მთავრობა, 2004). ამ უწყებას მისი ჩამოყალიბების დღიდან ხელმძღვანელობდა კახა ბენდუქიძე და მასში სულ 24 თანამშრომელი იყო დასაქმებული, მათ შორის, სახელმწიფო მინისტრი და მინისტრის მოადგილე. სწორედ ამ უწყებისა და მისი ხელმძღვანელობის საქმიანობას უკავშირდება ქვეყანაში განხორციელებული ეკონომიკური და სტრუქტურული რეფორმების წარმატება, რამაც იმ პერიოდში ქვეყნის ეკონომიკის მკვეთრი ზრდა გამოიწვია. 2008 წელს სახელმწიფო მინისტრი პოზიცია გაუქმდა, ხოლო მისი მანდატი შეუერთდა საქართველოს მთავრობის კანცელარიას (ახლანდელი მთავრობის ადმინისტრაცია), სადაც ჩამოყალიბდა მსგავსი ფუნქციის მქონე სტრუქტურული ერთეული „სოციალურ-ეკონომიკური რეფორმების დეპარტამენტი“. ამ სტრუქტურული ერთეულის ფუნქცია იყო სოციალურ-ეკონომიკური და ინსტიტუციური რეფორმების განხორციელების თაობაზე წინადადებების შემუშავება და მათი განხორციელების მონიტორინგი (საქართველოს მთავრობა, 2008). 2012 წელს ხელისუფლების ცვლილებისა და კანცელარიის მთავრობის ადმინისტრაციად ჩამოყალიბების პროცესში, ასეთი ფუნქციის მქონე სტრუქტურული ერთეული გაუქმდა, ხოლო შესაბამისი ინსტიტუციური მეხსიერება დაიკარგა. დღევანდელი მოცემულობით საქართველოს მთავრობაში ასეთი სტრუქტურული ერთეული წარმოდგენილი არ არის.

10.6. პოლიტიკის განხორციელება საქართველოს საჯარო სექტორში

საქართველოში მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად, პოლიტიკის განხორციე-

ლებას, ძირითადად, საკოორდინაციო მექანიზმების საშუალებით მიმდინარეობს. კერძოდ, საქართველოს მთავრობა მთავრობის შესახებ კანონისა და მთავრობის რეგლამენტის საფუძველზე ქმნის სათათბირო ორგანოებს, რომლებიც იღებენ ვალდებულებას პოლიტიკის განხორციელებაზე. 2018 წლის შიდა შეფასებით საქართველოს მთავრობის ფარგლებში შექმნილი 100-ზე მეტი სათათბირო ორგანო არსებობდა. რა თქმა უნდა, აქედან ყველა ფუნქციური არ იყო. თუმცა ის რომ ამდენი საკოორდინაციო მექანიზმი შეიძლება არსებობდეს ქვეყანაში, უკვე თავად მთავრობაში კოორდინაციის ნაკლებობაზე შეიძლება მიუთითებდეს.

წესის შესაბამისად, საჯარო პოლიტიკის განხორციელებაში მონაწილეობენ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, სამინისტროები, მათი მმართველობის სფეროში შემავალი დაწესებულებები, სახელმწიფო მინისტრის აპარატი და მთავრობის ან პრემიერ-მინისტრის წინაშე ანგარიშვალდებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირები (მუხლი 2), ასევე ცალკეული პოლიტიკის განხორციელებაში ჩართულობა შეიძლება ეთხოვოთ მუნიციპალიტეტებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს.

ყველა პროცესის მართვა ხორციელდება მაკოორდინირებელი ორგანოს მიერ, რომელიც შეიძლება იყოს 1) ინდივიდუალური უწყება (მთავრობის ადმინისტრაცია, სამინისტროები და სახელმწიფო მინისტრის აპარატი) ან 2) საკოორდინაციო მექანიზმი - კანონით განსაზღვრული სათათბირო ორგანო, რომელსაც ხელმძღვანელობას ერთ-ერთი მაკოორდინირებელი უწყება უწევს.

პასუხისმგებელი უწყება არის საჯარო უწყება, რომელიც ვალდებულია განახორციელოს პოლიტიკის დოკუმენტით გათვალისწინებული აქტივობები და წარადგინოს ანგარიში მათ შესრულებაზე, ხოლო პარტნიორი უწყება არის ორგანიზაცია (საჯარო, კერძო, თუ არასამთავრობო), რომელიც დახმარებას უწევს პასუხისმგებელ უწყებას აქტივობის განხორციელებაში (საქართველოს მთავრობა, 2019).

ასევე აღსანიშნავია, რომ საქართველოში, უმეტეს შემთხვევებში, მრავალსექტორული პოლიტიკის განხორციელება საკოორდინაციო მექანიზმის ფარგლებში მიმდინარეობს. როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, ეს არის მთავრობის მიერ შექმნილი სათათბირო ფუნქციის მქონე პლატფორმა, რომელიც იქმნება კონკრეტული საჯარო პოლიტიკის პრობლემის განსახილველად და გადასაწყვეტად (საქართველოს პარ-

ლამენტი, 2004). ამით მთავრობა, გარკვეულწილად დელეგირებას უკეთებს მექანიზმს, ერთი მხრივ, პოლიტიკის დაგეგმვის, მეორე მხრივ, მისი განხორციელებისთვის. თითოეულ საკოორდინაციო მექანიზმს უნდა გააჩნდეს თავისი დებულება, სადაც წარმოდგენილი იქნება როგორც შემადგენლობა და როლები, ასევე მართვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურები.

სახელმძღვანელო საკოორდინაციო მექანიზმის ეფექტურად ფუნქციონირებისთვის ორი დონის გადაწყვეტილების მიღების პლატფორმას გამოჰყოფს: 1) პოლიტიკური დონე - უწყებათშორისი კომისია ან საბჭო და 2) ტექნიკური - სამუშაო ჯგუფი,

პოლიტიკური დონე წარმოდგენილია მთავრობის გადაწყვეტილებით ჩამოყალიბებული უწყებათშორისი საბჭოს ან კომისიის სახით. პოლიტიკურ დონეზე შემადგენლობაში შედიან პოლიტიკური თანამდებობის პირების (მინისტრები და მინისტრის მოადგილეები). საბჭო ან კომისია უფლებამოსილია მოიწონოს პოლიტიკის დოკუმენტები, მოისმინოს და მოიწონოს მონიტორინგის ანგარიშები და მონაწილეობა მიიღოს ინსტრუქციების შემუშავებაში. იგი, როგორც წესი, წელიწადში ერთხელ იკრიბება (საქართველოს მთავრობა, 2019).

ტექნიკური დონე მოიცავს უწყებათშორის სამუშაო ან თემატურ ჯგუფებს, რომლებიც შედგება საჯარო მოხელეებისგან. მათი ფუნქციაა პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში პრობლემების იდენტიფიცირება, პროგრესის მონიტორინგი, რეკომენდაციების შეთავაზება და ანგარიშების წარდგენა. საკოორდინაციო მექანიზმის ეფექტური ფუნქციონირებისთვის აუცილებელია სამდივნო, რომელიც უზრუნველყოფს მექანიზმის ორივე დონის მუშაობის ორგანიზებას, ინფორმაციის შეგროვებას, ანგარიშების მომზადებას, კავშირს დაინტერესებულ მხარეებთან, ანგარიშების გამოქვეყნებას, მეთოდოლოგიურ დახმარებას, შეფასების ორგანიზებასა და მომდევნო დოკუმენტაციის მომზადებაში ხელშეწყობას. რეკომენდებულია, რომ როგორც პოლიტიკური, ისე ადმინისტრაციული დონის სათათბირო ორგანოებს და სამდივნოს ხელმძღვანელობდეს პოლიტიკის მაკოორდინირებელი უწყების შესაბამისი დონის წარმომადგენელი.

ბიბლიოგრაფია:

- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Little, Brown.
- Bogdanor, V. (2005). *Joined-up government*. Oxford University Press.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.
- Eymeri-Douzans, Jean-Michel. (2024). "Policy-making coordination within the Core Executive of EU Member States" NISPAcee 2024 Conference Proceedings
- Government of Canada. (2016). *Results and Delivery Unit: Approach and Implementation*.
- Perry G. (2005). *Joined-up government in the West beyond Britain: A provisional assessment*. In V. Bogdanor (Ed.), *Joined-up government* (pp. 43–106). Oxford University Press.
- Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: Dimensions, issues, and problems. *Public Administration*, 80(4), 615–642.
- OECD. (2004). *Public sector modernisation: The way forward*. OECD Publishing.
- Orren, Karen, and Skowronek, Stephen. (2017). *The Policy State: An American Predicament*. Harvard University Press.
- Pollitt, C. (2003). *Joined-up government: A survey*. *Political Studies Review*, 1(1), 34–49.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – into the age of austerity*. Oxford University Press.
- World Bank. (2010). *Driving Performance through Center of Government Delivery Units*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. (2017). *Whole-of-government approaches in public administration*. Washington, D.C.: World Bank.
- საქართველოს მთავრობა. (2004). რეფორმების კოორდინაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის შექმნისა და დებულების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილება.
- საქართველოს მთავრობა. (2008). „საქართველოს მთავრობის კანცელარიის შექმნის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 3 მარტის N22 დადგენილებით დამტკიცებულ საქართველოს მთავრობის კანცელარიის დებულებაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე.
- საქართველოს მთავრობა. (2019). პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ 2019 წლის 20 დეკემბრის #629 დადგენილება.
- საქართველოს მთავრობა. (2019). საექთნო საქმის განვითარების სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ 2019 წლის 16 ივლისის #334 დადგენილება.
- საქართველოს მთავრობა. (2019). საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ 2019 წლის 9 ოქტომბრის #484 დადგენილება.
- საქართველოს მთავრობა. (2021). სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის 2021 - 2030 წლების სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის 2021 - 2030 წლების სახელმწიფო სტრატეგიის 2021-2022 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების თაობაზე 2021 წლის 13 ივლისის #356 დადგენილება.
- საქართველოს პარლამენტი. (2004). საქართველოს კანონი საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ,

პოლიტიკის მონიტორინგი

განხილული საკითხები:

ამ და მომდევნო თავის მიზანია მონიტორინგისა და შეფასების (M&E) როლის გააზრება პოლიტიკის ეფექტიანად განხორციელების კონტექსტში. ასევე, ეს თავები აღწერს, თუ როგორ უნდა ჩამოყალიბდეს მდგრადი და ფუნქციონალური მონიტორინგისა და შეფასების სისტემა, რომელიც პოლიტიკის იმპლემენტაციის პროცესის გამჭვირვალობას, ანგარიშვალდებულებასა და ადაპტაციას უზრუნველყოფს.

