

პი ემ სი კვლევითი  
ცენტრი

ფიფლ ინ ნიდ

**მონიტორინგის  
და შეფასების  
პრაქტიკის მიმოხილვა  
საქართველოს  
მთავრობაში**

2019  
თბილისი

**პი ემ სი კვლევითი ცენტრი პოლიტიკის ნარკვევი**

# **პოლიტიკის ნარკვევი**

პი ემ სი კვლევითი ცენტრი

ფიფლ ინ ნიდ

*მაია კომახიძე*

**მონიტორინგის და  
შეფასების პრაქტიკის  
მიმოხილვა საქართველოს  
მთავრობაში**

2019  
თბილისი



ევროკავშირი  
საქართველოსთვის  
The European Union for Georgia



**პროექტი „სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ევროპასთან  
თავისუფალი ვაჭრობის მხარდასაჭერად“ დაფინანსებულია  
ევროკავშირის მიერ და ახორციელებს „ფიფლ ინ ნიდ“**



პროექტის პარტნიორები არიან:



წინამდებარე პუბლიკაცია გამოცემულია ევროკავშირის დახმარებით. მის შინაარსზე პასუხისმგებელია მხოლოდ "ფიფლ ინ ნიდ" და პი ემ სი კვლევითი ცენტრი და პუბლიკაციის შინაარსის ევროკავშირის პოზიციად აღქმა დაუშვებელია.

# სარჩევი

1. შესავალი .....	6
2. რა არის მონიტორინგი და შეფასება? .....	6
3. მდშ პოლიტიკაში .....	7
4. პოლიტიკაში მდშ-ის სისტემების ძირითადი გამოწვევები .....	8
4.1. მდშ-ის მიგნებების გამოყენება პოლიტიკის დაგეგმვაში .....	8
4.2. მონაცემების ხარისხი .....	10
4.3. მდშ-ის სისტემის მდგრადობა .....	10
5. მდშ-ის ინიციატივები საქართველოს მთავრობაში .....	11
6. მდშ-ის სისტემის შეფასება პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში .....	12
6.1. მდშ-ის მიგნებების გამოყენება პოლიტიკის დაგეგმვაში .....	12
6.2. მონაცემების ხარისხი .....	13
6.3. მდშ-ის სისტემის მდგრადობა .....	14
7. „ანარმოე საქართველო“-ს შემთხვევა .....	15
8. რეკომენდაციები .....	16
9. ბიბლიოგრაფია .....	18
დანართი: სამუშაო შეხვედრების შედეგები .....	19

## 1. შესავალი

მთელი მსოფლიოს მასშტაბით მთავრობებზე იზრდება შიდა და გარე აქტორების წნეხი, წარმოაჩინონ სახელმწიფო დანახარჯების ეფექტურობა დასახული მიზნების მიღწევაში. რიგითი მოქალაქეების, სამოქალაქო საზოგადოებისა და საერთაშორისო დონორების მოთხოვნები მთავრობებს უბიძგებს, დანერგონ მონიტორინგის და შეფასების (მდშ) სისტემები, იმისთვის, რომ გაზომონ სახელმწიფო ხარჯების ეფექტურობა და მიზნობრივობა (MacKay, 2007).

წინამდებარე პოლიტიკის ნარკვევის ფარგლებში მიმოვიხილავთ მონიტორინგის და შეფასების სისტემას საქართველოს მთავრობაში, იმისთვის, რომ დავადგინოთ რა ადგილი უჭირავს პროგრესის გაზომვას და მონაცემების გამოყენებას საქართველოს პოლიტიკის დაგეგმვაში. ამ კუთხით სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებაში არსებული განსხვავებული მდგომარეობის გათვალისწინებით, დოკუმენტში აქცენტი გაკეთდება პრობლემურ სფეროებსა და იმ პროცესებზე, რომელიც გაუმჯობესებას საჭიროებს. კვლევა ეფუძნება პოლიტიკის დაგეგმვისა და მდშ-ის სამთავრობო დოკუმენტების ანალიზს, ისევე, როგორც სამთავრობო პროგრამების შეფასების კვლევით ანგარიშებს და ჩაღრმავებულ ინტერვიუებს შემდეგი ინსტიტუტების წარმომადგენლებთან: საჯარო უწყებები (ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, მთავრობის ადმინისტრაცია), საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები, სამთავრობო პროგრამების შეფასების კვლევების განმახორციელებელი კვლევითი ორგანიზაციები.

უშუალოდ საქართველოს შემთხვევის განხილვამდე, მომდევნო ორი თავი (თავი 2 და 3) მიმოიხილავს მდშ-ის კონცეპტუალურ მხარეებს, ისევე, როგორც სამთავრობო სისტემაში მონიტორინგის და შეფასების თავისებურებებს, მის ფუნდამენტურ არსს და მიზანს. მეოთხე თავი განალიზებს მდშ-ის სისტემების 3 ყველაზე გავრცელებულ გამოწვევას, რომელიც საერთაშორისო გამოცდილებაზე დაყრდნობით, ხელს უშლის მდშ-ის სისტემის ეფექტურ ფუნქციონირებას. ეს გამოწვევები, ამავედროულად, შესაძლოა გავიანჯროთ როგორც მდშ-ის სისტემის 3 საბაზისო პრინციპი, რომელთაგან თითოეულის უგულვებელყოფა ხელს უშლის სისტემის მიზნობრივ მუშაობას. ამავე პრინციპებს დაეფუძნება საქართველოს მთავრობაში მდშ-ის სისტემის ანალიზი შემდგომ თავებში. მეხუთე თავი მიმოიხილავს საკვლევ თემასთან დაკავშირებულ უკანასკნელ მოვლენებს საქართველოს საჯარო მმართვე-

ლობის სფეროში, მეექვსე თავი კი წარმოადგენს კვლევის ძირითად შედეგებს და საუბრობს მდშ-ის როლზე მთავრობის საქმიანობაში. მეშვიდე თავი კონკრეტულად „წარმოე საქართველო“-ს მაგალითზე აკეთებს აქცენტს, მერვე თავი კი მოიცავს რეკომენდაციებს პოლიტიკის დონეზე.

## 2. რა არის მონიტორინგი და შეფასება?

მიუხედავად იმისა, რომ მონიტორინგი და შეფასება ორი მჭიდროდ ურთიერთდაკავშირებული ცნებაა, ისინი მაინც განსხვავებულ მიზნებზე ორიენტირებულ პროცესებს წარმოადგენენ და აუცილებელია მათი თავიდანვე გამიჯვნა. მონიტორინგი გულისხმობს მონაცემების შეგროვების განგრძობით პროცესს, რომელიც პროექტის განხორციელების მთელ პერიოდს ფარავს და წარიმართება წინასწარ განსაზღვრულ ინდიკატორებზე დაყრდნობით. მონიტორინგი საშუალებას აძლევს მენეჯმენტს თვალყური ადევნოს, თუ რამდენად გეგმაზომიერად მიიწვევს პროექტი წინ დასახული მიზნებისკენ და აწვდის ინფორმაციას, საჭიროების შემთხვევაში, მყისიერი ზომების მისაღებად. შეფასება კი მიმდინარე ან დასრულებული საქმიანობის უფრო სიღრმისეული კვლევაა. მისი მიზანია შეაფასოს პროექტის ღირებულება, განხორციელება და შედეგები 5 ძირითად კრიტერიუმზე დაფუძნებით: საჭიროება, ეფექტურობა, ეფექტიანობა, გავლენა და მდგრადობა (OECD, 2010)<sup>1</sup>. ორივე პროცესის (მონიტორინგი და შეფასება) საბოლოო მიზანია სანდო და გამოყენებადი მონაცემების შეგროვება, რომელიც გადაწყვეტილების მიღებაში პირებს დაეხმარება საქმიანობის სწორი მიმართულებით წარმართვაში.

შეფასების კვლევას ხშირად შეცდომით აიგივებენ ტრადიციულ რაოდენობრივ ან თვისებრივ კვლევასთან ან ჩვეულებრივ შემაჯამებელ ანგარიშთან. ამიტომ მნიშვნელოვანია აქვე განვმარტოთ განსხვავებები ჩამოთვლილ კატეგორიებს შორის. მდშ-ის სისტემა, თავისი არსით, მიზნად ისახავს მონაცემების შეგროვებას და ანალიზს მომავალი საქმიანობის ეფექტურობის გასაზრდელად. ამით მონიტორინგის და შეფასების ანგარიშები განსხვავდება სხვა ტიპის კვლევის ანგარიშებისგან, იქიდან გამომდინარე, რომ

<sup>1</sup> ეს ის ხუთი ფუნდამენტური კრიტერიუმია, რომელიც ყველაზე ხშირად გამოიყენება შეფასების კვლევებში. თუმცა, რიგ შემთხვევებში შეფასების ჩარჩოს ემატება დამატებითი კრიტერიუმები უფრო სიღრმისეული ანალიზის ჩასატარებლად.

კვლევის მიზანი პროგრესის გაზომვაა იმისთვის, რომ გავაუმჯობესოთ საქმიანობა და არა უბრალოდ კვლევა, როგორც თვითმიზანი. ასევე, მცდარი შეფასების კვლევის გაიგივება პროექტის შედეგების შემაჯამებელ ანგარიშებთან. შეფასების კვლევა მიზნად ისახავს, არამარტო შეაჯამოს პროექტის აქტივობების მყისიერი შედეგები, არამედ, ასევე, შეაფასოს, თუ რამდენად მოხერხდა პროექტის მიზნების მიღწევა. მდშ-ის ჩარჩო განსაზღვრავს, თუ რა უნდა იყოს მიჩნეული პროექტის წარმატებად და ადგენს კონკრეტულ ინდიკატორებს წარმატების გასაზომად.

მაგალითისთვის, თუ კონკრეტული საჯარო უწყება ახორციელებს ყოფილი პატიმრების რეაბილიტაციის პროგრამას, პროგრამის წლიური ანგარიშების ფოკუსში მოექცეოდა განმახორციელებელი ორგანოს აქტივობები (შეთავაზებული სერვისების ჩამონათვალი, ბენეფიციარების რაოდენობა და ა.შ.). ამით, შემაჯამებელი ანგარიში ავტომატურად გულისხმობს კავშირს აქტივობასა და შედეგს შორის, ასკვნის რა, რომ შეთავაზებული სერვისების საშუალებით გაიზარდა ყოფილი პატიმრების სოციალურ რეინტეგრაციის შესაძლებლობები.

