

კვარტალური გამოცემა შეფასების შესახებ

ზაფხული 2010

შეფასება წარმატებული მართვის ინსტრუმენტი,
რომლის გარეშეც წარმატებაზე საუბარი შეუძლებელია

შინაარსი:

- ასოციაციის პრეზიდენტის მიმართვა
- დონორები საქართველოში შეფასებისა და მონიტორინგის განვითარებაზე ბჭობენ – (შეფასების ასოციაციის პრესამსახური)
- შეფასების განვითარების მოკლე მიმოხილვა – ქეთევან ჩომახიძე, საქართველოს შეფასების ასოციაციის აღმასრულებელი დირექტორი
- მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ინსტიტუციონალიზაციის სამართლებრივი ასპექტები – ვანო თავაძე, „საქართველოს შეფასების ასოციაციის“ პროგრამების დირექტორი



ძვირფასო მეგობრებო,

მსურს ამ წერილით გესაუბროთ იმაზე, ფაქტობრივად რისთვისაც შევქმენით ინტერნეტის ქსელში ეს საიტი, მეტიც, რისთვისაც დავაარსეთ „საქართველოს შეფასების ასოციაცია“ ამ ორიოდ წლის წინ და რისთვისაც ვმუშაობთ დღე და ღამე.

ნინო სააკაშვილი
საქართველოს შეფასების ასოციაციის პრეზიდენტი

“საქართველოს შეფასების ასოციაციის” შექმნის იდეა ფონდ „ჰორიზონტის“ ეკუთვნის. იდეაც „ჰორიზონტისაა“ და ფუნდამენტიც. მაგრამ, მერე რაო იკითხავთ ალბათ, რამდენი ასოციაცია, კავშირი და გაერთიანება შექმნილა ამ ქვეყანაზე და ისე გამქრალა, რომ არც შექმნის შესახებ გაგვიგია რამე და არც გაქრობისა. მთავარი ისაა, რისთვის იქმნება ესა თუ ის ორგანიზაცია და რა სარგებლობის მოტანა შეუძლია მას ქვეყნისათვის. ის რასაც საქართველოს შეფასების

ასოციაცია აკეთებს ჩვენს ქვეყანაში კი, სრულიად ახალი ხილია, იმდენად ახალი, რომ მიმდევრებიც ჯერ სულ თითზე ჩამოსათვლელი გვყავს, თან არა მატო საქართველოში – მთელ პოსტ-საბჭოურ სივრცეში. არადა, განვითარებული მსოფლიოს სახელმწიფოებრივი თუ სამოქალაქო საორგანიზაციო სტრუქტურები შეფასების კომპონენტის გარეშე დღეს საერთოდ ვერ ფუნქციონირებენ. ეს კომპონენტი ქვეყნის განვითარების ჯაჭვის ცენტრალური რგოლი გახდა





დასავლურ და განვითარებულ აღმოსავლურ დემოკრატიებში. შეფასების მნიშვნელობასა და აუცილებლობაზე ამ ქვეყნებში არ დაობენ, ეს ჩვეულებრივი, გეგმიური საქმეა.

მოგახსენებთ, რომ შეფასების, როგორც დამოუკიდებელი დარგის განვითარება დასავლეთში II მსოფლიო ომის შემდეგ დაიწყო, როდესაც საერთაშორისო ორგა-

ნიზაციებმა – გაერომ, მსოფლიო ბანკმა და ა.შ. მიზნად განუული საქმიანობებისა და მიღწეული შედეგების ღირებულების განსაზღვრა დაისახეს. შეფასებითი საქმიანობის ევოლუცია ეტაპობრივად მიმდინარეობდა. ხოლო გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან დაიწყო პროგრამების შეფასების თეორიისა და პრაქტიკის ახალი მეთოდოლოგიის ჩამოყალიბება.

პროგრამების შეფასების განვითარებაში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულეს როგორც საერთაშორისო, ისე ადგილობრივმა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა. შეფასებითი საქმიანობის დამკვიდრების სათავეებთან იდგა III სექტორის ფონდი “ჰორიზონტი”, რომელიც მართავდა უცხოური დონორი ორგანიზაციების მიერ დაფინანსებულ პროექტებსა და საგრანტო პროგრამებს საქართველოში. სწორედ მან დაიწყო მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმების დანერგვა თავის საქმიანობაში და ამ დარგის უცხოელი ექსპერტების მოზიდვა და ჩაბმა პროგრამების შეფასების საქმეში.

