**ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების შესრულების მონიტორინგისა და შეფასების მეთოდოლოგია**

**2017**

**სარჩევი**

[**1. შესავალი** 3](#_Toc488331846)

[**2. მონიტორინგის და შეფასების მიზანი** 4](#_Toc488331847)

[**3. მონიტორინგის და შეფასების მეთოდი და პროცესი** 4](#_Toc488331848)

[**4. მონიტორინგის და შეფასების მეთოდოლოგიის ძირითადი კომპონენტები** 6](#_Toc488331849)

[**5. მონიტორინგის და შეფასების მეთოდოლოგიის ძირითადი შეზღუდვები** 8](#_Toc488331850)

# **1. შესავალი**

კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი და კოორდინირებული ბრძოლის ხელშეწყობის მიზნით 2008 წელს შეიქმნა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო („ანტიკორუფციული საბჭო“).[[1]](#footnote-1)

საბჭოს ფუნქციები და ძირითადი ამოცანებია:

ა) კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრა;

ბ) საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის შემუშავება, პერიოდული განახლება და შესრულების მონიტორინგი და შეფასება;

გ) საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში შესაბამისი საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების გათვალისწინება;

დ) საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით უწყებათაშორისი საქმიანობის კოორდინაცია;

ე) საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მომზადებული რეკომენდაციების შესრულების უზრუნველყოფა, მათი იმპლემენტაციის შესახებ სახელმწიფო ანგარიშის მომზადების უზრუნველყოფა და ინფორმაციის მიწოდება.[[2]](#footnote-2)

ანტიკორუფციულ საბჭოს ხელმძღვანელობს საქართველოს იუსტიციის მინისტრი. საბჭოს წევრები არიან აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების, არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების და ბიზნეს სექტორის წარმომადგენლები. ანტიკორუფციული საბჭოს ანალიტიკურ და ადმინისტრაციულ მხარდაჭერას უზრუნველყოფს საბჭოს სამდივნო - იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი.

2016-2017 წლებში ანტიკორუფციული საბჭოს მიერ სამოქალაქო სექტორსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მჭიდრო თანამშრომლობით განახლდა ანტიკორუფციული სტრატეგია და შემუშავდა ახალი 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმა.

ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტებით დაგეგმილი შედეგების ეფექტურობის შეფასებისა და არსებული გამოწვევების გამოვლენის მიზნით შემუშავდა წინამდებარე მონიტორინგისა და შეფასების მეთოდოლოგია.

# **2. მონიტორინგის და შეფასების მიზანი**

ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების შესრულების მონიტორინგის და შეფასების კომპონენტი უმნიშვნელოვანეს ელემენტს წარმოადგენს ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით დაგეგმილი ღონისძიებების პროცესის შესრულების და შედეგების ეფექტურობის შესაფასებლად. ანტიკორუფციული პოლიტიკის წარმატება დამოკიდებულია არა მხოლოდ სტრატეგიული დოკუმენტების არსებობასა და შემუშავების პროცესზე, არამედ მათი შესრულების ხარისხზე და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კუთხით მიღწეულ შედეგებზე.[[3]](#footnote-3)

მონიტორინგის და შეფასების მეთოდოლოგია მიზნად ისახავს შეაფასოს ანტიკორუფციული საბჭოს პასუხისმგებელი უწყებების მიერ 2017-2018 წლების ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ღონისძიებების შესრულება, ასევე დაგეგმილი შედეგების მიღწევა და მათი ეფექტიანობა, აგრეთვე გამოავლინოს გეგმის შესრულებასთან დაკავშირებული კონკრეტული ხარვეზები და გამოწვევები.

წინამდებარე დოკუმენტი წარმოადგენს განახლებული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და ახალი 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმის ნაწილს.

