



ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

კერძო სექტორთან დიალოგის მნიშვნელობა კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების ეტაპზე

თამარ იაკობიძე

12 ივლისი, 2017



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

GEORGIA



Governing for
Growth
in Georgia



ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

პროექტის შესახებ

- მიზნები:
 - საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დიალოგის შეფასება
 - საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დიალოგის საუკეთესო შემთხვევების გამოვლენა და დაჯილდოება
 - საჯარო და კერძო სექტორებს შორის დიალოგის შესახებ ცნობიერების ამაღლება
- პროექტის განხორციელების პერიოდი: **2015 წლის 21 სექტემბერი - 2018 წლის 21 სექტემბერი**



მარეგულირებელი
ზემოქმედების
შეფასება (RIA)

საჯარო
პოლიტიკის
კონცეფცია

კანონპროექტის
ტექსტის
შემუშავება

ინფორმაციის
გავრცელება და
კომენტარები

ინიცირება
პარლამენტში

კანონის მიღება

კანონის
განხორციელება



მარეგულირებელი
ზემოქმედების
შეფასება (RIA)

საჯარო
პოლიტიკის
კონცეფცია

კანონპროექტის
ტექსტის
შემუშავება

ინფორმაციის
გავრცელება და
კომენტარები

ინიცირება
პარლამენტში

კანონის მიღება

კანონის
განხორციელება



მეთოდოლოგია

კერძო და საჯარო სექტორებს შორის დიალოგის ხარისხის შეფასება ეფუძნება პოლიტიკის შემუშავების წინასწარ განსაზღვრულ ოთხ ეტაპს. თითოეულ ეტაპზე დიალოგის ხარისხი ფასდება 0-10 სკალით.

1

- პოლიტიკის ზოგადი მიმართულებების შემუშავების ეტაპი

2

- კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების ეტაპი

3

- რეგულირების გავლენის შეფასება

4

- ინფორმაციის გავრცელება და კომენტარები საზოგადოების მხრიდან

1

• პოლიტიკის ზოგადი მიმართულებების შემუშავების ეტაპი

- პრობლემა დღის წესრიგშია და განიხილება მისი მოგვარების ალტერნატივები
 - არ არის დაწყებული კონკრეტულ კანონპროექტზე მუშაობა
- შეფასების კრიტერიუმები:
- შესაბამისი დაინტერესებული მხარეების ინფორმირებულობა
 - მიღებული კომენტარების განხილვის პროცესი
 - მიღებული კომენტარების ხარისხი
 - გადაწყვეტილების მიმღები პირების ჩართულობა
 - გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობა
 - პრობლემის წინასწარი ანალიზი და დოკუმენტები
 - საჯარო განხილვები და შეხვედრები

• კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების ეტაპი

- ამ ეტაპზე ფასდება შესაბამისი არასამთავრობო დაინტერესებული მხარეების ან ექსპერტების შენატანი კანონპროექტის ტექსტის უშუალო შემუშავებაში

შეფასების კრიტერიუმები:

- სამუშაო ჯგუფის არსებობა
- შესაბამისი დაინტერესებული მხარეების ინფორმირებულობა
- შესაბამისი დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა წერის პროცესში
- მიღებული კომენტარების განხილვის პროცესი
- მიღებული კომენტარების ხარისხი
- გადაწყვეტილების მიმღები პირების ჩართულობა
- გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობა
- პრობლემის წინასწარი ანალიზი და დოკუმენტები

• რეგულირების გავლენის შეფასება

- თუ არ ჩატარებულა რეგულირების გავლენის სიღრმისეული შეფასება:
 - რაიმე სახის ფინანსური ანალიზი
 - არის თუ არა ფინანსური ანალიზი საჯაროდ ხელმისაწვდომი
 - ინფორმაცია განმარტებით ბარათში
- თუ ჩატარდა რეგულირების გავლენის სიღრმისეული შეფასება:
 - კვლევა მომზადდა შესაბამისი ექსპერტების მიერ
 - კვლევა მომზადდა კანონპროექტის წერის დაწყებამდე
 - კვლევაში შეფასებულია შესაბამისი ალტერნატივები
 - კვლევის შედეგები მიღებულია მხედველობაში
 - კვლევის შედეგები საჯაროდ არის ხელმისაწვდომი
 - მოხდა კვლევის შედეგების საჯარო განხილვა შესაბამის დაინტერესებულ მხარეებთან ერთად

• ინფორმაციის გავრცელება და კომენტარები საზოგადოების მხრიდან

- ამ ეტაპზე ფასდება კანონპროექტის ავტორების მცდელობა საჯარო გახადოს და გაავრცელოს დაგეგმილი საკანონმდებლო ცვლილება პარლამენტში ინიცირებამდე

შეფასების კრიტერიუმები:

- შესაბამის დაინტერესებულ მხარეებს და ფართო საზოგადოებას აქვს წვდომა საბოლოო ვარიანტზე
- კანონპროექტის საბოლოო ვარიანტის საჯარო განხილვა
- შესაძლებელია კანონპროექტზე კომენტარების დატოვება
- ხდება მიღებული კომენტარების განხილვა და გათვალისწინება
- კომენტარების განხილვის პროცესი

მიმდინარე შეფასება

- ✓ კანონი საზოგადოებრივი მოძრაობის შესახებ
- ✓ სივრცითი მოწყობისა და მშენებლობის კოდექსი
- ✓ საბუღალტრო აღრიცხვის ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ კანონის პროექტი
- ✓ ცვლილებები სურსათის/ცხოველის საკვების უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის კოდექსში
- ✓ „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (ე.წ. ლარიზაცია)
- ✓ 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის თანმდები საგადასახადო ცვლილებები
- ✓ დეპოზიტების დაზღვევის სისტემის შესახებ
- ✓ აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ
- ✓ მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (პარლამენტის წევრები)
- ✓ მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (ეკონომიკის სამინისტრო)
- ✓ კანონის პროექტი შრომის უსაფრთხოების შესახებ
- ✓ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი

A blurred background image of a modern office. In the center, three business professionals (two men and one woman) are silhouetted against a large window. They appear to be in a meeting, with one man shaking hands with another. In the foreground, a conference table is visible with several documents, including colorful bar charts, and a pen. A glass of water is on the right side of the table. The overall scene is bright and professional.

კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების ეტაპზე დიალოგის ხარისხი

ინიციატორი, ავტორი	დასახელება	კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების ეტაპი (0-10)
ფინანსთა სამინისტრო	საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ (კორპორატიული საშემოსავლო გადასახადი, ესტონური მოდელი, 07-2/470)	8
სსიპ ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტო	ინოვაციების შესახებ საქართველოს კანონის პროექტი (07-2/474)	9
გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო	ნარჩენების მართვის კოდექსი (07-2/262)	9
საქართველოს პარლამენტის ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი	მომხმარებლის უფლებების დაცვის შესახებ (07-3/468)	8
ფინანსთა სამინისტრო	საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ (საფონდო ბირჟა, 07-2/429)	7
ენერგეტიკის სამინისტრო	ნავთობისა და გაზის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (ევროკავშირის რეგულაციებთან ჰარმონიზაცია, 07-2/346)	5
სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	„ვაზისა და ღვინის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (ევროკავშირის რეგულაციებთან ჰარმონიზაცია, 07-2/344)	2
ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	მწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (მცირე წილის მქონე აქციონერების დაცვა, 07-2/447)	7
იუსტიციის სამინისტრო	მიწის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური რეგისტრაციისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ (07-2/469/8)	5
რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ (ტერმინთა განმარტება, ბიზნესის წახალისება, 07-2/345)	4
ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	საჯარო რეესტრის შესახებ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (არაქართველ მოქალაქეებზე სასოფლო-სამეურნეო მიწების რეგისტრაცია, 07-2/290)	5
ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	გადახდისუუნარობის საქმის წარმოების შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (მოვალეებს შეუძლიათ მოითხოვონ რეაბილიტაცია ან გაკოტრება, 07-2/432)	6

ინიციატორი, ავტორი	დასახელება	კანონპროექტი ს ტექსტის შემუშავების ეტაპი (0-10)
იუსტიციის სამინისტრო	უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ (გამარტივებული პროცედურები 2015 წლის 1 მარტამდე, 07-2/263)	5
პარლამენტის წევრი ზ. ტყემალაძე	საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის თაობაზე (აქციზის გადასახადი მობილურ კომუნიკაციაზე, 07-3/586)	1
ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (გამარტივებული პროცედურები უცხოელებისთვის საქართველოში უძრავი ქონების ფლობის თაობაზე, 07-2/314)	2
პარლამენტის წევრები მ. მაჭავარიანი და გ. წერეთელი	საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ (საშემოსავლო გადასახადი და საფოსტო გზავნილები, 07-3/431)	1
პარლამენტის წევრი ზ. ჯაფარიძე	საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (გარიგებები უცხოურ ვალუტაში, 07-3/473)	0
პარლამენტის წევრი გ. ფოფხაძე	უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ (გამარტივებული პროცედურების გადაწევა 2015 წლის 1 ივლისამდე, 07-3/410)	0
პარლამენტის წევრი გ. წერეთელი	საჯარო რეესტრის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ (სასოფლო-სამეურნეო მიწების რეგისტრაცია, 07-3/542)	0
საპარლამენტო ფრაქცია თავისუფალი დემოკრატები	საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ (ჰიბრიდული ავტომანქანები, 07-3/470)	0
ფინანსთა სამინისტრო	საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ (ქველმოქმედება, 07-2/259)	0
პარლამენტის წევრი ზ. ჯაფარიძე და გ. მელაძე	მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ (მპს-ების/მეწილეების პასუხისმგებლობის შემცირება, 07-3/472)	0
პარლამენტის წევრი ზ. ჯაფარიძე და ი. ხვიჩია	საჯარო რეესტრის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ (სასოფლო-სამეურნეო მიწების რეგისტრაცია, 07-3/535)	0
იუსტიციის სამინისტრო	საჯარო რეესტრის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ (თავისუფალი/განუკარგავი მიწების სახელმწიფო საკუთრებაში გადასვლა, 07-2/428)	0