სამწუხაროა, მაგრამ საქართველოში საქმიანობის სრულყოფილი შეფასების ჯერ არც არსია ფართო საზოგადოებისთვის ცნობილი და არც მნიშვნელობა, არც მისი უპირატესობების შესახებ აქვს საზოგადოებას ამომწურავი ინფორმაცია. თუმცა, ისიც უნდა ვთქვათ, რომ ამ ხარვეზის გამოსასწორებლად საქართველოში უკვე არაერთი მეცნიერი და პრაქტიკოსი მუშაობს. აქვე, მხედველობაში თუ მივიღებთ იმასაც, თუ რა ტემპებით ვითვისებთ ხოლმე ქართველები სიახლეებს, გვჯერა, რომ პროგრამული შეფასების ფართო დანერგვის დროც კარზეა მომდგარი და კარგი იქნება, თუ აუცილებელ პროცესებს შესაბამისად მომზადებულები შევხვდებით.

მაინც რაში გვჭირდება ეს პროგრამული, ორგანიზაციული, სტრატეგიების, პოლიტიკების შეფასება და რატომ ვქადაგებთ ასე გულმხურვალედ მის საჭიროებას. იმიტომ ხომ არა, რომ ნებისმიერი ქვეყნის სწორი, დემოკრატიული განვითარებისათვის ეს თითქმის ერთადერთი მუშა ინსტრუმენტია და სამწუხაროდ საქართველოს ეს ინსტრუმენტი ხელში ჯერ არავის ჭერია. ან იმიტომ ხომ არა, რომ გვინდა მოქალაქეებს დავანახოთ, როგორ მუშაობს ეს ინსტრუმენტი, რას აწესრიგებს, რას გვპირდება და რამდენი ხნით. დავიწყოთ პირველიდან: შეფასება მოქალაქეებს აძლევს იმის საშუალებას, განსაზღვრონ, იქნება თუ არა მათ მიერ დაგეგმილი საქმიანობის შედეგი ეფექტიანი და სასურველი. ანუ, ეს ნიშნავს იმას, რომ შეფასების სისტემა თუ არა გავაქვს, ვერ გავზომავეთ შედეგს. ეს კიდევ ნიშნავს იმას, რომ ყველა ორგანიზაციამ მის შიგნით უნდა დანერგოს მონიტორინგის და შეფასების შიდა სისტემა, უნდა ჰქონდეს შედეგზე ორიენტირებული სტრატეგიული გეგმები თავისი ინდიკატორებით, მარტივად – “სახლში უნდა მოვიტანოთ თერმომეტრი და სიცხე გავზომოთ.

ასევეა დემოკრატიულ მმართველობაშიც. შეფასების მეთოდოლოგიების და ინსტრუმენტების შემოღებით გავზომავეთ რამდენად ეფექტიანია განხორციელებული საქმიანობა როგორც სამთავრობო და არასამთავრობო, ისე ბიზნესის ორგანიზაციებში, მედიასა თუ აკადემიურ წრეებში. ანუ შეფასება წარმატებული მართვის ინსტრუმენტია, რომლის გარეშეც წარმატებებზე საუბარი შეუძლებელია.

თანამედროვე ეტაპზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები ხორციელდება. ცვლილებები ყოველთვის ახალი აზროვნების ჩამოყალიბებასთანაა დაკავშირებული. ამ შემთხვევაში მართვის ახალ მიდგომებზე და ახალი ინსტრუმენტების დანერგვაზე გვაქვს საუბარი – არსებული გეგმების (ძირითადად სტრატეგიული გეგმების) შეცვლა შედეგზე ორიენტირებული სტრატეგიული გეგმებით და შედეგზე ორიენტირებული მართვის სისტემით. დღეს საქართველოში ასეთი სისტემა არ არსებობს, თუ არ ჩავთვლით იმ თითო-ორი “ექსპერიმენტს”, რომელიც “საქართველოს შეფასების ასოციაციამ” რამდენიმე საჯარო და კერძო ორგანიზაციებში ჩაატარა და სადაც უკვე იწერება შედეგზე ორიენტირებული მმართველობის, მონიტორინგისა და შეფასების სისტემები.

დღეს ყველაზე მნიშვნელოვანია, შეფასება საქართველოში დარგად ჩამოყალიბდეს!

