

საჯარო მმართველობის რეფორმა საქართველოში და იუსტიციის სახლის როლი

აბსტრაქტი

წინამდებარე სტატია განიხილავს საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის დინამიკას სახელმწიფო სერვისების ჭრილში და მასში იუსტიციის სახლის, როგორც ინსტიტუციური ინოვაციის როლს. კვლევის მიზანია შეაფასოს „ერთი სარკმლის“ (One-Stop-Shop) პრინციპით მოქმედი ჰიბრიდული პლატფორმის მოდელის ეფექტიანობა, ადმინისტრაციულ პროცესები და სერვისების ხელმისაწვდომობა.

ნაშრომი ეყრდნობა შერეულ მეთოდოლოგიას, რომელიც მოიცავს ბოლო ათწლეულის რაოდენობრივი მონაცემების, კერძოდ, მომხმარებელთა ნაკადებს, სერვისების რაოდენობასა და ტერიტორიული დაფარვის შესახებ სტატისტიკური მონაცემების დამუშავებას, დოკუმენტურ ანალიზსა და დარგის ექსპერტებთან ჩაღრმავებულ ინტერვიუებს. მონაცემთა ანალიზი ცხადყოფს იუსტიციის სახლის სტრატეგიულ ევოლუციას. შედეგები აჩვენებს, რომ მნიშვნელოვნად შემცირდა სერვისის მისაღებად მოქალაქეთა ადმინისტრაციული დანახარჯები და დრო, ამასთან სისტემამ მდგრადად იმუშავა პანდემიის პირობებშიც. თუმცა მხედველობაშია მისაღები სახელმწიფოს ინფრასტრუქტურული და შენახვის ხარჯები.

სტატიაში ასევე მიმოხილულია ციფრული მმართველობის გამოწვევები, მათ შორის კიბერუსაფრთხოების რისკები და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის საკითხი. დასკვნის სახით ნაჩვენებია, რომ მდგრადობისთვის აუცილებელია აქცენტის გადატანა ფიზი-

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სოციალურ და პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტის დოქტორანტი.

კური გაფართოებასთან ერთად ციფრული ეკოსისტემის დახვეწასა და უწყებათაშორისი კოორდინაციის გაღრმავებაზე.

საკვანძო სიტყვები: საჯარო მმართველობის რეფორმა, იუსტიციის სახლი, ერთი სარკმლის პრინციპი, სერვისების ინტეგრაცია, კიბერუსაფრთხოება.

შესავალი

საჯარო მმართველობის რეფორმა და მომსახურების მიწოდების ხარისხის გაუმჯობესება პოსტ-საბჭოთა გარდამავალი ადმინისტრაციების ერთ-ერთი საკვანძო გამოწვევაა. საქართველოში, საჯარო სერვისების ტრანსფორმაციის სიმბოლოდ ჩამოყალიბებული „ერთი სარკმლის“ პრინციპით შექმნილი იუსტიციის სახლი წარმოადგენს ინსტიტუციურ ინოვაციას, რომელმაც მნიშვნელოვნად შეცვალა მოქალაქის საჯარო სერვისებთან ურთიერთობის მოლოდინები, პრაქტიკა და კულტურა, რაც ასევე ყოველწლიურად მზარდ კმაყოფილების მაჩვენებელში გამოიხატა.

საჯარო მმართველობის სფეროს რეფორმა საქართველოში საწყის ეტაპზე ხასიათდებოდა კორუფციასთან ბრძოლის მკვეთრი პოლიტიკითა და სახელმწიფო უწყებების რეორგანიზაციით. ამ ყოველივემ საფუძველი ჩაუყარა მომსახურებაზე ორიენტირებული ადმინისტრაციული მოდელის შემოღებასა და საჯარო სერვისების პარამეტრების დადგენას. ინსტიტუციური გამჭვირვალობის ეტაპს ახასიათებდა მოქალაქე-მომხმარებლის პრინციპის დამკვიდრება, ყურადღების გამახვილება ელექტრონული მმართველობის განვითარების კუთხით, ინოვაციური ტექნოლოგიების დანერგვა და საჯარო სერვისებზე თანაბარი წვდომის უზრუნველყოფისკენ გადადგმული ნაბიჯები.

2015 წელს დამტკიცებული საჯარო მმართველობის სტრატეგიის¹ სერვისების მიმართულებით მთავარი მიზანი არის „საქართველოში სერვისების მიწოდების სისტემის იმდაგვარად გაუმჯო-

