



# წიგანების აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



## სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

ეფექტიანობის აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი

გიორგი კაპანაძე

13 სექტემბერი 2021 წელი

N 36/36

ეგზ.: N 2

საჯარო სექტორში IT პროექტების მართვა

# საჩივრი

|                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ტერმინთა განმარტებები.....                                                                           | 4  |
| შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები .....                                                       | 5  |
| 1. შესავალი .....                                                                                    | 10 |
| 1.1 აუდიტის მოტივაცია.....                                                                           | 10 |
| 1.2 აუდიტის მიზანი.....                                                                              | 14 |
| 1.3 შეფასების კრიტერიუმები.....                                                                      | 14 |
| 1.4 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია .....                                                            | 15 |
| 2. ზოგადი ინფორმაცია.....                                                                            | 18 |
| 3. IT პროექტების დროულობისა და ბიუჯეტირების მიმართულებით არსებული<br>ნაკლოვანებები .....             | 21 |
| დასკვნა .....                                                                                        | 25 |
| 4. IT პროექტების კოორდინაციისა და მარეგულირებელი გარემოს<br>მიმართულებით არსებული ნაკლოვანებები..... | 27 |
| 4.1 მონიტორინგის და კოორდინაციის მექანიზმების ნაკლოვანებები .....                                    | 27 |
| 4.2 საკანონმდებლო ბაზის ნაკლოვანებები .....                                                          | 33 |
| 4.3 კონტროლის გარემოს ნაკლოვანებების გავლენა.....                                                    | 36 |
| დასკვნა .....                                                                                        | 37 |
| რეკომენდაციები .....                                                                                 | 38 |
| ბიბლიოგრაფია .....                                                                                   | 40 |

# შენიშნა განმარტებები

|                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| დიჯიტალიზაცია                                        | ბიზნესპროცესების გაუმჯობესების მიზნით ინფორმაციისა და სერვისების გაციფრულება.                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| ელექტრონული მმართველობა                              | საჯარო მმართველობის განხორციელება ინფორმაციული და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენებით.                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| ელექტრონული მმართველობის განვითარების ინდექსი (EDGI) | გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია ორ წელიწადში ერთხელ ატარებს ელექტრონული მმართველობის განვითარების შესახებ კვლევას გაეროს წევრ ქვეყნებში. აღნიშნული კვლევის შედეგად განისაზღვრება ელექტრონული მმართველობის განვითარების ინდექსი, რომელიც მოიცავს სამ ძირითად კომპონენტს: ელექტრონული სერვისი, სატელეკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურის განვითარება და ადამიანური კაპიტალი. |
| ელექტრონული სერვისი                                  | ინფორმაციული და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენება მომსახურებისა და ინფორმაციის მიწოდებისას.                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| ინფორმაციული სისტემა                                 | ინფორმაციული ტექნოლოგიებისა (IT) და ამ ტექნოლოგიების გამოყენებით განხორციელებული ქმედებების ნებისმიერი კომბინაცია, რომელიც ხელს უწყობს მართვას ან/და გადანაცვტილების მიღებას                                                                                                                                                                                        |
| მსოფლიო ბანკის კრიტერიუმი                            | წინამდებარე ანგარიშის მიზნებისათვის აღნიშნული ტერმინი გულისხმობს მსოფლიო ბანკის მიერ შემუშავებულ სახელმძღვანელო დოკუმენტს – e-Government Primer-ს, რომელიც მოიცავს ელექტრონული მმართველობის პროცესების დანერგვისა და გაუმჯობესების მიმართულებით რეკომენდაციებს.                                                                                                     |
| სამთავრობო კომისია                                   | ელექტრონული მმართველობის განვითარების ხელშეწყობი სამთავრობო კომისია.                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| პროგრამული უზრუნველყოფა                              | კონკრეტული მიზნის განხორციელებისათვის შემუშავებული ტექნოლოგიური გადაწყვეტების ერთობლიობა, რომელიც გამოიყენება მონაცემთა დამუშავების, ტრანზაქციის შესრულების, ჩანაწერების წარმოებისა და ანგარიშგებისათვის                                                                                                                                                            |
| სააგენტო                                             | წინამდებარე ანგარიშის მიზნებისათვის ტერმინი – სააგენტო – გამოიყენება სსიპ – მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს (მიმდინარე მდგომარეობით: სსიპ – ციფრული მმართველობის სააგენტო) სანაცვლოდ.                                                                                                                                                                                   |
| სსიპ – ციფრული მმართველობის სააგენტო                 | 2020 წელს სსიპ – მონაცემთა გაცვლის სააგენტოსა და სსიპ – „სმართლო ლოჯისტიკა“ რეორგანიზაციის საფუძველზე შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. აღნიშნული არის სსიპ – მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს უფლებამონაცვლე.                                                                                                                                                   |
| საწარმოო არქიტექტურა                                 | ელექტრონული სერვისის შექმნის პროცესში ურთიერთთავსებადობის, სტანდარტებისა და მაღალი ხარისხის მეთოდების გამოყენების უზრუნველსაყოფად საჭირო პროცესების ერთობლიობა. აღნიშნული მეთოდოლოგიური დოკუმენტია, რომელიც მოიცავს ელექტრონული სერვისების განვითარების მანძილზე საჭირო სტანდარტულ ეტაპებსა და პროცედურებს.                                                         |
| ელექტრონული სტრატეგია                                | „ციფრული საქართველო“ – ელექტრონული საქართველოს 2014-2018 წლების სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა.                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| ურთიერთთავსებადობის ჩარჩო დოკუმენტი                  | დოკუმენტი მოიცავს ორგანიზაციებს შორის ინფორმაციისა და ცოდნის გაზიარების სტანდარტებს. ტექნიკურ დონეზე აღნიშნული არის სხვადასხვა პროგრამული და აპარატურული უზრუნველყოფის შესაძლებლობა, დაამყარონ კავშირი ინფორმაციის გაცვლის მიზნით.                                                                                                                                  |
| IT პროექტი                                           | ინფორმაციული ტექნოლოგიების გამოყენებით შექმნილი პროექტი. წინამდებარე ანგარიშის მიზნებისათვის ტერმინი მოიცავს პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავების პროექტებს.                                                                                                                                                                                                        |
| RACI                                                 | პასუხისმგებლობების განაწილების მატრიცა-მოდელი. მატრიცის შემადგენელი კომპონენტებია: პასუხისმგებელი (Responsible), ანგარიშვალდებული (Accountable), მრჩეველი (Consulted), ინფორმირებული (Informed) პირი/უნაყება.                                                                                                                                                       |



# შემაჯავებელი მიმოხილვა და ჩაკომენდაციები

ტექნოლოგიების განვითარებასთან ერთად საჯარო სერვისების მიწოდების პროცესში სახელმწიფო აქტიურად იყენებს ინფორმაციულ სისტემებს. აღნიშნული მნიშვნელოვნად ამარტივებს მოქალაქეებისათვის საჯარო სერვისების მიწოდებასა და ადმინისტრაციული პროცესების მართვას. ელექტრონული სერვისების ეფექტიანი მართვა უზრუნველყოფს მოქალაქეებისათვის, ბიზნესისა და მთავრობისთვის ბიუროკრატიული ბარიერებისა და ხარჯების შემცირებას, რაც საბოლოო ჯამში გავლენას ახდენს ქვეყნის ეკონომიკურ და სოციალურ წინსვლაზე.

ქვეყნის განვითარების პარალელურად, წლების განმავლობაში საქართველოს მთავრობამ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა საჯარო სერვისების დიჯიტალიზაციის მიმართულებით. ელექტრონული სისტემები ინტეგრირდა საჯარო ფინანსების, ჯანდაცვის, სახელმწიფო შესყიდვების მართვისა და ქვეყნისათვის მნიშვნელოვან სხვა სფეროებში. საჯარო სერვისების ტრანსფორმაციისა და ელექტრონული მმართველობის დანერგვის პროცესების სისტემატიზაციისათვის 2014 წელს შეიქმნა ელექტრონული სტრატეგია. დოკუმენტით განისაზღვრა ქვეყნის პრიორიტეტები და შესაბამისი აქტივობები ელექტრონული სერვისების განვითარებისა და დანერგვის მიმართულებით.

ელექტრონული მმართველობის დანერგვა და შესაბამისი IT პროექტების განხორციელება პოზიტიურ ცვლილებებთან ერთად, დაკავშირებულია ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის პრინციპების დაცვის მხრივ არსებულ გამოწვევებთან და სპეციფიკურ თანდაყოლილ რისკებთან, როგორებიცაა, ინფორმაციული სისტემების უსაფრთხოება, სისტემების ტექნიკური ურთიერთთავსებადობა და სხვ.

მსოფლიო ბანკის კრიტერიუმის<sup>1</sup> თანახმად, აღნიშნული რისკებისა და გამოწვევების მართვა მთავრობისაგან, ასევე მასში შემავალი ცალკეული უწყებისგან, მოითხოვს პროცესების კოორდინაციას, ინსტიტუციური მოწყობისა და შესაბამისი მარეგულირებელი გარემოს გადახედვას - განახლებას.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეისწავლა საჯარო სექტორში IT პროექტების განხორციელების ორი ძირითადი პარამეტრის – დროულობისა და ხარჯების აღრიცხვის პრაქტიკა, ასევე აღნიშნული პროცესების სათანადოდ წარმართვისთვის აუცილებელი მექანიზმების არსებობა.

აუდიტი მოიცავს 2014-2019 წლებს და შეისწავლის საკუთარი ადამიანური რესურსით შექმნილი პროგრამული უზრუნველყოფის IT პროექტებს. აუდიტის ობიექტებია:

- მთავრობის ადმინისტრაცია;
- სსიპ – ციფრული მმართველობის სააგენტო;
- სსიპ – საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო;
- სსიპ – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო;
- სსიპ – საფინანსო-ანალიტიკური სამსახური;
- სსიპ – შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრი.

1 e-Government Primer, infoDev, მსოფლიო ბანკი, ოქტომბერი, 2009, გვ. 1, გვ. 37.



აუდიტის ძირითადი მიგნებებია:

- სახელმწიფო ორგანიზაციების მიდგომა პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავების პროცესისადმი არაერთგვაროვანია. კერძოდ, ცალკეულ პროექტზე გაწეული ხარჯებისა და შესაბამისი დროითი ჩარჩოს იდენტიფიცირება შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, თუ პროგრამული უზრუნველყოფა შექმნილია ერთი უწყების (მომსახურების მიმწოდებელი უწყების) მიერ სხვა საჯარო უწყებისათვის ხელშეკრულების საფუძველზე ან დონორი ორგანიზაციის დაფინანსებით. პროგრამული უზრუნველყოფის საკუთარი ადამიანური რესურსით შექმნის შემთხვევაში, არ განისაზღვრება ცალკეული პროექტისათვის შესაბამისი ხარჯი და დროითი ჩარჩო.<sup>2</sup>

შესწავლილი 5 უწყებიდან<sup>3</sup> მხოლოდ ერთ უწყებაშია განსაზღვრული გაწეული ხარჯების კალკულაციის მეთოდოლოგია, რომელიც გამოიყენება ხელშეკრულების საფუძველზე პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავების შემთხვევაში.

აღნიშნული ინფორმაციის არარსებობის პირობებში შეუძლებელია მონიტორინგის განხორციელება და პროექტისათვის საჭირო რესურსების შეფასება, როგორც პროექტის განმახორციელებლის, ასევე ცენტრალური მთავრობის ან/და შესაბამისი მაკოორდინირებელი უწყების დონეზე.

- ინდივიდუალური უწყებების დონეზე IT პროექტების მართვის სისუსტეები ნაწილობრივ განპირობებულია ცენტრალური მთავრობის მიერ აღნიშნული პროცესების კოორდინაციისა და შესაბამისი მარეგულირებელი გარემოს მიმართულებით არსებული ნაკლოვანებებით.

კოორდინაციის მიმართულებით მნიშვნელოვანია ელექტრონული სტრატეგიით გათვალისწინებული მაკოორდინირებელი უწყებების, სსიპ – მონაცემთა გაცვლის სააგენტოსა (შემდგომ – სააგენტო) და მთავრობის ადმინისტრაციის, ფუნქციები. უკეთესი პრაქტიკისაგან<sup>4</sup> განსხვავებით, IT პროექტების მართვისა და მონიტორინგის, ასევე ანგარიშვალდებულების ქმედითი მექანიზმები განსაზღვრული არ არის. კერძოდ, ელექტრონული სტრატეგიის ფარგლებში კოორდინაციის სტრატეგიულ და საოპერაციო დონეებზე იდენტიფიცირებული მაკოორდინირებელი უწყებებისათვის არ განსაზღვრულა დეტალური ფუნქციები, პასუხისმგებლობები და როლები (დაინტერესებულ მხარეებს შორის კომუნიკაციისა და IT პროექტებზე პერიოდული მონიტორინგის ჩათვლით).

ამასთანავე, სააგენტოს არსებული იურიდიული ფორმა, მისი სტრუქტურული დაქვემდებარება და მანდატი შესაძლოა არ იყოს შესაფერისი მაკოორდინირებელი ფუნქციის სათანადო ხარისხით განხორციელებისთვის. სააგენტო იუსტიციის სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირია და მისი უფლებამოსილება,

2 აღნიშნულ შემთხვევაში იდენტიფიცირებადია მხოლოდ პროგრამული უზრუნველყოფების შექმნაში ჩართული თანამშრომლების ჯამური ხელფასი. არ არის იდენტიფიცირებული თანამშრომლების ხელფასების ცალკეული პროექტის დონეზე, დახარჯული დროის შესაბამისი პროპორციულობით გადანაწილება და პროექტის შექმნაზე გაწეული ხარჯი.

3 რაოდენობაში არ შედის მთავრობის ადმინისტრაცია. იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ მთავრობის ადმინისტრაცია არ უზრუნველყოფს პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავებას და არ მოეთხოვება მსგავსი შინაარსის დოკუმენტაციის შემუშავება.

4 e-Government Primer, infoDev, მსოფლიო ბანკი, ოქტომბერი, 2009, გვ. 35.



კრიტერიუმისაგან<sup>5</sup> განსხვავებით, რიგ შემთხვევაში არ არის საკმარისი საჯარო სექტორის მასშტაბით მნიშვნელოვანი ელექტრონული მმართველობის პრაქტიკის დანერგვის სათანადოდ ხელშეწყობისთვის. კერძოდ, სააგენტოს შესახებ კანონსა და დებულებაში არ არის განსაზღვრული ელექტრონული მმართველობის მიმართულებით საჯარო სექტორის მონიტორინგის უფლებამოსილება.

- მონიტორინგისა და ანგარიშვალდებულების ქმედითი მექანიზმების არარსებობამ განაპირობა ელექტრონული სტრატეგიით გათვალისწინებული ზოგიერთი პროექტის არასათანადო შესრულება/შეუსრულებლობა. მაგალითად, უკეთესი პრაქტიკის მიხედვით, ელექტრონული მმართველობის ეფექტიანი განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანია ცალკეული IT პროექტის მართვის ერთიანი მოდელისა და მიდგომის შემუშავება. აღნიშნული მიმართულების აუცილებლობა ელექტრონული სტრატეგიისა და საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევიც აისახა სააგენტოსათვის საწარმოო არქიტექტურისა და ურთიერთთავსებადობის ჩარჩო დოკუმენტების შემუშავების ვალდებულების სახით. თუმცა, შესაბამისი აღსრულების მექანიზმების არარსებობის პირობებში IT პროექტების მართვის ერთიანი მიდგომისა და, მათ შორის, ურთიერთთავსებადობის უზრუნველსაყოფად ელექტრონული სტრატეგიით გათვალისწინებული ვალდებულებები არ შეუსრულებია სააგენტოს, ხოლო მთავრობის ადმინისტრაციას არ განუხორციელებია აღნიშნული ვალდებულების შესრულებაზე მონიტორინგი და შესაბამისი ხარვეზების იდენტიფიცირება.

გემოაღნიშნული გარემოების შედეგად, საჯარო სექტორში შემუშავდა რამდენიმე თვისობრივად მსგავსი პროექტი, რომლებზეც სხვადასხვა უწყების მიერ გამოიყო ადამიანური რესურსი და საბიუჯეტო სახსრები. შედეგად, საჯარო სექტორში დღესდღეობით გამოიყენება რამდენიმე ადამიანური რესურსებისა და დოკუმენტბრუნვის მართვის ელექტრონული სისტემა.<sup>6</sup>

ამასთანავე, აუდიტის ფარგლებში იდენტიფიცირდა სხვადასხვა უწყების მიერ შექმნილი პროგრამული უზრუნველყოფების ტექნიკურ თავსებადობასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები. კერძოდ, იმისათვის, რომ სხვადასხვა უწყების მიერ შემუშავებული დოკუმენტბრუნვის ელექტრონული სისტემის საშუალებით საჯარო სექტორს ერთმანეთში გაეცვალა მონაცემები, საჭირო გახდა ახალი პროგრამული უზრუნველყოფის შექმნა.

ცხრილში წარმოდგენილია ურთიერთთავსებადობისა და კოორდინაციის მექანიზმების გავლენა გემოაღნიშნულ ნაკლოვანებებზე.

5 e-Government Primer, infoDev, მსოფლიო ბანკი, ოქტომბერი, 2009, გვ. 25.

