



ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი



**საჯარო და კერძო სექტორებს შორის
დიალოგის ხარისხის შეფასება
მეორე წლიური ანგარიში**



სექტემბერი 2016 – სექტემბერი 2017



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

GEORGIA



Governing for
Growth
in Georgia



ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დიალოგის ხარისხის შეფასება

წლიური ანგარიში №2

სექტემბერი 2016 – სექტემბერი 2017



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

GEORGIA



Governing for
Growth
in Georgia

პუბლიკაცია გამოიცა ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ხელშეწყობით მისი პროექტის „მმართველობა განვითარებისათვის საქართველოში“ (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“ (IDFI) წერილობითი ნებართვის გარეშე.

დეტალური ანგარიშისთვის და შეფასებების ახსნისთვის, ასევე ნებისმიერი დამატებითი კითხვის შემთხვევაში, გთხოვთ, დაუკავშირდეთ IDFI-ს.

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 სექტორებს შორის თანამშრომლობა სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ეკონომიკური განვითარებისათვის, რადგან ჩართულობა, მონაწილეობა და თანამშრომლობა ხელს უწყობს უფრო ეფექტური კანონებისა და პოლიტიკის გატარებას. ეფექტური დიალოგი კერძო და საჯარო სექტორებს შორის კვლავ გამოწვევად რჩება საქართველოში, სადაც ჩართულობა განსაკუთრებით პრობლემურია პოლიტიკის შემუშავების საწყის ეტაპებზე - სანამ მოხდება კანონპროექტის ფორმალური ინიცირება პარლამენტში.

საგრანტო პროექტი „საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დიალოგის ხარისხის კონტროლი საქართველოში“ ხორციელდება IDFI-ის მიერ USAID-ის „მმართველობა განვითარებისათვის საქართველოში“ (G4G) პროექტის ფინანსური მხარდაჭერით და მიზნად ისახავს, უპასუხოს ზემოთ აღნიშნულ გამოწვევას. კერძოდ, საგრანტო პროექტის მთავარი მიზანია, შეაფასოს ჩართულობის ხარისხი მნიშვნელოვანი ეკონომიკური ზეგავლენის მქონე კანონპროექტების მომზადების პროცესში.

მეორე წლიური ანგარიშის შედეგები აჩვენებს, რომ, წინა წლის მსგავსად, საქართველოში კერძო და საჯარო სექტორებს შორის ეფექტურ დიალოგს არ აქვს რეგულარული სახე, პროცესი კი შორს არის ინსტიტუციონალიზაციისგან.

მეორე წლის კვლევის რამდენიმე ძირითადი მიგნება მდგომარეობს შემდეგში:

- საჯარო პოლიტიკის შემუშავების საწყის ეტაპებზე, ჩართულობის მხრივ პირდაპირი სამართლებრივი ვალდებულებების არარსებობის პირობებში, საჯარო სექტორის წარმომადგენლების მნიშვნელოვანი ნაწილი ვერ აცნობიერებს კერძო სექტორთან დიალოგის საჭიროებას.
- პირველი და მეორე წლიური ანგარიშის ფარგლებში სულ შეფასებული 34 კანონპროექტის შემთხვევაში, კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დიალოგის ხარისხი შედარებით უფრო მაღალი იყო ისეთ შემთხვევებში, როდესაც პროცესში ჩართულნი იყვნენ საერთაშორისო ორგანიზაციები, მაგალითად: მსოფლიო ბანკი, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტო, ევროკავშირი, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საბოგადოება და სხვა.
- კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დიალოგის ხარისხი განსხვავდება ერთსა და იმავე უწყების მიერ ინიცირებული სხვადასხვა კანონპროექტის მიხედვით. შესაბამისად, დიალოგის მაღალი ხარისხით წარმართვა ერთი კანონპროექტის შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფს კერძო სექტორის აქტიურ ჩართულობას იმავე უწყების მიერ ინიცირებულ სხვა კანონპროექტებშიც.

