USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

ISET
International School of Economics at TSU
Policy Institute

რეფორმეტრი

RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის შეფასებითი ანგარიში

მარტი, 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 4

რეფორმის განმახორციელებელი ინსტიტუტების პროგრესის შეფასება 5

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. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების რაოდენობა ავტორების მიხედვით 12

1.3. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების რაოდენობა სფეროების მიხედვით 13

2. იმ სახელმწიფო ინსტიტუტების რაოდენობა, რომლებმაც შეიმუშავეს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიში 14

3. საჯაროდ ხელმისაწვდომი RIA-ს ანგარიშების წილი 15

4. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიაში გადამზადებული საჯარო მოხელეთა რაოდენობა 16

5. ანგარიშის წარდგენის გარეშე მიღებული რეგულაციები, რომლებიც ექვემდებარებოდა სავალდებულო რეგულირების ზეგავლენის შეფასებას 17

დანართი 1. დაინტერესებული მხარეების გამოკითხვა 18

დანართი 2. საჯარო-კერძო დიალოგზე გამოყენებული პრეზენტაცია 19

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის შესახებ

რეგულირების ზეგავლენის შეფასება არის მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავების პროცესი, რომელიც ხელს უწყობს გონივრული რეგულირების პრინციპების დანერგვას და ეფექტიანი რეგულაციების შემუშავებას. რეგულირების ზეგავლენის შეფასება საკანონმდებლო პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მექანიზმია. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაცია წარმოადგენს საქართველოს საერთაშორისო და ეროვნული პოლიტიკის დოკუმენტებით გათვალისწინებულ ვალდებულებას. ამრიგად, რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის მიზანია დანერგოს ეს მექანიზმი საქართველოში პოლიტიკის შემუშავების და განხორციელების პროცესში. ინსტიტუციონალიზაცია გულისხმობს პროცედურების, წესებისა და ლოგიკური ნაბიჯების განსაზღვრას, რომლის საფუძველზეც უნდა შემუშავდეს პოლიტიკის დოკუმენტები და რეგულაციები. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების პროცესი პოლიტიკის შესახებ გადაწყვეტილების მიმღები პირებისათვის, ქმნის მტკიცებულებებს პოტენციური პოლიტიკის გატარების ეფექტების ძლიერი და სუსტი მხარეების შესახებ, მათი მოსალოდნელი ზეგავლენის შეფასების გზით. მიღებული შედეგები შეჯამებული და წარმოდგენილია რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშში. საქართველოში კანონპროექტების დიდი რაოდენობის, არსებული შეზღუდული შესაძლებლობებისა და რესურსების გათვალისწინებით, რეფორმის საწყისი ეტაპი გულისხმობს სავალდებულო რეგულირების ზეგავლენის შეფასებას მხოლოდ ისეთი კანონპროექტების შემთხვევაში, რომლებსაც სავარაუდოდ, მნიშვნელოვანი ზეგავლენა ექნება. რეფორმა აგრეთვე მოიცავს შესაძლებლობების გაძლიერების ღონისძიებებს - ძირითადად, ეს არის საჯარო მოხელეების გადამზადება რეგულირების ზეგავლენის შეფასების განხორციელების საკითხებში, ანალიტიკური ინსტრუმენტების გამოყენების სახელმძღვანელოს შემუშავება და კამპანიების ორგანიზება საჯარო კონსულტაციებსა და რეგულირების ზეგავლენის შეფასების პროცესში კერძო სექტორისა და სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის წახალისების მიზნით. საქართველოს კანონმდებლობაში უკვე არსებობს რეგულირების ზეგავლენის შეფასებასთან და მის მეთოდოლოგიასთან დაკავშირებული მოთხოვნები. მეთოდოლოგია მოიცავს გონივრული რეგულირების პრინციპებს და რეგულირების ზეგავლენის შეფასების შინაარსსა და პროცესთან დაკავშირებულ მოთხოვნებს. ხარისხის კონტროლის მექანიზმის სახით შემუშავდა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების შინაარსთან დაკავშირებული მოთხოვნები, რომლითაც შეუძლიათ იხელმძღვანელონ როგორც რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების შექმნის, ასევე მათი შემოწმების პროცესში ჩართულ პირებს, მათ შორის მთავრობის საპარლამენტო მდივანს და სხვა დაინტერესებულ მხარეებს.

რეფორმეტრის მეთოდოლოგია

რეფორმეტრის პროექტის ფარგლებში, რეფორმის შეფასება ხდება სამი ძირითადი ინსტრუმენტის გამოყენებით:

1. **მთავრობის საქმიანობის კვლევის** შედეგად ფასდება მთავრობის მიერ რეფორმების განხორციელების პროგრესი შემდეგი ოთხი ასპექტის გათვალისწინებით: საკანონმდებლო ჩარჩო; ინფრასტრუქტურა და ბიუჯეტი; ინსტიტუციური მოწყობა; და შესაძლებლობების გაძლიერება. გამოკითხვის შედეგად ხდება იმის შეფასება, თუ რამდენად შორს არის მთავრობა რეფორმის მიზნების მიღწევისგან. შეფასება ხდება პროცენტული ქულების მინიჭებით 0%-დან (არანაირი ნაბიჯი არ გადადგმულა) 100%-მდე (ყველა სასურველი სისტემა სრულად არის დანერგილი, ხორციელდება მონიტორინგი და ხდება შეფასება).
2. **დაინტერესებულ მხარეთა გამოკითხვის** შედეგად ფასდება რეფორმის პროგრესი შემდეგი ოთხი ასპექტის გათვალისწინებით: რეფორმის შინაარსი და რელევანტურობა; მიმდინარე ეფექტი; რეფორმის პროგრესი; და მოსალოდნელი შედეგები. თითოეული ასპექტის შესაფასებლად, დაინტერესებულ მხარეთა ჯგუფის წევრებმა დააწესეს ქულებზე დაფუძნებული შეფასების სისტემა (1-დან (ცუდი შედეგი) 10 (კარგი შედეგი) ქულამდე (კითხვარის შესახებ დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ დანართი I).
3. **რეფორმის სპეციფიკური, ობიექტური ინდიკატორები,** რომლებიც გამოიყენება რეფორმის ეფექტიანობის შესაფასებლად და შექმნილია რეფორმის პროგრესის მონიტორინგისთვის.

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის შეფასებისას გამოყენებულია ყველა ზემოაღნიშნული შეფასების ინსტრუმენტი, მთავრობის საქმიანობის კვლევის კომპონენტში მცირედი ცვლილებებით. იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნული ღონისძიება წარმოადგენდა რეფორმის პროგრესის შეფასების პირველ მცდელობას, შეფასების მიზნით ქულების მინიჭების ნაცვლად, მოხდა მთავრობის მიერ განხორციელებული პროგრესის თვისობრივი შეფასება. პასუხისმგებელი სამთავრობო ინსტიტუტების პროგრესი რეფორმის განხორციელებაში შეფასდა იმ ეტაპების გათვალისწინებით, რომლებიც დადგენილი იყო რეფორმის განხორციელების დღის წესრიგით, სამაგიდე კვლევისა და რეფორმის ძირითადი დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების საფუძველზე (მათ შორის, საქართველოს მთავრობა და USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამა).

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის პირველი შეფასება ჩატარდა 2023 წლის 1 მარტს. მთლიანობაში, პროექტი რეფორმეტრის ფარგლებში დაგეგმილია სამი შეხვედრის ჩატარება საჯარო-კერძო დიალოგის ფორმატით (PPD), რომელიც მიეძღვნება რეგულირების ზეგავლენის შეფასების რეფორმის შეფასებას ექვსთვიან ინტერვალებში. ამრიგად, რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმა კიდევ ერთხელ შეფასდება 2023 წლის სექტემბერში.

USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE

ISET International School of Economics at TSU Policy Institute

რეფორმის განმახორციელებელი ინსტიტუტების პროგრესის შეფასება

საქართველოში რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმას რამდენიმე ინსტიტუტი ახორციელებს. პროცესის აქტიური მონაწილეა საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო. ეკონომიკური პოლიტიკისა და რეგულირების ზეგავლენის შეფასების დეპარტამენტი, რომელიც რეგულირების ზეგავლენის შეფასებასთან დაკავშირებულ საკითხებშია სპეციალიზირებული და სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების მომზადებაში ეხმარება, 2007 წელს შეიქმნა. გარდა ამისა, 2020 წელს მთავრობის მიერ დამტკიცებული რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ახალი მეთოდოლოგიის მიხედვით, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის საპარლამენტო მდივანს დაეკისრა სამთავრობო ორგანოების მიერ მომზადებული რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების ხარისხის უზრუნველყოფის ვალდებულება. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის დეცენტრალიზებული ხასიათის გათვალისწინებით, პოლიტიკის შემუშავებაში ჩართულ ყველა სახელმწიფო ინსტიტუტს აქვს გარკვეული როლი რეფორმის განხორციელების პროცესში - რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაციის ძირითადი არსი მდგომარეობს იმაში, რომ აღნიშნული მექანიზმი უნდა იყოს პოლიტიკის შემუშავების ყოველდღიური რუტინის შემადგენელი ნაწილი ყველა დონეზე, მათ შორის სამინისტროებში, სააგენტოებში თუ საპარლამენტო კომიტეტებში.

ცხრილი 1 ასახავს რეფორმასთან დაკავშირებული ძირითადი აქტივობების და მათი მიმდინარე სტატუსის დეტალურ მიმოხილვას 2023 წლის მარტის მდგომარეობით.

ცხრილი 1: რეფორმასთან დაკავშირებული ძირითადი აქტივობები და მათი მიმდინარე სტატუსი.

	განხორციელებული	*დაგეგმილი*
სამართლებრივი ჩარჩო	• სავალდებულო რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მოთხოვნა დაწესდა მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივებზე 20 კანონთან მიმართებით; • დამტკიცდა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგია.	• რეგულირების ზეგავლენის შეფასების SME ტესტის დამტკიცება.
ინსტიტუციური მოწყობა	• ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში შეიქმნა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების დეპარტამენტი; • საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის საპარლამენტო მდივანს დაეკისრა რეგულირების	• რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშის ხარისხის უზრუნველყოფის მეთოდოლოგიის შემუშავება.

	ზეგავლენის შეფასების ხარისხის შემოწმების ვალდებულება; • შეიქმნა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მხარდაჭერის პლატფორმა.	
ინფრასტრუქტურა და ბიუჯეტი	• რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშები გამოქვეყნებულია ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის ვებგვერდებზე.	• რეგულირების ზეგავლენის შეფასების პორტალის და ბიბლიოთეკის შექმნა.
შესაძლებლობების განვითარება	• საპარლამენტო მდივნის აპარატის თანამშრომლებმა გაიარეს სასწავლო კურსი რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ხარისხის უზრუნველყოფის მიმართულებით; • სხვადასხვა საჯარო მოხელეები გადამზადდნენ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიაში.	• რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიაში საჯარო მოხელეების გადამზადების მორიგი ეტაპი.