6 აუდიტის ფარგლებში შესწავლილია შემდეგი სისტემები: სსიპ - საფინანსო ანალიტიკური სამსახურის მიერ შემუშავებული - eDocumnet და eHRMS; სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო - დოკუმენტბრუნვის ელექტრონული სისტემა (დეს) და ადამიანური რესურსების მართვის ელექტრონული სისტემა (HRMS).



## ცხრილი №1. ურთიერთთავსებადობისა და კოორდინაციის მექანიზმების გავლენა

| მარეგულირებელი გარემო               | აღწერა                                                                                                                                                         | გავლენა                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ურთიერთთავსებადობის ჩარჩო დოკუმენტი | განმეორებით გამოყენებადობის პრინციპი გულისხმობს კონკრეტული საკითხის გადაჭრისას უკვე არსებული და აპრობირებული რესურსის და ტექნოლოგიური გადაწყვეტის გამოყენებას. | აღნიშნული პრინციპის გათვალისწინება უზრუნველყოფდა პროექტების ინიცირებისას საჭარო სექტორში მსგავსი სისტემების იდენტიფიცირებას და შესაბამის გამოყენებას.             |
|                                     | ტექნიკური ურთიერთთავსებადობის სტანდარტები.                                                                                                                     | სხვადასხვა უწყება გამოიყენებდა ერთიან მიდგომას და თავსებად ტექნიკურ პარამეტრებს, რაც უზრუნველყოფდა დამატებითი რესურსის საჭიროების გარეშე სისტემების დაკავშირებას. |
| მაკოორდინირებელი უწყება             | ქვეყნისათვის სტრატეგიულად და მატერიალურად მნიშვნელოვანი პროექტების მონიტორინგი.                                                                                | არსებობის შემთხვევაში, მნიშვნელოვანი პროექტების მონიტორინგისა და სკრინინგის ფარგლებში, შესაძლებელი იქნებოდა დუბლირებული პროექტების იდენტიფიცირება.                |

ცხრილში წარმოდგენილი საკითხების გათვალისწინებით, ურთიერთთავსებადობის ჩარჩო დოკუმენტისა და კოორდინაციის შესაბამისი პროცესების არსებობა უზრუნველყოფდა ზემოაღნიშნული რისკების მინიმუმამდე შემცირებას.

აუდიტის მიმდინარეობისას სსიპ – ციფრული მმართველობის სააგენტოს მიერ, საქართველოში გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) მხარდაჭერით, მიმდინარეობდა რიგით მეორე ელექტრონული მმართველობის სტრატეგიისა და შესაბამისი სამოქმედო გეგმის შემუშავება. შესაბამისად, განახლებული სტრატეგიის ეფექტიანად განხორციელებისა და IT პროექტების უკეთესად მართვის მიზნით, მიზანშეწონილია დაინტერესებული მხარეების მიერ გათვალისწინებულ იქნეს წინამდებარე ანგარიშში იდენტიფიცირებული გამოწვევები და აღნიშნულ სფეროში დაგროვებული გამოცდილება.

ზემოაღნიშნულ ნაკლოვანებებთან დაკავშირებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გასცა შემდეგი რეკომენდაციები:

**მთავრობის ადმინისტრაციამ, როგორც ელექტრონული მმართველობის პროცესების კოორდინაციაზე პასუხისმგებელმა უწყებამ:**

- ქვეყნისათვის სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი ან/და მატერიალური IT პროექტების ეფექტიანი და დროული მართვისათვის უზრუნველყოს ანგარიშვალდებულების ქმედითი მექანიზმების შექმნა. აღნიშნული უნდა მოიცავდეს:
  - პროექტის განხორციელება/კოორდინაცია/მონიტორინგში ჩართული მხარეების დეტალურ როლებს, პასუხისმგებლობებს, მათ შორის, კომუნიკაციის ფორმასა და პერიოდულობას.



## მთავრობის ადმინისტრაციამ და სსიპ – ციფრული მმართველობის სააგენტომ უზრუნველყონ:

- ქვეყნისათვის სტრატეგიულად და მატერიალურად მნიშვნელოვანი პროექტების საოპერაციო/ტექნიკურ დონეზე მონიტორინგის შეუფერხებლად განხორციელებისათვის საჭირო მანდატისა და უფლებამოსილების საკითხების იდენტიფიცირება სსიპ – ციფრული მმართველობის სააგენტოსათვის და შესაბამისი საკანონმდებლო საფუძვლის შექმნა.

## სსიპ – ციფრული მმართველობის სააგენტომ, როგორც ციფრული მმართველობის მიმართულებით შესაბამისი სტანდარტების შემუშავებაზე უფლებამოსილმა უწყებამ, მთავრობის ადმინისტრაციასთან კოორდინაციით:

- განსაზღვროს IT პროექტების მართვის ერთიანი მოდელი და სახელმძღვანელო დოკუმენტები, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს ქვეყნისათვის სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი ან/და მატერიალური პროექტებისათვის დროითი ჩარჩოსა და ბიუჯეტის იდენტიფიცირება და პროექტების ურთიერთთავსებადობის ხელშეწყობა. აღნიშნული, სულ მცირე, უნდა მოიცავდეს:
  - IT პროექტების მენეჯერებისათვის სახელმძღვანელო მითითებებს, პროექტად იდენტიფიცირების კრიტერიუმებს/სტანდარტებსა და პროექტისათვის სავალდებულო პარამეტრების განსაზღვრას - ბიუჯეტსა და დროით ჩარჩოს;
  - ელექტრონული მონაცემებისა და ელექტრონული სერვისების ურთიერთთავსებადობის ჩარჩოს;

ამასთანავე, ხელი შეუწყოს აღნიშნული მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელოების გამოყენების წახალისების მიზნით საჯარო სექტორში ცნობიერების ამაღლებას.

- შეიმუშაოს ქვეყნისათვის სტრატეგიულად და მატერიალურად მნიშვნელოვანი IT პროექტების შეფასების ემედიოთი სისტემა, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს თვისობრივად მსგავსი პროექტების დროული იდენტიფიცირება და ეფექტიანი მართვა. აღნიშნული უნდა მოიცავდეს:
  - სხვადასხვა უწყების მიერ ინიცირებული IT პროექტების განხილვასა და შერჩევას;
  - შერჩეული პროექტების IT პროექტების მართვის ერთიან მოდელთან შესაბამისობის დადგენას;
  - შესაბამისი დროითი და ფინანსური პარამეტრების მონიტორინგს.



# 1. შესავალი

## 1.1. აუდიტის მოტივაცია

მსოფლიოში მიმდინარე ტექნოლოგიურმა პროგრესმა ქვეყნებს მნიშვნელოვანი სოციალური და ეკონომიკური წინსვლის საშუალება მისცა და განაპირობა საჯარო მმართველობის პროცესების პოზიტიური ცვლილებები. აღნიშნულის შედეგად, ქვეყნებმა დაიწყეს ელექტრონული მმართველობის განვითარება, რაც გულისხმობს ინფორმაციული ტექნოლოგიების გამოყენებით სახელმწიფო სერვისების მიწოდებას, ინფორმაციის გაცვლას საჯარო სექტორს, მოქალაქეებსა და კერძო სექტორს შორის.

საქართველოში აქტიურად მიმდინარეობს ინფორმაციული ტექნოლოგიების გამოყენება და ელექტრონული მმართველობის პროცესების დანერგვა საჯარო სექტორში. სახელმწიფო უწყებებში ბიზნესპროცესებმა ფურცლიდან ელექტრონულ სისტემებში გადაინაცვლა და მნიშვნელოვნად დამოკიდებული გახდა ინფორმაციულ ტექნოლოგიებზე. ელექტრონული სისტემების გამოყენებამ ხელი შეუწყო საოპერაციო ხარჯებისა და ადამიანური ფაქტორით გამოწვეული შეცდომების შემცირებასა და საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიან, პროდუქტიულ და ეკონომიურ გამოყენებას. ქვეყნისათვის პრიორიტეტული მიმართულებებით ელექტრონული სისტემების<sup>7</sup> დანერგვამ უზრუნველყო:

- სამთავრობო სტრუქტურებს შორის ინფორმაციის გაცვლის პროცესების გამარტივება;
- მოქალაქეთათვის სერვისების მიწოდების გამარტივება;
- ბიზნესისათვის მოქნილი და გამჭვირვალე გარემოს შექმნა.

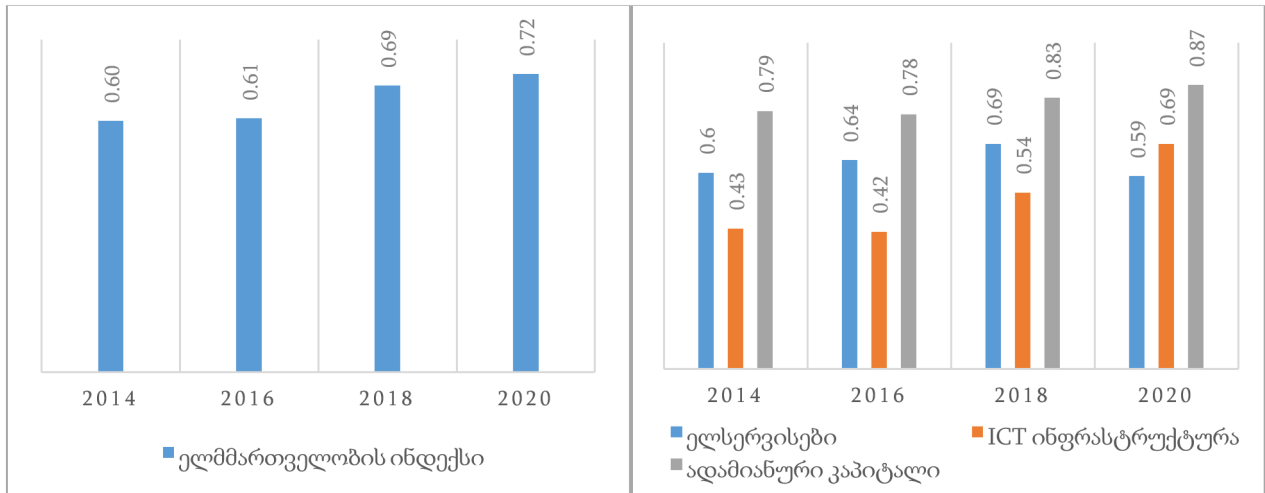
ელექტრონული მმართველობის სფეროში საქართველოს პროგრესს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ელექტრონული მმართველობის კვლევაში<sup>8</sup> მზარდი მაჩვენებელი და მაღალი განვითარების ინდექსი ადასტურებს. დიაგრამა №1-ზე წარმოდგენილია ელექტრონული მმართველობის ინდექსის (მისი კომპონენტების მიხედვით) მაჩვენებლები 2014 წლიდან 2020 წლის ჩათვლით.

7 როგორიცაა, სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა, დოკუმენტბრუნვის ელექტრონული სისტემები, მოქალაქის პორტალი - my.gov.ge და სხვ.

8 კვლევის მიზანია, გაეროს წევრი ქვეყნების პრაქტიკის მაგალითზე შეაფასოს ელექტრონული მმართველობის მიმართულებით არსებული გამოწვევები და გლობალური ტენდენციები. აღნიშნული ეფუძნება 3 ძირითადი მიმართულების შეფასებას: ელექტრონული სერვისები - ეროვნული პორტალების, ელსერვისებისა და ელჩართულობის პლატფორმების არსებობა; სატელეკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურის განვითარება - ინტერნეტმომხმარებელთა რაოდენობა, მობილური ტელეფონის მომხმარებელთა რაოდენობა, უსადენო ფართობოლოვანი ინტერნეტის მომხმარებელთა რაოდენობა; ადამიანური კაპიტალი - მოსახლეობის მიერ ახალი ტექნოლოგიების ეფექტიანად გამოყენება.

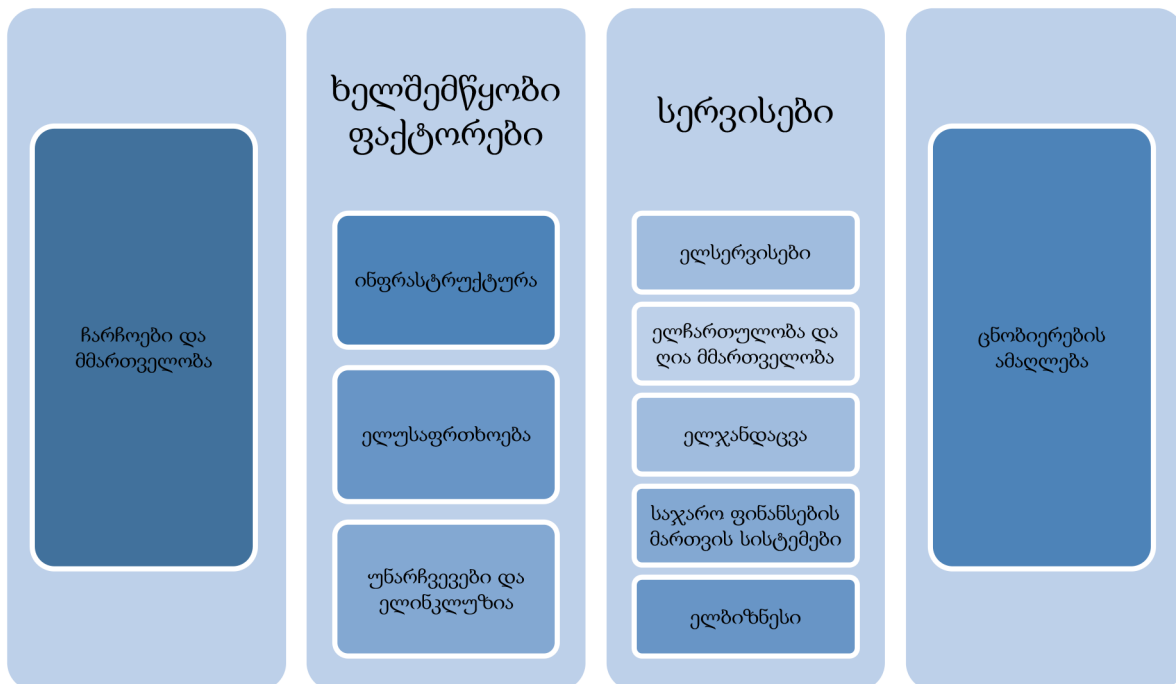


**დიაგრამა №1. საქართველოს მაჩვენებლები გაეროს ელმმართველობის ინდექსში და მის შემადგენელ კომპონენტებში**



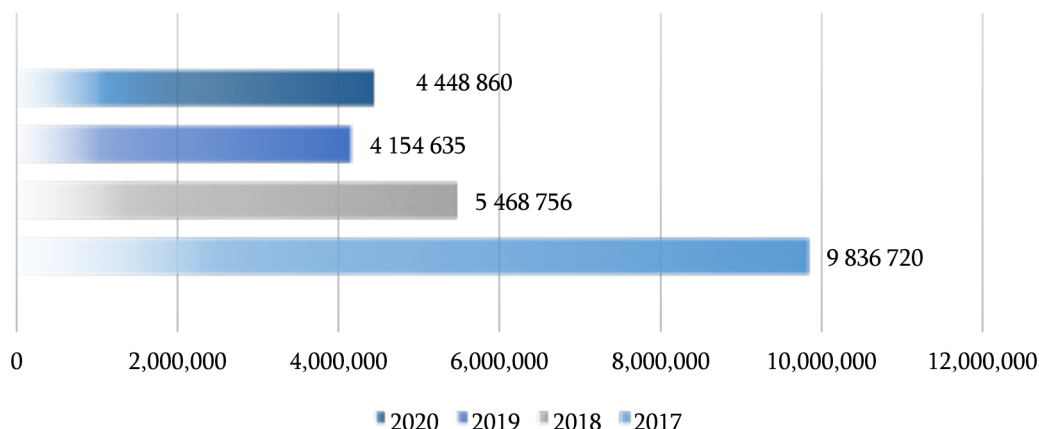
ქვეყანაში მიმდინარე საჯარო სერვისების დიჯიტალიზაციისა და ელექტრონული მმართველობის დანერგვის პროცესების სისტემატიზაციისათვის 2014 წელს შეიქმნა ციფრული საქართველოს სტრატეგია. ელექტრონულ სტრატეგიაში განისაზღვრა ქვეყნის დიჯიტალიზაციისათვის მნიშვნელოვანი IT პროექტები და მათი მართვისათვის საჭირო ღონისძიებები, რომლებიც დიაგრამაზე წარმოდგენილ შემდეგ ძირითად მიმართულებებში გაერთიანდა:

**დიაგრამა №2. ელექტრონული მმართველობის სტრატეგიის პრიორიტეტული მიმართულებები**



ელექტრონული სტრატეგიით გათვალისწინებული სერვისების მიწოდებისათვის სანყის და მნიშვნელოვან აქტივობას შესაბამისი პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავება განაპირობებს. აღნიშნული მიმართულებით, საქართველოში წლების განმავლობაში მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსი გამოიყო.<sup>9</sup>

### დიაგრამა №3. 2017-2020 წლებში პროგრამული უზრუნველყოფის შესყიდვის მიმართულებით გამოყოფილი ფინანსური რესურსი



ელექტრონული სისტემების დანერგვა დაკავშირებულია რისკებთან, რომლებმაც საჯარო სექტორში დამატებითი კონტროლის მექანიზმების არსებობის საჭიროება წარმოქმნა. მაგალითად, როგორც ყველა სხვა საინვესტიციო პროექტის შემთხვევაში, საჯარო ორგანიზაციები ვალდებული არიან ბიზნესპროცესები წარმართონ ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის პრინციპების გათვალისწინებით. ამასთანავე, ელექტრონული სისტემების გამოყენებამ, საჯარო უწყებებისათვის, დამატებით წარმოქმნა ინფორმაციულ ტექნოლოგიებთან დაკავშირებული თანდაყოლილი რისკების მართვის აუცილებლობა, კერძოდ:

- ელექტრონული სისტემების გამართული და სანდო ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;
- სხვადასხვა სისტემის ტექნიკური თავსებადობის უზრუნველყოფა;
- ელექტრონული მონაცემების კონფიდენციალურობის, მთლიანობისა და ხელმისაწვდომობის დაცვა.

