რეფორმეტრი

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის შეფასებითი ანგარიში

ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტი

ნოემბერი, 2023

USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამის საგრანტო აქტივობა: რეფორმების პროგრესის მონიტორინგის სისტემა „რეფორმეტრის“ მხარდაჭერა

შენიშვნა: *წინამდებარე ანგარიშის მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის მიერ, USAID-ის მეშვეობით გაწეული დახმარების შედეგად. ანგარიშის შინაარსი შესაძლოა არ წარმოადგენს USAID-ის ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.*

სარჩევი

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის შესახებ 3

რეფორმეტრის მეთოდოლოგია 3

რეფორმის განმახორციელებელი ინსტიტუტების პროგრესის შეფასება 4

დაინტერესებული მხარეების შეფასება 7

საჯარო-კერძო დიალოგი 8

რეფორმის მონიტორინგის ინდიკატორები 11

1. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების რაოდენობა 11

1.1 წლის განმავლობაში შემუშავებული ანგარიშების რაოდენობა 11

1.2 შემუშავებული RIA ანგარიშების რაოდენობა ავტორთა მიხედვით 12

1.3 სახელმწიფო ორგანიზაციები, რომლებმაც შეიმუშავეს RIA-ს ანგარიში 12

1.4. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების რაოდენობა რეგულირების სფეროების მიხედვით 13

1.5 საჯაროდ ხელმისაწვდომი RIA ანგარიშების წილი 14

2. ცვლილებები იმ კანონებში, რომლებზეც ვრცელდება სავალდებულო RIA-ს მოთხოვნა 15

დანართი 1. დაინტერესებული მხარეების გამოკითხვა 19

დანართი 2. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) ინსტიტუციონალიზაციის საჯარო-კერძო დიალოგზე გამოყენებული პრეზენტაციები 20

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის შესახებ

რეგულირების ზეგავლენის შეფასება მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავების პროცესია, რომელიც ხელს უწყობს ეფექტიანი რეგულაციების გატარებას. რეგულირების ზეგავლენის შეფასება გადაწყვეტილების მიმღები პირებისათვის ქმნის მტკიცებულებებს პოტენციური პოლიტიკის ცვლილების ძლიერი და სუსტი მხარეების შესახებ, მათი მოსალოდნელი ზეგავლენის შეფასების გზით. მიღებული შედეგები შეჯამებულია რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშში.

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაციის მიზანია, დანერგოს ეს მექანიზმი საქართველოში პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში. ინსტიტუციონალიზაციის ძირითადი არსი მდგომარეობს იმაში, რომ აღნიშნული მექანიზმი უნდა იყოს პოლიტიკის შემუშავების ყოველდღიური რუტინის შემადგენელი ნაწილი ყველა დონეზე, მათ შორის, სამინისტროებში, სააგენტოებსა თუ საპარლამენტო კომიტეტებში. გარდა ამისა, აღნიშნული პროცესი მოიაზრებს რეგულირების ზეგავლენის შეფასებისას საჭირო პროცედურების, წესებისა და ლოგიკური ნაბიჯების განსაზღვრას, რომელთა საფუძველზეც უნდა შემუშავდეს პოლიტიკის დოკუმენტები და რეგულაციები.

საქართველოს კანონმდებლობაში უკვე არსებობს რეგულირების ზეგავლენის შეფასებასთან და მის მეთოდოლოგიასთან დაკავშირებული მოთხოვნები. საქართველოს მთავრობის 2020 წლის დადგენილებით „რეგულირების შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“ განსაზღვრულია გონივრული რეგულირების პრინციპები და შეფასების შინაარსსა და პროცესთან დაკავშირებული მოთხოვნები[1]. საქართველოში კანონპროექტების დიდი რაოდენობის, არსებული შეზღუდული შესაძლებლობებისა და რესურსების გათვალისწინებით, მეთოდოლოგია სავალდებულო რეგულირების ზეგავლენის შეფასებას მხოლოდ მთავრობის მიერ წარმოდგენილი ოცი ისეთი კანონის ცვლილებისას აწესებს, რომლებსაც, სავარაუდოდ, მნიშვნელოვანი სოციალური და ეკონომიკური ზეგავლენა ექნებათ.

ზემოხსენებული დადგენილება RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის საკანონმდებლო ჩარჩოს მთავარი კომპონენტია. რეფორმა აგრეთვე მოიცავს შესაძლებლობების გაძლიერების, ინსტიტუციურ და ინფრასტრუქტურულ კომპონენტებს, რომლებსაც უფრო დეტალურად წინამდებარე ანგარიშის შესაბამის ნაწილებში მიმოვიხილავთ.

რეფორმეტრის მეთოდოლოგია

პროექტ „რეფორმეტრის“ ფარგლებში შერჩეული რეფორმების შეფასებისათვის გამოყენებულია სამი ძირითადი ინსტრუმენტი:

1. **სამთავრობო კვლევა,** ხარისხობრივი გამოკითხვის გზით, აფასებს რეფორმის განხორციელების პროცესში რეფორმის დამნერგავი სამთავრობო უწყებების საქმიანობას ოთხი ძირითადი მიმართულებით: საკანონმდებლო ჩარჩო; ინფრასტრუქტურა და ბიუჯეტი; ინსტიტუციური მოწყობა; კომპეტენციის გაძლიერება. აღნიშნული გამოკითხვა 0-დან 100%-იან შკალაზე ზომავს რამდენად ახლოს არის რეფორმის დამნერგავი უწყება რეფორმის მიერ განსაზღვრული ამოცანების შესრულებასთან.

[1] იხ. საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 35-ე დადგენილება „რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4776100?publication=0

2. **დაინტერესებულ მხარეთა გამოკითხვის** ფარგლებში რეფორმის დაინტერესებული მხარეები რეფორმას ოთხი ძირითადი მიმართულებით აფასებენ: შინაარსი და ადეკვატურობა; რეფორმის სფეროში არსებული ვითარება; რეფორმის დანერგვაში მიღწეული პროგრესი; რეფორმის მოსალოდნელი შედეგები. თითოეული კომპონენტი 10 ქულიან შკალაზე ფასდება (დაინტერესებულ მხარეთა კითხვარი მოცემულია დანართი 1-ის სახით). მნიშვნელოვანია, რომ დაინტერესებულ მხარეთა გამოკითხვაში მონაწილეობს ყველა დაინტერესებული მხარე, რომელიც ესწრება რეფორმის შესახებ გამართულ საჯარო-კერძო დიალოგს, გარდა რეფორმის დამნერგავი უწყებ(ებ)ისა.
3. დამატებით, რეფორმის პროგრესის შესაფასებლად პროექტ „რეფორმეტრის“ გუნდი აკვირდება რეფორმის მოსალოდნელ შედეგებთან დაკავშირებით იდენტიფიცირებულ **ეკონომიკურ ინდიკატორებს.**

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის შეფასება აერთიანებს ყველა ზემოთ ჩამოთვლილ ინსტრუმენტს. მათ შორის, ამ დრომდე განხორციელებული პირველი შეფასებებისგან განსხვავებით, მიმდინარე ანგარიშში წარმოდგენილია სამთავრობო კვლევის რაოდენობრივი ანალიზიც.

პასუხისმგებელი სამთავრობო ინსტიტუტების პროგრესი რეფორმის განხორციელებაში შეფასდა იმ ეტაპების გათვალისწინებით, რომლებიც დადგენილი იყო რეფორმის განხორციელების დღის წესრიგით, სამაგიდე კვლევისა და რეფორმის ძირითად დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების საფუძველზე.

RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმა მეორედ შეფასდა 2023 წლის 26 ოქტომბერს. პროექტ „რეფორმეტრის“ ფარგლებში კვლავ იგეგმება შეხვედრების ჩატარება საჯარო-კერძო დიალოგის ფორმატით (შემდეგში „PPD“) აღნიშნული რეფორმის შესახებ.

რეფორმის განმახორციელებელი ინსტიტუტების პროგრესის შეფასება

საქართველოში რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის განხორციელების პროცესში ჩართულია რამდენიმე ინსტიტუტი. პროცესის აქტიური მონაწილეა საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო. სამინისტროს ეკონომიკური პოლიტიკისა და რეგულირების ზეგავლენის შეფასების დეპარტამენტი RIA-სთან დაკავშირებულ საკითხებშია სპეციალიზირებული და სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტს RIA-ს ანგარიშების მომზადებაში ეხმარება. გარდა ამისა, 2020 წელს, მთავრობის მიერ დამტკიცებული რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ახალი მეთოდოლოგიის მიხედვით, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის საპარლამენტო მდივანს დაეკისრა სამთავრობო ორგანოების მიერ მომზადებული RIA ანგარიშების ხარისხის უზრუნველყოფის ვალდებულება. შეფასების პროცესში გარკვეული უფლებამოსილებები აქვს საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისსაც.

RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის დეცენტრალიზებული ხასიათის გათვალისწინებით, პოლიტიკის შემუშავებაში ჩართულ ყველა სახელმწიფო ინსტიტუტს აქვს გარკვეული როლი რეფორმის განხორციელების პროცესში. **ცხრილი 1** მიმოიხილავს რეფორმასთან დაკავშირებულ ძირითად აქტივობებსა და მათ მიმდინარე სტატუსს 2023 წლის ოქტომბრის მდგომარეობით.

ცხრილი 1: რეფორმასთან დაკავშირებული ძირითადი აქტივობები და მათი მიმდინარე სტატუსი

კომპონენტი	**განხორციელებული**	**მიმდინარე, დაგეგმილი ან სამომავლო**
საკანონმდებლო ჩარჩო	• RIA-ს ანგარიშის წარმოდგენის სავალდებულოობის განსაზღვრა.	• RIA-ს არეალის გაფართოვება (**სამომავლო**).
ინსტიტუციური მოწყობა	• საჯარო სტრუქტურების მოწყობა რეფორმის აღსრულებისა და ზედამხედველობისთვის; • RIA-ს მხარდამჭერი პლატფორმის შექმნა.	• RIA-ს ხარისხის შემოწმების სახელმძღვანელო (**სრულდება**); • RIA SME Test-ის კონცეფცია (**სრულდება**).
ინფრასტრუქტურა და ბიუჯეტი	• RIA-ს ანგარიშების განთავსება სხვადასხვა უწყების ვებგვერდზე.	• RIA-ს პორტალის შექმნა (**დაგეგმილი**).
შესაძლებლობების განვითარება		• საჯარო მოხელეთა გადამზადება **(მიმდინარე)**; • RIA-ს ჩატარების მხარდამჭერი ინსტრუმენტების პილოტირება **(დაგეგმილი)**; • მხარდამჭერი პლატფორმის ფარგლებში RIA-ს ჩატარება **(მიმდინარე)**.

წყარო: სამაგიდე კვლევა, ავტორთა ანალიზი

რეფორმის პროგრესის ხარისხობრივი შეფასება გვიჩვენებს, რომ რეფორმის ფარგლებში გათვალისწინებული აქტივობების გარკვეული ნაწილი შესრულებულია. RIA-ს ანგარიშების სავალდებულოობა კანონის დონეზე განსაზღვრულია 2020 წელს დამტკიცებული მეთოდოლოგიის მეშვეობით, თუმცა ამ მხრივ სამომავლოდ შესაძლებელია, განვიხილოთ RIA-ს სავალდებულოობის არეალის გაფართოვება, რომ არსებული ჩამოთვლილი[2], ოცი კანონის ნაცვლად, ფარავდეს მეტ კანონს. გარდა ამისა, შესაძლებელია, საუბარი იყოს RIA-ს წარმოდგენის სავალდებულოობაზე არა მხოლოდ მთავრობის მიერ წარდგენილი ცვლილებების, არამედ, პარლამენტის მიერ განხორციელებული ცვლილებების შემთხვევაშიც.

რაც შეეხება ინსტიტუციურ მოწყობას, ინსტიტუციონალიზაციის მიზნების გათვალისწინებით, სახელმწიფო ინსტიტუტებში პასუხისმგებლობები განაწილებულია

[2] იხ. საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 35-ე დადგენილება „რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4776100?publication=0

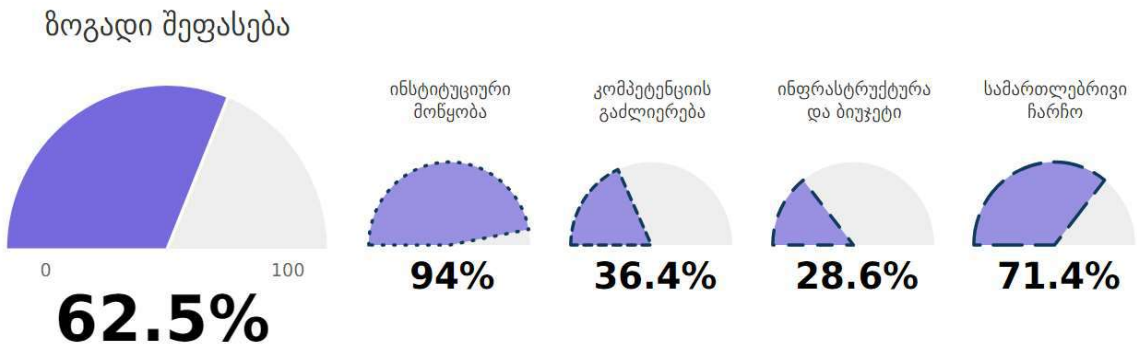
მთავრობის ადმინისტრაციას, ეკონომიკის სამინისტროსა და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისს შორის. გარდა ამისა, USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამის ხელშეწყობით შექმნილია RIA-ს მხარდამჭერი პლატფორმა, რომელიც სამი დამოუკიდებელი ექსპერტისგან შედგება და სახელმწიფო სტრუქტურებს RIA-ს შექმნაში ეხმარება. დასრულების ეტაპზეა RIA SME Test-ის მეთოდოლოგია და RIA-ს ხარისხის შემოწმების სახელმძღვანელო.

