USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE

Governing for Growth in Georgia

IDFI ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი

კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დიალოგის ხარისხის შეფასების ანგარიში

2014-2019 წლები

ივლისი 2019

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი

IDFI

ინფორმირებული და ძლიერი
საზოგადოება დემოკრატიული
მმართველობისთვის

საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დიალოგის ხარისხის შეფასების ანგარიში 2014 – 2019 წლები

USAID | GEORGIA
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Governing for Growth in Georgia

პუბლიკაცია გამოიცა ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ხელშეწყობით მისი პროექტის "მმართველობა განვითარებისათვის" (G4G) ფარგლებში. აქ გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორს და შესაძლოა არ ემთხვეოდეს USAID-ის პოზიციას.

აკრძალულია ანგარიშში მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

დეტალური ანგარიშისთვის და შეფასებების ახსნისთვის, ასევე ნებისმიერი დამატებითი კითხვის შემთხვევაში გთხოვთ დაუკავშირდეთ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტს.

კვლევაზე მუშაობდნენ:

გიორგი კლდიაშვილი
თამარ იაკობიძე
ნინო მერებაშვილი

საკონტაქტო ინფორმაცია:

ა. გრიბოედოვის ქ. № 3
საქართველო, თბილისი, 0108
ტელ: + 995 32 2 92 15 14
ელ-ფოსტა: info@idfi.ge
ვებ-მისამართი: www.idfi .ge

შესავალი - საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დიალოგის ხარისხის შეფასების შესახებ

საჯარო და კერძო სექტორის თანამშრომლობა სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ეკონომიკური განვითარებისთვის, რადგანაც ჩართულობა, მონაწილეობა და თანამშრომლობა ხელს უწყობს უფრო ეფექტური კანონებისა და პოლიტიკის გატარებას. საგრანტო პროექტი „საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დიალოგის ხარისხის კონტროლი საქართველოში“, რომელიც ხორციელდება IDFI-ის მიერ USAID-ის „მმართველობა განვითარებისთვის საქართველოში“ (G4G) ფინანსური მხარდაჭერით მიზნად ისახავს შეაფასოს ჩართულობის ხარისხი მნიშვნელოვანი ეკონომიკური ზეგავლენის მქონე კანონპროექტის მომზადების პროცესში.

წინამდებარე კვლევა მოიცავს კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დიალოგის ხარისხის შეფასებას 37 კანონპროექტის მომზადების პროცესში, რომლებიც ინიცირებულ იქნა პარლამენტში 2014 წლის ოქტომბრიდან 2019 წლის მაისამდე პერიოდში.

კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დიალოგის ყველაზე წარმატებული შემთხვევების გამოვლენით ჩვენი პროექტის გუნდს აქვს იმედი, რომ ხაზს გავუსვამთ პოლიტიკის დაგეგმვის ადრეულ ეტაპებზე ეფექტური კონსულტაციის პოზიტიურ გავლენას, და ამგვარად ხელს შევუწყობთ მეტად ინკლუზიურ გადაწყვეტილების მიღების პროცესს მმართველობის ყველა ეტაპზე.

მეთოდოლოგია

ანგარიშში შეფასებულია ჩართულობის ხარისხი სოციალურ-ეკონომიკური ზეგავლენის მქონე პოლიტიკის შემუშავების საწყის ეტაპებზე (კანონპროექტის პარლამენტში ინიცირებამდე).

კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დიალოგის ხარისხის შეფასება ეფუძნება პოლიტიკის შემუშავების წინასწარ განსაზღვრულ ოთხ ეტაპს: პოლიტიკის ზოგადი მიმართულებების შემუშავების ეტაპი, კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების ეტაპი, ინფორმაციის გავრცელება და კომენტარები საზოგადოების მხრიდან და Ex-ante რეგულირების გავლენის შეფასება.