კრიტერიუმის<sup>10</sup> მიხედვით, ინფორმაციული სისტემების გამოყენებასთან დაკავშირებული რისკების მართვა მოითხოვს ცენტრალური მთავრობის დონეზე მმართველობის მიმართულებით ინსტიტუციური მოწყობის გადახედვასა და შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებას. აღნიშნული ცვლილებები გულისხმობს ორგანიზაციული სტრუქტურის, როლების, პასუხისმგებლობებისა და მარეგულირებელი გარემოს ადაპტირებას სწრაფად განვითარებად ტექნოლოგიებთან. დამატებით, საჯარო სერვისების ტრანსფორმაციის პროცესში მნიშვნელოვანია ცალკეული IT პროექტის ეფექტიანი მართვისათვის განმახორციელებელი უწყებების დონეზე შესაბამისი კონტროლის გარემოს უზრუნველყოფა.

9 აღნიშნული ხარჯები არასრულია და მოიცავს მხოლოდ მზა პროგრამული უზრუნველყოფის შესყიდვის ფარგლებში სახელმწიფო უწყებების მიერ გადახდილ თანხას (ინფორმაცია შეგროვებულია სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდზე გამოქვეყნებული მონაცემებიდან) და არ ითვალისწინებს საკუთარი ადამიანური რესურსით შექმნილ სისტემებს. აქვე აღსანიშნავია, რომ ელექტრონული სტრატეგიით გათვალისწინებული ძირითადი სახელმწიფო ელექტრონული სერვისების პროგრამული უზრუნველყოფა შემუშავებულია საქართველოს საჯარო ორგანიზაციების მიერ და, შესაბამისად, არ შედის ზემოაღნიშნულ ხარჯებში.

10 e-Government Primer, infoDev, მსოფლიო ბანკი, ოქტომბერი, 2009, გვ. 1.



სხვა სახის საინვესტიციო პროექტების მსგავსად, IT პროექტების მართვის მიზნებისთვის დროისა და ბიუჯეტის რეალისტურად დაგეგმვა არის მათი ეფექტიანი განხორციელების მნიშვნელოვანი წინაპირობა. IT პროექტების კომპლექსურობის გათვალისწინებით, ბიუჯეტისა და დროულობის საკითხები ქვეყნებისთვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევაა და რიგ ქვეყნებში შესაბამისი პროცესების მართვისათვის მეთოდოლოგიური მითითებებია შემუშავებული.<sup>11</sup> საჭარო უწყებების დონეზე ზემოთ მითითებული კომპონენტების განსაზღვრა ხელს უწყობს ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღებას, წლიური საბიუჯეტო ხარჯებისა და რესურსების საჭიროების დადგენას/დაგეგმვასა და პროექტის შემდგომი მონიტორინგის განხორციელებას. გარდა ამისა, მსგავსი ინფორმაციის არსებობა მნიშვნელოვანია, რათა შესაბამისმა მაკორდინირებელმა/მარეგულირებელმა უწყებამ<sup>12</sup> უზრუნველყოს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი გამოყენება, ხოლო საზოგადოებისა და დაინტერესებული მხარეებისათვის ხელმისაწვდომი იყოს გამჭვირვალე ინფორმაცია, სამთავრობო IT პროექტების შესრულებისა და განეული ხარჯების შესახებ.<sup>13</sup>

უკანასკნელი 5 წლის განმავლობაში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს შესწავლილი აქვს ელექტრონული სტრატეგიით განსაზღვრული რამდენიმე მნიშვნელოვანი IT პროექტი<sup>14</sup> და მათი მართვის პრაქტიკა. შესწავლის შედეგად, უწყების დონეზე გამოიკვეთა IT პროექტების სასიცოცხლო ციკლის მართვასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები განვითარებისა და დანერგვის ეტაპებზე.

ცენტრალური მთავრობის დონეზე ელექტრონული მმართველობისა და შესაბამისი IT პროექტების ადმინისტრირების მიმართულებით კი, საყურადღებოა 2016 წელს ევროკავშირის დაძმობილების პროექტის<sup>15</sup> ფარგლებში იდენტიფიცირებული ნაკლოვანებები:

- ელექტრონული მმართველობის პოლიტიკური კოორდინაციისა და ქმედითი მმართველობითი მოდელის არარსებობა;
- საბიუჯეტო დაგეგმვის კოორდინაციის პრობლემები;
- სრულყოფილი სამართლებრივი ბაზისა და ეფექტიანი აღსრულების მექანიზმების არარსებობა.

ცალკეული უწყების დონეზე IT პროექტების მართვაში არსებული ნაკლოვანებების სისტემური ხასიათი და აღნიშნული მიმართულებით საერთაშორისო შეფასებებში იდენტიფიცირებული სისუსტეები განაპირობებს წინამდებარე შესწავლის მოტივაციას.

11 მაგალითად, პროექტების ბიუჯეტირებისა და დროის ჩარჩოს არსებობის მნიშვნელობა საზგასმულია ამერიკის შეერთებული შტატების უმაღლესი აუდიტორული ორგანიზაციის (US GAO) მიერ შემუშავებულ მეთოდოლოგიურ დოკუმენტებში - Cost and Schedule Estimating And Assessment Guide.

12 არსებული მდგომარეობით მაკორდინირებელი უწყებებია: მთავრობის ადმინისტრაცია და სსიპ - ციფრული მმართველობის სააგენტო.

13 Cost and Schedule Estimating And Assessment Guide, ამერიკის საანგარიშგებო ოფისი (US GAO).

14 სახელმწიფო ვალის მართვის ინფორმაციული სისტემების ეფექტიანობის აუდიტი; სახელმწიფო ვალის მართვის ინფორმაციული სისტემების შემდგომი რეაგირების ეფექტიანობის აუდიტი; სახელმწიფო პენსიის ადმინისტრირების ინფორმაციული სისტემების ეფექტიანობის აუდიტი; განათლების მართვის ინფორმაციული სისტემების ეფექტიანობის აუდიტი.

15 ევროკავშირის საჭარო სამსახურების დაძმობილების პროექტის ფარგლებში განისაზღვრა საქართველოში ელექტრონული მმართველობის ხელშეწყობის გაძლიერების კომპონენტი. კომპონენტის ფარგლებში წამყვანი ქვეყანა იყო ესტონეთი (ამასთანავე, ჩართული ქვეყნების სიაში შედის: ავსტრია, გერმანია, პოლონეთი, ლიეტუვა, გაერთიანებული სამეფო, დანია და ლატვია).

## 1.2. აუდიტის მიზანი

აუდიტის მიზანია, შეაფასოს საჯარო უწყებების დონეზე, საკუთარი ადამიანური რესურსით შექმნილი პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავების პროცესში დროულობისა და ბიუჯეტის მართვის პრაქტიკა.

ქვეყნის დონეზე, IT პროექტების მართვის პრაქტიკის შესასწავლად შეფასდა, რამდენად არსებობს მონიტორინგის/კოორდინაციის ქმედითი მექანიზმები და შესაბამისი მარეგულირებელი გარემო.

აღნიშნული მიზნის მისაღწევად აუდიტმა უპასუხა შემდეგ კითხვებს:

1. არის თუ არა უზრუნველყოფილი საჯარო სექტორში IT პროექტების დროულობა და ხარჯების აღრიცხვა/ბიუჯეტირება?
2. რამდენად ეფექტიანი კოორდინაციის მექანიზმებია შემუშავებული მთავრობის მიერ IT პროექტების განხორციელების ხელშესაწყობად?
3. რამდენად ეფექტიანია საკანონმდებლო და მეთოდოლოგიური გარემო IT პროექტების მართვისათვის?

## 1.3. შუასაბუთის კონსტრუქცია

IT პროექტების დროულობისა და დაკავშირებული ხარჯების აღრიცხვის შესაფასებლად გამოყენებულ იქნა ინფორმაციული ტექნოლოგიების ინფრასტრუქტურის ბიბლიოთეკა – ITIL. ITIL-ის ჩარჩო დოკუმენტი მოიცავს პროექტის მართვის სტანდარტულ ეტაპებსა და ზოგად პრინციპებს. სახელმძღვანელოთი განსაზღვრულია პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავებისა და დანერგვის სასიცოცხლო ციკლი, რომლის საწყისი ეტაპებია მიზნობრიობისა და საჭიროებების ანალიზი და სისტემის დიზაინი.

საწყისი ეტაპები მოიცავს ისეთ აქტივობებს, როგორებიცაა, პროექტის სავარაუდო ბიუჯეტის, შესაბამისი დროითი ჩარჩოსა და სპეციფიკაციების განსაზღვრა. მსგავსი ინფორმაცია არის პროგრამული უზრუნველყოფის რეალური საჭიროების განსაზღვრისა და მისი შექმნა/შეძენის შესახებ გადანაცვებილების მიღების მნიშვნელოვანი წინაპირობა. შესაბამისად, გემოაღნიშნული ეტაპებიდან, აუდიტმა შეისწავლა დროულობისა და ბიუჯეტირების<sup>16</sup> საკითხები.

IT პროექტების მართვის მონიტორინგის/კოორდინაციისა და მარეგულირებელი გარემოს შეფასებისათვის, აუდიტის მეორე და მესამე კითხვაზე პასუხის გასაცემად, გამოყენებულ იქნა „ციფრული საქართველო – ელექტრონული საქართველოს სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2014-2018“. ელექტრონული სტრატეგია განმარტავს ელექტრონული მმართველობის წარმატებით დანერგვისათვის საჭირო აქტივობებს, როგორც ორგანიზაციული (სტრუქტურული) მოწყობის, ასევე მარეგულირებელი გარემოს მიმართულებით.

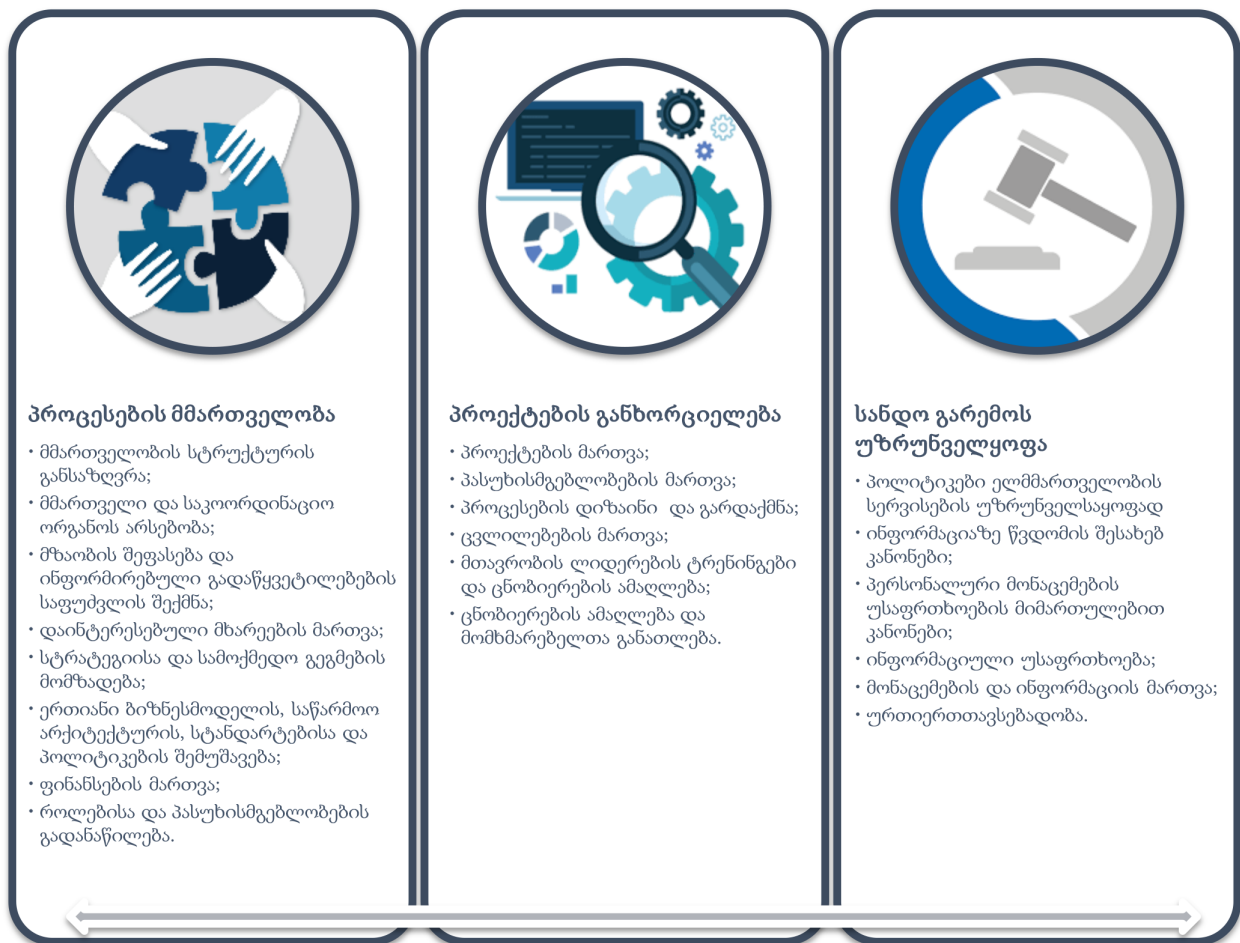
16 მიზნობრიობის ანალიზი, საჭიროებების განსაზღვრა, სისტემის დიზაინი მოიცავს შემდეგ საკითხებს: მიზანი, რისკების შეფასება, ბიუჯეტირების საკითხები, ბაზრის მოკვლევა, სპეციფიკაციების განსაზღვრა, სპეციფიკაციების შესაბამისი სტანდარტების განსაზღვრა, დროის ჩარჩოს განსაზღვრა, შეძენა/შესყიდვა საბოლოო გადანაცვებილება, ამოცანის განსაზღვრა დეტალური სპეციფიკაციებით.



ამასთანავე, სხვადასხვა ქვეყნის მიერ ელექტრონული მმართველობის სისტემის მოწყობისა და პროექტების მართვის პრაქტიკის შესაფასებლად შესწავლილ იქნა გაეროს ელექტრონული მმართველობის ინდექსის (EDGI) მიხედვით მოწინავე და დაძმობილების პროექტის ფარგლებში საქართველოს პარტნიორი ქვეყნების<sup>17</sup> მაგალითები.

ზემოაღნიშნული საკითხების გარდა, გამოყენებულ იქნა მსოფლიო ბანკის კრიტერიუმი.<sup>18</sup> დოკუმენტში განსაზღვრულია ელექტრონული მმართველობის პროცესებისა და შესაბამისი IT პროექტების მართვისათვის მნიშვნელოვანი წინაპირობები და აქტივობები, რომლებიც მოიცავს შემდეგ ძირითად რეკომენდაციებს:

#### დიაგრამა №4. მსოფლიო ბანკის კრიტერიუმში განხილული საკითხები<sup>19</sup>



## 1.4. აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია

აუდიტის ფარგლები მოიცავს 2014-2019 წლებს და IT პროექტებს, რომლებიც ელექტრონული მმართველობის კომპონენტებია.

<sup>17</sup> დანია და ესტონეთი.

<sup>18</sup> e-Government Primer, infoDev, მსოფლიო ბანკი, ოქტომბერი, 2009.

<sup>19</sup> eGovernment Primer, infoDev, მსოფლიო ბანკი, ოქტომბერი, 2009 წელი, თავები: 4, 5, 6.

IT პროექტების შესადარისობის უზრუნველსაყოფად შესწავლილ იქნა მხოლოდ პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავების პროექტები.<sup>20</sup> დამატებით შერჩევის კრიტერიუმად განისაზღვრა საკუთარი ადამიანური რესურსით შექმნილი პროგრამული უზრუნველყოფები. აღნიშნული, გამომდინარეობს იქედან, რომ ელექტრონული სტრატეგიით გათვალისწინებული ყველა პროგრამული უზრუნველყოფის პროექტი საჯარო უწყებებში დასაქმებული IT კადრების საშუალებით შემუშავდა. IT პროექტების მართვის პრაქტიკის შედარების მიზნით, დამატებით შეირჩა დონორი ორგანიზაციის მიერ დაფინანსებული და სხვა საჯარო უწყებისათვის ხელშეკრულების საფუძველზე შექმნილი პროგრამული უზრუნველყოფები.