¹ <https://matsne.gov.ge/document/view/2953552?publication=0>

ბესება, რომ იგი მოქალაქეებზე ორიენტირებული და კარგად მართული იყოს და საქართველოს ყველა მოქალაქე ხარისხიანი და ხელმისაწვდომი სერვისებით უზრუნველყოს“ (გვ. 27). აღნიშნულ დოკუმენტში გამოვლენილ გამოწვევებში საყურადღებოა მინიშნება ერთიანი სამართლებრივი ჩარჩოს არარსებობაზე სერვისების მიწოდებისა და ელ-მომსახურების სფეროში. კერძოდ კი, „მომსახურების თითოეულ სააგენტოს აქვს ამგვარი ცალკეული კანონი. მაგალითად, „იუსტიციის სახლის“ მიერ „სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს“ მომსახურებასთან დაკავშირებული ფასები კანონით არ არის დადგენილი, სააგენტოს და დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში საკონსულო თანამდებობის პირის მიერ გაწეული მომსახურების ვადები და ამ მომსახურებისთვის დაწესებული საფასურის ოდენობები, საფასურის გადახის, გადახდილი საფასურის დაბრუნების და საფასურის გადახდისგან განთავისუფლების წესი და პირობები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით ან/და ხელშეკრულებით². შსს-ს მომსახურების სააგენტოსთან მიმართებით, „საქართველოს კანონი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოს მიერ გაწეული მომსახურებისათვის დაწესებული საფასურისა და ვადების შესახებ“³ განსაზღვრავს მათი

² საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 508, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს და დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში საკონსულო თანამდებობის პირის მიერ გაწეული მომსახურების ვადების, ამ მომსახურებისათვის დაწესებული საფასურების ოდენობების და საფასურის გადახდის წესის დამტკიცების შესახებ, 2011

³ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოს მიერ გაწეული მომსახურებისათვის დაწესებული საფასურისა და ვადების შესახებ,

მომსახურების საფასურს, თუმცა არცერთი მათგანი არ განსაზღვრავს მომსახურების განფასების მეთოდოლოგიას“.

შემდგომ ეტაპზე განხორციელდა ინსტიტუციური გამჭვირვალობის ამაღლება, საჯარო სერვისების სტანდარტიზაცია, რასაც მოჰყვა საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის მიღება და შესაბამისი სტრატეგიების დამტკიცება.

საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის ეტაპები

ვებერისეული მოდელის ადმინისტრაციული სტაბილურობა და პოლიტიკური ნეიტრალურობა ბიუროკრატიული ინერციით მიდრეკილია დაბალი მოქნილობისა და ინოვაციებისკენ. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, საქართველოში საჯარო მმართველობა ამ ტიპის ფორმალურ ელემენტებს შეიცავდა და სხვადასხვა ფაქტორების კვალდაკვალ - კორუფციის, უკონტოლობისა და უმეტესად ნეპოტიზმის გამო ბიძგი მისცა 2004 წლიდან გატარებული მოდელის აუცილებლობას. სწორედ ამ პერიოდიდან ხასიათდება სააგენტოების ავტონომიურობა, რომელიც გამოიხატა დეცენტრალიზებული სტრუქტურების შექმნითა და სერვისების უპრეცედენტო გამარტივებით და სააგენტოებს შორის ერთგვარი შეჯიბრებითობის დანერგვით. მოხდა მოქალაქის პოზიციონირება როგორც მომხმარებლის, ყურადღება გამახვილდა სერვისების ხარისხის გაუმჯობესების მნიშვნელოვანებაზე. საქართველოში, ახალი საჯარო მმართველობით დაინტერესება თავის მხრივ გამომახილია მსოფლიოში საჯარო მმართველობის სფეროში ამ დისციპლონითა და მიმართულებით დაინტერესების. ის თავის მხრივ ეფუძვნება ისეთ ფაქტორებს (ჰუდ, 1991) როგორცაა: ადმინისტრაციის/მთვრობის ზომის შემცირება, პრივატიზაციისა და სახელმწიფო სერვისების შექმნასა და მიწოდებისას სუბსიდიარულობა, ახალი საინფორმაციო ტექნო-

ლოგების დანერგვა ავტომატიზაციის მიზნით და საჯარო მმართველობაში საერთაშორისო დღის წესრიგის გათვალისწინება.⁴ დონალდ ფ. კეტლი მიანიშნებს რომ XXI-ე საუკუნის საჯარო მმართველობის უდიდეს გამოწვევას წარმოადგენს თეორიასა და პრაქტიკას შორის მზარდი სხვაობა/აცდენა.⁵

აბაშიძე (2016) აღნიშნავს, რომ „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ საჯარო სამსახურში განხორციელებული რეფორმები იმდენად საჯარო სამსახურის ინსტიტუტის მყარი საფუძვლების შექმნაზე არ იყო ორიენტირებული, რამდენადაც კორუფციასთან ბრძოლის აუცილებლობით ნაკარნახევი გადაუდებელი ღონისიებების გატარებაზე. კორუფციის შემცირება ან საბოლოო მოსპობა საჯარო ინსტიტუტებში და სახელმწიფოს მიერ მოქალაქეთათვის სერვისების მიწოდების გაუმჯობესება იყო განხორციელებული ცვლილებების ძირითადი მიზანი და არა საჯარო ადმინისტრირების სისტემის სამომავლო განვითარების საფუძვლის ჩაყრა” (გვ. 114). ამასთან, ავტორი მიიჩნევს, რომ ძირეული რეფორმის გატარებამდე ამბიციური და არარეალისტური გეგმა ინსტიტუციური მოწყობის გამოწვევების დაგეგმვა.