ასევე, მე-11 და მე-12 თავებში განხილულია მონიტორინგისა და შეფასების როლი სახელმწიფო მმართველობაში, მისი ორგანიზაციული მოწყობის მოდელები და მათი პრაქტიკული გამოყენების მაგალითები. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა მონაცემთა შეგროვებისა და ანალიზის მეთოდებს, მონიტორინგისა და შეფასების შედეგების პოლიტიკისა და ბიუჯეტირების პროცესებში ინტეგრაციას, აგრეთვე, პოლიტიკის ეფექტიანობის გასაზომად საჭირო კრიტერიუმებსა და ინსტრუმენტებს.

ამ საკითხების გაცნობის შემდეგ, სტუდენტი შეძლებს ჩამოაყალიბოს, დაგეგმოს და განახორციელოს მონიტორინგისა და შეფასების პროცესები, გააანალიზოს მათი გავლენა პოლიტიკის ეფექტიანობაზე და უზრუნველყოს ინფორმირებულობაზე დაფუძნებული მართვის მოდელის დანერგვა. სტუდენტს მიღებული ცოდნა დაეხმარება უკეთ გაიგოს, როგორ ხდება სახელმწიფო პოლიტიკის შედეგების მონიტორინგი, როგორ უნდა მოხდეს მიღებული მონაცემების ინტერპრეტაცია და როგორ შეიძლება შეფასების მექანიზმების გამოყენება პოლიტიკის გაუმჯობესებისა და გრძელვადიანი მდგრადობის უზრუნველსაყოფად.

11.1. მონიტორინგი და შეფასება

სტრატეგიისა და მისი სამოქმედო გეგმის შემუშავებისა და დამტკიცების შემდეგ იწყება მისი პრაქტიკული განხორციელების ეტაპი, რომელიც განსაზღვრავს, რამდენად ეფექტურად გადაიქცევა დაგეგმილი მიზნები რეალურ შედეგებად. ამ პროცესში

გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს პოლიტიკის შესრულების პროგრესის სისტემატურ მონიტორინგსა და შეფასებას, რაც უზრუნველყოფს მიზნების შესრულების დინამიკისთვის თვალყურის დევნებას და მიღწეული შედეგებისა და საწყისი მოლოდინების შესაბამისობის დადგენას.

სტრატეგიის მონიტორინგი და შეფასება პოლიტიკის ციკლის განუყოფელი ნაწილია, რომელიც არამარტო შედეგების ანალიზს, არამედ მიმდინარე პროცესების ოპტიმიზაციასა და ადაპტაციასაც მოიცავს. ეს საკმაოდ შრომატევადი პროცესია და მნიშვნელოვან ფინანსურ, ადამიანურ და ტექნიკურ რესურსებს საჭიროებს. სწორედ ამიტომ, მონიტორინგისა და შეფასების სისტემა უნდა ჩამოყალიბდეს სტრატეგიის შექმნის პარალელურად, რათა მისი განხორციელება თავიდანვე იყოს გამჭვირვალე, ეფექტიანი და მუდმივი გაუმჯობესების შესაძლებლობით აღჭურვილი (OECD, 2020).

აღნიშნულ პროცესში ერთ-ერთი ყველაზე რთული ასპექტია იმის განსაზღვრა, თუ როგორ უნდა შეგროვდეს, გაანალიზდეს და წარედგინოს ინფორმაცია ისე, რომ ის მაქსიმალურად ეფექტური იყოს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მისაღებად. წარმატებული მონიტორინგის და შეფასების სისტემა ეფუძნება მაღალი ხარისხის მონაცემების შექმნასა და მათ გამოყენებას პოლიტიკის ციკლის სხვადასხვა ეტაპზე. M&E სისტემის გრძელვადიანი წარმატებისთვის აუცილებელია მისი ინტეგრირება მმართველობის პროცესებში, რაც უზრუნველყოფს სისტემის ფუნქციონირებას მთავრობის ცვლილებების შემთხვევაშიც (Lopez-Acevedo et al, 2012).

სტრატეგიის წარმატებისა და მისი განხორციელების შეფასება ორდონიანი პროცესია, რომელიც უზრუნველყოფს მიზნების მიღწევის მონიტორინგს და ანალიზს.

პირველი ეტაპი მონიტორინგი და ანგარიშგებაა, რომელიც გულისხმობს სტრატეგიის შესრულების უწყვეტ დაკვირვებას. ამ პროცესის ფარგლებში მთავრობა და დაინტერესებული მხარეები რეგულარულად აგროვებენ მონაცემებს, აფასებენ შესრულების ხარისხს და ამოწმებენ, თუ რამდენად შეესაბამება განხორციელება დასახულ მიზნებს.

მეორე ეტაპი შეფასებაა, რომელიც უფრო ღრმა და დეტალურ ანალიზს მოითხოვს. ამას საფუძვლად უდევს არა მხოლოდ მონიტორინგის შედეგად მიღებული მონაცე-

მები, არამედ გრძელვადიანი გავლენის შეფასებაც. შეფასების პროცესის მიზანია გაირკვეს, რამდენად ეფექტიანია სტრატეგია, რა იყო მისი ძირითადი გამოწვევები და როგორ შეიძლება მისი გაუმჯობესება მომავალში.

ამ ორი ეტაპის ერთობლიობა ქმნის მძლავრ მექანიზმს, რომელიც მთავრობებსა და პოლიტიკის შემმუშავებლებს აძლევს საშუალებას, დროულად გამოავლინონ პრობლემები, მიიღონ მტკიცებულებაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებები და განახორციელონ შესაბამისი კორექტირებები (OECD, 2018).

თანამედროვე მმართველობით სისტემაში მონიტორინგისა და შეფასების კომპონენტს ასევე დაემატა მესამე ასპექტი - სწავლა (Learning). შესაბამისად, ახლა ხშირად გამოიყენება ხოლმე აბრევიატურა - MEL. მთავარი იდეა ამ ცვლილებაში არის ის, რომ მონიტორინგისა და შეფასების განხორციელების შედეგად მიღებული ინფორმაცია, მონაცემები და მიგნებები არ უნდა იქნას მხოლოდ პოლიტიკის ეფექტურობის ან გავლენის გასაზომად გამოყენებული, არამედ მათზე დაფუძნებით შესაძლებელი უნდა იყოს მიღებული ცოდნის პრაქტიკაში გამოყენება. თუმცა საქართველოს პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემაში, ამ დროისთვის ეს ცვლილებები ასახული არ არის.

11.2. მონიტორინგისა და შეფასების როლი და მათი მნიშვნელობა

მონიტორინგი, ანგარიშგება და შეფასება (M&E) არის პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების განუყოფელი ნაწილი, რომელიც უზრუნველყოფს ეფექტიან მმართველობას, გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას. სწორად ორგანიზებული M&E სისტემა ეხმარება მთავრობასა და პოლიტიკის შემქმნელებს, შეაფასონ მიღწეული შედეგები, დააიდენტიფიცირონ გამოწვევები და მიიღონ ინფორმირებული გადაწყვეტილებები.

რეგულარული მონიტორინგი და ანგარიშგება უზრუნველყოფს სრულყოფილ მონაცემებზე დაფუძნებულ სტრატეგიულ და საბიუჯეტო გადაწყვეტილებებს, რაც პოლიტიკის ეფექტიანად განხორციელებისთვის კრიტიკულად მნიშვნელოვანია. დამატებით, მონიტორინგი, ანგარიშგება და შეფასება ეხმარება მენეჯერებსა და პოლიტიკის შემქმნელებს, წინასწარ შეაფასონ პოტენციური გამოწვევები, განსაზღვრონ მათი გადაჭრის გზები და გააუმჯობესონ სტრატეგიის განხორციელების პროცესები.

ასევე აღსანიშნავია, რომ M&E უზრუნველყოფს საჯარო სექტორის ანგარიშვალდებულებას, რადგან შედეგები და პროგრესი განიხილება როგორც სამთავრობო, ისე საზოგადოებრივი პერსპექტივიდან. შედეგების გასაჯაროება აუცილებელია, რათა დაინტერესებულმა მხარეებმა დაინახონ რა კეთდება, როგორ, რა შედეგებით და რა გამონვევები არსებობს.

ასევე, მონიტორინგის შედეგების სისტემატური გამოყენება საშუალებას იძლევა დროულად მოხდეს სტრატეგიის კორექტირება, რესურსების ოპტიმიზაცია და პოლიტიკის ეფექტიანი მართვა, რაც უზრუნველყოფს რეფორმების წარმატებულ დასრულებას (OECD, 2018).

11.3. მონიტორინგისა და შეფასების (M&E) სისტემების ინსტიტუციური მოწყობა

მონიტორინგისა და შეფასების (M&E) სისტემების ინსტიტუციური სტრუქტურა სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულად არის მოწყობილი. ამასთან, ინსტიტუციური მოწყობა განსხვავდება როგორც ხელმძღვანელობისა და ცენტრალიზაციის დონით, ისე ყოველდღიური ფუნქციონირების წესით. მიუხედავად ამისა, გარკვეული საერთო მახასიათებლები და კანონზომიერებები მაინც არსებობს.

M&E სისტემების მართვის ორი ძირითადი მოდელი არსებობს: ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული.