წინა წლებში ჩატარებული აუდიტების ფარგლებში შესწავლილია ელექტრონული სტრატეგიით გათვალისწინებული მნიშვნელოვანი და კომპლექსური IT პროექტები<sup>21</sup> და მართვის შესაბამისი პრაქტიკები. შესაბამისად, წინამდებარე აუდიტში აღნიშნული პროექტები დეტალურად აღარ შეფასებულა, თუმცა ჩატარებული აუდიტების შედეგები და კონკრეტული გარემოებები გამოყენებულ იქნა სტატისტიკური და აღწერილობითი ინფორმაციის შესავსებად.

აუდიტის ობიექტებად შეირჩა უწყებები, რომლებიც ელექტრონული სტრატეგიის ფარგლებში უფლებამოსილი არიან IT პროექტების მონიტორინგსა და კოორდინაციაზე. ასევე შეირჩა უწყებები, რომლებიც საკუთარი ადამიანური რესურსით ქმნიან პროგრამულ უზრუნველყოფებს და მათ მიერ განხორციელებული მნიშვნელოვანი IT პროექტები არ შეფასებულა წინა წლებში ჩატარებული აუდიტების ფარგლებში:

- სსიპ – ციფრული მმართველობის სააგენტო;
- მთავრობის ადმინისტრაცია;
- სსიპ – საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო;
- სსიპ – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო;
- სსიპ – საფინანსო-ანალიტიკური სამსახური;
- სსიპ – შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრი.

აუდიტის ფარგლებში შეფასდა აღნიშნული უწყებების მიერ განხორციელებული 16 სხვადასხვა პროექტი (პროგრამული უზრუნველყოფის შექმნა).

აუდიტის მიზნებისათვის კოორდინაციის მექანიზმების ეფექტიანობა შეფასდა მხოლოდ IT პროექტების მართვის ჭრილში, ხოლო საკითხის მასშტაბიდან და კომპლექსურობიდან გამომდინარე, აუდიტის ფარგლებში არ იქნა შესწავლილი სრულად ელექტრონული მმართველობის სტრატეგიის განხორციელების პროცესი.

აუდიტორული პროცედურების დაგეგმვისა და განხორციელებისას, აუდიტის ჯგუფმა იხელმძღვანელა აუდიტის შემდეგი სტანდარტებითა და სახელმძღვანელოებით:

20 IT პროექტი ეხება IT ინფრასტრუქტურას, ინფორმაციულ სისტემებსა და კომპიუტერულ ტექნოლოგიებს, და შეიძლება მიიღოს ინფორმაციული საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების ინფრასტრუქტურის გამართვის, პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავების/შესყიდვის, ინფორმაციული და კიბერუსაფრთხოების მიმართულებების დანერგვა/გამართვის და სხვა სახე.

21 განათლების მართვის ინფორმაციული სისტემა, სახელმწიფო ვალის მართვის ინფორმაციული სისტემა, სახელმწიფო პენსიის ადმინისტრირების ინფორმაციული სისტემა.



## უმაღლესი აუდიტორული ორგანიზაციების აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტები (ISSAIs):

- ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტის სახელმძღვანელო – ISSAI 5100;
- ეფექტიანობის აუდიტის სტანდარტი – ISSAI 3000;
- ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუდიტის სახელმძღვანელო უმაღლესი აუდიტორული ორგანიზაციებისთვის.<sup>22</sup>

## აუდიტის კითხვებზე პასუხის გასაცემად გამოყენებულ იქნა შემდეგი მეთოდები:

- პირველ შევითხვაზე პასუხის გასაცემად აუდიტის ჯგუფმა განიხილა აუდიტის ობიექტების მიერ განხორციელებული პროექტები და მათი მდგომარეობა დროისა და ბიუჯეტის მიმართულებით. აუდიტის ობიექტებისგან მოთხოვნილ იქნა და შეფასდა დროითი ჩარჩოსა და ბიუჯეტის განსაზღვრის დოკუმენტები. ამასთანავე, აუდიტის ობიექტებთან ინტერვიუების საფუძველზე განხილულ იქნა პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავებისათვის ხარჯების აღრიცხვის პრაქტიკა და არსებობის შემთხვევაში, მოთხოვნილ იქნა შესაბამისი მეთოდოლოგიები. პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავების პრაქტიკის შესახებ ინფორმაციის მოსაპოვებლად და დეტალური ანალიზისთვის გაიმართა 4 სამუშაო შეხვედრა აუდიტის ობიექტებთან. ასევე, დოკუმენტური დასაბუთების მოსაპოვებლად, აუდიტის ობიექტებს დაეგზავნათ კითხვარები.
- მეორე და მესამე კითხვებზე პასუხის გასაცემად ჩატარდა სამუშაო შეხვედრები მთავრობის ადმინისტრაციასა და სსიპ – ციფრული მმართველობის სააგენტოსთან. სააგენტოსა და მთავრობის ადმინისტრაციისაგან მოთხოვნილ იქნა ელექტრონული მმართველობის მიმართულებით მონიტორინგის ანგარიშები და განხორციელებული აქტივობები. მოთხოვნილ იქნა ასევე შესაბამისი საკანონმდებლო გარემოს ანალიზის ანგარიშები და აღნიშნული მიმართულებით განხორციელებული აქტივობები, როგორც სააგენტოს, ასევე მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ. გაანალიზდა უკეთესი პრაქტიკის მაგალითები ელექტრონული მმართველობის მოწყობისა და საკანონმდებლო ბაზის მიმართულებით.



## 2. ზოგადი ინფორმაცია

საქართველოს მთავრობამ ელექტრონული მმართველობის განვითარება პრიორიტეტულ მიმართულებად მიიჩნია და ქმედითი ნაბიჯები გადადგა აღნიშნული მიმართულებით. სახელმწიფო უწყებებმა წლების მანძილზე აქტიურად დაიწყეს ინფორმაციული ტექნოლოგიების გამოყენება მოქალაქეებთან, ბიზნესთან და სხვა საჯარო უწყებებთან კომუნიკაციის პროცესში. კერძოდ, შეიქმნა ისეთი მნიშვნელოვანი ელექტრონული სისტემები, როგორებიცაა:

- სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა (eProcurement);
- ჯანდაცვის ერთიანი საინფორმაციო სისტემა (eHealth);
- საჯარო ფინანსების მართვის სისტემები (PFMS), რომელიც მოიცავს:
  - ხაზინის (eTreasury);
  - ბიუჯეტის (eBudget);
  - სახელმწიფო ვალის (eDMS);
  - ადამიანური რესურსების (eHRMS) მართვის ინფორმაციულ სისტემებს.

აღნიშნულმა სისტემებმა შეცვალეს საჯარო სექტორის ბიზნესპროცესები და ხელი შეუწევს მათ გამარტივებას, ბიუროკრატიული ბარიერების შემცირებასა და მოქალაქეთა ჩართულობას საჯარო მმართველობის პროცესში.

2007 წლიდან საქართველოში ფუნქციონირება დაიწყო ელექტრონული მმართველობის განვითარების ხელშეწყობა სამთავრობო კომისიამ (შემდგომ – სამთავრობო კომისია), რომლის მიზანი იყო ელექტრონული მმართველობის განვითარების სტრატეგიული გეგმის შემუშავება და ამ მიმართულებით სხვადასხვა უწყების ურთიერთქმედების კოორდინაცია.

2014 წელს, ევროკავშირის საჯარო სამსახურების დაძმობილების პროექტის ფარგლებში, საერთაშორისო ექსპერტების<sup>23</sup> ჩართულობით, შემუშავდა 2014-2018 წლების ელექტრონული მმართველობის სტრატეგიული დოკუმენტი – „ციფრული საქართველო“<sup>24</sup> (შემდგომ – ელექტრონული სტრატეგია). ელექტრონული სტრატეგია ითვალისწინებდა ინფორმაციული საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენებით საჯარო სერვისების ტრანსფორმაციასა და განვითარებას. ელექტრონული სტრატეგიის ხედვებიდან გამომდინარე, განისაზღვრა პრიორიტეტული საკითხები, თითოეული თემისა და ქვეთემისათვის შემუშავდა კონკრეტული პროექტები და სამიზნე მაჩვენებლები.

ელექტრონული სტრატეგიის შემუშავება და განხორციელება მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო ქვეყანაში არსებული ელექტრონული სერვისების გაუმჯობესებისათვის და იგი ქვეყნის დიჯიტალიზაციის მიმართულებით, ძირითად გზამკვლევეს წარმოადგენდა. ელექტრონული სტრატეგიის ამოცანები მოიცავდა ისეთი აქტივობების განხორციელებას, რომლებიც მიმართული იყო მთავრობის, მოქალაქეთა და ბიზნესის მუშაობის გაუმჯობესებისაკენ.<sup>25</sup> მაგალითად:

23 საქართველოში ელექტრონული მმართველობის ხელშეწყობის გაძლიერების კომპონენტი, რომლის ფარგლებში წამყვანი ქვეყანა იყო ესტონეთი (ამასთანავე, ჩართული ქვეყნების სიაში შედიოდნენ: ავსტრია, გერმანია, პოლონეთი, გაერთიანებული სამეფო, დანია და ლატვია).

24 ელექტრონული სტრატეგია არ დამტკიცებულა, თუმცა მისი აქტივობები აისახა საჯარო მმართველობის რეფორმის დოკუმენტში.

25 საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი - 2020, 2015 წელი.



- ჯანდაცვის, განათლებისა და საჯარო ფინანსების ელექტრონული სერვისების შემუშავება და გაუმჯობესება;
- ღია მონაცემთა პორტალის (Data.gov.ge) და, შესაბამისად, გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის უზრუნველყოფა;
- ელმონაწილეობა გადანაცვებების მიღებისა და პოლიტიკის მართვის პროცესში;
- ელექტრონული უსაფრთხოებისა და ინფრასტრუქტურის საკითხები და სხვ.

ელექტრონული სტრატეგიის წარმატებით აღსრულებისათვის მნიშვნელოვან წინაპირობად აღნიშნული პროცესების კოორდინაცია და მონიტორინგი განისაზღვრა. ელექტრონული სტრატეგიის ფარგლებში პროცესების კოორდინაციისა და მონიტორინგის მიმართულებით განსახორციელებელი აქტივობები სააგენტოსა და სამთავრობო კომისიაზე გადანაწილდა. კერძოდ, სამთავრობო კომისია იყო სტრატეგიული/პოლიტიკური გადანაცვებების მიმღები, ხოლო სააგენტო საოპერაციო დონეზე, ელექტრონული სტრატეგიით გათვალისწინებული პროექტების კოორდინაციის მიმართულებით – პასუხისმგებელი უწყება.

კომისიის ძირითადი წევრების შემადგენლობა განისაზღვრა საჯარო უწყების მაღალი რანგის წარმომადგენლებით. კომისიის თავმჯდომარე იყო საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, ხოლო კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე – საქართველოს იუსტიციის მინისტრი.

კომისიამ ფუნქციონირება 2014 წელს შეწყვიტა, ხოლო მთავრობის №629 დადგენილებით<sup>26</sup> მის უფლებამონაცვლედ მთავრობის ადმინისტრაცია განისაზღვრა. აღნიშნული ვალდებულება მთავრობის ადმინისტრაციის დებულებაშიც<sup>27</sup> აისახა.

ამასთანავე, ევროკავშირთან ასოცირების<sup>28</sup> შესახებ შეთანხმების ფარგლებში, ევროინტეგრაციის პროცესის უზრუნველსაყოფად, მთავრობამ აიღო საჯარო სექტორის სიღრმისეული რეფორმის ვალდებულება. მთავრობის ადმინისტრაციამ 2015 წელს შეიმუშავა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი, რომელიც აერთიანებს საჯარო მმართველობის სხვადასხვა მიმართულებას. აღნიშნული რეფორმის ერთ-ერთი მიზანია სახელმწიფოს მიერ სხვადასხვა პრიორიტეტული მიმართულებით არსებული არასისტემური მართვის პრაქტიკისა და მიდგომების<sup>29</sup> ცვლილება და გაუმჯობესება. აღსანიშნავია, რომ მსოფლიო ბანკის კრიტერიუმის<sup>30</sup> მიხედვით, სტრატეგიული დოკუმენტების გაერთიანების მსგავსი მიდგომა მიღებულ პრაქტიკად მიიჩნევა.

აღნიშნული გზამკვლევი ეფუძნება საჯარო სექტორში უკვე არსებულ სტრატეგიულ დოკუმენტებსა და, მათ შორის, ელექტრონულ სტრატეგიას.<sup>31</sup> შესაბამისად, საჯარო მმართველობის რეფორმის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხად აღნიშნულ დოკუმენტში ასახული აქტივობების განხორციელება განისაზღვრა.

26 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 25 ნოემბრის №629 დადგენილება „ელექტრონული მმართველობის განვითარების ხელშეწყობის სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 17 დეკემბრის №280 დადგენილების ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე“.

27 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის №626 დადგენილება „საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის დებულების დამტკიცების თაობაზე“.

28 საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება.

29 საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი - 2020 წელი, 2015 წელი.

30 e-Government Primer, infoDev, მსოფლიო ბანკი, ოქტომბერი, 2009, გვ. 27-28.

31 საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია, საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2014-2017, ელექტრონული მმართველობის სტრატეგია 2014-2018, ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, ღია მმართველობა საქართველოს სამოქმედო გეგმა 2014-2015.

ამასთანავე, რეფორმის ფარგლებში განისაზღვრა 6 ძირითადი მიმართულება და თითოეულ სფეროზე პასუხისმგებელი საჯარო უწყება. ელექტრონული მმართველობის სტრატეგიის შესრულების ვალდებულება და შესაბამისი პროექტები 2 ძირითად მიმართულებაში გაერთიანდა, რომელიც ქვემოთ მოცემულ ცხრილშია წარმოდგენილი.

## ცხრილი №2. საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი აქტივობები

| რეფორმის მიმართულება       | რეფორმის მიმართულების აღსრულების სახელმძღვანელო დოკუმენტი                                                                                                                                                                                          | ხელმძღვანელი დანესებულება                                                                                                                                                        |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ანგარიშვალდებულება         | <ul style="list-style-type: none"> <li>ციფრული საქართველო - ელექტრონული საქართველოს სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2014-2018 წლები.</li> </ul>                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო.</li> </ul>                                                                                              |
| რეფორმის მიმართულება       | რეფორმის ფარგლებში განსაზღვრული პროექტები                                                                                                                                                                                                          | პასუხისმგებელი ორგანო                                                                                                                                                            |
| საჯარო სერვისების მიწოდება | <ul style="list-style-type: none"> <li>ღია მონაცემების ელექტრონული სერვისების პროგრამული უზრუნველყოფის განვითარება (data.gov.ge);</li> <li>ერთი ფანჯრის პრინციპით მოქმედი პორტალის: my.gov.ge განვითარება.</li> </ul>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>სსიპ - მონაცემთა გაცვლის სააგენტო;</li> <li>საქართველოს მთავრობა.</li> </ul>                                                              |
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>კრიტიკული ინფრასტრუქტურის უსაფრთხოების მიმართულებით აქტივობები;</li> <li>ინფორმაციული და კიბერუსაფრთხოების მიმართულებით განსახორციელებელი აქტივობები;</li> </ul>                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>სსიპ - მონაცემთა გაცვლის სააგენტო.</li> </ul>                                                                                             |
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>დამხმარე ჩარჩოები და მმართველობა / საკანონმდებლო ჩარჩო;</li> <li>დამხმარე ჩარჩოები და მმართველობა / ურთიერთთავსებადობის ჩარჩო;</li> <li>დამხმარე ჩარჩოები და მმართველობა / სანარმოო არქიტექტურა.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>სსიპ - მონაცემთა გაცვლის სააგენტო;</li> <li>საქართველოს მთავრობა;</li> <li>ელექტრონული საქართველოს სისტემების სამუშაო ჯგუფები.</li> </ul> |
|                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>ელექტრონული საქართველოს სტრატეგიის განხორციელების კოორდინაცია.</li> </ul>                                                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>სსიპ - მონაცემთა გაცვლის სააგენტო.</li> </ul>                                                                                             |

მიმდინარე მდგომარეობით, სსიპ – ციფრული მმართველობის სააგენტო<sup>32</sup> ახორციელებს ელექტრონული საქართველოს სტრატეგიის განახლებას. აღნიშნული სტრატეგიის შემუშავება გათვალისწინებულია გაერთიანებული ერების ორგანიზაციების განვითარების პროგრამის (UNDP) მიერ დაფინანსებული ხელშეკრულების ფარგლებში.<sup>33</sup>

32 სსიპ - მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს უფლებამონაცვლე.

33 საქართველოში საჯარო მმართველობის რეფორმის ხელშეწყობის პროექტი №00095872 მთავრობის ადმინისტრაციასა და UNDP-ის შორის. აღნიშნული პროექტის ფარგლებში განსახორციელებელი აქტივობების ხელშეწყობისათვის დამატებით გაფორმდა შეთანხმების წერილი (LOA) სააგენტოსა და UNDP-ის შორის.



### 3. IT პროექტების დროულობისა და ბიუჯეტირების მიმართულებით არსებული ნაკლოვანებები

პროგრამული უზრუნველყოფის შექმნის პროცესის ორგანიზებულად და ეფექტიანად განხორციელებას ხელს უწყობს საერთაშორისოდ აღიარებული პროექტების მართვის ჩარჩო/მეთოდოლოგიების გამოყენება. მსგავსი მეთოდოლოგიები მოიცავენ პროექტის განვითარების სრულ სასიცოცხლო ციკლსა და შესაბამის სავალდებულო ეტაპებს.