ინფრასტრუქტურულ კომპონენტში გათვალისწინებულია შესრულებული RIA ანგარიშების საჯარო წვდომადობის შესაძლებლობა. ამ მხრივ, რამდენიმე შესრულებული RIA ანგარიში პასუხისმგებელი საჯარო უწყებების ვებგვერდებზე უკვე განთავსებულია, თუმცა ყველა საჯაროდ ხელმისაწვდომი ანგარიშის ნახვა ერთ სივრცეში არ არის შესაძლებელი. ამ მიმართულებით დაგეგმილია RIA-ს პორტალის შექმნა, სადაც ყველა საჯაროდ ხელმისაწვდომი RIA იქნება განთავსებული.

ყველაზე საყურადღებოა შესაძლებლობების გაძლიერების კომპონენტი. მიუხედავად მეთოდოლოგიაში გაწერილი სავალდებულოობისა, ჩატარებული RIA-ს რაოდენობა არ არის მაღალი. ეს, ერთი მხრივ, გამოწვეულია სახელმწიფო სტრუქტურებში RIA-ს ჩატარების შესახებ ცოდნის ნაკლებობით. მეორე მხრივ კი სახელმწიფო ინსტიტუტების ნაკლები ორგანული მოტივაციით, რომ RIA ანგარიშები შექმნან. ამ მიმართულებით მუდმივად მიმდინარეობს საჯარო მოხელეთა გადამზადების პროცესი. გარდა ამისა, დაგეგმილია RIA SME Test-ისა და შექმნილი ხარისხის სახელმძღვანელოს პილოტირება სახელმწიფო სტრუქტურების წარმომადგენლებთან ერთად. ასევე, არსებითია, რომ შექმნილი RIA-ს მხარდამჭერი პლატფორმის ფარგლებში ტარდებოდეს რეგულირების ზეგავლენის შეფასებები. ამ დრომდე, პლატფორმის ფარგლებში განხორციელებულია ორი შეფასება.

ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე წარმოდგენილია რეფორმის განმახორციელებელი უწყებების კვლევის შედეგები, რომლის მიხედვითაც RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის ქვეშ დაგეგმილი აქტივობების 62,5% შესრულებულია. შესრულების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი ინსტიტუციური მოწყობის (94%) კომპონენტის ქვეშ დაგეგმილ აქტივობებში დაფიქსირდა, შესრულების მაღალი მაჩვენებელია სამართლებრივი ჩარჩოს (71,4%) ნაწილშიც. კომპეტენციის გაძლიერებისა (36,4%) და ინფრასტრუქტურისა და ბიუჯეტის (28,6%) ქვეშ დაგეგმილი აქტივობების შეფასების შემთხვევაში არსებობს ჩამორჩენა (**დიაგრამა 1**).

დიაგრამა 1. რეფორმის განმახორციელებელი უწყებების კვლევის შედეგები[3]



[3] რეფორმის პროგრესის შეფასების ოთხ მიმართულებას მიენიჭა შესაბამისი წონები, თითოეული განზომილების ქვეშ მოაზრებული აქტივობების სიმრავლის და სირთულის გათვალისწინებით. წონები

დაინტერესებული მხარეების შეფასება

რეგულირების ზეგავლენის ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის შესახებ გამართულ რიგით მეორე PPD ღონისძიებას ესწრებოდა რეფორმის ყველა ძირითადი დაინტერესებული მხარე - საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის საპარლამენტო სამდივნო, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა და იუსტიციის სამინისტროები, საქართველოს პარლამენტი. ღონისძიებას ასევე ესწრებოდნენ კერძო სექტორის დაინტერესებული მხარეები საერთაშორისო, კვლევითი, არასამთავრობო და საკონსულტაციო ორგანიზაციებიდან და ბიზნეს ასოციაციებიდან. შეხვედრაზე წარმოდგენილი იყვნენ დარგის ექსპერტები.

მთლიანობაში, დაინტერესებულმა მხარეებმა (რეფორმის დამნერგავი სახელმწიფო უწყებების გარდა) RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმა 10-დან 7.53 ქულით შეაფასეს, რაც მაღალი შედეგია. დადებითად შეფასდა რეფორმის თითოეული კომპონენტი. ყველაზე მაღალი შედეგები დაფიქსირდა რეფორმის შინაარსისა და ადეკვატურობის, ასევე, მოსალოდნელი შედეგების ნაწილებში. რეფორმის პროგრესი და ინსტიტუციონალიზაციის სფეროში არსებული ვითარება კი შედარებით დაბალი ქულებით შეფასდა.

დიაგრამა 2. დაინტერესებულ მხარეთა გამოკითხვის შედეგები RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის შესახებ მეორე საჯარო-კერძო დიალოგის მდგომარეობით

გადანაწილდა შემდეგგვარად: სამართლებრივი ჩარჩო - 45%; ინსტიტუციური მოწყობა - 15%; ინფრასტრუქტურა და ბიუჯეტი - 20%; კომპეტენციების გაძლიერება - 20%.

საჯარო-კერძო დიალოგი

მოცემულ ნაწილში შეჯამებულია PPD შეხვედრაზე დაინტერესებული მხარეების მიერ გამოთქმული მოსაზრებები:

- მისასალმებელ სიტყვაში ნინო ჩოხელმა, USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამის ხელმძღვანელის მოადგილემ, მიმოიხილა RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმა, განსაკუთრებული აქცენტით RIA-ს მეთოდოლოგიის დამტკიცების მნიშვნელობაზე. აღნიშნული მეთოდოლოგია ავალდებულებს საქართველოს მთავრობას, რომ RIA ოც მთავარ კანონში შეტანილი ცვლილებებისთვის განახორციელოს. ნინო ჩოხელმა ხაზი გაუსვა USAID-ის თანმიმდევრულ ჩართულობას RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის პროცესში სხვადასხვა მექანიზმების მეშვეობით. ასეთი მექანიზმია, მაგალითად, RIA-ს მხარდამჭერი პლატფორმა, რომელიც USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამის მეშვეობით შეიქმნა. პლატფორმა ეხმარება საჯარო უწყებებს მაღალი ხარისხის RIA-ების მომზადებაში და მის ფარგლებში უკვე შემუშავდა ორი RIA. გარდა ამისა, USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამამ ხელი შეუწყო RIA-ების ხარისხის უზრუნველყოფის მეთოდოლოგიის შექმნასაც. ამ დოკუმენტის მიზანია, გაზარდოს ჩატარებული RIA-ს ეფექტურობა და ობიექტურობა.
- საქართველოს მთავრობის საპარლამენტო მდივანმა, ვახტანგ ბაჩიაშვილმა RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის პროცესში მთავრობის საპარლამენტო სამდივნოს ჩართულობაზე ისაუბრა. მან განსაკუთრებული ყურადღება გაამახვილა RIA-ს მეთოდოლოგიის დოკუმენტის დამტკიცების მნიშვნელობაზე. მან ხაზგასმით აღნიშნა, რომ საქართველოს მთავრობის საპარლამენტო მდივნის რანგში ის უზრუნველყოფს, რომ ნებისმიერ ცვლილებას, რომელიც მოითხოვს RIA-ს, თან ახლდეს ასეთი ანგარიში, ხოლო სავალდებულოობის საგამონაკლისო წესი გავრცელდეს მხოლოდ იმ ცვლილებებზე, რომლებიც რეალურად ექვემდებარება ამგვარ გამონაკლისს. ვახტანგ ბაჩიაშვილმა ასევე ისაუბრა RIA-ს ხარისხის უზრუნველყოფის მეთოდოლოგიის შემუშავების მნიშვნელობაზე. მისი მოსაზრებით, ეს მეთოდოლოგია შექმნილია, როგორც ნეიტრალური დოკუმენტი, რომელიც დაფუძნებულია საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკაზე. მან უნდა აამაღლოს შეფასების პროცესის ეფექტურობა და სანდოობა.
- შეხვედრის მეორე ნაწილში პროექტ „რეფორმეტრის“ ანალიზი RIA ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის შესახებ წარმოადგინა ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტის უფროსმა მკვლევარმა, ლევან თევდორაძემ. მან მიმოიხილა RIA რეფორმის სამთავრობო კვლევის შედეგები, ძირითადი აქტივობების სტატუსი და შერჩეული ეკონომიკური ინდიკატორები.
- ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტის წამყვანმა ეკონომისტმა დავით კეშელავამ, მიმოიხილა RIA SME Test-ის ახლად შემუშავებული მეთოდოლოგია. მან განმარტა, რომ ეს მეთოდოლოგია განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს ისეთ საკანონმდებლო ცვლილებებზე, რომლებმაც შეიძლება არაპროპორციულად იმოქმედოს მცირე და საშუალო ბიზნესზე და მიზნად ისახავს ამგვარი ზემოქმედების შემსუბუქების გზების აღმოჩენას. დავით კეშელავამ ხაზი გაუსვა, რომ SME test არ წარმოადგენს დამატებით ტვირთს RIA-ს განხორციელების პროცესში. პირიქით, ის ღირებული ინსტრუმენტია RIA-ს შემქმნელებისთვის,

რადგან მისი მეშვეობით უკეთ ვაკვირდებით წარმოდგენილი საკანონმდებლო ცვლილებების პოტენციურ ეფექტებს ბიზნეს სექტორში.

- RIA-ს მხარდამჭერი პლატფორმის ექსპერტმა და ოპერაციული კვლევითი ინსტიტუტის (ORI) დირექტორის მოადგილემ, მაკა ჭითანავამ, წარმოადგინა პრეზენტაცია RIA-ს ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმების შესახებ. მან განსაკუთრებული ყურადღება გაამახვილა RIA-ს ხარისხის უზრუნველყოფის ახლად შემუშავებულ სახელმძღვანელოზე, რომელიც დასრულებულია და მზად არის პილოტირებისთვის. მაკა ჭითანავამ განმარტა, რომ აღნიშნული სახელმძღვანელო ეფუძნება ევროკომისიის პრინციპებს და ორგანიზებულია ოთხ ძირითად მიმართულებად:
    - რამდენად ყოვლისმომცველია წარმოდგენილი შეფასება?
    - რამდენად სანდოა წარმოდგენილი მტკიცებულებები?
    - ჩატარდა თუ არა დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციები?
    - რამდენად ნათელია წარმოდგენილი ანგარიში?

  ჩამოთვლილი ოთხი მიმართულება ფასდება ქულაზე დაფუძნებული სისტემის გამოყენებით. შეფასებას ახორციელებს RIA-ს ხარისხის უზრუნველყოფის საბჭო. საბჭო შედგება სამი წევრისაგან. შემოთავაზებულია, რომ საბჭო შედგებოდეს მთავრობის ადმინისტრაციის ერთი წევრისა და ორი დამოუკიდებელი ექსპერტისაგან. მაკა ჭითანავამ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის პროცესში მიღწეული წარმატებები არ ნიშნავს რეფორმის პროცესის დასრულებას. რეფორმის მუდმივი წინსვლის უზრუნველსაყოფად, გადამწყვეტია RIA-ს ხარისხის ობიექტური შეფასება. აღინიშნა, რომ RIA უნდა ჩატარდეს საკანონმდებლო ცვლილებების ინიცირების საწყის ეტაპზე და მისი მეშვეობით რეგულაციები თანმიმდევრულად უნდა შეფასდეს.

- ეკონომიკის სამინისტროს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სამმართველოს ხელმძღვანელმა, თეა ლოლაძემ აღნიშნა, რომ RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმა განვითარების აქტიურ ფაზაშია. თეა ლოლაძემ ხაზი გაუსვა, რომ აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს შორის საქართველო ლიდერია RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის მიმართულებით. მან კიდევ ერთხელ აღნიშნა RIA SME ტესტის დანერგვის მნიშვნელობა, იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში საწარმოების უმრავლესობა მცირე და საშუალო ზომისაა. შესაბამისად, არსებითია მცირე და საშუალო ბიზნესზე შემოღებული რეგულაციის გავლენის საფუძვლიანი შესწავლა.

- პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის წარმომადგენელმა, შორენა კახიძემ, ხაზგასმით აღნიშნა, რომ RIA ინსტიტუციონალიზაციის პროცესი ჯერ კიდევ მიმდინარეობს და ამ ამოცანის შესასრულებლად ბევრი სამუშაო უნდა განხორციელდეს. მან ხაზი გაუსვა RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის მნიშვნელობას, არა მხოლოდ მთავრობის შემთხვევაში, არამედ საქართველოს პარლამენტთან მიმართებითაც. შორენა კახიძემ აღნიშნა, რომ მიმდინარეობს საბიუჯეტო ოფისის წარმომადგენელთა ტრენინგები ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზის ტექნიკებში. მან აღნიშნა, რომ ამ კუთხით მეტი საგანმანათლებლო აქტივობა იგეგმება. ეს ინიციატივები აუცილებელია საჯარო მოხელეების ცნობიერებისა და პროფესიული უნარების

ასამაღლებლად და იმის უზრუნველსაყოფად, რომ RIA გახდეს საკანონმდებლო და პოლიტიკის შემუშავების პროცესის განუყოფელი ნაწილი.

- USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამის რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მონიტორინგის მრჩეველმა, მაია გუნცაძემ, აღნიშნა, რომ RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის პროცესი აღარ არის მართული დონორი ორგანიზაციების მიერ, არამედ პროცესს ხელმძღვანელობენ სახელწიფო ინსტიტუტები. მაია გუნცაძემ ხაზი გაუსვა, რომ რეფორმის საწყის ფაზაში RIA-ს ჩატარებისთვის საჭირო კომპეტენციები საჯარო მოხელეებს არ ჰქონდათ. ამ მიმართულებით დონორმა ორგანიზაციებმა, მათ შორის USAID-მა, მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგეს. უშუალოდ USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამამ არაერთი ტრენინგის ჩატარებასა და სხვადასხვა მეთოდოლოგიისა და პლატფორმის შექმნას დაუჭირა მხარი. პროგრამის მხარდაჭერით განხორციელდა რამდენიმე მიმდინარე საკანონმდებლო ცვლილების ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზიც.
- დიალოგის დასკვნით ნაწილში, დაინტერესებულმა მხარეებმა იმსჯელეს RIA-ს მეთოდოლოგიის სავალდებულოობის არეალის გაფართოვების შესახებ. ხაზი გაესვა RIA დოკუმენტებისთვის ონლაინ პორტალის შექმნის მნიშვნელობას, რათა ყველა შექმნილი ანალიტიკური დოკუმენტი ერთ სივრცეში იყოს თავმოყრილი. ასევე აღინიშნა, რომ არსებითია, წახალისდეს ექს-პოსტ რეგულირების ზეგავლენის შეფასებების განხორციელება, რადგან ეს უკანასკნელი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია რეგულაციების ფაქტობრივი გავლენის შესაფასებლად.
- დამსწრეებმა ხაზი გაუსვეს რეგულირების ზეგავლენის არა გრძელვადიანი (როგორიც არის ex-post RIA), არამედ საშუალოვადიანი შეფასების მნიშვნელობასაც და RIA დოკუმენტის გამარტივების აუცილებლობას, რათა სამომავლო შეფასებები წარმოდგენილი იყოს ლაკონიური და მარტივად აღსაქმელი დოკუმენტების (3-დან 5 გვერდამდე) სახით. ასევე, აღინიშნა, რომ მნიშვნელოვანია, განხორციელდეს RIA-ს შედეგების მონიტორინგი, რათა დავაკვირდეთ, რამდენად ხორციელდება რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მიერ რეკომენდირებული ცვლილებები პრაქტიკაში.

რეფორმის მონიტორინგის ინდიკატორები

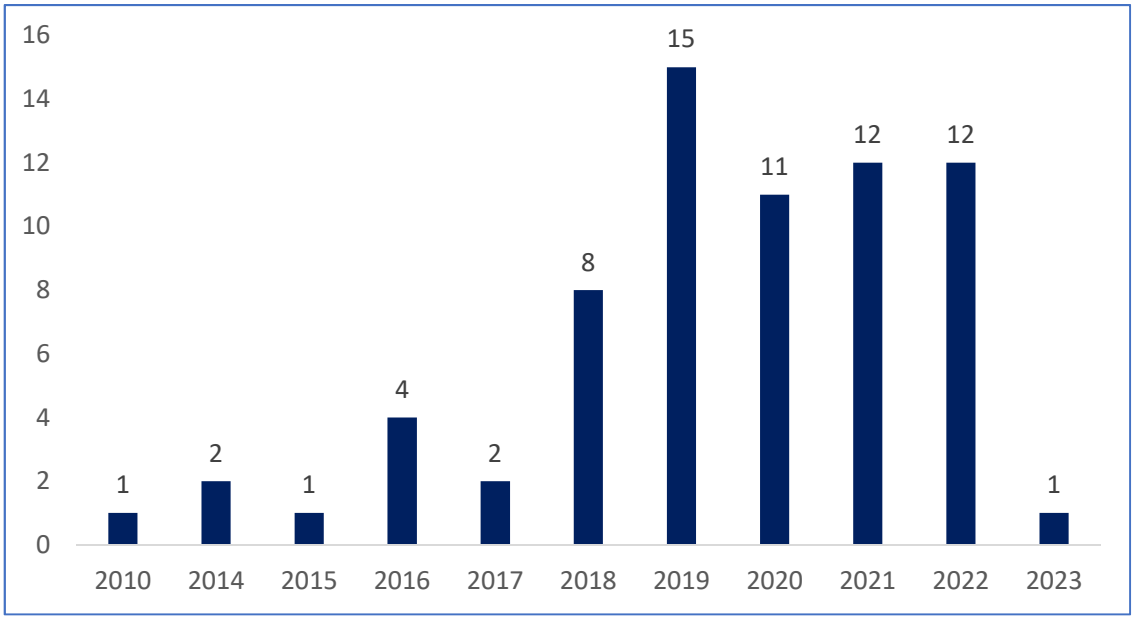
RIA ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის მონიტორინგის ინდიკატორები აფასებს ინსტიტუციონალიზაციის დონეს ქვეყანაში, აკვირდება ინსტრუმენტის გამოყენების სიხშირეს და მომზადებულ RIA დოკუმენტებში სახელმწიფო ინსტიტუტების ჩართულობას. ქვემოთ მოცემული ანალიზი ასევე აკვირდება 2020 წელს მიღებული რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიური დოკუმენტის აღსრულებას - რამდენად ახლავს RIA ანგარიში ყველა იმ ცვლილებას, რომლებზეც ვრცელდება სავალდებულოობის მოთხოვნა მიღებული მეთოდოლოგიის თანახმად.

1. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების რაოდენობა

1.1 წლის განმავლობაში შემუშავებული ანგარიშების რაოდენობა

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების რაოდენობა მნიშვნელოვანი ინდიკატორია ინსტიტუციონალიზაციის დინამიკის შესაფასებლად. **გრაფიკი 1** გვიჩვენებს, რომ შემუშავებული რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების რაოდენობა დროთა განმავლობაში იზრდება, თუმცა ზრდის ტემპი არამდგრადია. ინდიკატორის მნიშვნელობა საგრძნობლად იზრდება 2018 წლიდან, თუმცა, 2020 წელს მიღებული მეთოდოლოგიის დოკუმენტის მიუხედავად, RIA ანგარიშების რაოდენობა თითქმის უცვლელია ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში. შემუშავებული ანგარიშების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი დაფიქსირებულია 2019 წელს (15 ანგარიში). 2023 წლის ოქტომბრის მდგომარეობით, შემუშავებულია ერთი RIA ანგარიში. აღნიშნული დინამიკა მიუთითებს იმაზე, რომ ინსტიტუციონალიზაციის პროცესი მიმდინარეა და ცალსახად არ არის დასრულებული - **RIA-ს შემუშავება საკანონმდებლო პროცესის რუტინის ნაწილი ამ დრომდე არ გამხდარა.**

გრაფიკი 1: შემუშავებული RIA ანგარიშების რაოდენობა წლების მიხედვით (2010-10.2023)

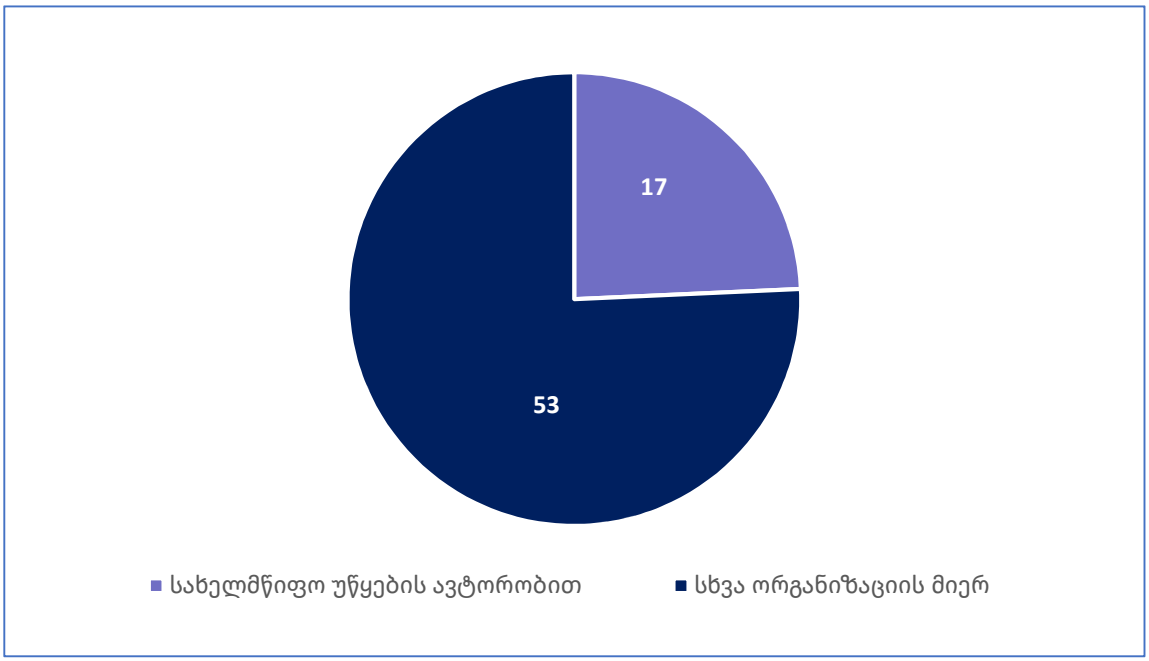


წყარო: ავტორთა გამოთვლები

1.2 შემუშავებული RIA ანგარიშების რაოდენობა ავტორთა მიხედვით

იმის გათვალისწინებით, რომ დონორი ორგანიზაციები მხარს უჭერდნენ და თავიდანვე იყვნენ ჩართულნი რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაციის პროცესში, **რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების დიდი რაოდენობა შეიქმნა დონორთა მიერ დაფინანსებული პროექტების ფარგლებში და განხორციელდა კერძო ინსტიტუტების/კვლევითი ცენტრების მიერ.** აქედან გამომდინარე, საინტერესოა მომზადებული ანგარიშების დაჯგუფება ავტორთა მიხედვით, რათა დავაკვირდეთ სახელმწიფო სტრუქტურების ინიციატივებს RIA-ს შექმნისა და შემუშავების პროცესში. **გრაფიკი 2** გვიჩვენებს, რომ RIA ანგარიშების უმეტესობა მომზადებულია კერძო ორგანიზაციების მიერ, რაც მიუთითებს **ინსტიტუციონალიზაციის დაბალ მაჩვენებელზე.**

გრაფიკი 2: რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების რაოდენობა განმახორციელებელი უწყების მიხედვით (2010-10.2023)



წყარო: ავტორთა გამოთვლები

1.3 სახელმწიფო ორგანიზაციები, რომლებმაც შეიმუშავეს RIA-ს ანგარიში

როგორც უკვე აღინიშნა, ინსტიტუციონალიზაციის მიზანია რეგულირების ზეგავლენის შეფასების კულტურის დანერგვა ყველა იმ სახელმწიფო ერთეულში, რომელიც ჩართულია პოლიტიკის შემუშავებაში აღმასრულებელი ან საკანონმდებლო ხელისუფლების მხრიდან. აქედან გამომდინარე, გონივრულია არა მხოლოდ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების საერთო რაოდენობის ანალიზი, არამედ იმისაც, თუ რომელი ინსტიტუტების მიერ არის შემუშავებული ამგვარი ანგარიშები. **ცხრილი 2** აჩვენებს იმ სახელმწიფო ორგანიზაციებს, რომლებიც, ამ დრომდე, ჩართულნი არიან რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების შემუშავების პროცესში. როგორც ჩანს, **რეგულირების ზეგავლენის შეფასებას უმეტესად აღმასრულებელი და მარეგულირებელი ორგანოები ახორციელებენ.** სამთავრობო ინსტიტუტებიდან ყველაზე მეტი RIA შექმნილია ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს

ავტორობით. ეს ტენდენცია, სავარაუდოდ, მომავალშიც გაგრძელდება, რადგან რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების შემუშავების ვალდებულება, ამ ეტაპზე, მხოლოდ მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივებზე ვრცელდება.

ცხრილი 2. სახელმწიფო ორგანიზაციები, რომლებიც ჩართული იყვნენ RIA-ს შემუშავებაში (2010-10.2023)

საქართველოს პარლამენტი	გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტი ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტი ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტი პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი საქართველოს პარლამენტის კვლევითი ცენტრი	**6**
საქართველოს მთავრობა	ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო იუსტიციის სამინისტრო	**11**

წყარო: ავტორთა გამოთვლები

1.4. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების რაოდენობა რეგულირების სფეროების მიხედვით

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების განაწილება რეგულირების სფეროების მიხედვით აჩვენებს, რომ მომზადებული RIA ანგარიშების უმეტესობა **ენერგეტიკის სექტორში** (13 ანგარიში) წარმოდგენილ რეგულაციებს მიემართებოდა. ენერგეტიკის სექტორს მოსდევს შრომითი ბაზარი, გარემოს დაცვა და სოფლის მეურნეობა. **ცხრილი 3** აჯამებს აღნიშნული განაწილების შედეგებს.