რეფორმის პროგრესის თვისობრივმა შეფასებამ აჩვენა, რომ მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში რეგულირების ზეგავლენის შეფასება სრულად ინსტიტუციონალიზებული არ არის, ამ მიმართულებით გადადგმულია მნიშვნელოვანი ნაბიჯები: მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივებთან დაკავშირებით შემოღებულია რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების შემუშავების და წარდგენის სავალდებულო მოთხოვნა, განსაზღვრულია კანონები, რომლებზეც ვრცელდება რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სავალდებულო მოთხოვნა და შემუშავებულია რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგია. მეთოდოლოგიის მიხედვით, მთავრობის ადმინისტრაციის საპარლამენტო მდივანს დაევალა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების ხარისხის შემოწმება. USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამის მხარდაჭერით შეიქმნა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების პლატფორმა, რომელიც სამი დამოუკიდებელი ექსპერტისგან შედგება. ექსპერტები მზად არიან გაუწიონ დახმარება სახელმწიფო ინსტიტუტებს ანგარიშის მომზადების პროცესში. მრავალმა საჯარო მოხელემ სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტიდან გაიარა სწავლება რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიაში.

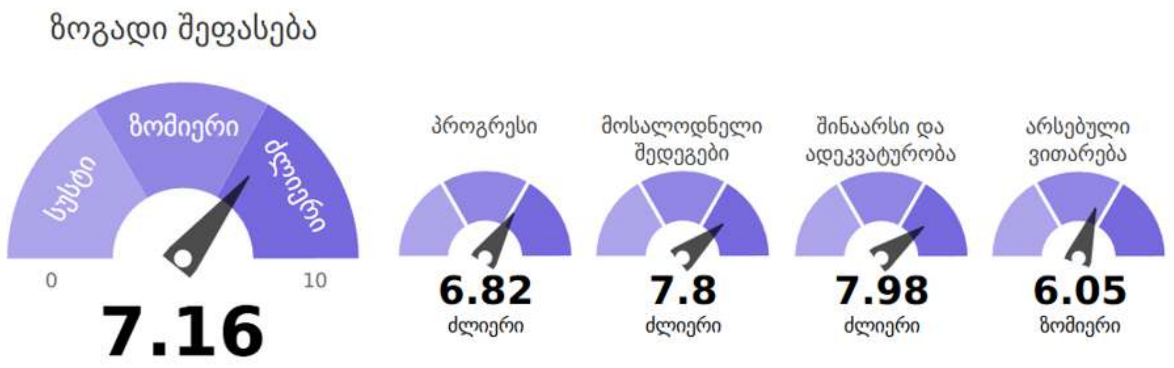
რაც შეეხება მიმდინარე და დაგეგმილ აქტივობებს, საქართველოს მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების 2021 – 2025 წლების სტრატეგიით განსაზღვრულია სამინისტროს მიერ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების SME ტესტის შემუშავება. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმის სახით დამოუკიდებელი პლატფორმის ჩამოყალიბების იდეა ჯერ კიდევ განხილვის პროცესშია. USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამის მხარდაჭერით, მიმდინარეობს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების ხარისხის შემოწმების მეთოდოლოგიის შემუშავების პროცესი. საჯარო მოხელეთა შემდგომი გადამზადება რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიაში

ასევე გათვალისწინებულია საჯარო მმართველობის რეფორმის 2023 – 2026 წლების სტრატეგიით. ბოლოს, განიხილება ერთიანი პლატფორმის შექმნა - RIA Library, სადაც თავმოყრილი იქნება ყველა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიში. თუმცა, კონკრეტული გეგმა ჯერჯერობით ამის შესახებ არ არსებობს.

დაინტერესებული მხარეების შეფასება

რეგულირების ზეგავლენის ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის შესახებ პირველ PPD ღონისძიებას ესწრებოდა რეფორმის ყველა ძირითადი დაინტერესებული მხარე, როგორიცაა საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის საპარლამენტო მდივანი, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს, საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების, პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის, პარლამენტის კვლევითი ცენტრის წარმომადგენლები, საქართველოს ბიზნესომბუდსმენის აპარატი, დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური. ღონისძიებას ასევე ესწრებოდნენ წარმომადგენლები არასამთავრობო სექტორიდან: USAID-ის ადგილობრივი თვითმმართველობის პროგრამა, გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP), პოლიტიკისა და მართვის კონსალტინგ ჯგუფი (PMCG), PMCG Research, PMO Consulting, ინვესტორთა საბჭო, ამერიკის სავაჭრო პალატა საქართველოში, საქართველოს სავაჭრო პალატა. ღონისძიებას ასევე ესწრებოდნენ მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების ასოციაცია (SMEDA), ევროპის ბიზნეს ასოციაცია (EBA), საერთაშორისო კერძო საწარმოთა რეგიონული ოფისის ცენტრი (CIPE), ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი და დარგის ექსპერტები.

მთლიანობაში, დაინტერესებულმა (რეფორმის განმახორციელებელი სახელმწიფო დაწესებულებების გარდა) მხარეებმა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმა 10-დან 7.16 ქულით შეაფასეს, რაც რეფორმის მაღალ შეფასებაზე მიუთითებს. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ მაღალი ქულები ფიქსირდება შეფასების თითოეულ კრიტერიუმშიც.



საჯარო-კერძო დიალოგი

PPD-ის მონაწილეებმა გამოთქვეს თავიანთი მოსაზრებები რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის მნიშვნელობის შესახებ და წარმოადგინეს რეფორმის უკეთ განხორციელების შესაძლო გზები. ღონისძიების მონაწილეებმა ხაზგასმით აღნიშნეს აშკარა პროგრესი, რომელიც განპირობებულია იმით, რომ დონორთა მხარდაჭერით, ხდება მეტი ანგარიშის მომზადება და აღნიშნული ანგარიშების ხარისხი წლების განმავლობაში საგრძნობლად გაუმჯობესდა. მიუხედავად ამისა, კვლავ პრობლემად რჩება რეგულირების ზეგავლენის შეფასების, როგორც რეგულარული პრაქტიკის დამკვიდრება და მომზადებული დოკუმენტების დაბალი ხარისხი, რაც სავალდებულო რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მოთხოვნის დაწესებით ვერ გადაიჭრება.

ქვემოთ მოცემულია PPD ღონისძიებაზე გამოთქმული მოსაზრებები:

- დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის თავმჯდომარემ დავით სონღულაშვილმა, გახსნით სიტყვაში, უპირველეს ყოვლისა, ხაზი გაუსვა რეგულირების ზეგავლენის ინსტიტუციონალიზაციის მნიშვნელობას საკანონმდებლო პროცესში. აგრეთვე, მან ხაზი გაუსვა პარლამენტის კომიტეტების როლს რეფორმის განხორციელების პროცესში. მთავრობის ადმინისტრაციის საპარლამენტო მდივანმა, ვახტანგ ბაჩიაშვილმა, ხაზი გაუსვა საპარლამენტო მდივნის ოფისის, როგორც რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ხარისხის მაკონტროლებელი ორგანოს როლს. მეთოდოლოგიის თანახმად, ეს ფუნქცია საპარლამენტო მდივნის აპარატს აკისრია. მან ასევე აღნიშნა, რომ ოფისი ყურადღებას ამახვილებს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების მეთოდოლოგიის მოთხოვნებთან ფორმალურ შესაბამისობაზე. მისი თქმით, რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ხარისხის კონტროლის მეთოდოლოგიის შემუშავება გააუმჯობესებს მათ საქმიანობას ამ მიმართულებით. საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტის თავმჯდომარემ, მიხეილ სარჯველაძემ განაცხადა, რომ მნიშვნელოვანია არამარტო ვალდებულების დაწესება სახელმწიფო ინსტიტუტებისთვის, რომ ჩაერთონ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების პროცესებში, არამედ მათი წახალისების მექანიზმების შემუშავება. რეფორმეტრის სამეთვალყურეო საბჭოს წევრმა, ალექსი ალექსიშვილმა აღნიშნა, რომ სამთავრობო უწყებების მიერ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების მომზადების ვალდებულებამ შესაძლოა აიძულოს ისინი მოამზადონ დაბალი ხარისხის ანგარიშები, მხოლოდ ველის მონიშვნის პრინციპით. მან დასძინა, რომ სწორედ ამიტომ, არ არის საკმარისი მხოლოდ ფორმალური ვალდებულების დაწესება და აგრეთვე მნიშვნელოვანია რეგულირების ზეგავლენის შეფასების კულტურისა და თანამონაწილეობის შეგრძნების განვითარება გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს შორის, რომლებიც უნდა განიხილავდნენ რეგულირების ზეგავლენის შეფასებას როგორც სასარგებლო ინსტრუმენტს მათი პოლიტიკის არჩევანის კრიტიკულად შეფასებისა და პოლიტიკის შემუშავებისას მისი ეფექტურად გამოყენებისათვის. მან აღნიშნა, რომ

სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაცია კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებისთვის ასევე პოლიტიკის დოკუმენტებისთვის.

- დამსწრეებმა გამოთქვეს თავიანთი წუხილი იმის შესახებ, რომ საჯარო მოხელეების დიდ ნაწილს არ გააჩნია რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ხარისხიანი ანგარიშების დამოუკიდებლად, გარე აქტორების ყოველგვარი მხარდაჭერის გარეშე მომზადების კომპეტენცია. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, ეკონომიკური პოლიტიკისა და რეგულირების ზემოქმედების შეფასების დეპარტამენტის უფროსმა თეა ლოლაძემ დაადასტურა, რომ მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტრო ეხმარება სხვა სახელმწიფო უწყებებს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების მომზადებაში, სათანადო კომპეტენციის მქონე ადამიანების ნაკლებობა აშკარა გამოწვევას წარმოადგენს. მან აღნიშნა, რომ რამდენადაც საქართველოს მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგია – 2021-2025 წლებისთვის ითვალისწინებს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების SME ტესტის შემუშავებას, განიხილება სასწავლო კურსების სერიაც ამ მიმართულებით. მაია გუნცაძემ, USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამის მრჩეველმა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების/მონიტორინგის საკითხებში აღნიშნა, რომ პროგრამის ფარგლებში გადამზადნენ საჯარო მოხელეები თოთხმეტზე მეტი სახელმწიფო დაწესებულებიდან. მან ხაზი გაუსვა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მხარდაჭერის პლატფორმის სარგებლიანობას, რომელიც შედგება სამი დამოუკიდებელი ექსპერტისგან, რომლებიც მზად არიან დაეხმარონ სახელმწიფო უწყებებს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების შემუშავებაში. მან დაადასტურა, რომ გარემოს ეროვნულმა სააგენტომ და დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახურმა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშის მომზადებისას პლატფორმა უკვე გამოიყენეს. აღნიშნული მოგვიანებით დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახურის უფროსის მოადგილემ, ეკა წერეთელმაც დაადასტურა. პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის წარმომადგენელმა შორენა კახიძემ ასევე გამოთქვა შეშფოთება გადამზადებული ადამიანური რესურსის გადინების თაობაზე, რაც ხელს უშლის რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების დამოუკიდებლად შემუშავების კომპეტენციის მქონე საჯარო სამსახურის შექმნას. მან ხაზი გაუსვა პარლამენტის, როგორც მთავრობის მიერ შემუშავებული რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების ხარისხის მაკონტროლებელი ორგანოს და როგორც საკუთარი ინიციატივით ანგარიშების წარმდგენის ზოგად როლს. მისი თქმით, მიუხედავად იმისა, რომ ეს როლი ქართულ რეალობაში დანერგილი ჯერ კიდევ არ არის, ამგვარი ინსტიტუტის შექმნა მაინც საჭიროა. ამიტომ, მან წარმოადგინა ონლაინ სასწავლო კურსის და მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელოს შექმნის ინიციატივა, განსაკუთრებით რაოდენობრივი ანალიზისთვის. USAID-ის ადგილობრივი თვითმმართველობის პროგრამის წარმომადგენელმა, მარიკა გორგაძემ აღნიშნა, რომ რეგულირების ზეგავლენის