დარგად ჩამოყალიბებას სჭირდება პროფესიონალები. პროფესიონალების მომზადებისათვის კი საჭიროა შეფასების სწავლება საუნივერსიტეტო დონეზე დავნერგოთ. ვინ ასწავლის იკითხავთ – ამის პასუხად ისევ უკან მოვიხედავ და მოგახსენებთ, რომ 90-იანი წლების ბოლოს ფონდი “ჰორიზონტი” იყო ერთ-ერთი პირველი არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელმაც დაიწყო პროგრამების შეფასების იდეის გავრცელება, ადგილობრივი და უცხოური ორგანიზაციებისთვის ტრენინგებისა და სემინარების ჩატარება შეფასებითი საქმიანობის შესახებ. შედეგად, ერთის მხრივ, საზოგადოებრივ სექტორში საფუძველი ჩაეყარა შეფასების, როგორც დარგის თეორიის ცოდნას, მეორე მხრივ, არასამთავრობო ორგანიზაციებს დაუგროვდათ საკუთარი საქმიანობის მონიტორინგისა და შეფასების გამოცდილება.

მართალია, ეს ჯერ საკმარისი არ არის საუნივერსიტეტო პროგრამებისთვის, მაგრამ სავსებით საკმარისია იმისთვის, რომ წინ წავიდეთ,

ვესაუბროთ ამ დარგის უცხოელ მეგობრებს და მათთან ერთად და მათი დახმარებით ჩამოვაყალიბოთ შეფასების შემსწავლელი საუნივერსიტეტო პროგრამები, რომლებზეც საქართველოში შემფასებელთა კადრები აღიზრდებიან. შემფასებელთა დაახლოება, დაკავშირება, არსებული გამოცდილების გაზიარება და მათი პროფესიული ზრდის ხელშეწყობა ჩვენი ასოციაციის ერთ-ერთი უმთავრესი მიმართულებაა.

შეფასების პრაქტიკის დასაწყებად აუცილებელია შეფასებისათვის საჭირო საკამონმდებლო ბაზის არსებობა, შეფასების მნიშვნელობის შესახებ საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება და შეფასების სტანდარტების შემოღება. უმნიშვნელოვანესია, შეფასების კულტურის განვითარება საქართველოში და ამ თვისების მატარებელი ნებისმიერი ორგანიზაციისათვის ძალიან ადვილი დასანახია წარმატებისკენ მიმავალი ყველა გზა და ბილიკი.

დონორები საქართველოში შეფასებისა და მონიტორინგის განვითარებაზე გაჭოპენ (შეფასების ასოციაციის პრესამსახური)

ამა წლის 21 ივლისს, გაერთიანებული ორგანიზაციების თბილისის ოფისში აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს და გაეროს განვითარების პროგრამის ინიციატივით საქართველოში მომუშავე დონორი ორგანიზაციების შეხვედრა გაიმართა. ვინაიდან, შეხვედრის მიზანი მონიტორინგისა და შეფასების სფეროში გამოცდილების გაზიარება იყო, საქართველოს შეფასების ასოციაცია მასში ფაქტობრივად არა მარტო მინაწილის, არამედ მასპინძლის როლსაც ასრულებდა. ასოციაციის სამმა წევრმა საქართველოში წამყვანი საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან ერთად აქტიური მონაწილეობა მიიღო შეხვედრის როგორც სხდომით, ისე დისკუსიის ნაწილში.

შეფასებისა და მონიტორინგისადმი მიძღვნილი დონორთა შეხვედრის ყველა თემა საქართველოში მონიტორინგისა და შეფასების განხორციელების, განვითარებისა და მომავლის გარშემო ტრიალებდა. შეხვედრაზე მონაწილე დონორებმა და დარგის

ექსპერტებმა პრეზენტაციები წარადგინეს საქართველოში ამ სფეროში გადადგმულ თითოეულ ნაბიჯზე. ისაუბრეს ამ კუთხით აღმოჩენილ სპეციფიკურ მახასიათებლებზე, წარმატებებსა და პრობლემებზე.

გამორჩეულად იქნა განხილული მონიტორინგისა და შეფასების საჯარო სექტორში ინსტიტუციონალიზაციის საკითხი. უყურადღებოდ არ დარჩენილა არც დემოკრატიისა და მართვის საკითხები.