ცხრილი 3: რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშები სფეროების მიხედვით (2010-10.2023)

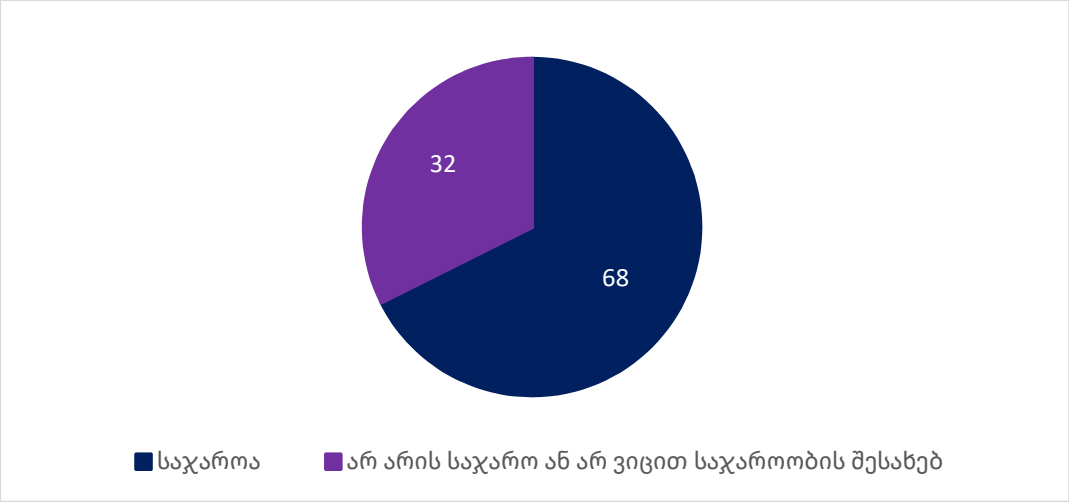
რეგულირების სფერო	მომზადებული RIA ანგარიშების რაოდენობა
ენერგეტიკა	13
შრომის ბაზარი	9
გარემოს დაცვა	7
სოფლის მეურნეობა	7
კერძო სექტორის განვითარება	6
საგადასახადო პოლიტიკა	6
სოციალური პოლიტიკა	5
საჯარო მმართველობა	3
ჯანდაცვა	3
ადამიანის უფლებების დაცვა	2
კაპიტალის ბაზარი	2
სივრცითი მოწყობა	2
სატრანსპორტო პოლიტიკა	2
ტურიზმი	2
კომუნიკაციები	1
სპორტი	1

წყარო: ავტორთა გამოთვლები

1.5 საჯაროდ ხელმისაწვდომი RIA ანგარიშების წილი

გამჭვირვალობა ეფექტური რეგულირების ზეგავლენის შეფასების პროცესის მნიშვნელოვანი ასპექტია. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშები ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ნებისმიერი დაინტერესებული მხარისთვის. **გრაფიკი 3** გვიჩვენებს, რომ **ანგარიშების უმრავლესობა საჯაროდ ხელმისაწვდომია.** მიუხედავად ამისა, რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების 32 პროცენტი ჯერ კიდევ არ არის საჯაროდ ხელმისაწვდომი ან არ არსებობს ჩვენთვის ხელმისაწვდომი ინფორმაცია მათი საჯაროობის შესახებ.

გრაფიკი 3: საჯაროდ ხელმისაწვდომი რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების წილი (%)



წყარო: ავტორთა გამოთვლები

2. ცვლილებები იმ კანონებში, რომლებზეც ვრცელდება სავალდებულო RIA-ს მოთხოვნა

გარდა შემუშავებული RIA დოკუმენტების რაოდენობისა, „რეფორმეტრი“ დააკვირდა 2020 წელს მიღებული დადგენილების, „რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“, აღსრულებასაც. ჩვენ დავინტერესდით იმ საკანონმდებლო ცვლილებების მონიტორინგით, რომლებზეც ვრცელდება სავალდებულო RIA-ს წარმოდგენის მოთხოვნა 2020 წლის მეთოდოლოგიის მიხედვით. არსებული მეთოდოლოგიით, RIA-ს თანხლება სავალდებულოა განსაზღვრულ ოც კანონში მთავრობის მიერ წარმოდგენილ ცვლილებებზე. თუკი საკანონმდებლო პაკეტში ცვლილება შედის თანმდევი კანონპროექტის სახით და აღნიშნული ცვლილება არ მოიცავს მთავარი კანონით გაუთვალისწინებელ საკითხებს, RIA-ს წარმოდგენა სავალდებულო არ არის. გაუთვალისწინებელი საკითხების არსებობის შემთხვევაში RIA-ს თანხლება სავალდებულოა. RIA-ს წარმოდგენა სავალდებულო არ არის მთავარ კანონში ტექნიკური და დროებითი ხასიათის ცვლილებების ინიცირების დროსაც.

გრაფიკი 4 გვიჩვენებს, რომ 2022 წლიდან 2023 წლის სექტემბრის ჩათვლით[4], მეთოდოლოგიით დადგენილ 20 კანონში სულ წარმოდგენილი იყო 44 საკანონმდებლო ცვლილების ინიციატივა. აქედან 26 ინიციატივა ეკუთვნოდა საქართველოს მთავრობას, 18 - საქართველოს პარლამენტს. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პარლამენტზე არ ვრცელდება სავალდებულოობის მოთხოვნა RIA-ს მეთოდოლოგიის მიხედვით. თუმცა პარლამენტის მიერ ინიცირებული ცვლილებების მონიტორინგი მნიშვნელოვანია, რათა დავაკვირდეთ, ხომ არ არიდებს RIA-ს სავალდებულოობის მოთხოვნას თავს საქართველოს მთავრობა პარლამენტის გავლით.

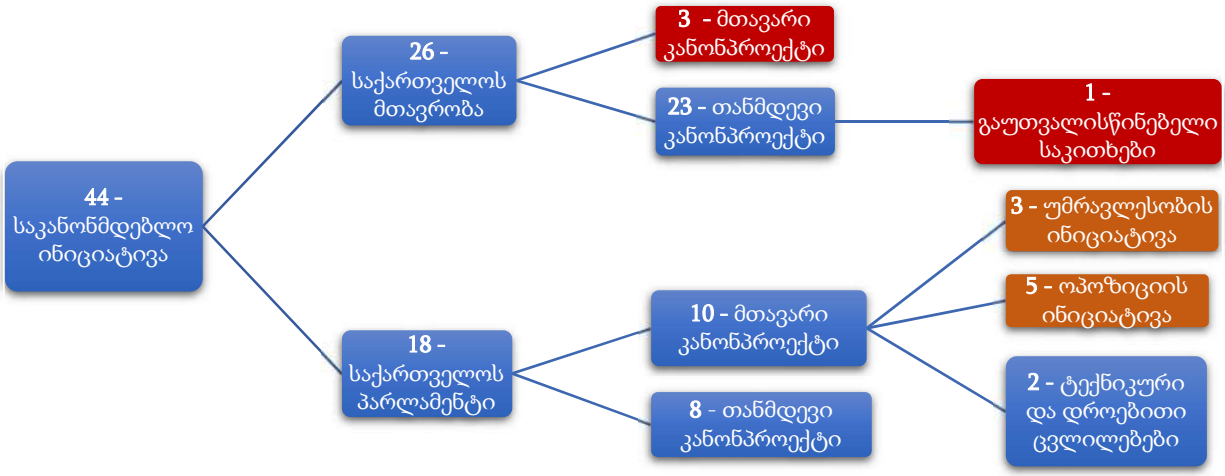
მიღებული შედეგების მიხედვით, საანგარიშო პერიოდში საქართველოს მთავრობამ წარმოადგინა სულ 4 ინიციატივა, რომლებზეც უნდა გავრცელებულიყო სავალდებულო

[4] 2022 წლამდე არსებული მდგომარეობა შემოწმებული არ არის საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდის შეზღუდული ტექნიკური შესაძლებლობის გამო.

RIA-ს მოთხოვნა. ამ ინიციატივებიდან 3 მიემართებოდა მთავარ კანონს (ანუ იმ ოც კანონს, რომლებზეც მეთოდოლოგიის მიხედვით RIA-ს სავალდებულო წარმოდგენის მოთხოვნა ვრცელდება), ხოლო ერთი ცვლილება წარმოდგენილი იყო თანმდევი კანონპროექტის სახით, თუმცა ცვლილების შინაარსი მთავარი კანონით გათვალისწინებულ საკითხებსა და რეგულირების სფეროს სცდებოდა. არც ერთ განხილულ შემთხვევაში RIA წარმოდგენილი არ ყოფილა.

რაც შეეხება პარლამენტის მიერ წარმოდგენილ ცვლილებებს, ამ შემთხვევაში 10 ცვლილება მიემართებოდა მთავარ კანონს. არსებითია, რომ ამ ცვლილებებიდან მხოლოდ 3 იყო წარმოდგენილი უმრავლესობის მიერ. ამდენად, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ განხილულ პერიოდში, არ დასტურდება სცენარი, რომლის მიხედვითაც პარლამენტი მთავრობის მიერ RIA-ს სავალდებულოობისთვის თავის არიდების ინსტრუმენტადაა გამოყენებული. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული დასკვნის განზოგადება მართებული არ იქნებოდა შესწავლილი ხანმოკლე ვადის გათვალისწინებით.

გრაფიკი 4. ცვლილებები იმ კანონებში, რომლებზეც ვრცელდება სავალდებულო RIA-ს მოთხოვნა (2022-09.2023)



წყარო: საქართველოს პარლამენტი, ავტორთა გამოთვლები

მთავრობის მიერ წარმოდგენილი იმ ოთხი ცვლილებიდან, რომლებზეც უნდა გავრცელებულიყო RIA-ს სავალდებულოობის მოთხოვნა, 3 შევიდა საგადასახადო კოდექსში. აქედან ორ ცვლილებაზე არსებობდა დასაბუთება, რომ გაუმართლებელი იყო მათი დაყოვნება და, შესაბამისად, მათზე გავრცელდა 2020 წელს მიღებული მეთოდოლოგიით გათვალისწინებული საგამონაკლისო წესი. კიდევ ერთი ინიციატივა საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანის თაობაზე წარმოდგენილი იყო თანმდევ კანონში შესული ცვლილების სახით, თუმცა იგი სცდებოდა მთავარი კანონით

განსაზღვრულ შინაარსს. დაყოვნების გაუმართლებლობა დასახელდა გამონაკლისის საფუძვლად კიდევ ერთი ცვლილების შემთხვევაში, რომელიც შევიდა „ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“ საქართველოს კანონში. **ცხრილი 4** წარმოადგენს შესაბამის ცვლილებებს.

ცხრილი 4. ცვლილებები იმ კანონებში, რომლებზეც ვრცელდება სავალდებულო RIA-ს მოთხოვნა (2022-09.2023)

ინიციატორი	*სათაური*	*RIA*	*კომენტარი*
საქართველოს მთავრობა	*„საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“*	*არა*	*გაუმართლებელია დაყოვნება*
საქართველოს მთავრობა	*„საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“*	*არა*	*გაუმართლებელია დაყოვნება*
საქართველოს მთავრობა	*„ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე"*	*არა*	*გაუმართლებელია დაყოვნება*
საქართველოს მთავრობა	*„საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“*	*არა*	*სცდება ძირითადი პროექტის შინაარსს*

წყარო: საქართველოს პარლამენტი, ავტორთა ანალიზი

მთავარ კანონში გატარებულ სამ ცვლილებასთან დაკავშირებით დაყოვნება გაუმართლებლად დასახელდა სხვადასხვა მიზეზით. ასეთი მიზეზი, მაგალითად, იყო ის, რომ შემოთავაზებული ცვლილებით მთავარი კანონის შინაარსი უახლოვდებოდა საერთაშორისო კონვენციის ან უკვე მიღებული სხვა კანონის („რეაბილიტაციისა და კრედიტორთა კოლექტიური დაკმაყოფილების შესახებ“) შინაარსს; ან შემოთავაზებული ცვლილებით ხანგრძლივდებოდა რეგულაციის ამოქმედების ვადა. ამდენად, მოცემულ სამ შემთხვევაზე გავრცელდა საგამონაკლისო წესი RIA-ს არიდების შესახებ.

გარდა ამისა, RIA დოკუმენტი არ იყო წარმოდგენილი თანმდევი კანონპროექტის სახით ინიცირებული ისეთი ცვლილების შემთხვევაშიც, რომელიც მთავარი კანონით გათვალისწინებულ საკითხებს სცდებოდა. ამ შემთხვევაზე შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ მასზე უნდა გავრცელებულიყო სავალდებულო RIA-ს წარმოდგენის მოთხოვნა. აღნიშნული ცვლილება საგადასახადო კოდექსში, მათს შორის, მოიაზრებდა „ზოგიერთი სახის თამბაქოს ნაწარმის აქციზით არსებული დაბეგვრის რეჟიმის ცვლილებას, [მათს შორის,] მსუბუქი ავტომობილის ექსპორტისას; აქციზის თანხის დაბრუნებისთვის განსაზღვრული ვადის გაზრდას, საგადასახადო სანქციების ოპტიმიზაციას და იმპორტირებულ ნავთობპროდუქტებთან დაკავშირებით აქციზით დაბეგვრის რეჟიმის ცვლილებას“[5].

წარმოდგენილი ანალიზიდან ჩანს, რომ 2020 წელს მიღებული RIA-ს მეთოდოლოგიური დოკუმენტი განხილული პერიოდის ფარგლებში RIA ინსტრუმენტის აქტიურ გამოყენებას ნაკლებად უწყობს ხელს. მიუხედავად ამისა, გარდა განსაზღვრულ 20 კანონში შესულ ცვლილებებზე წარმოსადგენი RIA დოკუმენტებისა, 2022-2023 წლებში არაერთი RIA მომზადდა, როგორც ეს წარმოდგენილი ანგარიშის სხვა ნაწილებში ვნახეთ. აქედან

[5] იხ.თანდართული განმარტებითი ბარათი „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს“ მიერ 2022 წელს ინიცირებულ კანონპროექტზე „საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“. კანონპროექტი ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.parliament.ge/legislation/25152

ვასკვნით, რომ RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის წარმატება, შესაძლოა, საკანონმდებლო დონეზე გაწერილ სავალდებულოობაზე მეტად დამოკიდებული იყოს სახელმწიფო ინსტიტუტების ბუნებრივ მოტივაციასა და სურვილზე, განახორციელონ რეგულირების ზეგავლენის შეფასება.