პროექტების მართვის ჩარჩო/მეთოდოლოგიის<sup>34</sup> მიხედვით, პროგრამული უზრუნველყოფის დანერგვის სასიცოცხლო ციკლის საწყისი ეტაპები მოიცავს მიზნობრიობისა და საჭიროებების ანალიზსა და სისტემის დიზაინის ჩამოყალიბებას. აღნიშნული ეტაპები ემსახურება პროგრამული უზრუნველყოფის შექმნის/შეძენის რეალური საჭიროების განსაზღვრასა და პროექტთან დაკავშირებული ოპტიმალური გადაწყვეტილებების მიღებას. ზემოაღნიშნულ ეტაპებზე განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პროექტის ბიუჯეტის, დროითი ჩარჩოსა და შესაბამისი სპეციფიკაციების განსაზღვრა. პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავების პროცესში, შესაბამისი დროითი ჩარჩოსა და ბიუჯეტის არსებობა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობაა მონიტორინგის, პროექტისათვის საჭირო რესურსების შეფასებისა და პროექტის წარმატებით განხორციელებისათვის, როგორც უწყების, ასევე ცენტრალური მთავრობის ან/და შესაბამისი მაკოორდინირებელი უწყების დონეზე.

დროისა და ბიუჯეტის პარამეტრების განსაზღვრა და მართვა პროექტის განმახორციელებელი უწყების ვალდებულებაა. აღნიშნული ინფორმაციის არსებობა არის მნიშვნელოვანი წინაპირობა ცალკეული უწყებისათვის, რათა შეძლოს დროისა და ბიუჯეტის გადაცდომების იდენტიფიცირება და დროულად უზრუნველყოს შესაბამისი რეაგირება. გარდა ამისა, ხარჯებისა და დროულობის პარამეტრების ხელმისაწვდომობა საჭირო ფინანსების გამჭვირვალობისა და ეფექტიანი მართვის ხელშემწყობი კომპონენტია. კერძოდ, მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობამ, საზოგადოებამ და დაინტერესებულმა მხარეებმა მიიღონ ინფორმაცია პროექტის მიმდინარეობის სტატუსისა და დეტალური ხარჯების შესახებ.<sup>35</sup> საჭირო სექტორის ინფორმაციულ ტექნოლოგიებზე დამოკიდებულების ზრდა დამატებით მნიშვნელობას სძენს IT ინვესტიციების გამჭვირვალობას. თავის მხრივ, დროითი ჩარჩოს განსაზღვრა ბიუჯეტირების პროცესის ეფექტიანი მართვის წინაპირობაა, რაც განპირობებულია აღნიშნული ორი კომპონენტის ურთიერთკავშირით. კერძოდ, სხვა თანაბარ პირობებში, რაც უფრო დიდია IT პროექტის სრულყოფისათვის დახარჯული დროითი რესურსი, მით მეტია შესაბამისი ბიუჯეტის მოცულობა.<sup>36</sup>

დიაგრამაზე წარმოდგენილია აღნიშნული ინფორმაციის არსებობით მიღებული სარგებელი ცალკეული უწყებისა და ცენტრალური მთავრობის დონეზე.

34 ინფორმაციული ტექნოლოგიების ინფრასტრუქტურის ბიბლიოთეკა (ITIL).

35 Cost Estimating And Assessment Guide, ამერიკის საანგარიშგებო ოფისი (US GAO), გვ. 1.

36 პროექტის ხარჯი დროის პროპორციულია იმ შემთხვევაში, თუ სამუშაოს მოცულობის ან პროექტის სხვა პარამეტრების ცვლილების ხარჯზე არ არის უზრუნველყოფილი ბიუჯეტის ზრდა.



## დიაგრამა №5. დროითი ჩარჩოსა და ბიუჯეტის განსაზღვრის გავლენა<sup>37</sup>

### უწყების დონე

- პროექტისათვის საჭირო რესურსების განსაზღვრა;
- პროექტის მონიტორინგის განხორციელების საშუალება;
- ხარჯების ანალიზის შესაძლებლობა და ოპტიმიზაცია;
- პროექტის დროულობის უზრუნველყოფა.

### ცენტრალური მთავრობის დონე

- ბიუჯეტირების პროცესის დაგეგმვა, გამჭვირვალობა და გამარტივება;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის პროდუქტიული გამოყენება;
- ქვეყნის დონეზე გაწეული და სამომავლო IT ინვესტიციების განსაზღვრა და მართვა.

აუდიტის ფარგლებში, პროექტის მართვის პროცესში რესურსების სათანადოდ განკარგვის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, შესწავლილ იქნა დროულობისა და ბიუჯეტის განსაზღვრის საკითხები. ყველა შესწავლილი პროგრამული უზრუნველყოფა შემუშავდა საჯარო სექტორში დასაქმებული კადრების მიერ, მათ შორის, ნაწილი – გრანტის ფარგლებში ან სხვა უწყებებისათვის ხელშეკრულების საფუძველზე, ხოლო დანარჩენი შესწავლილი პროგრამული უზრუნველყოფების დაფინანსება უზრუნველყოფილი იყო საბიუჯეტო რესურსით. აღნიშნული პროექტების საფუძველზე შეფასდა, რამდენად ხორციელდება ორგანიზაციების მიერ უკეთესი პრაქტიკით გათვალისწინებული აქტივობები:<sup>38</sup>

1. ორგანიზაციებში დეველოპმენტის ფორმალური პროცედურების არსებობა. აღნიშნული უნდა მოიცავდეს უკეთესი პრაქტიკის საფუძველზე განსაზღვრულ ეტაპებს, რომლებსაც უნდა გადიოდეს თითოეული IT პროექტი (პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავება).
2. დეველოპმენტისა და წლიური მხარდაჭერის ხარჯების კალკულაციის არსებული პრაქტიკა და მეთოდოლოგია.
3. ალტერნატივების ანალიზი იმისათვის, რომ მმართველმა რგოლმა ეკონომიურობისა და პროდუქტიულობის პრინციპის გათვალისწინებით, მიიღოს შესყიდვასა და საკუთარი ადამიანური რესურსით პროგრამული უზრუნველყოფის განვითარებას შორის გადანაცვლებები.
4. პროექტის გეგმა, რომელიც პროექტის შემდგომი მონიტორინგის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. აღნიშნული უნდა მოიცავდეს პროექტის დროით ჩარჩოსა და ბიუჯეტს.
5. პროგრამული უზრუნველყოფის ყოველწლიური მხარდაჭერის ხარჯის განსაზღვრა.

37 ინფორმაციული ტექნოლოგიების ინფრასტრუქტურის ბიბლიოთეკა (ITIL) და Cost Estimating And Assessment Guide, ამერიკის საანგარიშგებო ოფისი (US GAO).

38 აღნიშნული განისაზღვრა ITIL ჩარჩო დოკუმენტის საფუძველზე და მოიცავს მიზნობრიობისა და საჭიროებების ანალიზის და სისტემის დიზაინის ეტაპებზე დროითი ჩარჩოსა და ბიუჯეტირების მიმართულებით განსახორციელებელ აქტივობებს.



შედეგები წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

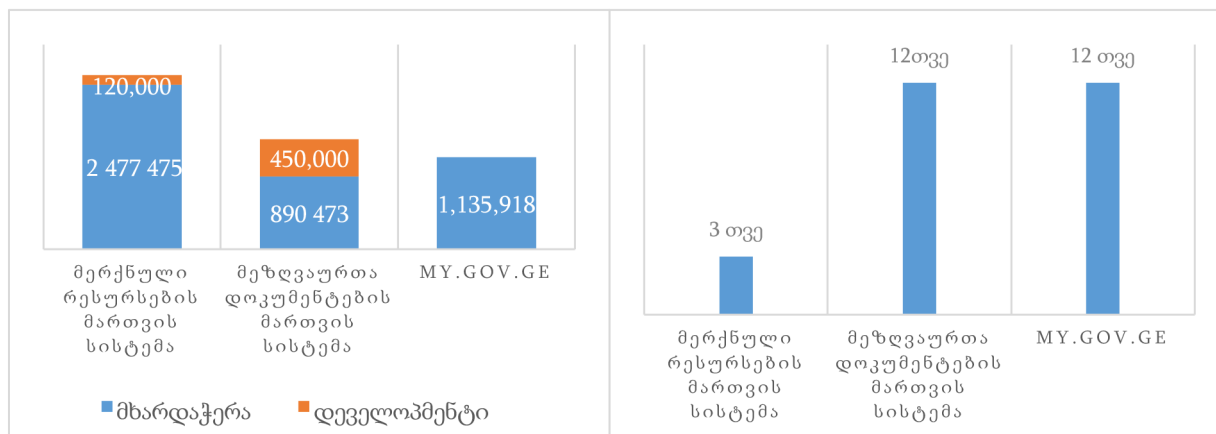
### ცხრილი №3. აუდიტის ფარგლებში შესწავლილი საკითხები და შესაბამისი სტატუსები

| უწყება                                                                 | პროექტი                                 | დაფინანსების წყარო        | 1 | 2 | 3   | 4 | 5 |
|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------|---|---|-----|---|---|
| ციფრული მმართველობის სააგენტო                                          | data.gov.ge                             | საბიუჯეტო სახსრები        | x | x | x   | x | x |
|                                                                        | ichange.ge                              | საბიუჯეტო სახსრები        | x | x | x   | x | x |
|                                                                        | Chancellary Integration                 | საბიუჯეტო სახსრები        | x | x | x   | x | x |
|                                                                        | my.gov.ge                               | დონორი/საბიუჯეტო სახსრები | x | x | x   | ✓ | x |
|                                                                        | რეესტრთა რეესტრი                        | საბიუჯეტო სახსრები        | x | x | x   | x | x |
| საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო/სსიპ - საფინანსო-ანალიტიკური სამსახური | დოკუმენტბრუნვის მართვის სისტემა         | საბიუჯეტო სახსრები        | ✓ | x | N/A | x | ✓ |
|                                                                        | ელაუქციონი                              | საბიუჯეტო სახსრები        | ✓ | x | N/A | x | ✓ |
|                                                                        | ადამიანური რესურსების მართვის სისტემა   | საბიუჯეტო სახსრები        | ✓ | x | N/A | x | ✓ |
|                                                                        | მერქნული რესურსების მართვის სისტემა     | ხელშეკრულების ფარგლებში   | ✓ | ✓ | N/A | ✓ | ✓ |
| საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო                                      | დოკუმენტბრუნვის მართვის სისტემა         | საბიუჯეტო სახსრები        | x | x | x   | x | x |
|                                                                        | ადამიანური რესურსების მართვის სისტემა   | საბიუჯეტო სახსრები        | x | x | x   | x | x |
| სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო <sup>39</sup>              | ელპირადობის მონმობა                     | საბიუჯეტო სახსრები        | x | x | x   | x | x |
|                                                                        | მეზღვაურთა დოკუმენტების მართვის სისტემა | ხელშეკრულების ფარგლებში   | x | x | N/A | ✓ | ✓ |
| სსიპ - შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრი                        | Gcat                                    | საბიუჯეტო სახსრები        | x | x | x   | x | x |
|                                                                        | E-marker                                | საბიუჯეტო სახსრები        | x | x | x   | x | x |
|                                                                        | UEE (გამოცდების ორგანიზების პროგრამა)   | საბიუჯეტო სახსრები        | x | x | x   | x | x |

ცხრილი №3 აჩვენებს, რომ შესწავლილი პროექტებიდან მხოლოდ 3 შემთხვევაშია შესაძლებელი პროექტის ფარგლებში გაწეული ხარჯის დადგენა და მათი შემუშავებისათვის განსაზღვრული დროითი ჩარჩოს იდენტიფიცირება. აღნიშნული პროექტები აუდიტის ობიექტების მიერ შემუშავებულია სხვა საჯარო უწყებისათვის ხელშეკრულების საფუძველზე ან დონორი ორგანიზაციების მიერ დაფინანსდა. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამებზე წარმოდგენილია ამ პროექტებისათვის გაწეული დროითი და ფინანსური რესურსები.

39 სერვისების განვითარების სააგენტომ 2021 წელს დაამტკიცა IT პროექტების მართვის პოლიტიკა, პროექტების იტერაციული მართვის პროცედურები, პროექტებისა და მართვის ფაზირებული მართვის პროცედურები, აღნიშნული მნიშვნელოვანი ნაბიჯია პროცესების სისტემატიზაციისა და პროცესების ეფექტიანი მართვისათვის.

**დიაგრამა №6. პროექტებისათვის ხელშეკრულების ფარგლებში გაწეული დეველოპმენტისა და მხარდაჭერის ხარჯები და შემუშავებისათვის საჭირო დროითი ჩარჩო<sup>40</sup>**



როგორც ხარჯების დიაგრამაზეა წარმოდგენილი, პირველი ორი პროექტისათვის შესაძლებელია როგორც დეველოპმენტისათვის გაწეული ხარჯის,<sup>41</sup> ასევე სრული სასიცოცხლო ციკლის მანძილზე სისტემის მხარდაჭერისათვის გადახდილი თანხების ოდენობის იდენტიფიცირება, ხოლო პროექტი – my.gov.ge დაიწყო 2011 წელს და მისი დაფინანსება უზრუნველყოფილი იყო როგორც საბიუჯეტო სახსრებით, ასევე გრანტის მეშვეობით. დიაგრამაზე წარმოდგენილი ხარჯები შეადგენს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციების განვითარების პროგრამის (UNDP) დაფინანსების ფარგლებში პროექტისათვის – my.gov.ge გამოყოფილი და შესაბამისად, ჩართული თანამშრომლების ხელფასების ჯამურ მოცულობას, თუმცა აღნიშნული პროექტისათვის გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ოდენობას არ აღრიცხავს თავად პროექტის განმახორციელებელი უწყება (სსიპ – ციფრული მმართველობის სააგენტო).<sup>42</sup>

შესწავლილი პროექტების შესახებ მონაცემების №3 ცხრილში ჩანს, რომ ხელშეკრულების ფარგლებში შემუშავებული პროექტების გარდა, განმახორციელებელი უწყებების (სსიპ – საფინანსო-ანალიტიკური სამსახური და სსიპ – სერვისების განვითარების სააგენტო) მიერ შემუშავებული სხვა პროექტებისათვის არ განისაზღვრება საჭირო დროითი და ფინანსური რესურსები. ამასთანავე, რიგ უწყებებს განფასებული აქვთ პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავებისა და მხარდაჭერის ხარჯები, თუმცა მათი გამოყენება მხოლოდ ხელშეკრულების საფუძველზე შექმნილი პროგრამული უზრუნველყოფისათვის მიმდინარეობს და არ ვრცელდება საბიუჯეტო რესურსებით დაფინანსებულ პროექტებზე. აღნიშნულის მაგალითია სსიპ – საფინანსო ანალიტიკური სამსახური, რომელსაც სრულყოფილად და დეტალურად აქვს განფასებული სხვა უწყებებისათვის გასაწევი სერვისების ღირებულება.

შესაბამისად, პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავების მიმართულებით არის არაერთგვაროვანი მიდგომა, როგორც ზოგადად საჯარო სექტორში, ასევე კონკრეტული უწყების დონეზე. კერძოდ, სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული პროგრამული უზრუნველყოფისათვის გა-

40 მერქნული რესურსების მართვის სისტემის გამოყენება სსიპ - ეროვნული სატყეო სააგენტოსა და გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტის მიერ მიმდინარეობს, შესაბამისად, ორივე უწყებასთან გაფორმებულია ხელშეკრულება ყოველწლიური მხარდაჭერის შესახებ.

41 აღნიშნული თანხები დათვლილია შესაბამისი ხელშეკრულებების საფუძველზე.

42 My.gov.ge-ის განვითარებაში ჩართული თანამშრომლები ასევე ჩართული არიან განმახორციელებელი უწყების სხვა პროექტებში. პროექტების მიხედვით კი, არ მიმდინარეობს აღნიშნულ თანამშრომლებზე გამოყოფილი ხელფასების იდენტიფიცირება.



ნეული ხარჯები არ არის იდენტიფიცირებადი, რადგან ძირითად ხარჯად მიიჩნევა პროექტში ჩართულ თანამშრომელთა თანამდებობრივი სარგოები. იმის გათვალისწინებით, რომ ერთი თანამშრომელი შესაძლოა ერთდროულად რამდენიმე პროექტზე მუშაობდეს, უწყებების მიერ არ ხორციელდება თანამდებობრივი სარგოს გადანაწილება ცალკეულ პროექტზე და არ არის უზრუნველყოფილი ხელშეკრულების საფუძველზე გამოყენებული დეველოპმენტის პრაქტიკის გავრცელება.<sup>43</sup>

დროითი ჩარჩოს არარსებობის გავლენა, გამოიკვეთა წინა წლებში ჩატარებული აუდიტების<sup>44</sup> ფარგლებშიც. კერძოდ, უწყებებს არ აქვთ განსაზღვრული პროექტების შემუშავებისათვის კონკრეტული ვადები და აღნიშნული სისტემების შემუშავების პროცესი დროის ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში მიმდინარეობს.