ცენტრალიზებული მოდელი განსაკუთრებით გავრცელებულია ისეთ ქვეყნებში, სადაც ძლიერი ცენტრალური მთავრობა ფუნქციონირებს და შეფასების სისტემა მჭიდროდ არის დაკავშირებული ბიუჯეტის დაგეგმვასთან. ასეთ შემთხვევებში, ფინანსთა სამინისტრო მნიშვნელოვან როლს ასრულებს, როგორც ჩარჩოს ფორმირებაში, ისე რეკომენდაციების აღსრულების კონტროლში. გარდა ფინანსთა სამინისტროსი, შესაძლებელია ეს ფუნქცია დაკისრებული ჰქონდეს მთავრობის ცენტრ სხვა უწყებას, მაგალითად, მთავრობის ადმინისტრაციას.

ცენტრალიზებულ მოდელში M&E სისტემის მართვა ერთ ცენტრალურ უწყებაშია კონცენტრირებული, რომელიც პასუხისმგებელია როგორც შეფასების ჩარჩოს ფორმირებაზე, ისე რეკომენდაციების აღსრულებაზე. ამ მოდელში ქვედა დონის უწყე-

ბებს ნაკლები ავტონომია აქვთ, რაც ხელს უწყობს მონაცემების სტანდარტიზაციას და ერთიანი ანგარიშების უზრუნველყოფას.

მაგალითად, ჩილეში ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო განყოფილება მართავს შეფასების ყველა ძირითად პროცესს: შეფასებების შერჩევასა და დაგეგმვიდან დაწყებული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგით დამთავრებული. ეს მიდგომა ძლიერ კონტროლსა და ერთიანობის დაცვას უზრუნველყოფს, თუმცა ერთ უწყებაზე მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული და ფინანსური დატვირთვა შეიძლება გახდეს სისტემის მდგრადობისთვის საფრთხე.

დეცენტრალიზებული მოდელი უფრო მეტად გვხვდება ისეთ ქვეყნებში, სადაც საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებები მკაფიოდ განცალკევებულია, ან სისტემის მიმართ სხვადასხვა დაინტერესებული მხარე არსებობს. ასეთ მოდელში M&E-ს მეთოდოლოგიური ჩარჩო და ხარისხის კონტროლი ცენტრალურ უწყებაზე რჩება, მაგრამ უშუალოდ შეფასებების ჩატარება სამინისტროებსა და სხვა უწყებებს აქვთ დელეგირებული.

დეცენტრალიზებულ მოდელში სამინისტროებს აქვთ მეტი მოქნილობა შეფასებების დაგეგმვასა და შესრულებაში. განცალკევებული პასუხისმგებლობა უწყებებს აძლევს შესაძლებლობას, რომ შეფასებები უფრო აქტიურად გამოიყენონ საკუთარ მუშაობაში. მაგალითად, კანადაში, შეფასების სააგენტო პირდაპირ არ მართავს შეფასების პროცესებს, არამედ განსაზღვრავს სტანდარტებს, მეთოდოლოგიებსა და ხარისხის კონტროლის ჩარჩოს. თავად სამინისტროები კი დამოუკიდებლად ახორციელებენ შეფასებებს. ასეთი მიდგომა უზრუნველყოფს უწყებების მეტ ჩართულობას, რადგან ისინი თავად არიან შედეგების გამოყენებაში დაინტერესებულნი (Lopez-Acevedo et al., 2012).

11.4. მონიტორინგი ეტაპი პოლიტიკის ციკლში

მონიტორინგი წარმოადგენს პოლიტიკის ციკლის უწყვეტ და სისტემატურ შეფასებას, რომლის მიზანია განსაზღვროს, რამდენად წარმატებით მიმდინარეობს რეფორმების განხორციელება და როგორ ეხმიანება იგი დასახულ მიზნებს. იგი უზრუნველყოფს მონაცემების რეგულარულ შეგროვებას, ანალიზსა და ანგარიშგებას, რათა პოლიტიკის შემქმნელებმა მიიღონ ინფორმირებული გადაწყვეტილებები და

დროულად მოახდინონ რეაგირება გამონვევების საპასუხოდ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში.

მონიტორინგის პროცესის შედეგად შემუშავდება ანგარიშები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ინფორმაციის მიწოდებას პოლიტიკის განმახორციელებლებისთვის, დაინტერესებულ მხარეებისა და ფართო საზოგადოებისთვის. ანგარიშების მომზადების მიზანია არა მხოლოდ მიღწეულ პროგრესის შეფასება, არამედ გამონვევების დროული იდენტიფიცირება და მათი აღმოსაფხვრელი გზების ძიება. ეფექტიანი მონიტორინგი უზრუნველყოფს პროცესების გამჭვირვალობას და ანგარიშვალდებულებას, რაც უმნიშვნელოვანესია პოლიტიკის წარმატებით განხორციელებისთვის.

მონიტორინგი და ანგარიშგება არ უნდა აღიქმებოდეს როგორც ტექნიკური პროცესი, არამედ როგორც სტრატეგიული მმართველობის მძლავრი ინსტრუმენტი. ინფორმირებული, ინოვაციური და ადვილად აღქმადი ანგარიშები არა მხოლოდ ასახავს მიღწეულ პროგრესს, არამედ ხელს უწყობს მმართველობითი პროცესების ეფექტიანობას და პოლიტიკის გაუმჯობესებას.

მონიტორინგის პროცესში განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ანგარიშგების სისტემას, რომელიც უზრუნველყოფს პოლიტიკის იმპლემენტაციის შეფასებას და გადანყვეტილების მიმღებთათვის საჭირო ინფორმაციის მიწოდებას. ანგარიშგების სისტემა ორიენტირებულია არა მხოლოდ აქტივობების დოკუმენტირებაზე, არამედ იმ შედეგების ანალიზზეც, რომლებიც მიღწეულია სტრატეგიის განხორციელების პროცესში (OECD, 2018).

11.5. მონიტორინგის მეთოდები

პოლიტიკის მონიტორინგი შეიძლება განხორციელდეს სხვადასხვა მეთოდით, რომლებიც დამოკიდებულია მონიტორინგის მიზანსა და კონტექსტზე. ყველაზე გავრცელებული მეთოდებია განხორციელების მონიტორინგი (Process Monitoring), შედეგებზე ორიენტირებული მონიტორინგი (Results Oriented Monitoring), შესაბამისობის მონიტორინგი (Compliance Monitoring) და მონაწილეობითი მონიტორინგი (Participatory Monitoring).

განხორციელების მონიტორინგი

განხორციელების მონიტორინგი, ფოკუსირებულია პოლიტიკის მიმდინარეობაზე, რათა შეფასდეს, რამდენად სწორად და ეფექტიანად ხორციელდება დაგეგმილი აქტივობები. ეს მეთოდი მიზნად ისახავს რესურსების (ფინანსური, ადამიანური, ტექნიკური) გამოყენების, ინსტიტუციური ჩართულობისა და მართვის პროცესების ანალიზს.

ამ ტიპის მონიტორინგი იყენებს როგორც რაოდენობრივ, ისე ხარისხობრივ მონაცემებს. რაოდენობრივი მონაცემები მოიცავს ისეთ ინდიკატორებს, როგორებიცაა: განხორციელებული აქტივობების რაოდენობა, მომსახურების მიღებულ ბენეფიციართა წილი და ბიუჯეტის ხარჯვის დონე. ხარისხობრივი მონაცემები კი მოიცავს: მონაწილეთა კმაყოფილებას, ადმინისტრაციული პროცესების ეფექტიანობასა და იმპლემენტაციისას წარმოქმნილ პრობლემებს (Hatry, 2006).

განხორციელების მონიტორინგის უპირატესობა ისაა, რომ დროულად ამჟღავნებს პროცესში წარმოქმნილ ხარვეზებს და საშუალებას იძლევა, ისინი გამოსწორდეს. თუმცა, გამონვევად რჩება მონაცემთა სიზუსტე და იმპლემენტაციის ეტაპზე კონტროლის მექანიზმების ეფექტიანობა (OECD, 2018).

შედეგებზე ორიენტირებული მონიტორინგი

შედეგებზე ორიენტირებული მონიტორინგი ფოკუსირებულია პოლიტიკის შედეგებზე. ამ მიდგომის მიზანია, დადგინდეს, მიაღწია თუ არა პოლიტიკამ ან პროგრამამ დასახულ მიზნებს და რა ზეგავლენა იქონია სამიზნე ჯგუფებზე. აღსანიშნავია, რომ ამ მეთოდს იყენებს ევროკავშირი მის მიერ დაფინანსებული პროექტების მონიტორინგისთვის.

შედეგებზე ორიენტირებული მონიტორინგი ორი ძირითად ნაწილად იყოფა: 1) შუალედური შედეგების მონიტორინგი – ფასდება, მოხდა თუ არა პოლიტიკით გამოწვეული ცვლილებები, როგორცაა სამიზნე ჯგუფის ქცევის ან გარემოს ტრანსფორმაცია; 2) საბოლოო შედეგების მონიტორინგი – ყურადღება ექცევა იმ ზემოქმედებას, რომელიც პოლიტიკამ გრძელვადიან პერსპექტივაში მოახდინა, მაგალითად, ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება ან სოციალური ცვლილებები (Kusek & Rist, 2004).

შედეგებზე ორიენტირებული მონიტორინგი ხშირად მოითხოვს შედარებით გრძელვადიან დაკვირვებასა და მონაცემთა ღრმა ანალიზს, რაც მას შრომატევად და ხანგრძლივ პროცესად აქცევს.

შესაბამისობის მონიტორინგი

ინსპექტირების მონიტორინგი მიზნად ისახავს რეგულაციებთან და პროცედურული შესაბამისობის შეფასებას. მისი ძირითადი მიმართულება პოლიტიკის განხორციელების შესაბამისობა: 1) სამართლებრივ და მარეგულირებელ მოთხოვნებთან; 2) ეთიკის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების სტანდარდებთან; 3) საჯარო რესურსების გამოყენების მიზანშეწონილობასთან.

შესაბამისობის მონიტორინგის პროცესი ხშირად მოიცავს აუდიტს, დოკუმენტების გადამოწმებასა და სამართლებრივი შეფასების პროცესს. ამ მეთოდის ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევაა მისი ბიუროკრატიულობა და რთული ადმინისტრაციული პროცედურები, რომლებიც შეიძლება პოლიტიკის განხორციელების პროცესს შეაფერხოს. ეს მეთოდი ძირითადად გამოიყენება ისეთი სფეროების მონიტორინგისთვის, როგორებიცაა: ფინანსური მმართველობა, ანტიკორუფციული ღონისძიებები და საჯარო სერვისების მიწოდება (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2014).

