

კვარტალური გამოცემა შეფასების შესახებ
შემოდგომა 2010

**შეფასება წარმატებული მართვის ინსტრუმენტია, რომლის
ბარეშეც წარმატებულმა საუბარი შეუძლებელია**

შინაარსი:

- რედაქტორის მიმართვა
- ამერიკის შეფასების ასოციაციის კონფერენცია შეფასების ხარისხს მიუძღვნა
- შეფასება და ეფექტიანობის აუდიტი – მსგავსება და განსხვავება – ქეთევან ჩომახიძე, “საქართველოს შეფასების ასოციაციის” აღმასრულებელი დირექტორი
- მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ინსტიტუციონალიზაცია – ნინო სააკაშვილი, “საქართველოს შეფასების ასოციაციის” პრეზიდენტი
- მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ინსტიტუციონალიზაციის სამართლებრივი ასპექტები (გაგრძელება, დასაწყისი ბიულეტენის ზაფხულის გამოშვებაში) – ვანო თავაძე, “საქართველოს შეფასების ასოციაციის” პროგრამების დირექტორი.

ძვირფასო მეგობრებო,

გთავაზობთ საქართველოს შეფასების ასოციაციის შემოდგომის გამოშვებას. ამ ნომერშიც, ისევე როგორც წინა პუბლიკაციებში, შევეცადეთ ინფორმაცია მოგვეწოდებინა შეფასების სფეროში მიმდინარე საერთაშორისო პროცესებზე, კერძოდ კონფერენციაზე, რომელიც ამერიკის შეფასების ასოციაციამ ტეხასის შტატის ქალაქ სან ანტონიოში 10-13 ნოემბერს გამართა და შეფასების ხარისხს მიუძღვნა.

ბიულეტენში პირველად ვეხებით შეფასების ისეთ აქტუალურ საკითხს, როგორცაა, შეფასების ეფექტიანობის აუდიტი. სტატიის ავტორი ქეთევან ჩომახიძე გვესაუბრება იმაზე, თუ რა საერთოა შეფასებასა და აუდიტს შორის, რა ადგილი უჭირავს აუდიტს და შეფასებას მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელების დროს, რა არის შეფასებისა და აუდიტის მახასიათებლები და ამოცანები და რით განსხვავდებიან ისინი ერთმანეთისგან.

შეფასების საკითხებზე მომუშავე მკითხველისათვის უდავოდ საინტერესოდ მოეჩვენება ჩვენს ბიულეტენში გახსნილი ახალი რუბრიკა “შეფასება, როგორც დარგი!” ანუ, მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ინსტიტუციონალიზაცია. ამ თემის მნიშვნელობაზე საუბარს იწყებს საქართველოს ასოციაციის პრეზიდენტი ნინო სააკაშვილი. თემის გაგრძელებას ნაწილ-ნაწილ შემოგთავაზებთ შემდგომ გამოშვებებშიც.

დაპირებისამებრ, ამ გამოშვებაში გთავაზობთ ვანო თავაძის სტატიის “მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ინსტიტუციონალიზაციის სამართლებრივი ასპექტები” დასარულს.

მანანა დუმბაძე
რედაქტორი

ამერიკის შეფასების ასოციაციის კონფერენცია შეფასების ხარისხს მიეძღვნა

ამერიკის შეფასების ასოციაციამ ამა წლის 10-13 ნოემბერს, ტეხასის სტატის ქალაქ სან ანტონიოში მსოფლიოს ყველა კუთხის შემფასებლებს უმასპინძლა. სტუმართა როცხემა 2500 მიაღწია და მათ შორის იყვნენ ამ სფეროში საყოველთაოდ ცნობილი მეცნიერები და პრაქტიკოსები. ეს იყო ასოციაციის ყოველწლიური შეკრება, რომელზეც გამოცდილ სპეციალისტებთან შესახვედრად, სამეცნიერო თუ პრაქტიკული მიღწევების გასაცნობად და შესასწავლად ადგილობრივი უნივერსიტეტის სტუდენტებიც იყვნენ დაპატიუებული.

კონფერენცია ორმოცდაათი საკითხისგან შემდგარი დღის წესრიგით იყო დაგეგმილი და შეფასების სფეროს ყველაზე მნიშვნელოვან, პრობლემურ და მეთოდოლოგიურ ასპექტებს მიეძღვნა. თავად ამერიკის შეფასების ასოციაციის პრეზიდენტის საკუთარ თემა ამ კონფერენციაზე, შეფასების ხარისხი გახლდათ. ხოლო, რაც შეეხება პრეზენტაციებს, ყოველი მათგანი გაჯერებული იყო შეფასების ყველაზე ღრმა და აქტუალური მეთოდის თეორიითა და პრაქტიკით.

„გვჯერა, რომ წლებანდელი კონფერენცია კიდევ უფრო გააფართოებს შეფასების სფეროს თვალსაწიერს“ - ეწერა კონფერენციაზე სპეციალისტების მოსაწვევე წერილში. 2010 წლის კონფერენციის მთავარ თემად შეფასების ხარისხის შერჩევას საფუძვლად ერთი მეტად ყურადსაღები გარემოება დაედო, კერძოდ: მკვლევართა აზრით, პროგრამების, პოლიტიკის და ორგანიზაციების შეფასებას, მათ , როგორც წესი, ნაკლები შესაძლებლობა აქვთ სიღრმისეულად განიხილონ საკუთარი ნამუშევარი ან შეფასების ხარისხთან უშუალოდ დაკავშირებული თეორიული თუ პრაქტიკული სა-

კითხები. ამ ნაკლოვანების აღმოსაფხვრელად, აღნიშნულ კონფერენციაზე განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდა იმაზე, რომ მკვლევარებს რაც შეიძლება მეტი ესაუბრათ შეფასების ხარისხზე, ერთმანეთისთვის გამოცდილება და პრობლემები გაეზიარებინათ.