- **პოლიტიკის ზოგადი მიმართულებების შემუშავების ეტაპი: ამ ეტაპზე ფასდება შესაბამისი არა-სახელმწიფო დაინტერესებული მხარეების (კერძო სექტორი, ბიზნესი, სამოქალაქო საზოგადოება, მხარე რომელზეც პოლიტიკას პირდაპირი გავლენა აქვს) ან ექსპერტების (პროფესორები, იურისტები, ეკონომისტები, აკადემია, კვლევითი და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები) ჩართულობა პოლიტიკის**

შემუშავების თავდაპირველ პროცესში. ამ ეტაპზე შემუშავებული კონცეფცია საფუძვლად ედება შემდგომ საკანონმდებლო ცვლილებას, თუმცა ამ ეტაპზე დაწყებული არ არის კანონპროექტის ტექსტზე მუშაობა;

- **კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების ეტაპი:** ამ ეტაპზე ფასდება შესაბამისი არასამთავრობო დაინტერესებული მხარეების (კერძო სექტორი, ბიზნესი, სამოქალაქო საზოგადოება, მხარე რომელზეც პოლიტიკას პირდაპირი გავლენა აქვს) ან ექსპერტების (პროფესორები, იურისტები, ეკონომისტები, აკადემია, კვლევითი და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები) ჩართულობა უშუალოდ კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების პროცესში;

- **ინფორმაციის გავრცელება და კომენტარები საზოგადოების მხრიდან:** ამ ეტაპზე ფასდება კანონპროექტის ავტორების მცდელობა (i) საჯარო გახადონ და გაავრცელონ დაგეგმილი საკანონმდებლო ცვლილება, როგორც დაინტერესებულ მხარეებს შორის, ისე ფართო საზოგადოებაში (კერძო სექტორი, ბიზნესი, სამოქალაქო საზოგადოება, მხარე რომელზეც პოლიტიკას პირდაპირი გავლენა აქვს და ფართო საზოგადოება); (ii) ასევე ფასდება საზოგადოების მხრიდან კომენტარების მიღებისთვის გადადგმული ნაბიჯების შესაბამისობა და ხარისხი.

- **Ex-ante რეგულირების გავლენის შეფასება:** კანონპროექტთან დაკავშირებით რეგულირების გავლენის შეფასების ხარისხის შეფასება.

მეთოდოლოგიაზე მუშაობისას პროექტის გუნდმა გამოიყენა ისეთი წყაროები, როგორიცაა *კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დიალოგის სახელმძღვანელო* (ბენჯამინ ჰერცბერგი და ენდრიუ რაითი), *შესავალი სახელმძღვანელო რეგულირების გავლენის შეფასების გამოყენებაში* (OECD), *რეგულირების გავლენის შეფასება* (საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია) და *ევროკავშირის სახელმძღვანელო ზეგავლენის შესაფასებლად*. მეთოდოლოგია მოიცავს ისეთ მეთოდებს როგორიცაა საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნები და ინტერვიუები შესაბამისი სამთავრობო და არასამთავრობო დაინტერესებულ მხარეებთან სახელმძღვანელო კითხვარის გამოყენებით.

კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დიალოგის ხარისხის შესაფასებლად პროექტის გუნდმა ჩაატარა ინტერვიუები კანონპროექტების ავტორებთან და კერძო სექტორის წამომადგენლებთან. ინტერვიუებისთვის გამოყენებული იყო წინასწარ მომზადებული სახელმძღვანელო კითხვარი. კითხვარი მოიცავდა ისეთ კრიტერიუმებს, როგორიცაა ინფორმაციის არსებობა მიმდინარე რეფორმის შესახებ, ყველა შესაბამისი დაინტერესებული მხარის ჩართულობის ხარისხი, ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, მიღებული უკუკავშირის ხარისხი და შედეგი ა.შ.

ძირითადი მიგნებები

2014-2019 წლების განმავლობაში კვლევის შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი ძირითადი მიგნებები:

- **საჯარო პოლიტიკის შემუშავების საწყის ეტაპზე ჩართულობის მხრივ პირდაპირი სამართლებრივი ვალდებულების არარსებობის მიუხედავად, უმეტეს შემთხვევაში სახელმწიფო დაწესებულებები უზრუნველყოფდნენ ან ცდილობდნენ უზრუნველეყოთ დიალოგი კერძო სექტორთან.**

- **საჯარო დაწესებულებები დიალოგის პროცესში აქტიურად რთავდნენ სხვადასხვა ასოციაციებს, რითიც უზრუნველყოფდნენ კერძო სექტორის ფართო წარმომადგენლობას.**