საქართველოს შეფასების ასოციაციის პრეზიდენტის, ნინო სააკაშვილის თქმით, დადგა დრო, როცა საქართველოში მონიტორინგი და შეფასება, მთელი თავისი ფართო შინაარსითა და ამოცანებით განსაკუთრებულ ყურადღებას და მიდგომას საჭიროებს. მართალია ამ კუთხით ჯერ ჯიდევე საუკუნის დასაწყისიდან მუშაობდა არასამთავრობო ორგანიზაციების პირველი ქართული ფონდი “ჰორიზონტი”, მაგრამ მაშინ იგი იყო პირველი და მარტო და პროცესები ძალიან ნელა ვითარდებოდა. “დღეს ნამდვილად ის დრო მოვიდა, როცა ძლიერი სტრატეგიის, მკაცრი მონიტორინგისა და სწორი შეფასების გარეშე ქვეყანაში ზედმეტია რაიმე სფეროს განვითარებაზე ლაპარაკი – საერთოდ, ქვეყნის განვითარებაზე ლაპარაკი. ამიტომ ყველა ძლიერმა და დონორმა ორგანიზაციამ ამ სფეროს განვითარების ხელშეწყობაზე უნდა იზრუნოს, მაგრამ არა მარტო დონორებმა, შეფასება და მონიტორინგი ქვეყნის სამოქალაქო საზოგადოებისა და ხელისუფლების ერთ-ერთი პრიორიტეტი უნდა გახდეს” – ამბობს ქალბატონი ნინო.



შეფასების განვითარების მოკლე მიმოხილვა
(რა გააკეთა “საქართველოს შეფასების ასოციაციამ” სფაროს განვითარებისთვის)

ქეთევან ჩომახიძე,
“საქართველოს შეფასების ასოციაციის” აღმასრულებელი დირექტორი



საქართველოს შეფასების ასოციაციის შექმნის იდეა ეკუთვნის მესამე სექტორის ფონდ “ჰორიზონტს”, რომელიც წლების განმავლობაში სხვა საქმიანობის გარდა აქტიურად ეწეოდა როგორც საკუთარი

გრანტების მიმღებების მიერ განხორციელებული პროექტების მონიტორინგის, შეფასების და მათთვის ამ თემებზე ტრენინგების ჩატარების მიმართულებით საქმიანობას, ისე სხვადასხვა საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული პროგრამებისა და პროექტების შეფასებას.

10 წლის განმავლობაში მონიტორინგისა და შეფასების სფეროში გაწეული ძალისხმევით მიუხედავად, “ჰორიზონტისათვის” ცხადი გახდა, რომ ქვეყნის მასშტაბით შეფასების პრობლემების მოსაგვარებლად მხოლოდ ფონდის მუშაობა არ იყო საკმარისი და საჭირო იყო შექმნილიყო ორგანიზაცია, რომლის საქმიანობის ძირითადი მიმართულება სწორედ შეფასების სფეროში არსებულ საკითხებზე მუშაობა და შეფასების დარგის განვითარება იქნებოდა საქართველოში.

ამ მიზნით ფონდმა ხელი შეუწყო „საქართველოს შეფასების ასოციაციის“, დაფუძნებას. ორგანიზაციამ რეგისტრაცია 2008 წლის 8 ივლისს გაიარა. ასოციაცია თავის რიგებში აერთიანებს ადამიანებს, რომლებიც განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობენ ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებას, სახელმწიფოში მიმდინარე პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური პროცესების, რეფორმების, პროგრამებისა და პროექტების კვალიფიციურ მონიტორინგსა და შეფასებას;

შეფასების კრიტერიუმების, იმგვარი მექანიზმებისა და ინდიკატორების შექმნას, რომელთა საშუალებითაც სამივე სექტორისათვის შესაძლებელი გახდება არა მარტო შესრულებული სამუშაოს შედეგების გაზომვა, არამედ წარმატებაზე ორიენტირებული საქმიანობისაც.

საქართველოს შეფასების ასოციაცია დაფუძნების დღიდან აქტიურად მუშაობს – საქართველოში შეფასების დარგის შექმნისა და განვითარების, შემფასებელთა კვალიფიციური კადრების აღზრდისა და მათი პროფესიული განვითარების ხელშესაწყობად, შეფასების სტანდარტების შესამუშავებლად, ასევე, დანერგვის, შემფასებელთა ქცევის კოდექსის, შეფასების ინსტიტუციური სისტემის შექმნისა და დარგის მიმართ საზოგადოებრივი ცნობიერების ასამაღლებლად.