შეფასების კვლევა საკითხს უფრო სიღრმისეულად უყურებს და კითხვებს სვამს თითოეულ აქტივობასა და მისთვის განსაზღვრულ შედეგს შორის კავშირის შესახებ. შეფასების კვლევისთვის აქტუალურია, თუ რამდენად შეესაბამებოდა მიწოდებული სერვისები ბენეფიციარების საჭიროებებს და რამდენად უზრუნველყო სერვისების მიწოდებამ სასურველი შედეგის მიღწევა სამიზნე ჯგუფებში. ყოფილ პატიმართ რეინტეგრაციის პროგრამის მდშ-ის ჩარჩო განსაზღვრავდა იმ ინდიკატორებს, რომელზე დაფუძნებითაც გაიზომება პროგრამის წარმატება. მაგალითისთვის, 1. ბენეფიციართა წილი რომელიც დაბრუნდა სასჯელაღსრულების დაწესებულებაში პროგრამის გავლის შემდგომ, 2. ყოფილ პატიმრებს შორის ისეთ პირთა რაოდენობა, ვინც მოახერხა სტაბილური სამსახურის შოვნა პროგრამის გავლის შემდგომ, 3. უკუკავშირი ბენეფიციარებისგან მიწოდებული სერვისების საჭიროებისა და ხარისხის შესახებ. რომ შევაჯამოთ, მდშ-ს პროგრამის განმახორციელებლის წვლილიდან ფოკუსი გადააქვს მიღწეულ შედეგებზე და ამით ამოსავალ წერტილად იღებს ეფექტური პროგრამირების ფუნდამენტურ კითხვას - ახერხებს აქტივობა დასახული მიზნების მიღწევას? (Kusek & Rist, 2004)

### 3. მდშ პოლიტიკაში

მდშ-ის სისტემის არსებითი პრინციპები უცვლელია იმისდა მიუხედავად, თუ სად ხდება მისი დანერგვა. თუმცა, რაც შემთხვევებში სისტემის მახასიათებლები დამოკიდებულია განმახორციელებელი ორგანიზაციის ტიპზე, იქნება ეს კერძო ბიზნესი, არასამთავრობო ორგანიზაცია, თუ საჯარო უწყება. სამთავრობო დაწესებულების შემთხვევაში, პოლიტიკური შეხედულებები ხშირად გადამწყვეტ როლს თამაშობს მდშ-ის ჩარჩოს შექმნის პროცესში. მაგალითისთვის, სიღარიბის შემცირების გაზომვისას, მთავრობამ შესაძლოა მიიღოს გადანაცვტილება, შეარჩოს წარმატების უფრო ადვილად მიღწევადი ინდიკატორები და არა სამეცნიერო თვალსაზრისით ყველაზე გამართლებული საზომები. შესაბამისად, სამთავრობო დონეზე მდშ-ის სისტემის შექმნა ყოველთვის გულისხმობს კომპრომისს პოლიტიკურ გათვლებსა და მტკიცებულებებზე დაფუძნებულ მოქმედებას შორის. თუმცა, ხშირად პოლიტიკური პრიორიტეტები სისტემის ძირითადი განმსაზღვრელი ხდება, რომელიც მთლიანად ჩრდილავს სამეცნიერო არგუმენტებს და პოლიტიკის ეფექტურობის რეალურ გაზომვას არარელევანტურს ხდის (Krause et al., 2012).

მდშ სისტემას შეუძლია მთავრობის საქმიანობის გაუმჯობესება პოლიტიკის ციკლის ყველა ეტაპზე, სთავაზობს რა გადანაცვტილების მიმღებ პირებს მნიშვნელოვან ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რა მუშაობს, რა არა და რა არის ამის გამომწვევი ძირითადი მიზეზები. დაგეგმვის ეტაპზე, როცა პოლიტიკის დაგეგმვის ჯგუფი მუშაობს მდშ-ის ჩარჩოზე, თავად მუშაობის პროცესი მათ აიძულებს კონკრეტულად ჩამოაყალიბონ აქტივობის მიზნები, განსაზღვრონ როგორი იქნებოდა წარმატებული შედეგი და როგორ უნდა გაიზომოს ის. შესაბამისად, პროცესი ცხადყოფს ლოგიკას, რომელიც დგას დაგეგმილი პროგრამის უკან და მის განმახორციელებელ გუნდს აძლევს საშუალებას ეფექტურად დაგეგმონ მის მისაღწევად საჭირო აქტივობები. შეფასების კვლევების შედეგად მოპოვებულ ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რა მეთოდები ყოფილა ეფექტური წარსულში, მნიშვნელოვანი როლის შესრულება შეუძლია პროგრამის დაგეგმვის ეტაპზე. წარსული აქტივობების შედეგად ნასწავლი გაკვეთილების გათვალისწინება ხელს უწყობს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის წარმოებას. შეფასების კვლევის შედეგად მიღებული მონაცემები ასევე გვეხმარება რესურსების განაწილების პროცესში და უზრუნველყოფს იმას, რომ დაფინანსდეს ყველაზე ეფექტიანი და გავლენიანი ინიციატივები და შემცირდეს დაფინანსება მფლანგველი და



არაეფექტური პროგრამებისთვის. ასეთ მიდგომას ხშირად შედეგებზე დაფუძნებულ ბიუჯეტირებას უწოდებენ. ერთს რიგ ქვეყნებში მდშ-ის სისტემები მიზანმიმართულად იქმნება ამ ტიპის ბიუჯეტირების მხარდასაჭერად, ეხმარება რა მთავრობას მაქსიმალური სარგებელი მიიღოს საჯარო თანხების ინვესტირებით (MacKay, 2007).

მონიტორინგის შედეგად მიღებული მონაცემები განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს სახელმწიფო პროგრამის განხორციელების ეტაპზე, როცა მენეჯმენტი თვალყურს ადევნებს, თუ როგორ მიმდინარეობს პროგრამა, რა ინიციატივები აღწევს მიზნებს და რა არა. ეს გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს აძლევს საშუალებას ცვლილებები შეიტანოს აქტივობებში გამოვლენილი ხარვეზების შესაბამისად. შეფასების კვლევა საშუალებას გვაძლევს უფრო სიღრმისეულად შევისწავლოთ პროგრამის ეფექტურობა, გამოვლენილი პრობლემები და წარმატების თუ წარუმატებლობის მიზეზები. პროგრამის ეფექტურობის შეფასება ქმნის შედეგებზე დაფუძნებული მენეჯმენტის (results-based management) საფუძველს.

მდშ-ის მონაცემები ხდება ანგარიშვალდებულების მექანიზმი პროექტის განხორციელების ციკლის ბოლო ეტაპზე, გვანჯდის რა მტკიცებულებებს იმის შესახებ, თუ რამდენად მოხერხდა დასახული მიზნების მიღწევა. ეს პროცესი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს სამთავრობო პროექტების შემთხვევაში, სადაც წარმატების საზომი მექანიზმები ზრდის სამთავრობო უწყებების ანგარიშვალდებულებას საკანონმდებლო ორგანოსა თუ საზოგადოების წინაშე. ანგარიშვალდებულების ზრდა კი, თავის მხრივ, ქმნის უფრო მეტ სტიმულს საჯარო უწყებების ეფექტური საქმიანობისთვის.

მდშ-ის სისტემა მსოფლიოს მრავალი ქვეყნის მთავრობაშია დამკვიდრებული. მათ გავრცელებას ხელს უწყობს როგორც საზოგადოების წნეხი სამთავრობო უწყებებზე, ასევე ზრდადი ცნობიერების დონე მდშ-ის სისტემის სიკეთეების შესახებ (MacKay, 2007). ფისკალური შეზღუდვები და საერთაშორისო დონორების მოთხოვნები დამატებით სტიმულს აძლევს განვითარებად ქვეყნებს, რომ გაზარდონ სახელმწიფო საქმიანობის ეფექტურობა სიღარიბესთან ბრძოლაში. საერთაშორისო დონორები ხშირად აწესებენ მოთხოვნას, მდშ-ის მექანიზმები ინტეგრირებული იყოს სამთავრობო საქმიანობაში და საჭიროებენ მტკიცებულებებს იმისა, რომ კონკრეტული ინიციატივა შედეგის მომტანია, სანამ დამატებით ხარჯებს მიმართავენ მის დასაფინანსებლად (Ibid.).

## 4. პოლიტიკაში მდშ-ის სისტემების ძირითადი გამოწვევები

დოკუმენტის ეს ნაწილი განიხილავს სახელმწიფო სტრუქტურებში მონიტორინგის და შეფასების სისტემების სამ ძირითად გამოწვევას. მდშ სისტემების ეფექტურობისთვის მთავარი ხელშემშლელი ფაქტორების განხილვის პარალელურად, ეს თავი განიხილავს იმ არსებით პრინციპებს, რომელიც ეფექტურ მდშ-ის სისტემას უდევს საფუძვლად. ძირითადი გამოწვევები და შესაბამისი საუკეთესო პრაქტიკის პრინციპები ქმნის იმ ჩარჩოს, რომელიც შემდგომ თავში საქართველოს მდშ-ის სისტემის ანალიზს უდევს საფუძვლად. მიუხედავად იმისა, რომ შემდგომი დისკუსია ნაწილობრივ სხვადასხვა განვითარებული და განვითარებადი ქვეყნის მაგალითს ეფუძნება, დოკუმენტის მიზანი არ არის მდშ-ის სისტემის უნივერსალური შაბლონის შექმნა, რომელიც საქართველოშიც იქნებოდა გამოყენებადი. პოლიტიკის ნებისმიერი სხვა სფეროს მსგავსად, მდშ-ის სისტემის ნიშანთვისებები კონტექსტით არის განპირობებული და შესაბამისად, ფაქტობრივად არ არსებობს უნივერსალური შაბლონები. მდშ-ის სისტემის განვითარება ეტაპობრივი პროცესია, რომელიც გულისხმობს სისტემის მოდიფიკაციას ქვეყნის ინსტიტუციურ წყობაზე მის უკეთ მოსარგებად. ამ დოკუმენტში განხილული მაგალითების მიზანია წარმატებული საერთაშორისო გამოცდილების საფუძველზე საუკეთესო პრაქტიკების შესახებ ცოდნის სინთეზი. სხვა ქვეყნების გამოცდილებები, შესაძლოა, ძალიან სასარგებლო იყოს გავრცელებული გამოწვევებისა და საუკეთესო პრაქტიკების შესახებ ცნობიერების გასაზრდელად (MacKay, 2007).