- **საჯარო დაწესებულებები ხშირად იყენებდნენ დიალოგის სხვადასხვა პლატფორმებს. მაგალითად: კერძო სამართლის რეფორმის განმახორციელებელი საკონსულტაციო საბჭო (იუსტიციის სამინისტრო), მიწის მართვის განვითარების სამართლებრივი უზრუნველყოფის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო (იუსტიციის სამინისტრო), მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია (იუსტიციის სამინისტრო), საქართველოს სავაჭრო საკითხებზე მომუშავე საკონსულტაციო საბჭო (ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო), სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია (საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო), პროფესიული განათლების ეროვნული საბჭო (საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო).**

- **მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი საბჭოები უმნიშვნელოვანესია დიალოგის ინსტიტუციონალიზაციისთვის, ზოგიერთ შემთხვევაში დიალოგის პროცესში მონაწილეობის მიღებაზე უარი ეთქვათ იმ კერძო სექტორის წარმომადგენლებს, რომლებიც არ იყვნენ გაწევრიანებული მოცემულ საბჭოებში.**

- **შესწავლილი კანონპროექტების უდიდესი ნაწილი მნიშვნელოვნად შეიცვალა კერძო სექტორისგან მიღებული კომენტარების განხილვის შედეგად.**

- **მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო დაწესებულებებს უძნელდებოდათ შეექმნათ მიღებული კომენტარების განხილვისა და მათი ავტორებისთვის უკუკავშირის მიწოდების სისტემატიზებული პროცესი.**

- **რეგულირების გავლენის შეფასება მომზადდა ექვს კანონპროექტზე. კანონპროექტთა პარლამენტში ინიცირებამდე რეგულირების გავლენის შეფასების შედეგებთან წვდომა დაინტერესებულ პირებს სამ შემთხვევაში ჰქონდათ.**

- საჯარო დაწესებულებები ერიდებოდნენ კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დიალოგის უზრუნველყოფის მიზნით აქტივობების გამართვას მთელი ქვეყნის მასშტაბით და ძირითადად კონცენტრირებულნი იყვნენ თბილისზე.

- უმეტეს შემთხვევაში საჯარო დაწესებულებები კანონპროექტთა პირველად ვერსიებს კერძო სექტორის ჩართულობის გარეშე ამზადებდნენ.

- ზოგიერთ შემთხვევაში, როდესაც საჯარო დაწესებულებები კანონპროექტებს აქვეყნებდნენ ონლაინ, ისინი თავს იკავებდნენ დამატებითი პროაქტიული ზომების მიღებისგან, რათა უზრუნველეყოთ ფართო საზოგადოების წვდომა კანონპროექტზე.

- სხვა შემთხვევებში, როდესაც კანოპროექტთა ფართო საზოგადოებისთვის გაცნობის მიზნით იმართებოდა ფართო მასშტაბიანი დისკუსიები, კანონპროექტთა სრული ტექსტები არ ქვეყნდებოდა ონლაინ.

- უმეტეს შემთხვევაში, როდესაც საჯარო დაწესებულებები ამზადებდნენ კვლევით დოკუმენტებს განსახილველ კანონპროექტებთან დაკავშირებით, ისინი არ უზიარებდნენ მათ კერძო სექტორის წარმომადგენლებს და ნაცვლად ამისა მიუთითებდნენ კვლევათა ძირითად მიგნებებზე დისკუსიების მიმდინარეობისას.

რეკომენდაციები

- იქიდან გამომდინარე, რომ საქართველოს კანონმდებლობა არ ავალდებულებს საჯარო დაწესებულებებს უზრუნველყონ ინკლუზიური კონსულტაციები პოლიტიკის შემუშავების ადრეულ ეტაპზე, უმნიშვნელოვანესია შემუშავდეს საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დიალოგის საერთო სტანდარტები, რომლებიც შესაბამისობაში იქნება საქართველოს რეალობასთან. სახელმძღვანელო პრინციპები უნდა დამტკიცდეს მთავრობის დადგენილებით და უნდა იძლეოდეს მითითებებს კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დიალოგის ეტაპებისა და პროცესის შესახებ.

- დიალოგის უზრუნველყოფის მიზნით სხვადასხვა პლატფორმების გამოყენების დროს, სახელმწიფო დაწესებულებებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ ის მსხვილი ბიზნეს ასოციაციები და არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებიც არ არიან მოცემულ პლატფორმებში გაერთიანებულნი არიან ინფორმირებულნი, მოწვეულნი და ჩართულნი პროცესში.

