ᲠᲔᲒᲣᲚᲘᲠᲔᲑᲘᲡ ᲖᲔᲒᲐᲕᲚᲔᲜᲘᲡ ᲨᲔᲤᲐᲡᲔᲑᲘᲡ (RIA) ᲘᲜᲡᲢᲘᲢᲣᲪᲘᲝᲜᲐᲚᲘᲖᲐᲪᲘᲐ ᲡᲐᲥᲐᲠᲗᲕᲔᲚᲝᲡ ᲙᲐᲜᲝᲜᲛᲓᲔᲑᲚᲝᲑᲐᲨᲘ

საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო
TRANSPARENCY INTERNATIONAL GEORGIA

საქართველოს პარლამენტში ინიცირებულია ნორმატიული აქტების შესახებ კანონში ცვლილებების პროექტი, რომელიც რეგულირების ზეგავლენის შეფასების დანერგვას ითვალისწინებს. მოქმედი კანონმდებლობით რეგულირების ზეგავლენის შესახებ ანგარიშის წარდგენა არ არის სავალდებულო.

ᲙᲐᲜᲝᲜᲘ, ᲘᲜᲘᲪᲘᲐᲢᲝᲠᲘ

კანონი: „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“

ინიციატორი: მთავრობა

ავტორები: იუსტიციის სამინისტრო, მთავრობის ადმინისტრაცია

ᲙᲐᲜᲝᲜᲞᲠᲝᲔᲥᲢᲘᲡ ᲐᲠᲡᲘ

კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში მთავრობას ექნება საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენისას რეგულირების ზეგავლენის შეფასების (RIA)[1] შესახებ ანგარიშის წარმოდგენის ვალდებულება.

ᲠᲐ ᲐᲠᲘᲡ ᲠᲔᲒᲣᲚᲘᲠᲔᲑᲘᲡ ᲖᲔᲒᲐᲕᲚᲔᲜᲘᲡ ᲨᲔᲤᲐᲡᲔᲑᲐ (RIA)?

რეგულირების ზეგავლენის შეფასება (RIA) არის საშუალება, რომელიც ამოწმებს და აფასებს კანონის შესაძლო სარგებელს, დანახარჯებსა და შედეგებს.[2]