### 4.1 მდშ-ის მიგნებების გამოყენება პოლიტიკის დაგეგმვაში

შესაძლოა, პარადოქსულად ჟღერდეს, თუმცა პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ ხშირად, პროექტის მონიტორინგის და შეფასების შრომატევადი სამუშაოების შედეგად მოპოვებული მონაცემები არ გამოიყენება საქმიანობის გასაუმჯობესებლად (MacKay, 2012). პროექტის გუნდებში გავრცელებულია რწმენა, რომ მონაცემების შეგროვება და მდშ-ის ანგარიშების წარმოება თავისთავად ღირებული საქმიანობებია, მაშინაც კი, თუ მას რამე კონკრეტული ქმედება არ მოსდევს. ხშირია ის მცდარი მოსაზრება, რომ შეგროვებული მონაცემები ავტომატურად გადაიქმნება პროექტისთვის ღირებულ ცოდნად,



თუმცა პრაქტიკაში მდშ-ის ანგარიშები ხშირად გამოუყენებელი რჩება გამოქვეყნების შემდგომ და მათ არ მოყვება რაიმე სახის კონკრეტული ცვლილება პროექტის დიზაინსა თუ განხორციელებაში (MacKay, 2012). ეს საკითხი განსაკუთრებით საყურადღებოა სამთავრობო პროგრამების შემთხვევაში, სადაც პროგრამებს ხშირად გრძელვადიანი ხასიათი აქვთ. ამ შემთხვევაში ერთი ციკლის განხორციელების შემდგომ მიღებული ცოდნა, შესაძლოა, სასარგებლო იყოს შემდგომი აქტივობების დაგეგმვასა და განხორციელებაში.

უნდა აღინიშნოს, რომ მდშ-ის პროცედურები ხშირად ზედმეტად ბიუროკრატიული და ჩახლართულია, რაც დიდ ტვირთად აწევს პროექტის გუნდს და შედეგად, პროექტის განმახორციელებლები თვალთახედვიდან კარგავენ მდშ-ის ფუნდამენტურ მიზანს - გაზომვა საქმიანობის გაუმჯობესებისთვის. როცა მდშ რიგით ბიუროკრატიულ მოვალეობად გადაიქცევა, პროცესი კარგავს ცოდნის შექმნის ფუნქციას და გარდაიქმნება ვერტიკალური ანგარიშების მექანიზმად. ამ შემთხვევაში, მონაცემების შეგროვება თვითმიზანი ხდება და შედეგინილი მონაცემთა ბაზები გამოუყენებელი რჩება (World Bank, 2004). როცა მონაცემები არ გამოიყენება აქტივობების დაგეგმვაში და შესაბამისად, გუნდი ვერ ხედავს ღირებულებას მათ შეგროვებაში, დროთა განმავლობაში მონაცემების ხარისხი ეცემა და შექმნილი მონაცემთა ბაზები უხარისხო, არასანდო და რთულად გამოყენებადი ხდება (MacKay, 2007). მონაცემები, რომელიც არ გამოიყენება პრაქტიკაში, ძირს უთხრის მდშ-ის სისტემის მდგრადობას, იმიტომ, რომ არგამოყენების პირობებში, მდშ-ის ერთადერთი წარმართველი ძალა ფორმალური მოთხოვნებია (იქნება ეს დონორის ერთჯერადი მოთხოვნა თუ ინსტიტუციურად გამყარებული მექანიზმი). ამ ფორმალური მოთხოვნების შემსუბუქება გარდაუვლად მიგვიყვანს სისტემის საბოლოო ჩამოშლამდე (Briceño, 2012). მონაცემების არგამოყენება ის რისკია, რომელიც ყველა სამთავრობო მდშ-ის სისტემის წინაშე დგას, რამაც მრავალ ქვეყანას უბიძგა, დაენერგა სპეციალური ზომები პოლიტიკის დაგეგმვაში მონაცემების ინტენსიური გამოყენების ხელშესაწყობად. ეს ზომები ძირითადად ორ ფორმას იღებს: სტიმულირების მექანიზმების შემოღება და თანამშრომლების ცნობიერების დონის ამაღლება.

იმ ქვეყნების უმრავლესობაში, სადაც სამთავრობო მდშ-ის სისტემა ეფექტურად ფუნქციონირებს, დანერგილია სპეციალური მექანიზმები მდშ-ის მონაცემების გამოყენების სტიმულირებისთვის პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში (MacKay,

2007). ჩილეში მდშ-ის სისტემის შექმნისას მისი გაცხადებული მიზანი თავიდანვე იყო მდშ-ის მონაცემების ანალიზის საფუძველზე ცოდნის დაგროვება და დაგროვებული ცოდნის გამოყენება გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. სისტემის დიზაინი მოცემულობად არ იღებს, რომ შეგროვებული მონაცემების გამოყენება ბუნებრივი და ავტომატური პროცესია და შესაბამისად, მოიცავს სტიმულირების ძლიერ მექანიზმებს. ჩილეში მდშ-ის სისტემის ზედამხედველობის ორგანო - მენეჯმენტის კონტროლის განყოფილება - ფინანსთა სამინისტროს ფარგლებშია დაფუძნებული და ამგვარად, აქვს წვდომა ფინანსურ ბერკეტებზე. მდშ-ის ფარგლებში შეგროვებული მონაცემები გამოიყენება რიგი გადაწყვეტილებების მიღებისას ბიუჯეტირების პროცესში: კონკრეტული უწყების კარგი შედეგები ინდიკატორების შესრულების კუთხით უზრუნველყოფს მისი წლიური ბიუჯეტისა და თანამშრომელთა ხელფასების ზრდას (Dussauge Laguna, 2012). წინააღმდეგ შემთხვევაში, ინდიკატორების მიხედვით ცუდი შედეგების მქონე უწყებები „ჯარიმდებიან“ ბიუჯეტის შემცირებით ან არგაზრდით (Zaltsman, 2009). მექსიკაში საბიუჯეტო პრიორიტეტების და ასიგნებების განსაზღვრისას, კონგრესი მხედველობაში იღებს კონკრეტული უწყების საქმიანობის შესრულების ინდიკატორებს და შესაბამისად გამოყოფს თანხებს (Rubio, 2012). თუმცა, მონაცემების გამოყენების სტიმულირება ამით არ შემოიფარგლება. ის უწყებები, რომელთა საქმიანობასაც ჩაუტარდა შეფასების კვლევა, ვალდებულნი არიან შეიმუშაონ შეფასების კვლევის რეკომენდაციების საპასუხო დოკუმენტი, სადაც წარმოდგენილია რეკომენდაციების საფუძველზე პროგრამის გაუმჯობესების სამოქმედო გეგმა შესაბამისი პასუხისმგებელი თანამდებობის პირებისა და დეპარტამენტების მითითებით (Ibid.).

მონაცემთა გამოყენების სტიმულირებისთვის ალტერნატიული სტრატეგიაა თანამშრომლებს შორის ცნობიერების ამაღლება. ბევრი ქვეყნის მაგალითი ცხადყოფს იმის მნიშვნელობას, რომ თანამშრომლებს კარგად ჰქონდეთ გააზრებული მდშ-ს როლი საჯარო მმართველობაში. მაგალითისთვის, მექსიკაში ცნობიერების ამაღლების და უნარ-ჩვევების გაზრდის ღონისძიებებმა ფუნდამენტური როლი ითამაშეს სამთავრობო უწყებებში მტკიცებულებებზე დაფუძნებული აზროვნების კულტურის ჩამოყალიბებაში (Rubio, 2012). ჩილეში მკვლევარებს შორის გავრცელებული მოსაზრებაა, რომ უნარ-ჩვევების განვითარების თანმიმდევრულმა ღონისძიებებმა უზრუნველყვეს „გაზომვაზე ორიენტირებული

კულტურის“ განვითარება საჯარო ინსტიტუტებში. ეს კულტურა გულისხმობს, რომ თანამშრომლებს გააზრებული აქვთ საქმიანობის შედეგების გამოშვების მნიშვნელობა და მკშ-ის აქტივობებს განიხილავენ როგორც ეფექტური პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესის განუყოფელ ნაწილს (Guzman et al., 2014). მსგავსი გამოცდილების მაგალითებია ავსტრალია და კანადა, სადაც მკშ-ის ძირითად პრინციპებზე თანამშრომლების მიზანმიმართული განათლება გადაიზარდა მტკიცებულებებზე დაფუძნებული გადამწყვეტილების მიღების კულტურაში (MacKay, 2012).

## 4.2 მონაცემების ხარისხი

იმ მცდარ მოსაზრებაზე საუბრისას, რომელიც მონაცემების შეგროვებას თვითმიზნად განიხილავს, მნიშვნელოვანია განვიხილოთ მკშ სისტემის კიდევ ერთი ფუნდამენტური პრინციპი - შეგროვებული მონაცემების ხარისხი და სანდოობა. მკშ-ის სისტემების გავრცელებული ხარვეზია გადამეტებული სირთულე, რაც ხელს უშლის მის მოქნილობას, ეფექტურობასა და მდგრადობას (MacKay, 2012). ხშირად უწყებები აგროვებენ ზედმეტ ინფორმაციას ინდიკატორების დიდ რაოდენობაზე იმ მცდარ რწმენაზე დაფუძნებით, რომ რაც უფრო მეტი მონაცემი შეგროვდება, მით უკეთესი იქნება პროგრამისთვის. თუმცა, ამ რწმენის საპირისპიროდ, ზედმეტად ბევრი მონაცემის შეგროვება იწვევს პროექტის გუნდის გადატვირთვას და არასაჭირო და ხშირად, დაბალის ხარისხის მონაცემების დაგროვებას (World Bank, 2004). მონაცემების ხარისხზე დიდ გავლენას ახდენს იმ ინდიკატორების რაოდენობა, რომლისთვისაც გროვდება მონაცემები; ზედმეტად ჩახლართული მკშ-ის სისტემა, რომელიც რთულია გასაგებად და მოითხოვს დიდი რაოდენობის მონაცემების შეგროვებას, იწვევს არაორგანიზებულ და არასანდო მონაცემებს. დაბალი ხარისხის მონაცემები, თავის მხრივ, ამცირებს მონაცემების გამოყენების პერსპექტივას და ხელს უშლის მკშ-ის სისტემის მდგრადობას.