შესაბამისად, შესწავლილი უწყებების IT პროექტების მართვის პრაქტიკა ვერ უზრუნველყოფს პროექტების ეფექტიან განხორციელებას როგორც ქვეყნის, ასევე ცალკეული უწყების დონეზე. კერძოდ, ცენტრალური მთავრობა ან/და შესაბამისი მაკოორდინირებელი უწყება მოკლებულია შესაძლებლობას, მონიტორინგი გაუწიოს ქვეყნისათვის ფინანსურად მნიშვნელოვან პროექტებს, რადგან არ არის შესაბამისი ხარჯი იდენტიფიცირებადი და ვერ უზრუნველყოფს აღნიშნული მიმართულებით ხარჯებისა და ბიუჯეტირების პროცესის გამჭვირვალობას.

ცალკეული უწყება მოკლებულია შესაძლებლობას, განსაზღვროს, თუ რა დრო, ფინანსური და ადამიანური რესურსია საჭირო ცალკეული პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავებისათვის. შესაბამისად, რთულია ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღება და ალტერნატივების ანალიზი. აღნიშნული ინფორმაციის არარსებობის პირობებში, გამოწვევად რჩება შემდგომი მონიტორინგის განხორციელება და პროექტის გადახარჯვებსა და დროულობასთან მიმართებით ნაკლოვანებების იდენტიფიცირება.

## დასკვნა

IT პროექტების ეფექტიანი განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანი კომპონენტებია პროექტთან დაკავშირებული ბიუჯეტისა და დროითი ჩარჩოს არსებობა და მისი შესაბამისი მართვა. აღნიშნული კომპონენტების შესახებ სრული და დროული მონაცემების არსებობა ხელს უწყობს პროექტის განვითარების სასიცოცხლო ციკლის მანძილზე დროული და ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღებას.

საჯარო სექტორში IT პროექტების მართვის პრაქტიკის შესწავლის საფუძველზე გამოვლინდა პროგრამული უზრუნველყოფის შემუშავების პროცესში დროითი ჩარჩოსა და ბიუჯეტირების საკითხების არასათანადო მართვა. კერძოდ, ხშირ შემთხვევაში, სისტემების დეველოპმენტის დასრულების ვადები არ არის განსაზღვრული, ხოლო გაწეული ხარჯი არ არის იდენტიფიცირებადი პროექტების მიხედვით.

43 აღსანიშნავია, რომ ხელშეკრულების საფუძველზე შექმნილი პროგრამული უზრუნველყოფებისათვის ხარჯი დაინაგარიშება სწორედ კაც/საათების მიხედვით.

44 სახელმწიფო ვალის მართვის ინფორმაციული სისტემების შემდგომი რეაგირების ეფექტიანობის აუდიტი; განათლების მართვის ინფორმაციული სისტემების ეფექტიანობის აუდიტი.



ზემოაღნიშნულ ხარვეზებს გავლენა აქვს როგორც ცენტრალურად – მთავრობის, ასევე ცალკეული უწყების დონეზე. კერძოდ, ცენტრალური მთავრობა მოკლებულია შესაძლებლობას მონიტორინგი გაუწიოს ქვეყნისათვის ფინანსურად მნიშვნელოვან პროექტებსა და უზრუნველყოს საბიუჯეტო სახსრების გამჭვირვალობა, ხოლო განმახორციელებელი უწყება, მოკლებულია შესაძლებლობას, უზრუნველყოს პროექტის ფარგლებში საბიუჯეტო სახსრების გადახარჯვებსა და დროულობასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებების იდენტიფიცირება და მიიღოს პროექტთან დაკავშირებით ინფორმირებული გადაწყვეტილებები.



## 4. IT პროექტების კოორდინაციისა და მართვის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით საჭირო ნაპოვნებები

IT პროექტის ეფექტიანად მართვა ინდივიდუალური უწყების პასუხისმგებლობაა, თუმცა ქვეყნის ელექტრონული მმართველობის სტრატეგიულ კურსთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია რიგი წინაპირობების არსებობა. კერძოდ, მნიშვნელოვანია ქვეყნის დონეზე საბაზისო ჩარჩო მეთოდოლოგიების არსებობა და შესაბამისი პროცესების კოორდინაცია.

მსოფლიო ბანკის კრიტერიუმში განმარტავს ელექტრონული მმართველობის პროცესებისა და შესაბამისი IT პროექტების მართვისათვის მნიშვნელოვან წინაპირობებსა და აქტივობებს.<sup>45</sup> დი-აგრამა მოიცავს აუდიტის მიზნებთან შესაბამის საკითხებს, რომლებიც დეტალურად ქვემოთ მოცემულ თავებშია წარმოდგენილი.

**დიაგრამა №7. მსოფლიო ბანკის კრიტერიუმის მიხედვით განსაზღვრული აქტივობები**



### 4.1 მონიტორინგის და კოორდინაციის მექანიზმების ნაპოვნებები

მსოფლიო ბანკის კრიტერიუმის მიხედვით, ელექტრონული მმართველობის პროცესებისა და IT პროექტების ეფექტიანი ადმინისტრირება მოითხოვს ქმედითი კოორდინაციის მექანიზმებისა და მმართველობითი სტრუქტურის არსებობას. აღნიშნული მიმართულებით ძირითადი საკითხები წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

45 დეტალურად წარმოდგენილია წინამდებარე ანგარიშის 1.3 თავში: შეფასების კრიტერიუმი.

**ცხრილი №4. მსოფლიო ბანკის კრიტერიუმის მიხედვით ელექტრონული მმართველობის მოწყობის მოდელები<sup>46</sup>**

| აქტივობა                                                        | აღწერა                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| მმართველობითი სტრუქტურის და მაკოორდინირებელი უწყების განსაზღვრა | <p>ქვეყანამ უნდა განსაზღვროს ელექტრონული მმართველობის და შესაბამისი პროექტების მმართველობითი სტრუქტურა, რომლის მიხედვითაც განისაზღვრება პროცესების მართვაზე პასუხისმგებელი ძირითადი მხარეები და ანგარიშვალდებულების მექანიზმები. მმართველობითი მოდელის გავრცელებული ტიპებია:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. დეცენტრალიზებული მიდგომა – თითოეული სამინისტრო თავად განსაზღვრავს სტრატეგიას.</li> <li>2. პრემიერ - მინისტრის (როგორც მთავრობის მმართველი უმაღლესი რგოლი) მმართველობის ქვეშ არსებული მაკოორდინირებელი ორგანო, რომელიც განსაზღვრავს პრიორიტეტულ მიმართულებებს და უწევს შესაბამის კოორდინაციას.</li> <li>3. წამყვანი სამინისტროს მოდელი – ერთი კონკრეტული პასუხისმგებელი უწყების მიერ არის უზრუნველყოფილი შესაბამისი კოორდინაცია და სტრატეგიული მიმართულებების შემუშავება.</li> <li>4. სპეციალურად აღნიშნული ფუნქციების შესასრულებლად შექმნილი უწყება, რომელიც არ ექვემდებარება არც ერთ არსებულ სამინისტროს და ახორციელებს სტრატეგიული მიმართულებების დაგეგმვას და შესაბამის კოორდინაციას.</li> <li>5. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მოდელი – მაკოორდინირებელი უწყება, რომელიც არის საჯარო და კერძო თანამშრომლობის (Public Private Partnership) მოდელი.</li> </ol> <p>დოკუმენტის მიხედვით, ასევე გავრცელებული მმართველობითი მიდგომაა მე-2 და მე-4 მოდელების კომბინაციით.</p> |
| ანგარიშვალდებულება, როლებისა და პრივილეგიების განსაზღვრა        | <p>ქვეყნის მიერ არჩეული მმართველობითი სტრუქტურის მიუხედავად, აუცილებელია განისაზღვროს აღნიშნულ პროცესებში ჩართული მხარეებისათვის, მართვის თითოეულ ეტაპზე შესაბამისი როლების, პასუხისმგებლობებისა და ანგარიშვალდებულების მექანიზმები. აღნიშნული დეტალურად უნდა მოიცავდეს პასუხისმგებელი პირების მიერ შესასრულებელ აქტივობებს შესაბამისი დროითი ჩარჩოს მითითებით.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

ქმედითი მაკოორდინირებელი უწყების არსებობა მნიშვნელოვანია შემდეგი გარემოებების მართვისათვის:

- ცალკეული IT პროექტის ქვეყნის ელექტრონული მმართველობის სტრატეგიულ მიმართულებებთან შესაბამისობის განსაზღვრა;
- ქვეყნის დიჯიტალიზაციისათვის მნიშვნელოვანი პროექტების ხარვეზების დროული იდენტიფიცირება;
- საბიუჯეტო რესურსების პროდუქტიული მართვა.

ძლიერი კოორდინაციის მექანიზმის არსებობის საჭიროებაზე საქართველოს ელექტრონულ სტრატეგიაშიც არის ხაზგასმული. აღნიშნული მიმართულებით განისაზღვრა 2 ძირითადი მმართველი რგოლი: სამთავრობო კომისია და სააგენტო. შესაბამისად, საქართველოს ელექტრონულ სტრატეგიაში შემოთავაზებული ორგანიზაციული მოწყობა შეესაბამება მსოფლიო ბანკის მიერ განსაზღვრული შერეული მართვის მოდელის სახეცვლილ ფორმას,<sup>47</sup> სადაც პრემიერ-მი-

46 აღნიშნული მოწყობის მოდელები მსოფლიოში გავრცელებული მართვის მოდელებია, თუმცა შესაძლებელია არსებობდეს წარმოდგენილისაგან განსხვავებული მოწყობის მაგალითები.

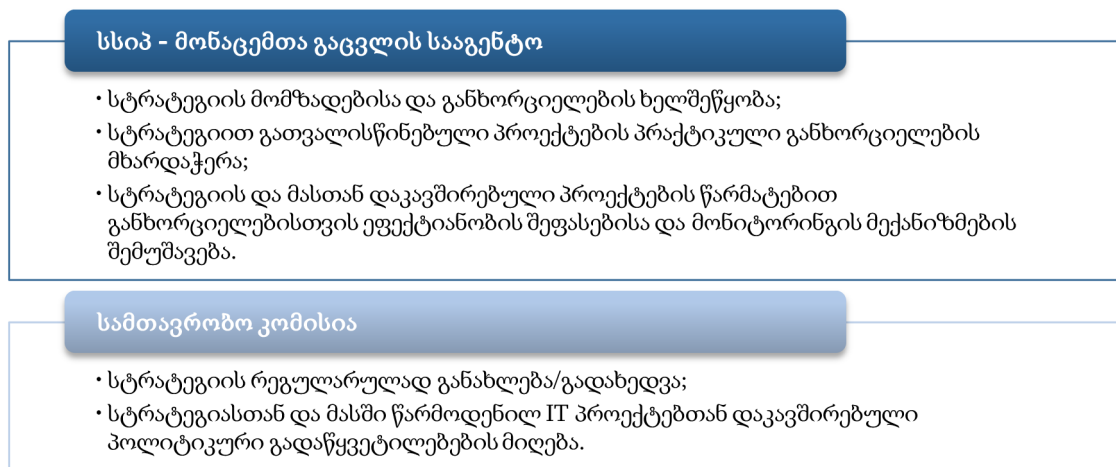
47 მსოფლიო ბანკის მიერ შემოთავაზებული მოწყობისაგან განსხვავებით, აღნიშნული მიზნებისათვის შექმნილი უწყება საჯარო სამართლის იურიდიული პირია და შესაბამისად, არ არის სამინისტროსგან დამოუკიდებელი.



ნისტრის (სამთავრობო კომისია) მმართველობის ქვეშ არსებული მაკოორდინირებელი ორგანო იყო პოლიტიკურად პასუხისმგებელი უწყება, რომელსაც უნდა განესაზღვრა სტრატეგიული მიმართულებები. ხოლო ელექტრონული სტრატეგიის აღსრულებისათვის ხელშემწყობი მექანიზმები უნდა განესაზღვრა აღნიშნული მიზნებისათვის შექმნილ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – სააგენტოს.

ელექტრონულ სტრატეგიაში განისაზღვრა თითოეული მათგანის მიერ განსახორციელებელი სტრატეგიული დონის აქტივობები.

## დიაგრამა №8. ელექტრონული სტრატეგიით გათვალისწინებული მაკოორდინირებელი ორგანოები და მათი ფუნქციები



მსოფლიო ბანკის კრიტერიუმის გათვალისწინებით, აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა, რამდენად იქნა უზრუნველყოფილი კოორდინაციის მიმართულებით ელექტრონული სტრატეგიით გათვალისწინებული მოწყობისათვის დეტალური როლების, პასუხისმგებლობებისა და შესაბამისი ანგარიშვალდებულების მექანიზმების განსაზღვრა. აღნიშნულისათვის განხორციელდა შესაბამისი უწყებების კანონის, დებულებისა და სტრატეგიით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესწავლა და უკეთეს პრაქტიკასთან შედარება. დიაგრამაზე წარმოდგენილია დებულებების<sup>48</sup> მიხედვით ელექტრონული მმართველობისა და IT პროექტების მართვის მიმართულებით განსაზღვრული როლები და პასუხისმგებლობები.

48 საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 17 დეკემბრის №280 დადგენილება „ელექტრონული მმართველობის განვითარების ხელშემწყობი სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ“; საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 26 ივნისის №340 დადგენილება „საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის დებულების დამტკიცების თაობაზე“; საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2009 წლის 22 დეკემბრის №228 ბრძანება „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“.

## დიაგრამა №9. მაკოორდინირებელი უწყებების ფუნქციები და მოვალეობები

### სამთავრობო კომისია

- წინადადებებისა და რეკომენდაციების მომზადება ელექტრონული მმართველობის ერთიანი პოლიტიკის განსაზღვრის მიზნით;
- რესურსების (დანახარჯების) ოპტიმიზაციის მიზნით სახელმწიფო დაწესებულებებში საინფორმაციო სისტემებისა და ინფრასტრუქტურის შექმნისა და განვითარების კოორდინაცია;
- სახელმწიფო დაწესებულებებში ელექტრონული სერვისების დანერგვისა და ინტეგრირების კოორდინაცია.



### მთავრობის ადმინისტრაცია

- ელექტრონული მმართველობისა და სახელმწიფო სერვისების ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრის ხელშეწყობა, ამ სფეროში სახელმწიფო უწყებათა საქმიანობის კოორდინაცია.

### სააგენტო

- შეიმუშავოს ინფორმაციული ტექნოლოგიები (სისტემები) და ელექტრონული მმართველობის განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკა;
- შექმნას მონაცემთა გაცვლის ერთიანი სისტემა და უზრუნველყოს ინფორმაციული რესურსების ხელმისაწვდომობა;
- ხელი შეუწყოს ინფორმაციული ტექნოლოგიების (სისტემების) განვითარებას;
- შეიმუშავოს ინფორმაციული ტექნოლოგიების (სისტემების) სფეროს განვითარებისათვის აუცილებელი სტანდარტები;
- შეიმუშავოს ინფორმაციული ტექნოლოგიების (სისტემების) სფეროს მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების პროექტები.

გემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, უკეთესი პრაქტიკისაგან<sup>49</sup> განსხვავებით, მაკოორდინირებელი უწყებებისათვის დეტალურად არ განსაზღვრულა შესაბამისი როლები და პასუხისმგებლობები.

სამთავრობო კომისია 2007-2014 წლებში ფუნქციონირებდა. 2014 წელს სამთავრობო კომისია გაუქმდა და მის უფლებამონაცვლედ მთავრობის ადმინისტრაცია განისაზღვრა, თუმცა კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები/განხორციელებული აქტივობები და გაუქმების მიზეზის დოკუმენტური დასაბუთება მთავრობის ადმინისტრაციაში არ არსებობს. ამასთანავე, სამთავრობო კომისიის გაუქმების შემდეგ მისი ფუნქცია-მოვალეობები სრულყოფილად არ ასახულა მთავრობის ადმინისტრაციის დებულებაში. კერძოდ, სამთავრობო კომისიისა და მთავრობის ადმინისტრაციის დებულებების ანალიზი აჩვენებს, რომ ელექტრონული მმართველობისა და შესაბამისი IT პროექტების მიმართულებით სამთავრობო კომისიის ვალდებულებები ზოგადი მუხლით არის წარმოდგენილი მთავრობის ადმინისტრაციის დებულებაში.

აუდიტის ფარგლებში გამოვლინდა საოპერაციო დონეზე, მაკოორდინირებელი უწყების მანდატის მიმართულებით არსებული ნაკლოვანებები. კერძოდ, კრიტერიუმის<sup>50</sup> მიხედვით, ელექტრონული მმართველობის მიმართულებით წამყვანი უწყების არსებობის შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია განსაზღვრული იყოს ზედამხედველობისა და მონიტორინგის შესაბამისი მა-

49 eGovernment Primer, infoDev, მსოფლიო ბანკი, ოქტომბერი, 2009 წელი, გვ. 35.

50 eGovernment Primer, infoDev, მსოფლიო ბანკი, ოქტომბერი, 2009 წელი, გვ. 25.