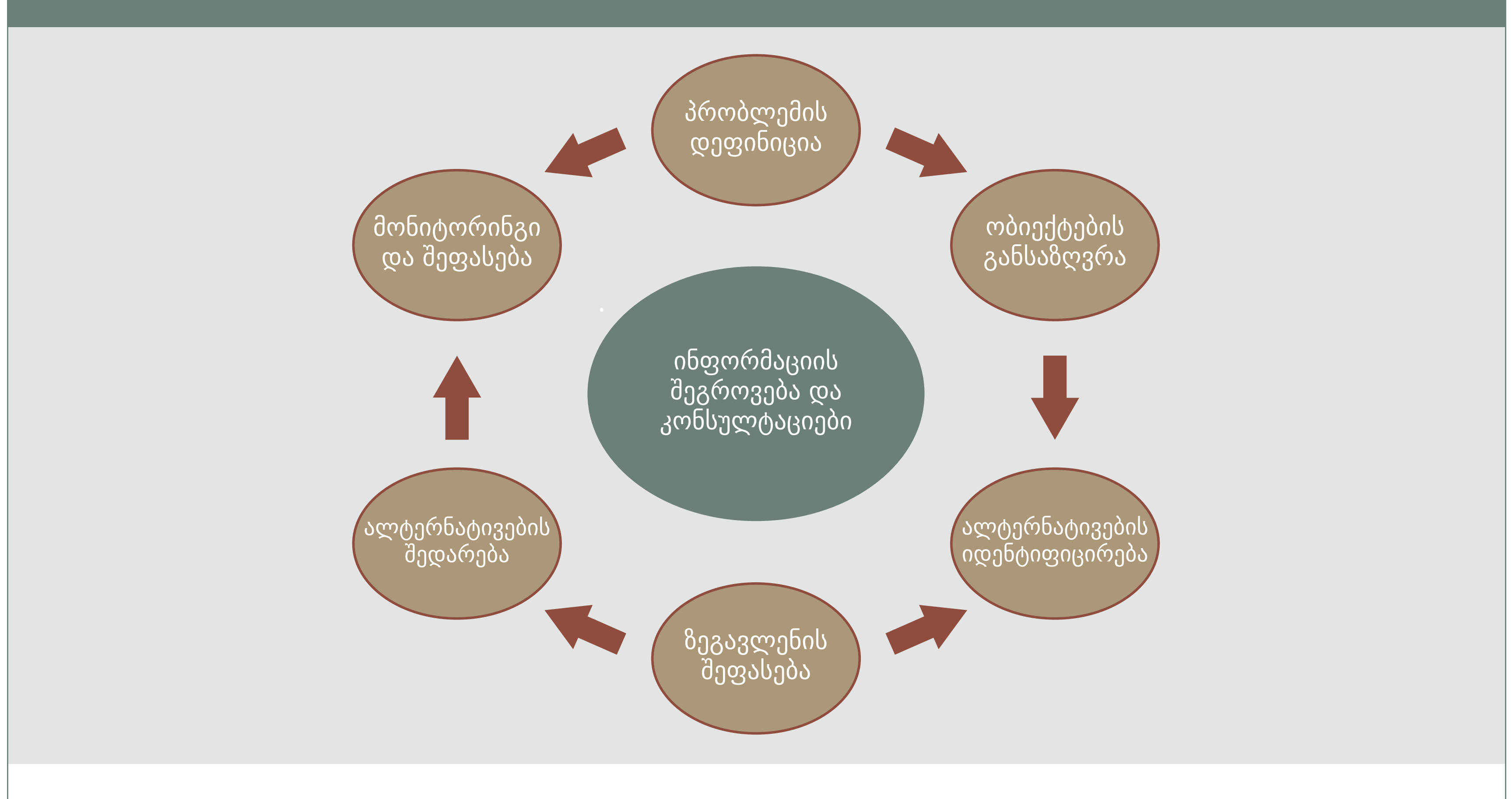
ფაქტობრივად იგი წარმოადგენს პროცესს, რომლის განმავლობაშიც ხდება იდენტიფიცირება და შეფასება იმ მოსალოდნელი შედეგების და ზეგავლენის, რომელიც რეგულირებას თან ახლავს.[3]

RIA-ს სათანადოდ განხორციელებისას მნიშვნელოვანია დაინტერესებულ პირებთან კონსულტაციის პროცესი[4] მის ნებისმიერ ეტაპზე და ასევე გამჭვირვალობა და საჯაროობა, რაც ლეგიტიმურს ხდის მომზადებულ შეფასების ანგარიშს.

RIA-ს პროცესი შემდეგ კითხვებზე სცემს პასუხს:

- რა არის პრობლემის არსი?
- რა არის პოლიტიკის მიზანი?
- საჭიროა თუ არა ჩარევა?
- რა არის პრობლემის მოგვარების დანახარჯი და სარგებელი?
- ალტერნატივებს შორის, რა არის გადაწყვეტის საუკეთესო გზა?

RIA-ს ელემენტები და პროცესი



ᲕᲘᲡ ᲔᲥᲜᲔᲑᲐ ᲓᲐ ᲠᲐ ᲨᲔᲛᲗᲮᲕᲔᲕᲔᲑᲨᲘ RIA - Ს ᲬᲐᲠᲓᲒᲔᲜᲘᲡ ᲕᲐᲚᲓᲔᲑᲣᲚᲔᲑᲐ?

კანონპროექტზე RIA-ს შესახებ ანგარიშის წარდგენის **ვალდებულება ექნება მთავრობას**, შემდეგ შემთხვევებში:[5]

- მთავრობის დადგენილებით პერიოდულად განსაზღვრული კანონპროექტის მომზადებისას,[6] თუ ინიციატორი არის მთავრობა;
- ცალკეულ შემთხვევებში, მთავრობის გადაწყვეტილებით, აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულების მიერ კანონპროექტის მომზადებისას;

პროექტის ავტორი ან ინიციატორი (მთავრობის გარდა) საკუთარი სურვილით ახორციელებს რეგულირების ზეგავლენის შეფასებას.