შეფასების ინსტიტუციონალიზაციის პროცესის შეფერხების მთავარი ფაქტორია სახელმწიფო ინსტიტუტების მხრიდან რეგულირების ზეგავლენის შეფასების კონტროლის პროცესში ჩართვის სურვილის ნაკლებობა. მან ასევე აღნიშნა, რომ ეს კიდევ უფრო დიდ პრობლემას წარმოადგენს მუნიციპალიტეტების დონეზე, რაც ხშირად ყურადღების მიღმა რჩება რეფორმის განხილვისას. ამ თემაზე კომენტარი ალექსი ალექსიშვილმაც გააკეთა და ხაზი გაუსვა იმას, რომ რეგულირების ზეგავლენის შეფასებასთან დაკავშირებული მომსახურების 'აუთსორსინგი' სტანდარტული საერთაშორისო პრაქტიკაა. მისი თქმით, უფრო მნიშვნელოვანია იმის უზრუნველყოფა, რომ პოლიტიკის შემქმნელებს გააზრებული ჰქონდეთ თავიანთი გადაწყვეტილებები, დაუსახონ კარგად განსაზღვრული ამოცანები რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ექსპერტებს და გულწრფელად დაინტერესდნენ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანალიზის შედეგებით.

- ყოველივე ზემოაღნიშნულმა გამოიწვია დისკუსია რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ექსპერტებთან დაკავშირებით. მარიამ წულუკიძემ, ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტის უფროსმა მკვლევარმა, განიხილა ISET-ის კვლევითი ინსტიტუტის ანალიტიკური მიმოხილვა ექსპერტთა სერტიფიცირების მოდელებისა და საქართველოსთვის შესაბამისი ვარიანტების შესახებ. დამსწრეებმა ხაზი გაუსვეს კვალიფიციური ექსპერტების არსებობის მნიშვნელობას, მაგრამ უპირატესობა მიანიჭეს სერტიფიცირების, როგორც რბილი ინსტრუმენტის შემოღებას და არა ხისტ, გამორიცხვის პრინციპზე დაფუძნებულ მექანიზმებს. USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამის ხელმძღვანელის მოადგილემ, ნინო ჩოხელმა აღნიშნა, რომ სერტიფიცირება შეიძლება განიხილებოდეს როგორც ჰორიზონტალური თვითრეგულირების მექანიზმი და არა სახელმწიფოს მიერ ვერტიკალურად დაწესებული მოდელი. ამასთან დაკავშირებით გამოთქვა მოსაზრება PMCG-ის საჯარო პოლიტიკის მიმართულების ხელმძღვანელმა დავით ლეჟავამ და დასძინა, რომ ხარისხს, უპირველეს ყოვლისა, მოტივაცია განსაზღვრავს და მთელი ძალისხმევა სწორედ აღნიშნულისკენ უნდა იყოს მიმართული. მან ასევე ურჩია რეფორმეტრის გუნდს, დააკვირდნენ RIA-ს ანგარიშების მომზადების პროცესთან დაკავშირებულ ინდიკატორებს - საჯარო კონსულტაციების შედეგებს და აგრეთვე იმას, განიხილება თუ არა რეგულირების ზეგავლენის შედეგები და აისახება თუ არა ნორმატიულ აქტებში განხორციელებულ ცვლილებებში.
- დიალოგის დასკვნით ნაწილში ექს-პოსტ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების მომზადების მნიშვნელობაზე ისაუბრა PMO-ს უმცროსმა პარტნიორმა, მარიამ ჩაჩუამ. იუსტიციის სამინისტროს კანონშემოქმედებითი დეპარტამენტის ხელმძღვანელმა ირინა წაქაძე გამოვიდა ექს-პოსტ რეგულირების ზემოქმედების შეფასების ცალკე მეთოდოლოგიის შექმნის წინადადებით.

- დამსწრეებმა ასევე ხაზი გაუსვეს რეგულირების ზემოქმედების შეფასების პროცესების გამჭვირვალობის მნიშვნელობასა და სარგებელს. მათმა უმრავლესობამ მოიწონა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების გაერთიანებული ელექტრონული ბიბლიოთეკის შექმნის იდეა ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების მიზნით. და ბოლოს, რეფორმის შეფასების მნიშვნელოვან ასპექტად დასახელდა მეთოდოლოგიით დაწესებული სავალდებულო რეგულირების ზეგავლენის შეფასების პროცესის შესრულების მონიტორინგი.

რეფორმის მონიტორინგის ინდიკატორები

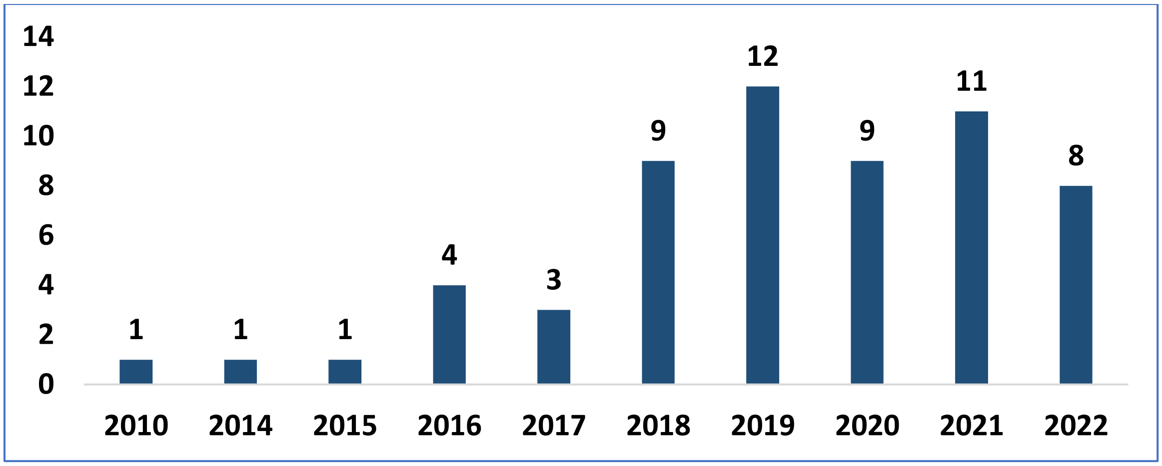
პროექტი რეფორმეტრის ფარგლებში, რეფორმასთან დაკავშირებული ობიექტური ინდიკატორების მონიტორინგი რეფორმის პროგრესის შეფასების ერთ-ერთი ძირითადი კომპონენტია. ინდიკატორების ერთობლიობა შერჩეულია ისე, რომ შესაძლებელი იყოს რეფორმის პროგრესის შეფასება. შერჩეული ინდიკატორები ეფუძნება რეფორმეტრის გუნდის მიერ შეგროვებულ და დამუშავებულ მონაცემებს, რომლებიც საშუალებას იძლევა შეფასდეს ინსტიტუციონალიზაციის დონე პოლიტიკის შემუშავების პროცესში რეგულირების ზეგავლენის შეფასების გამოყენების სიხშირეზე დაყრდნობით, აგრეთვე სახელმწიფო ინსტიტუტების შესაძლებლობები და მზაობა, დანერგონ რეგულირების ზეგავლენის შეფასება თავიანთ საქმიანობაში.

1. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების რაოდენობა

1.1. წლის განმავლობაში შემუშავებული ანგარიშების რაოდენობა

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების რაოდენობა მნიშვნელოვანი ინდიკატორია რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაციის დინამიკის შესაფასებლად. გრაფიკი 1 გვიჩვენებს, რომ შემუშავებული რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების რაოდენობა დროთა განმავლობაში იზრდება. აღნიშნული მიუთითებს პოლიტიკის შემუშავების პროცესში რეგულირების ზეგავლენის შეფასების გამოყენების გაზრდილ შესაძლებლობებსა და მზაობაზე. მიუხედავად ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ 2020 წელს კონკრეტული საკანონმდებლო ცვლილებებისთვის სავალდებულო რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების შემოღების მიუხედავად, ანგარიშების რაოდენობა მეტ-ნაკლებად უცვლელია ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში და არ შეინიშნება დრამატული ზრდის ტენდენცია. ეს შესაძლოა ნაწილობრივ გამოწვეული იყოს კოვიდ 19-ის პანდემიის გამო დაწესებული შეზღუდვებით.

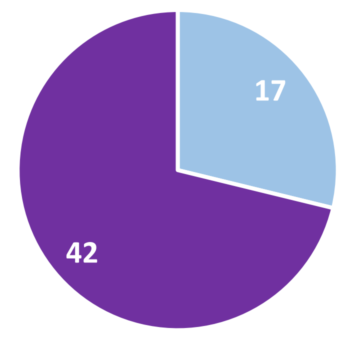
გრაფიკი 1. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების რაოდენობა (2010-2022)



1.2. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების რაოდენობა ავტორების 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 მიერ. აქედან გამომდინარე, საინტერესოა მომზადებული ანგარიშების დაჯგუფება იმის მიხედვით, წარმოადგენდნენ ისინი სახელმწიფო თუ კერძო/საჯარო ინიციატივის შედეგს. გრაფიკი 2 გვიჩვენებს, რომ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების უმეტესობა მომზადებულია კერძო ინიციატივების საფუძველზე, რაც მიუთითებს ინსტიტუციონალიზაციის დაბალ მაჩვენებელზე. აღსანიშნავია, რომ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების მომზადების აუთსორსინგი სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ, რაც სტანდარტული პრაქტიკაა სახელმწიფოს მიერ მომზადებული რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების შემთხვევაშიც კი, არ არის მიჩნეული კერძო ინიციატივად.

გრაფიკი 2. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების რაოდენობა განმახორციელებელი უწყების მიხედვით



1.3. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების რაოდენობა სფეროების მიხედვით

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების გადანაწილება სფეროების მიხედვით ასახავს, რომ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების უმეტესობის მომზადდა ენერგეტიკის სექტორში შემუშავებული პოლიტიკისთვის. ცხრილ 2-ში შეჯამებული ეს მაჩვენებელი გამოყოფს სფეროებს, რომელშიც არის მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავების შედარებით უკეთესი კულტურა.