- მნიშვნელოვანია, რომ დაინტერესებული მხარეები ინფორმირებულნი იყვნენ დაგეგმილი ცვლილებების შესახებ პოლიტიკის შემუშავების ადრეული ეტაპიდანვე.

- კანონპროექტთა ტექსტების პირველადი სამუშაო ვერსიების მომზადების პროცესში სახელმწიფო უწყებებმა უნდა ჩართონ კერძო სექტორის წარმომადგენლები; კანონპროექტთა ტექსტებზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფები დაკომპლექტებული უნდა იყოს, როგორც საჯარო ისე კერძო სექტორის წარმომადგენლებისგან.

- დიალოგის პროცესში სახელმწიფო უწყებებმა უნდა შეიმუშაონ კომენტარების მიღების, განხილვისა და თითოეულ კომენტარზე შესაბამისი უკუკავშირის მიწოდების კარგად ორგანიზებული პროცესი.

- აუცილებელია სრული რეგულირების გავლენის შეფასების მომზადება მნიშვნელოვანი სოციალურ-ეკონომიკური გავლენის მქონე ყველა კანონპროექტზე.

- საუკეთესო შემთხვევაში, რეგულირების გავლენის შეფასება უნდა მომზადდეს და მიეწოდოს შესაბამის დაინტერესებულ პირებს პოლიტიკის შემუშავების ადრეულ ეტაპზე, კანონპროექტის ტექსტზე მუშაობის დაწყებამდე და მისი მიგნებები უნდა იქნეს გამოყენებული ცვლილებათა ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრისთვის.

- მნიშვნელოვანია დისკუსიების გამართვა მთელი ქვეყნის მასშტაბით, თბილისის ფარგლებს გარეთ.

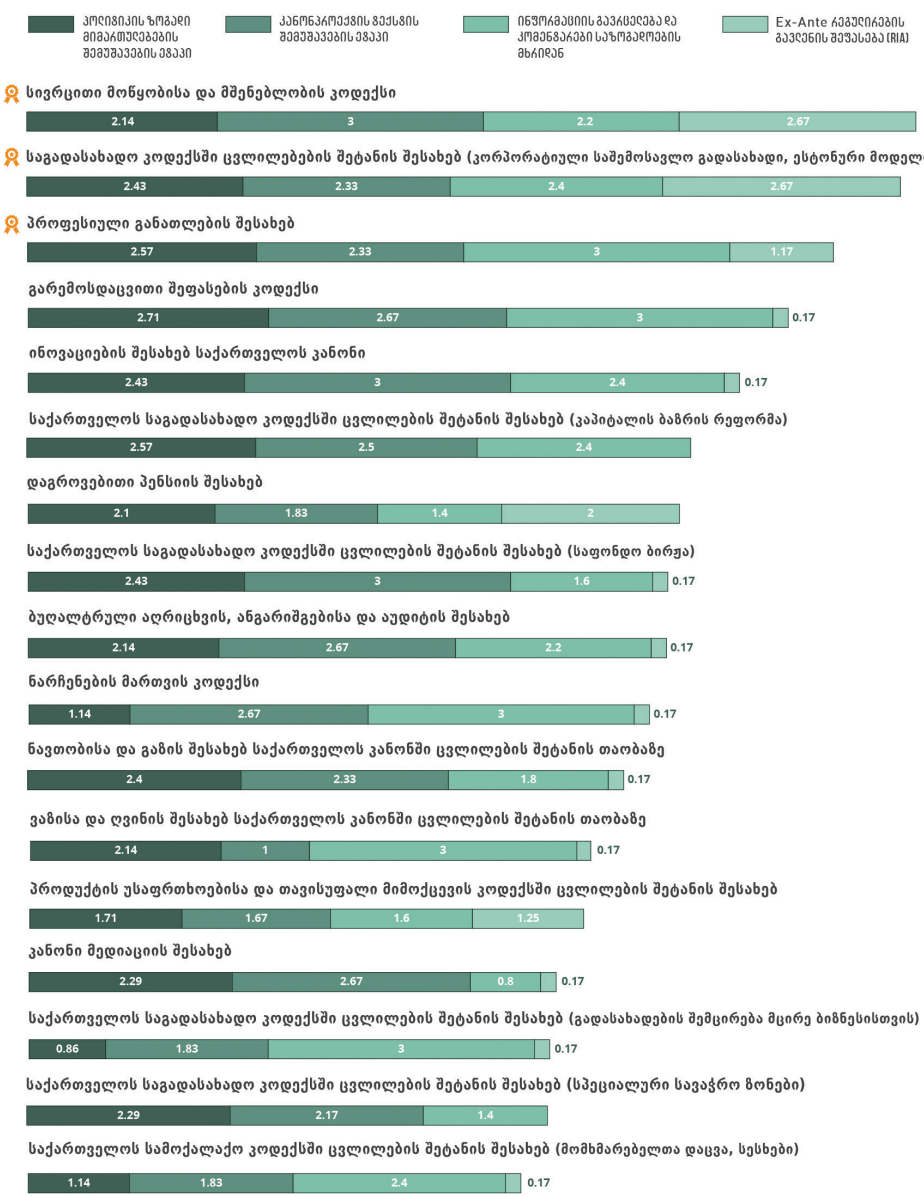
- სახელმწიფო უწყებებმა უნდა უზრუნველყონ ფართო საზოგადოების წვდომა კანონპროექტთა საბოლოო ვერსიებზე და უნდა მიიღონ პროაქტიული ზომები, რათა გააცნონ ისინი საზოგადოების ფართო სპექტრს.