ᲒᲐᲛᲝᲜᲐᲙᲚᲘᲡᲔᲑᲘ - ᲠᲝᲓᲘᲡ ᲐᲠ ᲘᲥᲜᲔᲑᲐ ᲡᲐᲕᲐᲚᲓᲔᲑᲣᲚᲝ RIA-Ს ᲒᲐᲜᲮᲝᲠᲪᲘᲔᲚᲔᲑᲐ ?

RIA-ს მომზადების ვალდებულება არ გავრცელდება, თუ შესაბამისი კანონპროექტი:

- ეხება სახელმწიფო უსაფრთხოების, საბიუჯეტო (მათ შორის, წლიური საბიუჯეტო კანონი), აგრეთვე თავდაცვის, პენიტენციური, არასაპატიმრო სასჯელთა აღსრულებისა და პრობაციის საკითხებს;
- ეხება კანონით გათვალისწინებული თარიღის (ვადის) ან ტერმინოლოგიური ხასიათის ან სხვა სახის ტექნიკური ხასიათის ცვლილებას, ასევე კანონში დაშვებული ხარვეზის გამოსწორებას, თუ იგი არ ცვლის კანონის ზოგად პრინციპსა და ძირითად დებულებებს;
- შესაბამისობაში მოდის უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე საქართველოს საკანონმდებლო აქტთან, საქართველოს კონსტიტუციურ შეთანხმებასთან, საერთაშორისო ხელშეკრულებასა და შეთანხმებასთან ან/და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებასთან;
- საკანონმდებლო პაკეტის ნაწილია თანმდევი კანონპროექტის სახით და არ შეიცავს პაკეტში შემავალი მთავარი კანონპროექტით გაუთვალისწინებელ საკითხებს.

ᲠᲐ ᲡᲐᲙᲘᲗᲮᲔᲑᲡ ᲣᲜᲓᲐ ᲨᲔᲘᲪᲐᲕᲓᲔᲡ RIA-Ს ᲐᲜᲒᲐᲠᲘᲨᲘ?

იმ შემთხვევაში, როდესაც რეგულირების ზეგავლენის შეფასების განხორციელება სავალდებულოა, აგრეთვე იმ შემთხვევებში, როდესაც პროექტის ავტორი ან ინიციატორი საკუთარი სურვილით ახორციელებს რეგულირების ზეგავლენის შეფასებას, კანონპროექტს განმარტებითი ბარათის კონკრეტული ნაწილების[7] ნაცვლად უნდა დაერთოს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიში.

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანგარიში

1 არსებული **პრობლემის არსი და ანალიზი**, გამომწვევი მიზეზები

2 **მიზანი**, რომლის მიღწევაც დაგეგმილია რეგულაციებით

3 **მიზნის მიღწევის ალტერნატიული ვარიანტების შემუშავება**

4 **არგუმენტები**, რომლებიც ადასტურებს მიზნის მიღწევის შერჩეული გზის უპირატესობას

5 კანონპროექტის
1. მოსალოდნელი შედეგები (ეკონომიკური, ფისკალური, სოციალური, ეკოლოგიური, უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ან/და სხვა.)
2. რისკები, საკითხის არანორმატიული გზით რეგულირების ანდ/და უცვლელად დატოვების შემთხვევაში

6 **სხვა მნიშვნელოვანი ფაქტორები და გარემოებები**, რომლებმაც განაპირობა კანონპროექტის მომზადება და რომლებზეც გავლენას იქონიებს კანონპროექტი.

7 **კანონპროექტის მომზადების დეტალური აღწერა** (ძირითადი მოსაზრებების მოკლე ანალიზი და შ ედეგების შეჯამება)

8 კანონის **აღსრულების გზები**, აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ორგანოების/დაწესებულებების როლი და ფუნქციები

9 კანონის აღსრულების **მონიტორინგისა და შეფასების გზები**

ᲨᲔᲤᲐᲡᲔᲑᲐ/ᲠᲔᲙᲝᲛᲔᲜᲓᲐᲪᲘᲐ

რეგულირების ზეგავლენის საკითხი წლების განმავლობაში შესასრულებელ ვალდებულებად იყო გათვალისწინებული საქართველოს საერთაშორისო და ნაციონალურ პოლიტიკის დოკუმენტებში.