დანართი 1. დაინტერესებული მხარეების გამოკითხვა

შინაარსი და ადეკვატურობა

1. რამდენად პასუხობს რეფორმის მიზნები ქართულ რეალობაში არსებულ გამოწვევებს?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

2. როგორ შეაფასებდით რეფორმის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში დაინტერესებული მხარეების ჩართულობას?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

პროგრესი

1. როგორ შეაფასებდით რეფორმის ფარგლებში დღეის მდგომარეობით გატარებულ ღონისძიებებს?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

2. რამდენად უწყობს ხელს რეფორმის ფარგლებში გატარებული და დაგეგმილი ღონისძიებები ეკონომიკური ზრდის შემზღუდველი ფაქტორების მოხსნას?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

არსებული ვითარება

1. როგორ შეაფასებდით რეფორმის სფეროში არსებულ ამჟამინდელ მდგომარეობას?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

მოსალოდნელი შედეგები

1. მიაღწევს თუ არა რეფორმა დასახულ მიზნებს?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

2. არის თუ არა რეფორმით გათვალისწინებული ღონისძიებები დასახული მიზნების მიღწევის ოპტიმალური გზა?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

დანართი 2. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) ინსტიტუციონალიზაციის საჯარო-კერძო დიალოგზე გამოყენებული პრეზენტაციები

USAID
ამერიკელი ხალხისგან

ISET POLICY INSTITUTE
International school of economics at TSU

USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამა

რეფორმეტრი

შენი გზამკვლევი რეფორმებში

შენიშვნა: *ამ პრეზენტაციის მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის მიერ, USAID-ის მეშვეობით, გაწეული დახმარების შედეგად. პრეზენტაციაში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ემთხვეოდეს აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს ან აშშ-ს მთავრობის პოზიციას.*

დღის წესრიგი

- ღონისძების გახსნა
- **RIA ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის შინაარსისა და ინდიკატორების მიმოხილვა**
- RIA SME Test-ის მეთოდოლოგიის მიმოხილვა
- RIA-ს ანგარიშის ხარისხის შემოწმების პრაქტიკების განხილვა
- რეფორმის მიმდინარეობის შეჯამება რეფორმის განმახორციელებელი და მხარდამჭერი ინსტიტუტებისგან
- საჯარო-კერძო დიალოგი
- რეფორმის პროგრესის ანონიმური შეფასება

პროექტის შესახებ

- რეფორმეტრის მიზანია შერჩეული ეკონომიკური რეფორმების პროგრესის ანალიზი, რეფორმით დაინტერესებულ მხარეებს შორის დიალოგის ხელშეწყობა და რეფორმის განმახორციელებელი სამთავრობო უწყებების მხარდაჭერა რეფორმის ცნობადობის და ეფექტიანობის ასამაღლებლად.
- რეფორმეტრის პირველი ფაზა: 2015-2019 წლები
- პროექტის ახალი ეტაპი: 2021-2024 წლები
- სამიზნე რეფორმები:
  - **რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმა**
  - გადახდისუუნარობის რეფორმა
  - კაპიტალის ბაზრის განვითარების რეფორმა
  - წყლის რესურსების მართვის რეფორმა
  - ელექტრონული კომერციის რეფორმა
  - ტურიზმის რეფორმა
  - მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების რეფორმა

პროექტის მეთოდოლოგია

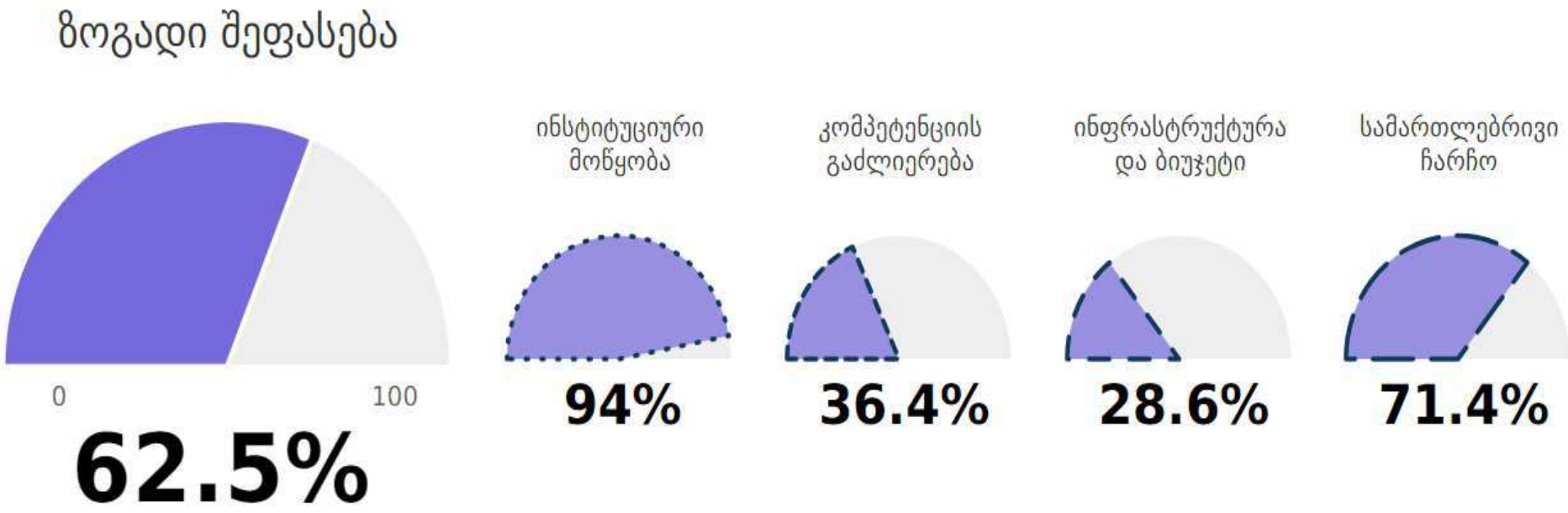
1. **სამთავრობო კვლევა** - რეფორმის დანერგვაში ჩართული უწყებების მიერ რეფორმის პროგრესის შეფასება;
2. **დაინტერესებულ მხარეთა გამოკითხვა** - კერძო, საჯარო და სამოქალაქო საზოგადოების მნიშვნელოვან დაინტერესებულ პირთა მიერ რეფორმის და მისი პროგრესის შეფასება;
3. **შედეგებისა და გავლენის ინდიკატორები**- პროექტის გუნდის მიერ შემუშავებული ინდიკატორები რეფორმის მიმდინარეობასა და მიღებულ შედეგებზე დასაკვირვებლად

RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის აქტივობები

საკანონმდებლო ჩარჩო	RIA-ს ანგარიშის წარმოდგენის სავალდებულოობის განსაზღვრა		RIA-ს არეალის გაფართოვება - **სამომავლო**		
ინსტიტუციური მოწყობა	საჯარო სტრუქტურების მოწყობა რეფორმის აღსრულებისა და ზედამხედველობისთვის	RIA-ს მხარდამჭერი პლატფორმის შექმნა	RIA-ს ხარისხის შემოწმების სახელმძღვანელო - **სრულდება**	RIA SME Test-ის კონცეფცია - **სრულდება**	
ინფრასტრუქტურა და ბიუჯეტი	RIA-ს განთავსებული ანგარიშები სხვადასხვა უწყების ვებგვერდზე		RIA-ს პორტალის შექმნა - **სამომავლო**		
კომპეტენციების გაძლიერება			საჯარო მოხელეთა გადამზადება	RIA-ს ჩატარების მხარდამჭერი ინსტრუმენტების პილოტირება	მხარდამჭერი პლატფორმის ფარგლებში RIA-ს ჩატარება

განხორციელებული ← → მიმდინარე ან სამომავლო

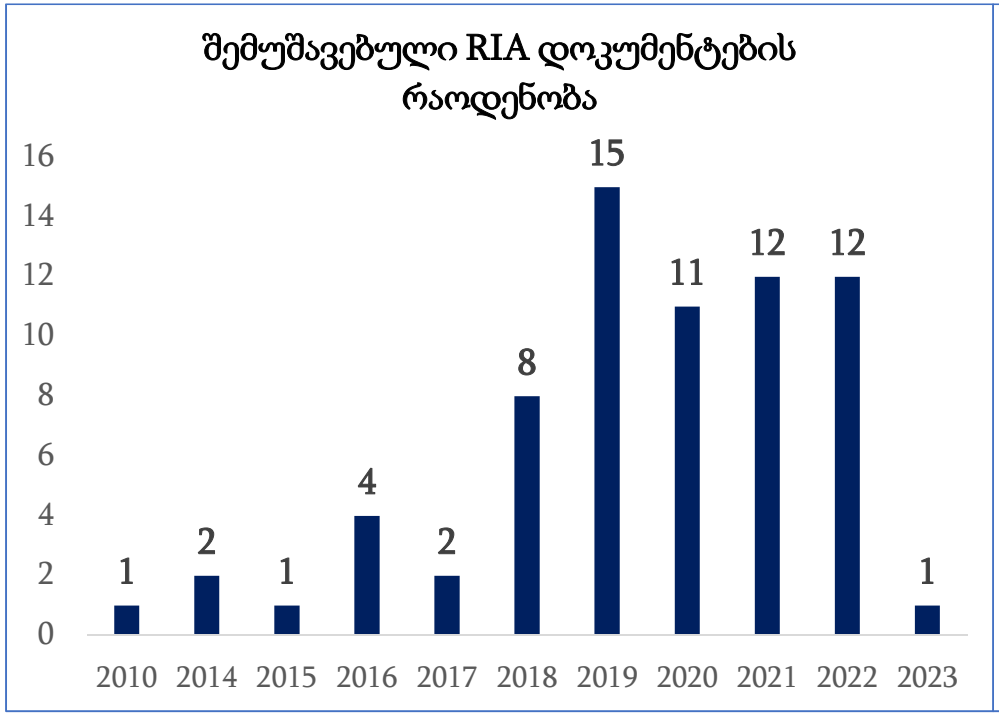
სამთავრობო კვლევის შედეგები - II საჯარო-კერძო დიალოგის (2023 წლის ოქტომბერი) მდგომარეობით

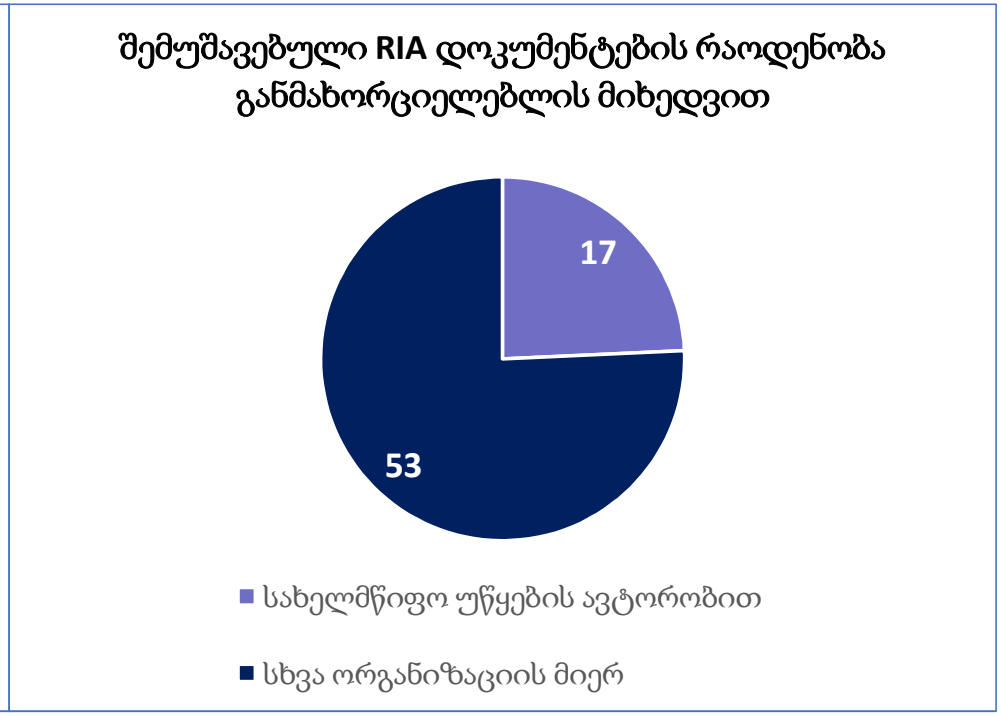


დაინტერესებული მხარეების შეფასება - I საჯარო-კერძო დიალოგის (2023 წლის მარტი) მდგომარეობით

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის შეფასების ინდიკატორები

შემუშავებული RIA დოკუმენტების რაოდენობა (2010-09.2023)