# **3. მონიტორინგის და შეფასების მეთოდი და პროცესი**

მონიტორინგის და შეფასების ახალი მეთოდოლოგია ეფუძნება საერთაშორისო და არასამთავრობო სექტორის რეკომენდაციებს,[[4]](#footnote-4) ეკონომიკური განვითარებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD-ACN) და ევროპის საბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) შეფასების მოდელებს,[[5]](#footnote-5) ასევე წინამდებარე ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმების შესრულების შეფასებისას მიღებულ გამოცდილებას.[[6]](#footnote-6)

საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაციებით, სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასებაში ასახული უნდა იყოს თითოეული პასუხისმგებელი უწყების მიერ კონკრეტული ღონისძიების იმპლემენტაციის ობიექტური და კრიტიკული შეფასება. ამასთან, ანგარიში უნდა იყოს ორიენტირებული არა მხოლოდ პროცესის, არამედ მიღწეული შედეგის შეფასებაზე და უნდა აანალიზებდეს გატარებულ ღონისძიებებს, მათთან დაკავშირებულ გამოწვევებსა და რისკებს.[[7]](#footnote-7)

არსებული რეკომენდაციების გათვალისწინებით, შეიცვალა სამოქმედო გეგმის ფორმატი და შედეგად, **სამოქმედო გეგმის თითოეული სტრატეგიული პრიორიტეტის ფარგლებში დაგეგმილი შედეგის მიხედვით** გათვალისწინებულ იქნა ინდიკატორები არა მხოლოდ ღონისძიებისთვის (პროცესის ინდიკატორი), არამედ კონკრეტული შედეგისთვის (შედეგის ინდიკატორი). ამასთან, არსებული რეკომენდაციების გათვალისწინებით, ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავების პროცესში განსაკუთრებული ყურადღება **დაეთმო რაოდენობრივად ან თვისობრივად გაზომვადი ინდიკატორების ჩამოყალიბებას, რომელიც უზრუნველყოფს შეფასების ეფექტიანად განხორციელებას. უფრო მეტიც, სამოქმედო გეგმაში ასახული** ინდიკატორების ჩამოყალიბებისას მხედველობაში იქნა მიღებული სხვადასხვა საერთაშორისო რეიტინგები, საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების კვლევები და სხვა ქვეყნების პოლიტიკის სტრატეგიული დოკუმენტები. **აღნიშნული ინდიკატორები ქმნის ეფექტიანი შეფასებისა და მონიტორინგის სისტემის საფუძველს და შესაძლებლობას იძლევა გამოვლინდეს** კონკრეტული ინდიკატორების დინამიკა, რომელზე ზემოქმედებაც გაზრდის ან შეამცირებს სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული შედეგების ეფექტურობის მაჩვენებელს**.**

შეფასების ობიექტურობის და სიზუსტის უზრუნველყოფის მიზნით მონიტორინგის და შეფასების მეთოდოლოგია მოიცავს საერთაშორისო კვლევების და ინდექსების მონაცემებს (მათ შორის, საერთაშორისო გამჭვირვალობის კორუფციის გლობალური ბარომეტრი, მსოფლიო ბანკის მსოფლიო მმართველობის ინდიკატორები და ბიზნესის კეთების კვლევა, Trace International-ის კორუფციული რისკების ინდექსი ბიზნესისთვის და სხვ.), ასევე, საერთაშორისო რეკომენდაციებს და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მომზადებულ ანგარიშებს.

მნიშვნელოვანია, რომ მეთოდოლოგია ასევე ეფუძნება შეფასების თვისებრივ კომპონენტს, რაც არ გულისხმობს რაოდენობრივი კომპონენტის როლის შემცირებას, არამედ თვისებრივი კომპონენტის გაძლიერებას უსვამს ხაზს. შესაბამისად, თითოეული ინდიკატორის გაზომვა ხდება არა მხოლოდ „დიახ“ ან „არა“ საშუალებით, არამედ თვისებრივად - დაგეგმილი ღონისძიებების წარმატებით შესრულების ან შეუსრულებლობის შესაძლო მიზეზების იდენტიფიცირებით.

# **4. მონიტორინგის და შეფასების მეთოდოლოგიის ძირითადი კომპონენტები**

მონიტორინგისა და შეფასების ახალი მექანიზმი მოიცავს შემდეგ სამ **კომპონენტს: i)** ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის პროგრესისა და მონიტორინგის ჩარჩო**; ii) მონიტორინგის ანგარიში; iii) მონიტორინგისა და შეფასების ანგარიში**.

1. ***ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის პროგრესისა და მონიტორინგის ჩარჩო***

პროგრესისა და შედეგების მიღწევის მონიტორინგისა და შეფასების პროცესის დახვეწის მიზნით შემუშავდა ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის პროგრესისა და მონიტორინგის ჩარჩო, რომელშიც გათვალისწინებულია საბაზისო მონაცემები, თითოეული პრიორიტეტის ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიებისათვის განსაზღვრული შედეგი, კონკრეტული ვადები და შესაბამისად განისაზღვრა პროგრესისა და მონიტორინგის შეფასების სტრუქტურა.