- ზოგადად, არ არსებობს რეგულირების გავლენის შეფასების როგორც საჭიროების, ისე პრაქტიკული გამოყენების გააზრება მნიშვნელოვანი ეკონომიკური ზეგავლენის მქონე კანონპროექტების შემთხვევაშიც კი. რეგულირების გავლენის შეფასების პირდაპირი ვალდებულებების არარსებობის პირობებში, კანონპროექტის ავტორები, როგორც წესი, შემოიფარგლებიან განმარტებითი ბარათით. განმარტებით ბარათში მოცემული ინფორმაცია კი ხშირად მწირი და ზედაპირულია, არ არის გამყარებული საჯაროდ ხელმისაწვდომი კვლევებით და არ ხდება ამ შეფასების უფრო ფართო საჯარო დისკუსიაში გამოყენება კანონპროექტის ინიცირებამდე.

კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დიალოგის ყველაზე წარმატებული შემთხვევების გამოვლენით ჩვენი პროექტის გუნდს აქვს იმედი, რომ ხაზს გაუსვამს პოლიტიკის დაგეგმვისა და შემუშავების დროს ეფექტური კონსულტაციის დადებით გავლენას და ამგვარად ხელს შეუწყობს გადანყვებილების მიღების მეტად ინკლუზიურ პროცესს მმართველობის ყველა ეტაპზე.

მეთოდოლოგია

კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დიალოგის ხარისხის შეფასების მეორე ანგარიში მომზადდა IDFI-ის მიერ პროექტის „საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დიალოგის ხარისხის კონტროლი საქართველოში“ ფარგლებში. ანგარიში შეფასებულია ჩართულობის ხარისხი ეკონომიკური ზეგავლენის მქონე პოლიტიკის შემუშავების საწყის ეტაპებზე (კანონპროექტის პარლამენტში ინიცირებამდე). პროექტის მიზანია, შეაფასოს სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა საჯარო პოლიტიკის პროცესში.

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

- **პოლიტიკის ზოგადი მიმართულებების შემუშავების ეტაპი:** ამ ეტაპზე ფასდება შესაბამისი არასამთავრობო დაინტერესებული მხარეების (კერძო სექტორი, სამოქალაქო საზოგადოება, უშუალოდ ის მხარე, რომელზეც პოლიტიკას პირდაპირი გავლენა აქვს) ან ექსპერტების (პროფესორები/მკვლევარები, აკადემია, იურისტები, ეკონომისტები, კვლევითი ორგანიზაციები, არასამთავრობო ორგანიზაციები, საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები) წვლილი პოლიტიკის შემუშავების თავდაპირველ პროცესში. ამ ეტაპზე შემუშავებული კონცეფცია საფუძვლად ედება შემდგომ საკანონმდებლო ცვლილებას, თუმცა ამ ეტაპზე კანონპროექტის ტექსტზე მუშაობა ჯერ დაწყებული არ არის;

- **კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების ეტაპი:** ამ ეტაპზე ფასდება შესაბამისი არასამთავრობო დაინტერესებული მხარეების (კერძო სექტორი, სამოქალაქო საზოგადოება და უშუალოდ ის მხარე, რომელზეც პოლიტიკას პირდაპირი გავლენა აქვს) ან ექსპერტების (პროფესორები/მკვლევარები, აკადემია, იურისტები, ეკონომისტები, კვლევითი ორგანიზაციები, არასამთავრობო ორგანიზაციები, საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები) წვლილი კანონპროექტის ტექსტის უშუალო შემუშავებაში;
- **რეგულირების გავლენის შეფასება:** ამ ეტაპზე ხდება კანონპროექტთან დაკავშირებით რეგულირების გავლენის შეფასების ხარისხის შეფასება.¹
- **ინფორმაციის გავრცელება და კომენტარები საზოგადოების მხრიდან:** ამ ეტაპზე ფასდება კანონპროექტის ავტორების მცდელობა, (i) საჯარო გახადოს და გაავრცელოს დაგეგმილი საკანონმდებლო ცვლილება, როგორც დაინტერესებულ მხარეების, ისე ფართო საზოგადოებისთვის (კერძო სექტორი, სამოქალაქო საზოგადოება, ფართო საზოგადოება და უშუალოდ ის მხარე, რომელზეც პოლიტიკას პირდაპირი გავლენა აქვს); (ii) ასევე ფასდება საზოგადოების მხრიდან კომენტარების მიღებისთვის გადადგმული ნაბიჯების შესაბამისობა და ხარისხი.