***ცხრილი 2* რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშები სფეროების მიხედვით**

სფერო	მომზადებული რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების რაოდენობა
ენერგოსექტორი	12
შრომის ბაზარი	9
სოფლის მეურნეობა	6
გარემოს დაცვა	4
საგადასახადო პოლიტიკა	4
სოციალური პოლიტიკა	4
კერძო სექტორის განვითარება	4
ჯანდაცვის პოლიტიკა	3
ადამიანის უფლებების დაცვა	3

კაპიტალის ბაზარი	2
სივრცითი დაგეგმარება	2
ტურიზმი	2
სახელმწიფო შესყიდვები	1
კომუნიკაციები	1
ტრანსპორტი	1
სპორტი	1
მომხმარებელთა დაცვა	1

2. იმ სახელმწიფო ინსტიტუტების რაოდენობა, რომლებმაც შეიმუშავეს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიში

უკვე აღინიშნა, რომ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმა დეცენტრალიზებული ხასიათისაა. არ არსებობს ერთი განმახორციელებელი ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელია რეგულირების ზეგავლენის შეფასების თითოეული ანგარიშის შემუშავებაზე. ინსტიტუციონალიზაციის მიზანია რეგულირების ზეგავლენის შეფასების კულტურის დანერგვა ყველა სახელმწიფო ერთეულში, რომელიც ჩართულია პოლიტიკის შემუშავებაში აღმასრულებელი ან საკანონმდებლო ხელისუფლების შიგნით. აქედან გამომდინარე, გონივრულია არა მხოლოდ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების საერთო რაოდენობის ანალიზი, არამედ იმისაც, თუ რომელი ინსტიტუტების მიერაა შემუშავებული ამგვარი ანგარიშები. ცხრილი 3 ასახავს იმ სახელმწიფო ერთეულებს, რომლებიც ჩართულნი არიან რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების შემუშავების პროცესში. სია ჯერ კიდევ მოკლეა, რაც სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტს შორის ინსტიტუციონალიზაციის დაბალ მაჩვენებელზე მიუთითებს. გარდა ამისა, გასაკვირი არ არის, რომ რეგულირების ზეგავლენის შეფასებას უმეტესად აღმასრულებელი და მარეგულირებელი ორგანოები ატარებენ. ეს ტენდენცია მომავალშიც გაგრძელდება იმის გათვალისწინებით, რომ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების შემუშავების ვალდებულება ვრცელდება მხოლოდ მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივებზე, პარლამენტის ინიციატივებზე კი - არა.

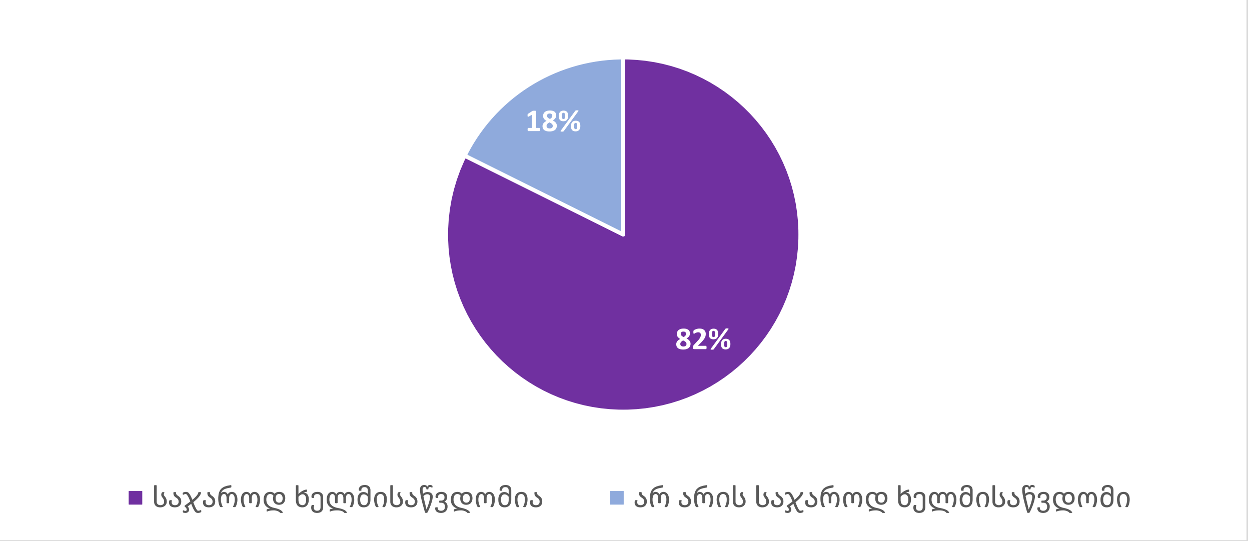
ცხრილი 3. სამთავრობო ერთეულები, რომლებმაც შეიმუშავეს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშები

პარლამენტი (6 რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიში)	გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტი
	ჯანდაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი
	სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტი
	ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი
	განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო
	პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი
	პარლამენტის კვლევითი ცენტრი
აღმასრულებელი ხელისუფლება (11 რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიში)	ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო
	სსიპ საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური
	სსიპ საპენსიო სააგენტო
	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
	იუსტიციის სამინისტრო

3. საჯაროდ ხელმისაწვდომი RIA-ს ანგარიშების წილი

გამჭვირვალობა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების პროცესის და ზოგადად, უკეთესი რეგულირებისთვის საჭირო ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ასპექტია. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების პროცესში ჩართული უნდა იყოს სხვადასხვა დაინტერესებული მხარე, უნდა შედგეს საჯარო კონსულტაციები; უნდა მოხდეს დაინტერესებული მხარეების პასუხების მხედველობაში მიღება და აიხსნას განსხვავებული შეხედულებების შეუთანხმებლობის მიზეზი. უფრო მეტიც, უნდა მოხდეს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების და კონსულტაციების შედეგების რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშებში ასახვა და გავრცელება; რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშები, მათ შორის შემოთავაზებული კანონმდებლობის შესაბამისი ანალიზი, ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ნებისმიერი დაინტერესებული მხარისთვის. სწორედ ამიტომ არის საჯაროდ ხელმისაწვდომი რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების წილი, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინდიკატორი. გრაფიკი 3 გვიჩვენებს, რომ ანგარიშების უმრავლესობა საჯაროდ ხელმისაწვდომია. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო ანგარიშების უმრავლესობას საკუთარ ვებგვერდზე აქვეყნებს. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშებს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისიც აქვეყნებს. მიუხედავად ამისა, რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების 18 პროცენტი ჯერ კიდევ არ არის საჯაროდ ხელმისაწვდომი.

გრაფიკი 3. საჯაროდ ხელმისაწვდომი რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების წილი



4. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიაში გადამზადებული საჯარო მოხელეთა რაოდენობა

კარგი საერთაშორისო პრაქტიკა მიუთითებს იმაზე, რომ შესაძლებლობების განვითარებას გადამწყვეტი როლი აქვს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სათანადო განხორციელებაში. შესაძლებლობების განვითარების პროცესი უნდა მოიცავდეს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სახელმძღვანელოს/მითითებებს. მიუხედავად ამისა, იმისათვის რომ ეს პროცესი ეფექტიანი იყოს, აუცილებელია მისი სიღრმისეულად ახსნა, შესაფერისი მეთოდების გამოყენება და მაგალითების მოშველიება. საჯარო მოხელეებმა უნდა განახორციელონ რეგულირების ზეგავლენის შეფასება და გაიარონ სწავლება რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მითითებების/სახელმძღვანელოს საფუძველზე. იმ ადამიანების დიდი რაოდენობის გამო, რომლებმაც აღნიშნული სწავლება უნდა გაიარონ, აუცილებელია რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სწავლების ინსტიტუციონალიზაცია და რეგულარულად ჩატარება. არ მომხდარა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიაში გადამზადებული საჯარო მოხელეთა რაოდენობის შესახებ კომპლექსური მონაცემების დამუშავება. სახელმწიფოს შეფასებით, დაახლოებით 100 საჯარო მოხელეზე მეტის გადამზადება მოხდა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიაში. მიუხედავად ამისა, ამიერიდან რეფორმმეტრი აღნიშნულ ინდიკატორს უფრო სიღრმისეულად შეისწავლის იმისათვის, რომ გამოიკვლიოს საჯარო სამსახურის შესაძლებლობები ადამიანური რესურსების ჭრილში. საქართველოს სახელმწიფო ადმინისტრაციის რეფორმის 2023-2026 წლების სტრატეგია და მისი 2023-2024 წლების სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს საჯარო მოხელეთა გადამზადებას რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიაში, როგორც აქტივობას პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის მიმართულებით. ინდიკატორის მონიტორინგისას აგრეთვე გამოყენებული იქნება ამ აქტივობის განხორციელებასთან დაკავშირებული მონაცემები.

5. ანგარიშის წარდგენის გარეშე მიღებული რეგულაციები, რომლებიც ექვემდებარებოდა სავალდებულო რეგულირების ზეგავლენის შეფასებას

მიუხედავად იმისა, რომ 2020 წელს სავალდებულო გახდა რეგულირების ზეგავლენის შეფასება გარკვეულ შემთხვევებში, მას შემდეგ არაერთი კანონპროექტი დამტკიცდა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშის წარდგენის გარეშე, მიუხედავად იმისა, რომ ექვემდებარებოდა სავალდებულო რეგულირების ზეგავლენის შეფასებას. ზოგიერთ შემთხვევაში ეს აიხსნება გამონაკლისებით ან იმით, რომ ამგვარი კანონპროექტების ინიცირება მოხდა პარლამენტის წევრების მიერ, რომლებსაც კანონი არ ავალდებულებთ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების განხორციელებას. თუმცა, ეს პრაქტიკა ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ ზოგიერთმა სუბიექტმა შესაძლოა ბოროტად გამოიყენოს სისტემა. სწორედ ამიტომ, მომავალი შეფასების რაუნდების დროს, რეფორმეტრი განახორციელებს საკანონმდებლო ცვლილების მონიტორინგს, სავალდებულო რეგულირების ზეგავლენის შეფასებას დაქვემდებარებული კანონების ფარგლებში, რომელთა მიღებაც მოხდა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშის შემუშავების და ამის მიზეზის სათანადო დასაბუთების გარეშე. ეს ინდიკატორი იძლევა მეთოდოლოგიის აღსრულებასა და რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ინსტიტუციონალიზაციის მიზნების კეთილსინდისიერ განხორციელებაზე დაკვირვების საშუალებას.