დისკუსიისთვის კონფერენციამ ხარისხის სამ სტანდარტზე შეაჩერა ყურადღება: სიმართლით, სრულყოფილებით და სამართლიანობით დასაბუთებული შეფასება. კითხვები რომლებსაც ზოგადი თემატიკა და აღნიშნული სამი სტანდარტი ბადებს შემდეგია:

- როგორ ხდება შეფასების ხარისხის კონცეპტუალიზება და ამოქმედება?
- რიგორ დავენერგოთ შეფასების ხარისხი პრაქტიკაში?
- როგორ ვახდენთ ჩვენი შეფასების სიმართლისა და სრულყოფილების შესახებ ინფორმირებას?
- როგორ ვახერხებთ შეფასების ხარისხის განზომილებათა დაბალანსებას, თუ ისინი ერთმანეთის საპირისპირონი არიან?
- მეტაშეფასების რა ფორმებსა და გამოყენების მეთოდებს ვიცნობთ?

კონფერენციაზე შეეხენ ჯერ კიდევ 2008 და 2009 წლის კონფერენციებზე წამოიჭრილ საკითხებსაც, კერძოდ, შეფასების პოლიტიკას. განიხილეს:

- როგორ უწყობს და უშლის ხელს შეფასების პოლიტიკა შეფასების ხარისხს?
- რა როლი აქვს კონტექსტს შეფასების ხარისხში?

შეფასების ხარისხი შეგვიძლია განვიხილოთ ფილოსოფიური, პოლიტიკური, ეთიკური, თეორიული, პრაქტიკული და სხვა მრავალი პერსპექტივიდან. 2010 წლის ნოემბერში შეფასების მკვლევარებს საშუალება მიეცათ ესაუბრათ იმაზე, თუ რას წარმოადგენს ეს ფენომენი, რას ნიშნავს იგი შემფასებელთა პრაქტიკისათვის, შეეს-

წავლათ საკუთარი სამუშაოს სისტემატური შესწავლისა და შეფასების ახალი საშუალებები, გაეზარდათ შესაძლებლობების არეალი და ა.შ. ყოველივე ეს ეს კი - შეფასების უმაღლესი ხარისხის მისაღწევად. კონფერენციის მასალების სრული პაკეტი განთავსებულია ამერიკის შეფასების ასოციაციის ვებგვერდზე: www.eval.org

შეფასება და ეფექტიანობის აუდიტი – მსბავსება და ბანსხვაგვება

რა საერთო აქვს შეფასებასა და აუდიტს? რა ადგილი უჭირავს აუდიტს და შეფასებას მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელების დროს? რა არის შეფასებისა და აუდიტის მახასიათებლები და ამოცანები? რით განსხვავდებიან ისინი ერთმანეთისგან?

ქეთევან ჩომახიძე, “საქართველოს შეფასების ასოციაციის” აღმასრულებელი დირექტორი

შეფასებასა და აუდიტის მსგავსებასა და განსხვავებაზე სხვადასხვაგვარი წარმოდგენა არსებობს. ერთნი თვლიან, რომ აუდიტს შეუძლია ჩაანაცვლოს შეფასება, მეორენი კი უპირატესობას შეფასებას ანიჭებენ და უარს ამბობენ აუდიტზე. განსაკუთრებით ამას ადგილი აქვს ისეთ დაწესებულებებში სადაც აუდიტის, შეფასებისა და ინსპექციის ფუნქციები გაერთიანებულია ერთ სტრუქტურულ ქვედანაყოფში. გამოცდილება გვაჩვენებს, რომ ასეთ შემთხვევაში შეფასება ყოველთვის ჩრდილში რჩება, მასზე არასაკმარისი რესურსები გამოიყოფა და თანდათანობით ინტერესის არეალიდანაც ქრება.

ზოგ შემთხვევაში აუდიტი და შეფასება ავსებენ ერთმანეთს. თუმცა შემფასებლისა და აუდიტორის მიდგომები და აზროვნების მიმართულებები განსხვავდება ერთმანეთისგან. ამიტომ ბევრად უფრო სასარგებლოა, რომ აუდიტი და შეფასება ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად არსებობდეს.

შეფასებაც და აუდიტიც კონტროლის ფუნქციას ასრულებენ. კონტროლი მოცავს ორგანიზაციის საქმიანობის გარედან დაკვირვებას, თუ რამდენად შეესაბამება ეს საქმიანობები დადგენილ ნორმებსა და ეთიკურ სტანდარტებს, რამდენად იცავს ორგანიზაცია საკანონმდებლო, ფინანსურ და მართვის ნორმებს, პროცედურებსა და მოთხოვნებს.