ასოციაციამ პირველი რიგის ამოცანად განსაზღვრა საქართველოს შეფასების სფეროში არსებული სიტუაციის გაანალიზება. მან ჩაატარა კვლევა, მთელი ქვეყნის მასშტაბით მოიძია შეფასებისა და მონიტორინგის დარგის განვითარებით დაინტერესებული პირები და ორგანიზაციები. შეკრიბა ინფორმაცია დასრულებულ ან მიმდინარე პროექტებში, პროგრამებსა და რეფორმებში შეფასების კომპონენტის და მისი განხორციელების მექანიზმების შესახებ.

შეფასებისა და მონიტორინგის სფეროში სტანდარტებისა და შემფასებელთა ქცევის კოდექსის შემუშავების მიზნით, “საქართველოს შეფასების ასოციაციამ” ჩამოაყალიბა და ფასილიტაციას უწევს სამუშაო ჯგუფების მუშაობას. თან უზრუნველყოფს პროცესში ყველა დაინტერესებული პირის თანამონაწილეობას.

აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს,
საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის პროგრამის ფარგლებში
განხორციელებული და მიმდინარე პროექტები

ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის ფარგლებში „საქართველოს შეფასების ასოციაციამ“ განახორციელა პროექტები, რომელთა მიზანი სახელმწიფო ორგანიზაციებისთვის ტექნიკური დახმარება, კერძოდ, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის, სოფლის მეურნეობის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროების სამსახური (2009-2011) სტრატეგიული გეგმებისა და ერთწლიანი (2009) სამოქმედო გეგმების შემუშავება იყო.

პროექტით განსაზღვრული იყო სამინისტროების შიდა მონიტორინგის სისტემისა და შეფასების გეგმის ელემენტების შემოღებაც, რათა თანამშრომლებს საკუთარი სტრატეგიული გეგმების მონიტორინგის განხორციელება თავად შესძლებოდათ.

სამინისტროებისთვის შიდა მონიტორინგის სისტემისა და შეფასების გეგმების შემუშავების უზრუნველსაყოფად „საქართველოს შეფასების ასოციაციამ“ არაერთი ტრენინგი ჩაატარა მონიტორინგის არსსა და მის მნიშვნელობაზე. ჩატარდა შეხვედრები და ინდივიდუალური კონსულტაციები სამინისტროს ხელმძღვანელებთან და თანამშრომლებთან. შეიმუშავა სამინისტროსათვის სტრატეგიის განხორციელებაზე მონიტორინგის ძირითადი მექანიზმები და შეფასების გეგმა.

საქართველოში მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ინსტიტუციონალიზაციის თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია “საქართველოს შეფასების ასოციაციის” მიმდინარე პროექტი გამჭვირვალობისა და სამოქალაქო ანგარიშვალდებულების მექანიზმების ინსტიტუციონალიზაციის ხელშეწყობა აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში”. პროექტი ხორციელდება ფონდი “ღია საზოგადოება – საქართველოს” ფინანსური მხარდაჭერით. პროექტის მიზანია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის დარგობრივ სამინისტროებში შიდა მონიტორინგის სისტემის ინსტიტუციონალიზაცია სათანადო სამართლებრივი და ფინანსური/საბიუჯეტო საფუძვლების უზრუნველყოფით. პროექტის ფარგლებში ხორციელდება: ა) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის დონეზე სამოქალაქო და დონორი ორგანიზაციების მონაწილეობით გარე მონიტორინგის სისტემის დაკვიდრება; ბ) შიდა და გარე მონიტორინგის სისტემის პილოტირების საფუძველზე, შეფასებისა და მონიტორინგის მოდელის შემუშავება და ეროვნულ დონეზე მისი დანარგვის ლობირება.

საქართველოს შეფასების ასოციაციის მიერ განხორციელებულ საქმიანობებს შორის აღსანიშნავია საქართველოს კონტროლის პალატასთან თანამშრომლობა – კონტროლის პალატასა და ასოციაციას შორის დადებული მემორანდუმის საფუძველზე. მემორანდუმის ძირითადი მიზანი საჯარო დაწესებულებებში მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის დანერგვა და კონტროლის პალატის შესაძლებლობათა გაძლიერებაა, რათა პალატამ ეფექტიანად განახორციელოს საჯარო სექტორის დაწესებულებების შეფასება. მემორანდუმის ფარგლებში უკვე შემუშავდა კონტროლის პალატის სტრატეგიული გეგმა და ერთნაირი სამოქმედო გეგმები.