მონაცემების მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი მთავარი მექანიზმი ინდიკატორების შერჩევის გამართული პროცესია. ჩილეში ფინანსთა სამინისტროს მენეჯმენტის კონტროლის განყოფილება აქტიურადაა ჩართული ინდიკატორების ხარისხის უზრუნველყოფაში, რათა შეგროვებული მონაცემები იყოს ადეკვატური და გამოყენებადი. ეს განყოფილება განიხილავს უწყებების მიერ შემუშავებულ ინდიკატორებს, აფასებს მათ ხარისხს და დასახულ

მიზნებთან შესაბამისობას. განყოფილების მიზანია დაიჭიროს ბალანსი მონაცემების რაოდენობასა და ხარისხს შორის. ის უწყებებს აწვდის რეკომენდაციებს ინდიკატორების ცვლილებას, გაუქმებას ან დამატებასთან დაკავშირებით. საბოლოოდ, შეთანხმებული ინდიკატორების სია თან ერთვის ბიუჯეტის კანონს და ამით იურიდიულ ძალას იძენს (Dussauge Laguna, 2012).

## 4.3 მკშ-ის სისტემის მდგრადობა

ეფექტური მკშ-ის სისტემის მესამე მახასიათებელი ეხება მის მდგრადობას. ეს კი თავის მხრივ განისაზღვრება იმით, თუ რამდენად ინსტიტუციონალიზირებულია სამთავრობო სტრუქტურაში მკშ-ის სისტემა და რამდენად მდგრადია ის ადმინისტრაციული ცვლილებებისა და დონორის დაფინანსების შეწყვეტისადმი. ზემოთ განხილული იმ ქვეყნების შემთხვევაში, სადაც მკშ-ის სისტემა შედეგებზე დაფუძნებულ ბიუჯეტირებას უდევს საფუძვლად (მაგ. ჩილე და მექსიკა), მკშ-ის სისტემა ფასდება როგორც მდგრადი იმიტომ, რომ მონიტორინგის და შეფასების არსებული პრაქტიკების გაუქმებას მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული ცვლილებების განხორციელება სჭირდება. ამის საპირისპიროდ, იმ ქვეყნებში, სადაც მკშ-ის მონაცემები იშვიათად გამოიყენება გადამწყვეტილების მიღების დროს და პროცესი, ძირითადად, მართულია გარე აქტორების მიერ (მაგალითად, საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები), სისტემა განიხილება როგორც არამდგრადი. ამ შემთხვევაში, მკშ-ის პროცესი არ წარმოადგენს ადგილობრივი პოლიტიკური პროცესების განუყოფელ ნაწილს და ადგილობრივ საჯარო მოხელეებს ნაკლებად აქვთ გააზრებული მტკიცებულებების მნიშვნელობა პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში. მთავრობის მხრიდან მიმღებლობა მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რომელიც განსაზღვრავს მკშ-ის სისტემის ეფექტურობას. წარმატების მაგალითები მთელი მსოფლიოდან წარმოაჩენს ადგილობრივი მთავრობიდან მომავალ დაკვეთას და საჯარო მმართველობაში მკშ-ის მნიშვნელობის გააზრებას, მიუხედავად იმისა, რომ მკშ-ის სისტემის დანერგვის პროცესი, ხშირად, გარე აქტორების დახმარებისა და კონსულტაციების საშუალებით ხორციელდებოდა (MacKay, 2007). ასეთი შემთხვევის მაგალითია მექსიკა, სადაც ადგილობრივი საზოგადოებისგან მომავალ მოთხოვნას აძლიერებდა ტექნიკური დახმარება გარე აქტორებისგან და საჯარო მმართველობის გასაუმჯობესებლად შედეგებზე დაფუძნებული მენეჯმენტის გამოყენების მსოფლიო ტრენდი (Ibid.).



მდგრადობის მნიშვნელოვანი მახასიათებელია ცენტრალური მაკოორდინირებელი ორგანოს არსებობა, რომელიც ზედამხედველობას უწევს მდშ-ის სისტემას სამთავრობო დონეზე. დეცენტრალიზაციის ხარისხი განსხვავდება სხვადასხვა ქვეყნის შემთხვევაში, თუმცა, შემთხვევათა უმეტესობაში ერთი ზედამხედველობითი ორგანოს არსებობა უზრუნველყოფს სისტემის მდგრადობასა და ეფექტურობას.

სამთავრობო დონეზე მდშ-ის სისტემის გამართვა საჭიროებს ხანგრძლივ და თანმიმდევრულ ძალისხმევას მთავრობის მხრიდან, რომელიც რიგ შემთხვევებში, შესაძლოა 10 წელიწადსაც კი გაგრძელდეს. ასეთი გრძელვადიანი მიზანი საჭიროებს გრძელვადიან ხედვას და ურყევ მხარდაჭერას მთავრობის მხრიდან, რომელსაც ზურგს უმაგრებს სოციალური კონსენსუსი შედეგების გამოშვების მნიშვნელობაზე საჯარო მმართველობაში.

## 5. მდშ-ის ინიციატივები საქართველოს მთავრობაში

საერთაშორისო დონორების ქვეყანაში გააქტიურებასთან ერთად, მდშ-ის პრაქტიკამ განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა საქართველოს პოლიტიკაში. ამჟამად, პოლიტიკაში მდშ-ის დანერგვის კუთხით ქვეყანაში განხორციელებული მთავარი ინიციატივა საჯარო მმართველობის რეფორმა (Public Administration Reform – PAR), რომელიც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ევროკომისიის მხარდაჭერით 2014 წელს დაიწყო საჯარო მმართველობის გასაუმჯობესებლად. ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერის და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის ძალაში შესვლის შემდგომ, PAR პრიორიტეტული სფერო გახდა საქართველოს მთავრობისთვის. ის მიზნად ისახავს გასაუმჯობესოს პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესი, აამაღლოს საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზმი, გაზარდოს საჯარო სერვისებზე წვდომა და ხელი შეუწყოს ანგარიშვალდებულების და გამჭვირვალობის განვითარებას სამთავრობო უწყებებში.

საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ში ხაზგასმულ ხარვეზებზე დაფუძნებით, შემუშავდა პოლიტიკის დაგეგმვის სტრატეგია 2015-2017 და პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელო, როგორც საჯარო მოხელეებისთვის პოლიტიკის დაგეგმვაში დამხმარე რესურსი. ეს დოკუმენტები მიზნად ისახავს პოლიტიკის დაგეგმვაში არსებულ შემდეგ ხარვეზებზე მუშაობას: პოლიტიკის დაგეგმვაში ერთიანი ხედვის

არარსებობა და სუსტი სამართლებრივი ჩარჩო, აცდენა პოლიტიკის დაგეგმვასა და ბიუჯეტირების პროცესებს შორის, პოლიტიკის დაგეგმვისას კომპეტენციების სიმწირე საჯარო მოხელეებს შორის და სუსტი მდშ-ის მექანიზმები. განხორციელებული რეფორმის მიხედვით, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია განიხილება როგორც მთავრობის ცენტრალური ორგანო (Centre of the Government – CoG) და ევალება პოლიტიკის დაგეგმვის ზედამხედველობა და კოორდინაცია, მათ შორის მდშ-ის კომპონენტების ინტეგრაცია პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტებში. ცენტრალური ორგანოს დაწესება იყო რეფორმის ძალისხმევის ნაწილი შეექმნა პოლიტიკის დაგეგმვისადმი ერთიანი მიდგომა საქართველოს მთავრობაში.

2016 წელს, მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის, ანგარიშებისა და შეფასების სისტემების დოკუმენტი შეიქმნა კონკრეტულად მდშ-სთან დაკავშირებული გამოწვევებისთვის. ამ დოკუმენტის მიზანი იყო შემოეტანა მდშ-ის ვალდებულებები პოლიტიკის დაგეგმვის შემდეგი ძირითადი დოკუმენტებისთვის: ეროვნული სტრატეგია, სექტორული და მულტისექტორული სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები, სამთავრობო პროგრამა, მთავრობის წლიური სამოქმედო გეგმა და სამინისტროების სამოქმედო და კომუნიკაციების გეგმები.

საჯარო მმართველობის რეფორმა ასევე გულისხმობს რეგულირების გავლენის შეფასების (Regulatory Impact Assessment - RIA) მექანიზმის დანერგვას, რომელიც კრიტიკულად შეაფასებს ახალი რეგულაციების დადებით და უარყოფით მხარეებს და მათ შეადარებს რეგულაციების არარსებობის ალტერნატიულ სცენარს. RIA მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის დაგეგმვის მნიშვნელოვანი ნაწილია თუმცა მისი დანერგვა საქართველოში ჯერ კიდევ მიმდინარე პროცესია.

იმ ინიციატივების პარალელურად, რომელიც ცენტრალურ დონეზე პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესს წარმართავს, სხვა აქტივობები მიმართულია ადგილობრივ მთავრობებში მდშ-ის სისტემების დანერგვისკენ. ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტის ფარგლებში მდშ პლატფორმები იქმნება 10 საპილოტე მუნიციპალიტეტში იმისთვის, რომ ხელი შეუწყოს საქმიანობის ეფექტურობის გაზომვას. რიგი სხვა ინიციატივებისა ხორციელდება კონკრეტულ სამინისტროებში, რომლის ფარგლებშიც იწერება ონლაინ პლატფორმები, ახალი ფორმატები და მოთხოვნები მდშ-ის სისტემის გასამართად. ამასთან ერთად, საერთაშორისო დონორების

მიერ დაფინანსებულ მთავრობის სხვადასხვა პროექტებს აქვთ მდშ-ის კომპონენტების თავის სამოქმედო გეგმებში ინტეგრაციის ვალდებულება. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს პოლიტიკის ნარკვევი არ ისახავს მიზნად მდშ-სთან დაკავშირებით საქართველოს მთავრობაში მიმდინარე ინიციატივების ამ მრავალფეროვნების მოცვას. დოკუმენტში აქცენტი კეთდება ცენტრალურად მართულ მდშ-ის სისტემაზე, რომელიც PAR-ის ფარგლებში დაინერგა და მიზნად ისახავს მდშ ვალდებულებების ინტეგრაციას ყველა სამინისტროს პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში.