მონაწილეობითი მონიტორინგი

მონაწილეობითი მონიტორინგი წარმოადგენს პოლიტიკის განხორციელების პროცესში დაინტერესებული მხარეების აქტიურ ჩართვას, რაც გულისხმობს მონიტორინგის მონაცემების შეგროვებასა და ანალიზში სამოქალაქო საზოგადოების, ბენეფიციარების, ადგილობრივი თემების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და კერძო სექტორის წარმომადგენლების მონაწილეობას. მისი მიზანია არა მხოლოდ პოლიტიკისა და პროგრამების პროგრესის შეფასება, არამედ საზოგადოების ინფორმირებულობისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერება (Estrella & Gaventa, 1998).

ეს მიდგომა განსაკუთრებით ეფექტურია, როდესაც საჭიროა ადგილობრივი კონტექსტის ღრმა გაგება და საზოგადოების საჭიროებების გათვალისწინება. ტრადიციული მონიტორინგის პროცესებისგან განსხვავებით, რომლებიც ხშირად ცენტრალიზებული და ბიუროკრატიული ხასიათისაა, მონაწილეობითი მონიტორინგი ხაზს უსვამს ინკლუზიურობას, გამჭვირვალობასა და ადგილობრივ ცოდნაზე დაფუძნებულ ანალიზს (World Bank, 2017).

11.6. მონიტორინგი და ანგარიშგება საქართველოში

საქართველოს პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემაში, ძირითადად, გამოიყენება განხორციელების და შედეგებზე ორიენტირებული მონიტორინგის მეთოდები. მათი განხორციელების შემდეგ მაკოორდინირებელი ორგანოს ამუშავებს ორი ტიპის ანგარიშს: პროგრესანგარიშს და წლიურ ანგარიშს.

პროგრესანგარიში წარმოადგენს პროცესის მიმდინარეობის პერიოდულ მიმოხილვას და საშუალებას იძლევა, დროულად მოხდეს აქტივობების შესრულების მონიტორინგი. ეს დოკუმენტი მოიცავს ინფორმაციას იმაზე, თუ როგორ მიმდინარეობს სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაცია კონკრეტულ პერიოდში და ხაზგასმულია განხორციელების დონე (Implementation Rate), გამონწვევები და მათი დაძლევის გზები. მისი მიზანია, დაინტერესებულ მხარეებს მიაწოდოს დეტალური ინფორმაცია მიმდინარე სტატუსსა და შესაძლო რისკებზე, რაც საშუალებას იძლევა დროულად იქნას მიღებული შესაბამისი გადაწყვეტილებები.

პროგრესანგარიშში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია განხორციელების დონის ანალიზს, რომელიც ითვალისწინებს აქტივობების სტატუსს, ამოცანების შესრულების დონესა და პასუხისმგებელ უწყებებთან დაკავშირებულ ინფორმაციას. ეს შეფასება ეხმარება დაინტერესებულ მხარეებს, დაადგინონ, რამდენად წარმატებულია სტრატეგიის იმპლემენტაცია და არის თუ არა საჭირო კორექტივების შეტანა სამოქმედო გეგმაში.

წლიური ანგარიში უფრო ყოვლისმომცველი დოკუმენტია და მოიცავს არა მხოლოდ განხორციელებული აქტივობების შეჯამებას, არამედ აქცენტს აკეთებს ამოცანებსა და ამოცანის შედეგის ინდიკატორების შესრულების ანალიზზე. ეს დოკუმენტი ეფუძნება პროგრესანგარიშებს და აჯამებს წლის განმავლობაში მიღწეულ პროგრესს, შეფასებებსა და გამონწვევებს. აქცენტი კეთდება პოლიტიკის შედეგების ინდიკატორებზე და იმაზე, თუ რამდენად ეფექტიანად განხორციელდა სტრატეგია.

ანგარიში უნდა იყოს მკაფიოდ სტრუქტურირებული, ლაკონური და ადვილად აღსაქმელი. აუცილებელია, რომ იგი ხელმისაწვდომი იყოს საზოგადოების ფართო წრისთვის, რათა გაიზარდოს პოლიტიკური პროცესების გამჭვირვალობა და მოქალაქეებმა მიიღონ ინფორმაცია იმაზე, თუ როგორ ვითარდება ქვეყანაში მიმდინარე რეფორმები (საქართველოს მთავრობა, 2019).

პროგრესანგარიშისა და წლიური ანგარიშის მოსამზადებლად მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია სტატუსანგარიში, რომელიც უზრუნველყოფს მიმდინარე აქტივობების შესრულების პროცესის დეტალურ შეფასებას. სტატუსანგარიში უნდა შეიცავდეს სრულ და დაზუსტებულ მონაცემებს თითოეული აქტივობის პროგრესზე, რაც მოიცავს შედეგების ინდიკატორების განხორციელების დონეს, მათ სტატუსსა და შესაბამის მოკლე აღწერას.

სტატუსანგარიშში ნათლად უნდა იყოს ასახული, შესრულდა თუ არა დაგეგმილი აქტივობა, რა ეტაპზე იმყოფება მისი განხორციელება და თუ არის რაიმე დაბრკოლება, რომელიც აფერხებს პროგრესს. აუცილებელია, რომ აღწერილობა იყოს მოკლე, მაგრამ ამომწურავი, რაც საშუალებას მისცემს პოლიტიკის მაკოორდინირებელს და სხვა დაინტერესებულ მხარეებს ეფექტიანად შეაფასონ მიმდინარე მდგომარეობა და დროულად მიიღონ საჭირო გადაწყვეტილებები. ამ პროცესის წარმატებისთვის მნიშვნელოვანია, რომ მონაცემები იყოს არა მხოლოდ რაოდენობრივი, არამედ ანალიტიკური. სტატუსანგარიშში აუცილებელია არა მხოლოდ მიმდინარე მდგომარეობის აღწერა, არამედ განმარტება იმ ძირითადი ფაქტორების შესახებ, რომლებმაც შეიძლება გავლენა მოახდინონ აქტივობის განხორციელების ტემპსა და საბოლოო შედეგებზე.

შემუშავებული სტატუსანგარიშები გამოყენებული იქნება პროგრესანგარიშის საბოლოო ვერსიის შემუშავებისთვის, რაც უზრუნველყოფს პოლიტიკის იმპლემენტაციის შეფასების სრულყოფილ და მტკიცებულებებზე დაფუძნებულ ანალიზს. პროგრესანგარიშის საფუძველზე შესაძლებელი ხდება მიღწეული შედეგების რეალისტური შეფასება, დაგეგმილი მიზნების შესრულების დონის განსაზღვრა და საჭირო კორექტივების შემუშავება, რაც მომავალ პერიოდში პოლიტიკის განხორციელების ეფექტიანობას გაზრდის (საქართველოს მთავრობა, 2019).

**ფიგურა 20: პრაქტიკული მაგალითი - ცენტრალური ზონისთვის
 ადმოსფერული ჰაერის ხარისხის მართვის 2023-2025 წლების გეგმის
 სტატუსანგარიში**

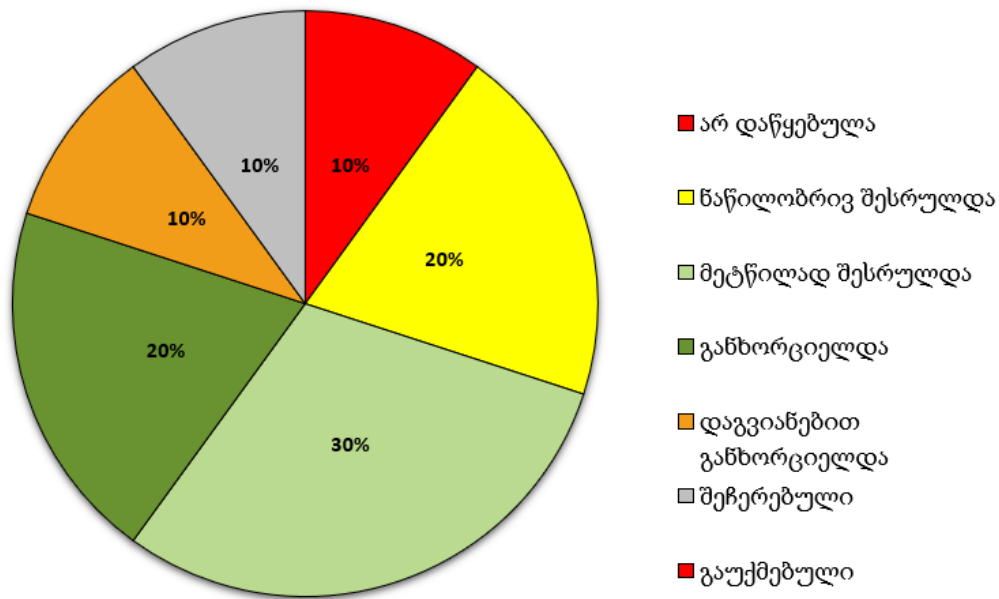
№	აქტივობა	აქტივობის შედეგის ინდიკატორი	პასუხისმგებელი უწყება	განხორციელების ვადა	სტატუსი	%	პროგრესი (ნარატივი)	ფარი
11	ცენტრალურ ზონაში ახალი მწვანე ნარგავების განთავსება	ქ. რუსთავში დარგული 3,350 ძირი ხე-მცენარე	ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერია	IV კვარტალი, 2025 წელი	განხორციელდა	100%	ქ. რუსთავში, სხვადასხვა ლოკაციაზე, 2023 წლის განმავლობაში დაირგო 3 499 ძირი ხე-მცენარე	

11.7. განხორციელების დონე

სტატუსანგარიშების შეჯერებისა და ანალიზის საფუძველზე ხდება მთავრობის მონიტორინგის სისტემისთვის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტის, სამოქმედო გეგმის განხორციელების დონის დადგენა.