იგივე ითქმის ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის დაქვემდებარებაში არსებული ბავშვთა და ახალგაზრდობის სათემო ცენტრის ინსტიტუციური გაძლიერების თაობაზე. პროექტის მიხედვით მიმდინარეობს სტრატეგიული გეგმის შემუშავება, შიდა მონიტორინგის სისტემის შექმნა და ამუშავება, ასევე, პედაგოგების ინტენსიური ტრენინგი.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოში მონიტორინგისა და შეფასების სფეროს განვითარების საქმეში “საქართველოს შეფასების ასოციაციის” მიღწევად უნდა ჩაითვალოს, რომ მონიტორინგი და შეფასება, როგორც მართვის ეფექტური ინსტრუმენტი უკვე გამოცდილი იქნა როგორც საჯარო, ისე საზოგადოებრივ სექტორში. ეს პროცესი არის ეგრეთ წოდებული “ნოუ-ჰაუ”(Know-How) – სიახლე, რომელიც ამ ორგანიზაციებს შეაძლებინებს უკეთ შეასრულონ საკუთარი მოვალეობა და მოსახლეობას მაღალი ხარისხის მომსახურება გაუწიოს. შეიძლება ითქვას, რომ დღეს ასოციაციამ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა მისი უმთავრესი მიზნის, საქართველოში მონიტორინგისა და შეფასების სფეროს ინსტიტუციონალიზაციისაკენ.



მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ინსტიტუციონალიზაციის სამართლებრივი ასპექტები

ვანო თავაძე,
“საქართველოს შეფასების ასოციაციის” პროგრამების დირექტორი

მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ინსტიტუციონალიზაცია ცალსახად გულისხმობს როგორც ცვლილებებს საჯარო სექტორის მართვის მიდგომებში, ისე საჯარო ადმინისტრაციაში შესაბამისი შესაძლებლობების განვითარებას. ინსტიტუციონალიზაციის პროცესი დამოკიდებულია, ერთის მხრივ, იმ საკანონმდებლო თუ მარეგულირებელ ჩარჩოზე, რომელსაც მონიტორინგისა და შეფასების სისტემა ეფუძნება და მეორე მხრივ, შესაბამისი მარეგულირებელი სისტემის ეფექტიანობაზე. ეს ხანგრძლივი პროცესია. როგორც დასავლეთის ქვეყნების გამოცდილება გვიჩვენებს, ეფექტიანი სისტემის შემოღებასა და დამკვიდრებას შეიძლება ათზე მეტი წელი დასჭირდეს.

წარამტებული ქვეყნების მაგალითზე შეიძლება ითქვას, რომ სისტემის დამკვიდრებისთვის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ხელშემწყობი ფაქტორი უზრუნველყოფილი საკონსტიტუციო და სამართლებრივი მხარდაჭერაა. საკანონმდებლო დონეზე სისტემის ინსტიტუციონალიზაციის პროცესზე ზეგავლენას სხვადასხვა ფაქტორები ახდენს, მათ შორის, პოლიტიკური და სოციო-ეკონომიკური სტაბილურობა, პოლიტიკურ ძალებს შორის ეფექტიანი სისტემის დამკვიდრების აუცილებლობაზე კონსენსუსი. ქვეყნის მთავრობაში ხშირი ცვლილებები, როგორც წესი, ნეგატიურად მოქმედებს ინსტიტუციონალიზაციის პროცესზე, რადგან აღმასრულებელ ხელისუფლებაში საკვანძო თანამდებობებზე დანიშნულ პირებს თავიდან უწევთ ბევრ საკითხში გარკვევა, მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ეფექტიანობისა და თავისებურებების გათვალისწინება, რასაც შესაბამისი დრო სჭირდება.

საჯარო ადმინისტრაციის, მისი შემადგენელი ინსტიტუტების მუშაობის, პროგრამების, მიღწევების მონიტორინგი და შეფასება სახელმწიფო პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილია, რაც ასახვას ჰპოვებს შესაბამის კანონებსა თუ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებში. ამასთან რიც ქვეყნებში (შვეიცარია, კოლუმბია) მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის დამკვიდრება განპირობებულია შესაბამისი ქვეყნების უზენაესი საკანონმდებლო აქტებით - კონსტიტუციით. ითვალისწინება რა სისტემის არსებობას სახელმწიფოს მმართველობით და სახელისუფლებო სისტემაში, კონსტიტუცია, ცხადია, დეტალურად ვერ განსაზღვრავს მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის შემადგენელ ელემენტებს, ასევე, თავად პროცესის განხორციელებასთან დაკავშირებულ საკითხებს, რომელთა დეტალიზებაც კანონებისა და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების დონეზე ხდება.