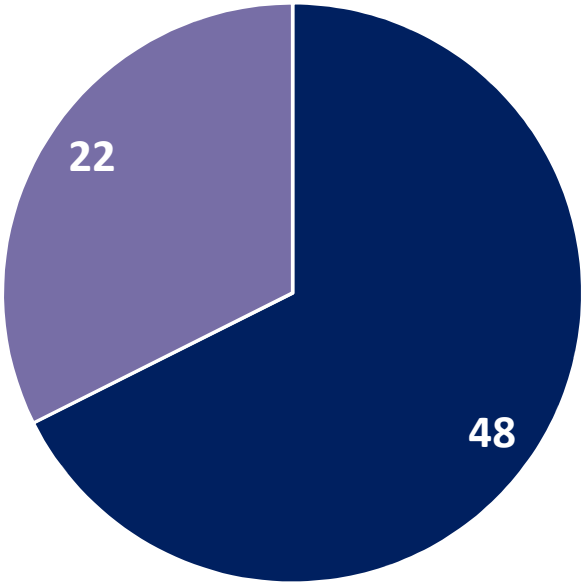
შემუშავებული RIA დოკუმენტების რაოდენობა თემატური კატეგორიების მიხედვით (2010-2023)

ენერგეტიკა	13
შრომითი ბაზარი	9
გარემოს დაცვა	7
სოფლის მეურნეობა	7
კერძო სექტორის განვითარება	6
საგადასახადო პოლიტიკა	6
სოციალური პოლიტიკა	5
საჯარო მმართველობა	3
ჯანდაცვა	3
ადამიანის უფლებების დაცვა	2
კაპიტალის ბაზარი	2
სივრცითი მოწყობა	2
სატრანსპორტო პოლიტიკა	2
ტურიზმი	2
კომუნიკაციები	1
სპორტი	1

სახელმწიფო უწყებების მიერ შემუშავებული RIA დოკუმენტების რაოდენობა განმახორციელებლების მიხედვით (2010-09.2023)

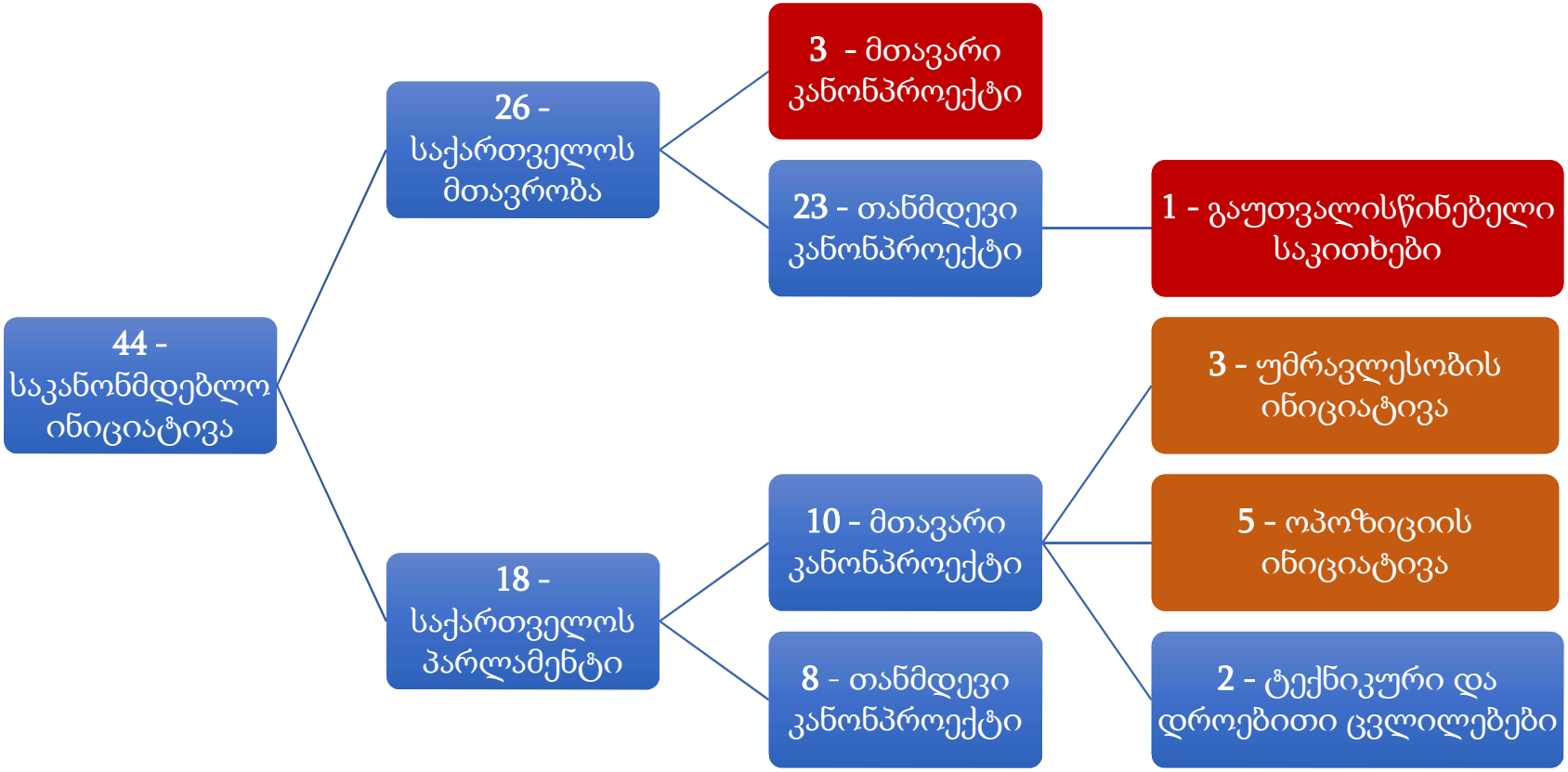
საქართველოს პარლამენტი	გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტი ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტი ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტი პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი საქართველოს პარლამენტის კვლევითი ცენტრი	6
საქართველოს მთავრობა	ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო იუსტიციის სამინისტრო	11

შემუშავებული და საჯაროდ ხელმისაწვდომი RIA დოკუმენტები (2010-09.2023)



■ საჯაროა ■ არ არის საჯარო ან არ ვიცით საჯაროობის შესახებ

ცვლილებები იმ კანონებში, რომლებზეც ვრცელდება სავალდებულო RIA-ს მოთხოვნა (2022-09.2023)



ცვლილებები იმ კანონებში, რომლებზეც ვრცელდება სავალდებულო RIA-ს მოთხოვნა (2022-09.2023)

ინიციატორი	სათაური	RIA	კომენტარი
საქართველოს მთავრობა	„საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“	არა	გაუმართლებელია დაყოვნება
საქართველოს მთავრობა	„საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“	არა	გაუმართლებელია დაყოვნება
საქართველოს მთავრობა	„ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე"	არა	გაუმართლებელია დაყოვნება
საქართველოს მთავრობა	„საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“	არა	სცდება ძირითადი პროექტის შინაარსს
საქართველოს მთავრობა	„საავტომობილო ტრანსპორტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“	დიახ	ახალი სანებართვო სისტემის შემოღება

გმადლობთ

USAID
ამერიკელი ხალხისგან

ISET POLICY INSTITUTE
International school of economics at TSU

USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამა

USAID
ამერიკელი ხალხისგან

ISET POLICY INSTITUTE
International school of economics at TSU

USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამა

რეფორმეტრი

შენი გზამკვლევი რეფორმებში

ISET

International School of Economics at TSU
Policy Institute

საქართველოში მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების (SME) რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) ტესტის მეთოდოლოგიის წარდგენა

დავით კეშელავა – *ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტი*

თბილისი, 26 ოქტომბერი, 2023

მონახაზი

- **SME ტესტის წარდგენა:** განსაზღვრება და დასაბუთება
- **SME ტესტის განთავსება:** უკეთეს რეგულაციასთან კავშირები და RIA
- **SME ტესტის მეთოდოლოგიის პროექტი:** ფუნქციები და ხელსაწყოები

SME ტესტის წარდგენა
განსაზღვრება და დასაბუთება

რა არის SME ტესტი?

- უნდა დადგინდეს **განაწილების ანალიზის** შემდეგი ძირითადი ნაწილები:
  1. ზეგავლენა SME-ზე;
  2. ზეგავლენის პროპორციულობა;
  3. ზეგავლენისგან თავის არიდების გზები.
- მტკიცებულებაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების მიღების განუყოფელი ნაწილი; ემსახურება ეკონომიკურ (კონკურენტუნარიანობა) და სოციალურ (თანასწორობა) მიზნებს --- **RIA-ს ნაწილი**

რატომ SME ტესტი? – ევროკავშირი (EU)

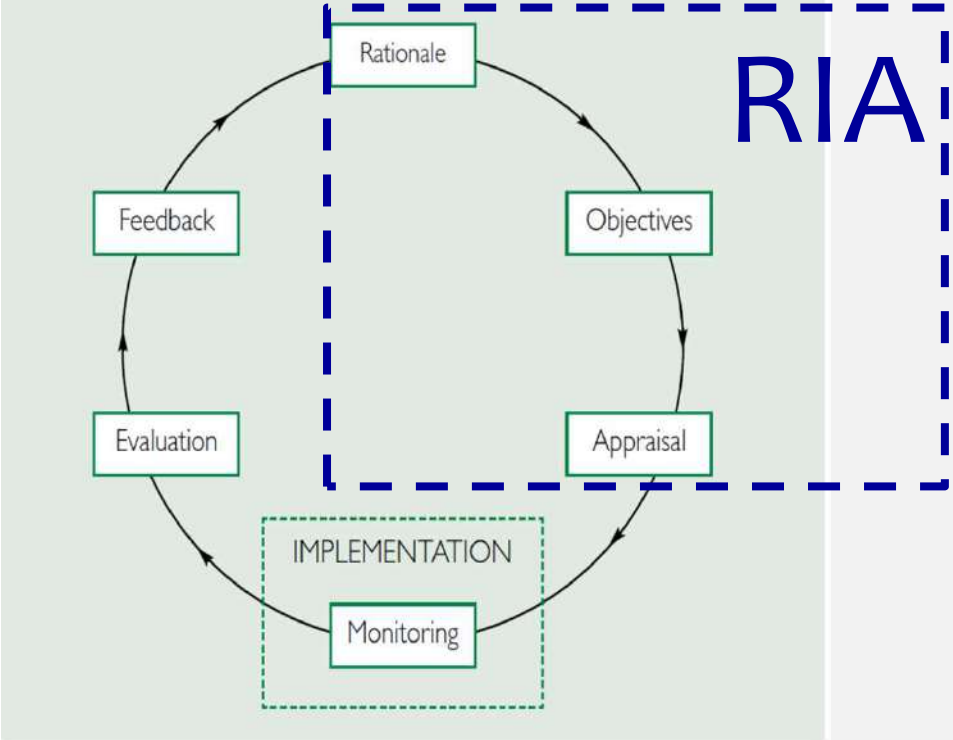
- SME-ებზე ორიენტირებული პოლიტიკა ევროკავშირის დონეზე
  - “უპირველესად იფიქრე მცირეზე”, მცირე ბიზნესის შესახებ კანონი (2008);
  - ბიუროკრატიის შემცირება და კონკურენციის მხარდაჭერა ფინანსებზე წვდომისა და უნარების განვითარების გზით;
  - ევროკავშირის ერთიანი ბაზრის ნაწილი; ამოძრავებს ევროკავშირს გლობალურად.
- SME წარმომადგენლების ქსელი
  - SME-მეგობრული პოლიტიკის შემუშავებისა და რეგულირების რჩევები და ხელშეწყობა

რატომ SME ტესტი? – საქართველო

- SME ეკონომიკაში (2022):
  - დასაქმების 59%;
  - ბიზნეს სექტორში წარმოების 54%.
- განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რადგან საქართველო განიცდის დიდი და ინოვაციური კომპანიების ნაკლებობას (აქტიური ქართული საწარმოების 0.3%);
- საქართველოს SME განვითარების სტრატეგია საჭიროებს RIA-ში SME ტესტის ცალსახად დანერგვასა და RIA-ს გამოყენების სფეროს გაფართოებას (პრიორიტეტი 1 – მიზანი 1.1).

SME განთავსება: უკეთეს რეგულაციასთან კავშირები და RIA

RIA – მცირე მიმოხილვა



რეგულირების ზემოქმედების შეფასება (RIA) არის **მარეგულირებელი ხარისხის ძირითადი ინსტრუმენტი** და შეიძლება განისაზღვროს, როგორც: **სისტემური მიდგომა** პოლიტიკის საკითხების სტრუქტურულად განსაზღვრისა და **მათ მოსაგვარებლად შემოთავაზებული** მარეგულირებელი და არამარეგულირებელი ალტერნატივების სავარაუდო **დადებითი და უარყოფითი ზეგავლენის კრიტიკულად შეფასებისთვის**.

RIA ქართულ კანონმდებლობაში

დადგენილება N. 35 (მუხლი. **5)**

- **RIA შეიძლება დაიწყოს** ვალდებულების არარსებობის შემთხვევაშიც;
- **RIA** ზოგიერთ შემთხვევაში **გამორიცხულია** (მუხლი. 6).