ნდატი/უფლება-მოვალეობა. სააგენტო საჯარო სექტორში იყო ინფორმაციული ტექნოლოგიების მიმართულებით სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი უწყება, თუმცა აღნიშნული სტრუქტურის მანდატი კოორდინაციის მიმართულებით ბუნდოვანია და არ აძლევს შესაბამისი მაკოორდინირებელი ქმედების განხორციელების საშუალებას. კერძოდ, სააგენტოს დებულებასა და მისი შექმნის შესახებ კანონში არ განისაზღვრა ზედამხედველობის შესაბამისი ფუნქცია/ვალდებულება, ხოლო მისი იურიდიული ფორმიდან<sup>51</sup> და მოწყობიდან გამომდინარე, რთულია შესაბამისი მაკოორდინირებელი ქმედების განხორციელება საჯარო სექტორის მასშტაბით.

დეტალური როლებისა და პასუხისმგებლობების არარსებობის გარდა, ნაკლოვანებები გამოვლინდა IT პროექტების მართვის პროცესში ჩართული მხარეებისათვის შესაბამისი ანგარიშვალდებულების ქმედითი მექანიზმების არსებობის მიმართულებით. კერძოდ, ელექტრონული სტრატეგიის ფარგლებში განისაზღვრა კონკრეტული სფეროები და შესაბამისი განსახორციელებელი აქტივობები. კონკრეტული სფეროს მიხედვით, შესაბამის აქტივობებზე განისაზღვრა პასუხისმგებელი უწყებები, თუმცა არ შემუშავებულა პროცესების მართვის მოდელი,<sup>52</sup> რომელიც განსაზღვრავდა სტრატეგიული მნიშვნელობის IT პროექტების შესახებ ანგარიშგებისა და მონიტორინგის სახესა და პერიოდულობას, დაინტერესებულ მხარეებს შორის კომუნიკაციის ფორმასა და სტრატეგიულ და ოპერაციულ დონეებზე მაკოორდინირებელი უწყებების ურთიერთკავშირს. ასევე იმის გათვალისწინებით, რომ ელექტრონული სტრატეგია მოიცავდა 4-წლიან პერიოდს, ყოველწლიურად უნდა უზრუნველყოფილიყო აღნიშნული სამოქმედო გეგმების გადახედვა და შესაბამისი ცვლილება.

მაკოორდინირებელი უწყების დეტალური აქტივობების შესასწავლად აუდიტის ჯგუფმა განიხილა გაეროს ელექტრონული მმართველობის ინდექსის (EDGI) მიხედვით მონიწივე და ევროკავშირის დამოხილვების პროექტის ფარგლებში საქართველოს პარტნიორი ქვეყნების<sup>53</sup> მაგალითები. საქართველოს მსგავსად, მაკოორდინირებელი უწყებები პოლიტიკისა და საოპერაციო დონეზე განსაზღვრული. საოპერაციო დონეზე მსგავსი უწყების როლი და პასუხისმგებლობა IT პროექტების მართვის მიმართულებით შემდეგია:

- მეთოდოლოგიების შემუშავებისა და დანერგვის ხელშეწყობა და მონიტორინგი;
- ქვეყნისათვის მნიშვნელოვანი და მატერიალური პროექტების შეფასება და კოორდინაცია/მართვაში ჩართვა;
- საჯარო სექტორში ელექტრონული სერვისების არქიტექტურისა და მონაცემთა ურთიერთთავსებადობის უზრუნველყოფა და კოორდინაცია;
- სხვადასხვა უწყების მიერ ინიცირებული და მიმდინარე პროექტების კონსოლიდაცია და ერთიანი რეესტრის შექმნა;
- IT პროექტების სათანადო მართვის უზრუნველყოფა, სახელმწიფო რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისათვის.

აღსანიშნავია, რომ შესწავლილ ქვეყნებში მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება მაკოორდინირებელი უწყების მანდატსა და შესაბამისი როლებისა და პასუხისმგებლობების დეტალურ გადანაწილებას. აღნიშნული კრიტერიუმის გათვალისწინებით, აუდიტის ჯგუფი შეეცადა, სტრატეგიის

51 სააგენტო იუსტიციის სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირია, შესაბამისად, მისი უფლებამოსილება მსგავსია სხვა საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და ვერ უზრუნველყოფს მონიტორინგის განხორციელების უფლებამოსილებას.

52 eGovernment Primer, infoDev, მსოფლიო ბანკი, ოქტომბერი, 2009 წელი, გვ. 23, გვ. 35.

53ესტონეთი და დანია.



ზოგადი ვალდებულებებისა და შესაბამისი დებულებების საფუძველზე, განესაზღვრა მაკოორდინირებელი უწყებების უფლება-მოვალეობების შესაძლო გადანაწილება RACI მატრიცის გამოყენებით.<sup>54</sup>

#### ცხრილი №5. როლებისა და პასუხისმგებლობების გადანაწილება და არსებობის სტატუსი

| უკეთესი პრაქტიკით გათვალისწინებული აქტივობები IT პროექტების მართვის მიმართულებით                                                       | მთავრობის ადმინისტრაცია |                      | სააგენტო         |                      | სამინისტროები    |                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------|------------------|----------------------|------------------|----------------------|
|                                                                                                                                        | უკეთესი პრაქტიკა        | არსებული მდგომარეობა | უკეთესი პრაქტიკა | არსებული მდგომარეობა | უკეთესი პრაქტიკა | არსებული მდგომარეობა |
| უფლებების მოვალეობებისა და მმართველობითი სტრუქტურის შექმნა; შესაბამისი მონიტორინგისა და ანგარიშვალდებულებების მექანიზმების განსაზღვრა. | A/R                     | N/A                  | C                | N/A                  | I                | N/A                  |
| ინფორმაციული ტექნოლოგიების მიმართულებით მეთოდოლოგიების შემუშავებისა და დანერგვის ხელშეწყობა და მონიტორინგი.                            | A                       | N/A                  | R                | R                    | C/I              | N/A                  |
| ქვეყნისათვის მნიშვნელოვანი და მატერიალური პროექტების შეფასება და კოორდინაცია/მართვაში ჩართვა.                                          | A/R                     | A                    | R                | N/A                  | I                | N/A                  |
| საჯარო სექტორში ელექტრონული სერვისების არქიტექტურისა და მონაცემთა ურთიერთთავსებადობის უზრუნველყოფა და კოორდინაცია.                     | A                       | N/A                  | R                | R                    | I                | N/A                  |
| სხვადასხვა უწყების მიერ ინიცირებული და მიმდინარე სტრატეგიული პროექტების კონსოლიდაცია და ერთიანი რეესტრის შექმნა.                       | A/R                     | N/A                  | R                | N/A                  | I                | N/A                  |
| IT პროექტების სათანადო მართვის უზრუნველყოფა, სახელმწიფო რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისათვის.                                        | A                       | N/A                  | R                | N/A                  | C/I              | N/A                  |

IT პროექტების მართვის მიმართულებით ქმედითი მექანიზმებისა და მაკოორდინირებელი უწყებისათვის შესაბამისი მანდატის არარსებობამ განაპირობა კოორდინაციასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები. კერძოდ, მთავრობის ადმინისტრაციასა და სააგენტოში არ არის დოკუმენტური დასაბუთება IT პროექტების კოორდინაციის მიმართულებით სტრატეგიითა და საჯარო მმართველობის რეფორმით გათვალისწინებული აქტივობების განხორციელების შესახებ.

54 აღნიშნული მატრიცის საშუალებით მიმდინარეობს პროცესში ჩართული მხარეების როლებისა და პასუხისმგებლობების გადანაწილება შემდეგი ვალდებულებების მიხედვით R - დავალებების შესრულებაზე პასუხისმგებელი მხარე; A - ანგარიშვალდებულები პირი, რომელიც უზრუნველყოფს დავალებების ხარისხის შესაბამისობას მიღებულ სტანდარტთან; C - მხარე, რომლის აზრიც შეიძლება იქნეს გათვალისწინებული მიმდინარე დავალებისას; I - მხარე, რომელიც ინფორმირებული უნდა იყოს შედეგების ან მიმდინარე პროცესების შესახებ.



აუდიტის ფარგლებში ვერ იქნა მოპოვებული მთავრობის ადმინისტრაციისა და სააგენტოს მიერ სტრატეგიით გათვალისწინებული IT პროექტების მონიტორინგისა და შესაბამისი ანგარიშგების განხორციელების დამადასტურებელი დოკუმენტები. აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა მაკორდინირებული უწყებების მიერ ელექტრონული სტრატეგიის ფარგლებში განხორციელებული შესაბამისი შეხვედრის ოქმები, სტრატეგიის შეფასების კრიტერიუმები და მიღებული გადაწყვეტილებები პროცესების გასაუმჯობესებლად. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია კოორდინაციის მიმართულებით სტრატეგიითა და საჯარო მმართველობის რეფორმით გათვალისწინებული აქტივობები, რომლებიც ზემოაღნიშნული ხარვეზების გამო ვერ განხორციელდა.

#### დიაგრამა №10. სტრატეგიითა და საჯარო მმართველობის რეფორმით განსაზღვრული და შეუსრულებელი აქტივობები



## 4.2. საკანონმდებლო ბაზის ნაკლავანებები

IT პროექტების მართვისათვის ეფექტიანი კონტროლის გარემოს უზრუნველყოფის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია საკანონმდებლო ბაზის არსებობა. მსოფლიო ბანკი, ცალკეული IT პროექტის მართვის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად, განსაზღვრავს მთავრობის მიერ პროექტების მართვის ერთიანი მოდელის საჭიროებას. უკეთესი პრაქტიკის მიხედვით, მარეგულირებელი გარემოს ძირითადი მიმართულებებია:

- IT პროექტების მართვის წინასწარ განსაზღვრული ბიზნესმოდელის არსებობა და შესაბამისი საწარმოო არქიტექტურის ჩამოყალიბება;
- ურთიერთთავსებადობის უზრუნველყოფა;
- დამხმარე პოლიტიკების, სტანდარტებისა და მეთოდოლოგიების შემუშავება.

საჯარო სექტორში ზემოაღნიშნული მეთოდოლოგიების ეფექტიანი დანერგვისათვის მნიშვნელოვანია, ამ მიმართულებით ცნობიერების ამაღლება და სექტორის გადამზადება. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია არსებობდეს აღსრულების შესაბამისი მექანიზმები, რომლებიც მარეგულირებელ უწყებებს შესაბამისი მონიტორინგის განხორციელების საშუალებას მისცემდა.

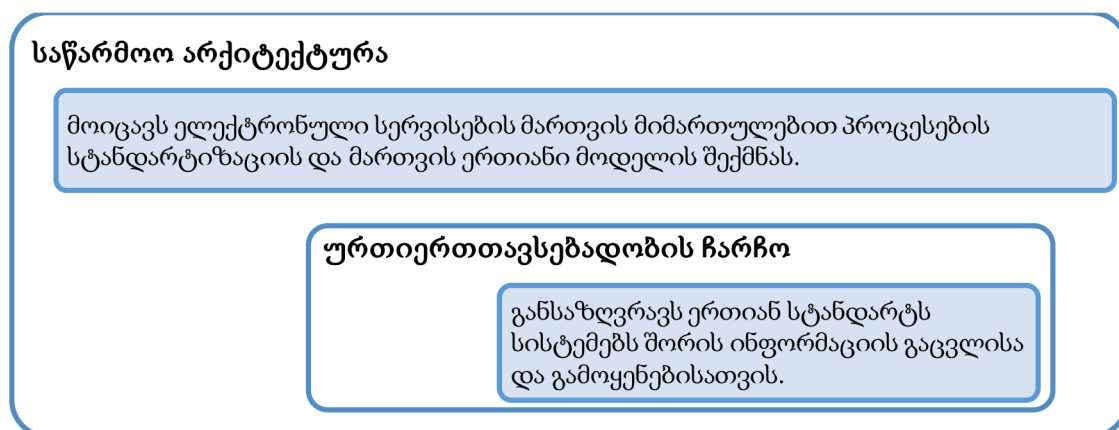
გემოაღნიშნული მიმართულების მნიშვნელობა ელექტრონული მმართველობის სტრატეგია-სა და საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევეშიც განისაზღვრა. კერძოდ, შესაბამისი პროცესების რეგულირებისათვის დაიგეგმა 2 მნიშვნელოვანი დოკუმენტის, ურთიერთთავსება-დობისა და საწარმოო არქიტექტურის ჩარჩო დოკუმენტების შექმნა. აღნიშნული დოკუმენტე-ბის შემუშავება და დანერგვა სააგენტოს ვალდებულებაა.

IT პროექტების მართვის მიმართულებით მსგავსი დოკუმენტების არსებობა და საჯარო სექტორ-ში დანერგვა უზრუნველყოფდა:

- დროითი და მატერიალური რესურსის დაზოგვას;
- მონაცემების განმეორებითი გამოყენებისა და ურთიერთთავსებადობასთან დაკავშირებუ-ლი რისკების შემცირებას.

საჯარო სექტორში IT პროექტების ეფექტიანი მართვისათვის მნიშვნელოვანია აღნიშნული დოკუმენტების თანმიმდევრული გამოყენება. დიაგრამაზე წარმოდგენილია საწარმოო არქი-ტექტურისა და ურთიერთთავსებადობის ჩარჩო დოკუმენტების კავშირი.

#### დიაგრამა №11. საწარმოო არქიტექტურისა და ურთიერთთავსებადობის ჩარჩოს კავშირი



საწარმოო არქიტექტურა აყალიბებს სტანდარტებსა და ბიზნესმოდელს ელექტრონული სე-რვისების შემუშავებისა და მიწოდებისათვის. აღნიშნული მთავრობის ხედვაა, თუ როგორ, რა სტანდარტულ ეტაპებს უნდა გადიოდეს ელექტრონული სერვისების შექმნა და გარდაქ-მნა. საწარმოო არქიტექტურა მოიცავს სასურველი მიზნის მისაღწევად უკვე არსებული და საჭირო რესურსების განსაზღვრის აუცილებლობასა და მითითებებს, რა პროცესები უნდა გაიაროს ელექტრონული სერვისების შემუშავებამ დაწყებული ინიცირებიდან/მიზნების განსაზღვრიდან, სისტემის შემუშავება-დანერგვამდე. სტრატეგიის ფარგლებში საწარმოო არქიტექტურას ასევე უნდა განესაზღვრა ურთიერთთავსებადობისა და ინფორმაციული ტექნოლოგიების მიმართულებით სხვა მარეგულირებელი სტანდარტების გამოყენების სა-ჭიროება/ვალდებულება.

ურთიერთთავსებადობის ჩარჩო კი განსაზღვრავს ელექტრონული სერვისების მიწოდებისას მონაცემებისა და ინფორმაციის გაცვლის სტანდარტებს. აღნიშნული განაპირობებს ტექნიკუ-რად თავსებადი, სტანდარტიზებული მახასიათებლების გამოყენებით სისტემის შექმნას/შეძე-ნას, რაც უზრუნველყოფს:

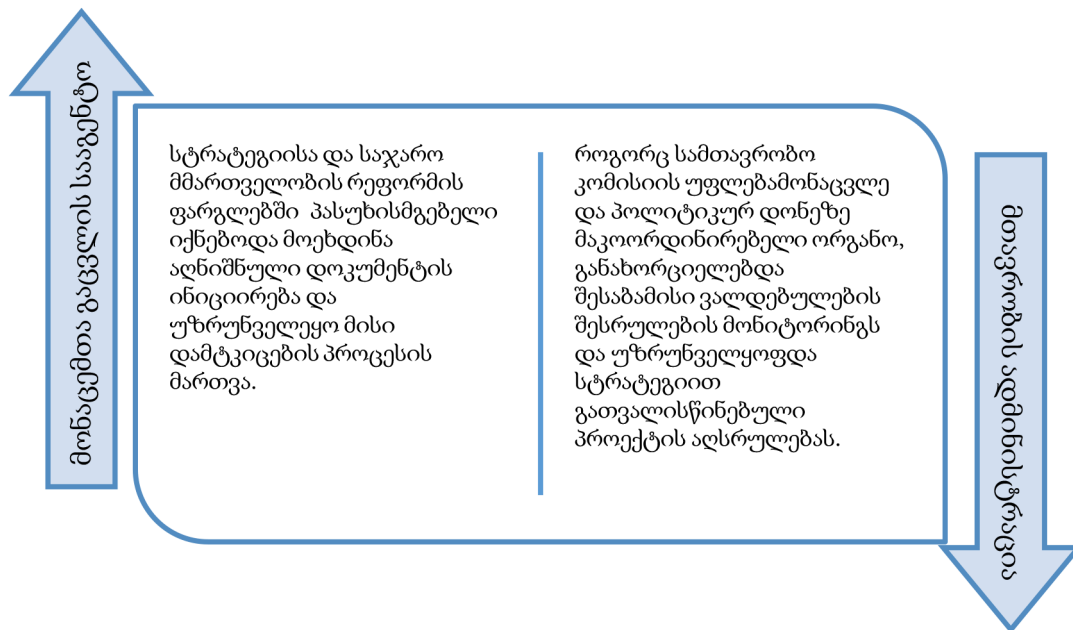


- სხვადასხვა უწყების მიერ შემუშავებულ სისტემებს შორის ინფორმაციის გაცვლის შესაძლებლობასა და ტექნიკურ თავსებადობას;
- ინფორმაციული სისტემებისა და ტექნოლოგიური გადაწყვეტების გაზიარებას საჯარო სექტორში.