ასოცირების შეთანხმებაში საუბარია მხარეთა მზადყოფნაზე, ითანამშრომლონ რეგულირების პოლიტიკისა და რეგულირების გავლენის შეფასებაზე ინფორმაციის გაცვლითა და საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების საშუალებით.[8]

ასევე, აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) პროექტ G4G-ს (მმართველობა განვითარებისთვის) შემუშავდა „რეკომენდაციები საქართველოში რეგულირების ზეგავლის შეფასების (RIA) ინსტიტუციონალიზაციის შესახებ“ რომელიც რეკომენდაციის სახით ითვალისწნებს RIA-ს შესახებ ანაგრიშის მომზადებას როგორც მთავრობის ისე საპარლამენტო სუბიექტების შემთხვევაშიც.[9]

გარდა ამისა, „ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისს“ თავის ანგარიშში,, გამოთქმული აქვს რეკომენდაცია, რომ შემუშავდეს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ერთიანი საკანონმდებლო ჩარჩო.[10]

პერიოდულად, RIA-ს დანერგვის შესახებ აღნიშნული იყო:

- ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტებში (BDD).[11]
- სამთავრობო პროგრამებში.[12]
- ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმაში.[13]

RIA-ს განხორციელების ვალდებულება განსაზღვრულია ევროპის პარლამენტში, ასევე შემდეგ ქვეყნებში: ესტონეთი, ფინეთი, იტალია, დიდ ბრიტანეთი, ჩეხეთი, საფრანგეთი, გერმანია, საბერძნეთი, პოლონეთი, შვედეთი და ა.შ.

არსებობს სხვადასხვა მიდგომა ზეგავლენის ანგარიშის განხორციელებასთან დაკავშირებით. მაგალითად, ყველა სახის რეგულაციაზე მზადდება ანგარიში შემდეგ ქვეყნებში: ჩეხეთი, გერმანია, საბერძნეთი, უნგრეთი, ლატვია, პოლონეთი, შვედეთი, ესპანეთი.

RIA-ს ინსტიტუციონალიზაცია პოზიტიურად უნდა შეფასდეს, თუმცა ინიციატივა წარმოდგენილი სახით ვერ პასუხობს საკანონმდებლო პროცესის გამოწვევებს, ვრცელი გამონაკლისი შემთხვევები იძლევა RIA-ს გარეშე მნიშვნელოვანი კანონების მიღების შესაძლებლობას .

პროექტის მიხედვით, RIA შეიძლება იყოს ფორმალურად სავალდებულო მოთხოვნა, თუმცა კანონპროექტი იძლევა შესაძლებლობას მნიშვნელოვანი ინიციატივები რეგულაციის ზეგავლენის შეფასების გარეშე იყოს მიღებული.

იმისათვის, რომ რეალურად მოხდეს RIA-ს იმპლემენტაცია მნიშვნელოვანია, რომ:

- RIA-ს განხორცილების ვალდებულება გავრცელდეს როგორც **მთავრობის**, ისე **საპარლამენტო სუბიექტების** ინიციატივებზე იმ შემთხვევაში, თუ ინიციატივა ეხება *ბიზნეს სექტორს, ეკონომიკას*. ეტაპობრივად, RIA-ს განხორციელების ვალდებულება უნდა გავრცელდეს ყველა იმ კანონპროექტზე, რომელმაც შესაძლოა ზეგავლენა მოახდინოს შემდეგ სფეროებზე: *ბიუჯეტი, კონკურენცია, ბაზრის ღიაობა, საჯარო სექტორი, საერთაშორისო ვალდებულების შესრულების ზეგავლენა.*
- RIA-ს ანგარიში ასევე უნდა მოიცავდეს გაეროს 2030 წლის მდგრადი განვითარების მიზნებთან შესაბამისობის კომპონენტს. საქართველომ გაეროს მდგრადი განვითარების 17 მიზანი და 98 ამოცანა ეროვნულ პრიორიტეტად განსაზღვრა. ასევე, საქართველოს პარლამენტის 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს ვალდებულების სახით პარლამენტის მიერ გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნების (SDGs) შესრულების ხელშეწყობასა და მონიტორინგს. ამ მხრივ, ანგარიშის ერთ-ერთ კომპონენტად SDG-ებთან შესაბამისობის განსაზღვრა პოზიტიური ნაბიჯი იქნება პარლამენტის მხრიდან.
- მიზანშეწონილია შეიქმნას სპეციალიზებული სტრუქტურა, რომელიც გააკონტროლებს შემუშავებული RIA-ს ხარისხს.[14]
- უნდა დავიწროვდეს გამონაკლისი შემთხვევების წრე, როდესაც კანონის მიღება RIA-ს გარეშეა შესაძლებელი და ეტაპობრივად, RIA-ს სავალდებულოობა უნდა შეეხოს კანონქვემდებარე აქტებსაც.