Global Government Forum⁶-ის შეფასებით, One-Stop-Shop (OSS) მოდელი სწრაფად იხვეწება თავისი პოპულარობით და გახდება მსოფლიოს გლობალური ტენდენცია ინტეგრირებული საჯარო სერვისების მიწოდებაში. Gavin O’Toole აღნიშნავს, რომ ამ მოდელის წარმატება ნაწილობრივ განპირობებულია დეპარტამენტების შორის ეფექტური ინტეგრაციით და ციფრული ტრანსფორმაციით,

⁴ Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

⁵ Kettl, D. F. (2022). Weberian bureaucracy and contemporary governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(2), 111–120. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvab026>

⁶ <https://www.globalgovernmentforum.com/whole-in-one-the-rise-and-rise-of-one-stop-shops/>

რაც დღეს უკვე თანამშრომლობის ახალ სტანდარტს ქმნის (globalgovernmentforum.com)

საქართველოს One-Stop-Shop (OSS) მოდელის შეფასება საინტერესო კონტრასტს აძლევს ორი აკადემიური წყაროს შერწყმას. Vashakidze (2017) ხაზს უსვამს, რომ OSS უზრუნველყოფს მოქალაქეთა ხელმისაწვდომობას 200-ზე მეტი საჯარო სერვისის მისაღებად, ზრდის კმაყოფილებას და ხელს უწყობს გამჭვირვალობის ზრდას საჯარო სექტორში, თუმცა მისი ეფექტურობა დამოკიდებულია ტექნოლოგიურ რესურსებსა და მენეჯერულ სტაბილურობაზე. Pollitt & Bouckaert (2017) შედარებითი ანალიზი აღნიშნავს, რომ საჯარო მენეჯმენტის რეფორმების შედეგები მნიშვნელოვნად იცვლება ადგილობრივი ადმინისტრაციული, პოლიტიკური და ეკონომიკური კონტექსტის მიხედვით, ხოლო ჰეტეროგენურ გარემოში შედეგების შეფასება სირთულეებს ქმნის. ამ ორი კვლევის შეჯერება გვთავაზობს მრავალპერსპექტიულ ხედვას: OSS-ის წარმატება საქართველოში მხოლოდ ტექნიკური გადაწყვეტილებებით არ განისაზღვრება; იგი მჭიდროდ არის დაკავშირებული პოლიტიკური მხარდაჭერის, ადამიანური რესურსების ხარისხის და მოსახლეობის საჭიროებებზე მორგებული სერვისების მიწოდების თანმიმდევრობასთან. შედეგად, რეფორმის შეფასება არის კონტექსტის შესაბამისი და ავასებს როგორც ოპერაციული ეფექტურობა, ისე პოლიტიკური და სოციალური ფაქტორებს.

იუსტიციის სახლის შექმნის ისტორია და განვითარების ეტაპები

2011 წელს დაარსებული იუსტიციის სახლი როგორც სახელმწიფო სერვისების მიწოდების რადიკალურად ახალი მოდელი საქართველოში ემყარება გამჭვირვალობას, სისწრაფესა და მომხმარებელზე ორიენტირებული მომსახურების იდეას. მის შექმნას წინ უსწრებდა ბიუროკრატის შემცირების სურვილი და სახელმწიფო სერვისების ერთ სივრცეში თავმოყრის მიზანი. ამასთანავე გამორ-

ჩეულია მისი თანამედროვე დიზაინი, რაც დაწესებულების ხილვადობას დამატებით ზრდის. მომდევნო წლებში ხდება იუსტიციის სახლების ტერიტორიული არეალის გაფართოება, მათ შორის ემატება მობილური იუსტიციის სახლები და ამავდროულად სერვისების გაცემა ციფრულად ვებ-პორტალისა და აპლიკაციების საშუალებით ხორციელდება.

Knox & Janenova, 2019 ნაშრომში „Public management reforms: One-stop shops to digital government” საუბრობენ, განვითარებული და განვითარებადი ქვეყნების მაგალითზე, რომ ერთი სარკმლის - One Stop Shop, გავლენა საჯარო მმართველობაზე ჯერ კიდევ ნაკლებად არის შესწავლილი მტკიცებულებებით, მიუხედავად ამისა თვალსაჩინოა დადებითი კავშირი - შედეგი ისეთი მიმართულებებით როგორცაა მოქალაქეთა კმაყოფილების ზრდა, კორუფციის შემცირება და ეფექტიანობის გაუმჯობესება.

მომსახურების მიღება საშუალოდ 15 წუთშია შესაძლებელი, რაც მოქალაქეებს დროისა და ხარჯების დაზოგვის საშუალებას აძლევს, ვინაიდან ერთ სივრცეშია თავმოყრილი. ამასთან, წარმატებული მოდელის აღიარება საერთაშორისო ასპარეზზე მისი დაარსებიდან მალევე, 2012 წელს განხორციელდა გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მასშტაბით.

იუსტიციის სახლის სტრუქტურა და მისი ინტეგრირებული სერვისები

უკანასკნელი ათწლეულის პერიოდზე დაკვირვება იძლევა შესაძლებლობას, შეფასდეს როგორც ინტეგრირებული სერვისების მოდელის ეფექტიანობა, ისე მისი გავლენა მოთხოვნის დინამიკაზე, მომსახურების მოცულობისა და ადმინისტრაციული ეფექტიანობის ცვლილებებზე.