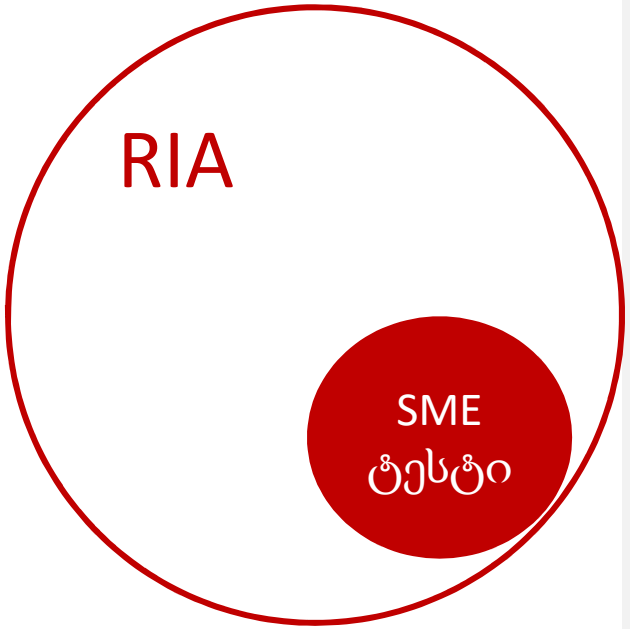
Exclusions

პროპორციული RIA-ს ანალიზი

Cases for In-Depth RIA

- სტანდარტული & სიღრმისეული RIA (მუხლი. 7)

რა მოაქვს კარგ RIA-ს ... და რატომ ეხმარება SME ტესტი



- RIA: ანალიზი განსაზღვრავს პოლიტიკის პრობლემას და აიდენტიფიცირებს ყველაზე შესაბამის ალტერნატივას.
- **საზოგადოებისთვის წმინდა სარგებელის** მაქსიმიზაცია: მრავალ კრიტერიუმიანი ანალიზი, რომელიც მოიცავს ხარჯი-სარგებლის ანალიზს.
- ამავდროულად, მთლიანი შედეგების მიწოდებისას, ალტერნატივებმა შესაძლოა სხვადასხვა ხარჯისა და სარგებელის წინაშე დააყენოს დაინტერესებულ მხარეები ან ჯგუფები (მაგ. ზოგიერთი რეგიონი; მომავალი თაობები; კონკრეტული მოწყვლადი ჯგუფები და ა.შ.).

- როდესაც საქმე ეხება SME-ს, RIA ანალიზს უნდა დაემატოს SME-ს ტესტი.
- აღნიშნული RIA-ს საკანონმდებლო მოთხოვნებში გათვალისწინებულია (იხ. შემდეგი სლაიდი).

მონეტიზაციის ზემოქმედება სტანდარტულ RIA-ში (მუხ. 19 - არჩეული პუნქტები)

- RIA-ს მინიმალური მოთხოვნა თითოეული ალტერნატივის **პირდაპირი შესაბამისობის ხარჯებისა** და **საჯარო ფინანსებზე ზემოქმედების** განსაზღვრაა (გვ. 1).
- საჭიროების შემთხვევაში, თითოეულმა იდენტიფიცირებულმა ზეგავლენამ **უნდა განსაზღვროს ფიზიკური, იურიდიული პირები და საწარმოები, რომლებიც გავლენას განიცდიან** ალტერნატივისგან. ასევე უნდა შეფასდეს ამ ზეგავლენის საზომ ერთეულებზე ზემოქმედება, რომელიც გამოწვეულია კონკრეტული ალტერნატივით (გვ. 3).
- **ზემოქმედების მონეტიზაცია ცალკე უნდა განხორციელდეს სხვადასხვა დაინტერესებული მხარისა და ჯგუფისთვის** (გვ. 7).
- ყველა მონეტიზებული ზეგავლენა უნდა დისკონტირდეს (გვ. 8).
- **ყველა რაოდენობრივი ზემოქმედების შეფასება უნდა განხორციელდეს მინიმუმ მომდევნო 3 წლის განმავლობაში**, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება კანონის მოთხოვნებს (გვ. 10).

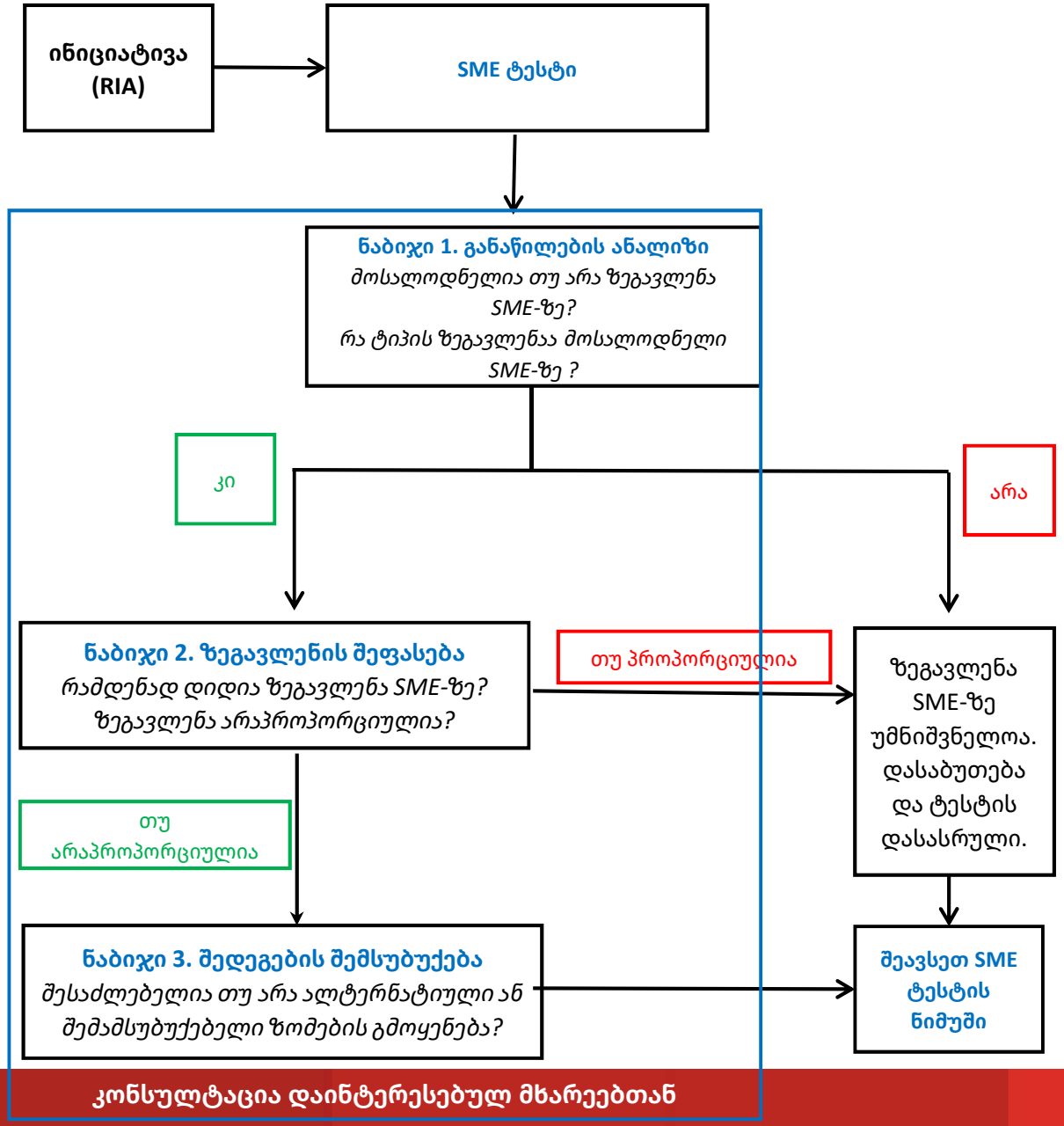
Compliance costs

SME ტესტის მეთოდოლოგიის პროექტი: ფუნქციები და ხელსაწყოები

მიმოხილვა

- პრაქტიკული, მოსახერხებელი დიზაინი
- “მიახლოების” მიდგომა პროგრესული ხელმძღვანელობისთვის
  - საილუსტრაციო სამუშაო ნაკადი: ნაბიჯების სურათი;
  - შეავსეთ სია: ყოვლისმომცველი სახელმძღვანელო კითხვები;
  - STEPS-ის ყოვლისმომცველი და დეტალური აღწერა;
  - დანართების შევსება: შაბლონი, ფართო სპექტრის ინფორმაცია, (მომავალი) ხარჯების კალკულატორი და პრაქტიკული სახელმძღვანელო
- სრული თავსებადობა RIA-ს მითითებებთან

SME ტესტის სამუშაო პროცესი



ISET

ნაბიჯი 1. განაწილების ანალიზი

- განსაზღვრე შესაძლებელია თუ არა ინიციატივამ გავლენა იქონიოს სხვადასხვა ზომის ფირმებზე (დიდი, საშუალო, მცირე და მიკრო ბიზნესი)

- განიხილეთ ბიზნესის შესაბამისი ტიპები:
  - გამოიყენეთ სტატისტიკური წყაროები (მაგ. საქსტატი, საქართველოს ეროვნული ბანკი);
  - იფიქრეთ იმაზე, თუ როგორ არის სტრუქტურირებული ეკონომიკური სექტორი/ბაზარი
  - გაითვალისწინეთ:
    - გეოგრაფიული პირობები (მაგ. სოფლები, შორეული რაიონები, ...);
    - იმპორტ/ექსპორტ ბიზნეს მოდელები;
    - მუშაობის სპეციფიკური რეჟიმები (მაგ. ნახევარ განაკვეთზე, სახლიდან, კოლექტიური შრომა, ...).

ნაბიჯი 2: SME-ს ზეგავლენის შეფასება

- დაადგინეთ, რა გავლენას ახდენს ინიციატივა SME-ს საქმიანობაზე
- გადადით ზეგავლენის გაზომვაზე:
  - პირდაპირი შესაბამისობის ხარჯების ცვლილება (საფასურები, ადმინისტრაციული ტვირთი, არსებითი შესაბამისობის ხარჯები);
  - არაპირდაპირი ხარჯები და სარგებელი.
- დაადგინეთ, არის თუ არა ხარჯები SME-სთვის არაპროპორციული და შეადარეთ:
  - ინდივიდუალური ხარჯები დასაქმებულზე;
  - რეგულაციით დაწესებული მოთხოვნების ბუნება (საჭიროა თუ არა ისინი SME-ს შემთხვევაში უფრო დიდი ფირმების წინააღმდეგ? – მაგ. გაციფრულების საჭიროება)

ნაბიჯი 3: ალტერნატიული მექანიზმები და შემამსუბუქებელი ღონისძიებები

- შეაფასეთ არსებობს თუ არა ალტერნატიული, უფრო მოქნილი;
- შესაძლებლობის შემთხვევაში, დაყავით სქესის მიხედვით.

მცირე და საშუალო ბიზნესის დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაცია და საჯარო კონსულტაცია

- SME ტესტის კონტექსტში, კონსულტაცია მორგებულია იმაზე, რომ მოიპოვოთ ყველაზე შესაფერისი ინფორმაცია იმ მცირე და საშუალო ბიზნესის შესახებ, რომლებიც ინიციატივისგან გავლენას განიცდიან.
- შეასრულეთ დაინტერესებული მხარეების ფართო რუკა და განიხილეთ საზოგადოების ყველა შესაბამისი ეკონომიკური ჯგუფი RIA ანალიზის ნაწილად;
- გაიარეთ კონსულტაცია რათა მიიღოთ SME ტესტის ყველა საფეხურისთვის საჭირო ინფორმაცია.

ISET

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

USAID ეკონომიკური მმართველობის პროგრამა

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) ანგარიშის ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმები

მაკა ჭითანავა

RIA-ს მხარდამჭერი პლატფორმის ექსპერტი

2023

ეფექტიანი RIA-ს დანერგვა: საკვანძო ელემენტები

RIA-ს მიმართ სათანადო მოტივაცია და მზაობა

RIA-ს მიზნობრივი და შესაბამისი მეთოდოლოგიის არსებობა

RIA-ს მართვა – სწორი მოწყობის ან სისტემის არსებობა

- ✓ RIA-ს ინტეგრირება
- ✓ მორგება ქვეყნის კულტურას, სამართლებრივ და ადმინისტრირების სისტემებთან
- ✓ **RIA-ს ხარისხის ზედამხედველობა**

RIA-ს მუდმივი ზედამხედველობა, შეფასება და გაუმჯობესება

- ✓ რეალური გავლენების დამტკიცება
- ✓ **RIA-ს ზედამხედველობის, შეფასებისა და გაუმჯობესების მექანიზმის არსებობა**
- ✓ გავლენების შეფასება იმ შემთხვევაში, როდესაც RIA-ს ორიგინალი და საბოლოო ინიციატივა ერთმანეთს არ ემთხვევა
- ✓ **ზედამხედველობის ორგანოების საქმიანობის სისტემატიური შეფასება**

RIA-ს დანერგვა ანგარიშვალდებულებისა და შესაძლებლობების გაზრდის გზით

წყარო: OECD. (2020). Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en

RIA-ს ანგარიშის ხარისხის შემოწმების სახელმძღვანელოზე მუშაობის პროცესი

- წინასწარი შეხვედრა საპარლამენტო მდივანთან და კონცეფციის შემუშავება

- სახელმძღვანელოს პირველადი ვერსიის შემუშავება
- RIA-ს პლატფორმის ექსპერტებთან გაზიარება და განხილვა
- საპარლამენტო მდივნისათვის სახელმძღვანელოს გაზიარება და განხილვა კომენტარების მიღება სამინისტროებიდან და პარლამენტის კვლევითი ცენტრიდან

- კომენტარების გათვალისწინება
- საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დიალოგი და სახელმძღვანელოს წარდგენა, შედეგების გათვალისწინება
- სახელმძღვანელოზე მუშაობის დასრულება

RIA-ს ხარისხის შემოწმების სახელმძღვანელოს გამოყენება

მთავრობის საპარლამენტო მდივანი

- მთავრობის მიერ აუთსორსზე გატანილი შეფასების ხარისხის შემოწმება და ანგარიშის ჩაბარების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება
- მთავრობის მიერ თავად მომზადებული რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების შემოწმება
- კანონპროექტის ინიცირების უფლების მქონე სახელმწიფო უწყებების მიერ მათი მმართველობის სფეროში შემავალ საკითხებთან დაკავშირებით მომზადებული რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების შემოწმება