## 6. მდშ-ის სისტემის შეფასება პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში

ეს თავი აანალიზებს სამაგიდე კვლევის და ინტერვიუების საფუძველზე მოპოვებულ ინფორმაციას იმისთვის, რომ შეაფასოს მდშ-ის სისტემა საქართველოს მთავრობაში. შეფასება დაეფუძნება ეფექტური მდშ-ის სისტემის იმ ფუნდამენტურ პრინციპებს, რომელიც ზემოთ იყო განხილული. შესაბამისად, წინამდებარე ანალიზი წარმოდგენილია შემდეგი სახით: პირველი ქვეთავი განიხილავს მონაცემების გამოყენებას პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში, მეორე აქცენტს აკეთებს შეგროვებული მონაცემების ხარისხზე, მესამე კი - მდშ-ის სისტემის მდგრადობაზე.

### 6.1 მდშ-ის მიგნებების გამოყენება პოლიტიკის დაგეგმვაში

როგორც ზემოთ განვიხილეთ, მდშ-ის არსებითი მიზანი არის გადაწყვეტილების მიმღები პირებისთვის საჭირო ინფორმაციის მიწოდება, ცოდნის დაგროვების ხელშეწყობა და საბოლოო ჯამში, უკეთესი პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში წვლილის შეტანა. აქედან გამომდინარე, სამაგიდე კვლევის და ინტერვიუების ჩატარების დროს განსაკუთრებული ყურადღება ექცეოდა მონაცემების გამოყენების საკითხს. მკვლევარების ძალისხმევით მიუხედავად, რესპონდენტებისგან მოეძიებინათ ინფორმაცია მდშ-ის მონაცემების პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში გამოყენების შესახებ, იქნებოდა ეს დამკვიდრებული პრაქტიკა თუ ერთეული შემთხვევა, ასეთი მაგალითების მოძიება კვლევის ფარგლებში ვერ მოხერხდა.

საგულისხმოა, რომ პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელო, რომელიც საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში შეიქმნა, არ საუბრობს მდშ-ის ანგარიშების გამოქვეყნების

შემდგომი პროცესების შესახებ. მონაცემების შეგროვება და ანგარიშების მომზადება აქაც განიხილება როგორც თვითმიზანი, მიგნებების პრაქტიკაში გამოყენება კი ინდივიდუალური საჯარო უწყებების პრეროგატივად განიხილება. ეს მოსაზრება გამყარდა მთავრობის ადმინისტრაციის წარმომადგენელთან, სამთავრობო უწყებებში მდშ-ის პროცესებზე პასუხისმგებელ პირებთან და დონორი ორგანიზაციების მდშ-ის სპეციალისტებთან საუბრის შედეგად. რესპონდენტების უმრავლესობა აქცენტს აკეთებდა მონაცემების შეგროვებაზე და ამასთან დაკავშირებულ გამოწვევებზე მაშინ, როცა მიგნებების ანალიზი და შესაბამისი ცვლილებების პრაქტიკაში დანერგვა დიდწილად უგულებლყოფილი იყო.

ის, რომ არ ხდება მდშ მიგნებების სათანადო ანალიზი და პოლიტიკის დაგეგმვაში გამოყენება არ არის გასაკვირი იმის გათვალისწინებით, რომ არ არსებობს სტიმულირების შესაბამისი მექანიზმები. დონორების და მთავრობის ადმინისტრაციის მოთხოვნები ნაკლებ მნიშვნელობას ანიჭებენ მდშ-ის როლს ცოდნის დაგროვების კუთხით და უფრო დიდ აქცენტს აკეთებენ მისი, როგორც ანგარიშვალდებულების მექანიზმის, როლზე. შესაბამისად, მტკიცებულებების გამოყენების სტიმულირების საკითხი ყურადღების მიღმა რჩება. ბუნებრივია, ანგარიშვალდებულების მექანიზმების დანერგვა მნიშვნელოვანია და თავად მდშ-ის პრაქტიკის არსებობა უკვე ღირებულია (მონაცემების პრაქტიკაში არგამოყენების პირობებშიც კი). თუმცა, თავისი არსიდან გამომდინარე, მდშ-ის სისტემის მიზნები უფრო ამბიციური უნდა იყოს და ისწრაფოდეს პოზიტიური ცვლილებების შემოტანისკენ მთავრობის საქმიანობაში. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მდშ-ის სისტემის ანგარიშვალდებულების ფუნქციაც კი შესაძლოა დაზარალებული იყოს, როცა მდშ-ის მიგნებებს არ მოყვება კონკრეტული უკუკავშირი და რეკომენდაციების პრაქტიკაში დანერგვის ბედადმხედველობა.

მდშ-ის მონაცემების პრაქტიკაში დანერგვა საქართველოს პოლიტიკის დაგეგმვის კონტექსტში კიდევ უფრო რთულდება რამდენიმე სხვა ფაქტორის გათვალისწინებით. PAR-ის ფარგლებში შეფასების კვლევის ჩატარების ვალდებულება ეკისრება მხოლოდ სექტორულ/მულტისექტორულ და ეროვნულ სტრატეგიებს. ეს დოკუმენტები, როგორც წესი, არ წარმოადგენს პრაქტიკულ დოკუმენტებს პოლიტიკის დაგეგმვის, მდშ-ის მონაცემების შეგროვებისა და ამ მონაცემების გამოყენების სტიმულირებისთვის. ხსენებული სტრატეგიები ხშირად რამდენიმეწლიან პერიოდს მოიცავს, რამდენიმე

განმახორციელებელ უწყებას გულისხმობს და სამთავრობო საქმიანობის რამდენიმე სფეროს ფარავს. ამჟამად, 70-ზე მეტი სექტორული და მულტისექტორული სტრატეგია მოქმედებს საქართველოში, თუმცა, რესპონდენტთა უმრავლესობას გაუჭირდა ზუსტი რიცხვის დასახელება და ხაზს უსვამდნენ ამ დოკუმენტებს შორის არსებულ გადაფარვებსა და გაუმართაობას. სექტორული სტრატეგიების დიდი რაოდენობა კოორდინაციის ნაკლებობასა და მათ განვითარებაში ერთიანი ხედვის ნაკლებობაზე მიგვითითებს. სტრატეგიებს შორის გადაფარვები და მათი რაოდენობა შეფასების პროცესს არახარჯეფექტიანს ხდის და ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ დღესდღეობით, სტრატეგიები არ წამოადგენს სამთავრობო უწყებებში საქმიანობის წარმართვის ძირითად დოკუმენტებს. ამასთან, იქიდან გამომდინარე, რომ სტრატეგიების განხორციელებაში მრავალი უწყებაა ჩართული, პასუხისმგებლობა მის განხორციელებასა და შეფასების რეკომენდაციების პრაქტიკაში დანერგვაზე გაფანტულია აქტორებს შორის. ეს გარემოებები სტრატეგიების შეფასების მიგნებების სათანადო ანალიზს და რეკომენდაციების საფუძველზე პოლიტიკის შემდგომი ციკლების მოდიფიკაციას სათუოს ხდის.

უფრო მეტიც, არსებული სტრატეგიები არ არის ნათლად და სწორხაზოვნად დაკავშირებული პროგრამულ ბიუჯეტურ დაფინანსებასთან. თეორიულად, ყველა სტრატეგია ბიუჯეტური პროგრამების საშუალებით ხორციელდება და შესაბამისად, ნათელი კავშირები უნდა იკვეთებოდეს პოლიტიკის დაგეგმვის იერარქიის ამ ორ დონეს შორის. თუმცა, პრაქტიკაში, მსგავსი კავშირების დადგენა, რიგ შემთხვევებში, რთულდება. ხშირად, რთულია იმის დადგენა, თუ რომელი საბიუჯეტო პროგრამიდან ფინანსდება კონკრეტული სექტორული თუ მულტისექტორული სტრატეგია და სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების დიდ ნაწილს არ ახლავს დეტალური ბიუჯეტი, რაც ართულებს დაგეგმილი აქტივობებისთვის დაფინანსების წყაროების დაზუსტებით განსაზღვრას.

სექტორულ სტრატეგიებსა და საბიუჯეტო პროგრამებს შორის კავშირების ბუნდოვანება ასევე საგულისხმოა იმის გამო, რომ ის ართულებს კოორდინაციას ფინანსთა სამინისტროსა და მთავრობის ადმინისტრაციას შორის მთავრობის საქმიანობის ეფექტურობის შეფასებისას. ფინანსთა სამინისტრო აგროვებს ინფორმაციას სამთავრობო უწყებების საქმიანობის შესახებ იმ ინდიკატორებზე დაფუძნებით, რომელიც განსაზღვრულია თითოეული საბიუჯეტო პროგრამისთვის. პროგრამული ბიუჯეტირების მოდელი, რომელიც დღეს საქართველოში მოქმედებს, თავისი

არსით, შედეგებზეა ორიენტირებული. ის მიზნად ისახავს, გაზომოს თუ რამდენად მოხერხდა საბიუჯეტო პროგრამებისთვის განსაზღვრული მიზნების მიღწევა და არა უბრალოდ თვალყური ადევნოს საჯარო რესურსების დანახარჯებს. ამდენად, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებისთვის შეგროვებული მონაცემები, შესაძლოა, ძალიან ღირებული იყოს სექტორული სტრატეგიები შეფასებისთვისაც. უკეთესი თავსებადობა ერთი მხრივ სტრატეგიების, ხოლო, მეორე მხრივ - საბიუჯეტო პროგრამების შეფასებებს შორის შეამსუბუქებდა მთავრობის საქმიანობის ეფექტურობის გაზომვის ბიუროკრატიულ და ფინანსურ ტვირთს. თანამშრომლობის ნაკლებობა ფინანსთა სამინისტროსთან ცენტრალური მდშ სისტემის დაგეგმვის პროცესში მნიშვნელოვანი შემზღუდველი ფაქტორია, განსაკუთრებით სხვა ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინებით, სადაც ფინანსთა სამინისტრო ერთ-ერთ მთავარ როლს თამაშობს მდშ სისტემის კოორდინაციის პროცესში.