წლები	იუსტიციის სახლები	პარტნიორი ორგანიზაციის სერვისები
-------	-------------------	----------------------------------

პოლიტიკა 2025 ტომი 9, N 5

2014	13	5
2015	16	8
2016	20	10
2017	20	13
2018	22	42
2019	24	46
2020	110	45
2021	115	47
2022	117	47
2023	118	46
2024	130 (გეგმა)	

წყარო: იუსტიციის სახლიდან გამოთხოვილი მონაცემები
 აღნიშნულ პერიოდში, იუსტიციის სახლების მომსახურებით სარგებლობის რაოდენობრივი მაჩვენებლები ასახავს როგორც მოსახლეობის საჭიროებების ცვლილებას, ისე დაწესებულებისადმი კეთილგანწყობის - კმაყოფილების ზრდას, რაც სხვადასხვა კვლევებით განისაზღვრა.

წლები	მომხმარებელთა ნაკადი, მათ შორის კონსულტაციის მიღების მიზნით
2014	3,387,035 მომხმარებელი
2015	4,345,532 მომხმარებელი
2016	3,674,648 მომხმარებელი
2017	5,405,263 მომხმარებელი
2018	4,488,722 მომხმარებელი
2019	4,261,739 მომხმარებელი
2020	2,432,784 მომხმარებელი

2021	3,253,040 მომხმარებელი
2022	4,672,164 მომხმარებელი
2023	4,556,452 მომხმარებელი

წყარო: იუსტიციის სახლიდან გამოთხოვილი მონაცემები

სახელმწიფო სერვისების ხელმისაწვდომობის გაფართოება და ციფრული პლატფორმების განვითარება, 2017 და 2020-2023 წლებში მიუთითებს ინსტიტუციური ზრდის ეტაპზე. მეორე მხრივ, მომსახურების მოცულობის პერიოდული ვარდნები როგორც ახასიათებდა 2020 წელს პანდემიასთან დაკავშირებული შეზღუდვებიდან გამომდინარეობს და მეტყველებს შოკის მიმართ რეაქციაზე. მონაცემთა კომპლექსური შესწავლა საშუალებას იძლევა შეფასდეს რეფორმის ინსტიტუციური მდგრადობა, მისი ეფექტიანობა და მომხმარებელთა საჭიროებებზე რეაგირების უნარი.

2014-2017 წლებში იუსტიციის სახლების რაოდენობა ზომიერად იზრდება 13-დან 20-მდე, ხოლო პარტნიორი ორგანიზაციების სერვისები ეტაპობრივად მატულობს 5-დან 13-მდე. ეს პერიოდი ემთხვევა „ერთი ფანჯრის“ პრინციპის ინსტიტუციურ გამყარებას. აქცენტი კეთდება არა იმდენად მასშტაბურ ტერიტორიულ მოცვაზე, არამედ არსებული ფილიალების გამართულ მუშაობასა და ძირითადი სერვისების დახვეწაზე. საჯარო მმართველობის რეფორმის თვალსაზრისით სახეზეა სერვისების „სტანდარტიზაციის“ ეტაპი. მომსახურების მოცულობა თითქმის ორჯერ იზრდება 2014 წლის 3.38 მილიონიდან - 2017 წლის 5.4 მილიონამდე.

2017 წელს 5,4 მილიონიანი მომხმარებლის პიკი, ემთხვევა იუსტიციის სახლების რაოდენობის დასტაბილურებას. ამასთან, სერვისების ინტეგრაციის დაწყებამ მოქალაქეთა მოთხოვნა მკვეთრად გაზარდა. იუსტიციის სახლების რაოდენობა ნელ-ნელა იზრდება, ხოლო „ერთი საკრძღის“ მოდელი სერვისების გაცემის თვალსაზრისით მყარდება, ინტეგრირებული სერვისების რაოდენობა თანმიმდევრულიდან მკვეთრ ზრდაზე გადადის რაც ინტეგ-

რირებული სერვისების მიმართულებით სისტემური რეფორმის განხორციელებაზე მეტყველებს.

2017-დან 2018-მდე პარტნიორი ორგანიზაციების სერვისების რაოდენობა მკვეთრად, თითქმის სამჯერ გაიზარდა, რის გამოც შესაძლებელია იგი მიჩნეულ იქნას რეფორმის გარდამტეხ ეტაპად ვინაიდან სახეზეა სერვისების გაფართოება იუსტიციის სამინისტროს მიღმა და იწყება კერძო სექტორისა და სხვადასხვა უწყებების სერვისების ინტეგრირება. აღნიშნულის განხორციელება შეუძლებელია უწყებათაშორისი კოორდინაციის გაუმჯობესებისა და კერძო-საჯარო პარტნიორობის საჭიროების წინა პალნზე გადმოწევის გააქტიურების გარეშე. 2018-2019 წლებში მოქალაქეთა რაოდენობა სტაბილურია და მერყეობს 4.2-4.4 მილიონ მომხმარებელში, რაც 2017 წლის პიკთან შედარებით ნაკლებია. ეს ერთის მხრივ ემთხვევა სერვისების ინტეგრაციის გამორჩეულ ზრდას ვინაიდან დაემატა 42-46 სერვისი, თუმცა ფილიალების რაოდენობა ჯერ კიდევ მერყეობს 22-24 სახლში. აქედან გამომდინარე, სერვისების ზრდის მიუხედავად, ფიზიკური ინფრასტრუქტურის სიმცირემ შეზღუდა მომსახურების მოცულობის ზრდა.