აუდიტის ამოცანაა – შეამოწმოს, როგორ ახორციელებენ მმართველი რგოლები თავიანთ ვალდებულებებს. აუდიტსა და ინსპექტირებას ორგანიზაციის გარეშე პირები ახორციელებენ. აუდიტი განსაზღვრავს, რამდენად შეესაბამება მმართველობითი პრაქტიკა დადგენილ მოთხოვნებებს: ნორმატიულ აქტებს, კრიტერიუმებს, წესებსა და სტანდარტებს. შემოწმების მასშტაბები დამოკიდებულია რისკის ხარისხზე და აგრეთვე იმაზე, თუ რამდენად ენდობიან დაინტერესებული მხარეები მენეჯერებს.

შეფასება სწავლობს რას და რატომ აკეთებენ პროგრამები და როგორია მათი ზემოქმედება. შეფასება ცდილობს პასუხი გასცეს შემდეგ სამ შეკითხვას: რამდენად სწორია ის რასაც ჩვენ ვაკეთებთ? რამდენად სწორად ვაკეთებთ იმას რასაც ვაკეთებთ? და შესაძლებელია თუ არა ამის უკეთ კეთება? მოკლედ, აუდიტი ეხმარება მენეჯერებს უკეთ მართონ და ამოწმონ სრულდება თუ არა ნორმატიული მოთხოვნები. შეფასება კი, სწავლობს იმას რასაც მენეჯერები მართავენ და ეხმარება პრაქტიკული საქმიანობების გაუმჯობესებაში, ეფექტურობაში და დანახარჯების შემცირებაში. **აუდიტი**

ჯერ კიდევ ძველმა ბერძნებმა და შემდეგ რომაელებმა შექმნეს სახელმწიფო მოხელეების კონტროლის სისტემა. შუა საუკუნეებში მეფეებიც ავ ზავნიდნენ სპეციალურ წარმომადგენლებს, რომლებიც ამოწმებდნენ მათი ვასალების ადმინისტრაციულ საქმიანობებსა და ფინანსურ დარღვევებს. მონარქიის დროს წარმოქმნილმა მაკონტროლებელმა ფუნქციებმა, მნიშვნელოვანი განვითარება პპოვა დემოკრატიულ ეპოქაში.

აუდიტი არის დამოუკიდებელი, ობიექტური და მაკონტროლებელი საქმიანობა, მიმართული ორგანიზაციის სამუშაოს დირექტულებათა გაზრდისა და სრულყოფისკენ. აუდიტი უზურნველყოფს ორგანიზაციის კონტროლისა და მართვის პროცესების და რისკების მართვის ეფექტურად განხორციელების სისტემურ შემოწმებას. იგი განიხილავს ორგანიზაციის სამენეჯმენტო საქმიანობასთან დაკავშირებულ



რისკებს; საოპერაციო და საინფორმაციო სისტემების მუშაობას და მათ ზემოქმედებას სამუშაოს რეზულტატურობასა და ეფექტურობაზე; ფინანსური და სამუშაო ინფორმაციის საიმედოობასა და სარწმუნოებას; აქტივების დაცვას და კანონების, ნორმატივებისა და კონტრაქტების მოთხოვნების დაცვას.

იმისათვის, რომ უზურნველყოფი აუდიტორული საქმიანობის დამოუკიდებლობა, ორგანიზაციებში ქმნიან სპეციალურ ქვედანაყოფებს, რომლებიც ორგანიზაციულად არ ექვემდებარებიან იმ სტრუქტურებს, რომლის აუდიტსაც ახორციელებენ. ეს ქვედანაყოფი, როგორც წესი, პირდაპირ ორგანიზაციის მმართველობით რგოლის ან ორგანიზაციის ხელმძღვანელის დაქვემდებარებაშია. აუდიტორის ობიექტურობა განპირობებულია მეთოდის სწორად შერჩევით, აზროვნების შესაბამისი წყობით და თანამშრომლების განწყობით. აუდიტის მთავარი ძალა მის სანდოობაშია. შედეგებისა და დასკვნებისადმი ნდობა დიდ წილად არის დამოკიდებული იმაზე, თუ ვინ ატარებს აუდიტს. აუდიტი, როგორც პროფესია კარგად არის განვითარებული და ეყრდნობა დროში გამოცდილ სტანდარტებს, რომლებსაც პრაქტიკულად კანონის სტატუსი აქვთ (მაგალითად ბულალტერული ანგარიშვალდებულების წესები). არსობრივად აუდიტი განიხილავს იცავენ თუ არა მენეჯერები წესებს და მიყვებიან თუ არა საყოველთაოდ აღიარებულ მართვის სტანდარტებს. აუდი ასევე ემსახურება საზოგადოებრივი კონტროლის ინტერესებს, რამდენადაც ავლენს ცუდი მმართველობის შემთხვევებს, რესურსების ფლანგვასა და კორუფციას.

ქვეყნების უმრავლესობაში არსებობენ აუდიტორების პროფესიული ორგანიზაციები, რომლებიც ადგენენ აუდიტორების მუშაობის ხარისხის სტანდარტებს, სერთიფიცირებისა და აკრედიტირების ნორმებს. უმაღლესი მაკონტროლებელი ორგანოების საერთაშორისო ორგანიზაცია (ინტოსაი) და შიდა აუდიტორების ინსტიტუტი ასრულებენ მარეგულირებელ ფუნქციას და აუდიტის

როგორ პროფესიის განვითარებას.