## 6.2 მონაცემების ხარისხი

მონაცემების ხელმისაწვდომობის და ხარისხის პრობლემები ინტერვიუების განმავლობაში წამყვან საკითხად გამოიკვეთა. რესპონდენტები აღნიშნავდნენ მრავალ სირთულეს მონაცემების შეგროვების ყოველ ეტაპზე. პრობლემის საწყის წერტილად, ხშირად, მდშ-ის ჩარჩოს და ისეთი ინდიკატორების არარსებობა სახელდებოდა, რომელიც ხარისხიანი მონაცემების შეგროვებას უზრუნველყოფდა. მდშ აქტივობებისთვის განსაზღვრული ფინანსური რესურსების ნაკლებობა წარმოჩინდა როგორც ერთ-ერთი ფუნდამენტური პრობლემა, რომელიც ხარისხიანი მონაცემების შეგროვებას უშლის ხელს. მდშ-ის აქტივობები ხშირად არ არის გათვალისწინებული ბიუჯეტირების პროცესში, რაც საჯარო მოხელეებს უბიძგებს იმისკენ, რომ მიმართონ მონაცემების შეგროვების ზედაპირულ მეთოდებს. ამას მივყავართ მწირი თვისებრივი მონაცემების შეგროვებამდე, რაც ძალიან მცირე შესაძლებლობას ტოვებს ცოდნის დაგროვებისა და მტკიცებულებებზე დაფუძნებით პროგრამირების გაუმჯობესებისთვის.

დონორი ორგანიზაციების წარმომადგენლები აღნიშნავდნენ საბაზისო მონაცემების ნაკლებობის პრობლემას, რაც პროგრესის გაზომვას ართულებს პროგრამების განხორციელებისას. ხშირად, მთავრობის ახალი ინიციატივები იწყება არსებული სიტუაციის სათანადოდ შეფასების გარეშე. მაშინ, როცა მონაცემები არ გროვდე-



ბა პროგრამის განხორციელების დაწყებამდე, რთულდება შედარებითი ანალიზის გაკეთება პროგრამის დასრულებისას და შესაბამისად, ძალიან მწირი დასკვნების გაკეთება ხდება შესაძლებელი მიღწეული შედეგებისა და მოხდენილი გავლენის შესაფასებლად. საბაზისო მონაცემების ნაკლებობის პრობლემას რესპონდენტები საქსტატის მონაცემების სიმწირეს, ისევე, როგორც დამოუკიდებელი საბაზისო კვლევის ჩასატარებლად საჭირო ფინანსური რესურსების ნაკლებობას უკავშირებდნენ. რესპონდენტების ნაწილი ყურადღებას ამახვილებდა საჯარო მოხელეების ტენდენციამზე პასუხისმგებლობა მთლიანად საბაზისო მონაცემების ნაკლებობაზე გადაიტანონ და ამით გაამართლონ მდშ-ის მონაცემების შეგროვების მექანიზმების არარსებობა პროგრამის განხორციელების პროცესში. მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ საბაზისო მონაცემების არარსებობის პირობებშიც მდშ-ის პროცესებს ძალიან მნიშვნელოვანი როლის თამაში შეუძლია ცოდნის დაგროვებისა და მთავრობის საქმიანობის გაუმჯობესების კუთხით.

მდშ-ის შედეგად შეგროვებული მონაცემების ხარისხი მნიშვნელოვანწილად განპირობებულია იმ ინდიკატორების ხარისხით, რომელიც მონაცემთა შეგროვების პროცესს წარმართავს. პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელო, რომელიც ამჟამად წარმართავს საჯარო მოხელეების საქმიანობას, ძალიან მწირ ინფორმაციას მოიცავს იმის შესახებ, თუ როგორ უნდა გაიზომოს მთავრობის საქმიანობის ეფექტურობა ინდიკატორების მეშვეობით. მთავრობის ადმინისტრაციის და დონორი ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან ინტერვიუების საფუძველზე, ვასკვნიტ, რომ სახელმძღვანელოს ახალი ვერსია (რომელიც ამ დოკუმენტის წერის დროისთვის ჯერ კიდევ არ არის დასრულებული) უფრო დიდ ყურადღებას უთმობს ინდიკატორების ხარისხის საკითხს და უფრო მკაცრ მოთხოვნებს უწესებს საჯარო უწყებებს. ახალი სახელმძღვანელოს შესაძლო გავლენის წინასწარმეტყველება ინდიკატორების ხარისხზე რთულია, თუმცა ამ საკითხისადმი მეტი ყურადღების გამოჩენა დადებითად შეფასდა კვლევის ფარგლებში გამოკითხული შეფასების მკვლევარების მიერ. რესპონდენტები ხაზს უსვამდნენ ინდიკატორების აბსოლუტური უმრავლესობის დაბალ ხარისხს მთავრობის საქმიანობაში. კვლევის ფარგლებში შესწავლილი სამოქმედო გეგმები უმეტესწილად მყისიერი შედეგების დონის ინდიკატორებს მოიცავდნენ, რომელთაც არ შესწევთ ძალა შეაფასონ პროგრამის შედეგები და გავლენა სამიზნე ჯგუფებზე. მაგალითისთვის, ისეთი მყისიერი შედეგების ინდიკატორები, რო-

გორიცაა „ჩატარებული კონფერენციების რაოდენობა“ და „დაარსებული კომისიების რაოდენობა“, შესაძლებლობას გვაძლევს მოვიპოვოთ ინფორმაცია უწყების მიერ განხორციელებული აქტივობების შესახებ, თუმცა არ წარმოადგენს შედეგების შეფასების მექანიზმს. მდშ-ის ჩარჩოს მყისიერი შედეგების ინდიკატორებით შეზღუდვა მდშ-ს აიგივებს პროგრამის ჩვეული ანგარიშების წარმოებასთან და ხელს უშლის საქმიანობის ეფექტურობის შეფასებას სასურველი მიზნების მიღწევაში. საგულისხმოა, რომ საბიუჯეტო პროგრამებისთვის შემუშავებული ინდიკატორები ასევე, ხშირად, მყისიერი შედეგების გაზომვით შემოიფარგლება და ამით ზღუდავს პროგრამული ბიუჯეტირების მიზანს, გაზომოს სამთავრობო საქმიანობის ეფექტურობა.

საჯარო მოხელეების კომპეტენციის დონე მდშ-ის მონაცემების ღირებულების და მათი გამოყენების შესახებ მრავალჯერ აღინიშნა რესპონდენტების მიერ, როგორც ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრობლემა. მაშინ, როცა ის თანამშრომლები, რომელთაც ევალებათ მონაცემების შეგროვება ვერ ხედავენ ამ მონაცემების შეგროვების ღირებულებას და საქმიანობის მიზანს, შეგროვებული მონაცემების ხარისხი გარდაუვლად ზიანდება. ამ შემთხვევებში მონაცემების შეგროვება არ არის ინტეგრირებული უწყების ყოველდღიურ საქმიანობაში და მათი საჭიროება თავს იჩენს მხოლოდ მონიტორინგის ვიზიტების და შეფასების კვლევების განხორციელების დროს. შედეგად, სამთავრობო საქმიანობის შეფასების განხორციელებისას, მკვლევარებისთვის, ხშირად, ძალიან მწირი ინფორმაცია ხელმისაწვდომი და მათ უწევთ მხოლოდ ინტერვიუებსა და ფოკუს ჯგუფებზე დაყრდნობით დასკვნების გაკეთება.

მონაცემების ხარისხთან დაკავშირებით, რესპონდენტების კიდევ ერთი წუხილი უკავშირდებოდა ხარისხის კონტროლის ნაკლებობას. მართალია, მთავრობის ადმინისტრაცია პასუხისმგებელია სამინისტროებს დაეხმაროს ინდიკატორების შერჩევაში, თუმცა, არ იკვეთება მზაობა ადმინისტრაციამ ზედამხედველობა გაუწიოს შეგროვებული მონაცემების ხარისხის უზრუნველყოფას.

### 6.3 მდშ-ის სისტემის მდგრადობა

საქართველოში მდშ სისტემაში მსხვილი დონორი ორგანიზაციების აქტიური ჩართულობიდან გამომდინარე, თავს იჩენს აშკარა კითხვები სისტემის მდგრადობასთან დაკავშირებით. ადგილობრივი ინიციატივების ნაკლებობა წამყვან



პოლიტიკურ ძალებში და სამთავრობო უწყებებში, რომ დაწესდეს საქმიანობის ეფექტურობის გაზომვის მექანიზმები, საფრთხეს უქმნის მდშ სისტემის მდგრადობას. თუმცა, ისეთი საიმედო და ძლიერი პარტნიორის არსებობა საჯარო რეფორმის განხორციელებაში, როგორცაა ევროკავშირი, ქმნის სტაბილურობისა და თანმიმდევრულობის გარანტიას რეფორმისთვის მხარდაჭერის არსებობის მხრივ. პროცესში ევროკავშირის ჩართულობა სისტემას ნაკლებად მოწყვლადს ხდის ქვეყანაში სამთავრობო ცვლილებებისადმი. საქართველოს პოლიტიკური კონტექსტიდან გამომდინარე, საერთაშორისო დონორების მიერ დანერგილი მექანიზმები, შესაძლოა, უფრო მდგრადი აღმოჩნდეს გრძელვადიან პერსპექტივაში, ვიდრე კონკრეტული ადგილობრივი პოლიტიკური ძალის მიერ შემოთავაზებული ინიციატივა.

კიდევ ერთი ფაქტორი, რომელიც აძლიერებს სისტემის მდგრადობის პერსპექტივას, არის ცენტრალური მაკოორდინირებელი ორგანოს არსებობა მთავრობის ადმინისტრაციის სახით. მნიშვნელოვანი კითხვები რჩება მისი, როგორც კოორდინატორის როლის შესახებ რიგი ფაქტორების გამო: ფინანსთა სამინისტროსთან თანამშრომლობის არასაკმარისი პრაქტიკა, ხარისხის კონტროლის სუსტი მექანიზმები და პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში მხარდაჭერის შეზღუდული რესურსები. ამისდა მიუხედავად, ადმინისტრაციის როგორც მთავრობის ცენტრალური ორგანოს განსაზღვრა ამყარებს სისტემის სტაბილურობას.