2020 წლის 1 იანვრის რეოგრაგნიზაციის საფუძველზე, იუსტიციის სახლების რაოდენობა 2019 წელს არსებული 24 ფილიალიდან გაიზარდა 110 ფილიალამდე. ვინაიდან იუსტიციის სახლის სტრუქტურას უერთდება სსიპ-სახელმიწვო სერვისების განვითარების სააგენტოს სისტემაში შემავალი საზოგადოებრივი ცენტრები. ამდენად, საგრძნობლად იზრდება იუსტიციის სახლების რაოდენობა და ტერიტორიული დაფარვა. პანდემიასთან დაკავშირებული შეზღუდვების პირობებში, მოსახლეობისთვის სერვისების ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით ეს გასათვალისწინებელი ფაქტორია. 2020 წელს მომსახურების რაოდენობა ეცემა 2.4 მილიონამდე, რაც 43%-ით ნაკლებია 2019 წლის მონაცემთან შედარებით. ვარდნა აიხსნება პანდემიის გავლენითა და თანმდევი შეზღუდვებით. 2021 წელს მოცულობა იწყებს ზრდას ვინაიდან სისტემას აღმოაჩნდა

სწრაფი ადაპტაციის უნარი და ამასთანავე რეზერენდინგის შედეგად ფილიალების რეკორდული ზრდა დაფიქსირდა. მსგავსი კლება მომხმარებლების რაოდენობაში პირდაპირ ასახავს მოქალაქეთა მობილობის შეზღუდვას, ონლაინ სერვისებზე გადასვლას და ეკონომიკური აქტივობის შენელებას. თუმცა, მალევე სისტემამ გამოავლინა სწრაფი აღდგენის უნარი, მოცულობა გაიზარდა 3,253,040 მომხმარებლამდე ვინაიდან საჯარო სერვისებზე მოთხოვნა დაუბრუნდა ჩვეულ რეჟიმს. ამასთანავე, საოპერაციო ეფექტიანობის გადანაწილების თვალსაზრისით შემსუბუქდა დატივრთვა.

2020 წლიდან მომდევნო პერიოდი ხასიათდება სტაბილურობით. ფილიალების რაოდენობა აგრძელებს ზრდას ხოლო პარტნიორი ორგანიზაციების სერვისები სტაბილურ ნიშნულზეა (46-47). გეოგრაფიული დაფარვა თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტსა და მსხვილი სოფელს მოიცავს, ხოლო პარტნიორი ორგანიზაციების სერვისების სტაბილური რაოდენობა მეტყველებს ინტეგრაციის ხარისხზე. 2022-2023 წლებში, მომსახურების მოცულობა უზრუნდება 2018-2019 წლების ნიშნულზე, მოხდა სერვისების რეგიონალიზაცია - გადანაწილდა სერვისებსი დიდ გეოგრაფიულ არეალზე, დადებითად იმოქმედა ფილიალებში საშუალო დატვირთვაზე და გაზარდა მომსახურების ხარისხის მოლოდინი დეცენტრალიზებულ ფილიალებში. პარადიგმის ცვლილება გულისხმობს, რომ სერვისების შემდგომი ინტეგრაცია შეიძლება არ იყოს ისეთივე ეფექტური, როგორც უკვე ინტეგრირებული სერვისების უნივერსალური ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა. ამგვარად, 2020 წლის შემდეგ იუსტიციის სახლის როლი საჯარო მმართველობის რეფორმაში გადავიდა ფუნქციური ინოვატორის პოზიციიდან ლოგისტიკური არხის ოპტიმიზატორის პოზიციაზე.

ელექტრონული სერვისების ერთიანი პორტალი my.gov.ge მომხმარებელს უზოგავს დროს და უხსნის ფიზიკურად მისვლის აუცილებლობას. ამასთან სერვისებზე წვდომა ხელმისაწვდომია კვირაში შვიდი დღე და აქვს მარტივი დიზაინი. psh.gov.ge – არის

იუსტიციის სახლის პლატფორმა, რომელიც მომხმარებლებს სთავაზობს სერვისების დაჯავშნას, დოკუმენტების მიღებასა და სხვა ფუნქციებს. ამასთან, დოკუმენტები ინახება ელექტორულ ფორმატში.