ცხადია, სახელმწიფოს შეუძლია მიიღოს და აამოქმედოს ცალკე საკანონმდებლო აქტი, სადაც განისაზღვრება მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის სტრუქტურა, მისი შემადგენელი ელემენტები და მუშაობის წესი, თუმცა, უმეტესწილად ქვეყანაში არსებული მონიტორინგისა და შეფასების სისტემა სხვადასხვა საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებში ჰპოვებს ასახვას. ეს შესაძლოა იყოს როგორც ზოგადად აღამსრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ საკანონმდებლო აქტი, ისე, დარგობრივი სამინისტროებისა თუ აღამსრულებელი ხელისუფლების სხვა დაწესებულებათა დებულებები, სხვა საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები. მონიტორინგისა და შეფასების პოლიტიკის ეფექტიანი განხორციელებისთვის სასურველია, თუ ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანო მიიღებს ჩარჩო კანონს, რომელშიც განისაზღვრება სისტემის ფუნდამენტური ელემენტები, მათ შორის სისტემის დანიშნულება, მისი მიზნები და ამოცანები, სისტემის მუშაობაზე პასუხისმგებელი საჯარო დაწესებულება/სტრუქტურული ერთეული, მონიტორინგისა და შეფასების პროცესის განხორციელების დროს ინფორმაციის მოძიების, ანალიზისა და გამოყენების მექანიზმები, ეტაპები და ა.შ.

საქართველოს კანონმდებლობა ამჟამად არ ითვალისწინებს სისტემურ მიდგომას მონიტორინგისა და შეფასების ეფექტიან და შედეგზე ორიენტირებულ პოლიტიკის მიმართ. კერძოდ, საუბარია იმაზე, რომ სახელმწიფოს განსაზღვრული არა აქვს იმ ინსტიტუტების კონკრეტული პასუხისმგებლობები, რომლებმაც საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური ეფექტიანობის შეფასება უნდა განხორციელონ. უფრო მეტიც, ქვეყნის საკანონმდებლო ბაზა არ ითვალისწინებს საჯარო სექტორის მიერ განხორციელებული საქმიანობების, პროგრამებისა და ინიციატივების სავალდებულო შეფასებას, იმ თვალსაზრისით, დადგა თუ არა ის მოსალოდნელი ეფექტი და შედეგები, რომელთა მიღებასაც შესაბამისი საქმიანობისა თუ პროგრამის დადგენილების დროს ვარაუდობდნენ.

საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური შეფასება და მათ საქმიანობასთან დაკავშირებული პრობლემების დიაგნოსტიკა, ძირითადად, საერთაშორისო დონორების ინიციატივით ხდება, რომელთა ინტერესიც თითოეულ შემთხვევაში ცალკეული პროგრამებისა თუ ინიციატივების განხორციელებასთან არის დაკავშირებული. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ამ ბოლო ხანს საქართველოს ხელისუფლებამ უკვე განხორციელა გარკვეული ღონისძიებები, რომლებიც საჯარო სექტორში ეფექტიანობის შეფასების დამკვიდრების პირველ ნაბიჯებად შეიძლება ჩაითვალოს. კერძოდ, საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ კანონში შეტანილი ცვლილებები ითვალისწინებს კონტროლის პალატის თვისობრივად ახალ პასუხისმგებლობას - ეფექტიანობის აუდიტის ჩატარებას, რომელიც კონტროლის პალატის ტრადიციული ინსტიტუციური ფუნქციისაგან - ფინანსური აუდიტისაგან განსხვავებით, მხოლოდ საჯარო სახსრების განკარგვის კანონიერების შემოწმებით არ შემოიფარგლება. იგი ვრცელდება იმ კონკრეტული შედეგების, ეფექტისა და ზეგავლენის შესწავლაზე, რომელიც საჯარო სახსრებით დაფინანსებული კონკრეტული პროგრამის განხორციელებით მიიღწევა.