განხორციელების დონე შედგება ორი ძირითადი კომპონენტისგან: 1) აქტივობის განხორციელების სტატუსი და 2) აქტივობის განხორციელების პროგრესი. თითოეული მათგანი არის სტანდარტიზებული, რაც ნიშნავს იმას ყველა პასუხისმგებელ უწყებას მხოლოდ ამ ჩარჩოთი შეუძლია თითოეულ აქტივობაზე ანგარიშების განხორციელება.

**ფიგურა 21: მაგალითი: სამოქმედო გეგმის განხორციელების დონე
სტატუსების მიხედვით**



კერძოდ, სახელმძღვანელო განსაზღვრავს რომ აქტივობის სტატუსი შესაძლებელია იყო ერთ-ერთი შემდეგიდან:

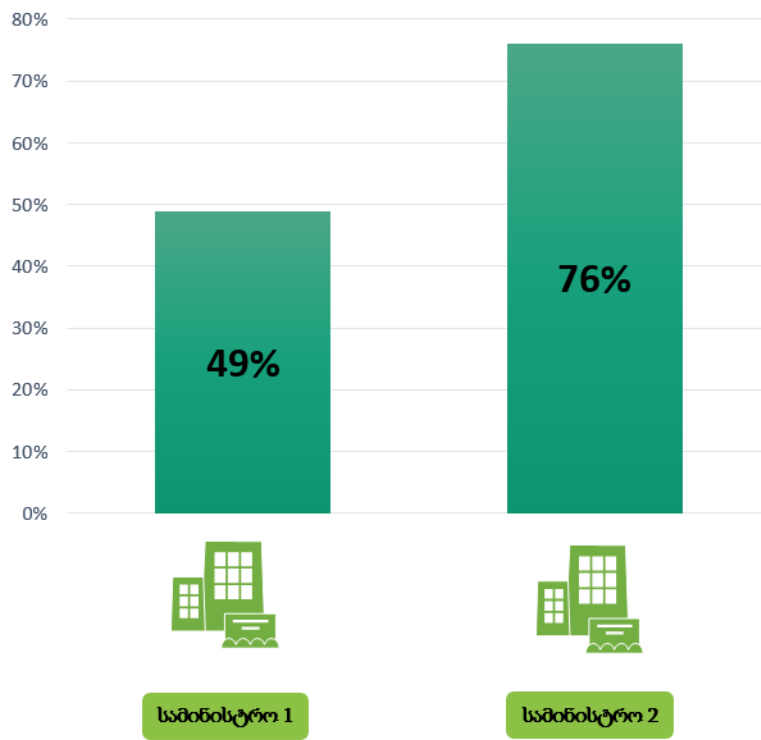
- 1) არ დაწყებულა;
- 2) ნაწილობრივ შესრულდა;
- 3) მეტწილად შესრულდა;
- 4) განხორციელდა;
- 5) განხორციელდა დაგვიანებით;
- 6) გაუქმებულია;
- 7) შეჩერებულია.

რაც შეეხება პროგრესს, აქ მიეთითება აქტივობის განხორციელების პროცენტული მაჩვენებელი. პროცენტული მაჩვენებელი შეიძლება იყოს 0%-დან 100%-მდე. პროცენტული მაჩვენებელი უნდა შეესაბამებოდეს აქტივობის განხორციელების სტატუსს.

ამ ორი მაჩვენებლის საფუძველზე შესაძლებელია სამოქმედო გეგმაში წარმოდგენილი აქტივობების განხორციელების დონის რაოდენობრივ მაჩვენებლებში წარმოდგენა. კერძოდ, საშუალო მაჩვენებლების აგრეგირების შემდეგ, სამდივნოს აქვს საშუალება დაადგინოს, როგორია მთლიანი გეგმის განხორციელების დონე სამოქმედო გეგმაში დაფიქსირებული შედეგების სტატუსებისა და პროგრესის მი-

ხედვით. იგივე შეიძლება განხორციელდეს როგორც უწყებრივ ქრილში (რომელ უწყებას როგორი განხორციელების დონე აქვს), ისე მიზნებისა და ამოცანების ქრილში (რომელ მიზანთან ან ამოცანასთან არსებობს მეტი ან ნაკლების პროგრესი).

ფიგურა 22: მაგალითი: უწყებების მიერ სამოქმედო გეგმის განხორციელების დონე პროგრესის მიხედვით



ბიბლიოგრაფია:

Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (2014). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press.

Estrella, M., & Gaventa, J. (1998). *Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A Literature Review*. Institute of Development Studies.

Hatry, H. P. (2006). *Performance measurement: Getting results*. Urban Institute Press.

Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. World Bank Publications.

Lopez-Acevedo, G., Krause, P., & Mackay, K. (Eds.). (2012). *Building better policies: The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems*. The World Bank.

Morra Imas, L. G., & Rist, R. C. (2009). *The road to results: Designing and conducting effective development evaluations*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

OECD. (2018). *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners*. OECD Publishing.

OECD. (2020). *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>

World Bank. (2017). *Monitoring and Evaluation Systems: Tools for Institutional Reform*. World Bank Publications.

საქართველოს მთავრობა. (2019). *პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ 2019 წლის 20 დეკემბრის #629 დადგენილება*

პოლიტიკის შეფასება

განხილული საკითხები:

ამ თავის მიზანია პოლიტიკის შეფასების მნიშვნელობისა და პრაქტიკული გამოყენების გაანალიზება, რათა პოლიტიკის შემმუშავებლებს, საჯარო მმართველობის წარმომადგენლებსა და დაინტერესებულ მხარეებს შეეძლოთ შეფასების პროცესის სწორად დაგეგმვა, განხორციელება და შედეგების ეფექტიანი გამოყენება.

მოდული მოიცავს შეფასების ძირითად პრინციპებს, მეთოდებსა და კრიტერიუმებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ პოლიტიკის შედეგების გაანალიზებას როგორც რაოდენობრივი, ისე ხარისხობრივი მიდგომების გამოყენებით.

12.1. შეფასება მნიშვნელობა და როლი პოლიტიკის პროცესში

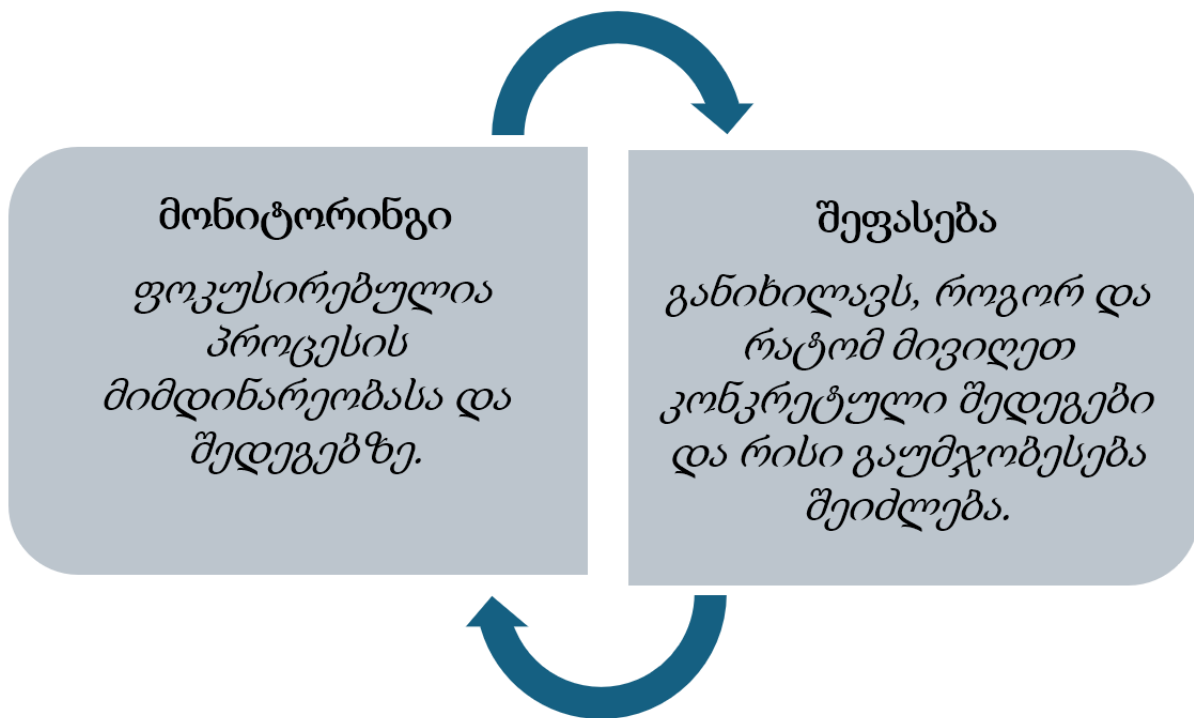
სტრატეგიის განხორციელების წარმატება მხოლოდ მონიტორინგით ვერ განისაზღვრება, რადგან ეს მოითხოვს უფრო ღრმა ანალიზს, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელი ხდება მიზნების მიღწევის შეფასება, გამონვევების იდენტიფიცირება და ცვლილებების საჭიროების განსაზღვრა. სწორედ ამას ემსახურება შეფასების ეტაპი პოლიტიკის ციკლში, რომელიც მონიტორინგისგან განსხვავებით, არ შემოიფარგლება მიმდინარე მოვლენების დაკვირვებით, არამედ გვთავაზობს სიღრმისეულ კვლევას. პოლიტიკის შეფასება არის საჯარო მმართველობის პროცესის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი და კომპლექსური ეტაპი, რომელიც მიზნად ისახავს პოლიტიკის ეფექტიანობისა და გავლენის შეფასებას (Dye, 2017).

შეფასება არის საჯარო მმართველობის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტი, რომელიც არა მხოლოდ პოლიტიკის მიმდინარეობის ანალიზს ემსახურება, არამედ პოლიტიკის შედეგებისა და გავლენის ღრმა შეფასებას უზრუნველყოფს. ამ პროცესის მიზანია განსაზღვროს, რამდენად წარმატებით ხორციელდება სტრატეგია, რამდენად შეესაბამება იგი დასახულ მიზნებს და საჭიროებს თუ არა ცვლილებებს მისი ეფექტიანობის გასაუმჯობესებლად.