- სახელმწიფო უწყებათა წარმომადგენლებმა დიალოგის პროცესში ჩართულ ყველა დაინტერესებულ მხარეს უნდა გაუზიარონ კანონპროექტთა შემუშავების პროცესში მომზადებული კვლევითი დოკუმენტები.

კანონპროექტების რეიტინგი
ოქტომბერი 2014 - მაისი 2019

1.29
მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (მცირე წილის მქონე აქციონერთა დაცვა)
1.26
საგზაო მოძრაობის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე
1.17
მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (აქციონერთა უპირატესი შესყიდვის უფლება)
1.12
გადახდისუუნარობის საქმის წარმოების შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე
1.09
ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (რეგულირების გავლენის შეფასება - RIA)
1.06
შრომის უსაფრთხოების შესახებ
1.02
მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ
0.99
უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (გამარტივებული პროცედურები 2015 წლის 1 მარტამდე)
0.99
სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების დარეგისტრირება უცხოელებზე)
0.93
მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ
0.79
საქართველოს საბაჟო კოდექსი
0.61
საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (ლარიზაცია, სესხები, სახსრების მოზიდვა)
0.52
უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (გამარტივებული პროცედურები უცხოელებისთვის, რომლებიც ფლობენ უძრავ ქონებას საქართველოში)
0.43
საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ (გადასახადების გაზრდა)
0.29
საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ
0.04
აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ
0.04
საჯარო რეესტრის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ (თავისუფალი/განუკარგავი მიწების სახელმწიფო საკუთრებაში გადასვლა)
0.04
საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ (ქველმოქმედება)
0.04
პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ (შენობა-ნაგებობები, რომლებიც ამახინჯებენ ქალაქის იერსახეს)

კანონპროექტების დეტალური რეიტინგი
ოქტომბერი 2014 - მაისი 2019



დეპოზიტების დაზღვევის სისტემის შესახებ

მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (მცირე წილის მქონე აქციონერთა დაცვა)

საგზაო მოძრაობის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე

მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (აქციონერთა უპირატესი შესყიდვის უფლება)

გადახდისუუნარობის საქმის წარმოების შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე

ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (რეგულირების გავლენის შეფასება - RIA)

შრომის უსაფრთხოების შესახებ

მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ

უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (გამარტივებული პროცედურები 2015 წლის 1 მარტამდე)

სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთების დარეგისტრირება უცხოელებზე)

მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ

საქართველოს საბაჟო კოდექსი

საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (ლარიზაცია, სესხები, სახსრების მოზიდვა)

უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (გამარტივებული პროცედურები უცხოელებისთვის, რომლებიც ფლობენ უძრავ ქონებას საქართველოში)

საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ (გადასახადების გაზრდა)

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ

აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ

საჯარო რეესტრის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ (თავისუფალი/განუკარგავი მიწების სახელმწიფო საკუთრებაში გადასვლა)

საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ (ქველმოქმედება)

პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ (შენობა-ნაგებობები, რომლებიც ამახინჯებენ ქალაქის იერსახეს)