ელექტრონული სერვისების ხელმისაწვდომობა და კიბერუსაფრთხოების გამოწვევები

მზარდი და ხელმისაწვდომი ელექტრონული სერვისები, ასევე ხაზს უსვამენ კიბერუსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საფრთხეების იდენტიფიცირების, მომხმარებლებში ცნობიერების ამაღლებისა და სერვისის გამცემი ორგანოებისთვის კიბერუსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საფრთხეებისა და თავდასხმებისგან მზადყოფნის აუცილებლობას. ამასთანავე, პერსონალური მონაცემების სათანადოდ დაცვას. წყაროები მიაჩნიავენ ერთის მხრივ მზარდ კიბერთავდასხმებსა და მეორეს მხრივ რესურსების სიმწირეზე გაუმკავლდნენ თავდასხმის შემთხვევებს ქართულ საჯარო სივრცეში.⁷

2013 წელს მიღებული საქართველოს პირველი კიბერუსაფრთხოების სტრატეგია აღნიშნავს, რომ „2008 წლის აგვისტოში რუსეთის ფედერაციის მიერ საქართველოს წინააღმდეგ განხორციელებულმა ფართომასშტაბიანმა კიბერშეტევებმა ნათლად აჩვენა, რომ საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოება ვერ შედგება კიბერსივრცის უსაფრთხოების უზრუნველყოფის გარეშე“.⁸

2021 წლის ოქტომბერში გამოქვეყნდა, საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული რიგით მესამე კიბერუსაფრთხოების ეროვნული სტრატეგია, რომელიც მოიცავს 2021-2024 წლებს.⁹ აღნიშ-

⁷ Scientific and Practical Cyber Security Journal (SPCSJ) 4(1): 34 - 40 ISSN 2587-4667 Scientific Cyber Security Association (SCSA) 34 EVALUATING CYBER THREATS IN CAUCASUS ACTORS POSING THREATS TO GEORGIAN CYBER SPACE

⁸ <https://matsne.gov.ge/document/view/1923932?publication=0>

⁹ <https://matsne.gov.ge/document/view/5437338?publication=0>

ნული სტრატეგიის ერთერთ აქტივობას წარმოადგენს „CERT/CSIRT-ებს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტებს, ინტერნეტ სერვის პროვაიდერებსა და სხვა პასუხისმგებელ უწყებებს შორის კიბერინციდენტებისა და კიბერსაფრთხეების შესახებ შეტყობინებისა და მათზე რეაგირების სამართლებრივი მექანიზმის შემუშავება, ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის ერთიანი პლატფორმის შექმნა და განვითარება”.

ამჟამად ასევე მიღებულია ციფრული მმართველობის სააგენტოს მიერ 2025-2030 წლებში „კიბერუსაფრთხოების სფეროში ცნობიერების ამაღლების სტრატეგია“ და სამოქმედო გეგმა. დოკუმენტში აღწერილი სიტუაციის მიხედვით: „ ქვეყანაში ვითარდება კიბერუსაფრთხოების საკითხების შესწავლის კულტურა. მოსახლეობის უმრავლესობა ციფრული სერვისების გამოყენებისას უკვე დიდ ყურადღებას აქცევს უსაფრთხოების და კონფიდენციალურობის დაცვას.

თუმცა, მიუხედავად ამისა, კიბერუსაფრთხოების ინსტრუმენტების სიღრმისეულად შესწავლის შესაძლებლობა კვლავ ლიმიტირებულია და შემოიფარგლება ექსპერტებით, უმაღლესი განათლებისა და შესაბამისი პროფესიული გამოცდილების მქონე მოქალაქეებით, ასევე თანამედროვე ტექნოლოგიებში კარგად გათვითცნობიერებული ახალგაზრდა თაობით. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ შესაბამისი პროფესიული გამოცდილების შემთხვევაში, კიბერუსაფრთხოების ინსტრუმენტების ცოდნის დონე დედაქალაქსა და რეგიონებში მცხოვრებ პირებს შორის მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება“.¹⁰

დასკვნა

საჯარო მმართველობის რეფორმა საქართველოში წარმოადგენს კომპლექსურ, გრძელვადიან პროცესს, რომელშიც „ერთი სარკ-

¹⁰ <https://dga.gov.ge/files/mUMPR8s3w59z.pdf>

მლის” მოდელით გაცემული სერვისები არის მოდერნიზაციისა და ინოვაციის სიმბოლო. სხვადასხვა ქვეყნებში მოქმედი ანალოგიური პირციპით გაცემული სერვისების მოდელის თანახმად, საქართველოს შემთხვევა აჩვენებს, რომ წარამტებისთვის საჭიროა პოლიტიკური ნება, ადმინისტრაციული ინოვაცია და მოქალაქეების მხრიდან კმაყოფილება. აღნიშნულ მოდელს აქვს პოტენციალი ციფრული მმართველობის შემდეგ ეტაპზე მმართველობა და მონაცემთა მართვა აიყვანოს. იმის გათვალისწინებით, რომ ერთის მხრივ პერსონალური მონაცემები და მეორეს მხრივ კიბერუსაფრთხოების გამოწვევებისგან მოახერხებს სერვისის მიმწოდებელი მისი მომხარებლის დაცვასა და უზრუნველყოფას.

საქართველოს იუსტიციის სახლი წარმოადგენს ქვეყნის საჯარო მმართველობის რეფორმის ერთ-ერთ ყველაზე წარმატებულ და ინოვაციურ კომპონენტს. მისი მაგალითი ცხადყოფს, რომ სტრუქტურული ინოვაცია, ციფრული ტრანსფორმაცია და მოქალაქეზე ორიენტირებული მმართველობა ერთად ქმნის მდგრად ინსტიტუციურ მოდელს, რომელიც აძლიერებს გამჭვირვალობას, ეფექტიანობასა და სახელმწიფო ინსტიტუტებისადმი ნდობას. კვლევის მთავარი შედეგები მიუთითებს, რომ იუსტიციის სახლმა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა მომსახურების ხელმისაწვდომობა, შეამცირა ბიუროკრატიული ბარიერები და უზრუნველყო მაღალი ხარისხის სტანდარტიზებული მომსახურება.