შეფასება აღქმულ უნდა იქნას არა როგორც ბიუროკრატიული პროცესი, არამედ როგორც მმართველობითი და სტრატეგიული განვითარების ძირითადი ინსტრუმენტი, რომელიც უზრუნველყოფს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების მიღებას. ამ მიდგომით შესაძლებელი ხდება საჯარო მმართველობის სისტემის გაძლიერება, პოლიტიკის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა და საზოგადოებრივი სარგებლის მაქსიმიზაცია.

ეფექტიანი შეფასება პოლიტიკის მმართველობის მძლავრი ინსტრუმენტია და რამდენიმე მნიშვნელოვან მიზანს ემსახურება: 1) პოლიტიკის ეფექტიანობის გაუმჯობესება – შეფასება აჩვენებს, თუ რამ იმუშავა, რამ ვერ იმუშავა და რა საჭიროებს ცვლილებებს; 2) გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება – იგი საჯარო სექტორის ანგარიშვალდებულების მექანიზმია, რომელიც აჩვენებს, რამდენად სწორად განისაზღვრა სტრატეგიული მიმართულებები და რამდენად იქნა მიღწეული ის მიზნები რასაც პოლიტიკური გუნდი მოსახლეობას დაპირდა; 3) ინსტიტუციური გაძლიერება – შეფასება აძლიერებს მმართველობით პროცესებს, რადგან მიღებული დასკვნების საფუძველზე შესაძლებელია საჯარო სექტორის ფუნქციონირების გაუმჯობესება.

ფიგურა 23: განსხვავება მონიტორინგსა და შეფასება შორის



წყარო: Lopez-Acevedo et al., 2012

შეფასება არ არის მხოლოდ მონაცემთა შეგროვებისა და ანგარიშების პროცესი, არამედ ეს არის ინტელექტუალური ინსტრუმენტი, რომელიც ხელს უწყობს უკეთესი პოლიტიკისა და სტრატეგიის შემუშავებას. მას შეუძლია შეცვალოს მმართველობითი პროცესები, გააძლიეროს ინსტიტუციური გარემო და უზრუნველყოს უკეთესი შედეგები მოქალაქეებისთვის.

შეფასების პროცესში მნიშვნელოვანია სხვადასხვა მონაცემთა ანალიზის მეთოდების გამოყენება, მათ შორის სტატისტიკური და რაოდენობრივი მოდელირება, რაც ხშირად შიდა ადმინისტრაციულ სტრუქტურებში არსებული შესაძლებლობებით რთულად განსახორციელებელია და მოითხოვს მნიშვნელოვან ანალიტიკურ უნარებს.

მთავრობის წარმატება ხშირად იმაზეა დამოკიდებული, რამდენად სწორადაა შერჩეული შეფასების ინსტრუმენტები და რამდენად ეფექტიანად გამოიყენება მათი შედეგები. ზოგიერთ ქვეყანაში, სადაც შეფასების სისტემები სათანადოდ არ არის ჩამოყალიბებული, გადაწყვეტილებები ხშირად ემყარება პოლიტიკურ ინტუიციას ან მოკლევადიან ინტერესებს. თუმცა, მათი წარმატებული დანერგვა ნიშნავს, რომ მმართველობა ამცირებს რისკებს და აყალიბებს პოლიტიკას, რომელიც რეალური მონაცემების ანალიზზეა დაფუძნებული (Lopez-Acevedo et al., 2012).

ფიგურა 24: შედეგების გაზომვის კრიტიკული მნიშვნელობა.

შედეგების გაზომვის კრიტიკული მნიშვნელობა განპირობებულია შემდეგით:

- ❖ თუ არ იზომება შედეგები, შეუძლებელია წარმატებისა და წარუმატებლობის გარჩევა.
- ❖ თუ წარმატება ვერ აღიქმება, ვერ განხორციელდება მისი წახალისება.
- ❖ თუ წარმატებას ვერ წახალისებ, შესაძლოა, უნებლიეთ წარუმატებლობას უწყობდე ხელს.
- ❖ თუ მთავრობები არ სწავლობენ საკუთარი გამოცდილებიდან, პროგრესის მიღწევა რთულდება.
- ❖ თუ წარუმატებლობა არ არის აღიარებული, მისი გამოსწორებაც შეუძლებელია.
- ❖ თუ შესაძლებელია შედეგების ჩვენება, საზოგადოებრივი მხარდაჭერის მოპოვება უფრო მარტივი ხდება.

წყარო: Morra Imas, 2009, გვ. 107

12.2. შეფასების მეთოდები

არსებობს პოლიტიკის შეფასების რამდენიმე ძირითადი მეთოდი, რომლის ფარგლებში გამოიყენება როგორც რაოდენობრივ, ასევე ხარისხობრივ მიდგომები და თითოეულ მათგანს აქვს როგორც უპირატესობები, ასევე გარკვეული სისუსტეები (Dye, 2017):

სისტემური კვლევები და ექსპერიმენტული მეთოდები

ეს მეთოდი იყენებს მეცნიერულ კვლევით მეთოდებს, რათა გამოიკვლიონ, როგორ მოქმედებს პოლიტიკა საზოგადოებაზე და რამდენად არის ის ეფექტური. შედარება ხდება იმ პერიოდის მონაცემებს შორის, როდესაც პოლიტიკა ჯერ არ არსებობდა და იმ მონაცემებს შორის, როდესაც ის ამოქმედდა. მაგალითად, სოციალური დახმარების პროგრამის დაწყების შემდეგ შეიძლება შეფასდეს, შემცირდა თუ არა სიღარიბის დონე. ასევე, პოლიტიკის შემქმნელები მიმართავენ ექსპერიმენტებს. მაგალითად, განათლების პოლიტიკის შესამოწმებლად შესაძლებელია მოხდეს ერთ კლასში ახალი სასწავლო მეთოდის დანერგვა და მეორე კლასის დატოვება ძველ პროგრამაზე, შემდეგ კი შედეგების შედარება.

უპირატესობები:

- * მაღალი სიზუსტე: ექსპერიმენტული მეთოდები განსაკუთრებით ზუსტია პოლიტიკის გავლენის დასადგენად.
- * მიზეზშედეგობრიობის დამტკიცება: ეს მეთოდები ხელს უწყობენ პოლიტიკის რეალური ეფექტურობის შეფასებას.

სირთულეები:

- * ეთიკური და პრაქტიკული პრობლემები: ადამიანების გარკვეული ჯგუფებისთვის პოლიტიკის გამოყენება, ხოლო სხვებისთვის – არა, ეთიკურად სადავოა.
- * ძვირადღირებული მეთოდი: ექსპერიმენტული კვლევები მეტ რესურსებს მოითხოვს.

პოლიტიკის შედეგების გაზომვა

ეს მიდგომა დაფუძნებულია სტატისტიკურ მონაცემებზე, რომლებიც ზომავენ პოლიტიკის შედეგებს. მაგალითად, ჯანდაცვის პროგრამების შეფასებისთვის შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას ვაქცინირებული მოსახლეობის რაოდენობა, ხოლო განათლების პოლიტიკის შეფასებისთვის – სტუდენტების ტესტირების შედეგები.

უპირატესობები:

- * შედეგების ობიექტური მაჩვენებლები: მონაცემები იძლევა ზუსტ და გამჭვირვალე სურათს პოლიტიკის ეფექტურობის შესახებ.

- * საკონტროლო მონაცემების გამოყენება: შესაძლებელია შედარება პოლიტიკის დანყებამდე და შემდგომი მონაცემების საფუძველზე.

სირთულეები:

- * რიცხვები ყოველთვის არ ასახავენ რეალურ შედეგებს: მაგალითად, პოლიციის რიცხვის გაზრდა არ ნიშნავს დანაშაულის შემცირებას.
- * მიზეზობრიობის დადგენის სირთულე: რაოდენობრივი მეთოდები ვერ აკონტროლებენ სხვა ფაქტორებს, რომლებმაც შეიძლება გავლენა იქონიონ შედეგებზე.

საჯარო მოსმენები და ანგარიშგება

ეს არის ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული მეთოდი, რომელსაც მთავრობები იყენებენ პოლიტიკის ეფექტურობის შესაფასებლად. ეს პროცესი მოიცავს პოლიტიკის შემმუშავებლების, საჯარო მოხელეების, მოქალაქეთა ჯგუფებისა და ექსპერტების მონაწილეობას, რომლებიც ღიად განიხილავენ პოლიტიკის შედეგებს.

უპირატესობები:

- * მოქალაქეთა ჩართულობა: საჯარო მოსმენები იძლევა შესაძლებლობას, რომ სამოქალაქო საზოგადოებამ გამოხატოს თავისი მოსაზრებები და გამოცდილება.
- * პოლიტიკური ლეგიტიმურობა: საჯარო განხილვები ხელს უწყობს პოლიტიკის გამჭვირვალობას.

სირთულეები:

- * სუბიექტურობა: მთავრობებს ხშირად სურთ წარმატებების გამოჩენა და პოლიტიკის ნაკლოვანებების დამალვა.
- * ზედაპირული შეფასება: საჯარო მოსმენები არ იძლევა სიღრმისეული ანალიზის საშუალებას, რადგან ისინი ემყარება მოსაზრებებს და არა ემპირიულ მტკიცებულებებს.

ადგილზე ვიზიტები და ინსპექტირება

ეს გულისხმობს პირდაპირ მონიტორინგს, სადაც სამთავრობო წარმომადგენლები, ექსპერტები ან დამოუკიდებელი მონიტორინგის ჯგუფები ამოწმებენ პროგრამის

განხორციელებას. ეს მეთოდი განსაკუთრებით გამოიყენება ინფრასტრუქტურული პროექტების, სოფლის განვითარების პროგრამებისა და საზოგადოებრივი მომსახურების ხარისხის შეფასებისას.

უპირატესობები:

- * პირდაპირი დაკვირვება: შესაძლებელია რეალური პრობლემების აღმოჩენა, რომელიც ანგარიშებში შეიძლება არ აღინიშნოს.
- * ღირებული მონაცემები: ადგილზე ვიზიტებისას შეგროვილი ინფორმაცია დაგეგმვისა და მართვის გაუმჯობესებისთვის სასარგებლოა.