ზემოთ აღწერილი ხელისშემწყობი ფაქტორების მიუხედავად, სტიმულირების მექანიზმების ნაკლებობა საქართველოს პოლიტიკურ სისტემაში მდშ-ის სისტემის ეფექტურ და სტაბილურ ფუნქციონირებას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს. ამჟამინდელ ვითარებაში, როცა საჯარო მოხელეებს შორის ძალიან დაბალია ცნობიერების დონე მთავრობის საქმიანობაში მდშ-ის საჭიროების შესახებ, მონაცემების შეგროვება არ არის პროგრამების განხორციელებაში ინტეგრირებული პროცესი და შეგროვებული მონაცემები გამოუყენებელი რჩება ახალი ინიციატივების დაგეგმვისას. ამგვარად, მონაცემების გამოყენების სტიმულირების მექანიზმები და შეფასების მიგნებებზე ინსტიტუციონალიზირებული უკუკავშირი აუცილებელია მონაცემების გამოყენების წასახალისებლად პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში.

## 7. „ანარმოე საქართველო“-ს შემთხვევა

ეს თავი „ანარმოე საქართველო“-ს პროგრამის შემთხვევას განიხილავს იმისთვის, რომ უფრო კონკრეტულ მაგალითზე დააკვირდეს, თუ რამდენად ხდება მდშ-ის ფუნდამენტური პრინციპების გამოყენება პროგრამის განხორციელების პროცესში. „ანარმოე საქართველო“-ს პროგრამა საქართველოს მცირე და საშუალო მენარმეობის განვითარების სტრატეგიის ნაწილია და ფინანსდება საბიუჯეტო პროგრამით - მენარმეობის განვითარება. ქვემოთ მოცემულ განხილვაში ეს ორი დოკუმენტიც იქნება განხილული საკითხში მეტი სიცხადის შეტანისთვის.

„ანარმოე საქართველო“-ს პროგრამა 2014 წელს დაიწყო ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ სოფლის მეურნეობის სამინისტროსთან თანამშრომლობით, იმისთვის, რომ ხელი შეუწყოს მცირე და საშუალო მენარმეობის განვითარებას. სააგენტო „ანარმოე საქართველო“ პროგრამის ერთ-ერთი მთავარი განმასხორციელებელია და პასუხისმგებელია მცირე და საშუალო მენარმეობასთან დაკავშირებული პოლიტიკისა და პროგრამების კოორდინაციაზე. „ანარმოე საქართველო“ მიზნად ისახავს კერძო სექტორის კონკურენტუნარიანობის გაზრდას, სტარტაპების მხარდაჭერას, თანამედროვე სამენარმეო კულტურის განვითარებას და საქონლისა და სერვისების ექსპორტის ხელშეწყობას.

სექტორული სტრატეგიის განხორციელების მექანიზმს სამოქმედო გეგმა წარმოადგენს, რომელიც მოიცავს შესრულების ინდიკატორებს დაგეგმილი საქმიანობის ეფექტურობის გასაზომად. მცირე და საშუალო მენარმეობის განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა 2018-2020-ის ანალიზი ცხადყოფს, რომ საბოლოო ინდიკატორების უმრავლესობა მყისიერი შედეგების ინდიკატორებია. ეს ინდიკატორები აფასებს კონკრეტული აქტივობების შესრულებას და არა სასურველი შედეგების მიღწევას. მაგალითისთვის, თანამშრომლების ფინანსური უნარ-ჩვევების გაზრდის კომპონენტის შესაფასებლად შემუშავებული ინდიკატორებია: დატრენინგებული ადამიანების რაოდენობა და თანამშრომლებისთვის სახელმძღვანელოს შემუშავება. ეს ინდიკატორები საშუალებას გვაძლევს გავზომოთ უწყების მიერ პროგრამის განხორციელებაში ჩადებული რესურსები და არ ქმნის აქტივობის ეფექტურობის გაზომვის შესაძლებლობას. საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დიალოგის გაძლიერების კომპონენტის შესაფასებლად გამოიყენება ინდიკატორი

- ვაჭრობის, კერძო სექტორის განვითარების და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის საბჭოების მიერ გამართული შეხვედრების რაოდენობა. ეს ინდიკატორი საშუალებას გვაძლევს ანგარიში ვაწარმოოთ მიზნისკენ სწრაფვაში განხორციელებული აქტივობების შესახებ თუმცა, არ გვაძლევს არანაირ საფუძველს იმის შესაფასებლად, თუ რა რეალური გავლენა მოახდინეს ამ აქტივობებმა მიზნის მიღწევაზე. მიზნებზე მეტად ორიენტირებული ინდიკატორები იქნებოდა: საჯარო და კერძო სექტორებს შორის პარტნიორობის შეთანხმებების რაოდენობა, თანამშრომლების ქულები ფინანსური უნარ-ჩვევების ტესტებში, ტრენინგის მონაწილეთა მოსაზრებები ტრენინგისა თუ სახელმძღვანელოს საჭიროების და ეფექტურობის შესახებ და ა.შ.

სამოქმედო გეგმაში ინდიკატორების დაბალი ხარისხი ასევე ნათელი ხდება რიგ შემთხვევებში ინდიკატორების ბუნდოვანების და მიზანთან მათი შეუსაბამობიდან გამომდინარე. ამასთან ერთად, ინდიკატორებს არ აქვთ მითითებული წყაროები, მხოლოდ ის უწყება, რომელიც პასუხისმგებელია ინდიკატორზე მონაცემების მოპოვებაზე.

აღსანიშნავია, რომ სამოქმედო გეგმა მოიცავს შეფასების კომპონენტს (დაფინანსების მითითებული წყარო: USAID). მიუხედავად იმისა, რომ შეფასების კვლევა, სამოქმედო გეგმის მიხედვით, მცირე და საშუალო მენარმეობის განვითარების ხელშემწყობი ინსტიტუტების გაძლიერებას ემსახურება, გეგმა არ მოიცავს აქტივობებს რომლის საშუალებითაც შეფასების კვლევის შედეგად გამოვლენილი მიგნებები ინსტიტუტებს გაძლიერებაში დაეხმარებოდა. სტრატეგიის შუალედური შეფასება, რომელიც 2018 წელს განხორციელდა, ზემოთ განხილული მყისიერი შედეგების ინდიკატორებს ასახავს და უმეტესწილად ანგარიშის სახე აქვს და არა შეფასების კვლევის. აქცენტი აქტივობების შესრულებაზეა და მწირი ინფორმაცია მოიპოვება შედეგების მიღწევისა და რეკომენდაციებზე მომავალი საქმიანობის გაუმჯობესებისთვის. ეს ხაზს უსვამს ხარისხიანი ინდიკატორების მნიშვნელობას, იმისთვის, რომ ხელი შეუწყოს შედეგებზე ორიენტირებული შეფასების კვლევის ჩატარებას და განმახორციელებელ უწყებაში თვითკრიტიკული ანალიზის პროცესს.

„აწარმოე საქართველო“-ს აქამდე ჩატარებული შეფასების ანგარიშების ანალიზის და მკვლევართან ინტერვიუების შემდეგ განსაკუთრებით ცხადად წარმოჩინდა იმ მონაცემთა სიმწირე, რომელიც პროგრამის ეფექტური მონიტორინგისა და შეფასების საშუალებას მოგვცემდა.

პროგრამის შეფასებაში ჩართული მკვლევარები აღნიშნავენ მონაცემთა ხელმისაწვდომობის პრობლემებს და ამის გამო გავლენის შეფასების სირთულეს. ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ ბენეფიციარებს არ გააჩნდათ ვალდებულება სააგენტოსთვის მიეწოდებინათ შეფასებისთვის საჭირო მონაცემები მათი საწარმოს ფუნქციონირების შესახებ. ამის გამო, შეგროვებული ინფორმაცია ფრაგმენტული იყო. შეფასების მკვლევარები ასევე აღნიშნავენ საბაზისო მონაცემების ნაკლებობას, რაც პროგრამის გავლენის შეფასებას ართულებდა.

შეგროვებული მონაცემების პრაქტიკაში გამოყენების პრობლემები ასევე წარმოჩინდა საწარმოს წარმომადგენლებთან ინტერვიუს განმავლობაში. რესპონდენტებს გაუჭირდათ ისეთი შემთხვევის დასახელება, როცა მმშ-ის ანგარიშის მიგნებები განხილული იყო გუნდის მიერ ან როცა ანგარიშების მიგნებებს მოყვა რაიმე კონკრეტული ცვლილების შეტანა დაგეგმილ აქტივობებში.

## 8. რეკომენდაციები

ზემოთ განხილულ მიგნებებზე დაფუძნებით, შემდეგი რეკომენდაციები შემუშავდა საქართველოს მთავრობაში ეფექტური და მდგრადი მმშ-ის სისტემის განვითარების ხელშესაწყობად, რომელიც ორიენტირებულია მთავრობის საქმიანობის გაუმჯობესებისკენ.

### სექტორული სტრატეგიები

**სავარაუდო განმახორციელებელი ინსტიტუტები: მთავრობის ადმინისტრაცია, ფინანსთა სამინისტრო**

უნდა შეიქმნას საქართველოში მოქმედი სექტორული სტრატეგიების ერთიანი რეესტრი და შემცირდეს მათი რიცხვი, იმისთვის, რომ აღმოიფხვრას გადაფარვები და სტრატეგიები გარდაიქმნას მოქნილ დოკუმენტებად, რომელიც რეალურად წარმართავს სამინისტროების საქმიანობას. ყოველი სტრატეგიის სამოქმედო გეგმას უნდა ჰქონდეს დეტალური ბიუჯეტი და გამოკვეთილი ბმა საბიუჯეტო პროგრამებთან.

### მმშ აქტივობების ბიუჯეტირება

**სავარაუდო განმახორციელებელი ინსტიტუტები: მთავრობის ადმინისტრაცია, სამინისტროები**

მონაცემების დაბალი ხარისხი ხშირად განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ მმშ-ის აქტივობები არ არის გათვალისწინებული საჯარო

უნყებების ბიუჯეტში. შესაბამისად, პროგრამების ბიუჯეტის განსაზღვრისას, სამინისტროებმა უნდა გამოყონ სათანადო თანხები მონიტორინგის და შეფასების აქტივობების განსახორციელებლად. სამინისტროებთან თანამშრომლობით, მთავრობის ადმინისტრაციამ ხელი უნდა შეუწყოს მდშ აქტივობების სათანადო ბიუჯეტირებას, რათა უზრუნველყოს საკმარისი რესურსების ხელმისაწვდომობა მონაცემების შესაგროვებლად და დასახული მიზნების ჯეროვნად შესაფასებლად.