დიალოგის გამოწვევები კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების ეტაპზე (1)

- კანონპროექტის ტექსტზე მუშაობის პროცესში არ იქმნება სპეციალური კომისია თუ სამუშაო ჯგუფი
- სამუშაო ჯგუფი არსებობს, მაგრამ მასში არ არიან ჩართულები დაინტერესებული მხარეების წარმომადგენლები
- ინიციატორი კონსულტაციებს გადის მხოლოდ საჯარო დაწესებულებებთან
- კანონპროექტის შესახებ დაინტერესებული მხარეების ინფორმირება ხდება მხოლოდ მისი პარლამენტში ინიცირების შემდეგ
- დაინტერესებული მხარეების არასაკმარისი კვლევა/გამოვლენა
- საჯარო სექტორის მხრიდან მცდარი ინფორმაცია კერძო სექტორის ჩართულობის თაობაზე
- კერძო სექტორისგან კომენტარების მიღება ხდება კანონპროექტის შემუშავების დაწყებამდე, ხოლო კანონპროექტის წერაში არ არის უზრუნველყოფილი ჩართულობა

დიალოგის გამოწვევები კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების ეტაპზე (2)

- ინიციატორი უწყება ამზადებს კანონპროექტის ტექსტს დამოუკიდებლად, და შემდგომ მართავს კონსულტაციებს
- დროის სიმცირე ცვლილებების მომზადების პროცესში, რაც აფერხებს ან შეუძლებელს ხდის კერძო სექტორისთვის ჩართულობას
- კანონპროექტის ტექსტის ხშირი ცვლილება, როდესაც დაინტერესებულ მხარეებს არ აქვთ ინფორმაცია ამ ცვლილებების (სამუშაო ვერსიის) შესახებ
- ჩართულობა საკანონმდებლო ცვლილებების მხოლოდ ნაწილზე და არა სრულ პაკეტთან დაკავშირებით
- კერძო სექტორის კომენტარების უარყოფა სათანადო დასაბუთების გარეშე
- ფორმალური ხასიათის შეხვედრები ხელშესახები შედეგის გარეშე
- კერძო სექტორის წარმომადგენლების ჩართულობა შემოიფარგლება კონსულტაციებით გადაწყვეტილების მიღებამდე ან მიღების შემდეგ, არ არის ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში
- ჩართულობა შემოიფარგლება კონსულტაციებით გადაწყვეტილების მიღებამდე ან მიღების შემდეგ

დიალოგის საუკეთესო შემთხვევები კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების ეტაპზე (1)

ცვლილებები საქართველოს საგადასახადო კოდექსში (კორპორაციული საშემოსავლო გადასახადი ე.წ. ესტონური მოდელი)

- ✓ კანონპროექტის შემუშავებისთვის შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელშიც ჩართულები იყვნენ კერძო სექტორის წარმომადგენლები.
- ✓ დაგეგმილი საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ მთავრობის მიერ ფორმალური გამოცხადების შემდეგ საბანკო სექტორი აგრეთვე შეუერთდა პროცესს და აქტიურად იყო ჩართული.
- ✓ კანონპროექტის პირველი ვარიანტი მომზადდა ფინანსთა სამინისტროს მიერ და ის გამოიყენებოდა როგორც შემდგომი დისკუსიების საფუძველი.
- ✓ კერძო სექტორის წარმომადგენლებმა ამ დისკუსიებს ღია პროცესის შეფასება მისცეს.
- ✓ კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების ეტაპზე ჩართულები იყვნენ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიმღები პირები ხელისუფლებიდან.
- ✓ კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების პროცესი დაიწყო რეგულირების გავლენის სიღრმისეული შეფასების შედეგების შემდეგ.

დიალოგის საუკეთესო შემთხვევები კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების ეტაპზე (2)

„ინოვაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი

- ✓ „ინოვაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის ტექსტზე მუშაობდა სპეციალური სამუშაო ჯგუფი.
- ✓ მის შემადგენლობაში შედიოდნენ, როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორის წარმომადგენლები.
- ✓ სამუშაო ჯგუფის წევრებმა გამართეს რამდენიმე შეხვედრა კვლევითი დაწესებულებებისა და უნივერსიტეტების წარმომადგენლებთან.
- ✓ პროცესში ჩართულ პირებს განემარტებოდათ მათი მოსაზრებების მიღების ან უარყოფის მიზეზები.