სირთულეები:

- ✖ შეზღუდული სიღრმისეული ანალიზი: ინსპექტირების შედეგები ხშირად სუბიექტურია და დროის შეზღუდვების გამო არ იძლევა სიღრმისეულ შეფასებას.
- ✖ შესაძლო მიკერძოება: ინსტიტუტები შეიძლება სპეციალურად მოემზადონ და მოაწიონ "შესაფერისი გარემო" ვიზიტების დროს, რაც რეალობას არ ასახავს.

12.3. შეფასების განხორციელების შესაძლო მიდგომაები

შეფასების პროცესის მართვა შესაძლებელია სხვადასხვა მიდგომით, რაც დამოკიდებულია ინსტიტუციის შესაძლებლობებზე, საჭირო რესურსებსა და შეფასების მასშტაბზე.

შიდა შეფასება (In-house/Internal Evaluation) სრულად ხორციელდება შიდა რესურსით, ინსტიტუციის ფარგლებში მომუშავე სპეციალისტების მიერ.

- **უპირატესობა:** ადმინისტრაციის მეტი ჩართულობა და პროცესის ზედმინვენით ცოდნა.
- **საფრთხეები:** შიდა შეფასება ხშირად ხდება სუბიექტური, რაც შეიძლება გავლენას ახდენდეს ობიექტურ ანალიზსა და მიღებულ დასკვნებზე.

გარე შეფასება (Outsourced/External Evaluation) ხორციელდება დამოუკიდებელი ექსპერტების ან კვლევითი ინსტიტუტების მიერ. ასეთი ტიპის მომსახურებას საჯარო უწყება თავად ყიდულობს, ან შეიძენს დონორული დახმარების წყალობით.

- **უპირატესობა:** მეტი ობიექტურობა, ექსპერტული ცოდნა და მეთოდოლოგიური მრავალფეროვნება.

- **საფრთხეები:** მაღალი ღირებულება, შიდა სტრუქტურის ნაკლები ჩართულობა და მონაცემებზე წვდომის სირთულეები.

შერეული მიდგომა (Mixed/Hybrid Approach) აერთიანებს შიდა და გარე რესურსებს. ინსტიტუციის პერსონალი მუშაობს გარე ექსპერტებთან ან კვლევით ორგანიზაციებთან ერთად.

- **უპირატესობა:** შიდა პერსონალის ჩართულობა და გარედან მიღებული ექსპერტული ცოდნა ერთიანდება; ახასიათებს დაბალანსებული ობიექტურობა.
- **საფრთხეები:** მოითხოვს დამატებით რესურსებს. მიდგომების შეჯერება შეიძლება გახდეს რთული, თუ პასუხისმგებლობები კარგად არ არის განსაზღვრული.

შეფასების მეთოდის შერჩევა უნდა ეფუძნებოდეს მის მიზნებს. ორგანიზაციული ანალიზისთვის უმჯობესია შიდა შეფასება, ხოლო ხარჯთეფექტიანობისა და პოლიტიკის ობიექტური ანალიზისთვის - გარე შეფასება.

შეფასების პროცესის წარმატება დამოკიდებულია რამდენიმე ძირითად ფაქტორზე, რომლებიც ქვემოთ არის დეტალურად განხილული. კერძოდ, 1) შეფასების ტიპი (Evaluation Type) – დროის მიხედვით (წინასწარი, შუალედური თუ საბოლოო) და შინაარსობრივი ფოკუსის მიხედვით (პროცესი, პროგრამა, გავლენა); 2) შეფასების მასშტაბი (Evaluation Scope) – რა მოცულობის პოლიტიკაა შესაფასებელი; 3) შეფასების კრიტერიუმები (Evaluation Criteria) – რომელი ასპექტებია პრიორიტეტული შეფასებისას. (OECD, 2018).

შეფასების ტიპის შერჩევა დამოკიდებულია შეფასების მიზანსა და არსებულ რესურსებზე. ეფექტური შეფასებისთვის აუცილებელია, რომ მისი მეთოდოლოგია მიზანმიმართული, რეალისტური და რესურსებთან თანხვედრაში იყოს.

ფიგურა 25: შეფასების შერჩევის ძირითადი ფაქტორები.

ფაქტორი	განმარტება
რა ტიპის ინფორმაციაა საჭირო გადაწყვეტილების მისაღებად?	საჭიროა მთლიანი სურათის დანახვა თუ კონკრეტული ოპერაციული დაბრკოლებების იდენტიფიცირება?

რა რესურსები არსებობს შეფასების ჩასატარებლად?	ზოგი მეთოდი იძლევა სწრაფ უკუკავშირს დაბალი დანახარჯებით, მაშინ, როცა სხვები მოითხოვენ მეტ რესურსსა და უფრო ხანგრძლივ პროცესს.
შეფასების ინსტრუმენტის შერჩევის გასათვალისწინებელი კითხვები	
კითხვა	განმარტება
რა არის შეფასების მიზანი?	უნდა შეფასდეს პოლიტიკის ეფექტიანობა, ეკონომიკური შედეგიანობა თუ მხოლოდ მისი ოპტიმიზაციის გზები?
რა სახის ინფორმაციაა საჭირო?	შეფასება ტარდება პოლიტიკის დასაწყისში, შუა ეტაპზე თუ საბოლოო შეფასების სახით?
რამდენად სწრაფად არის საჭირო შესაბამისი ინფორმაცია?	შეფასებამ უნდა უზრუნველყოს გრძელვადიანი დაგეგმვისთვის საჭირო მონაცემები თუ ის მყისიერი გადაწყვეტილებების მხარდასაჭერად გამოიყენება?
ვინ არის შეფასების შედეგების მომხმარებელი?	შეფასება ტარდება შიდა მოხმარებისთვის (სამინისტრო, სააგენტო) თუ გარე დაინტერესებული მხარეებისთვის (დონორები, საერთაშორისო პარტნიორები)?
რა ფინანსური და ადამიანური რესურსებია ხელმისაწვდომი?	შეფასების მეთოდები უნდა იყოს რეალისტურად მორგებული არსებულ რესურსებსა და ვადებს.

წყარო: Lopez-Acevedo et al., 2012. ადაპტირებულია ავტორთა მიერ

12.4. შეფასების ტიპები დროისა მიხედვით

შეფასება შეიძლება დროის მიხედვით რამდენიმე კატეგორიად დაიყოს:

წინასწარი შეფასება (Ex-ante Evaluation) გამოიყენება ახალი პოლიტიკის ინიციატივების შემუშავებისას, სანამ მათი განხორციელება დაიწყება. მაგალითად, რეგულაციის გავლენის შეფასება (Regulatory Impact Assessment, RIA), რომელიც მხოლოდ მარეგულირებელი ჩარევის ტიპების შემთხვევაში გამოიყენება (ახალი კანონის მიღება, ან არსებულში მნიშვნელოვანი ცვლილების შეტანა); ხარჯსარგებლიანობის ანალიზი (Cost-Benefit Analysis, CBA) აჩვენებს, ღირს თუ არა ახალი პროგრამის დანერგვა.

შუალედური შეფასება (Mid-term Evaluation) ხორციელდება სტრატეგიის განხორციელების პერიოდში, რაც შესაძლებლობას იძლევა დროულად გამოვლინდეს გამოწვევები და მოხდეს სტრატეგიის კორექტირება. საქართველოში მოქმედი რეგულაციების შესაბამისად, შუალედური შეფასების ჩატარების ვალდებულება არსებობს იმ შემთხვევაში, თუ სტრატეგიის ხანგრძლივობა არის ან აღემატება 8 წელს. ასეთ შემთხვევაში, შეფასება ტარდება 4 წელში ერთხელ მაინც.

საბოლოო შეფასება (Ex-post Evaluation) ტარდება სტრატეგიის დასრულების წინ ან დასრულებიდან მალევე, რაც შედეგების და გავლენის ანალიზის საშუალებას იძლევა. მისი მიზანია შეფასდეს არსებული შედეგები და გამოცდილება, რომლებიც დაეხმარება მომავალი ინტერვენციების ხარისხის გაუმჯობესებასა და სტრატეგიულ გადაწყვეტილებების მიღებას. იდეალურ შემთხვევაში, საბოლოო შეფასება ინტერვენციების დასრულებამდე უნდა ჩატარდეს. შესაძლებელია ეს შეფასება ჩატარდეს ასევე სტრატეგიის დასრულებიდან ერთი ან ორი წლის შემდეგ. ამ ტიპის შეფასება ძირითადად მიღწეული გავლენების შეფასებასა და დაგროვილი სარგებლის მდგრადობის გადამოწმებას ეხება.

სწრაფი შეფასება (Rapid Evaluation) - სწრაფი უკუკავშირი, რომელიც სიღრმისეულ ანალიზს არ მოითხოვს და ხშირად გამოიყენება გადაუდებელი გადაწყვეტილებების მისაღებად. აღსანიშნავია, რომ შეფასების ეს ტიპი არ არის გათვალისწინებული საქართველოს პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემაში და მისი ფუნქცია შეთავსებული აქვს მონიტორინგს.

12.5. შეფასების ტიპები შინაარსის მიხედვით

შინაარსობრივი ფოკუსის მიხედვით შეფასება მოიცავს სამ ძირითად ტიპს. თუმცა შეფასების ასეთ კატეგორიებში კლასტერიზება პირობითია, იმის გათვალისწინებით, რომ შინაარსობრივი თვალსაზრისით შეფასების ტიპები განისაზღვრება შეფასების მასშტაბის მიხედვით.