კონტროლის პალატისთვის მინიჭებული ეს უფლებამოსილება თავისთავად პოზიტიური მოვლენაა და მიუთითებს სახელმწიფოს მისწრაფებაზე, საჯარო სახსრების ხარჯვით, მეტი ეფექტი უზრუნველყოს. თუმცა ეს, დასავლური სტანდარტების მონიტორინგისა და შეფასების სრულფასოვან სისტემადაც ვერ ჩაითვლება ქვემოთ ჩამოთვლილი რამდენიმე მიზეზის გამო.

- მონიტორინგისა და შეფასების ეროვნული სისტემა ბევრად უფრო ფართო და რთული მექანიზმია და თავისი არსით სცდება მხოლოდ ერთი საჯარო დაწესებულების მიერ ცალკეული პროგრამისა თუ ინიციატივის შეფასების განხორციელებას. მეტიც, სრულფასოვანი სისტემა დაგეგმვისა და შეფასების მხრივ უფლებამოსილებებით აღჭურვილი ყველა სტრუქტურისა და დაწესებულების ერთობლიობაა, რომლებიც თითოეულ დარგში რეგულარულად უზრუნველყოფს შეფასების განხორციელებას, შესაბამისი ინფორმაციის მიწოდებას მომხმარებლებსათვის და შეფასების შედეგების გამოყენებას მომავალი საქმიანობების დააგეგმად და განსახორციელებლად;

- კონტროლის პალატის ადამიანური და ფინანსური რესურსები აშკარად არ არის საკმარისი იმ საქმიანობისათვის, რომელიც ზოგადად საჯარო სექტორის ეფექტიანობის შეფასებას უზრუნველყოფს ყველა დარგში; სავარაუდოდ, ყოველწლიურად კონტროლის პალატა შეარჩევს რამდენიმე პროგრამას, რომლის ეფექტიანობასაც იგი შეაფასებს პროგრამით განსაზღვრული ინდიკატორების მიხედვით;

ამასთან, კონტროლის პალატას ამ ეტაპზე თავად ესაჭიროება შესაბამისი ინსტიტუციური უნარ-ჩვევების განვითარება და თანამშრომელთა მომზადება.

ამის გარდა, არის პირველადი მნიშვნელობის საკითხები, რომლებზეც პირდაპირაა დამოკიდებული მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ასახვა სახელმწიფოს საკანონდებლო ჩარჩოში. პირველ რიგში, უნდა გამოვყოთ გრძელვადიანი და/ან საშუალოვადიანი დაგეგმვისა და პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვა საჯარო სექტორში. საქართველოში საჯარო დაწესებულებების უდიდესი ნაწილი ერთნაირი ბიუჯეტით საქმიანობს. ეს ბიუჯეტი განერილია შესაბამის ფისკალურ წელს დაწესებულების მიერ განეული საქმიანობების განსახორციელებლად. საკმაოდ იშვიათია პროგრამული დაგეგმვის/ ბიუჯეტის შედგენის შემთხვევები, სადაც გამოიკვეთება ინსტიტუციური თუ დარგობრივი პრიორიტეტები მომდევნო რამდენიმე წლისათვის.

მიუხედავად იმისა, რომ რიგ რეგიონალურ თუ ცენტრალურ საჯარო დაწესებულებებს შემუშავებული აქვთ საშუალოვადიანი სტრატეგიული გეგმები და მათი შესაბამისი სამოქმედო გეგმები, (ხშირ შემთხვევაში, ასევე, მონიტორინგისა და შეფასების გეგმები), საშუალოვადიანი დაგეგმვის პროცესი არ არის ინსტიტუციონალიზებული და, რაც ასევე მნიშვნელოვანია, სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესში სათანადო ყურადღება არ ექცევა სტრატეგიული გეგმის ბიუჯეტიდან დაფინანსების საკითხებს.

სტრატეგიული დაგეგმვის ინიციატივები უმეტესწილად საერთაშორისო დონორების დაფინანსებით ხორციელდება და სახელმწიფო დაწესებულებებში არ არსებობს მდგრადი ორგანიზაციული სტრუქტურა, რომელიც ზოგადად სტრატეგიულ დაგეგმარებაზე, შედგენილი გეგმების განხორციელების მონიტორინგზე და მათ განახლებაზე იქნება პასუხისმგებელი.

თემის გაგრძელება იხილეთ შემდეგ ნომერში