არსებობს აუდიტის შემდეგი ძირითადი სახეობები: მართვის პოტენციალის აუდიტი, ფინანსური აუდიტი, განსაზღვრული წესებისა და მოთხოვნის დაცვის აუდიტი, შესრულების აუდიტი, რეზულტატურობის აუდიტი, ეფექტურობის აუდიტი, სიტემისა და პროცედურების აუდიტი.

შეფასება – “რაიმე ტიპის საქმიანობის, პროექტის, პროგრამის, სტრატეგიის, პოლიტიკის, თემის, საქმეების, მოქმედების სფეროს, ორგანიზაციის მუშაობის და სხვ. რაც შეაქვს მათად სისტემური და მიუხედავად მათი შესაძლებელი შესწავლა” (ბაიროს ბანმარტეპა).

შედარებით ახალი მაკონტროლებელი ფუნქციაა, რომელიც მხოლოდ მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ გამოჩნდა არენაზე. საერთაშორისო პროგრამების შემწეობით იგი მალევე მოედო მთელს მსოფლიოს, როგორც განვითარების პროგრამების ზემოქმედებისა და ხარისხის განსაზღვრის ინსტრუმენტი. ბოლო დროს შედეგებზე ორიენტირებულ მართვაზე მოთხოვნების ზრდასთან ერთად მნიშვნელოვნად გაიზარდა შეფასებაზე მოთხოვნა.

შეფასება განიხილავს მოსალოდნელ და მიღებულ შედეგებს, შედეგების ჯაჭვს, პროცესებს და მიზეზ-შედეგობრივ კავშირებს, იმისათვის რომ გავიგოთ რა იყო მიღწეული და რა არა. შეფასების ამოცანაა – განსაზღვროს რამდენად შეესაბამება ორგანიზაციის მოდერნიზაცია სიტუაციას, რამდენად რეზულტატური, ეფექტური და მდგრადია ეს მოდერნიზაცია. შეფასების დასკვნები და რეკომენდაციები ეფუძნება სარწმუნო და საიმედო ფაქტობრივ მონაცემებს. ეს საშუალებას გვაძლევს ოპერატიულად გამოვიყენოთ დასკვნები და რეკომენდაციები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. შეფასების შეკვეთა და ჩატარება შეუძლიათ ყველა დონის მმართველებს, დამოუკიდებელი შეფასების ქვედანაყოფებს და საოპერაციო ქვედანაყოფებს.

შეკვეთილ შეფასებას უწოდებენ დამოუკიდებელ შედეგობრივ ან სუმატიურ შეფასებას და მისი რეზულტატები საზოგადოების ნდობას იმსახურებენ. შეფასებას, რომელსაც ორგანიზაცია აწარმოებს საკუთარი სახსრებით უწოდებენ თვითშეფასებას, ავტოშეფასებას ან დეცენტრალიზებულ შეფასებას. შეფასების დამოუკიდებლობა გარანტიას იძლევა, რომ მისი შემსრულებელი თავისუფალია რაიმე ტიპის ზემოქმედებისგან და აქვს უნარი, დადოს ობიექტური და გამჭვირვალე რეზულტატები.

იმისათვის, რომ შეფასება იყოს დამოუკიდებელი, უნდა იყოს დაცული შეფასების მეთოდის არჩევის პრინციპი, ურთიერთობის ჩამოყალიბების პრინციპი შემფასებელსა და მენეჯერებს შორის, ანგარიშების წარდგენის, ინფორმაციის გავრცელების და შეფასების შედეგად მიღებული რეკომენდაციების შესრულების პრინციპი. შეფასების ძლიერ მხარედ შეიძლება ჩაითვალოს ის, რომ მას ძალუძს გამოავლინოს მიზეზ-შედეგობრივი კავშირები, რატომ მუშაობს ან არ მუშაობს რაიმე, ითვალისწინებს სამყაროში არსებულ რეალურ სირთულეებს უფლებას იძლევა მოქნილად მიუდგე შეფასების განხორციელებასა და დიზაინს. შეფასება იყენებს მრავლობით მიდგომებს: ის შეიძლება ჩატარებული იყოს ექსპერიმენტებისა და კვაზიექსპერიმენტების სახით, მისი ჩატარებისთვის შესაძლებელია მოწვეული იყოს დაინტერესებული მხარეები, შეიძლება მოხდეს კონკურენტუნარიანი პიპოტეზების ტესტირება, შესაძლებელია ჩაატარო შეფასება გამომდინარე რაიმე სახის თეორიული დაშვებების საფუძველზე.

შესაძლებელია გამოვეყოთ შეფასების შემდეგი ტიპები: არსებული სტუდიისადმი პროგრამის ადეკვატურობის შეფასება; პროგრამის ზემოქმედების შეფასება; საოპერაციო რეზულტატურობის შეფასება.

მბავსება, განხვავება და აუდიტისა და შეფასების ურთიერთშეხვედრის საფუძველი

აუდიტი და შეფასება მოწოდებულია განხილოს მენეჯერების საქმიანობა მაქსიმალურად სასარგებლო.