დანართი 1. დაინტერესებული მხარეების გამოკითხვა

რეფორმის პროგრესი შემდეგი ოთხი ასპექტის გათვალისწინებით (1-დან (ცუდი შედეგი) 10 (კარგი შედეგი) ქულამდე):

შინაარსი და რელევანტურობა

1. შეესაბამება თუ არა საქართველოს მთავრობის მიერ რეფორმასთან დაკავშირებული პოლიტიკის დასახული მიზნები ქართულ რეალობას?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

2. მიმდინარეობს თუ არა პოლიტიკის შემუშავება და საკანონმდებლო შემუშავების პროცესი ინკლუზიურად, რაც უზრუნველყოფს დაინტერესებული მხარეების აქტიურ მონაწილეობას?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

პროგრესი

1. მიმდინარეობს თუ არა მთავრობის მიერ ამჟამად განხორციელებული ეკონომიკური რეფორმის დღის წესრიგი ამ სფეროში ისე, როგორც დაგეგმილი იყო?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

2. ეხმიანება თუ არა რეფორმით გათვალისწინებული ზომები ზრდის შემაფერხებელ ფაქტორებს?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

მიმდინარე შედეგები

1. როგორ შეაფასებდიტ საქართველოს ეკონომიკის მდგომარეობას რეფორმის სფეროში?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

მოსალოდნელი შედეგები

1. მოხდება თუ არა რეფორმის განხორციელებით დასახული მიზნების მიღწევა?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

2. ითვალისწინებს თუ არა რეფორმა ეფექტურ ზომებს მიზნების მისაღწევად?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE

ISET International School of Economics at TSU Policy Institute

დანართი 2. საჯარო-კერძო დიალოგზე გამოყენებული პრეზენტაცია

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

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის შეფასება და ინდიკატორების წარდგენა

რეფორმის პროგრესის მიმოხილვა და მისი მიმდინარეობა პრაქტიკაში

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ხარისხის უზრუნველყოფა საქართველოში: ექსპერტთა სერთიფიცირება

საჯარო-კერძო დიალოგი და რეფორმის შეფასება დაინტერესებული მხარეების მიერ

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: 2016-2019 წლები
- პროექტის ახალი ეტაპი: 2021-2024 წლები
- სამიზნე რეფორმები:
    - კაპიტალის ბაზრის განვითარების რეფორმა
    - საჯარო შესყიდვების რეფორმა
    - გადახდისუუნარობის რეფორმა
    - წყლის რესურსების მართვის რეფორმა
    - ელექტრონული კომერციის რეფორმა
    - ტურიზმის რეფორმა
    - რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმა
    - სახელმწიფო საწარმოების 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. ობიექტური ინდიკატორები - პროექტის გუნდის მიერ შემუშავებული ინდიკატორები რეფორმის მიმდინარეობასა და მიღებულ შედეგებზე დასაკვირვებლად

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA) ინსტიტუციონალიზაცია

პერიოდულად, RIA-ს დანერგვის შესახებ აღნიშნული იყო:

- ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტებში (BDD)
- სამთავრობო პროგრამებში
- EU-საქართველოს ასოცირების შეთანხმებაში; ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმაში
- საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმაში
- საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“
- საჯარო მმართველობის რეფორმის 2023-2026 წლების სტრატეგიაში

სამთავრობო გამოკითხვაში მონაწილე უწყებები

მთავრობის საპარლამენტო მდივანი

მთავრობის ადმინისტრაციის საჯარო მმართველობის დეპარტამენტი

ეკონომიკური პოლიტიკის და რეგულირების გავლენის შეფასების სამმართველო, ეკონომიკის სამინისტრო

საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი

საქართველოს პარლამენტის კვლევითი ცენტრი

RIA ინსტიტუციონალიზაციის აქტივობები

საკანონდებლო ჩარჩო

- განისაზღვრა საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენისას რეგულირების ზეგავლენის(RIA)შესახებ ანგარიშის წარმოდგენის ვალდებულება.
- დამტკიცდა RIA-ს მომზადების მეთოდოლოგია.

- მიმდინარეობს მუშაობა RIA SME Test კონცეფციაზე.
- იგეგმება RIA გავრცელების არეალის გაფართოება.

ინსტიტუციური მოწყობა

- USAID პროექტ G4G-ს ხელშეწყობით შემუშავდა „რეკომენდაციები საქართველოში რეგულირების ზეგავლის შეფასების (RIA) ინსტიტუციონალიზაციის შესახებ."
- მთავრობის საპარლამენტო მდივნის ოფისს მიენიჭა RIA-ს ანგარიშების ხარისხის კონტროლის ფუნქცია.
- ეკონომიკის სამინისტროში შექმნილია სპეციალიზირებული უწყება.

- მიმდინარეობს მუშაობა RIA ანგარიშების ხარისხის შემოწმების სახელმძღვანელოზე.
- იგეგმება RIA მხარდამჭერი პლატფორმის შექმნა.

ინფრასტრუქტურა და ბიუჯეტი

- RIA-ს ანგარიშები განთავსებულია ეკონომიკის სამინისტროს და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის ვებ-გვერდებზე

- იგეგმება RIA პორტალის შექმნა.

კომპეტენციების გაძლიერება

- გადამზადნენ საპარლამენტო მდივნის ოფისის თანამშრომლები.
- გადამზადდნენ ეკონომიკის და ფინანსთა სამინისტროს, დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური, შემოსავლების სამსახურის, სოფლის მეურნეობის სამინისტროს, ეროვნული ბანკის და სხვა საჯარო დაწესებულებების თანამშრომლები.

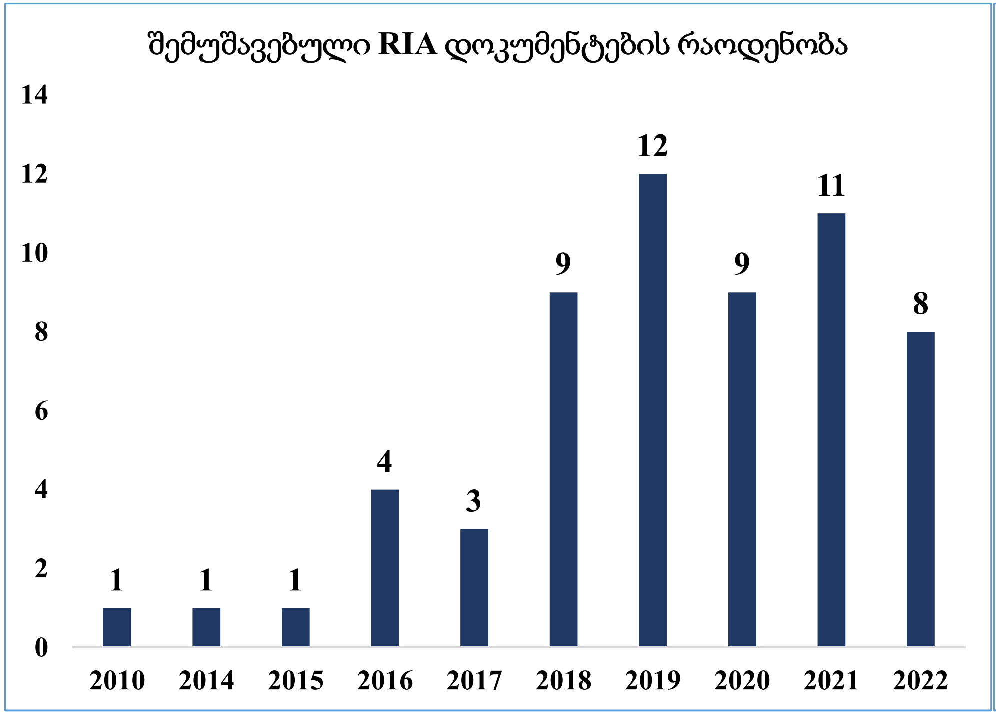
- იგეგმება მოხელეთა გადამზადების მორიგი ციკლი საკანონმდებლო აქტების RIA მოდულში. (PAR სტრატეგია).

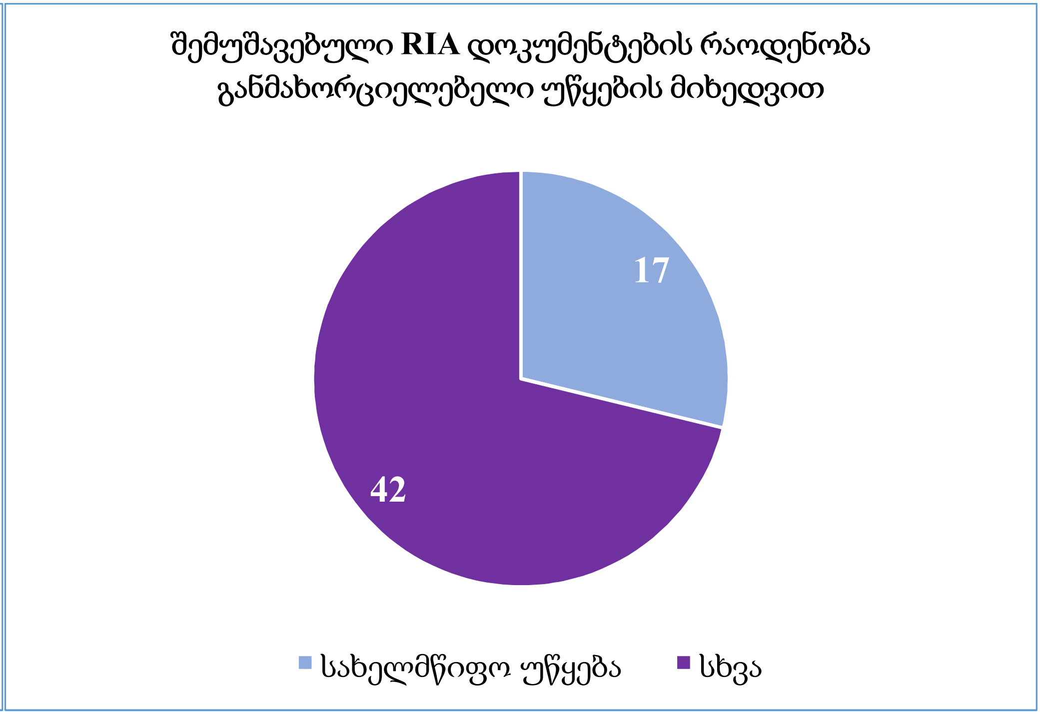
განხორციელებული ⟷ სამომავლო

რეგულირების გავლენის შეფასების (RIA) ინსტიტუციონალიზაციის რეფორმის შეფასების ინდიკატორები

USAID
ამერიკელი ხალხისგან
ISET POLICY INSTITUTE
International school of economics at TSU
USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამა

შემუშავებული RIA დოკუმენტების რაოდენობა განმახორციელებელი უწყების მიხედვით (2010-2022)





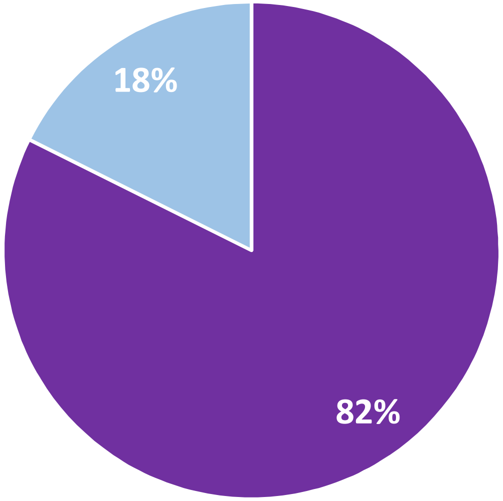
შემუშავებული RIA დოკუმენტების რაოდენობა თემატური კატეგორიების მიხედვით (2010-2022)

ენერგეტიკა	12
შრომითი ბაზარი	9
სოფლის მეურნეობა	6
გარემოს დაცვა	4
საგადასახადო პოლიტიკა	4
სოციალური პოლიტიკა	4
კერძო სექტორის განვითარება	4
ჯანდაცვა	3
ადამიანის უფლებების დაცვა	3
კაპიტალის ბაზარი	2
სივრცითი მოწყობა	2
ტურიზმი	2
საჯარო შესყიდვები	1
კომუნიკაციები	1
სატრანსპორტო პოლიტიკა	1
სპორტი	1
მომხმარებელთა უფლებები	1