---

[1] რეგულირების ზეგვალენის შეფასება (RIA) ეს არის შეფასება იმის შესახებ, თუ რა ზეგვალენას იქონიებს მისაღები/მიღებული საკანონმდებლო რეგულაცია სხვადასხვა სფეროზე.

[2] განმარტებითი ბარათი https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/214950?

[3] Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA), Version 1.0 October 2008, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), https://goo.gl/Z6M5uo

[4] ვრცლად იხ. Background Document on Public Consultation, OECD, https://goo.gl/fHX42g

[5] საქართველოს კონსტიტუციის 45-ე მუხლის შესაბამისად, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვთ: მთავრობას, პარლამენტის წევრს, საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის კომიტეტს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს, არანაკლებ 25000 ამომრჩეველს.

[6] იგულისხმება ისეთი კანონპროექტეი, რომელიც გათვალისწინებულია მთავრობის კანონშემოქმედებით გეგმაში. მთავრობის კანონშემოქმედებითი საქმიანობა ძირითადად ხორციელდება კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმების მიხედვით, რომელიც წარედგინება პარლამენტს. იხ. მთავრობის #77 დადგენილება „საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ”, მუხლი 23, https://goo.gl/tD5P9R.

[7] კანონპროექტის მიღების მიზეზი: პრობლემა, რომლის გადაჭრასაც მიზნად ისახავს კანონპროექტი; არსებული პრობლემის გადასაჭრელად კანონის მიღების აუცილებლობა; კანონპროექტის მოსალოდნელი შედეგები.

[8] იხ. ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის, მუხლი 225, https://goo.gl/Kagj9d.

[9] Recommendations on RIA National Framework of Georgia,Roman Ladus, December 2015, https://goo.gl/4sZ6cA

[10] Assessment of the Legislative Process in Georgia, Report of the OSCE ODIHR, January 2015, https://goo.gl/gVdr4y, კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი, https://goo.gl/2MWWX5

[11] 2019-2022 წლებისათვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებების დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ “ფართოდ დაინერგება რეგულირების გავლენის შეფასების (RIA) ინსტრუმენტი, რაც მოგვცემს საშუალებას, თითოეული გადაწყვეტილების გავლენა ეკონომიკაზე იყოს წინასწარ გაანალიზებული შესაძლო ნეგატიური გავლენებისაგან თავის არიდების მიზნით.”, იხ. https://goo.gl/XpjU7B;

[12] 2018-2020 წლების სამთავრობო პროგრამა https://goo.gl/NBCcuY, აღნიშნული იყო, რომ „ბიზნესისათვის დამატებითი ტვირთის მოხსნის მიზნით ვითარდება რეგულირების გავლენის შეფასების (RIA) სისტემა, რომლის მიზანია როგორც ახალი საკანონმდებლო ინიციატივების, ისე არსებული საკანონმდებლო აქტების გავლენის შეფასება ბიზნესგარემოსა და ეკონომიკაზე”. ასევე, იხ. 2015 წლის სამთავრობო პროგრამა, იხ. https://goo.gl/J3cGoy; ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2019-2022 წლებისათვის” https://goo.gl/DAvK4c ; „ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2018-2021 წლებისათვის” https://goo.gl/jhuhhw; ვრცლად იხ.: BDD დოკუმენტები https://mof.ge/BDD.

[13] ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმა, https://goo.gl/2fjTGK

[14] ვრცლად იხ. Oversight mechanism for regulatory impact assessment: comparative study of five CEE countries, Katarína Staroňová, Comenius University, Institute of Public Policy https://goo.gl/FiMZXx, ასევე, Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation? C. H. Kirkpatrick, David Parker, 2007, გვ. 22

Norwegian Ministry of Foreign Affairs

პუბლიკაცია მომზადდა ნორვეგიის სამეფოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ფინანსური მხარდაჭერით