აუდიტი თვალყურს ადევნებს როგორ მუშაობენ მენეჯერები, და განსაზღვრავს, შეესაბამება თუ არა მმართველობისა და კონტროლის სისტემები რისკების არსებულ დონეებსა და ტიპებს, და მიღებულ ნორმებსა და წესებს. შეფასება განსაზღვრავს საოპერაციო საქმიანობები ადეკვატურია რეალური სიტუაციისა და რეზულტატურია თუ არა, არის თუ არა მიღებული შედეგები სასურველი და რამდენად პასუხობენ ისინი დაინტერესებული მხარეების მოთხოვნებს. შეფასება ხელს უწყობს პროგრამების სრულყოფას, გამჭვირვალობის, რეზულტატურობის და დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის ხარისხის ამაღლების გზით.

აუდიტი და შეფასება ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელად და სხვადასხვა დროს განვითარდნენ და მათი წინამორბედები სხვადასხვა დისციპლინებს წარმოადგენდნენ.

აუდიტი საწყის იღებს ბუღალტრული აღრიცხვისა და ფინანსური მართვიდან, ის ტრადიციულად დამოუკიდებელია პროგრამული მართვისგან. აუდიტის დიდ მიღწევად ითვლება ის, რომ იგი სრულდება ფართოდ მიღებული სტანდარტების შესაბამისად. აუდიტი შესაძლოა იყოს სხვადასხვა – კომპლექსური აუდიტიდან დაწყებული გარკვეული ნორმატივების შესაბამისობის



აუდიტამდე. მაგრამ ნებისმერ შემთხვევაში აუდიტი იწყება ორგანიზაციის მუშაობისა და მართვის განხილვით, ამის შემდეგ კი ხდება საქმიანობის კონკრეტული ტიპებისა და ორგანიზაციის პროდუქციის განხილვა.

შეფასება შედარებით მოგვიანებით ჩამოყალიბდა, როდესაც გაჩნდა მოთხოვნილება რეალიზებული პოლიტიკების, სტრატეგიების, პროგრამების, პროექტებისა და განყენებული აქტოვებების რეალური შედეგების გააზრებისა. შეფასებაში ფართოდ გამოიყენება სოციალურ მეცნიერებათა მეთოდოლოგია, რომელიც საშუალება იძლევა მივიღოთ ემპირიული მონაცემები ორგანიზაციის მოღვაწეობის გავლენისა და შედეგების შესახებ, მხოლოდ ამის შემდეგ ისმის კითხვა, როგორ იქნა მიღებული ეს შედეგები. შეფასების სპეციალისტებმა შეიმუშავეს საკუთარი სტანდარტები ორგანიზაციის საქმიანობის შეფასებისთვის. მაგრამ შეფასება აგრძელებს ტრადიციულ კავშირებს მათთან, ვინც მართავს პროგრამებს და აფსებს ობიექტურობასა და დამოუკიდებლობას.

მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ინსტიტუციონალიზაცია

ინსო სააკაშვილი, “საქართველოს შეფასების ასოციაციის” პრეზიდენტი

შედეგზე ორიენტირებული მონიტორინგის და შეფასების სისტემა არის მართვის მძლავრი

ინსტრუმენტი, რომლითაც მთავრობებს და ორგანიზაციებს შეუძლიათ დაანახონ საზოგადოებას თავიანთი ანგარიშვალდებულების, გამჭვირვალების და შედეგიანობის ხარისხი. ამ სისტემის მეშვეობით შესაძლებელია პოლიტიკური და ფინანსური მხარდაჭერის მოპოვება საერთო მიზნების, პროგრამებისა და პროექტების განსახორციელებლად. შედეგზე ორიენტირებული მონიტორინგის და შეფასების სისტემის ხარისხიანი გამოყენებით მთავრობები თუ ორგანიზაციები ქმნიან ცოდნისა და ინფორმაციის სოლიდურ ბაზას.

მნიშვნელოვანია, რომ შედეგზე ორიენტირებულ მონიტორინგის და შეფასების სისტემას შეუძლია მნიშვნელოვანი პოლიტიკური და კულტურული ცვლილებები შეტანა მთავრობებისა და ორგანიზაციების სხვადასხვა ტიპის საქმიანობებში: გააუმჯობესოს საქმის წარმოება და ხარისხი, ხელი შეუწყოს ანგარიშვალდებულების და გამჭვირვალების დონის ამაღლებას, განავითაროს ცოდნისა და სწავლების შესაძლებლობები.

შედეგზე ორიენტირებული მონიტორინგის და შეფასების სისტემის სიცოცხლისუნარიანობის და მდგრადობის უზრუნველსაყოფად საჭიროა მუდმივი ყურადღება, რესურსები და პოლიტიკური დაინტერესება.

ორგანიზაციის კულტურულ ცვლილებას, რომელიც აუცილებელია შედეგზე ორიენტირებისთვის, ჭირდება დრო, დაინტერესება და პოლიტიკური ნება. ამ სამიდან ერთის გარეშე, ორგანიზაციის ტრანსფორმაციის ნებისმიერი მცდელობაც კი უშედეგოა.

შედეგზე ორიენტირებული მონიტორინგის და შეფასების სისტემის შექმნას და განვითარებასაც დრო ჭირდება, მაგრამ არანაკლებ მნიშვნელოვანია მცდელობა. არ არსებობს იდეალური სისტემა, მაგრამ არსებობს არჩევანი. ორგანიზაციას უნდა უღირდეს მცდელობა, რადგან შედეგი ერთობ ეფექტური იქნება.