მეთოდოლოგიაზე მუშაობისას პროექტის გუნდმა გამოიყენა ისეთი წყაროები, როგორცაა „კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დიალოგის სახელმძღვანელო“ (ბენჯამინ პერცბერგი და ენდრიუ რაითი), „შესავალი სახელმძღვანელო რეგულირების გავლენის შეფასების გამოყენებაში“ (OECD), „რეგულირების გავლენის შეფასება“ (საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია) და „ევროკავშირის სახელმძღვანელო ზეგავლენის შესაფასებლად“. მეთოდოლოგია მოიცავს ინფორმაციის შეგროვების ისეთ მეთოდებს, როგორცაა საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა და ინტერვიუები შესაბამის სამთავრობო და არასამთავრობო დაინტერესებულ მხარეებთან სახელმძღვანელო კითხვარის გამოყენებით.

საწყის ეტაპზე, კანონპროექტებისა და სამართლებრივი ცვლილებების შესაფასებლად, 2016 წლის სექტემბრიდან 2017 წლის სექტემბრამდე ინიცირებული კანონპროექტების შესახებ ინფორმაცია IDFI-მ პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდიდან მიიღო. ამის შემდეგ, პროექტის გუნდმა გადააჩრია შესაფასებელი კანონპროექტები. შერჩევის კრიტერიუმები იყო ეკონომიკური ზეგავლენის ხარისხი, კანონის ან რეგულაციის მასშტაბი, გრძელვადიანი

¹ რეგულირების გავლენის შეფასების კომპონენტი შეფასდა 0 ქულით იმ შემთხვევებში, როდესაც, კანონპროექტის ავტორის თქმით, არ არსებობდა რეგულირების გავლენის შეფასების მომზადების საჭიროება, რადგან ცვლილება მოიცავდა მხოლოდ რამდენიმე წინადადებას ან სიტყვას. ჩვენ მივიჩნევთ, რომ რეგულირების გავლენის შეფასების განხორციელება ყველა შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, რადგან IDFI-ის მიერ G4G-თან მჭიდრო თანამშრომლობით შერჩეულ ყველა კანონპროექტს გააჩნია ან პოტენციურად ექნება მნიშვნელოვანი ეკონომიკური გავლენა.

თუ მოკლევადიანი ზეგავლენა და მხარეები, რომლებზეც პოლიტიკას პირდაპირი გავლენა აქვს. ცვლილებების შინაარსთან გასაცნობად IDFI-მ გააანალიზა საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე გამოქვეყნებული განმარტებითი ბარათები და კანონპროექტები. ანალიზის საფუძველზე თითოეულ კანონპროექტს მიენიჭა ქულა 0-დან 3-მდე (0 - არ აქვს ეკონომიკური ზეგავლენა, 3 - აქვს მნიშვნელოვანი ეკონომიკური ზეგავლენა). ის კანონპროექტები, რომლებსაც მიენიჭა მნიშვნელოვანი ეკონომიკური ზეგავლენის კატეგორია (3 ქულა), შეფასდა კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დიალოგის ხარისხის კუთხით. მთლიანობაში, მეორე წლიური ანგარიშისთვის შეირჩა და შეფასდა 10 კანონპროექტი (ინიცირებული 2016 წლის სექტემბრიდან 2017 წლის სექტემბრამდე პერიოდში).

კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დიალოგის ხარისხის შესაფასებლად პროექტის გუნდმა, პირველ რიგში, ჩაატარა ინტერვიუები კანონპროექტების ავტორებთან. ინტერვიუებისთვის გამოყენებული იყო ამ მიზნით მომზადებული სახელმძღვანელო კითხვარი. კითხვარი მოიცავს ისეთ კრიტერიუმებს, როგორცაა ინფორმაციის არსებობა მიმდინარე რეფორმის შესახებ, ყველა შესაბამისი დაინტერესებული მხარის ჩართულობის ხარისხი, ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, მიღებული უკუკავშირის ხარისხი, შედეგი და ა.შ. კანონპროექტების ავტორებისგან მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, საჭიროების შემთხვევაში, ტარდებოდა მეორადი ინტერვიუები.