პროცესების ავტომატიზაცია, შესრულების ინდიკატორებზე დაფუძნებული მონიტორინგი და პროფესიონალური ადამიანური რესურსები უზრუნველყოფს ანგარიშვალდებულებისა და მტკიცებულებებზე ორიენტირებული მმართველობის განუხრელ განმტკიცებას.

მიუხედავად ამისა, დარჩენილია მნიშვნელოვანი გამოწვევები - კიბერუსაფრთხოება და უწყებათაშორისი კოორდინაციის დახვეწის საჭიროებები რომლებიც საჭიროებს მდგრად პოლიტიკურ მხარდაჭერას და ინვესტიციებს.

საქართველოში მოქმედი იუსტიციის სახლი და მისი გამოცდილება მნიშვნელოვან პრაქტიკას სთავაზობს გარდამავალ და განვითარებად ეკონომიკებს ვინაიდან, ინტეგრირებული სერვისების მიწოდება, მოქნილი ციფრული არქიტექტურა და მოქალაქეზე ორიენტირებული მმართველობა ქმნის საფუძველს ეფექტიანი, გამჭვირვალე და თანამედროვე საჯარო ადმინისტრაციისთვის.

2020 წლის ნახტომი რებრენდიგის შედეგად, მიანიშნებს პარადიგმის ცვლილებაზე „დიდი ქალაქებიდან - ტერიტორიული ხელმისაწვდომობისკენ“ იუსტიციის სახლის მიერ სერვისების მიწოდების სტრატეგიის მიმართულების თვალსაზრისით.

„ერთი ფანჯრის“ პრინციპის გაფართოება, კერძოდ 2018 წელს პარტნიორი ორგანიზაციების სერვისების მკვეთრი ზრდა მეტყველებს, რომ იუსტიციის სახლი გარდაიქმნა მათ შორის საბანკო, სადაზღვევო და მუნიციპალური სერვისების გამცემ ჰაბად რაც ადმინისტრაციული ეფექტიანობის ნიშნებს შეიცავს და უზოგავს მომხმარებლის-მოქალაქეს დროსა და რესურსს. სახელმწიფო სერვისი მივიდა „მოქალაქის კართან“ და შეუმცირა სატრანსპორტო და ნახარჯები და დრო.

სისტემა მდგრადი აღმოჩნდა და ადაპტაცია შეძლო მათ შორის პანდემიის პირობებში. მეტიც, შეამცირა ციფრული და ტერიტორიული უთანასწორობა ცენტრსა და რეგიონებს შორის.

ამდენად, იუსტიციის სახლების ქსელის გაფართოებამ და პარტნიორი ორგანიზაციების სერვისების ინტეგრაციამ დადებითად იმოქმედა მომხმარებელთა კმაყოფილებასა და სერვისებზე ხელმისაწვდომობაზე, ამით კი შესძინა რეფორმას გაზომვადი და მატერიალური შედეგი მათ შორის ინფრასტრუქტურის სახით.

ვილიალების რაოდენობასა და სერვისების რაოდენობას შორის შედარება აჩვენებს, რომ 2020-ის შემდეგ ყურადღება გამახვილდა იუსტიციის სახლების რაოდენობრივ ზრდაზე და განსხვავებით სერვისების გაფართოებაზე.

კვლევამ, რომელიც ეფუძნება იუსტიციის სახლის ქსელის განვითარების ემპირიულ მონაცემებს ბოლო ათწლეულის განმავლობაში დაადასტურა, რომ საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში განხორციელებულმა ცვლილებებმა მოახდინა სერვისების მიწოდების მოდელის ძირეული ტრანსფორმაცია საქართველოში. იუსტიციის სახლი ჩამოყალიბდა როგორც ცენტრალური ინსტიტუციური პლატფორმა, რომელიც უზრუნველყოფს ხარისხობრივ ინტეგრაციასა და ტერიტორიულ ხელმისაწვდომობას.

2014-2019 წლებისთვის დამახასიათებელი იყო აქცენტი სერვისების ინტეგრაციაზე, ხოლო 2020-2024 წლებში ყურადღება ფილიალების ტერიტორიულ გაფართოებაზე. ამასთან, 2023 წლისთვის თითოეულ ფილიალზე საშუალო წლიური დატვირთვა შემცირდა 204,000 მომხმარებლიდან 38,000 მომხმარებლამდე. ამდენად, მოქალაქის ადმინისტრაციული დანახარჯების, ისეთის როგორია ლოდინის დრო და მგზავრობის ხარჯები შემცირდა. ყოველივე ეს საჯარო მმართველობის რეფორმისთვის მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია, თუმცა ხარჯი გაიზარდა სახელწმიფოს მხრიდან ინფრასტრუქტურის მოწყობისა და ადამიანური რესურსის მართვის მხრივ.