**საერთაშორისო ორგანიზაციების გამოცდილების გათვალისწინებით,**[[8]](#footnote-8)კონკრეტული ღონისძიების ***შესრულების პროცესი*** პროგრესისა და **მონიტორინგის ჩარჩოს ფარგლებში** შეფასდება ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს მიერ შემდეგი ოთხი კრიტერიუმით/რეიტინგით:

* **სრულად შესრულდა** *- სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიება სრულად შესრულებულია;*
* **უმეტესად შესრულდა** *- სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიების ნახევარზე მეტი სრულად შესრულდა და მხოლოდ მცირე ნაწილი დარჩა შესასრულებელი;*
* **ნაწილობრივ შესრულდა** *- სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიების ნახევარზე ნაკლები შესრულდა და უმეტესი ნაწილი დარჩა შესასრულებელი;*
* **არ შესრულდა** *- სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიება არ არის შესრულებული.*

ამასთანავე, თითოეული ღონისძიების ***განხორციელების პროცესი*** გაიზომება ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს მიერ შემდეგი ხუთი კრიტერიუმით/სტატუსით:

* **განხორციელების პროცესი ჯერ არ დაწყებულა** - *სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიების შესრულების პროცესი ჯერ არ დაწყებულა.*
* **განხორციელების პროცესი მიმდინარეობს** - *სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიების შესრულების პროცესი მიმდინარეობს;*
* **განხორციელების პროცესი შეჩერებულია** - *სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიების შესრულების პროცესი შეჩერებულია;*
* **განხორციელების პროცესი შეწყვეტილია -** *სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიების შესრულების პროცესი შეწყვეტილია;*
* **განხორციელების პროცესი დასრულებულია** - *სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიების შესრულების პროცესი დასრულებულია.*

პროგრესისა და **მონიტორინგის ჩარჩოს შევსება მოხდება ყოველ 6 თვეში ერთხელ: პირველ ეტაპზე თავად პასუხისმგებელი უწყებების მიერ, რომლებიც თითოეული ღონისძიების მიხედვით შეაფასებენ როგორც მიღწეულ პროგრესს, ისე არსებულ გამოწვევებს. პასუხისმგებელი უწყებების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით დამუშავდება ჩარჩო ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს მიერ. მეორე ეტაპზე დამუშავებული ჩარჩო მიეწოდება ანტიკორუფციულ საბჭოში შემავალ არასამთავრობო ორგანიზაციებს კომენტარებისთვის, რომლებიც ასევე აფასებენ თითოეული ღონისძიების პროგრესს. საბოლოო მონიტორინგის შედეგების დამუშავება და რეიტინგის/სტატუსი მინიჭება მოხდება ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს მიერ.** პროგრესისა და **მონიტორინგის ჩარჩოს შედეგები წარედგინება ანტიკორუფციულ საბჭოს.**

სამოქმედო გეგმის შესრულებაზე პასუხისმგებელია კონკრეტული სახელმწიფო უწყება. ამასთან, თითოეულ უწყებაში გამოყოფილია საკონტაქტო პირი, რომელიც სრულად არის ინფორმირებული შესაბამისი უწყებისათვის სამოქმედო გეგმით დაკისრებული ვალდებულებების შესახებ და პასუხისმგებელია ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოსთვის ღონისძიებების შესრულების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებაზე.

1. **მონიტორინგის ანგარიში**

**მონიტორინგის შესახებ ანგარიში წარმოადგენს ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის *მონიტორინგის კომპონენტს.*** ანგარიშში ასახული იქნება პასუხისმგებელი უწყების მიერ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ღონისძიებების შესრულების პროცესი და მიღწეული შედეგები. ანგარიშს საფუძვლად დაედება პასუხისმგებელი უწყებების მიერ ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოსთვის ყოველ 6 თვეში ერთხელ მიწოდებული ინფორმაცია **განხორციელებული ღონისძიებების** პროგრესის შესახებ**, ასევე** პროგრესისა და **მონიტორინგის ჩარჩოს საშუალებით მიღებული შედეგები.**

**მონიტორინგის ანგარიში მომზადდება საანგარიშო პერიოდის პირველ წელს** ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს მიერ და წარედგინება ანტიკორუფციულ საბჭოს დასამტკიცებლად. ანგარიშები ასევე წარედგინება საქართველოს მთავრობას.