შემუშავებული RIA დოკუმენტების რაოდენობა თემატური კატეგორიების მიხედვით (2010-2022)

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

შემუშავებული RIA დოკუმენტების წილი, რაც არ არის საჯაროდ ხელმისაწვდომი (2010-2022)



■ საჯაროდ ხელმისაწვდომია ■ არ არის საჯაროდ ხელმისაწვდომი

RIA-ს მიმართულებით გადამზადებული საჯარო მოხელეების რაოდენობა

ამ ეტაპისთვის, RIA-ს შემუშავების მეთოდოლოგიაში გადამზადებულია 100-ზე მეტი საჯარო მოხელე

სამომავლოდ დასაკვირვებელი ინდიკატორი

RIA-ს სავალდებულოდ დაქვემდებარებული საკანონდებლო ცვლილებების მონიტორინგი:

1. საკანონდებლო ცვლილებები, რომლებსაც ახლდა RIA-ს ანგარიში
2. საკანონდებლო ცვლილებები, რომლებსაც არ ახლდა RIA-ს ანგარიში
3. საკანონდებლო ცვლილებები, რომლებსაც გამონაკლისის სახით არ გავრცელდა RIA-ს შემუშავების ვალდებულება

Table 3: List of draft amendments to the laws which are subject to RIA initiated in 2020

Draft legal amendment	Date	Initiator	Accompanied by RIA
Draft Amendments to the Law on Electronic Communications	07.01.2020	Government	No
Draft Amendments to the Law on Control of Entrepreneurial Activities	06.16.2020	Government	No
Draft Amendments to the Law on Control of Entrepreneurial Activities	04.27.2020	Members of Parliament	No
Draft Amendments to the Law on Licenses and Permits	06.16.2020	Government	No
Draft Amendments to the Law on "licenses and permits"	06.10.2020	Government	No
Draft Amendments to the Labor Code	04.27.2020	Members of Parliament	No
Draft Amendments to the Law on Energy and Water Supply	05.04.2020	Government	No
Draft Law on Entrepreneurs	N/A	Government	Yes
Draft Law on Insolvency Proceedings	03.05.2020	Government	Yes

წყარო: The USAID Economic Governance Program

სუსტი ზომიერი ძლიერი

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

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო

რეგულირების ზეგავლენის შეფასება (RIA)

თეა ლოლაძე

1.03.2023

რეგულირების ზეგავლენის შეფასება

RIA-ს ინსტიტუციონალიზაცია

საქართველოს მთავრობის მნიშვნელოვანი პრიორიტეტია ქვეყანაში რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA – Regulatory Impact Assessment) სისტემის ინსტიტუციონალიზაცია;

RIA - ეს არის **ინსტრუმენტი**, რომელიც გამოიყენება მთავრობის მიერ მიღებული ან/და მისაღები რეგულირების ზემოქმედების შეფასებისთვის **სხვადასხვა სფეროზე;**

RIA - ეს არის **ანალიტიკური კვლევითი დოკუმენტი**, რომლის ფარგლებშიც ხორციელდება რეგულირების შეფასება **ხარჯისა და სარგებლის** შესაბამისად;

RIA - ეს არის **პროცესი**, რომლის მეშვეობითაც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღებთათვის მზადდება **მტკიცებულება პოლიტიკის დადებითი და უარყოფითი მხარეების შესახებ**, მათი როგორც პოტენციური ზემოქმედების შეფასების (ex-ante), ასევე უკვე არსებული გავლენის (ex-post) შეფასების გზით.

RIA-ს სამართლებრივი საფუძველი

- ✓ „ნორმატიული აქტების შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის 17[1] მუხლის თანახმად, 2020 წლიდან სავალდებულოა „რეგულირების ზეგავლენის შეფასება" მთავრობის მიერ განსაზღვრულ **საკანონმდებლო აქტში ცვლილების შეტანის შესახებ** კანონპროექტის მომზადებისას;
- ✓ „ნორმატიული აქტების შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის 17[1] მუხლის მე-5 პუნქტის საფუძველზე, დამტკიცდა „რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგია";
- ✓ მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრა იმ საკანონმდებლო აქტების ნუსხა, რომლებში ცვლილების შეტანის შემთხვევაშიც სავალდებულოა რეგულირების ზეგავლენის შეფასება.

დონორთა მხარდაჭერა

- RIA-ს სისტემის ინსტიტუციონალიზაციის პროცესში, დონორთა მხარდაჭერით მომზადდა RIA ანგარიშები, ჩატარდა RIA-ს ტრენინგები და ცნობიერების ამაღლების კამპანიები:
  - ევროკავშირის წარმომადგენლობა;
  - მსოფლიო ბანკი;
  - USAID;
  - UNDP;
  - გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ);
  - მმართველობა განვითარებისათვის (G4G);
  - დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI).

RIA-ს ანგარიშები

- 2007 წლიდან სამინისტროში შეიქმნა RIA-ს სამმართველო - „ეკონომიკური პოლიტიკისა და რეგულირების გავლენის შეფასების სამმართველო“
- სამინისტრომ, ჯერ კიდევ RIA-ს სავალდებულოდ შემოღებამდე, საკუთარი რესურსებით მოამზადა არაერთი RIA-ს ანგარიში, მათ შორის:
    - სამინისტროს კომპეტენციის ფარგლებში შემავალ საკითხებზე
    - სხვადასხვა უწყებების მიერ მომზადებულ საკანონმდებლო ინიციატივებზე
- დეპარტამენტის მიერ მომზადდა შემდეგი RIA-ს ანგარიშები:
    - „შენობა-ნაგებობის მიმართ ინსოლაციის მინიმალური მოთხოვნების შესახებ“;
    - „რადიოაპარატურის შესახებ ტექნიკური რეგლამენტზე“;
    - „საინვესტიციო ფონდების შესახებ“ კანონის პროექტზე;
    - „დაგროვებით საპენსიო რეფორმაზე“;
    - „ფარმაცევტულ სექტორში კარგი საწარმოო პრაქტიკის (GMP) დანერგვაზე“;
    - „მომხმარებლის უფლებების დაცვის შესახებ“ კანონის პროექტზე;
    - გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსზე;
    - ხარჯ-სარგებლის ანალიზი მომზადდა სისხლი სამართლის საპროცესო კოდექსში „აღკვეთის ღონისძიების მექანიზმებზე“;
    - „განახლებად ენერგიაში ადგილობრივი მოთხოვნის კომპონენტის კვლევაზე“.

2021-2025 წლების SME სტრატეგია

- ✓ 2021 წელს დამტკიცდა „საქართველოს მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგია 2021-2025 წლებისთვის და შესაბამისი სამოქმედო გეგმები;
- ✓ სტრატეგია სრულ შესაბამისობაშია ევროპული მცირე ბიზნესის აქტის ძირითად პრინციპებთან, მასში გათვალისწინებული იქნა ევროკავშირის ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკა მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების პოლიტიკის კუთხით.
- ✓ სტრატეგიის პირველი პრიორიტეტული მიმართულება *„საკანონმდებლო დახვეწა, ინსტიტუციური გაძლიერება და ოპერაციული გარემოს გაუმჯობესება“* ითვალისწინებს RIA სისტემის განვითარებას, მათ შორის, ევროკავშირისა და საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, კანონმდებლობის ცვლილებისას **RIA SME ტესტის** განხორციელებას.

მადლობა ყურადღებისთვის!

საქართველოს პარლამენტი

დამოუკიდებელი ანალიზი სახელმწიფო ფინანსების მდგრადობისთვის

„საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი და მისი როლი საკანონმდებლო პროცესში“

მომხსენებელი: შორენა კახიძე

თბილისი

2023

- **პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის არსებობის ისტორია** 1997 წლიდან იწყება.

- **საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი წარმოადგენს** პარლამენტის სისტემაში არსებულ დამოუკიდებელ ფისკალურ ინსტიტუციას.

- **საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის უმთავრესი მიზანია** აღმასრულებელი ხელისუფლების ფისკალური პოლიტიკის დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი ანალიზით, კვლევითა და შეფასებით ხელი შეუწყოს საჯარო ფინანსების მართვაზე საპარლამენტო ზედამხედველობის გაძლიერებას და შესაბამისად, ფისკალურ მდგრადობას საშუალო/გრძელვადიანი პერიოდისათვის.

საბიუჯეტო ოფისის სტრუქტურული ერთეულებია:

- ბიუჯეტის ანალიზის განყოფილება;
- მაკროეკონომიკური ანალიზისა და საგადასახადო პოლიტიკის განყოფილება;
- **ფინანსური შედეგების შეფასებისა და საკანონმდებლო პროცესის ხელშეწყობის განყოფილება.**

http://pbo.parliament.ge/ge/aboutus/our-role

- საბიუჯეტო ოფისი პარლამენტის რეგლამენტში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, საკანონმდებლო პროცესში ჩართულია **2012 წლის ოქტომბრიდან.**

პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, კერძოდ ფინანსური შედეგების შეფასებისა და საკანონმდებლო პროცესის ხელშეწყობის განყოფილება

უფლებამოსილია:

- **განახორციელოს** ყველა საკანონმდებლო ინიციატივის განმარტებითი ბარათის **ფინანსური გავლენის შეფასების შემოწმება, ე.წ. ხარისხის კონტროლი**;
- განხორციელებული ე.წ. ხარისხის კონტროლის საფუძველზე **მოამზადოს დასკვნა** და წარუდგინოს პარლამენტის ბიუროს, პარლამენტის ბიურო კი თავის მხრივ უფლებამოსილია პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მოტივირებული დასკვნის საფუძველზე კანონპროექტი ხარვეზის გამოსასწორებლად დაუბრუნოს მის ინიციატორს;
- კანონპროექტის განხილვის პროცედურის დაწყებიდან პირველ მოსმენამდე **წარადგინოს დამატებითი ინფორმაცია** განმარტებითი ბარათის ფინანსური დასაბუთების ნაწილით გათვალისწინებულ საკითხებზე;
- **მოამზადოს დასკვნა** პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე წარსადგენად. პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი დასკვნას ამზადებს ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა: კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე; კანონპროექტის გავლენა ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე; სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები;

- სათანადო მოთხოვნის წარდგენიდან 4 კვირის ვადაში (ეს ვადა შეიძლება გაგრძელდეს საბიუჯეტო ოფისისა და ფინანსური გათვლების მომთხოვნის შეთანხმების საფუძველზე) კანონპროექტის შემუშავების პროცესში **შესაბამისი ფინანსური გათვლებით უზრუნველყოს** საქართველოს პარლამენტის წევრები, საპარლამენტო ფრაქციები და პარლამენტის კომიტეტები;
- **მოამზადოს კვლევები** ცალკეული კანონპროექტებით გათვალისწინებული საკითხების ფინანსური და ეკონომიკური გავლენის შესახებ, აგრეთვე საკანონმდებლო პროცესის ხელშეწყობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე;

შესაბამისად,

საბიუჯეტო ოფისი **ერთის მხრივ** ახორციელებს საკანონმდებლო ინიციატივების ფინანსური გათვლების ე.წ. ხარისხის კონტროლს, ხოლო **მეორეს მხრივ** უშუალოდაც არის ჩართული ფინანსური გათვლების მომზადების პროცესში.