იმის გათვალისწინებით, რომ 2020 წლის შემდეგ სერვისების რაოდენობა დასტაბილურდა, მიზანშეწონილია არსებული სერვისების ციფრული ტრანსფორმაციის ანალიზი, ასევე სერვისის დიზაინში და დაგეგმვის ეტაპზე მომხმარებელის საჭიროებებისა და მოსაზრებების, მათი ჩართულობისთვის და უკუკავშირისთვის სათანადო პირობების დახვეწა და დამკვიდრება.

ფილიალების საშუალო დატვირთვის გათვალისწინებით, რეკომენდებულია რესურსების ოპტიმალური გადანაწილებისა საოპერაციო ხარჯების გადახედვა. ასევე ინფრასტრუქტურის შენახვისა და რემონტის ხარჯებთან მიმართებაში.

იუსტიციის სახლის სოციალური და ეკონომიკური ღირებულების გაფართოების მიზნით, მიზანშეწონილია კოორდინაციის

ახალი ტალღისთვის მზადება, ფუნქციური გაფართოების მორიგი ეტაპისთვის ბიზნესის, ჯანდაცვის, განათლების ან სხვა სერვისების მიმართულებით მომხმარებელების მხრიდან წვდომის გაუმჯობესების მიზნითა და „ერთი სარკმლის“ პირინციპის მეტად გაფართოების მიზნების მისაღწევად.

იუსტიციის სახლი საჯარო სერვისების მიწოდების რეფორმის ერთ-ერთი ყველაზე შედეგიანი ინსტიტუტია, რომელმაც მოახერხა როგორც მომსახურების სტანდარტების გამარტივება, ისე მოქალაქეზე ორიენტირებული მოდელის დამკვიდრება, მათ შორის პანდემიის პირობებში.

რეფორმის ეფექტიანობის შეფასების შედეგად შეიძლება ითქვას, რომ იუსტიციის სახლის მოდელი აუმჯობესებს როგორც ადმინისტრაციული პროცესების გამჭვირვალობას, ისე ოპერაციული ეფექტიანობის სტანდარტებს. იგი ქმნის ორგანიზაციულ ჩარჩოს, რომელიც უწყობს ხელს მომსახურების ხარისხის, დროის, სანდოობისა და ხელმისაწვდომობის მუდმივ გაუმჯობესებას.

ამრიგად, იუსტიციის სახლები შეიძლება შეფასდეს როგორც საჯარო სერვისების მიწოდების თანამედროვე არქიტექტურის წარმატებული მაგალითი, რომელმაც საქართველოში ხელი შეუწყო მოქალაქე-სახელმწიფოს ურთიერთობის ინსტიტუციურ კულტურას, საჯარო სექტორისადმი ნდობის ზრდას და სამთავრობო რეფორმების ლეგიტიმაციის გაძლიერებას.

გამოყენებული ლიტერატურა

აბაშიძე, არჩილ. (2016). *საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში: ძირითადი მიმართულებები და გამოწვევები* (ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი).

<https://eprints.iliauni.edu.ge/6594/1/%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%A9%E1%83%98%E1%83%9A%20%E1%83%90%E1%83%91%E1%83%90%E1%83%A8%E1%83%98%E1%83%AB%E1%83%94.pdf>

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Kettl, D. F. (2022). Weberian bureaucracy and contemporary governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(2), 111–120. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvab026>

Vashakidze, G. (2017). *One-Stop-Shop public service delivery model: The case of Georgia*. UNDP Regional Hub for Civil Service, Astana.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.

Knox, C., & Janenova, S. (2019). *Public management reforms: One-stop shops to digital government*. Oxford Research Encyclopedia of Politics. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.629>

იუსტიციის სახლიდან გამოთხოვილი ინფორმაცია მიმდინარე ათწლეულში იუსტიციის სახლების მომხმარებლების რაოდენობის, პარტნიორი ორგანიზაციების სერვისისა და ფილიალების რაოდენობის შესახებ წლების მიხედვით.

ექსპერტებთან ინტერვიუები

Ada Nardaia

Public Administration Reform in Georgia and the Role of the Public Service Hall

Abstract

This article examines the trajectory of Public Administration Reform (PAR) in Georgia, focusing on the role of the Public Service Hall (PSH) as a key institutional innovation. The study aims to evaluate the effectiveness of the "One-Stop-Shop" model, analysing its impact on administrative processes, service accessibility, and citizen satisfaction within the post-Soviet transition context.

The research employs a mixed-methods approach, utilizing quantitative data analysis from the last decade, alongside document analysis and in-depth interviews with field experts. The findings identify the evolution of the Public Service Hall. The data suggests that it has successfully reduced bureaucratic barriers and ensured universal access to services, demonstrating institutional resilience during the pandemic.

Furthermore, the article addresses contemporary challenges, including cybersecurity risks, and issues related to inter-agency coordination. The study concludes that the Public Service Hall serves as a catalyst for reform, establishing a successful hybrid platform for citizen-centric governance. However, sustained success requires enhanced data security measures and the further refinement of the digital ecosystem to address emerging technological threats.

Keywords: Public Administration Reform, Public Service Hall, One-Stop-Shop, Services integration, Cybersecurity.