### **სტიმულირების მექანიზმები**

**სავარაუდო განმახორციელებელი ინსტიტუტები: მთავრობის ადმინისტრაცია, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, ევროკავშირი**

უნდა დაინერგოს სპეციალური მექანიზმები, მაგალითად: უკუკავშირის მექანიზმები მდშ-ის ანგარიშების მიგნებებზე, ვალდებულების დაწესება უწყებებისთვის, წარმოადგინონ შეფასების კვლევის საპასუხო დოკუმენტები დეტალური სამოქმედო გეგმით, რომელიც განმარტავს რეკომენდაციების საფუძველზე პროგრამის გაუმჯობესების გეგმას და განსაზღვრავს პასუხისმგებელ უწყებებს და ინდივიდებს.

### **საჯარო მოხელეების კომპეტენცია**

**სავარაუდო განმახორციელებელი ინსტიტუტები: მთავრობის ადმინისტრაცია, „ანარმე საქართველო“, საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები (ევროკავშირი, გაეროს განვითარების პროგრამა, USAID)**

საჭიროა ტრენინგის მოდულების დახვეწა საჯარო მოხელეებს შორის პრაქტიკული უნარჩვევების განსავითარებლად მაღალი ხარისხის ინდიკატორების შემუშავებისა და მდშ აქტივობების დაგეგმვის კუთხით.

### **სამოქალაქო საზოგადოების მდშ აქტივობებში ჩართვა**

**სავარაუდო განმახორციელებელი ინსტიტუტები: მთავრობის ადმინისტრაცია, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები (ევროკავშირი, გაეროს განვითარების პროგრამა, USAID)**

საქართველოს კონტექსტში არასამთავრობო სექტორს მდშ აქტივობების პროგრამირებაში ინტეგრაციის მნიშვნელოვანი გამოცდილება აქვს, რაც დიდწილად საერთაშორისო დონორების მოთხოვნებიდან გამომდინარეობს. შესაბამისად, არასამთავრობო ორგანიზაციები

უფრო აქტიურად უნდა ჩაერთონ სამთავრობო საქმიანობისთვის მდშ ჩარჩოების შემუშავებაში და მდშ მიგნებებზე უკუკავშირის შემუშავებაში.

### **ინდიკატორების და მონაცემების ხარისხი**

**სავარაუდო განმახორციელებელი ინსტიტუტები: მთავრობის ადმინისტრაცია, ფინანსთა სამინისტრო, „ანარმე საქართველო“**

სამინისტროებთან აქტიური თანამშრომლობით, მთავრობის ადმინისტრაციამ ხელი უნდა შეუწყოს არამართო მყისიერი შედეგების, არამედ, შედეგებისა და მიზნების საზომი ინდიკატორების შემუშავებას.

### **მდშ ანგარიშების საჯარო განხილვა**

**სავარაუდო განმახორციელებელი ინსტიტუტები: მთავრობის ადმინისტრაცია, „ანარმე საქართველო“**

მდშ-ის ანგარიშები ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ფართო საზოგადოებისთვის. ამასთან, უნდა მოხდეს მათი პროაქტიულად გავრცელება საჯარო უწყებების ანგარიშვალდებულების გასაზრდელად და მდშ-ის მიგნებების პრაქტიკაში დანერგვის ხელშესაწყობად. მიგნებების სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან პრეზენტაცია და საჯარო განხილვა, შესაძლოა, ეფექტური მექანიზმი გახდეს რეკომენდაციების შემუშავებისა და მათი პრაქტიკაში დანერგვის სტიმულირებისთვის.



## 9. ბიბლიოგრაფია

- Briceño, B. (2012) 'Defining the Type of M&E System: Clients, Intended Uses, and Utilization', in Lopez-Acevedo, G., Krause, P., and Mackay, K. (eds) Building better policies: The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems. Washington, D.C.: The World Bank, pp. 33–46.
- Dussauge Laguna, M. (2012) 'Chile's M&E System', in Lopez-Acevedo, G., Krause, P., and Mackay, K. (eds) Building better policies: The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems. Washington, D.C.: The World Bank, pp. 183–196.
- Guzmán, M., Irarrázaval, I. and Ríos, B. de los (2014) Monitoring and evaluation system: The case of Chile 1990–2014. 29. Washington, D.C. Available at: [http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/ecd\\_wp\\_29\\_Chile.pdf](http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/ecd_wp_29_Chile.pdf).
- Kusek, J. Z. and Rist, R. C. (2004) Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners, The World Bank. Washington, D.C.: The World Bank. Available at: [https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/World\\_bank\\_2004\\_10\\_Steps\\_to\\_a\\_Results\\_Based\\_ME\\_System.pdf](https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/World_bank_2004_10_Steps_to_a_Results_Based_ME_System.pdf).
- Lopez-Acevedo, G., Krause, P. and Mackay, K. (2014) 'Introduction', in Lopez-Acevedo, G., Krause, P., and Mackay, K. (eds) Building better policies: The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems. Washington, D.C.: The World Bank, pp. 3–20.
- Mackay, K. R. (2007) How to Build M&E Systems to Support Better Government, How to Build M&E Systems to Support Better Government. Washington, D.C.: The World Bank. doi: 10.1596/978-0-8213-7191-6.
- Mackay, K. R. (2012) 'Conceptual Framework for Monitoring and Evaluation', in Lopez-Acevedo, G., Krause, P., and Mackay, K. (eds) Building better policies: The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems. Washington, D.C.: The World Bank, pp. 21–32.
- OECD DAC Network on Development Evaluation (2010) 'Evaluating development co-operation. Summary of key norms and standards', Intereconomics, 34, pp. 255–259. doi: 10.1007/BF02927277.
- Rubio, G. (2012) 'Key Choices for a Menu of Evaluations', in Lopez-Acevedo, G., Krause, P., and Mackay, K. (eds) Building better policies: The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems. Washington, D.C.: The World Bank, pp. 121–134.
- World Bank (2004) Influential Evaluations: Evaluations that Improved Performance and Impacts of Development Programs. Washington, D.C. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/609091468329361924/pdf/328790ENGLISH01tia1evaluations-1ecd.pdf>.
- Zaltsman, A. (2006) Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems In Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay. 16. Washington, D.C. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/399731468126575141/pdf/382510ENGLISH01tionalizing01PUB-LIC1.pdf>.

## დანართი: სამუშაო შეხვედრების შედეგები

კვლევის შედეგებზე უკუკავშირის მისაღებად, PMC კვლევითმა ცენტრმა ჩაატარა სამუშაო შეხვედრები თბილისში, თელავში, ქუთაისსა და ბათუმში. შეხვედრებში მონაწილეობდნენ ადგილობრივი მთავრობის, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების, კერძო სექტორის და საგანმანათლებლო დაწესებულებების წარმომადგენლები. მკვლევარის მიერ დოკუმენტის ძირითადი მიგნებებისა და შედეგების პრეზენტაციას მოყვა აქტიური დისკუსიები გამოვლენილი საჭიროებების შესაბამისად რეკომენდაციების შესამუშავებლად. დამსწრეები დაეთანხმნენ კვლევის მიგნებებს მთავრობაში მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ნაკლოვანებების შესახებ და განიხილეს დამატებითი რეკომენდაციები გამონწვევებთან გასამკლავებლად.

### სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა

სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებმა ხაზი გაუსვეს საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოებაში არსებულ ცოდნასა და გამოცდილებას მონიტორინგისა და შეფასების აქტივობების განხორციელების კუთხით. თბილისში, ისევე, როგორც რეგიონებში მოქმედ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს აქვთ ადგილობრივი მთავრობის პროგრამების და საკუთარი პროექტების მონიტორინგისა და შეფასების გამოცდილება. ეს ცოდნა, შესაძლოა, ღირებული რესურსი გახდეს მთავრობაში მონიტორინგის და შეფასების სისტემების გასამართად. ორგანიზაციების წარმომადგენლებს წვლილის შეტანა შეუძლიათ მდშ ჩარჩოს შექმნაში (მიზნებისა და მყისიერი შედეგების განსაზღვრა, ინდიკატორების შეჩევა და ა.შ.), ისევე, როგორც მდშ აქტივობების უშუალო განხორციელებაში. პროექტების და კვლევების განხორციელების შედეგად, არასამთავრობო ორგანიზაციებს დაუგროვდათ მონაცემების ღირებული ბაზები, რომელიც შესაძლოა სასარგებლო იყოს საბაზისო კვლევების კუთხით, ისევე როგორც სამთავრობო პროგრამების მონიტორინგისა და შეფასებისთვის.

### მდშ ანგარიშების საჯარო განხილვები

თბილისსა და რეგიონებში გამართულ სამუშაო შეხვედრებზე ადგილობრივი მთავრობის და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლები შეთანხმდნენ მონიტორინგისა და შეფასების შედეგების საჯარო განხილვების აუცილებლობაზე. ამ ტიპის პლატფორმა ხელს შეუწყობდა სასარგებლო დისკუსიების გამართვას რეკომენდაციებისა და საჭირო ცვლილებების განხორციელების თაობაზე.

### საუკეთესო პრაქტიკების გაცვლა საჯარო უწყებებს შორის

რეგიონული შეხვედრების მონაწილეებმა ისაუბრეს საჯარო უწყებებს შორის არსებულ განსხვავებებზე მდშ-სთან დაკავშირებული ცოდნისა და გამოცდილებების კუთხით. მაშინ, როცა რიგ უწყებებში თანამშრომლებს საკმად მაღლი კომპეტენცია და გამართული სისტემა აქვთ, სხვაგან ცოდნისა და გამოცდილების მწვავე ნაკლებობაა ეფექტური მონიტორინგისა და შეფასების განსახორციელებლად. ამ გარემოებების გათვალისწინებით, უწყებებს შორის უფრო მჭიდრო თანამშრომლობა და გამოცდილებების გაცვლა, შესაძლოა, სასარგებლო იყოს მდშ პროცესების გასამართად მთავრობის საქმიანობაში.



Research