ფინანსური გათვლების ე.წ. ხარისხის კონტროლთან დაკავშირებით:

განმარტებითი ბარათების ფინანსური დასაბუთების შემოწმების ე.წ. ხარისხის კონტროლის მიდგომის დანერგვის მიზნით, პარლამენტის **საბიუჯეტო ოფისმა შეიმუშავა:**

- საბიუჯეტო ოფისის მიერ კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის ფინანსური გავლენის შეფასების შემოწმების მეთოდოლოგიური მითითებები;
- საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიქტებისათვის კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის ფინანსური გავლენის შეფასების მომზადების სახელმძღვანელო პრინციპებისა და მეთოდოლოგიური მითითებების დოკუმენტი.

საბიუჯეტო ოფისი, როგორც ე.წ. ხარისხის შემმოწმებელი, მოხსენიებულია აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს პროექტი „მმართველობა განვითარებისათვის" ფარგლებში მომზადებულ დოკუმენტში "RECOMMENDATIONS ON RIA NATIONAL FRAMEWORK OF GEORGIA" რომლის თანახმადაც:

- საბიუჯეტო ოფისმა შეიძლება განახორციელოს და უზრუნველყოს საკანონმდებლო ინიციატივებზე თანდართული როგორც განმარტებითი ბარათების, ასევე თანდართული RIA-ს დოკუმენტების ხარისხის შემოწმება.

რეგულირების გავლენის შეფასებაში მნიშვნელოვანია საჯარო ფინანსებზე გავლენის შეფასება, რაც ერთგვარად სწორედ განმარტებითი ბარათის ფინანსური დასაბუთების ინფორმაციას წარმოადგენს.

ფინანსური გათვლების <u>მომზადებასთან</u> დაკავშირებით:

არსებული პრაქტიკის მიხედვით, საბიუჯეტო ოფისი ჩართულია, როგორც განმარტებითი ბარათების ფინანსური გავლენის მომზადების, ასევე ყველა იმ RIA-ს დოკუმენტის მომზადების სამუშაო ჯგუფებში, რომლებიც უშუალოდ პარლამენტის თანამშრომლების მიერ მზადდება საერთაშორისო დახმარებით.

კერძოდ, საბიუჯეტო ოფისის ჩართულობით მომზადდა:

- **"საქართველოს ნარკოპოლიტიკის რეფორმის რეგულირების გავლენის შეფასება"** - საქართველოს პარლამენტის ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტის მიერ შექმნილი სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში, აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის (GGI) მხარდაჭერით.
- **“სოციალური ქრის რეფორმის რეგულირების გავლენის შეფასება"** - საქართველოს პარლამენტის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტის მიერ შექმნილი სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში, აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის (GGI) მხარდაჭერით.

- **"სავალდებულო იმუნიზაციის შესახებ რეფორმის რეგულირების გავლენის შეფასება"** - საქართველოს პარლამენტის ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტის მიერ შექმნილი სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ), აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის (GGI) და მმართველობა განვითარებისთვის (G4G), EU პროექტის „საკანონმდებლო ზემოქმედების შეფასება, კანონშემოქმედებითი პროცესი და წარმომადგენლობითი უნარების გაძლიერება" მხარდაჭერით.
- **„ფიზიკური აღზრდისა და სპორტის შესახებ" საქართველოს კანონის პროექტის რეგულირების გავლენის შეფასება** - საქართველოს პარლამენტის სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტის მიერ შექმნილი სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში, აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის (GGI) მხარდაჭერით.

საბიუჯეტო ოფისის მიერ:

- მომზადდა ორი სახელმძღვანელო დოკუმენტი RIA-ს შესახებ: რეგულირების გავლენის შეფასება - ნაწილი 1: არსი და საერთაშორისო გამოცდილება და რეგულირების გავლენის შეფასება - ნაწილი 2: ტექნიკური სახელმძღვანელო;
- მომზადდა თემატური პუბლიკაცია: ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზი (CBA) განსხვავება ფინანსურ და ეკონომიკურ ანალიზს შორის;
- მომზადდა პუბლიკაცია "საკანონმდებლო ორგანოს როლი რეგულირების გავლენის შეფასების პროცესში:საქართველო და საერთაშორისო გამოცდილება".
- პარლამენტის თანამშრომელთათვის ჩატარდა ტრენინგი როგორც „საკანონმდებლო ინიციატივის ფინანსური გავლენის შეფასების სახელმძღვანელო პრინციპების“, ასევე "რეგულირების გავლენის შეფასების" თემატიკაზე.

სამომავლო ხედვა და გეგმები:

დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით:

- საბიუჯეტო ოფისის ინსტიტუციური და ექსპერტული გაძლიერება, როგორც ხარისხის მაკონტროლებლის, ასევე რაოდენობრივი ანალიზის მეთოდების გამოყენების თვალსაზრისით;
- მეთოდოლოგიური მიდგომის შემუშავება, თუ როგორ უნდა განხორციელდეს რეგულირების გავლენის შეფასების დოკუმენტის ე.წ. ხარისხის კონტროლი, განსაკუთრებით კი საჯარო ფინანსებზე გავლენის, ასევე რაოდენობრივი ანალიზის მიმართულებით, ვინაიდან რეალურად შემდეგ სწორედ ეს ინფორმაცია აისახება განმარტებითი ბარათის ფინანსურ დასაბუთებაში;
- ტრენინგების ციკლი რაოდენობრივი ანალიზის მეთოდების გამოყენებაში;
- ტრენინგ მოდულის მდგრადობის შენარჩუნების მიზნით რაოდენობრივი ანალიზის მეთოდის შესახებ ონლაინ სასწავლო კურსის მომზადება;
- რაოდენობრივი ანალიზის მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო დოკუმენტის მომადება შესაბამისი შაბლონებით.

საქართველოს პარლამენტი

დამოუკიდებელი ანალიზი სახელმწიფო ფინანსების მდგრადობისთვის

გმადლობთ ყურადღებისთვის!

pbo@parliament.ge

USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამა

RIA-ს რეფორმის პროგრესის მიმოხილვა

I ეტაპი-RIA-ს მხარდამჭერი პლატფორმა
(RIA Support Platform)

USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამა

3 დამოუკიდებელი **RIA-ს** ექსპერტი

RIA მხარდამჭერი პლატფორმა - მთავრობის საპარლამენტო მდივნის აპარატი (*მასპინძელი ორგანიზაცია*)

RIA–ს განმახორციელებელი სამთავრობო დაწესებულებები

- RIA-ს განმახორციელებელი სამთავრობო დაწესებულება წერილობით მიმართავს საპარლამენტო მდივანს
- სამთავრობო დაწესებულება RIA-ს ყველა ეტაპს განახორციელებს დამოუკიდებლად, საქართველოს მთავრობის N35 დადგენილების შესაბამისად და RIA-ს პლატფორმის ექსპერტს მიმართავს, თუ ერთი, ან რამდენიმე ეტაპის განხორციელების პროცესში წარმოეშვება დახმარების საჭიროება.

- ექსპერტი აფასებს დახმარების საჭიროების მოცულობას
- ადგენს განსახორციელებელი RIA-ს ანგარიშის სახეს (სტანდარტული, სიღრმისეული)
- განსაზღვრავს დახმარების ერთ, ან რამდენიმე ფორმას, კერძოდ:
  - კონსულტაციები
  - RIA-ს განხორციელების ზედამხედველობა
  - შესაბამისი სწავლება (ტრენინგი)
  - ექსპერტიზა

II ეტაპი - RIA-ს ხარისხის შემოწმების პლატფორმა (RIA Peer Review Platform)

01

საქართველოს მთავრობის საპარლამენტო მდივანი, უზრუნველყოფს კანონპროექტისა და მასზე თანდართული რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიშების შესწავლასა და მისი ხარისხის შემოწმებას.

02

მომზადდა ხარისხის შემოწმების პლატფორმის და სტრუქტურის კონცეფცია-ხედვა *(შემოთავაზებული შემადგენლობა ერთი მთავრობის ადმინისტრაციიდან და ორი დამოუკიდებელი ექსპერტი).*

03

მიმდინარეობს მუშაობა რიას ანგაირშის ხარისხის შემოწმების სახელმძღვანელოზე, სადაც განისაზღვრება ხარისხის შეფასების კრიტერიუმები და კრიტერიუმების დეტალიზაცია მოხდება ევროკომისიის სახელმძღვანელოების მიხედვით.

RIA-ს ინსტიტუციონალიზაცია – მოსალოდნელი შედეგები

RIA–ს ინსტრუმენტის ეფექტურად გამოყენება და ხარისხის უზრუნველყოფა უკეთესი პოლიტიკის და გადაწყვეტილებების შესამუშავებლად.

მოსალოდენელი შედეგები:

- გააძლიერდეს მთავრობის შესაძლებლობები და მოახდეს RIA-ს პრაქტიკის პოპულარიზაცია :
  - RIA–ს განხორციელების ცოდნისა და უნარ-ჩვევების სახელმწიფო უწყებებში დაგროვება
  - RIA-ს პრაქტიკოსების ჯგუფის ფორმირება
  - RIA-ს ხარისხის თანმიმდევრული გაუმჯობესება
  - RIA-ს არეალის გაფართოება და გავრცელების ხელშეწყობა

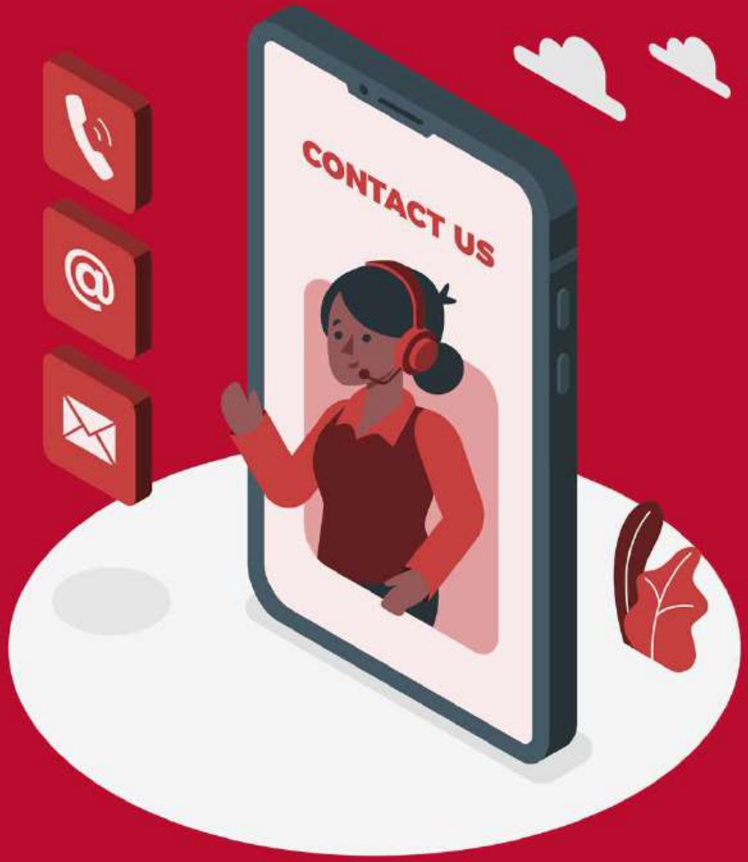
მადლობა ყურადღებისთვის!