ანგარიშის მომზადებამდე გავლილია შემდეგი ეტაპები:

- საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდის მონიტორინგის გზით პროექტის გუნდმა მიიღო ინფორმაცია 2016 წლის სექტემბრიდან 2017 წლის სექტემბრამდე ინიცირებული კანონპროექტების შესახებ.
- მიღებული კანონპროექტები შეფასდა ეკონომიკური გავლენის მიხედვით (0-დან 3-მდე ქულით).
- შესაფასებლად შეირჩა 10 კანონპროექტი.
- ჩატარდა 63 ინტერვიუ კანონპროექტების ავტორებსა და შესაბამის დაინტერესებულ პირებთან.
- გაანალიზდა ინტერვიუების შედეგად მიღებული ინფორმაცია.
- ანალიზის შედეგად კანონპროექტებს მიენიჭა ქულები კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დიალოგის ხარისხის მიხედვით.

კანონპროექტების რეიტინგი (გრაფიკი)

- პოლიტიკის ზოგადი მიმართულებების შემუშავების ეტაპი
- კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების ეტაპი
- რეგულირების გავლენის შეფასება
- ინფორმაციის გავრცელება და კომენტარები საზოგადოების მხრიდან

სივრცითი მონეობისა და მშენებლობის კოდექსი	9 9 8 7	33
გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი	8 8 4 9	29
„მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილები	9 9 3 6	27
კანონი ბულალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ	8 8 1 9	26
„საგზაო მოძრაობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილები	8 7 4 4	23
„დაზღვევის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილები	8 8 3 3	22
კანონპროექტი შრომის უსაფრთხოების შესახებ	4 5 1 3	13
„საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილები	4 4 2 0	10
კანონპროექტი საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ	3 3 3 0	9
კანონპროექტი აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭირო- ებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ	3 0 3 0	6

კანონპროექტების რეიტინგი (ცხრილი)

№	ინიციატორი, ავტორი	კანონპროექტის დასახელება	სტატუსი	შეფასების შედეგები				
				ჯამი	პოლიტიკის ზოგადი მიმართულების შემუშავების ეტაპი	კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების ეტაპი	რეგულირების გავლენის შეფასება	ინფორმაციის გაცეცელება და კომენტარები საზოგადოების მხრიდან
1.	ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	სივრცითი მონყობისა და მშენებლობის კოდექსის პროექტი (07-2/2/9)	არ არის მიღებული	33	9	9	8	7
2.	გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო	გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პროექტი (07-2/47/9)	მიღებულია	29	8	8	4	9
3.	ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	კანონპროექტი „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (07-2/62/9)	მიღებულია	27	9	9	3	6
4.	ფინანსთა სამინისტრო	კანონპროექტი ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ (07-2/481)	მიღებულია	26	8	8	1	9
5.	შინაგან საქმეთა სამინისტრო	კანონპროექტი „საგზაო მოძრაობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (07-2/420/8)	მიღებულია	23	8	7	4	4
6.	ფინანსთა სამინისტრო	კანონპროექტი „დამზღვევის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (07-2/52/9)	მიღებულია	22	8	8	3	3

კანონპროექტების რეიტინგი (ცხრილი)

№	ინიციატორი, ავტორი	კანონპროექტის დასახელება	სტატუსი	შეფასების შედეგები				
				ჯამი	პოლიტიკის მიზანი მიმართულებების შემუშავების ეტაპი	კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების ეტაპი	რეგულირების გაცემის შეფასება	ინფორმაციის გავრცელება და კომენტარები საზოგადოების მხრიდან
7.	შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	კანონპროექტი შრომის უსაფრთხოების შესახებ (07-2/84/9)	არ არის მიღებული	13	4	5	1	3
8.	საქართველოს ეროვნული ბანკი, ფინანსთა სამინისტრო	კანონპროექტი „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (ლარიზაცია, სესხები, სახსრების მოზიდვა) (07-2/26/9)	მიღებულია	10	4	4	2	0
9.	ფინანსთა სამინისტრო	კანონპროექტი საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ (გადასახადების გაზრდა) (07-2/3/9)	მიღებულია	9	3	3	3	0
10.	მთავრობის ადმინისტრაცია	კანონპროექტი აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ (07-2/57/9)	არ არის მიღებული	6	3	0	3	0