საერთაშორისო გამოცდილება გეკარნახობს, რომ მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ინსტიტუციონალიზებისკენ მიმავალ გზაზე ქვეყანას ათი ძირითადი ნაბიჯის გადადგმა სჭირდება.

პირველი ნაბიჯი მზაობის შეფასებაა. ეს ხშირად გამოტოვებული თუ უგულვებელყოფილი ნაბიჯი, დიაგნოსტიკური

საშუალებაა, რომლითაც განისაზღვრება მთავრობის რეალური მზაობა მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის შექმნის, განვითარებისა და ხელშეწყობის საქმისთვის.

მეორე ნაბიჯია მონიტორინგისა და შეფასებისათვის შედეგების შერჩევა. ყველა მთავრობამ უნდა განსაზღვროს მიზნები და ამ მიზნების შესაბამისი შედეგები, მიუხედავად იმისა, აქვს თუ არა მას მონიტორინგის და შეფასების ჩატარების შესაძლებლობა და უნარი.

მესამე ნაბიჯი წარმატებული საქმიანობის მთავარი ინდიკატორების შემუშავებაა. იგი შეიძლება განისაზღვროს მხოლოდ საერთო მიზნებზე შეთანხმებისა და მათი დასახვის შემდეგ.

მეოთხე ნაბიჯი სამუშაოს შესრულების საწყისი მაჩვენებლებია და იგი შედეგებისა და ინდიკატორებიდან გამომდინარეობს. სამუშაოს შესრულების საწყისი მაჩვენებელი, ძირითადად, ხარისხობრივი ან რაოდენობრივი ინფორმაციაა, რომელიც მონაცემებს მონიტორინგის წინ, დასაწყისში ან თვით მონიტორინგის პროცესში იძლევა.

შედეგების სამიზნეების შერჩევა **მესუთე ნაბიჯია**. სამიზნეები გრძელვადიანი შედეგების მიღწევის გზაზე არსებული შუალედური ეტაპებია. სამიზნეების განსაზღვრა მთავრობის შედეგიანი საქმიანობის სისტემის ჩამოყალიბების ბოლო ნაბიჯია. თვის მხრივ, შედეგიანი საქმიანობის სისტემა უნდა გახდეს დაგეგმარების საფუძველი, მისი ისეთი დეტალების გათვალისწინებით, როგორცაა ბიუჯეტის შემუშავება და აღსრულება, რესურსების განაწილება, შტატის შერჩევა და მართვა და ა.შ.

მეექვსე ნაბიჯი მოიცავს მონიტორინგს უკეთესი რეზულტატებისათვის. ის შედეგება პროექტების, პროგრამებისა თუ პოლიტიკის განხორციელების მონიტორინგისაგან და, ამავე



დროს, შედეგების მონიტორინგისაგან.

მონიტორინგის თითოეულ სისტემას ჭირდება მფლობელობა, მართვა და მომსახურება. მონიტორინგს რეზულტატებისათვის ასევე ჭირდება საქმიანობის ამსახველი მონაცემების შეგროვება და ანალიზი. მონიტორინგის სისტემის სტრუქტურის შექმნა გულისხმობს ცალკეული ინდიკატორის, სამუშაოს შესრულების საწყისი მაჩვენებლის, სამიზნის, მონაცემთა შეგროვების სტრატეგიის, მონაცემთა ანალიზის, ანგარიშგების გეგმის და პოტენციური მომხმარებლების სიის შექმნას თითოეული მოსალოდნელი შედეგისათვის.

მეშვიდე ნაბიჯი გულისხმობს შეფასების გზით მოპოვებული ინფორმაციის გამოყენებას რეზულტატზე ორიენტირებული მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ხელშესაწყობად. მონიტორინგიც და შეფასებაც ამ სისტემის განუყოფელი ნაწილია და, შესაბამისად – საჭირო.

მერვე და ალბათ ყველაზე გადამწყვეტი ნაბიჯი შეფასებების შედეგების ანგარიშგებაა. საქმიანობის მონაცემები და კვლევის შედეგები უნდა გამოიყენებოდეს პოლიტიკის, პროგრამების და პროექტების გასაუმჯობესებლად. შედეგების შესახებ ანგარიშის მომზადებისას მნიშვნელოვანია ასევე იმის გათვალისწინებაც, თუ ვისთვისაა გათვალისწინებული ამ ანგარიშების წარდგენა, ანუ ვინაა ანგარიშის სამიზნე მომხმარებელი.

მეცხრე ნაბიჯი მონიტორინგის და შეფასების შედეგების გამოყენებაა. იგი უკეთესი გადაწყვეტილებების მიღებისათვის მოპოვებული ინფორმაციების გამოყენებას გულისხმობს.

დაბოლოს, **მეათე ნაბიჯი** მონიტორინგის და შეფასების სისტემის შენარჩუნებას და განვითარებას უკავშირდება. აღნიშნულ ნაბიჯი ითვალისწინებს შემდეგ ექვს კომპონენტს: მოთხოვნილება, ზუსტად განაწილებული როლები და პასუხისმგებლობები, მოტივი, სანდო და სარწმუნო ინფორმაცია, ანგარიშგაღებულება, უნარები და კომპეტენციები.