- RIA-ს მუდმივი ზედამხედველობის, შეფასებისა და გაუმჯობესების საშუალება
- მთავრობის საპარლამენტო სამდივნოს, როგორც RIA-ს საზედამხედველო ორგანოს საქმიანობის სისტემატური შეფასება

დოკუმენტები, რომლებსაც ეფუძნება RIA-ს ანგარიშის ხარისხის შემოწმების სახელმძღვანელო

1. საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 17 იანვრის, #35 დადგენილება „რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“

2. ევროკომისიის 2021 წლის სახელმძღვანელოები (ამ ორი დოკუმენტით ხელმძღვანელობს ევროკომისიის რეგულირების შეფასების საბჭო):

   - ✓ უკეთესი რეგულირების სახელმძღვანელო (Better Regulation Guidelines)
   - ✓ უკეთესი რეგულირების გზამკვლევი (Better Regulation Toolbox)

3. დემოკრატიული მმართველობის მხარდაჭერით, ISET- ის კვლევითი ინსტიტუტის მიერ შემუშავებული ,,რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სახელმძღვანელო პრაქტიკოსებისათვის“ (2021)

შეფასების ძირითადი მიმართულებები

1. რამდენად სრულყოფილია წარმოდგენილი ანგარიში

- აფასებს რამდენად შეესაბამება ანგარიში (მისი ნაწილები) დამტკიცებულ ფორმატს
- აფასებს რამდენად სწორად გადაწყდა RIA-ს დოკუმენტის სახე (სტანდარტული თუ სიღრმისეული)

2. რამდენად სარწმუნოა (მტკიცებულებაზე დაფუძნებული) წარმოდგენილი ანგარიში

აქ შეფასების კრიტერიუმები გაწერილია RIA-ს ანალიტიკური ეტაპების მიხედვით

- პრობლემის/საკითხის განსაზღვრა
- საბაზისო სცენარის განსაზღვრა
- ინტერვენციის მიზნების დასახვა
- ალტერნატივების შემუშავება (მათ შორის, ინტერვენციისგან თავის შეკავების ვარიანტი)
- ზეგავლენების ანალიზი (მოვლენათა შესაძლო განვითარების პროგნოზები)
- ალტერნატივების შედარება და შეფასება
- მონიტორინგისა და განხორციელების გეგმის შედგენა

შეფასების ძირითადი მიმართულებები ემთხვევა #35 დადგენილების მე-12 მუხლში მოცემულ კრიტერიუმებს. სახელმძღვანელოში ხდება ამ კრიტერიუმების მიხედვით შეფასების პროცედურების დეტალიზაცია

შეფასების ძირითადი მიმართულებები

3. რამდენად განხორციელდა კონსულტაციები ანგარიშში განხილულ საკითხებთან მიმართებით

- აფასებს კონსულტაციების ნაწილს
- აფასებს რამდენად მოხდა კონსულტაციების შედეგების გათვალისწინება შეფასების პროცესში

4. რამდენად ნათელია ანგარიში რამდენად

- აფასებს რამდენად მკაფიოდ არის გადმოცემული ანგარიშის შინაარსი, შესაბამისი დასკვნები და მსჯელობა

RIA-ს ანგარიშის ხარისხის შემოწმების სახელმძღვანელოს სტრუქტურა

#	საკითხი	საკითხის შესაბამისი დეტალური კრიტერიუმები	მაქსიმალური ქულა	
			სტანდარტული RIA	სიღრმისეული RIA
1	რამდენად სრულყოფილია წარმოდგენილი ანგარიში	1.1. რამდენად შეესაბამება ანგარიში მომზადების მინიმალურ მოთხოვნებს - ფორმატს 1.2. რამდენად სწორად გადაწყდა RIA-ს დოკუმენტის სახე (სტანდარტული თუ სიღრმისეული)	12	14
2	რამდენად სარწმუნოა (მტკიცებულებებზე დაფუძნებული) წარმოდგენილი ანგარიში	2.1. რამდენად ცხადად არის ახსნილი თუ რაში მდგომარეობს პრობლემა, რომლის მოგვარებასაც იგეგმება შემოთავაზებული პოლიტიკით 2.2. მოცემულია პრობლემის/საკითხის სფეროს ინსტიტუციური ან/და სამართლებრივი ჩარჩო 2.3. პრობლემის მასშტაბის აღწერა და მტკიცებულებებით გამყარება 2.4. საბაზისო სცენარის განსაზღვრა 2.5. ინტერვენციის მიზნების დასახვა 2.6. ალტერნატივების შემუშავება 2.7. ზეგავლენების ანალიზის მეთოდოლოგიური მიდგომა .... სულ 11 კრიტერიუმი	47	60

RIA-ს ანგარიშის ხარისხის შემოწმების სახელმძღვანელოს სტრუქტურა

#	საკითხი	საკითხის შესაბამისი დეტალური კრიტერიუმები	მაქსიმალური ქულა	
			სტანდარტული RIA	სიღრმისეული RIA
3	რამდენად განხორციელდა კონსულტაციები ანგარიშში განხილულ საკითხებთან მიმართებით (5 კრიტერიუმი)	3.1. საჯარო კონსულტაციების პროცესის აღწერა 3.2. დაინტერესებულ მხარეთა იდენტიფიცირება 3.3. კონსულტაციების მეთოდი და პროცესი 3.4. კონსულტაციის შეჯამება 3.5. კონსულტაციების შედეგების გათვალისწინება	20	20
4	რამდენად ნათელია ანგარიში (2 კრიტერიუმი)	4.1. რამდენად მკაფიოდ არის გადმოცემული ანგარიშის შინაარსი, შესაბამისი დასკვნები და მსჯელობა 4.2. დამატებითი ინფორმაცია (შენიშვნები, წყაროები და დანართები)	6	6
ქულების ჯამი			85	100

კრიტერიუმების აღწერა - მაგალითი

შეფასების კრიტერიუმი #2.1: რამდენად ცხადად არის ახსნილი თუ რაში მდგომარეობს პრობლემა, რომლის მოგვარებასაც იგეგმება შემოთავაზებული პოლიტიკით	ქულა	მაქსიმალურ ქულაზე ნაკლების დაწერის შემთხვევაში დაასაბუთეთ თქვენი გადაწყვეტილება
კერძოდ 1. ცხადად არის ახსნილი პრობლემის არსი; 2. იდენტიფიცირებულია პრობლემის გამომწვევი მიზეზები; 3. ახსნილია რაში გამოიხატება პრობლემის შედეგები; 4. ახსნილია რამდენად მწვავე ან/და გადაუდებელია პრობლემის მოწესრიგება და რა პოტენციური გრძელვადიანი შედეგები ექნება მთლიანი საზოგადოებისათვის ან საზოგადოების გარკვეული ჯგუფებისათვის ინტერვენციისაგან თავის შეკავებას; 5. ანგარიშის შესაბამის ნაწილში არგუმენტაცია მოცემულია მკითხველისათვის გასაგები ენით. მკაფიოდ ჩანს განხილულ საკითხებს შორის მიზეზშედეგობრივი კავშირი.	მაქსიმალური ქულა 5 _____ ქულა	

RIA-ს ანგარიშის ხარისხის შემოთავაზებული მოდელით შეფასდება შემდეგნაირად

დადებითი

შეფასება **აკმაყოფილებს** RIA-ის ხარისხის შეფასების დადგენილ სტანდარტებს. სამდივნოს შენიშვნები და მოსაზრებები რეკომენდაციული ხასიათისაა

დადებითი, გარკვეული შენიშვნებით

შეფასება **მეტწილად აკმაყოფილებს** RIA-ის ხარისხის შეფასების დადგენილ სტანდარტებს, მაგრამ აქვს გარკვეული ხარვეზები რომელთა გამოსწორებაც აუცილებელია. უწყებას უბრუნდება ანგარიში შენიშვნების გასათვლისწინებლად და ხარვეზების აღმოსაფხვრელად

უარყოფითი

შეფასება **არ აკმაყოფილებს** RIA-ის ხარისხის შეფასების დადგენილ სტანდარტებს. ანგარიში საჭროებს მნიშვნელოვან გადახედვასა და ცვლილებებს. პირველი უარყოფითი შეფასება ნიშნავს, რომ საჭიროა ანგარიშის გადახედვა და ხელმეორედ წარდგენა. იმ შემთხვედვაში, თუ მეორედ წარდგენილი დოკუმენტი ისევ არ დააკმაყოფილებს RIA-ის ხარისხის შეფასებით დადგენილ სტანდარტებს, გაიცემა ორმაგი უარყოფითი შეფასება

RIA-ს ანგარიშის ხარისხის შემოთავაზებული მოდელით შეფასდება შემდეგნაირად

ორმაგი
უარყოფითი

ხელახლა წარდგენილი შეფასება არ აკმაყოფილებს რიას ხარისხის შეფასებით დადგენილ სტანდარტებს

ორმაგი უარყოფითი შეფასების დროს ინიციატივის განხილვა ჩერდება და არსებული ფორმით არ განიხილება. სამომავლოდ შეიძლება ინიციატივის ცვლილება და განხილვა.

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშის ხარისხის საბოლოო შეფასება

საბოლოო შეფასება	მაქსიმალური ქულა	
	სტანდარტული RIA	სიღრმისეული RIA
დადებითი	68 ქულა და მეტი	80 ქულა და მეტი
დადებითი გარკვეული შენიშვნებით	51 ქულიდან 67 ქულის ჩათვლით	60 ქულიდან 79 ქულის ჩათვლით
უარყოფითი	50 ქულა და ნაკლები	59 ქულა და ნაკლები

კრიტერიუმები/საკითხი, რომელთათვისაც დაწესდა მინიმალური ქვედა ზღვარი

კრიტერიუმი/საკითხი	მინიმალური ქვედა ზღვარი	
	სტანდარტული RIA	სიღრმისეული RIA
საკითხი 1. რამდენად სრულყოფილია წარმოდგენილი ანგარიში (კრიტერიუმები 1.1 და 1.2)	3	4
პრობლემის განსაზღვრა (კრიტერიუმები 2.1, 2.2, და 2.3)	5	6
კრიტერიუმი 2.7. ზეგავლენების ანალიზის მეთოდოლოგიური მიდგომა	1.5	2.5
კრიტერიუმი 2.9. ზეგავლენების რაოდენობრივი ანალიზი	2.5	5
საკითხი 3: რამდენად განხორციელდა კონსულტაციები ანგარიშში განხილულ საკითხებთან მიმართებით (კრიტერიუმები 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 და 3.5)	10	10

ხარისხის შემოწმების პლატფორმის (peer review platform) შემოთავაზებული შემადგენლობა

- 3 წევრი
- ერთი მთავრობის ადმინისტრაციიდან
- ორი გარე ექსპერტი

მადლობა!

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

ეფექტიანი RIA-ს დანერგვა: საკვანძო ელემენტები

1 RIA-ს მიმართ სათანადო მოტივაცია და მზაობა

- ✓ RIA-ს დანერგვა რეგულირების ხარისხის ასამაღლებლად
- ✓ RIA პროცესის პოლიტიკური მხარდაჭერა
- ✓ დაინტერესებული მხარეების მხრიდან RIA-ს მხარდაჭერა
- ✓ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის გამჭვირვალობა

2 RIA-ს მართვა – სწორი მოწყობის ან სისტემა არსებობა

- ✓ RIA-ს დანერგვა რეგულირების მართვის სხვა ინსტრუმენტებთან ერთად
- ✓ RIA-ს მორგება ქვეყნის კულტურას, სამართლებრივ და ადმინისტრირების სისტემებისათვის
- ✓ **RIA-ს ხარისხის ზედამხედველობა**

3 RIA-ს დანერგვა ანგარიშვალდებულებისა და შესაძლებლობების გაზრდის გზით

- ✓ საჯარო მოხელეების შესაბამისად გადამზადება
- ✓ დეტალურად გაწერილი სახელმძღვანელო და RIA-ს არასავალდებულოობა მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში
- ✓ ანგარიშვალდებულებასა და შედეგებზე ორიენტირებული პროცესის არსებობა

ეფექტიანი RIA-ს დანერგვა: საკვანძო ელემენტები

4 RIA-ს მიზნობრივი და შესაბამისი მეთოდოლოგიის არსებობა

- ✓ მეთოდოლოგიის სიმარტივე და მოქნილობა
- ✓ სიღრმისეული ანალიზს ყოველთვის არ მოთხოვნა
- ✓ მონაცემების შექმნა, შეგროვება, დამუშავება, ხელმისაწვრომობის უზრუნველყოფა და გაზიარება
- ✓ RIA-ს ინტეგრირება რეგულირების ყოველ ეტაპზე და მისი საწყისი ეტაპიდანვე დაწყება

5 RIA-ს მუდმივი ზედამხედველობა, შეფასება და გაუმჯობესება

- ✓ რეგულაციის განხორციელების შემდეგ, მისი რეალური გავლენების დამტკიცება
- ✓ RIA-ს სისტემებში **ზედამხედველობის, შეფასებისა და გაუმჯობესების მექანიზმის არსებობა**
- ✓ მარეგულირებელი გადაწყვეტილებების (აღქმულ) ხარისხზე RIA-ს გავლენის რეგულარული და სიღრმისეული შეფასება
- ✓ გავლენების შეფასება იმ შემთხვევაში, როდესაც RIA-ს ორიგინალი და საბოლოო ინიციატივა ერთმანეთს არ ემთხვევა
- ✓ **სამეთვალყურეო ორგანოების საქმიანობის სისტემატური შეფასება**