მაია გუნცაძე

მრჩეველი რეგულირების გავლენის შეფასების და მონიტორინგის საკითხებში

USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამა

Email: mguntsadze@egp.ge



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

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.*

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ხარისხის უზრუნველყოფა საქართველოში:

ექსპერტთა სერტიფიცირება

მარიამ წულუკიძე

1.03.2023

USAID
ამერიკელი ხალხისგან
ISET POLICY INSTITUTE
International school of economics at TSU
USAID-ის ეკონომიკური მმართველობის პროგრამა

რა არის არსებული სტრუქტურის ძირითადი შეზღუდვები?

- სისტემური გრძელვადიანი მიდგომის ნაკლებობა შესაძლებლობების ამაღლებასთან დაკავშირებით
- არასაკმარისი აქცენტი RIA-სთვის ძირითადი უნარების ჩამოყალიბებაზე (RIA-სთვის საჭირო უნარების ფართო და ვიწრო განმარტება).
- მკაფიოდ განსაზღვრული ხარისხისა და შინაარსის სტანდარტების არარსებობა ტრენინგებისა და სხვა პროგრამებისთვის RIA-ში შესაძლებლობების განვითარებისთვის.
- მონიტორინგისა და აღსრულების მექანიზმების ნაკლებობა.

რა არის არსებული სტრუქტურის ძირითადი რისკები?

- "RIA-ს ექსპერტების" არაერთგვაროვანი და არასრული მომზადება, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც საქმე ეხება RIA ანალიტიკოსის მიერ მოთხოვნილი უნარებისა და ცოდნის განვითარებას.
- ქვეყანაში RIA დარგში კვალიფიციური ექსპერტების რაოდენობის არასაკმარისი ზრდა და მათი იდენტიფიცირებისა და დაქირავების უფრო მეტი სირთულე.
- ამან შეიძლება შეაფერხოს RIA-ს ეფექტური ინსტიტუციონალიზაცია, ქვეყნის RIA ჩარჩოს დაახლოება საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკასთან და გამოიწვიოს დაბალი ხარისხის RIA-ების, განსაკუთრებით სიღრმისეულის, და პოლიტიკის შემუშავება.

რა მიზნებია ახალი სტრუქტურისთვის?

ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევაა გრძელვადიან პერსპექტივაში მდგრადი სისტემის შექმნა:

- RIA-ს სპეციალისტებისთვის მინიმალური კვალიფიკაციის სტანდარტების განსაზღვრისა და დანერგვისთვის
- RIA-ს კვალიფიციური ექსპერტების რაოდენობის გაზრდისთვის მოსალოდნელი მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად
- RIA-ს ექსპერტების (ამჟამინდელი და მომავალი) უნარების უწყვეტი ამაღლებისა და განვითარების უზრუნველყოფისთვის.

წინსვლის შესაძლო გზა: სერტიფიცირება

- ამ გამოწვევის გადასაჭრელად შესაძლო ნაბიჯი არის სათანადო სერტიფიცირებისა და შესაძლებლობების განვითარების სისტემის უზრუნველყოფა, რომელიც შექმნილია იმისთვის, რომ:
  - დაადასტუროს RIA-ს ექსპერტების კვალიფიკაცია ან/და
  - უზრუნველყოს, რომ RIA პროცესში ჩართული ინსტიტუტები და პირები ფლობდნენ თავიანთი როლის შესაბამის უნარებისა და ცოდნის მინიმალურ კომპლექტს.
- ეს შეიძლება წარმოადგენდეს RIA-ს ხარისხის კონტროლის ინსტიტუციონალიზაციის იდეალურ შემავსებელს.

რომელი სერტიფიცირების სისტემა?

სამი ყველაზე ეფექტიანი ალტერნატივაა:

- ფორმალური პროცესი, რომელიც ეფუძნება (ამჟამად არარსებულ) ეროვნულ კანონმდებლობას (სერთიფიკაციის სქემა უნდა იყოს აკრედიტებული განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის (EQE) ან საქართველოს აკრედიტაციის ცენტრის (GAC) მიერ).
- პარტნიორობა საქართველოს მთავრობასა და შერჩეულ სპეციალიზებულ ინსტიტუტ(ებ)ს შორის.
- არაფორმალური აღიარება დაინტერესებული მხარეების დონეზე, სერტიფიკატის გამცემი დაწესებულების რეპუტაციისა და სასწავლო კურსების შინაარსის საფუძველზე.

პარტნიორობა საქართველოს მთავრობასა და შერჩეულ სპეციალიზებულ ინსტიტუტს შორის (1)

მთავარი მახასიათებლები:

- პარტნიორობა საქართველოს მთავრობასა და ერთ ან მეტ აღიარებულ დაწესებულებას შორის, რომლებსაც აქვთ აკადემიური წარმატების, მაღალი ხარისხის რეგულირების ზეგავლენის შეფასების კომპლექსური ანგარიშების შემუშავებისა და რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სასწავლო პროგრამების ჩატარების გამოცდილება, ცოდნა და კარგი რეპუტაცია.
- რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ექსპერტობისა და ტრენერობისთვის საჭირო ცოდნისა და უნარების სასურველი დონის განსაზღვრა, იდეალურ შემთხვევაში კი ყველა დაკავშირებული დაწესებულებისთვის სტანდარტიზებული გამოცდებისა და სერტიფიცირების პროცედურების შემოღება. ასევე, უნარების ამაღლებისა და განვითარების ინიციატივების განხორციელება

პარტნიორობა საქართველოს მთავრობასა და შერჩეულ სპეციალიზებულ ინსტიტუტს შორის (2)

უპირატესობები:

- ნაკლებად ძვირი და ბიუროკრატიული ვიდრე ფორმალური ავტორიზაცია/აკრედიტაცია
- სერტიფიცირებული ექსპერტებისა და ტრენერების კვალიფიკაციაში განსხვავებების შემცირება.

ნაკლოვანებები:

- მოითხოვს პროცესში მთავრობის ჩართვას და მონიტორინგისა და ხარისხის კონტროლის ერთობლივი ინსტიტუციური მექანიზმის შემოღებას (სერტიფიცირების განმახორციელებელ დაწესებულებებს შორის), რამაც შესაძლოა მცირედი ზეგავლენა იქონიოს მომსახურების მიწოდების ხარჯებზე და გარკვეულწილად შეუზღუდოს ავტონომია ცალკეულ საგანმანათლებლო დაწესებულებას.

არაფორმალური აღიარება (1)

მთავარი მახასიათებლები:

- სერტიფიცირების ორგანოების დამოუკიდებელი შესაძლებლობები:
  - შეამოწმონ და ობიექტურად შეაფასონ საჭირო ცოდნისა და უნარების დონე
  - ჩაატარონ სასწავლო კურსები ყველა ძირითად საგანში (მათ შორის კვალიფიკაციის ამაღლებისა და განვითარების)
  - მოიპოვონ კარგი რეპუტაცია ამ სფეროში

არაფორმალური აღიარება (2)

უპირატესობები:

- ნაკლებად ბიუროკრატიული და ნაკლებად ხარჯიანი ალტერნატივა
- განსახორციელებლად ყველაზე მარტივი ალტერნატივა

ნაკლოვანებები:

- მოითხოვს მეტ დროს გაურკვევლობის აღმოსაფხვრელად და ტრენინგისა და სერტიფიცირების ინსტიტუტების ხარისხისა და საერთო სტანდარტების დაწესების შესახებ ცნობიერების ასამაღლებლად.
- მანამდე კი იარსებებს არაერთგვაროვანი და ფრაგმენტული სასწავლო სისტემის არსებობის რისკი.

უფრო გრძელვადიანი სტრუქტურა

- ყველა ეს სერტიფიცირების სისტემა შეიძლება ჩანაცვლდეს ახალი სისტემით – როდესაც ბაზარზე იქნებიან საკმარისი რაოდენობის სერტიფიცირებული RIA ექსპერტები და ტრენერები – რომელშიც RIA ექსპერტები და ტრენერები შექმნიან პროფესიულ ასოციაციას, რომელიც იქნება მთავარი პასუხისმგებელი ორგანო სერტიფიცირების პროცესზე, ხოლო საგანმანათლებლო დაწესებულებები შეინარჩუნებენ საგანმანათლებლო ფუნქციას და ითანამშრომლებენ ასოციაციასთან კვალიფიკაციის ამაღლებისა და განვითარების მიზნით.
- სასწავლო/სასერტიფიკატო პროგრამა უნდა შემუშავდეს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად შეესაბამებოდეს ბაზრის არსებულ და სამომავლო მოთხოვნებს. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანი იქნებოდა სერტიფიცირებისადმი მოდულარული მიდგომის შემუშავება, სერტიფიცირების სხვადასხვა საფეხურით, რომლებიც დაკავშირებული იქნებოდა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ექსპერტების და ტრენერების მიერ შესასრულებელ ფუნქციებთან.

დასკვნები (1)

- RIA-ს წარმატებული ინსტიტუციონალიზაცია განსაკუთრებულად არის დამოკიდებული საჯარო მოხელეებსა და ფართო საზოგადოებაში მაღალი ხარისხის RIA-ების ჩატარების შესაძლებლობების გაფართოების უნარზე.
- ამჟამინდელი სტრუქტურა ფრაგმენტულია და არ არის შექმნილი იმისათვის, რომ ხელი შეუწყოს მდგრადი გზით საჭირო ძირითადი და სპეციფიკური უნარების შექმნას და გავრცელებას მაღალი ხარისხის RIA-ების ჩასატარებლად.
- არსებული სტრუქტურის ცვლილება RIA-ს ინსტიტუციონალიზაციის მხარდასაჭერად მიზნად ისახავს:
  - მინიმალური პროფესიული სტანდარტების განსაზღვრასა და დანერგვას
  - გაიზარდოს RIA-ს კვალიფიციური ექსპერტების რაოდენობა არსებული საჭიროებების შესაბამისად
  - RIA ექსპერტების (ამჟამინდელი და მომავალი) უნარების უწყვეტი ამაღლებისა და განვითარების უზრუნველყოფა.

დასკვნები (2)

- RIA-ს ექსპერტებისთვის სერტიფიცირების მექანიზმის დანერგვა შესაძლო გზაა. არსებობს ამ მიმართულებით გადასვლის ორ შესაძლებლობა:
  - პარტნიორობა საქართველოს მთავრობასა და შერჩეულ ინსტიტუტებს შორის
  - არაფორმალური სერტიფიცირება
- ორივე შემთხვევაში, სერტიფიცირების სისტემა შეიძლება საკუთარ თავზე აიღოს RIA ექსპერტთა მომავალმა პროფესიულმა ასოციაციამ.
- RIA-ს ექსპერტების სერტიფიცირება იქნება საფუძველი ასეთი ექსპერტების დაქირავებისა და დაწინაურებისთვის და იდეალური დამატება იქნება RIA-ს ხარისხის კონტროლის ინსტიტუციონალიზაციისთვის.

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