1. ***მონიტორინგისა და შეფასების ანგარიში***

**სამოქმედო გეგმის ვადის დასრულების შემდეგ** ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო ამზადებს **მონიტორინგისა და შეფასების ანგარის, რომელიც აერთიანებს სამოქმედო გეგმის *მონიტორინგისა და შეფასების კომპონენტს* და მიზნად ისახავს ორი საანგარიშო წლის განმავლობაში პასუხისმგებელი უწყებების მიერ განსაზღვრული ღონისძიებების საშუალებით მიღწეულ შედეგებს და მათი ეფექტიანობის შეფასებას. ამასთან,** შეფასება შესაძლებელს გახდის გამოავლინოს თითოეულ პრიორიტეტულ მიმართულებასთან დაკავშირებული არსებული ვითარება, ხარვეზები და გამოწვევები.[[9]](#footnote-9)

**მონიტორინგისა და შეფასების ანგარიში მომზადდება როგორც მონიტორინგის ანგარიშებზე, ისე სამოქმედო გეგმით განსაზღვრულ კონკრეტულ ინდიკატორებზე დაყრდნობით. ამასთან, ანგარიშის მომზადებისას** გათვალისწინებული იქნება საერთაშორისო შეფასებები, არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მომზადებული კვლევები, საერთაშორისო რეკომენდაციები, საერთაშორისო კვლევები და ინდექსები, აგრეთვე პასუხისმგებელ უწყებებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან ან ექსპერტებთან სიღრმისეული ინტერვიუების/კონსულტაციების შედეგები.

**მონიტორინგისა და შეფასების ანგარიში** წარედგინება ანტიკორუფციულ საბჭოს დასამტკიცებლად. ანგარიში ასევე წარედგინება საქართველოს მთავრობას.

# **5. მონიტორინგის და შეფასების მეთოდოლოგიის ძირითადი შეზღუდვები**

შეფასების და მონიტორინგის მეთოდოლოგიის ერთ-ერთ გამოწვევად შეიძლება ჩაითვალოს ის, რომ მეთოდოლოგია არ მოიცავს რაოდენობრივ კვლევას, რაც თავის მხრივ გულისხმობს მოსახლეობის დამოკიდებულების შესწავლის ნაკლებობას სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებების როგორც შესრულების, ისე შედეგის ეფექტურობისა და ეფექტიანობის შესასწავლად.

**დანართი 1 - ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების შესრულების მონიტორინგისა და შეფასების მეთოდოლოგია.**

1. [„საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“](https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=33550) საქართველოს კანონი, მუხლი 121; საქართველოს მთავრობის N390 დადგენილება „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისო საბჭოს [შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების“](https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=2177485&lang=ge) შესახებ. [↑](#footnote-ref-1)
2. საქართველოს მთავრობის N390 დადგენილება „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების“ შესახებ. [↑](#footnote-ref-2)
3. ევროპის საბჭო, „ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება“ (2013), გვ.51. [↑](#footnote-ref-3)
4. ეკონიმიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), [საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში](http://www.oecd.org/corruption/acn/GEORGIAThirdRoundMonitoringReportENG.pdf) (2013). [↑](#footnote-ref-4)
5. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), [Work Programme for 2013-2015](http://www.oecd.org/corruption/acn/ACNWorkProgramme2013-2015_EN.pdf) (2012); დამატებით იხილეთ: კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფი (GRECO), [Rule of Procedures](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Greco%282011%2920_RulesOfProcedure_EN.pdf.) (1999). [↑](#footnote-ref-5)
6. ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, საქართველოს 2010-2013 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების ანგარიში (2014). [↑](#footnote-ref-6)
7. ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო, „[Report on Monitoring the Implmentation of the Eastern Paartnership in Georgia, Independent Monitoring Report“](http://www.osgf.ge/files/publications/2013/Book_eurounion_148x220_WEB.pdf) (2013). [↑](#footnote-ref-7)
8. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), [Work Programme for 2013-2015](http://www.oecd.org/corruption/acn/ACNWorkProgramme2013-2015_EN.pdf), გვ. 21. [↑](#footnote-ref-8)
9. მსგავსი ანგარიში მომზადდა ანტიკორუფციული საბჭოს მიერ 2014 წელს - *ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, საქართველოს 2010-2013 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების ანგარიში (2014).* [↑](#footnote-ref-9)