თემის გავრძელება იხილეთ ბიულეტენის ზამთრის გამოშვებაში

საჯარო სექტორში მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ინსტიტუციონალიზაციის სამართლებრივი ასპექტები

დასასრული (დასაწყისი იხილეთ ბიულეტენის ზაფხულის გამოშვებაში)

მანო თაბაძე, “საქართველოს შეფასების ასოციაციის” პროგრამების დირექტორი

როგორც სტატიის პირველ ნაწილში აღინიშნა, დასავლეთისა და ლათინური ამერიკის რიგ ქვეყნებში მონიტორინგისა და შეფასების სისტემები სანამ დასრულებულ სახეს მიიღებდა, ათწლეულობის განმავლობაში ყალიბდებოდა. ამასთან, ეს სისტემები ცოცხალი ორგანიზმებია და ისინი მუდმივად იცვლება სისტემისა და ზოგადად, სახელმწიფოს წინაშე არსებული გამოწვევების შესაბამისად. საქართველოში მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ინსტიტუციონალიზების რამდენიმე ალტერნატიული შესაძლებლობა არსებობს. თუმცა, აქ მხოლოდ ორ მათგანს გამოვიყოფთ.

პირველი ალტერნატივა მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ინსტიტუციონალიზების პირველი ალტერნატივა საქართველოში განსახორციელებლად შედარებით იოლია, უკავშირდება ქვეყანაში არსებულ სამართლებრივ ჩარჩოს და გულისხმობს სისტემის აგებას იმ მექანიზმების გამოყენებით, რაც უკვე მოქმედებს ქვეყანაში, “საქართველოს კონტროლის პალატისა” და “სახელმწიფო შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების შესახებ” კანონების მოთხოვნათა გათვალისწინებით, თუმცა, ისიც ცხადია, რომ ამ შემთხვევაშიც, სისტემის ამოქმედება აუცილებლად მოითხოვს კანონმდებლობაში შესაბამისი ცვლილებებისა და დამატებების შეტანას.

კერძოდ, საუბარია იმაზე, რომ გაიზარდოს შიდა აუდიტის ერთეულების უფლებამოსილება და გავრცელდეს ისეთ საკითხებზე, როგორცაა დაგეგმვა, ბიუჯეტირება და მიმდინარე საქმიანობებისა და შედეგების მონიტორინგი და შეფასება. უკვე დიდი ხანია დასავლეთის ქვეყნებში თეორეტიკოსები კამათობენ იმაზე, თუ რამდენად შეიძლება აუდიტისა და შეფასების ფუნქციების გაერთიანება ერთი სტრუქტურული ერთეულის ფარგლებში. შესაბამისად, ამაზე ერთიანი აზრი არ არსებობს და სხვადასხვა ქვეყნებშიც ეს საკითხი სხვადასხვაგვარად არის გადაწყვეტილი. რიგ ქვეყნებში აუდიტისა და



შეფასების ფუნქციები გაერთიანებულია ერთი სტრუქტურული ერთეულის/ დაწესებულების ფარგლებში, ხოლო უმეტეს ქვეყნებში, ეს ფუნქციები გამიჯნული და გადანაწილებულია სხვადასხვა სტრუქტურულ ერთეულებს შორის.

ვინაიდან საქართველოს საჯარო დაწესებულებებში უკვე ამოქმედდა შიდა აუდიტის სისტემა და 2012 წლისთვის ასევე იგეგმება ეფექტიანობის აუდიტის

განხორციელება შიდა აუდიტის სუბიექტების მიერ, ამ გარემოებამ შესაძლოა გარკვეულწილად გააიოლოს მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ინსტიტუციონალიზაცია საჯარო დაწესებულებებში. კერძოდ, დაგეგმვის მხრივ უნდა გაფართოვდეს შიდა აუდიტის სუბიექტის ფუნქციები და რისკების იდენტიფიცირებისა და რისკების მართვის გეგმის გარდა ამ სტრუქტურული ერთეულების ფუნქციები ასევე უნდა მოიცავდეს ისეთ საკითხებს, როგორცაა:

- დაწესებულების სამოქმედო პრიორიტეტების განსაზღვრა და საშუალოვადიანი სტრატეგიული გეგმის შედგენა;
 - საშუალოვადიან პრესპექტივაში მისაღწევი ინსტიტუციური ამოცანებისა და მოსალოდნელი შედეგების განსაზღვრა;
 - გარეშე რისკ-ფაქტორების განსაზღვრა, რამაც შესაძლოა დააბრკოლოს ინსტიტუციური ამოცანების მიღწევა;
 - დაწესებულების დეტალური საქმიანობის გეგმის შედგენა;
- დაწესებულების საქმიანობის მონიტორინგისა და შეფასების გეგმის შედგენა და ინდიკატორების განსაზღვრა.

საქმიანობათა დაგეგმვის გარდა, შიდა აუდიტის ერთეულმა შესაძლოა ასევე მიიღოს მონაწილეობა საშუალოვადიანი პრიორიტეტების გაანგარიშებასა და შესაბამისი საბიუჯეტო მონახაზის შედგენაში, რომელიც კიდევ უფრო დაზუსტდება და დაკონკრეტდება დაწესებულების საფინანსო-საბიუჯეტო სამსახურის მიერ.

რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, ამ სქემით შიდა

აუდიტის სამსახური არ შემოიფარგლება მხოლოდ ცალკეული საქმიანობებისა და პროგრამების ფინანსური და ეფექტიანობის აუდიტით, არამედ უზრუნველყოფს ზოგადად მუდმივ მონიტორინგს დაწესებულების მიერ დასახული საშუალოვადიანი ამოცანებისა და მოსალოდნელი შედეგების მიღწევაზე.