ელექტრონული სტრატეგიის ფარგლებში გათვალისწინებული აღნიშნული აქტივობები არ შესრულებულა და არსებული მდგომარეობით საჯარო სექტორში არ არის დანერგილი საწარმოო არქიტექტურისა და ურთიერთთავსებადობის ჩარჩო დოკუმენტები და შესაბამისი პროცესები. ურთიერთთავსებადობის ჩარჩო დოკუმენტის მიმართულებით, სსიპ – მონაცემთა გაცვლის სააგენტომ 2017 წელს, ევროკავშირის დაძმობილების პროექტის ფარგლებში, შეიმუშავა დოკუმენტის სამუშაო ვერსია, რომელიც სრულად პასუხობს საერთაშორისო მოთხოვნებით განსაზღვრულ სტანდარტებს. თუმცა, სამუშაო ვერსიის შემუშავების შემდგომ არ გადადგმულა ქმედითი ნაბიჯები დოკუმენტის საჯარო სექტორში გამოყენებისათვის წინაპირობების შესაქმნელად, ხოლო საწარმოო არქიტექტურის შემუშავება არ დაწყებულა.

გემოაღნიშნული აქტივობების შეუსრულებლობის ერთ-ერთი გამომწვევი მიზეზია კოორდინაციისა და ანგარიშვალდებულების ქმედითი მექანიზმის არარსებობა. კოორდინაციის მიმართულებით დეტალური მოვალეობების გადანაწილებისა და ანგარიშვალდებულების მექანიზმების არსებობის შემთხვევაში, მაკოორდინირებელი უწყებების შესაბამისი რგოლებისათვის უნდა განერილიყო დეტალური აქტივობები და შესაბამისი საკითხების შესრულების სტატუსების მონიტორინგის ანგარიშვალდებულება. შესაბამისად, მაკოორდინირებელი უწყებების მიერ უზრუნველყოფილი იქნებოდა აღნიშნული საკითხების ინიცირება და შესაბამისი აქტივობის შესრულების მონიტორინგი, კერძოდ:

#### დიაგრამა №12. ანგარიშვალდებულების მექანიზმების არსებობის



შესაბამისად, მიმდინარე მდგომარეობით, აღნიშნული დოკუმენტები არ არის დამტკიცებული და ქმედითი. საჯარო სექტორში ურთიერთთავსებადობის ჩარჩოსა და საწარმოო არქიტექტურის მარეგულირებელი დოკუმენტების დანერგვის შემთხვევაში, უზრუნველყოფილი იქნებოდა:

- ქვეყნის მასშტაბით ინფორმაციული სისტემების შექმნისას სახელმძღვანელო დოკუმენტის არსებობა;
- საჯარო სექტორში IT პროექტების მენეჯერებისათვის შემუშავდებოდა სახელმძღვანელო მითითებები, თუ როგორ შექმნან ინფორმაციული სისტემები.

გემოლნიშნული გარემოება განაპირობებს სახელმწიფო სტრუქტურების მიერ სხვადასხვა მიდგომის გამოყენებას ელექტრონული სისტემების შემუშავების პროცესში.

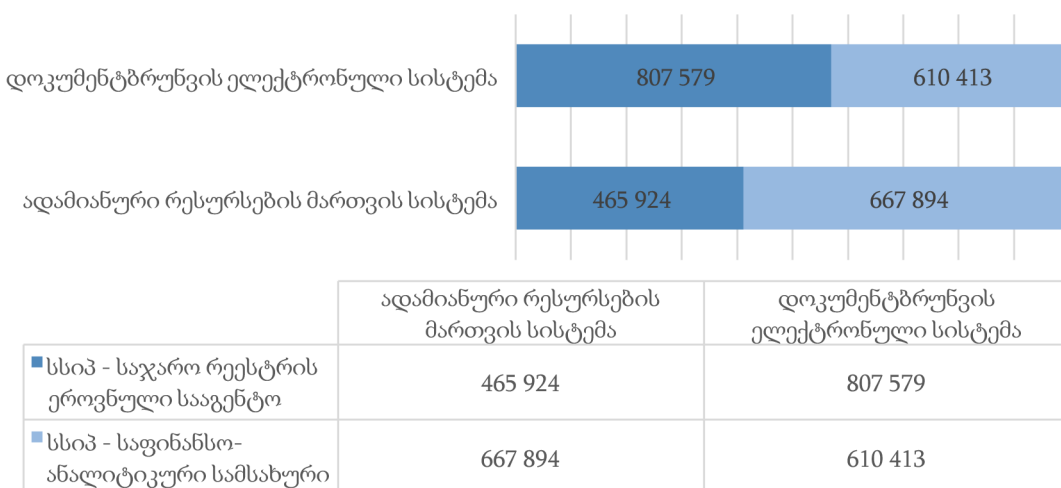
### 4.3. კონსტრუქციის განხილვის ნაკლოვანებების გავლენა

კოორდინაციის მექანიზმებისა და შესაბამისი საკანონმდებლო გარემოს არარსებობა, თავის მხრივ, გავლენას ახდენს რიგ საკითხებზე:

- იზრდება სტრატეგიული მნიშვნელობის IT პროექტების არაეფექტიანად განხორციელების რისკი;
- იზრდება დუბლირებული პროექტების არსებობის რისკი;
- იზრდება სისტემების ტექნიკურ ურთიერთთავსებადობასთან დაკავშირებული რისკი, რომელიც დამატებითი რესურსის მობილიზებას მოითხოვს.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ სხვადასხვა უწყებამ განავითარა თვისობრივად მსგავსი ფუნქციონალის მქონე სისტემები. კერძოდ, დღეისათვის შექმნილია რამდენიმე ელექტრონული დოკუმენტბრუნვის და ადამიანური რესურსების მართვის სისტემა. გემოლნიშნული სისტემების შესაქმნელად სხვადასხვა უწყებისათვის გამოიყო ადამიანური, დროითი და ფინანსური რესურსი, მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი ფუნქციონალის მქონე პროგრამული უზრუნველყოფა უკვე არსებობდა.

#### დიაგრამა №13. თვისობრივად მსგავს პროექტებზე გამოყოფილი თანხები<sup>55</sup>



<sup>55</sup> იმის გათვალისწინებით, რომ არ არის უზრუნველყოფილი საკუთარი ადამიანური რესურსით შექმნილი სისტემების ხარჯების აღრიცხვა აღნიშნული თანხები მიახლოებითი მაჩვენებელია, რომელიც დათვლილია პროექტში ჩართული თანამშრომლებისათვის გადახდილი ხელფასების მიხედვით.



ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ აუდიტის ფარგლებში შესწავლილი პროექტის – Chancellary Integration, შექმნის მიზები იყო სხვადასხვა უწყების მიერ შემუშავებული დოკუმენტბრუნვის ელექტრონული სისტემების კავშირის/თავსებადობის უზრუნველყოფა.

შესაბამისად, კოორდინაციისა და მარეგულირებელი გარემოს ნაკლოვანებებმა გამოიწვია ზემოაღნიშნული რისკების რეალიზება, რომელთა მინიმუმამდე შემცირებას უზრუნველყოფდა ურთიერთთავსებადობის პრინციპი – განმეორებით გამოყენება და მაკოორდინირებელი ორგანოს არსებობა.

კერძოდ, ურთიერთთავსებადობის ერთ-ერთი პრინციპია „განმეორებით გამოყენებადობა“, რაც გულისხმობს, კონკრეტული საკითხის გადაჭრისას საჯარო უწყების მიერ უკვე არსებული და აპრობირებული რესურსისა და ტექნოლოგიური გადაწყვეტის გამოყენებას. შესაბამისად, აღნიშნული პრინციპის გათვალისწინება უზრუნველყოფდა პროექტების ინიცირებისას საჯარო სექტორში მსგავსი სისტემების იდენტიფიცირებას.

ამასთანავე, ცენტრალური მაკოორდინირებელი უწყების არსებობის შემთხვევაში, მნიშვნელოვანი პროექტების მონიტორინგისა და სკრინინგის ფარგლებში, შესაძლებელი იქნებოდა დუბლირებული პროექტების იდენტიფიცირება.

შესაბამისად, IT პროექტების მიმართულებით მარეგულირებელი დოკუმენტისა და ქმედითი მაკოორდინირებელი უწყების არსებობა სავალდებულოს გახდიდა საჯარო სექტორში:

- მაკოორდინირებელი უწყების მიერ სატრატეგიულად ან/და ფინანსურად მნიშვნელოვანი პროექტების განხილვასა და შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღებას;
- კონკრეტული მიმართულებით უკვე არსებული პროგრამული უზრუნველყოფის განმეორებით გამოყენებასა და შეამცირებდა თვისობრივად მსგავსი პროექტების შემუშავებით გამოწვეულ დუბლირებულ ხარჯებს.

ელექტრონული მმართველობის მიმართულებით ზემოაღნიშნული ნაკლოვანებების ანალიზი კიდევ უფრო ღირებულია იმ თვალსაზრისით, რომ ქვეყანაში მიმდინარეობს ელექტრონული მმართველობის ახალი სტრატეგიის შექმნა. ახალი სტრატეგიის ეფექტიანად აღსრულებისათვის მნიშვნელოვანია მიღებული წარსული გამოცდილების გათვალისწინება. კერძოდ, საჭიროა დეტალურად იქნეს გაანალიზებული ძველი სტრატეგიის აღსრულების ნაკლოვანებები, მოხდეს შედეგების იდენტიფიცირება და შესაბამისი ინფორმაციის გათვალისწინებით დაიგეგმოს რელევანტური აქტივობები. აღნიშნული წინაპირობების არარსებობის შემთხვევაში – იზრდება მსგავსი ნაკლოვანებების განმეორების რისკი.

## დასკვნა

ინდივიდუალური IT პროექტის მართვა დაკავშირებულია გამოწვევებთან, რომელთა გადაჭრაც ცალკეული უწყების ვალდებულებაა. თუმცა აღნიშნული პროცესების ელექტრონული მმართველობის სტრატეგიულ მიმართულებებთან შესაბამისობისათვის მნიშვნელოვანია არსებობდეს შესაბამისი წინაპირობები. აუდიტის შედეგად გამოიკვეთა აღნიშნული წინაპირობების არარსებობა, კერძოდ, ცენტრალური მთავრობის დონეზე IT პროექტებისა და ელექტრონული მმართველობის პროცესების მართვის მიმართულებით ნაკლოვანებები. აღნიშნული გულისხმობს, რომ არსებული მდგომარეობით არ მიმდინარეობს სტრატეგიული მნიშვნელობის პროექტების



მონიტორინგი/კოორდინაცია და საჯარო სექტორში არ არის დანერგილი სტრატეგიის ფარგლებში IT პროექტების მიმართულებით გათვალისწინებული მარეგულირებელი ჩარჩო დოკუმენტები, ურთიერთთავსებადობისა და სანარმოო არქიტექტურის ჩარჩო დოკუმენტები.

არასათანადო კოორდინაციისა და მარეგულირებელი გარემოს არარსებობის პირობებში, საჯარო უწყებები არაერთგვაროვან მიდგომას იყენებენ ელექტრონული სისტემების შემუშავების პროცესში. შედეგად, მიუხედავად იმისა, რომ ცალკეული IT პროექტი შესაძლოა პასუხობდეს ორგანიზაციის ბიზნესმიზნებს, იქმნება სისტემების ურთიერთთავსებადობასთან დაკავშირებული რისკები.

საკანონმდებლო გარემოსა და კოორდინაციის არსებული მექანიზმების გამართული ფუნქციონირებისა და საჯარო სექტორში აღნიშნული პროცესების შესაბამისი დანერგვის შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნებოდა პროექტების დუბლირებასა და ტექნიკურ თავსებადობასთან დაკავშირებული რისკების თავიდან აცილება.

გემოაღნიშნული ნაკლოვანებები და მართვის არსებული პრაქტიკა ვერ უზრუნველყოფს, საჯარო სექტორის ინფორმაციული სისტემებზე მზარდი მოთხოვნის პირობებში, პროცესების ეფექტიან მართვას. კერძოდ, რაც უფრო მეტად იზრდება საჯარო სექტორის ინფორმაციულ სისტემებზე დამოკიდებულება, მით უფრო მნიშვნელოვანი ხდება აღნიშნული პროცესების სისტემატიზაცია და კოორდინაცია, რათა უზრუნველყოფილი იყოს საბიუჯეტო სახსრების მსგავსი ტიპის პროექტებზე გამოყოფასთან და ტექნიკურ ურთიერთთავსებადობასთან დაკავშირებული რისკების მინიმუმამდე შემცირება.

აღნიშნული ნაკლოვანებების მართვა კომპლექსური პროცესია, რომელიც საჯარო სექტორისგან მოითხოვს კოორდინირებულ მიდგომასა და ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართვას.

## რეკომენდაციები

**მთავრობის ადმინისტრაციამ, როგორც ელექტრონული მმართველობის პროცესების კოორდინაციაზე პასუხისმგებელმა უწყებამ:**

- ქვეყნისათვის სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი ან/და მატერიალური IT პროექტების ეფექტიანი და დროული მართვისათვის უზრუნველყოს ანგარიშვალდებულების ქმედითი მექანიზმების შექმნა. აღნიშნული უნდა მოიცავდეს:
  - პროექტის განხორციელება/კოორდინაცია/მონიტორინგში ჩართული მხარეების დეტალურ როლებს, პასუხისმგებლობებს, მათ შორის, კომუნიკაციის ფორმასა და პერიოდულობას.

**მთავრობის ადმინისტრაციამ და სსიპ – ციფრული მმართველობის სააგენტომ უზრუნველყონ:**

- ქვეყნისათვის სტრატეგიულად და მატერიალურად მნიშვნელოვანი პროექტების საოპერაციო/ტექნიკურ დონეზე მონიტორინგის შეუფერხებლად განხორციელებისათვის საჭირო მანდატისა და უფლებამოსილების საკითხების იდენტიფიცირება სსიპ – ციფრული მმართველობის სააგენტოსათვის და შესაბამისი საკანონმდებლო საფუძვლის შექმნა.



**სსიპ – ციფრული მმართველობის სააგენტომ, როგორც ციფრული მმართველობის მიმართულებით შესაბამისი სტანდარტების შემუშავებაზე უფლებამოსილმა უწყებამ, მთავრობის ადმინისტრაციასთან კოორდინაციით:**

- განსაზღვროს IT პროექტების მართვის ერთიანი მოდელი და სახელმძღვანელო დოკუმენტები, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს ქვეყნისათვის სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი ან/და მატერიალური პროექტებისათვის დროითი ჩარჩოსა და ბიუჯეტის იდენტიფიცირება და პროექტების ურთიერთთავსებადობის ხელშეწყობა. აღნიშნული, სულ მცირე, უნდა მოიცავდეს:
  - IT პროექტების მენეჯერებისათვის სახელმძღვანელო მითითებებს, პროექტად იდენტიფიცირების კრიტერიუმებს/სტანდარტებსა და პროექტისათვის სავალდებულო პარამეტრების - ბიუჯეტსა და დროით ჩარჩოს;
  - ელექტრონული მონაცემებისა და ელექტრონული სერვისების ურთიერთთავსებადობის ჩარჩოს;

ამასთანავე, ხელი შეუწყოს აღნიშნული მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელოების გამოყენების წახალისების მიზნით საჯარო სექტორში ცნობიერების ამაღლებას.

- შეიმუშაოს ქვეყნისათვის სტრატეგიულად და მატერიალურად მნიშვნელოვანი IT პროექტების შეფასების ქმედითი სისტემა, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს თვისობრივად მსგავსი პროექტების დროული იდენტიფიცირება და ეფექტიანი მართვა. აღნიშნული უნდა მოიცავდეს:
  - სხვადასხვა უწყების მიერ ინიცირებული IT პროექტების განხილვასა და შერჩევას;
  - შერჩეული პროექტების IT პროექტების მართვის ერთიან მოდელთან შესაბამისობის დადგენას;
  - შესაბამისი დროითი და ფინანსური პარამეტრების მონიტორინგს.



# ბიბლიოგრაფია

## ნორმატიული მასალა

საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ციფრული მმართველობის სააგენტოს შესახებ“.

საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 25 ნოემბრის №629 დადგენილება „ელექტრონული მმართველობის განვითარების ხელშეწყობი სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 17 დეკემბრის №280 დადგენილების ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე“.

საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 17 დეკემბრის №280 დადგენილება „ელექტრონული მმართველობის განვითარების ხელშეწყობი სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ“;

საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 26 ივნისის №340 დადგენილება „საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის დებულების დამტკიცების თაობაზე“;

საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2009 წლის 22 დეკემბრის №228 ბრძანება „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“.

## სახელმძვანადო დოკუმენტები

საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი - 2020 წელი, 2015 წელი;

„ციფრული საქართველო“ – ელექტრონული საქართველოს 2014-2018 წლების სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა;

e-Government Primer, infoDev, მსოფლიო ბანკი, 2009 წელი;

ITIL V3 ჩარჩო-დოკუმენტი (IT Infrastructure Library – Service Design);

პასუხისმგებლობების განაწილების მატრიცა - RACI Matrix.



აუდიტორთა ხელმოწერა:  
სახელი, გვარი

ხელმოწერა

**მარიამ მაღრაძე**  
ინფორმაციული ტექნოლოგიების უდიტის  
სამსახურის უფროსის მოვალეობის  
შემსრულებელი



**ნია გურგენიძე**  
ინფორმაციული ტექნოლოგიების  
აუდიტორი