ფიგურა 26: შეფასების ტიპები შინაარსის მიხედვით

N	შეფასების ტიპი	ფოკუსი	მეთოდი	შეკითხვა
1	პროცესის შეფასება (Process Evaluation)	განხორციელების ეფექტიანობა და მექანიზმები	სამუშაო პროცესის ანალიზი, შესრულებული და დაგეგმილი აქტივობების შედარება	იმპლემენტაცია გეგმიურ რეჟიმში მიმდინარეობს? შედეგები მიღწევადია?
2	პროგრამული შეფასება (Programme Evaluation)	პოლიტიკის ეფექტიანობა და შედეგები	შედარებითი ანალიზი, ხარჯების/სარგებლის შეფასება, ბენჩმარკინგი	რამდენად ეფექტიანია პოლიტიკა დასახული მიზნების მიღწევაში?
3	გავლენის შეფასება (Impact Evaluation)	პოლიტიკის გავლენა, მიზეზ-შედეგობრივი კავშირები	კონტრასტული ანალიზი, სტატისტიკური და რანდომიზებული კვლევები	რა მოხდებოდა ამ პოლიტიკის/რეფორმის გარეშე?

წყარო: Lopez-Acevedo et al., 2012,; OECD, 2018,; European Commission, 2024.. ადაპტირებულია ავტორთა მიერ.

შეფასების მასშტაბის დასადგენად ორი ძირითადი ცვლადი გამოიყენება: 1) სტრატეგიის მიზნები და ამოცანები, რომლებზეც ტარდება შეფასება და 2) შეფასების კრიტერიუმები.

სტრატეგიის მიზნებისა და ამოცანების მხრივ, საყურადღებოა, რომ მაკოორდინირებელ ორგანომ შესაძლებელია გადაწყვიტოს, რომ მთლიანი სტრატეგიის შეფასება არ იყოს მიზანშეწონილი სხვადასხვა თვალსაზრისით და შესაბამისად, მხოლოდ, რამდენიმე სექტორული პრიორიტეტის, მიზნისა და ამოცანის შეფასება ჩაატაროს.

მეორე მხრივ, შეფასების პროცესის მიმართულების განსაზღვრის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორია შეფასების კრიტერიუმების განსაზღვრა, რადგან ისინი განსაზღვრავენ, როგორ და რა კუთხით უნდა მოხდეს პოლიტიკის შეფასება. მას შემდეგ, რაც კრიტერიუმები ჩამოყალიბდება, მნიშვნელოვანია თითოეულ კრიტერიუმთან მიმართებით განისაზღვროს შესაბამისი კითხვები, რომლებიც ყურადღებას მიმართავენ ყველაზე მნიშვნელოვან ასპექტებზე. შეფასების კითხვები უნდა იყოს ზუსტად ფორმულირებული, პრაქტიკულად გამოყენებადი და შედეგებზე ორიენტირებული. ისინი უნდა შეირჩეს შეფასების მიზნისა და კონტექსტის გათვალისწინებით, რათა შესაძლებელი გახდეს საჭირო ინფორმაციის შეგროვება, ანალიზი და დასკვნების გაკეთება.

შეფასების კრიტერიუმებთან დაკავშირებით, გარკვეული თანხმობა არსებობს მსოფლიო დონეზე, თუ რას ითვალისწინებს ისინი. OECD-ის განვითარების დახმარების კომიტეტმა (OECD DAC) შეიმუშავა შეფასების კრიტერიუმები, რომლებიც გამოიყენება საერთაშორისო დონორებისა და განვითარების ორგანიზაციების მიერ პოლიტიკის, პროგრამებისა და პროექტების ეფექტიანობის განსასაზღვრად. ეს კრიტერიუმები წარმოადგენს საერთაშორისოდ აღიარებულ ჩარჩოს. პირველად, OECD DAC-მა შეიმუშავა ხუთი ძირითადი კრიტერიუმი 1991 წელს, თუმცა 2019 წლის განახლების შედეგად კრიტერიუმების ფორმულირებები დაზუსტდა და მას დაემატა ახალი კრიტერიუმი (OECD, 2019). OECD DAC-ის მიხედვით შეფასება ეფუძნება შემდეგ კრიტერიუმებს:

შესაბამისობა (Relevance) განსაზღვრავს, რამდენად შეესაბამება პოლიტიკა სამიზნე ჯგუფების საჭიროებებს, კონტექსტს და სამთავრობო თუ საერთაშორისო სტრატეგიებს. ეფექტურობა (Effectiveness) ასახავს, რამდენად შეძლო სტრატეგიამ დასახული მიზნებისა და ამოცანების მიღწევა. ეფექტიანობა (Efficiency) ფოკუსირდება იმაზე, თუ რამდენად ოპტიმალურად გამოიყენეს რესურსები სასურველი შედეგების მისაღწევად. განიხილება სტრატეგიის დანახარჯებისა და მიღებული სარგებლის პროპორცია, ალტერნატიული მიდგომების შესაძლებლობები და მენეჯმენტური პროცესების ოპტიმალურობა. გავლენა (Impact) მოიცავს სტრატეგიის გრძელვადიან ეფექტებს, მათ შორის, პირდაპირ და ირიბ შედეგებს. მდგრადობა (Sustainability) გულისხმობს, რამდენად არის სტრატეგიის მიერ მიღწეული შედეგები მდგრადი გრძელვადიან პერსპექტივაში. თანმიმდევრულობა (Coherence) 2019 წელს დამატებული კრიტერიუმია, რომელიც აფასებს სტრატეგიის შესაბამისობას სხვა პოლიტიკებსა და სტრატეგიებთან.

სწორი კრიტერიუმებისა და შეფასების კითხვების ჩამოყალიბება უზრუნველყოფს მომავალში უფრო ეფექტიანი, ღრმად გაანალიზებული და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული დასკვნების მიღებას, რაც საბოლოოდ ეხმარება პოლიტიკის შემქმნელებს, უფრო გააზრებულად და მიზნობრივად მართონ სტრატეგიული გადაწყვეტილებები (OECD, 2021; OECD, 2018).

12.6. შეფასების კითხვები

შეფასების კითხვები (Evaluation Questions) წარმოადგენს შეფასების პროცესის ცენტრალურ ელემენტს და ეფუძნება OECD DAC-ის მიერ დადგენილ შეფასების კრიტერიუმებს. შეფასების კითხვები გამოიყენება იმის გასარკვევად, თუ რამდენად ეფექტიანად, მიზანმიმართულად და მდგრადად მიმდინარეობს პოლიტიკა. სწორად ჩამოყალიბებული კითხვები განსაზღვრავს შეფასების ფოკუსს, კვლევის მეთოდოლოგიას და მონაცემთა ანალიზის პროცესს (OECD, 2019). ქვემოთ წარმოდგენილია ის სავარაუდო შეფასების კითხვები, რასაც უნდა უპასუხოს შეფასებამ მისი განხორციელების შემდეგ:

შესაბამისობის შეფასებისთვის მთავარი კითხვებია: რამდენად შეესაბამებოდა პოლიტიკა ბენეფიციარების საჭიროებებსა და პრიორიტეტებს? როგორ შეიცვალა საჭიროებები პოლიტიკის განხორციელების პერიოდში და რამდენად მოახერხა პოლიტიკამ მათზე ადაპტირება? შეესაბამებოდა თუ არა ინიციატივა ეროვნულ და საერთაშორისო სტრატეგიულ პრიორიტეტებს?

ეფექტურობის შეფასებისას ყურადღება ექცევა შემდეგ კითხვებს: მიაღწია თუ არა პოლიტიკამ დასახულ მიზნებსა და მოსალოდნელ შედეგებს? რამდენად ეფექტიანი იყო განხორციელებული აქტივობები? არსებობდა თუ არა ძირითადი გამოწვევები მიზნების მიღწევის გზაზე და როგორ გამოეხმაურა მათ პოლიტიკა?

ეფექტიანობის კუთხით შეფასებისას ძირითადი კითხვებია: რამდენად ოპტიმალურად იქნა გამოყენებული რესურსები? იყო თუ არა დანახარჯები ეკონომიკურად გამართლებული მიღწეული შედეგების გათვალისწინებით? არსებობდა თუ არა უფრო ეფექტიანი ალტერნატივები იგივე მიზნების მისაღწევად?

გავლენის ანალიზისას მნიშვნელოვანია შემდეგი კითხვები: რა ტიპის გრძელვადიანი ცვლილებები გამოიწვია პოლიტიკამ სამიზნე ჯგუფებსა და ფართო საზოგადოებაში? არსებობდა თუ არა დაუგეგმავი ან გვერდითი ეფექტები, რომლებიც გავლენას ახდენდნენ შედეგებზე? როგორ იქნა მიღწეული პროგრამის გავლენა და როგორ შეიძლება მისი მასშტაბირება?

მდგრადობის შეფასებისთვის ძირითადი კითხვებია: რა ფაქტორები განაპირობებენ მიღწეული შედეგების მდგრადობას? რამდენად არსებობს ფინანსური, ინსტი-

ტუცური და პოლიტიკურ-ეკონომიკური მდგრადობის გარანტიები? რა ნაბიჯები გადაიდგა პროგრამის დასრულების შემდეგ შედეგების შენარჩუნებისთვის?

თანამიმდევრულობის შეფასებისას ყურადღება ექცევა შემდეგ საკითხებს: რამდენად იყო პოლიტიკა თავსებადი სხვა ადგილობრივ, ეროვნულ ან საერთაშორისო პოლიტიკებთან? არსებობდა თუ არა წინააღმდეგობები, დუბლირება ან კოორდინაციის ნაკლებობა? როგორ შეუწყო ხელი პოლიტიკამ სხვა ინიციატივებთან სინერჯიას? (OECD, 2021; OECD, 2018).

ბიბლიოგრაფია:

- Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy* (15th ed.). Pearson. Florida State University
- European Commission. (2024). *Evaluation handbook*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2841/340793>
- Kimberly Martin, Keith E. Lee Jr., John Powell Hall (2021) *Public Policy: Origins, Practice, and Analysis*, University of North Georgia Press
- Lopez-Acevedo, G., Krause, P, & Mackay, K. (Eds.). (2012). *Building better policies: The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems*. The World Bank.
- Morra Imas, L. G., & Rist, R. C. (2009). *The road to results: Designing and conducting effective development evaluations*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- OECD. (2018). *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners*. OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Better Criteria for Better Evaluation: Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use*. OECD Publishing.
- OECD. (2021). *Applying evaluation criteria thoughtfully*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>
- საქართველოს მთავრობა. (2019), პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ 2019 წლის 20 დეკემბრის #629 დადგენილება