დიალოგის საუკეთესო შემთხვევები კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების ეტაპზე (3)

ნარჩენების მართვის კოდექსი

- ✓ კანონპროექტის ტექსტზე მუშაობა მიმდინარეობდა საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს ფარგლებში შექმნილ სამუშაო ჯგუფში.
- ✓ სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობაში შედიოდნენ არასამთავრობო ორგანიზაციების (REC, CENN, დედამიწის მეგობრები) წარმომადგენლები, ისევე როგორც კერძო ექსპერტები, სულ ექვსი წევრი.
- ✓ სამუშაო ჯგუფის წევრთა ინფორმირება ხორციელდებოდა ელ-ფოსტის საშუალებით.
- ✓ მიღებული კომენტარების გათვალისწინების ან უარყოფის შესახებ გადაწყვეტილებები მიიღებოდა სამუშაო ჯგუფის მიერ.
- ✓ სამუშაო ჯგუფის თითოეულმა წევრმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა კანონპროექტის ტექსტის ჩამოყალიბებაში.



რეკომენდაციები:

დიალოგის ხარისხის გაზრდა
კანონპროექტის ტექსტის შემუშავების
ეტაპზე



ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

❑ ინფორმირება

- ❑ საკანონმდებლო ცვლილებაზე მუშაობის დაწყებამდე საჯარო დაწესებულება უნდა დაეკონტაქტოს ყველა შესაძლო დაინტერესებულ მხარეს
- ❑ საჯარო დაწესებულებამ უნდა შეატყობინოს მათ მუშაობის დაწყება, გაუგზავნოს მათ უკვე არსებული დამხმარე დოკუმენტები (არსებობის შემთხვევაში) და მოიწვიოს ისინი სამუშაო შეხვედრაზე.
- ❑ ამისთვის მან უნდა გამოიყენოს კომუნიკაციის ყველა შესაძლო საშუალება: საკუთარი ვებგვერდი, ელ-ფოსტა, პრესა, მედია, სოციალური ქსელები, პირადი შეხვედრები და ა.შ.
- ❑ დაინტერესებულ მხარეებს უნდა მიეცეთ საკმარისი დრო ინფორმაციის მიღებიდან კონკრეტული დისკუსიის ან შეხვედრის გამართვამდე
- ❑ საუკეთესო შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულებას საკუთარ ვებგვერდზე უნდა ჰქონდეს სპეციალური განყოფილება მიმდინარე კანონპროექტების შესახებ, სადაც კომენტარების დატოვება იქნება შესაძლებელი, ასევე, გამოქვეყნდება სამუშაო დოკუმენტები და გამოცხადდება შეხვედრის დროები.
- ❑ დაინტერესებულ მხარეებს ხელი უნდა მიუწვდებოდეთ საკითხთან დაკავშირებით არსებულ კვლევებზე, ანალიზზე და ოფიციალურ დოკუმენტაციაზე.
- ❑ საუკეთესო შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულებას საკუთარ ვებგვერდზე უნდა ჰქონდეს სპეციალური განყოფილება მიმდინარე კანონპროექტების შესახებ, სადაც კომენტარების დატოვება იქნება შესაძლებელი, ასევე, გამოქვეყნდება სამუშაო დოკუმენტები და გამოცხადდება შეხვედრის დროები.



- ❑ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობა
 - ❑ უნდა შეიქმნას წარმომადგენლობითი სამუშაო ჯგუფი, რომელიც მიიღებს გადაწყვეტილებებს შენიშვნების გათვალისწინების შესახებ.
 - ❑ საჯარო განხილვებსა და შეხვედრებში მონაწილეობას უნდა ღებულობდნენ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიმღები პირები საჯარო სექტორიდან, რათა შედგეს ორმხრივი დიალოგი.
- ❑ მიღებული კომენტარების აღრიცხვა და განხილვა
 - ❑ უნდა ხდებოდეს კერძო სექტორიდან მიღებული კომენტარების აღრიცხვა.
 - ❑ სამუშაო ჯგუფის მიერ კერძო სექტორიდან მიღებული კომენტარების განხილვა უნდა ხდებოდეს ნათელი კრიტერიუმების მიხედვით.
 - ❑ კერძო სექტორიდან მიღებული კომენტარების გაუთვალისწინებლობის შემთხვევაში უნდა ხდებოდეს არგუმენტირებული, წერილობითი დასაბუთება.

IDFI

ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

გმადლობთ ყურადღებისთვის!



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

GEORGIA



Governing for
Growth
in Georgia