სავარაუდოდ ამ მოდელით სისტემის ინსტიტუციონალიზება ასევე არ მოითხოვს დამატებით დიდი რაოდენობით ფინანსური რესურსების მოზიდვას და შესაძლოა პირველ ეტაპზე საკმარისი იყოს შიდა აუდიტის სამსახურებში დასაქმებული თანამშრომლების გადამზადება და მათთვის შესაბამისი მეთოდოლოგიისა და შეფასების ინსტრუმენტების მიწოდება. ამასთან, ამ მხრივ გარკვეული გამოცდილების დაგროვებასთან ერთად, ვფიქრობთ, მომავალში აუცილებელი იქნება სტრუქტურული და ორგანიზაციული მოწყობის კიდევ უფრო დახვეწა.

საჯარო სექტორში მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის ერთ-ერთი უმთავრესი სარგებელი იმაში მდგომარეობს, რომ სისტემატიზდება სხვადასხვა დაწესებულებებსა და ინსტანციებში შეფასების შედეგად წარმოებული ინფორმაცია, მთავრობის დონეზე ერთ ადგილას იყრის თავს და შესაძლებლობას აძლევს მთავრობას ეფექტიანად გამოიყენონ ეს მონაცემები სხვადასხვა დარგებში გადაწყვეტილებების მიღებისას.

მეორე ალტერნატივა

საჯარო სექტორში მონიტორინგისა და შეფასების სისტემის შექმნის მეორე, ალტერნატიული შესაძლებლობაა საქართველოს მთავრობის ხელმძღვანელთან (პრემიერ მინისტრთან) შეფასების ცენტრის შექმნა, რომელსაც მაკორდინირებელი ფუნქცია ექნება.

ამ სქემის მიხედვით ყველა დარგობრივ სამინისტროსა და სახელმწიფო დეპარტამენტში უნდა შეიქმნას შეფასების სამსახური, რომელიც ანგარიშვალდებული იქნება უშუალოდ მინისტრის ან დეპარტამენტის თავმჯდომარის წინაშე. ამასთან თითოეულ სამინისტროში წარმოებული ინფორმაცია თავს მოიყრის პრემიერ-მინისტრთან არსებულ შეფასების ცენტრში, რომელიც უზრუნველყოფს კიდევ ინფორმაციის ეფექტიანად გამოყენებას სოციო-ეკონომიკური განვითარების საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღებისას.

შეფასების ცენტრი შეასრულებს შემდეგ ამოცანებს:

- დარგობრივი სამინისტროებისა და დეპარტამენტების მიერ შემუშავებული სტრატეგიული გეგმისა და ყოველწლიური სამოქმედო გეგმების განახლების კოორდინირება;
- სამინისტროებსა და დეპარტამენტებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული პროგრამების დაგეგმვის, განხორციელებისა და შეფასების კოორდინირება;
- შეფასების ელექტრონული მონაცემთა ბაზის შექმნა მთავრობის დონეზე და სამინისტროებსა და დეპარტამენტებში მონაცემთა ბაზების შექმნის კოორდინირება;
- შეფასების მეთოდებისა და ინსტრუქციების შემუშავება და გაუმჯობესება.

დარგობრივი სამინისტროების შეფასების სამსახურების ფუნქციებში უნდა შევიდეს შემდეგი ამოცანების შესრულება:

- დაწესებულების სამოქმედო პრიორიტეტების განსაზღვრა და საშუალოვადიანი სტრატეგიული გეგმის შედგენა;
- საშუალოვადიან პრესპექტივაში მისაღწევი ინსტიტუციური ამოცანებისა და მოსალოდნელი შედეგების განსაზღვრა;
- გარეშე რისკ-ფაქტორების განსაზღვრა, რამაც შესაძლოა დააბრკოლოს ინსტიტუციური ამოცანების მიღწევა;

- დაწესებულების დეტალური საქმიანობის გეგმის შედგენა;
- დაწესებულების საქმიანობის მონიტორინგისა და შეფასების გეგმის შედგენა და ინდიკატორების განსაზღვრა;
- დაწესებულების საქმიანობის შეფასება და მონიტორინგის გაწევა წინასწარ დადგენილი ინდიკატორების შესაბამისად; დადგენილი ფორმით ინფორმაციის მიწოდება შეფასების ცენტრისათვის.

ამდენად, პირველი ალტერნატივისაგან განსხვავებით, ეს სქემა ითვალისწინებს ფინანსური აუდიტისა და შეფასების სისტემების ერთმანეთისაგან გამიჯვნას და ცალკე, გარკვეული ავტონომიურობის ხარისხის მქონე სტრუქტურული ერთეულის ჩამოყალიბებას. ცხადია, ეს ალტერნატივა უფრო მეტ ფინანსურ სახსრებს მოითხოვს სახელმწიფოსაგან. ამასთან, ორივე ალტერნატივის შემთხვევაში სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია, რომ უზრუნველყონ დაწესებულების ფარგლებში წარმოებული ინფორმაციის სისტემატიზაცია და მისი შეკრება მაკოორდინირებელი ფუნქციის მქონე ცენტრში, რომელიც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს ინფორმაციის გამოყენებას თითოეულ დარგში მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებისას.