



SIGMA
Creating Change Together



OECD

A joint initiative of the OECD and the EU,
principally financed by the EU

საჯარო მმართველობის პრინციპები

პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

საბაზისო კვლევის ანგარიში

საქართველო
მაისი, 2018წ

საჯარო მმართველობის პრინციპები

პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

საბაზისო კვლევის ანგარიში

საქართველო
მაისი, 2018წ

ანგარიში ითარგმნა ქართულად, მაგრამ კორექტირება არ გაკეთებულა

ნებადართულია გამოყენება SIGMA-ს ხელმძღვანელის კარენ ჰილის მიერ.

წინამდებარე დოკუმენტი მომზადდა ევროკავშირის ფინანსური დახმარებით. იგი არ ასახავს ევროკავშირის, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD), მისი წევრი სახელმწიფოების ან OECD-ის მმართველობისა და მენეჯმენტის ხელშეწყობის პროგრამაში (SIGMA) მონაწილე პარტნიორების ოფიციალურ მოსაზრებებს. გამოთქმული აზერბი და გამოყენებული არგუმენტები ეკუთვნის დოკუმენტის ავტორებს.

წინამდებარე დოკუმენტი, ასევე მასში შეტანილი ნებისმიერი რუკა და მონაცემები არ ზღუდავს ნებისმიერი ტერიტორიის სტატუსს ან სუვერენიტეტს, საერთაშორისო საზღვრების განსაზღვრას და ტერიტორიის, ქალაქისა თუ ადგილის დასახელებას.

© OECD 2018 წინამდებარე მასალის ციფრული თუ ნაბეჭდი სახით გამოყენების პირობები შეგიძლიათ იხილოთ OECD-ის ვებგვერდზე <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

სარჩევი

აბრევიატურების და შემოკლებების ჩამონათვალი.....	2
შესავალი.....	3
მიმოხილვა.....	4
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია.....	5
1. არსებული მდგომარეობა და ძირითადი ცვლილებები: 2016-2017 წლები.....	5
2. ანალიზი	9
პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია.....	9
პოლიტიკის შემუშავება.....	37

აბრევიატურების და შემოკლებების ჩამონათვალი

AoG	მთავრობის ადმინისტრაცია
BDD	ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი
CoG	ცენტრალური მთავრობა
EEAI	ევროპული და ევროატლანტიკური ინტეგრაცია
EI	ევროპასთან ინტეგრაცია
ENP	ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა
EU	ევროკავშირი
DCFTA	შეთანხმება ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ
GAWP	მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმა
GCEI	ევროკავშირში ინტეგრაციის კომისია
LEPL	საჯარო სამართლის იურიდიული პირი
MoESD	ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო
MoF	ფინანსთა სამინისტრო
MoFA	საგარეო საქმეთა სამინისტრო
MoJ	იუსტიციის სამინისტრო
NAPIAA	ასოციაციის შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმა
PAR	საჯარო მმართველობის რეფორმა
RIA	რეგულირების გავლენის შეფასება
RoP	მთავრობის რეგლამენტი

შესავალი

2014 წელს ევროკავშირის გაფართოების პროცესში საჯარო მმართველობის რეფორმისადმი (PAR) ევროპის კომისიის გაძლიერებული ხელშეწყობის მიზნით ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მმართველობისა და მენეჯმენტის ხელშეწყობის პროგრამამ (SIGMA) შეიმუშავა „საჯარო მმართველობის პრინციპები“, ხოლო 2015 წელს საჯარო მმართველობის რეფორმის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის კონტექსტში გადასაყვანად განავითარა ეს პრინციპები. „საჯარო მმართველობის პრინციპები“ ექვს ძირითად საკითხს მოიცავს: საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგიული ჩარჩო; პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია; საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა; ანგარიშვალდებულება; სახელმწიფო სერვისების მიწოდება; და საჯარო ფინანსების მართვა, მათ შორის სახელმწიფო შესყიდვები და გარე აუდიტი. პრინციპები განსაზღვრავს პრაქტიკაში არსებულ კარგ დემოკრატიულ მმართველობას და ადგენს იმ ძირითად მოთხოვნებს, რომლებიც ქვეყნებმა ევროინტეგრაციის პროცესში უნდა შეასრულონ. მონიტორინგის ჩარჩო შესაძლებლობას იძლევა განისაზღვროს ქვეყნის შედარებითი ანალიზის კრიტერიუმები და რეგულარულად განხორციელდეს აღნიშნული პრინციპების გამოყენების პროგრესის ანალიზი.

2017 წელს აღნიშნული პრინციპები¹ განახლდა და შემუშავდა ახალი მეთოდოლოგიური საფუძვლები, რათა კონცეპტუალური ჩარჩოს არსის შეუცვლელად პრინციპები უფრო მკაფიო/ნათელი გამხდარიყო.

2015 წელს SIGMA-მ ამ პრინციპების შესაბამისად განახორციელა საბაზისო კვლევის კომპლექსური შეფასებები, ევროკავშირის წევრობის კანდიდატ და პოტენციურ კანდიდატ შვიდ ქვეყანაში და მას შემდეგ განაგრძობს შესრულების მონიტორინგს. 2017 წელს SIGMA-მ გამოაქვეყნა ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი/პოტენციური კანდიდატი ქვეყნების მონიტორინგის ანგარიშები 2015 წლის მაისიდან 2017 წლის ივნისამდე. SIGMA-მ საბაზისო კვლევის მსგავსი შეფასება 2016 წელს მოლდოვაშიც განახორციელა.

საბაზისო კვლევის პირველი შეფასება საქართველოში მხოლოდ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის სფეროს მოიცავს. როგორც საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციასთან და ევროკომისიასთან შეთანხმდა, წინამდებარე შეფასება ეყრდნობა ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი და პოტენციური კანდიდატი ქვეყნებისთვის შემუშავებულ მეთოდოლოგიას და ინდიკატორებს (რომლებიც აღწერილია საჯარო მმართველობის პრინციპების მეთოდოლოგიურ საფუძვლებში²). შესაბამისად, გამოყენებული მეთოდოლოგიური მოთხოვნები და სტანდარტები, როგორც ასეთი, უფრო მკაცრია, ვიდრე ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის (ENP) პარტნიორი ქვეყნებისთვის. შეფასება 2017 წლის დეკემბრის ბოლომდე პერიოდს მოიცავს, ხოლო კვლევაში გამოყენებული კანონმდებლობის, მონაცემებისა და ანგარიშების ნიმუშები აღებულია 2016 და 2015 წლებიდან - შეფასების წლის წინა ბოლო ორი სრული კალენდარული წლიდან.

¹ OECD (2017), SIGMA, *საჯარო მმართველობის პრინციპები*, OECD, პარიზი, http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.

² OECD (2017), SIGMA, *საჯარო მმართველობის პრინციპების მეთოდოლოგიური ჩარჩო*, OECD, პარიზი, <http://sigmaxweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-November-2017.pdf>. აღნიშნული მეთოდოლოგია არის იმ ინდიკატორების დამატებით შემუშავებული დეტალური განმარტება, რომლებიც გამოიყენება არსებული მდგომარეობის შესაფასებლად საჯარო მმართველობის პრინციპებთან მიმართებით.

საქართველო მიმოხილვა

უნდა აღინიშნოს, რომ ინდიკატორების მნიშვნელობები (თითოეული ქვეინდიკატორისთვის მინიჭებულ ქულებზე დაყრდნობით) საორიენტაციო ხასიათისაა და არ უნდა იყოს გამოყენებული ან ინტერპრეტირებული თითოეული პრინციპის შესაბამისი სრული თვისობრივი ანალიზის კონტექსტის გარეშე. ამასთან, რადგან გამოყენებულია ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებული შედარებით რთული და მკაცრი მეთოდოლოგია, ზოგიერთი ინდიკატორი სრულად არ შეესაბამება საქართველოს კონტექსტს. ასეთ შემთხვევაში მოცემულია უფრო დაბალი მნიშვნელობები.

წინამდებარე ანგარიშში ასევე შედის მოკლევადიანი და საშუალოვადიანი რეკომენდაციები, რათა დაეხმაროს მთავრობის ადმინისტრაციას კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმაში პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის სფეროში ზოგიერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევების გადასაწყვეტად.

წინამდებარე ანგარიშში წარმოდგენილი ანალიტიკური მიგნებები და რეკომენდაციები შემუშავებულია ევროკავშირისა და საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციას შორის პოლიტიკის დიალოგისა და დისკუსიის პროცესში რეფორმის პრიორიტეტული სფეროებისა და პოტენციური მხარდაჭერის შესახებ ინფორმაციის მისაწოდებლად.

მიმოხილვა

ბოლო ათი წლის მანძილზე საქართველომ დემოკრატიული მმართველობის მიზნით ძირითადი ინსტიტუტების შექმნის საკითხში წინსვლა განიცადა. 2014 წელს საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ხელი მოეწერა ასოცირების შეთანხმებას, მათ შორის შეთანხმებას ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ, რომელიც 2016 წლის 1 ივლისს ამოქმედდა. ამ შეთანხმების ფარგლებში საჯარო მმართველობის რეფორმა (PAR) საქართველოს ხელისუფლების პრიორიტეტულ სფეროს წარმოადგენს, რაც საჯარო სამსახურში პოლიტიკის შემუშავების ხარისხისა და პროფესიონალიზმის გაუმჯობესებას, საჯარო სერვისების ხელმისაწვდომობის და საჯარო უწყებების ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის ზრდას მოიცავს.

2015 წელს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა „საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი“, რომელიც შეესაბამება საჯარო მმართველობის პრინციპებს და განსაზღვრავს რეფორმის ძირითად პრიორიტეტებს 2020 წლამდე. მთავრობამ ასევე დაამტკიცა „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017“, რომელიც ეყრდნობა SIGMA-ს 2014 წლის მთავრობის ადმინისტრაციის ანალიზის მიგნებებსა და რეკომენდაციებს. აღნიშნული დოკუმენტები ქმნიან სტრატეგიულ საფუძვლებს საჯარო მმართველობის ძირითადი რეფორმების დაგეგმვისა და განხორციელების თვალსაზრისით.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობა საჯარო მმართველობის რეფორმას პრიორიტეტულად აღიარებს, რეფორმების განხორციელება პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის სფეროში ნელა მიმდინარეობს. გასული წლების მანძილზე არ მოხდა ყველა დაგეგმილი რეფორმის მიზნობრივად განხორციელება. შესაბამისად, გაჩნდა გამოწვევები და ხარვეზები საჯარო მმართველობის სფეროში, განსაკუთრებით კი პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ეფექტური სისტემის შექმნისა და ფუნქციონირების თვალსაზრისით.

წინამდებარე შეფასების მიგნებების მიზანია დაეხმაროს მთავრობას პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ძირითად სფეროებში შემდგომი რეფორმების დაგეგმვისა და განხორციელების საკითხში. საჭირო იქნება მტკიცე პოლიტიკური მხარდაჭერა და კოორდინაცია, ასევე დამატებითი ძალისხმევა და რესურსები სასურველი შედეგების მისაღწევად და შესანარჩუნებლად.

პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

1. არსებული მდგომარეობა და ძირითადი ცვლილებები: 2016-2017 წლები

1.1. არსებული მდგომარეობა

SIGMA-ს მხარდაჭერით მთავრობის ადმინისტრაციის კომპლექსური ანალიზის მომზადების შემდეგ, საქართველომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის სფეროში ძირითადი რეფორმების განხორციელება 2014 წელს დაიწყო. მას შემდეგ არაერთი სტრატეგიული და პოლიტიკური დოკუმენტი იყო შემუშავებული და მიღებული სისტემის ძირითადი ხარვეზების გამოსწორებისა და პოლიტიკის დაგეგმვისა და შემუშავების ერთიანი ჩარჩოს ჩამოყალიბების მიზნით. მართალია, ზოგიერთ სფეროში აღინიშნა გაუმჯობესება, მაგრამ ჯერ ისევ რჩება ხარვეზები და სისუსტეები როგორც მარეგულირებელი ბაზის, ასევე პოლიტიკის დაგეგმვისა და პოლიტიკის შემუშავების წესთან მიმართებაში.

ძირითადად, დაინერგა და განხორციელდა ცენტრალური მთავრობის კრიტიკული ფუნქციების³ უმრავლესობის შესრულებისთვის და ევროინტეგრაციის პროცესის კოორდინაციისთვის საჭირო ძირითადი ნორმატიულ-სამართლებრივი ბაზა. მთავრობის ადმინისტრაციას აქვს მკაფიო მანდატი ცენტრალური მთავრობის რამდენიმე კრიტიკული ფუნქციის შესასრულებლად. მიუხედავად ამისა, სამინისტროებისთვის ხელმისაწვდომი მეთოდოლოგიური რჩევები და მხარდაჭერა ლიმიტირებულია. შესაბამისად, ყოველთვის არ ხდება პოლიტიკის შემუშავების სხვადასხვა სტანდარტისა და მოთხოვნის თანმიმდევრული და ერთგვაროვანი განხორციელება.

საქართველოს მთავრობის რეგლამენტი⁴ ადგენს სხვადასხვა კანონპროექტის მომზადებისა და დამტკიცების მკაფიოდ განსაზღვრულ წესებსა და პროცედურებს. გადაწყვეტილებების მიღების საერთო პროცესი კარგად არის ორგანიზებული და მართული ელექტრონული სისტემის გამოყენებით. მიუხედავად ამისა, სამინისტროების დეტალური შეხედულებები, არსებითი შენიშვნები და ფორმალური მოსაზრებები პოლიტიკის დოკუმენტის პროექტებთან დაკავშირებით სრულად არ აისახება და არ არის ხელმისაწვდომი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით.

საქართველოში საშუალოვადიანი პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემა ჯერჯერობით დანერგვის საწყის ეტაპზეა და არსებობს შესაბამისი წესებისა და პროცედურების განხორციელების ხარვეზები. მთავრობის ცენტრალური დაგეგმვის დოკუმენტებისა და სხვა დარგობრივი სტრატეგიების ხარისხი გაუმჯობესებას მოითხოვს, რადგან აკლია ძირითადი კომპონენტები (მაგალითად ეფექტიანობის ინდიკატორები შედეგების დონეზე და ხარჯთაღრიცხვა) და აღნიშნული დოკუმენტები სრულად არ შეესაბამება ერთმანეთს.

ევროინტეგრაციის მექანიზმები დანერგილია და ფუნქციონირებს პოლიტიკურ დონეზე, მაგრამ შესაბამისი კოორდინაციის ორგანო რეგულარულად არ იკრიბება. მიღებულია გადაწყვეტილება ევროინტეგრაციის საკითხებში ახალი ორგანოს შექმნის თაობაზე

³ ცენტრალური მთავრობის კრიტიკული ფუნქციები, როგორც ეს განსაზღვრულია OECD-ის (2017), SIGMA-ს, 'საჯარო მმართველობის პრინციპებში', OECD, პარიზი, http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.

⁴ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 მარტის დადგენილება №54 საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

მინისტრების მოადგილეების მონაწილეობით, მაგრამ ეს ორგანო ჯერ სრულად არ ფუნქციონირებს⁵. არსებობს ევროინტეგრაციის ყოველწლიური ეროვნული გეგმა, რომლის განახლება და გამოქვეყნება მონიტორინგის ანგარიშებთან ერთად რეგულარულად ხორციელდება მთავრობის მიერ⁶. მიუხედავად ამისა, არ არსებობს ევროკავშირში ინტეგრაციის საშუალოვადიანი გეგმა, ხოლო არსებული გეგმა არ იძლევა მკაფიო ინფორმაციას ევროკავშირის კანონმდებლობის ეროვნულ კანონმდებლობაში ტრანსპოზირების მიზნით მთავრობის მიერ დაგეგმილ კონკრეტულ საკანონმდებლო ღონისძიებებთან დაკავშირებით. ევროინტეგრაციის წლიური გეგმების ცენტრალური დაგეგმვის სხვა დოკუმენტებთან თანხვედრა სუსტია. კანონმდებლობის გადმოტანის პროცესში შენიშვნების ფურცელის გამოყენება არ არის სავალდებულო.

მთავრობასა და პარლამენტს შორის ურთიერთობა კანონმდებლობით მკაფიოდ არის განსაზღვრული და კანონშემოქმედებით პროცესში თანამშრომლობის კარგი პრაქტიკა არსებობს. მთავრობა ამზადებს კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმებს, თუმცა განხორციელების პროცესში სრულად არ მიყვება ამ გეგმებს. მთლიანობაში, პარლამენტი უზრუნველყოფს მთავრობის მუშაობის კონტროლს მიღებული კანონმდებლობისა და პოლიტიკის განხორციელების რეგულარული მიმოხილვის მეშვეობით.

საზოგადოების მხრიდან მთავრობის მუშაობის კონტროლი და პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მონაწილეობა შეზღუდულია. ინფორმაცია პოლიტიკის ახალი ინიციატივებისა და კანონპროექტების შესახებ არ არის საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი ცენტრალური ელექტრონული მონაცემთა ბაზის მეშვეობით. არ არსებობს პოლიტიკის დოკუმენტის ახალ პროექტებთან და კანონპროექტებთან დაკავშირებით საჯარო კონსულტაციის ფორმალური მოთხოვნა და პოლიტიკის საჯარო განხილვების პროცესი დანერგილი არ არის. მართალია, პოლიტიკის დოკუმენტის შერჩეულ პროექტებთან დაკავშირებით ჩატარდა მიზნობრივი კონსულტაციები დაინტერესებულ მხარეებთან სხვადასხვა სამუშაო ჯგუფებისა და უწყებათშორისი საკონსულტაციო მექანიზმის გამოყენებით, მაგრამ ახალ საკანონმდებლო ინიციატივებთან დაკავშირებით არ არსებობს საზოგადოებრივი კონსულტაციის სისტემური პრაქტიკა.

მთავრობის ადმინისტრაციასა და პარლამენტში რეგულირების გავლენის შეფასების (RIA) დანერგვის სხვადასხვა მცდელობისა და საპილოტე პროგრამის მიუხედავად, არ არის დანერგილი მტკიცებულებებზე დამყარებული პოლიტიკის შემუშავების პროცესი, ხოლო კვლევები, რომლებსაც ეყრდნობა ახალი პოლიტიკა და კანონები, სუსტია. სამინისტროებს შორის კონსულტაცია რეგულირდება მთავრობის რეგლამენტით და ხორციელდება ელექტრონული მმართველობის სისტემაზე დაყრდნობით.

მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონების მნიშვნელოვან ნაწილში ცვლილებების შეტანა ამოქმედებიდან ერთ წლიწადში ხდება, რაც კანონების მომზადების, დაგეგმვისა და ანალიზის, ასევე უშუალოდ სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის პრაქტიკის სისუსტეებზე მიუთითებს. ნორმატიული აქტების შესახებ კანონი არეგულირებს კანონშემოქმედებითი პროცესის ზოგად მოთხოვნებს და აწესებს სახელმძღვანელო პრინციპებს სამართალშემოქმედებით საქმიანობასთან დაკავშირებით. ყველა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი ხელმისაწვდომია ცენტრალური

⁵ ევროკავშირის ახალი სამუშაო ჯგუფის შექმნის გადაწყვეტილება მიღებული იქნა ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის მიერ 2017 წლის სექტემბერში გამართულ სხდომაზე.

⁶ ასოცირების შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმა (NAPIAA) 2017 ფორმალურად არ იქნა მიღებული მთავრობის მიერ, თუმცა იგი საჯაროდ გამოქვეყნდა ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ვებსაიტის მეშვეობით.

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

ელექტრონული მონაცემთა ბაზის მეშვეობით. კონსოლიდირებული საკანონმდებლო აქტები უფასოდ არის ხელმისაწვდომი საზოგადოებისთვის.

1.2. ძირითადი ცვლილებები 2016-2017 წლებში

ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებას და შეთანხმებას ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ (DCFTA) 2014 წელს მოეწერა ხელი, ხოლო სრულად ძალაში 2016 წელს შევიდა. ასოცირების შეთანხმებისა და DCFTA-ის განხორციელების კოორდინაცია და მონიტორინგის მექანიზმები მთავრობამ 2014 წელს დაანერგა. მთავრობას შემუშავებული აქვს საჯაროდ ხელმისაწვდომი ვებგვერდი, რომელიც გამოიყენება საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმების მონიტორინგისა და განხორციელების მიზნით⁷.

„საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017“ (პოლიტიკის დაგეგმვის სტრატეგია)⁸ 2015 წელს დამტკიცდა. ერთი წლის შემდეგ დამტკიცდა „პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელო“⁹ და „პოლიტიკის მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემა“¹⁰.

ახალი მთავრობა 2016 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, 2016 წლის ნოემბერში ჩამოყალიბდა. 2016-2020 წლების სამთავრობო პროგრამა - „თავისუფლება, სწრაფი განვითარება, კეთილდღეობა“ დამტკიცდა 2016 წლის ნოემბერში და განახლდა 2017 წლის დეკემბერში¹¹.

ევროკავშირის დარგობრივი ბიუჯეტის მხარდაჭერის პროექტით გაწეული დახმარების ფარგლებში ხუთ სამინისტროში გაძლიერდა მარეგულირებელი ბაზა და პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის განმახორციელებელი დეპარტამენტების მანდატი. ეს დეპარტამენტები ძირითადად დარგობრივი სტრატეგიების განხორციელებაზე მუშაობენ¹². მთავრობის სტრუქტურა და შემადგენლობა 2017 წლის დეკემბერში, პარლამენტის მიერ

⁷ <https://aa-monitoring.ge>.

⁸ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 აგვისტოს №427 დადგენილება საჯარო მმართველობის განხორციელების სტრატეგიული დოკუმენტების - „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ისა“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017-ის“ დამტკიცების თაობაზე

⁹ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 30 დეკემბრის №629 დადგენილება პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტის „პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელოს“ დამტკიცების თაობაზე

¹⁰ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 30 დეკემბრის №628 დადგენილება მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემების დამტკიცების თაობაზე

¹¹ 2017 წლის დეკემბერში მთავრობის სტრუქტურის ცვლილების შემდეგ, მოხდა სამთავრობო პროგრამის გადასინჯვა და ხელახალი გამოქვეყნება. საბოლოო ვერსია ხელმისაწვდომია ბმულზე http://gov.ge/files/68_63143_156281_სამთ_ავრობოპროგრამა2018-2020.pdf (ქართულად) და ბმულზე http://gov.ge/files/41_61087_816118_GoG_Platform_LKF_19_05_2017.pdf (2016 წლის ვერსია, ინგლისურად).

¹² ეს სამინისტროებია: სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; განათლების და მეცნიერების სამინისტრო; ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტრო; შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო; და იუსტიციის სამინისტრო. ევროკავშირის დარგობრივი ბიუჯეტის მხარდაჭერის პროგრამის შესაბამისად, აღნიშნული დეპარტამენტები არ მუშაობენ პოლიტიკის შემუშავების პროცესზე, არამედ მუშაობენ ხუთ კონკრეტულ სტრატეგიაზე, რომლებიც მოიცავს სოფლის მეურნეობის განვითარებას, მცირე და საშუალო საწარმოებს, ზოგად განათლებას და მეცნიერებას, C ჰეპატიტს და კორუფციასთან ბრძოლას.

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების დამტკიცების შემდეგ შეიცვალა¹³. აღნიშნული ცვლილებების შედეგად სამინისტროები 16-დან 13-მდე, ხოლო სახელმწიფო მინისტრების (უპორტფელო მინისტრების) რაოდენობა 1-მდე შემცირდა. აღნიშნული რეორგანიზაციის ფარგლებშივე მოხდა ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის შერწყმა საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან¹⁴.

¹³ 2017 წლის დეკემბრის კანონი #1620-RS საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ. საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 15 დეკემბრის №548 დადგენილება „საქართველოს მთავრობაში სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობების შემოღების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 29 ნოემბრის №310 დადგენილებაში ცვლილების შეტანისა და თანმდევ ღონისძიებათა განხორციელების თაობაზე.

¹⁴ სახელმწიფო მინისტრის ფუნქციები გადაეცა საგარეო საქმეთა სამინისტროს მთავრობაში განხორციელებული სტრუქტურული ცვლილებების შედეგად 2017 წლის 15 დეკემბრის დამტკიცებული №548 დადგენილების შესაბამისად „საქართველოს მთავრობაში სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობების შემოღების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 29 ნოემბრის №310 დადგენილებაში ცვლილების შეტანისა და თანმდევ ღონისძიებათა განხორციელების თაობაზე. მთავრობის დადგენილების თანახმად, ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის სტრუქტურისა და ფუნქციების რეორგანიზაცია და შერწყმა საგარეო საქმეთა სამინისტროს ფარგლებში უნდა დასრულებულიყო მთავრობის დადგენილების მიღებიდან სამი თვის ვადაში. წინამდებარე ანგარიშში საქართველოს მთავრობის ორგანოებისა და სამინისტროების დაგეგმვისა და პოლიტიკის შემუშავების პროცედურებისა და წესების განხორციელების პრაქტიკა შეფასებული იქნა 2017 წლის დეკემბრის რეორგანიზაციამდე არსებული ინფორმაციით.

2. ანალიზი

წინამდებარე ანალიზი მოიცავს პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის სფეროს 12 პრინციპს, რომლებიც 4 ძირითადი მოთხოვნის შესაბამისად არის დაჯგუფებული. თითოეული პრინციპის შესაბამისი შეფასებისთვის გამოყენებულია ინდიკატორ(ებ)ის ანალიზის შეჯამება ქვეინდიკატორების ჩათვლით¹⁵ და მოცემულია არსებული მდგომარეობის შეფასება თითოეული პრინციპის შემთხვევაში. თითოეულ ძირითად მოთხოვნასთან დაკავშირებით წარმოდგენილია მოკლევადიანი და გრძელვადიანი რეკომენდაციები.

პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია

ძირითადი მოთხოვნა: ცენტრალური მთავრობის უწყებები ასრულებენ კარგად ორგანიზებული, თანმიმდევრული და კომპეტენტური პოლიტიკის შემუშავების სისტემის ყველა კრიტიკულ ფუნქციას..

პრინციპების ანალიზი

პრინციპი 1: ცენტრალური მთავრობის უწყებები ასრულებენ კარგად ორგანიზებული, თანმიმდევრული და კომპეტენტური პოლიტიკის შემუშავების სისტემის ყველა კრიტიკულ ფუნქციას.

ძირითადი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტები, რომლებიც ქმნის ცენტრალური მთავრობის ფუნქციების არსებულ მარეგულირებელ/ნორმატიულ ბაზას, არის „საქართველოს კანონი საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ (კანონი მთავრობის შესახებ)¹⁶ და „საქართველოს მთავრობის რეგლამენტი“¹⁷, ასევე ცენტრალური მთავრობის უწყებების, კერძოდ მთავრობის ადმინისტრაციის¹⁸, ფინანსთა სამინისტროს¹⁹, იუსტიციის სამინისტროს²⁰ და ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის²¹ დებულებები.

¹⁵ OECD (2017), SIGMA, საჯარო მმართველობის პრინციპების მეთოდოლოგიური ჩარჩო, OECD, პარიზი, [http://sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-November-](http://sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-November-2017.pdf)

2017.pdf. აღნიშნული მეთოდოლოგია არის იმ ინდიკატორების დამატებით შემუშავებული დეტალური განმარტება, რომლებიც გამოიყენება არსებული მდგომარეობის შესაფასებლად საჯარო მმართველობის პრინციპებთან მიმართებით.

¹⁶ 2004 წლის 11 თებერვლის #3277 „საქართველოს კანონი საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“.

¹⁷ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 მარტის #54 დადგენილება საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ.

¹⁸ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის #626 დადგენილება საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის დებულების დამტკიცების თაობაზე. საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის საქმიანობას ასევე ეხება 2004 წლის 25 ივნისის #246 კანონი საპარლამენტო მდივნის შესახებ, რომელი თანამდებობაც მთავრობის ადმინისტრაციის შემადგენლობაში შედის.

¹⁹ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 31 მარტის #168 დადგენილება ფინანსთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების თაობაზე.

²⁰ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 30 დეკემბრის #389 დადგენილება საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს დებულების დამტკიცების თაობაზე.

²¹ საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 31 დეკემბრის #133 დადგენილება ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დებულების დამტკიცების თაობაზე.

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

ცენტრალური მთავრობის ყველა კრიტიკული ფუნქცია, რომელიც საჭიროა კარგად ორგანიზებული, თანმიმდევრული და კომპეტენტური პოლიტიკის შემუშავების სისტემისთვის, არსებული ნორმატიული ბაზის ფარგლებში შექმნილია და განსაზღვრულია ცენტრალური მთავრობის შესაბამისი უწყებებისთვის, ძირითადად მთავრობის რეგლამენტისა და მთავრობის ადმინისტრაციის დებულების შესაბამისად. მთავრობის დასამტკიცებლად წარმოდგენილი პროექტების შინაარსის კოორდინაციის ფუნქცია, მათ შორის პოლიტიკის მომზადების პროცესის განსაზღვრისა და მთავრობის პრიორიტეტებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის პასუხისმგებლობა დგინდება მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის ანალიზის, სტრატეგიული დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტის დებულების მეშვეობით²². ცენტრალური მთავრობის ფუნქცია, რომელიც ეკისრებოდა სახელმწიფო მინისტრის აპარატს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებზე, 2017 წლის დეკემბერში საქართველოს მთავრობაში განხორციელებული სტრუქტურული ცვლილებების შემდეგ²³ საგარეო საქმეთა სამინისტროს გადაეცა. საგარეო საქმეთა სამინისტროს ფარგლებში ახალი ინსტიტუციური წყობის პირობებში ევროინტეგრაციის კოორდინაციის ფუნქციის განხორციელების ეფექტურობის შეფასება ვერ მოხერხდა.

მთავრობის ადმინისტრაცია ცენტრალური ხელისუფლების ძირითადი უწყებაა საქართველოში. მისი ამოცანაა ცენტრალური მთავრობის კრიტიკული ფუნქციების უმრავლესობის, მათ შორის ისეთი ფუნქციების შესრულება, რომელთაც არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება მთავრობის სხდომების მოსამზადებლად. ამ ფუნქციებს შორისაა საკანონმდებლო პროექტების სამართლებრივი შესაბამისობის ექსპერტიზა, სამთავრობო პრიორიტეტების მომზადება, მათი განხორციელების მონიტორინგი და მთავრობის საკომუნიკაციო საქმიანობის კოორდინაცია, ასევე მთავრობასა და სხვა სახელმწიფო უწყებებს შორის ურთიერთობების მართვა²⁴. იუსტიციის სამინისტროს ეკისრება საკანონმდებლო პროექტების სამართლებრივი შესაბამისობის უზრუნველყოფის ფუნქციის შესრულება²⁵. ამასთან, მას აქვს ახალი ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონების ერთობლიობასთან ჰარმონიზაციის შემოწმების სპეციალური ფუნქცია. მთავრობის ადმინისტრაცია ასევე ახორციელებს სამართლებრივი შესაბამისობის შემოწმებას, რაც ავსებს იუსტიციის სამინისტროს მიერ შესრულებულ მსგავს ფუნქციას უწყებათაშორისი კონსულტაციების პროცესში. ფინანსთა სამინისტრო პასუხს აგებს პოლიტიკის ფინანსურ ხელმისაწვდომობაზე და საჯარო სექტორის რესურსების დაგეგმვის კოორდინაციაზე. ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატს და (2017 წლის დეკემბრიდან) საგარეო საქმეთა სამინისტროს ეკისრებათ ევროინტეგრაციის კოორდინაციის პასუხისმგებლობა.

მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს ცენტრალური ხელისუფლების სხვადასხვა უწყებებს შორის კოორდინაციისა და თანამშრომლობის პრაქტიკა, არ არსებობს მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს ამ ფუნქციების რეგულარულად და თანმიმდევრულად შესრულებას პოლიტიკის დაგეგმვისა და შემუშავების ყველა ასპექტში. მაგალითად,

²² პრემიერ-მინისტრის მიერ დამტკიცებული მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის ანალიზის, სტრატეგიული დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტის დებულება, 2004 წლის 11 დეკემბერი, მე-2 მუხლის a, b, c, f, k, xx, yy პუნქტები.

²³ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 15 დეკემბრის №548 დადგენილება „საქართველოს მთავრობაში სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობების შემოღების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 29 ნოემბრის №310 დადგენილებაში ცვლილების შეტანისა და თანმდევ ღონისძიებათა განხორციელების თაობაზე.

²⁴ მთავრობის ადმინისტრაციის დებულების მე-2 მუხლი

²⁵ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 30 დეკემბრის #389 დადგენილება იუსტიციის სამინისტროს დებულების დამტკიცების თაობაზე, მუხლები 3 და 4

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

მთავრობის ადმინისტრაცია, რომელიც პასუხისმგებელია მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმის მომზადებაზე, ყოველწლიური დაგეგმვის დოკუმენტის დასრულებამდე არ მიმოიხილავს და არ ამოწმებს დარგობრივი სამინისტროების ინდივიდუალურ პროექტებს ცენტრალური მთავრობის სხვა უწყებებთან (მაგ. ფინანსთა სამინისტროსთან). ამასთან, გადაწყვეტილების მიღების პროცესის უკეთ ინფორმირების მიზნით, მთავრობის ადმინისტრაცია არ განიხილავს და არ ახდენს ცენტრალური მთავრობის სხვადასხვა უწყების მოსაზრებათა კონსოლიდაციას სამინისტროების მიერ წარმოდგენილ ინდივიდუალურ ინიციატივებზე. ფაქტობრივად, მთავრობის ადმინისტრაციის თითოეული სტრუქტურული ერთეული საკუთარ მოსაზრებას კანონპროექტებთან დაკავშირებით წარადგენს „ელექტრონული მთავრობის“ პროგრამული სისტემის გამოყენებით²⁶. ეს არ იძლევა ეფექტური კოორდინაციისა და შეთანხმებული და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის არსებობას მთავრობაში, რადგან პოლიტიკის პროექტების შინაარსი და მნიშვნელოვანი ხასიათის შენიშვნები კანონპროექტებთან დაკავშირებით არ არის ხელმისაწვდომი სისტემის მეშვეობით.

დარგობრივი სამინისტროებისთვის მეთოდოლოგიური მითითებები ხელმისაწვდომია მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმის შემუშავების²⁷, ასევე მთავრობის საქმიანობისა და ანგარიშების მომზადების მონიტორინგის პროცესში²⁸, ხოლო მხარდაჭერა სამინისტროებისთვის ხელმისაწვდომია მოთხოვნის/საჭიროების შემთხვევაში. ამასთან, მთავრობას დამტკიცებული აქვს „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017“²⁹ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელო“. ორივე დოკუმენტი პოლიტიკის შემუშავებასა და დაგეგმვასთან დაკავშირებულ მითითებებს იძლევა, მათ შორის ზოგად ინფორმაციას პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მოქალაქეების მონაწილეობის შესახებ. მიუხედავად ამისა, სახელმძღვანელოში მოცემული მითითებები შეზღუდულია და მკაფიოდ არ განსაზღვრავს, თუ როგორ უნდა მოამზადონ და განახორციელონ სამინისტროებმა საჯარო კონსულტაციები ახალი კანონის ან რეგლამენტის შემუშავების პროცესში. უფრო მეტიც, არ არის განსაზღვრული საჯარო კონსულტაციების პროცესის სავალდებულო მოთხოვნები და ელემენტები (მაგალითად: პროცედურები და წესები - თუ როდის და როგორ უნდა მოხდეს საჯარო კონსულტაციების ინიცირება სხვადასხვა სახის პოლიტიკისა და კანონპროექტის შემთხვევაში). არ არსებობს კონკრეტული მითითებები, თუ როგორ უნდა შედგეს საკანონმდებლო აქტის პროექტები და როგორ უნდა იყოს უზრუნველყოფილი სამართლებრივი შესაბამისობა, გარდა ნორმატიული აქტების შესახებ კანონით³⁰ და რეგლამენტით³¹ განსაზღვრული რეგულირებისა.

²⁶ „ელექტრონული მთავრობის“ პროგრამული სისტემის როლი და ფუნქციონირება ოფიციალურად დადგენილია რეგლამენტით, როგორც სამთავრობო გადაწყვეტილებების მომზადების ძირითადი სისტემა

²⁷ მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმის მომზადების სახელმძღვანელო, მთავრობის ადმინისტრაცია, 2014 წ.

²⁸ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 30 დეკემბრის №628 დადგენილება მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის, ანგარიშებისა და შეფასების სისტემების დამტკიცების თაობაზე

²⁹ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 აგვისტოს №427 დადგენილება საჯარო მმართველობის განხორციელების სტრატეგიული დოკუმენტების - „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ისა“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017-ის“ დამტკიცების თაობაზე

³⁰ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 30 დეკემბრის №629 დადგენილება პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტის „პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელოს“ დამტკიცების თაობაზე

³¹ აღნიშნული მიგნება დადასტურებული იქნა მთავრობის ადმინისტრაციისა და სამინისტროების ოფიციალურ პირებთან შესაფასებელი გასაუბრების პროცესში.

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

მთლიანობაში, ინდიკატორის - „ცენტრალური მთავრობის უწყებების მიერ კრიტიკული ფუნქციების შესრულების“ შეფასება არის 3.

ცენტრალური მთავრობის უწყებების მიერ კრიტიკული ფუნქციების შესრულება					
ეს ინდიკატორი აფასებს, თუ რამდენად ასრულებენ ცენტრალური მთავრობის უწყებები კარგად ორგანიზებული, თანმიმდევრული და კომპეტენტური პოლიტიკის შემუშავების სიტემისათვის საჭირო უმნიშვნელოვანესი ფუნქციების მინიმალურ მოთხოვნებს.					
ეს ინდიკატორი გამოიყენება მინიმალური მოთხოვნების შესრულების შესაფასებლად, ამიტომ იგი არ აფასებს შედეგებს და არ მოიცავს რაოდენობრივ ქვეინდიკატორებს. ამ კრიტიკული ფუნქციების ზოგიერთ შედეგს პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის სხვა ინდიკატორები ასახავს.					
ინდიკატორის საერთო შეფასება	0	1	2	3	4 5

ქვეინდიკატორები	ქულები
1. ცენტრალური მთავრობის უწყებებს კრიტიკული ფუნქციები ეკისრება კანონმდებლობის შესაბამისად	8/8
2. სახელმძღვანელო მითითებების ხელმისაწვდომობა დარგობრივი სამინისტროებისა და სხვა სამთავრობო ორგანოებისთვის	2/4
3. ცენტრალური მთავრობის უწყებებს შორის კოორდინაციის წესების ინსტიტუციონალიზაცია	0/4
სულ³²	10/16

ცენტრალური მთავრობის ყველა კრიტიკული ფუნქცია მკაფიოდ არის განსაზღვრული და ეკისრება მთავრობის უწყებებს არსებული ნორმატიული ბაზის ფარგლებში. მთავრობის ადმინისტრაცია არის ცენტრალური მთავრობის ძირითადი უწყება, რომლის მოვალეობაც ამ ფუნქციების დიდი ნაწილის შესრულებაა. დარგობრივი სამინისტროებისთვის არ არის ხელმისაწვდომი დეტალური მითითებები, თუ როგორ უნდა მოხდეს საკანონმდებლო აქტების შედგენა და როგორ უნდა იყოს უზრუნველყოფილი კანონპროექტების სამართლებრივი შესაბამისობა, ასევე არ არსებობს სტრატეგიის შემუშავების მეთოდოლოგიური მითითებები. საზოგადოებრივ კონსულტაციასთან დაკავშირებული არსებული მითითებები არ არის გამყარებული ნორმატიული მოთხოვნით, რომ საზოგადოებრივი კონსულტაცია ჩატარდეს პოლიტიკის ყველა პროექტზე, და ასევე, ფაქტობრივი პროცესის დამაწესებელი პროცედურები არ არის დადგენილი. მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმისა და დარგობრივ სამინისტროებში პოლიტიკის პროექტების მომზადებისას ცენტრალური მთავრობის სხვადასხვა უწყებასა და მათ შიდა ერთეულებს შორის კოორდინაციისა და კონსულტაციის წესები არ არის ინსტიტუციონალიზებული და არ აქვს თანმიმდევრული და რეგულარული ხასიათი.

პრინციპი 2: ქვეყნის ევროინტეგრაციის პროცესის მკაფიოდ განსაზღვრული ჰორიზონტალური პროცედურები დანერგილია და სრულდება პასუხისმგებელი ორგანოს კოორდინაციით.

³² ქულების გადაყვანის სპექტრი: 0-2=0, 3-5=1, 6-9=2, 10-12=3, 13-14=4, 15-16=5.

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

არსებული ნორმატიული ბაზა მკაფიოდ განსაზღვრავს მთავრობის ძირითადი უწყებების როლსა და პასუხისმგებლობებს ევროინტეგრაციის პროცესში და ადგენს ეფექტური კოორდინაციისა და ევროინტეგრაციის პროცესის მართვის კრიტიკული ფუნქციების უმრავლესობას³³. ევროინტეგრაციის პროცესების მიმდინარე ფაზიდან გამომდინარე³⁴, გაწევრიანებასთან დაკავშირებული მოლაპარაკებების კოორდინაციის ფუნქცია ჯერ არ არის რელევანტური საქართველოსთვის. რეგულაციები ასევე ადგენს იუსტიციის სამინისტროს, მთავრობის ადმინისტრაციისა და ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის სხვადასხვა როლსა და ამოცანებს ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონების ერთობლიობასთან ჰარმონიზაციის მიზნით³⁵. საქართველოსა და ევროკავშირის შორის მიმდინარეობს მუდმივი დიალოგი, რომლის კოორდინაციასაც საგარეო საქმეთა სამინისტრო ახდენს. მას უფრო ძლიერი მანდატი და აქტიური როლი მიენიჭა ევროინტეგრაციის პროცესის კოორდინაციასა და მართვაში ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მანდატისა და ფუნქციების საგარეო საქმეთა სამინისტროსთვის გადაცემის შემდეგ³⁶.

მთავრობის #186 განკარგულება³⁷ აწესებს ასოცირების შესახებ შეთანხმების, მათ შორის საქართველოსა და ევროკავშირის შორის 2014 წელს გაფორმებული DCFTA-ის კოორდინაციისა და იმპლემენტაციის მართვის საკანონმდებლო-ნორმატიულ ბაზას.

ევროინტეგრაციის ძირითადი ფუნქციების განხორციელების ხელშეწყობისათვის დარგობრივი სამინისტროებისთვის ხელმისაწვდომია არასაკმარისი სახელმძღვანელო მითითებები. არსებობს კონკრეტული მითითებები ევროკავშირის კანონმდებლობის გადმოტანისა და ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმის (NAPIAA) შემუშავების პროცესის ხელშეწყობის მიზნით. აგრეთვე, შემუშავდა მითითებების პროექტი საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების მიზნით, მაგრამ ჯერ ამ მითითებების დასრულება, დამტკიცება და გავრცელება არ მომხდარა. ამასთან, გაერთიანებული საგარეო დახმარების

³³ ევროინტეგრაციის პროცესის ეფექტური კოორდინაციისა და მართვისთვის საჭირო კრიტიკული ფუნქციები, როგორც ეს განსაზღვრულია OECD (2017), SIGMA-ს პუბლიკაციაში „საჯარო მმართველობის პრინციპები“, OECD, პარიზი, http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.

³⁴ აღნიშნული კომპონენტის შეფასება და განხილვა ხდება იმიტომ, რომ იგი შერჩეული მეთოდოლოგიის ნაწილია, რომელიც შემუშავდა და ძირითადად გამოიყენებოდა ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესში მყოფი ქვეყნებისთვის. არ უნდა ჩაითვალოს, რომ შესაბამისი ქვეინდიკატორის დაბალი მნიშვნელობა საქართველოს დაბალი მაჩვენებლების ბრალია.

³⁵ უნდა აღინიშნოს, რომ იუსტიციის სამინისტროს დებულება მას ანიჭებს „ევროკავშირისა და საქართველოს შორის დადებულ ასოცირების შეთანხმებაში სამინისტროს კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე სამართლებრივი დაახლოებისათვის აუცილებელი ზომების განხორციელების“ როლს. ამასთან, მთავრობის ადმინისტრაციის დებულებაში ერთ-ერთ ფუნქციად განსაზღვრულია „აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმების საერთაშორისო სამართლის სტანდარტებთან, ევროპულ სამართალთან დაახლოება და ჰარმონიზაციის სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების კოორდინაცია და მონიტორინგი“. თუმცა ეს ფუნქცია არ არის ნახსენები საქართველოს მთავრობის № 186 განკარგულებაში საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების, რომელიც მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებას, ეფექტიანი განხორციელების მიზნით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ.

³⁶ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 15 დეკემბრის №548 დადგენილება „საქართველოს მთავრობაში სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობების შემოღების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 29 ნოემბრის №310 დადგენილებაში ცვლილების შეტანისა და თანმდევ ღონისძიებათა განხორციელების თაობაზე.

³⁷ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 7 თებერვლის № 186 განკარგულება საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების, რომელიც მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებას, ეფექტიანი განხორციელების მიზნით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

საინფორმაციო მართვის სისტემის არსებობის მიუხედავად³⁸, არ არსებობს მითითებები, თუ როგორ უნდა მოხდეს ევროკავშირის დახმარების დაგეგმვა და მონიტორინგი.

პოლიტიკურ დონეზე კოორდინაციის ძირითადი მექანიზმი ევროპასთან ინტეგრაციის პროცესის მართვის მიზნით ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიაა (GCEI)³⁹. 2016-2017 წლებში კომისია მხოლოდ ორჯერ შეიკრიბა. 2017 წლის სექტემბერში უკანასკნელი შეკრების დროს კომისიამ გადაწყვიტა ახალი კოორდინაციის მექანიზმის შექმნა მინისტრების მოადგილეების მონაწილეობით⁴⁰. მიუხედავად ამისა, ახალი ორგანო სრულად არ ფუნქციონირებს და მხოლოდ ერთხელ შეიკრიბა. ვინაიდან მასში მხოლოდ მინისტრის მოადგილეები შედიან, რომლებიც სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირები არიან, ეს ორგანო ვერ ჩაითვლება ადმინისტრაციული დონის ორგანოდ ევროკავშირთან ინტეგრაციის კოორდინაციის მიზნით⁴¹.

ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის სამდივნოს ფუნქციებს ასრულებს და ევროინტეგრაციის კოორდინაციის ძირითადი ორგანოა. აპარატის ამოცანებს ასევე შეადგენდა ევროინტეგრაციის პროცესების კოორდინაცია სხვადასხვა სამთავრობო უწყებებს შორის. ამასთან, ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ხელმძღვანელობდა ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმისა და მონიტორინგის ანგარიშების მომზადებისა და ყოველწლიური განახლების პროცესს. მიუხედავად ამისა, აპარატი, როგორც ევროკავშირში ინტეგრაციის კოორდინაციის ძირითადი ორგანო, არ ამზადებდა დასკვნებს ევროკავშირის კანონების ეროვნულ კანონმდებლობაში გადმოშტატ კანონპროექტებთან დაკავშირებით. ეს ფუნქცია იუსტიციის სამინისტროს შესაბამის სტრუქტურას ეკისრება⁴².

სამინისტროებისთვის ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებული არასაკმარისი მითითებების, ასევე არსებული კოორდინაციის მექანიზმების ფუნქციონირების ხარვეზების გამო, ინდიკატორის - „ცენტრალური მთავრობის უწყებების მიერ ევროკავშირში ინტეგრაციის ფუნქციების შესრულება“ - შეფასება არის 3.

³⁸ საგარეო დახმარების საინფორმაციო მართვის სისტემა (eAIMS) არის საგარეო დახმარების შესახებ ინფორმაციის შეგროვების, ანალიზისა და ანგარიშგების ინსტრუმენტი, რომლის მიზანია საქართველოსთვის განკუთვნილი საგარეო დახმარების ნაკადების (განვითარების ხელშეწყობის) გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და ეფექტურობის გაუმჯობესება. დამატებითი ინფორმაცია შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ ბმულებზე: <https://eaims.ge/#MzI7fDMY> (ქართულ ენაზე) და <https://eaims.ge/#MzA7fDMw> (ინგლისურ ენაზე).

³⁹ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 18 ივლისის #336 დადგენილება საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ.

⁴⁰ საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის კომისიის 2017 წლის 1 სექტემბრის სხდომის ოქმი, მუხლი V.

⁴¹ ევროკავშირთან ინტეგრაციის ახალი სამუშაო ჯგუფი 2017 წლის 27 ოქტომბერს შეიკრიბა. მიუხედავად ამისა, სამუშაო ჯგუფის ცალკეული წევრები და კომპეტენციები ოფიციალურად არ დადასტურებულა.

⁴² ევროკავშირის კანონების ერთობლიობის გადმოშტატ საკანონმდებლო ღონისძიებების მიმოხილვა გვიჩვენებს, რომ იუსტიციის სამინისტროს დასკვნებსაც არ ჰქონდა თანმიმდევრული ხასიათი.

ცენტრალური მთავრობის უწყებების მიერ ევროკავშირში ინტეგრაციის ფუნქციების შესრულება

ეს ინდიკატორი ზომავს, თუ რამდენად ასრულებენ ცენტრალური მთავრობის უწყებები ევროკავშირში ინტეგრაციის ფუნქციების მინიმალურ კრიტერიუმებს.

ეს ინდიკატორი გამოიყენება მინიმალური კრიტერიუმების შესრულების შესაფასებლად, ამიტომ, ის არ აფასებს შედეგებს და არ მოიცავს რაოდენობრივ ინდიკატორებს. ამ კრიტიკული ფუნქციების ნაწილის შედეგები პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის სხვა ინდიკატორებში აისახება.

ინდიკატორის საერთო შეფასება

0 1 2 **3** 4 5

ქვეინდიკატორები

ქულები

1. ევროინტეგრაციის ფუნქციების წილი, რომლებიც კანონით ეკისრება ცენტრ. მთავრობის უწყებებს	5/6
2. მითითებების ხელმისაწვდომობა დარგობრივი სამინისტროებისა და სხვა სამთავრობო ორგანოებისთვის	1/4
3. მთავრობის შესაძლებლობები ევროკავშირში ინტეგრაციის კოორდინაციის საკითხში	4/8
სულ⁴³	10/18

არსებული რეგულაციები ადგენს და პასუხისმგებელ უწყებებს აკისრებს ევროკავშირში ინტეგრაციის თითქმის ყველა შესაბამის ფუნქციას. ევროინტეგრაციის კომპლექსური მექანიზმები ჯერ კიდევ შემუშავების პროცესშია, მათ შორის ადმინისტრაციულ დონეზე. ევროკავშირში ინტეგრაციის ძირითადი პოლიტიკური დონის ორგანო ხშირად არ იკრიბება. ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და ევროკავშირის დახმარების იმპლემენტაციის მიზნით ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიის ფარგლებში ევროკავშირთან ინტეგრაციის კოორდინაციის ახალი მექანიზმი შეიქმნა მინისტრების მოადგილეების მონაწილეობით, მაგრამ ეს მექანიზმი ჯერ სრულად არ ფუნქციონირებს. ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატს ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესის ძირითადი კომპონენტების მართვისა და კოორდინაციის მკაფიო მანდატი და შესაძლებლობები აქვს. სახელმწიფო მინისტრის აპარატი დარგობრივ სამინისტროებსა და ამ პროცესში მონაწილე სხვა უწყებებს ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმის მომზადებასთან დაკავშირებულ მითითებებს აძლევს. არ არსებობს მითითებები იმაზე, თუ როგორ უნდა მოხდეს ევროკავშირის დახმარების დაგეგმვისა და მონიტორინგის პროცესში მონაწილეობის მიღება, ხოლო სამართლებრივ დაახლოებასთან დაკავშირებული მითითებები პროექტის სახით მომზადდა.

ძირითადი რეკომენდაციები

მოკლევადიანი (1-2 წელი)

⁴³ ქულების გადაყვანის სპექტრი: 0-2=0, 3-5=1, 6-9=2, 10-13=3, 14-16=4, 17-18=5.

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

- 1) მთავრობამ უნდა მოახდინოს ცენტრალური მთავრობის სხვადასხვა უწყებებს შორის შიდა კოორდინაციის წესების ფორმალიზება და გაძლიერება, რათა უზრუნველყოს კანონპროექტების შესახებ სამინისტროების მიერ წარმოდგენილი ყველა მოსაზრების სათანადოდ გათვალისწინება და ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღება პოლიტიკის შემუშავებისა და მთავრობის ცენტრალური დაგეგმვის დოკუმენტების მომზადების პროცესების საბოლოო ეტაპზე.
- 2) მთავრობამ უნდა გააძლიეროს და გააუმჯობესოს არსებული საკანონმდებლო ბაზა და მეთოდოლოგიური მითითებები, რათა უზრუნველყოს დარგობრივი სამინისტროებისთვის მკაფიო და კომპლექსური მითითებების მიწოდება, მათ შორის სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის, სამართლებრივი ექსპერტიზის, დარგობრივი სტრატეგიების შემუშავებისა და საზოგადოებრივი კონსულტაციების საკითხებზე. კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესებისა და მოთხოვნების თანმიმდევრული და სრულყოფილი განხორციელების მიზნით, ცენტრალური ხელისუფლების უწყებებმა უნდა მიაწოდონ დარგობრივ სამინისტროებს ფორმალური და არაფორმალური სახელმძღვანელო მითითებები წერილობით ჩამოყალიბებულ რეგლამენტებთან ერთად.
- 3) მთავრობამ უნდა გააძლიეროს ევროკავშირში ინტეგრაციის საკოორდინაციო სტრუქტურები და განიხილოს ადმინისტრაციულ დონეზე ახალი მექანიზმების შექმნის შესაძლებლობა, რათა უზრუნველყოს ევროკავშირში ინტეგრაციის ეფექტური და რეგულარული მონიტორინგი და კოორდინაცია.
- 4) მთავრობამ უნდა შეიმუშავოს და დანერგოს ევროინტეგრაციის ძირითად საკითხებთან დაკავშირებული საკმარისი სახელმძღვანელო მითითებები, რომლებშიც შევა ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონების ერთობლიობასთან ჰარმონიზაცია, ევროკავშირის დახმარების დაგეგმვა და მონიტორინგი და ქვეყნის ინტეგრაციის პროცესის მონიტორინგის ხელშეწყობა. შესაბამისი ორგანოების შესაძლებლობები უნდა შეფასდეს და რეგულარულად უნდა იყოს უზრუნველყოფილი სამინისტროების იმ ძირითადი პერსონალის ტრენინგი, რომელიც უშუალოდ ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე მუშაობს.

საშუალოვადიანი (3-5 წელი)

- 5) მთავრობამ უნდა გაანალიზოს ევროკავშირში ინტეგრაციის კოორდინაციის არსებული მექანიზმები და პროცედურები, და შეიმუშავოს არსებული ნორმატიული ბაზის ეტაპობრივი გაძლიერების გეგმა ევროინტეგრაციის პროცესების მომდევნო ეტაპისთვის გასამზადებლად.
- 6) მთავრობის ადმინისტრაციამ უნდა დაიწყოს და განახორციელოს პოლიტიკის დაგეგმვისა და შემუშავების სისტემის კომპლექსური შეფასება, რათა განსაზღვროს ძირითადი ხარვეზები, რომელთა გაუმჯობესება აუცილებელია მთავრობის დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის ხარისხის გასაუმჯობესებისა და საშუალოვადიან და ყოველწლიურ საბიუჯეტო პროცესებთან უფრო მჭიდრო კავშირების უზრუნველყოფის მიზნით.

ძირითადი მოთხოვნა: პოლიტიკის დაგეგმვის ჰარმონიზებული პროცესი, რომელიც მთავრობის ფინანსურ შესაძლებლობებთან თანხვედრაშია და ხელს შეუწყობს მას საკუთარი მიზნების მიღწევაში.

პრინციპების ანალიზი

პრინციპი 3: მთლიანი მთავრობის მკაფიო მიზნების გათვალისწინებით დანერგულია ჰარმონიზებული საშუალოვადიანი პოლიტიკის დაგეგმვა, რომელიც შეესაბამება მთავრობის ფინანსურ მდგომარეობას; დარგობრივი პოლიტიკა შეესაბამება მთავრობის მიზნებს და თანხვედრაშია საშუალოვადიანი ბიუჯეტის პარამეტრებთან.

საქართველოში პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემა რამდენიმე საშუალოვადიან და წლიურ დოკუმენტს მოიცავს. ძირითადი საშუალოვადიანი დაგეგმვის დოკუმენტებია სამთავრობო პროგრამა⁴⁴, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი (BDD)⁴⁵ (რომელიც საშუალოვადიანი ხარჯების საფუძვლებს განსაზღვრავს) და „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია საქართველო 2020“ (რომელიც ხშირად მოხსენიებულია, როგორც ეროვნული განვითარების სტრატეგია)⁴⁶. ყოველწლიური დაგეგმვის ძირითადი დოკუმენტებია მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმა⁴⁷, სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმა⁴⁸, ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმა (NAPIAA)⁴⁹ და სახელმწიფო ბიუჯეტი⁵⁰. ასევე არსებობს დარგობრივი სტრატეგიები, რომლებიც ეხება კონკრეტული დარგის დაგეგმვას, ამასთან სამინისტროს სამოქმედო და საკომუნიკაციო გეგმები, რომლებიც სამინისტროს საქმიანობის დაგეგმვის დოკუმენტებს წარმოადგენს.

მთავრობის ძირითადი დაგეგმვის დოკუმენტების ფორმალური იერარქია აღწერილია „პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელოსა“ და 2015-2017 წლების „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგიაში“⁵¹. პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელო დამტკიცებულია მთავრობის მიერ და სავალდებულო იურიდიული ძალა აქვს ყველა შესაბამისი სამთავრობო უწყებისთვის⁵². სხვადასხვა ტიპის დაგეგმვის დოკუმენტის სტატუსი, როლი და ფორმატი ასევე განხილულია პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტში. თუმცა აღნიშნული წესები და სტანდარტები პრაქტიკაში თანმიმდევრულად არ გამოიყენება. არსებული დაგეგმვის სისტემის სისუსტეები, ხარვეზები და არსებული სისტემის

⁴⁴ კონსტიტუციის მე-80 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად: „მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად წარდგენილი უნდა იქნეს სამთავრობო პროგრამა“, ხოლო მთავრობის შესახებ კანონის ხოლო მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი მკაფიოდ განსაზღვრავს: „მთავრობა თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას ხელმძღვანელობს სამთავრობო პროგრამით“.

⁴⁵ რეგულირდება 2009 წლის 18 დეკემბრის N2440-IIS საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 34-ე მუხლით

⁴⁶ „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია საქართველო 2020“ ნახსენებია „2015-2017 წლების პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგიაში“ (გვ. 9) და ხშირად მოიხსენიება, როგორც ეროვნული განვითარების სტრატეგია.

⁴⁷ მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმა აღწერილია 2015-2017 წლების „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგიაში“ და მთავრობის ადმინისტრაციის დებულებაში. მიუხედავად ამისა, გეგმა არ რეგულირდება და არ არის ნახსენები არცერთ სხვა სამართლებრივ აქტში. ამასთან, მიუხედავად მთავრობის ყოველწლიური გეგმების გამოყენებისა, არ ხდება მათი ფორმალური განხილვა და დამტკიცება მთავრობის მიერ.

⁴⁸ მთავრობის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმა რეგულირდება საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 მარტის #54 დადგენილებით დამტკიცებული რეგლამენტის მე-3 მუხლით

⁴⁹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 7 თებერვლის № 186 განკარგულება საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების, რომელიც მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებას, ეფექტიანი განხორციელების მიზნით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ

⁵⁰ 2009 წლის 18 დეკემბრის N2440-IIS საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი

⁵¹ „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017“, დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 აგვისტოს №427 დადგენილებით საჯარო მმართველობის განხორციელების სტრატეგიული დოკუმენტების - „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ისა“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017-ის“ დამტკიცების თაობაზე, სქემის #1, გვ. 17

⁵² ამას ადასტურებენ მთავრობის ადმინისტრაციის თანამშრომლები.

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

გაუმჯობესების ზომები შეტანილია 2015-2017 წლების „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგიაში“.

მართალია, მთავრობის ყოველწლიურ სამოქმედო გეგმაში დასახული პრიორიტეტები თანმიმდევრულია და შეესაბამება ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით და სამთავრობო პროგრამით განსაზღვრულ პრიორიტეტებს, შეუძლებელია შეფასდეს დარგობრივი სტრატეგიებით დაგეგმილი ცალკეული ღონისძიებები და აქტივობები გათვალისწინებული და შეტანილია თუ არა ცენტრალური დაგეგმვის დოკუმენტებში. კერძოდ, შეუძლებელი იყო სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმებისა და დარგობრივი სტრატეგიების თანხვედრის შეფასება, რადგან დარგობრივი სტრატეგიები მკაფიოდ არ განსაზღვრავს იმ საკანონმდებლო ღონისძიებებს, რომელთა დანერგვაც გათვალისწინებულია სტრატეგიის განხორციელების პროცესში⁵³.

მთავრობის დონეზე პოლიტიკის დაგეგმვის ზოგადი ფუნქცია მთავრობის ადმინისტრაციას ეკისრება⁵⁴. არ არსებობს დარგობრივი სტრატეგიების შემუშავების ხარისხის კონტროლის ფორმალური მოთხოვნები და მთავრობის ადმინისტრაცია სისტემატურად არ აწვდის მეთოდოლოგიურ მითითებებს სამინისტროებს აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით⁵⁵. მართალია, მთავრობის ადმინისტრაციის ზოგიერთმა სტრუქტურულმა ერთეულმა და ცენტრალური ხელისუფლების სხვა უწყებებმა შესაძლოა წარადგინოს დარგობრივი სტრატეგიების პროექტებზე საკუთარი დასკვნა, მაგრამ ამას არ აქვს რეგულარული და თანმიმდევრული ხასიათი ყველა სტრატეგიისათვის. მსგავსი პრობლემები არსებობს მთავრობის ყოველწლიურ სამოქმედო გეგმასთან (GAWP) და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტთან (BDD)⁵⁶ დაკავშირებითაც.

ოფიციალური მკვეთრად განსაზღვრული მოთხოვნებისა და პროცედურების არარსებობა გავლენას ახდენს დაგეგმვის დოკუმენტების ხარისხზე, მონიტორინგის პრაქტიკასა და განხორციელებაზე. შედეგების დონეზე არ არსებობს საქმიანობის ინდიკატორები, რომელთა საფუძველზეც შესაძლებელი იქნებოდა ცენტრალური დაგეგმვის დოკუმენტების სათანადო მონიტორინგი და შეფასება და რომლებიც ხელს შეუწყობდა მთავრობის ზოგადი მიზნებისა და პრიორიტეტების მიღწევის შეფასებას.

ცენტრალური დაგეგმვის დოკუმენტებში შეტანილი ზომების განხორციელებას თან ახლავს სისუსტეები და ხარვეზები. კერძოდ, სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმებით განსაზღვრულ ვალდებულებებში ჩამორჩენა სავარაუდოდ 50%-ს შეადგენს ⁵⁷, ხოლო

⁵³ შეფასების პროცესში შესწავლილი იქნა დარგობრივი სტრატეგიების შემდეგი ნიმუშები: საქართველოში C ჰეპატიტის ელიმინაციის 2016-2020 წლების ეროვნული სტრატეგია; აივ/შიდსის პრევენციისა და კონტროლის 2016-2018 წლების ეროვნული სტრატეგია; ტუბერკულოზის კონტროლის 2016-2020 წლების ეროვნული სტრატეგია; ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმა; და საქართველოს მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგია 2016-2020 წლებისთვის.

⁵⁴ მთავრობის ადმინისტრაციის დებულება, დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის #626 დადგენილებით საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის დებულების დამტკიცების თაობაზე, მუხლი 3

⁵⁵ ეს შეფასება ეყრდნობა 2016 წელს დამტკიცებული დარგობრივი სტრატეგიების ნიმუშების მომზადებისას მიწოდებული დოკუმენტაციისა და მეთოდოლოგიური მითითებების მტკიცებულებების მიმოხილვას.

⁵⁶ არ არის მოწოდებული მტკიცებულება, რომელიც დაადასტურებს, რომ მთავრობის დაგეგმვის დოკუმენტების მომზადების პროცესში ცენტრალური მთავრობის შესაბამისი ორგანოები ახორციელებენ მეთოდოლოგიურ ხელმძღვანელობას და მხარდაჭერას.

⁵⁷ 2016 წლის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმით გათვალისწინებული 292 საკანონმდებლო ღონისძიებიდან 2017 წლის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმაში გადატანილი იქნა 146 ღონისძიება.

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

დარგობრივი სტრატეგიული გეგმების 60%-ის⁵⁸ გადავადება მომდევნო წლისთვის ხდება. ამასთან, შესწავლილი დარგობრივი სტრატეგიებიდან მხოლოდ ორი ითვალისწინებდა მათი განხორციელებისთვის საჭირო დანახარჯების დეტალურ ინფორმაციას⁵⁹. ვერ მოხერხდა დარგობრივი სტრატეგიებით დაგეგმილ დანახარჯებსა და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტს შორის თანხვედრის შეფასება, რადგან შეუძლებელი იყო ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში შესაბამისი ინფორმაციის მოძიება სტრატეგიებით განსაზღვრული პრიორიტეტების ხარჯებთან დაკავშირებით.

მთლიანობაში, ნორმატიული ბაზის სისუსტეების და ხარვეზების, და პოლიტიკის დაგეგმვის განხორციელების და ხარისხის გათვალისწინებით, ინდიკატორის - „პოლიტიკის დაგეგმვის ხარისხი“ შეფასება არის 1.

პოლიტიკის დაგეგმვის ხარისხი						
ეს ინდიკატორი აფასებს პოლიტიკის ჰარმონიზებული დაგეგმვის საკანონმდებლო, პროცედურულ და ორგანიზაციულ სტრუქტურას, ასევე დაგეგმარების დოკუმენტების ხარისხსა და თანხვედრას. ის ასევე აფასებს დაგეგმვის პროცესის შედეგებს (განსაკუთრებით მომდევნო წლისთვის გადავადებულ დაგეგმილ სამართალშემოქმედებით ვალდებულებებს და დარგობრივ სტრატეგიებს) და დარგობრივი სტრატეგიების ფინანსური შედეგების ადეკვატური შეფასების ხარისხს.						
ინდიკატორის საერთო შეფასება	0	1	2	3	4	5

ქვეინდიკატორები	ქულები
1. სამართლებრივი ბაზის ადეკვატურობა პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესისთვის	4/7
2. დარგობრივი სამინისტროებისთვის მითითებების ხელმისაწვდომობა პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში	0/4
3. თანხვედრა ცენტრალური პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტებს შორის	2/6
4. სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმებით გათვალისწინებული გადავადებული ვალდებულებები (%)	1/4
5. გადავადებული დაგეგმილი დარგობრივი სტრატეგიები (%)	0/4
6. ფინანსური გათვლების სისრულე დარგობრივ სტრატეგიებში	1/5
7. თანხვედრა დარგობრივი პოლიტიკის გეგმებით გათვალისწინებულ ხარჯებსა და საშუალოვადიან ბიუჯეტს შორის	0/3
სულ⁶⁰	8/33

მიუხედავად მთავრობის მცდელობის მოახდინოს საშუალოვადიანი პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმირება და გაუმჯობესება და 2015-2017 წლების „პოლიტიკის

⁵⁸ 2016 წელს მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმით დასამტკიცებლად განსაზღვრული ხუთი დარგობრივი სტრატეგიიდან სამი მომდევნო წლის გეგმაში იქნა გადატანილი.

⁵⁹ აივ/ზიდის პრევენციისა და კონტროლის 2016-2018 წლების ეროვნული სტრატეგია (დანართი 4, გვ. 23-26) და ტუბერკულოზის კონტროლის 2016-2020 წლების ეროვნული სტრატეგია (გვ. 53-58).

⁶⁰ ქულების გადაყვანის სპექტრი: 0-5=0, 6-11=1, 12-17=2, 18-23=3, 24-29=4, 30-33=5.

დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგიის“ შემუშავებისა და მიღებისა, ბოლო წლებში არ დანერგილა მნიშვნელოვანი ცვლილებები და სისტემა დანაწევრებული და განუვითარებელი რჩება. სხვადასხვა ცენტრალური დაგეგმვის დოკუმენტი სრულად არ არის ერთმანეთთან თანხვედრაში, ასევე არ არსებობს შემუშავების პროცესის კოორდინაცია და ხარისხის კონტროლი. დარგობრივი სტრატეგიებით დაგეგმილ ხარჯებსა და საშუალოვადიანი ხარჯების საფუძვლებს შორის არ არის თანხვედრა. სამინისტროებისთვის ხელმისაწვდომი მეთოდოლოგიური მითითებები მნიშვნელოვანი დაგეგმვის დოკუმენტების შესამუშავებლად, მაგალითად დარგობრივი სტრატეგიები, შეზღუდულია.

პრინციპი 4: ევროინტეგრაციის ყველა პროცესთან დაკავშირებული საშუალოვადიანი პოლიტიკის დაგეგმვის ჰარმონიზებული სისტემა დანერგილია და ინტეგრირებულია საშინაო პოლიტიკის დაგეგმვასთან.

საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება 2014 წლის 27 ივნისს გაფორმდა, სულად კი 2016 წელს ამოქმედდა. ძირითადი სამართლებრივი აქტი, რომელიც ევროკავშირთან ინტეგრაციის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემის მთავარ კომპონენტებს ადგენს, არის საქართველოს მთავრობის № 186 განკარგულება⁶¹, რომელშიც მთავრობა აცხადებს, რომ: „ასოცირების შესახებ შეთანხმების ეფექტიანი განხორციელების საკითხი საქართველოს მთავრობის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრიორიტეტია“. აღნიშნული განკარგულება ასევე განსაზღვრავს ძირითად უწყებებს და ადგენს მათ როლებსა და ძირითადი დაგეგმვის დოკუმენტებს ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებული მთავრობის მიზნებისა და პრიორიტეტების შესრულების ხელშეწყობის მიზნით.

ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმების⁶² განხორციელების მიზნით ერთიანი პოლიტიკის ზოგად შემუშავებაზე, კოორდინაციასა და მონიტორინგზე პასუხისმგებელი ძირითადი ორგანოა. საგარეო საქმეთა სამინისტრო პასუხისმგებელია ევროკავშირთან პოლიტიკური დიალოგის წარმართვასა და ასოცირების დღის წესრიგის განახლებაზე⁶³. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო პასუხისმგებელია ასოცირების შესახებ შეთანხმების ღრმა და ყოვლისმომცველ თავისუფალ სავაჭრო სივრცესთან დაკავშირებული ნაწილის (DCFTA) განხორციელების კოორდინაციასა და მონიტორინგზე⁶⁴. ყველა სხვა სამინისტროსა და უწყებას ევალება ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესისთვის საჭირო შესაძლებლობების გაძლიერება და ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების დაგეგმვის, მონიტორინგისა და ანგარიშების პროცესში მონაწილეობა დადგენილი წესებისა და პროცედურების შესაბამისად.

ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმა ევროკავშირში ინტეგრაციის ძირითადი დაგეგმვის დოკუმენტია ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების თვალსაზრისით, რომელიც ასევე მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველ თავისუფალ სავაჭრო სივრცის განხორციელების

⁶¹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 7 თებერვლის № 186 განკარგულება საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების, რომელიც მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებას, ეფექტიანი განხორციელების მიზნით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ

⁶² საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების, რომელიც მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებას, ეფექტიანი განხორციელების მიზნით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 7 თებერვლის № 186 განკარგულების პირველი ნაწილი.

⁶³ იქვე, ნაწილი 3, მუხლი 1 და 2.

⁶⁴ იქვე, ნაწილი 2, მუხლი 1

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

ყოველწლიურ სამოქმედო გეგმას⁶⁵. ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატს შემუშავებული აქვს გარკვეული სახელმძღვანელო მითითებები ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნულ სამოქმედო გეგმის მომზადებისათვის.

არ არსებობს კომპლექსური საშუალოვადიანი გეგმა, რომელიც მოიცავს ევროკავშირთან ინტეგრაციის 3-5 წლიან პერიოდს. ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმა მზადდება და მტკიცდება წელიწადში ერთხელ. 2017 წლის გეგმა 2017 წლის სექტემბერში დაამტკიცა ევროკავშირში ინტეგრაციის კომისიამ, მაგრამ ჯერ არ არის ფორმალურად დამტკიცებული მთავრობის მიერ⁶⁶. ამის ძირითადი მიზეზია თანამშრომლობის ძირითადი პრიორიტეტების განსაზღვრულ დოკუმენტთან - “ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების დღის წესრიგთან” დაკავშირებული შეთანხმების დაგვიანება.

ასოცირების შესახებ შეთანხმების განმახორციელებელი ეროვნული სამოქმედო გეგმის სტრუქტურა და ფორმატი ძირითადად უცვლელია მას შემდეგ, რაც ეს დოკუმენტი პირველად ამოქმედდა 2014 წელს. 2016 წელს რამდენიმე გაუმჯობესება შევიდა გეგმაში და ზოგიერთ ღონისძიებასთან დაკავშირებით დაემატა ინფორმაცია მოსალოდნელი შედეგებისა და ინდიკატორების შესახებ. ეს არის საქმიანობის დაგეგმვის დოკუმენტი, რომელიც ადგენს აქტივობებს ასოცირების შესახებ შეთანხმების ძირითად კომპონენტებთან დაკავშირებით, განსაზღვრავს პასუხისმგებელ უწყებებს და აწესებს განხორციელების პერიოდებს. ის ასევე განსაზღვრავს დაფინანსების წყაროებს და ადგენს საბაზისო და პროცესზე ორიენტირებული ინდიკატორების ნუსხას.

როგორც ცენტრალური დაგეგმვის დოკუმენტს, ასოცირების შესახებ შეთანხმების განმახორციელებელ ეროვნულ სამოქმედო გეგმას რამდენიმე ხარვეზი აქვს. პირველ რიგში, არ არის თანხვედრა სამოქმედო გეგმასა და ცენტრალური დაგეგმვის სხვა დოკუმენტებს, მაგალითად მთავრობის ყოველწლიურ სამოქმედო გეგმას ან სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმას⁶⁷ შორის. მეორე - ის არის ყოველწლიური გეგმა, რომელშიც კონკრეტული წლისთვის მოცემულია ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული ღონისძიებების ჩამონათვალი; აქედან გამომდინარე, ის არ იძლევა პერიოდებზე დაფუძნებული პრიორიტეტების განსაზღვრის და წლის მანძილზე განხორციელების დაგეგმვის შესაძლებლობას. ასევე, ასოცირების შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმა ინფორმაციას მხოლოდ ღონისძიებების დაფინანსების წყაროს შესახებ იძლევა. მასში არ არის მოცემული ცალკეული აქტივობების საორიენტაციო ხარჯები ან, როგორც მინიმუმ, ამ აქტივობებისთვის ცალკეული დაფინანსების წყაროდან გამოყოფილი საერთო ფინანსური პაკეტის მონცემები.

გამოთვლილია, რომ 2016 წლის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიებების 26% გადატანილი იყო 2017 წლის გეგმაში⁶⁸. სამოქმედო გეგმის განხორციელების მონიტორინგის

⁶⁵ იქვე, ნაწილი 2, მუხლი 2 და 3

⁶⁶ მართალია, 2017 წლის სამოქმედო გეგმა ოფიციალურად არ არის დამტკიცებული მთავრობის მიერ, იგი გამოქვეყნებულია ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ვებსაიტზე. ხორციელდება იმპლემენტაციის მონიტორინგი და მზადდება ანგარიშები.

⁶⁷ ვერ მოხერხდა ასოცირების შესახებ შეთანხმების განმახორციელებელი ეროვნული სამოქმედო გეგმიდან გამომდინარე სამართალშემოქმედებითი ვალდებულებების სრული ჩამონათვალის განსაზღვრა და მთავრობის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის ყოველწლიურ გეგმასთან, მთავრობის ძირითად კანონშემოქმედებით სამუშაო გეგმასთან შედარება.

⁶⁸ გამოთვლილია, რომ 2015 წლის გეგმაში გათვალისწინებული 621 ღონისძიებიდან 159 გადატანილი იქნა მომდევნო წლისთვის.

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

ანგარიშები არ იძლევა ზუსტ ინფორმაციას ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული კონკრეტული სამართალშემოქმედებითი ვალდებულებების განხორციელების შესახებ. ამის ნაცვლად, ანგარიშებში მოცემულია ჰარმონიზაციის პროცესის ფარგლებში მიღებული საკანონმდებლო აქტების სრული რაოდენობა. შესაბამისად, გაურკვეველია, რომელი კანონები იყო მიღებული საანგარიშო წელს და რამდენად იყო ეს ის კანონები, რომლებიც თავდაპირველად დაიგეგმა⁶⁹. იგივე მდგომარეობაა ევროკავშირთან ინტეგრაციის დაგეგმვის დოკუმენტის მთავრობის ყოველწლიურ სამოქმედო გეგმასთან და მთავრობის სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმებთან თანხვედრის საკითხში. ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმა ზუსტად არ ადგენს ყველა იმ სამართალშემოქმედებით აქტივობას, რომელთა დამტკიცებასაც მთავრობა წლის მანძილზე გეგმავს. ამის ნაცვლად, ძირითად შემთხვევებში ის ასახელებს მხოლოდ ზოგად სფეროს ან დარგებს, რომლებშიც უნდა განხორციელდეს საკანონმდებლო ცვლილებები. შესაბამისად, შეუძლებელია ზუსტად შეფასდეს ევროინტეგრაციის გეგმისა და მთავრობის სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის ყოველწლიურ გეგმის შესაბამისობა⁷⁰.

ევროპასთან ინტეგრაციის გეგმის ხარისხისა და განხორციელების სისუსტეებისა და ხარვეზების გათვალისწინებით ინდიკატორის - „ევროპასთან ინტეგრაციის პოლიტიკის დაგეგმვის ხარისხი“ შეფასება არის 1.

ევროპასთან ინტეგრაციის პოლიტიკის დაგეგმვის ხარისხი

ეს ინდიკატორი აანალიზებს საკანონმდებლო მოდელს, რომელიც შექმნილია ევროინტეგრაციის პროცესის პოლიტიკის დაგეგმვის და ევროპასთან ინტეგრაციის დაგეგმვის დოკუმენტების ხარისხისა და თანხვედრის უზრუნველსაყოფად. ინდიკატორი ასევე აფასებს დაგეგმვის პროცესის შედეგებს (განსაკუთრებით ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებული დაგეგმილი საკანონმდებლო ვალდებულებების რაოდენობას, რომელთა გადავადება მოხდა მომდევნო წლისთვის) და ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული დაგეგმილი ვალდებულებების განხორციელების მაჩვენებელს.

ინდიკატორის საერთო შეფასება

0 **1** 2 3 4 5

ქვეინდიკატორები

ქულები

1. . საკანონმდებლო ბაზის შესაბამისობა ევროპასთან ინტეგრაციის ჰარმონიზებული დაგეგმვის მიზნით	1/2
2. ევროპასთან ინტეგრაციისთვის დაგეგმვისა დოკუმენტების ხარისხი	1/6
3. ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული გადავადებული	3/4

⁶⁹ სტრუქტურისა და ფორმატის ხარვეზების გამო ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმა და ანგარიში მისი განხორციელების შესახებ არ იძლევა მკაფიო ინფორმაციას ყველა დაგეგმილი და დამტკიცებული საკანონმდებლო ღონისძიების შესახებ. SIGMA-ის მეთოდოლოგიის შესაბამისად ეს ინფორმაცია აუცილებელია განხორციელების დონის გამოსათვლელად. ამიტომ, ეროვნული სამოქმედო გეგმის განხორციელების შეფასების შესაბამისი ქვეინდიკატორის მნიშვნელობა ნულის ტოლია.

⁷⁰ ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების 2016 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმიდან მხოლოდ 22 კონკრეტული საკანონმდებლო ღონისძიების განსაზღვრა მოხერხდა, საიდანაც მხოლოდ 2 კანონი იქნა ფაქტობრივად დამტკიცებული. მოცემულ კონკრეტულ საკანონმდებლო ღონისძიებებთან ერთად სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს ღონისძიებებს, რომლებიც ფართო სფეროებში საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების საჭიროებაზე მიუთითებს. ვერ მოხერხდა შემოწმება დამტკიცდა თუ არა აღნიშნული ღონისძიებები.

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

ვალდებულებები	
4. ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული მთავრობის საკანონმდებლო ვალდებულებების განხორციელების მაჩვენებელი (%)	0/4
სულ ⁷¹	5/16

ევროინტეგრაციის დაგეგმვის საერთო საფუძვლებს უძღვება და მართავს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, ხოლო 2017 წლიდან - საგარეო საქმეთა სამინისტრო. მაგრამ არ არსებობს ევროპასთან ინტეგრაციის საშუალოვადიანი გეგმა. ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმა მხოლოდ ერთი წლის მანძილზე განსახორციელებელ ღონისძიებებს მოიცავს. ეროვნული სამოქმედო გეგმა მხოლოდ ყოველწლიურად დაგეგმილი აქტივობების, ასევე მათ განხორციელებაზე პასუხისმგებელი უწყებების შესახებ იძლევა ინფორმაციას. რადგან ეროვნული სამოქმედო გეგმა ყოველწლიური გეგმაა, მასში არ ხდება განხორციელების პრიორიტეტების ეფექტური განსაზღვრა პერიოდების მიხედვით. ეს დოკუმენტი ინფორმაციას იძლევა დაგეგმილი აქტივობების დაფინანსების წყაროების შესახებ, მაგრამ არა გეგმაში შეტანილი ღონისძიებების პოტენციურ ხარჯებზე. მიუხედავად იმისა, რომ 2017 წლის გეგმა ოფიციალურად არ დამტკიცდა მთავრობის მიერ, ის გამოქვეყნებულია და მიმდინარეობს მისი განხორციელების მონიტორინგი.

პრინციპი 5: მთავრობის საქმიანობის რეგულარული მონიტორინგი საზოგადოებრივი კონტროლის შესაძლებლობას იძლევა და ეხმარება მთავრობას მისი მიზნების მიღწევაში.

2016 წელს მთავრობამ დაამტკიცა მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემა ⁷², რომელიც მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგისა და ანგარიშგების ძირითად საფუძვლებს წარმოადგენს. ეს ჩარჩო ემყარება 2015-2017 წლების „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგიაში“ განსაზღვრულ ძირითად პრინციპებსა და მიდგომებს. აღნიშნული დოკუმენტის მიზანია მთავრობის რამდენიმე ძირითადი დოკუმენტის, მათ შორის ეროვნული განვითარების სტრატეგიის ⁷³, დარგთაშორისო/დარგობრივი სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების, სამთავრობო პროგრამის, მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმისა და სამინისტროების სამოქმედო და საკომუნიკაციო გეგმების მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების ერთიანი მიდგომის ჩამოყალიბება. მიუხედავად ამისა, მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგისა და ანგარიშგების ძირითადი სტანდარტები და პრინციპები მნიშვნელოვნად განსხვავდება, ისევე როგორც განსხვავდება ფაქტობრივი ანგარიშების ფორმატები და მიდგომები.

ცენტრალური დაგეგმვის ზოგიერთი დოკუმენტის ანგარიშგების მოთხოვნები განსაზღვრულია რიგი ნორმატიული აქტებით. მთავრობის შესახებ კანონის მე-8 მუხლი ითვალისწინებს სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის შემუშავებას, ხოლო მთავრობის ადმინისტრაციის დებულების მე-2 მუხლი აღნიშნული ანგარიშის მომზადებას, ასევე სამთავრობო პროგრამების მონიტორინგს და ანგარიშგებას

⁷¹ ქულების გადაყვანის სპექტრი: 0-2=0, 3-5=1, 6-8=2, 9-11=3, 12-14=4, 15-16=5.

⁷² საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 30 დეკემბრის №628 დადგენილება მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემების დამტკიცების თაობაზე.

⁷³ გასაუბრების დროს მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, მთავრობის ადმინისტრაციაში „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია საქართველო 2020“ მიიჩნევა ეროვნული განვითარების სტრატეგიად.

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

მთავრობის ადმინისტრაციას აკისრებს. საბიუჯეტო კოდექსის⁷⁴ VIII თავი ადგენს წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშგების წესებსა და პროცედურებს. არ არსებობს მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმის მონიტორინგისა და ანგარიშგების სავალდებულო მოთხოვნა. მართალია, საქართველოს მთავრობის №135 დადგენილება⁷⁵ ითვალისწინებს საპარლამენტო მდივნის როლსა და ფუნქციას კანონშემოქმედებით საქმიანობასთან დაკავშირებული ღონისძიებების განხორციელების საკითხში, მაგრამ, არ არის მკაფიო მოთხოვნა მთავრობის სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმის განხორციელების ანგარიშის მონიტორინგზე. მთავრობის №186 განკარგულება⁷⁶ ითვალისწინებს ასოცირების შესახებ შეთანხმების ეროვნული სამოქმედო გეგმის განხორციელების მონიტორინგსა და ანგარიშგებას.

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის⁷⁷ 28-ე მუხლის შესაბამისად საჯარო უწყებებს ევალებათ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება შესაბამისი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით დადგენილი წესითა და პირობებით, მაგრამ არ არსებობს ცენტრალური დაგეგმვის დოკუმენტების განხორციელების სამთავრობო ანგარიშგების გამოქვეყნების კონკრეტული მოთხოვნა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის გარდა. ამასთან, მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში⁷⁸ და ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ ანგარიში⁷⁹ ქვეყნდება და ხელმისაწვდომია ელექტრონული ფორმით.

ამავე დროს აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკის მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემის დოკუმენტი ითვალისწინებს მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმის განხორციელების ანგარიშგების მთავრობისთვის განსახილველად წარდგენას, თუმცა ეს პრაქტიკაში არასოდეს შესრულებულა. პრემიერ-მინისტრსა და მინისტრების ანგარიშგები მიეწოდება მთავრობის სხდომებზე ფორმალური განხილვის გარეშე. მართალია, წინამდებარე შეფასების პროცესში გამოკითხული თანამდებობის პირები ამტკიცებდნენ, რომ სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმების განხორციელების ანგარიშგები მზადდება⁸⁰, აღნიშნული პრაქტიკის დასადასტურებლად მსგავსი ანგარიშგები შეფასების პროცესში არ იყო მოწოდებული.

პოლიტიკის მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემის დოკუმენტი ასევე განსაზღვრავს შესრულების ინდიკატორებისა და სამიზნე მაჩვენებლების როლს. თუმცა ეს პრაქტიკაში არ გამოიყენება. მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმის 2015 წლის მონიტორინგის ანგარიშის მიმოხილვიდან ჩანს, რომ ანგარიშგება მხოლოდ საბაზისო

⁷⁴ 2009 წლის 18 დეკემბრის N2440-IIS საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი

⁷⁵ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 7 თებერვლის დადგენილება №135 საქართველოს მთავრობის საპარლამენტო მდივნის მიერ კანონით განსაზღვრულ ცალკეულ უფლებამოსილებათა განხორციელების შესახებ. მე-5 მუხლის შესაბამისად: „კანონშემოქმედებით საქმიანობასთან დაკავშირებულ, სამართლებრივი აქტით განსაზღვრულ ან/და

მთავრობის მიერ გაცემულ დავალებათა შესრულების კონტროლს ახორციელებს მთავრობის საპარლამენტო მდივანი“. დადგენილება მკაფიოდ არ განსაზღვრავს მონიტორინგისა და ანგარიშგების ფუნქციებს მთავრობის კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმის განხორციელებასთან დაკავშირებით.

⁷⁶ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 7 თებერვლის № 186 განკარგულება საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების, რომელიც მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებას, ეფექტიანი განხორციელების მიზნით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ

⁷⁷ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, №2181–III, 1999 წლის 25 ივნისი

⁷⁸ http://mof.ge/shesrulebis_angarishi_2016_12tve.

⁷⁹ <http://www.eu-nato.gov.ge/en/eu/association-agreement>.

⁸⁰ ეს ინფორმაცია ეყრდნობა საპარლამენტო მდივნის სამსახურის თანამშრომლებთან გასაუბრებებს.

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

შედეგების დონის ინფორმაციას იძლევა. ამასთან, მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმის განხორციელების ანგარიში რეგულარულად არ მზადდება, რასაც ადასტურებს ის ფაქტი, რომ წინამდებარე შეფასებისთვის ვერ მოხერხდა 2016 წლის ანგარიშის მიღება. დარგობრივი სტრატეგიის განხორციელების ანგარიშების ხარისხის სრულფასოვანი შეფასება ვერ მოხერხდა, რადგან შეფასების მეთოდოლოგიის შესაბამისად ანგარიშების ნიმუშების მინიმალური სავალდებულო რაოდენობა (ხუთი) არ იყო მიღებული⁸¹. მაგრამ ხელმისაწვდომი ნიმუშების განხილვა გვიჩვენებს, რომ, ძირითადად, დარგობრივი სტრატეგიების განხორციელების ანგარიშები ყურადღებას ამახვილებს აქტივობებისა და პროცესების განხორციელებაზე და არ ცდილობს პოლიტიკის მიზნებისა და ამოცანების მიღწევის პროგრესის შეფასებას.

პოლიტიკის ყველა სფეროში სხვადასხვა სტანდარტებისა და პროცედურების თანმიმდევრული და სრულყოფილი ცოდნის უზრუნველსაყოფად, დარგობრივი სამინისტროებისთვის არ არის ხელმისაწვდომი რეგულარული ხასიათის ტრეინინგები დაგეგმვის, მონიტორინგისა და ანგარიშების თემებზე.

მთლიანობაში, არსებული მონიტორინგისა და ანგარიშების ჩარჩოს ფრაგმენტაციისა და შესწავლილ ანგარიშებში გამოვლენილი სისუსტეებისა და ხარვეზების გამო, ინდიკატორის - „მთავრობის მონიტორინგისა და ანგარიშების ხარისხი“ შეფასება არის 2.

მთავრობის მონიტორინგისა და ანგარიშების ხარისხი						
ეს ინდიკატორი აფასებს, ანგარიშების მოთხოვნების მარეგულირებელ სამართლებრივ ბაზას, მთავრობის ანგარიშების დოკუმენტების ხარისხს და მთავრობის ანგარიშების საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობის დონეს.						
ინდიკატორის საერთო შეფასება	0	1	2	3	4	5

ქვეინდიკატორები	ქულები
1. მონიტორინგისა და ანგარიშების სამართლებრივი ბაზის ადეკვატურობა	2/8
2. ანგარიშების დოკუმენტების ხარისხი	4/12
3. მთავრობის ანგარიშების საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობა	2/5
სულ⁸²	8/25

ცენტრალური დაგეგმვის დოკუმენტებთან დაკავშირებული მონიტორინგისა და ანგარიშების სამართლებრივი ბაზა დანაწევრებულია და მკაფიოდ არ ადგენს ანგარიშების გამოქვეყნების მოთხოვნას ცენტრალური დაგეგმვის რამდენიმე დოკუმენტის შემთხვევაში. არსებობს მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის, ანგარიშებისა და შეფასების საერთო სამართლებრივი ბაზა, მაგრამ ის არ არის საკმარისად ამომწურავი. მონიტორინგის არსებული ანგარიშები მოიცავს საბაზისო ინფორმაციას განხორციელებული აქტივობებისა და ზოგიერთი მიღებული შედეგის შესახებ, მაგრამ არ იძლევა ინფორმაციას პოლიტიკის შედეგების მიღწევაზე. არ არსებობს მთავრობის ანგარიშების გამოქვეყნების სამართლებრივი მოთხოვნა და მხოლოდ ცალკეული ანგარიშები არის საჯაროდ

⁸¹ SIGMA-მ მოითხოვა დარგობრივი სტრატეგიის განხორციელების 2016 წელს (ან უფრო ადრე) მომზადებული და დამტკიცებული ხუთი ანგარიში, მაგრამ მიიღო მხოლოდ სამი.

⁸² ქულების გადაყვანის სპექტრი: 0-3=0, 4-7=1, 8-12=2, 13-17=3, 18-21=4, 22-25=5.

ხელმისაწვდომი. ეს ამცირებს საზოგადოების მხრიდან მთავრობის საქმიანობის კონტროლის შესაძლებლობას. ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის ანგარიშები რეგულარულად მზადდება და ქვეყნდება.

ძირითადი რეკომენდაციები

მოკლევადიანი (1-2 წელი)

- 1) მთავრობამ უნდა გააუმჯობესოს პოლიტიკის დაგეგმვის მარეგულირებელი ნორმატიული ბაზა და პროცედურები, რათა უფრო მკაფიო გახადოს და გააძლიეროს კავშირები და თანხვედრა მთავრობის სხვადასხვა დაგეგმვის დოკუმენტს შორის. ის უნდა განსაზღვრავდეს მინიმალურ სტანდარტებს და ხარისხის მოთხოვნებს (მათ შორის მონიტორინგის), ამასთან უზრუნველყოფდეს მათ ინტეგრაციას გადაწყვეტილებების მიღების ზოგად სამთავრობო პროცესებსა და პროცედურებში.
- 2) მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს ცენტრალური დაგეგმვის ყველა დოკუმენტის, მათ შორის დარგობრივი სტრატეგიების სრული თანხვედრა ერთიმეორესთან, ასევე ყველა გეგმის ხარჯების განსაზღვრა ქვეყნის ფინანსური მდგომარეობისა და საშუალოვადიანი ხარჯების სტრუქტურის სტანდარტებისა და მოთხოვნების შესაბამისად.
- 3) მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს მონიტორინგის ანგარიშების მომზადებისა და პროაქტიული გამოქვეყნებისთვის აუცილებელი ყველა ფორმალური მოთხოვნისა და პროცედურის არსებობა ცენტრალური დაგეგმვის ყველა დოკუმენტისთვის, მათ შორის მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმის, სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმისა და დარგობრივი სტრატეგიებისთვის. მთავრობამ უნდა გააუმჯობესოს დაგეგმვის დოკუმენტების ხარისხი და უზრუნველყოს მონიტორინგისა და ანგარიშების ძლიერი ჩარჩოს თანმიმდევრული გამოყენება, როგორც მყისიერი აგრეთვე გრძელვადიანი შედეგების ინდიკატორების გამოყენებით, მთავრობის ჩარევის საბოლოო შედეგებისა და გავლენის შესაფასებლად. მოქალაქეების წინაშე მთავრობის ანგარიშვალდებულების შესასრულებლად განხორციელების ყველა ანგარიში პროაქტიულად უნდა გამოქვეყნდეს.
- 4) მთავრობის ადმინისტრაცია, როგორც ცენტრალური მთავრობის უწყება, დარგობრივ სამინისტროებს უფრო რეგულარულად უნდა აწვდიდეს ფორმალური ხასიათის წერილობით სახელმძღვანელო მითითებებს და დახმარებას, მათ შორის, დაგეგმვასა და სტრატეგიულ დოკუმენტებთან დაკავშირებით სამინისტროებიდან მიღებულ პროექტებსა და მოსაზრებებზე ოფიციალური დასკვნებისა და შენიშვნების მიწოდების გზით. ზემოხსენებული მიზანად ისახავს ურთიერთდაკავშირებული, სრულყოფილი და თანმიმდევრული პოლიტიკის შემუშავებასა და დაგეგმვის უზრუნველყოფას. ამასთან, მთავრობის ადმინისტრაცია დარგობრივი სამინისტროების შესაბამისი თანამშრომლებისთვის უნდა უზრუნველყოფდეს პოლიტიკის შემუშავებასთან და დაგეგმვასთან დაკავშირებულ რეგულარულ ტრეინინგებს, იმისათვის, რომ თანამშრომლებს შეეძლოთ სტანდარტებისა და პროცედურების თანმიმდევრული და ზუსტი გამოყენება დაგეგმვის, მონიტორინგისა და ანგარიშების პროცესში.
- 5) მთავრობამ ოფიციალურად უნდა დაამტკიცოს მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმა, როგორც ამას ითვალისწინებს რეგულაციები, და უზრუნველყოს მისი განხორციელების სისტემატური მონიტორინგი, ანგარიშება და საჯაროდ გამოქვეყნება.
- 6) მთავრობამ უნდა გააძლიეროს ევროპასთან ინტეგრაციის დაგეგმვა ევროკავშირში ინტეგრაციის კომპლექსური საშუალოვადიანი გეგმის მომზადების გზით, რაც 3-5-წლიან პერიოდს მოიცავს. საშუალოვადიანი გეგმა უნდა უზრუნველყოფდეს მკაფიო და

სრულ ინფორმაციას ყველა დაგეგმილ საკანონმდებლო და არასაკანონმდებლო ღონისძიებზე და უნდა წარმოადგენდეს ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმის მომზადების საფუძველს. ევროკავშირთან ინტეგრაციის გეგმა სრულად უნდა შეესაბამებოდეს ცენტრალური დაგეგმვის სხვა დოკუმენტებს, მათ შორის მთავრობის ყოველწლიურ სამოქმედო გეგმას და სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმას. მთავრობამ უნდა გააუმჯობესოს ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმის ხარისხი, მათ შორის, გაუმჯობესებული პრიორიტეზირებით და ყველა აქტივობასთან დაკავშირებული ხარჯების განსაზღვრით.

საშუალოვადიანი (3-5 წელი)

- 7) მთავრობამ უნდა გადახედოს და გააძლიეროს არსებული ნორმატიული ბაზა, რათა უზრუნველყოს დაგეგმვის მთლიანი სისტემის, მათ შორის მისი შემადგენელი სხვადასხვა საფეხურისა და დამტკიცების პროცესის, მკაფიოდ ჩამოყალიბება და თანმიმდევრული განხორციელება. მთავრობის ადმინისტრაციამ უნდა შეიმუშავოს და დანერგოს ერთიანი ცენტრალური მარეგულირებელი/ნორმატიული ბაზა (რომელშიც დარგობრივი დაგეგმვაც შევა) დაგეგმვის, მონიტორინგისა და ანგარიშგების მიზნით.

ძირითადი მოთხოვნა: მთავრობის გადაწყვეტილებების და კანონმდებლობის გამჭვირვალობა, სამართლებრივი შესაბამისობა და საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობა; მთავრობის მუშაობის საპარლამენტო კონტროლი.

პრინციპების ანალიზი

პრინციპი 6: მთავრობის გადაწყვეტილებები მზადდება გამჭვირვალედ და ეყრდნობა ადმინისტრაციის პროფესიულ ცოდნაზე დაფუძნებულ გადაწყვეტილებებს; გადაწყვეტილებები შეესაბამება მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს.

მთავრობის შესახებ კანონი და მთავრობის რეგლამენტი ადგენს მთავრობის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების ნორმატიულ ბაზას, წესებს და პროცედურებს. მთავრობის შესახებ კანონის მე-12 მუხლსა და მთავრობის რეგლამენტის (მთავრობის სხდომებისა და პროექტების დამტკიცების წესები) IV თავში აღწერილია სამთავრობო სხდომების ორგანიზების ძირითადი წესები და პროცედურები.

მთავრობის შესახებ კანონის მე-13 მუხლის შესაბამისად, მთავრობის ადმინისტრაცია არის ძირითადი პასუხისმგებელი ორგანო, რომელიც ახორციელებს მთავრობის ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას. მთავრობის ადმინისტრაციის კონკრეტული ფუნქციები აღწერილია ადმინისტრაციის დებულების⁸³ მე-2 მუხლში. დებულებაში მოცემულია დამატებითი დეტალები მთავრობის ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებების მიღების პროცესთან დაკავშირებით, რომელებიც განსაზღვრავს მთავრობის შესახებ კანონით გათვალისწინებულ წესებსა და პროცედურებს.

სამთავრობო სხდომების ისეთ ორგანიზაციულ ასპექტთან ერთად, როგორცაა მომზადება და მიღებულ გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებული შემდგომი სამუშაოების შესრულება, მთავრობის ადმინისტრაციას ასევე ევალება მთავრობისთვის სხდომების დროს

⁸³ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის #626 დადგენილება საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის დებულების დამტკიცების თაობაზე.

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

დასამტკიცებლად წარდგენილი კანონპროექტების სამართლებრივი ექსპერტიზა⁸⁴. გასაუბრების დროს მიღებული ინფორმაციის შესაბამისად, მთავრობის ადმინისტრაციის იურიდიული დეპარტამენტი ახორციელებს კანონპროექტების სამართლებრივ ექსპერტიზას მათი „ელექტრონული მთავრობის“ პროგრამაში ატვირთვის მომენტიდან.

მთავრობის ადმინისტრაცია უფლებამოსილია დაუბრუნოს კანონპროექტი ინიციატორ უწყებას⁸⁵, რაც ხორციელდება კანონპროექტის „ელექტრონული მთავრობის“ სისტემაში ატვირთვის შემდგომ. მთავრობის რეგლამენტი და მთავრობის ადმინისტრაციის დებულება არ აწესებს მკაფიო უფლებამოსილებას კანონპროექტების მთავრობის პრიორიტეტებთან და მანამდე გამოცხადებულ პოლიტიკებთან შესაბამისობის შემოწმების, პოლიტიკის შემუშავებისა და კონსულტაციის პროცესის კონტროლისათვის⁸⁶, მაგრამ შესაბამისი ფუნქცია მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის ანალიზის, სტრატეგიული დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტს ეკისრება შიდა დებულების მიხედვით, რომელიც დამტკიცებულია პრემიერ-მინისტრის მიერ⁸⁷.

მთავრობისათვის დასამტკიცებლად შემოსული დოკუმენტაციის პაკეტების განხილვა, ასევე სამთავრობო უწყებებს შორის წინასწარი განხილვა და სამინისტროებს შორის გამართული კონსულტაციები მთავრობაში განსახილველად შემოსულ კანონპროექტებთან დაკავშირებით, ძირითადად, „ელექტრონული მთავრობის“ სისტემის მეშვეობით ხორციელდება. ეს პროცესი დეტალურად არის აღწერილი მთავრობის რეგლამენტში, რომელიც უფლებამოსილებას ანიჭებს მთავრობის საპარლამენტო მდივანს განიხილოს კონკრეტული ტიპის კანონპროექტები, როგორც მთავრობის შეხვედრაზე დამატებითი განხილვის გარეშე დამტკიცებული, ელექტრონული ფორმით მიღებულ მოსაზრებებზე (ვიზებზე) დაფუძნებით⁸⁸. ამ პროცესთან დაკავშირებით ნებისმიერი უთანხმოება და საკითხი წყდება ელექტრონული ფოსტის, სატელეფონო განხილვის ან შეხვედრების დროს. თუმცა, დეტალები ამ ტიპის შემდგომი დისკუსიის შესახებ ყოველთვის არ აისახება ელექტრონულ სისტემაში. ეს, თავის მხრივ, იწვევს ინფორმაციულ ხარვეზებს მთლიანი პროცესისა და ცენტრალური მთავრობის ზოგიერთი უწყების მოსაზრებების თაობაზე. როგორც წესი, ოფიციალური მოსაზრება მხოლოდ იმ შემთხვევაში მზადდება, როდესაც სამინისტროები ვერ თანხმდებიან პროექტთან დაკავშირებით⁸⁹. ამას ადასტურებს მთავრობაში 2016 წლის მანძილზე დასამტკიცებლად შემოსული პროექტების ნიმუშების

⁸⁴ რეგლამენტის მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტი. უნდა აღინიშნოს, რომ რეგლამენტის მე-11 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, პროექტისთვის სავალდებულოა იუსტიციის, ფინანსთა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრების დადებითი პოზიციების დაფიქსირება მთავრობის წევრებს შორის კონსულტაციის პროცესში.

⁸⁵ მთავრობის რეგლამენტი, მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტი

⁸⁶ მთავრობის ადმინისტრაციის დებულების ზოგიერთი ნაწილი (მუხლი 1, პუნქტები ზ, თ, ი, კ, ლ, მ და ნ) ითვალისწინებს სამთავრობო პრიორიტეტების შემუშავების, ასევე მთავრობის პოლიტიკის დაგეგმვისა და მონიტორინგის ფუნქციას. თუმცა პოლიტიკის კოორდინაციის ფუნქცია არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული. ამასთან, რეგლამენტში ცალსახად არის გამაზვიებელი ყურადღება საკანონმდებლო აქტების მომზადებაზე, პარამონიუზებასა და დამტკიცებაზე და არ არის ნახსენები პოლიტიკა ან/და დაგეგმვის დოკუმენტები. ერთადერთი გამონაკლისია ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი და წლიური ბიუჯეტი.

⁸⁷ მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის ანალიზის, სტრატეგიული დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტის დებულება, მუხლი 2

⁸⁸ მთავრობის რეგლამენტი, მუხლი 24, 4

⁸⁹ ნორმატიული მოთხოვნა და პრაქტიკა განმარტეს და დაადასტურეს მთავრობის ადმინისტრაციისა და იუსტიციის სამინისტროს ოფიციალურმა პირებმა შეფასების ფარგლებში ჩატარებული გასაუბრების დროს.

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

მიმოხილვა, რადგან შესაბამისი სამინისტროების სავალდებულო მოსაზრება მომზადებული იყო მხოლოდ ზოგიერთი კანონპროექტისათვის⁹⁰.

ინფორმაცია პოლიტიკის პროექტების შესახებ სხვადასხვა სამინისტროს საბოლოო პოზიციასთან დაკავშირებით (ეთანხმებიან ისინი პროექტს თუ არა) ხელმისაწვდომია მხოლოდ „ელექტრონული მთავრობის“ სისტემის მეშვეობით. ეს არის ის ძირითადი ინფორმაცია, რომელსაც მთავრობის ადმინისტრაციის იურიდიული დეპარტამენტი იყენებს. ეს დეპარტამენტი აგრეთვე ახორციელებს პაკეტის საბოლოო შემოწმებას მთავრობის სხდომაზე გატანის წინ. ნიმუშში წარმოდგენილ ხუთივე კანონპროექტში მოცემული იყო პოლიტიკის პროექტებთან დაკავშირებული საბაზისო ინფორმაცია, რაც რეგლამენტის მოთხოვნის შესაბამისად ასახული იყო განმარტებით შენიშვნებში.

მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარმოდგენილი ცალკეული საკითხების შესახებ ცენტრალური მთავრობის უწყებებისა და სამინისტროების პოზიციებთან დაკავშირებული ინფორმაცია სრულად აისახება „ელექტრონული მთავრობის“ სისტემაში და ავტომატურად სრულდება რეგლამენტის მოთხოვნის შესაბამისად. თუმცა, ვერ მოხერხდა სრული მტკიცებულებების მიღება, რომლებიც დაადასტურებდა, რომ ფინანსური მიზანშეწონილობისა და პოლიტიკის თანმიმდევრულობის ანალიზი რეალურად განხორციელდა ცენტრალური მთავრობის შესაბამისი ორგანოების მიერ ელექტრონულ სისტემაში თანხმობის ასახვამდე. შესაბამისად, შეუძლებელია იმის დადასტურება, რომ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის აღნიშნული ძირითადი ექსპერტიზა (დეტალურ განხილვასა და ანალიზზე დაყრდნობით) პრაქტიკაში სისტემატურად და სრულად ხორციელდება.

სისტემატურად არ ხდება სამინისტროების მიერ სამთავრობო სხდომებზე განსახილველად წარმოდგენილი დღის წესრიგის საკითხების დროულობის შესახებ ინფორმაციის მოპოვება და ანალიზი პროცესის გაუმჯობესების მიზნით. დღის წესრიგში შესატანი საკითხების შემოწმება და მომზადება „ელექტრონული მთავრობის“ სისტემის მეშვეობით ხდება. ამასთან, არ არსებობს სტატისტიკური ინფორმაცია სხვადასხვა სახის ნორმატიული აქტების პროექტების შემუშავების პროცესში სამინისტროების მიერ დაშვებული ტიპური შეცდომებისა და გადაცდომების შესახებ.

მთავრობის სხდომის დღის წესრიგი საჯაროდ ქვეყნდება, მაგრამ ყოველთვის არ ქვეყნდება მთავრობის სხდომის გამართვამდე. სხდომის შემდეგ, მთავრობის ადმინისტრაციის საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტი მთავრობის მიერ მიღებული ძირითადი გადაწყვეტილებების შესახებ ინფორმაციას ავრცელებს სხვადასხვა მედია წყაროების, მათ შორის მთავრობის ვებგვერდის⁹¹, პრესრელიზებისა და პრესკონფერენციების საშუალებით.

მთავრობის სხდომების ოქმი ინახება და მიეწოდება მხოლოდ სხდომის მონაწილეებს. ეს დადგენილია მთავრობის შესახებ კანონის მე-12 მუხლით, რომელიც ითვალისწინებს, რომ მთავრობის სხდომა, როგორც წესი, დახურულია, თუ მთავრობის გადაწყვეტილებით ის საჯაროდ არ გამოცხადდება.

⁹⁰ ცვლილებების პროექტი რეგლამის შესახებ კანონში (ამონაბეჭდი ელექტრონული სისტემიდან); კანონპროექტი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ (არ არის დამატებითი ინფორმაცია); კანონპროექტი ნოტარიუსების შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ (არ არის დამატებითი ინფორმაცია); კანონპროექტი საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ (ამონაბეჭდი ელექტრონული სისტემიდან); ცვლილებები საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში (მთავრობის ორი წერილი პარლამენტში, მაგრამ არ არის დამატებითი ინფორმაცია).

⁹¹ 2017 წელს გამართული მთავრობის სხდომებისა და თითოეულ მათგანზე მიღებული ძირითადი გადაწყვეტილებების შესახებ ინფორმაცია იხილეთ ბმულზე http://www.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=471.

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

მთავრობის გადაწყვეტილებები არ არის ხელმისაწვდომი ელექტრონული ფორმით მარტივი ერთიანი სამთავრობო ვებგვერდის მეშვეობით. თუმცა, მთავრობის ყველა გადაწყვეტილების მოპოვება შესაძლებელია პარლამენტის ვებგვერდის საშუალებით⁹², რომელზეც განთავსებულია მთავრობის ყველა კანონპროექტი, ან/და საჯარო სამართლის იურიდიული პირის (სსიპ) საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს (მაცნე) ვებგვერდის⁹³ მეშვეობით. საკანონმდებლო აქტების გარდა მაცნეზე განთავსებულია კანონქვემდებარე აქტები და მთავრობის სხვა გადაწყვეტილებები, ასევე სახელმწიფო უწყებების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტები, საერთაშორისო შეთანხმებები, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები, ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ მიღებული აქტები და საჯარო განცხადებები.

SIGMA-ის მიერ დაკვეთილი კვლევის თანახმად, საქართველოს ბიზნეს სექტორი მთავრობის მიერ პოლიტიკის შემუშავების პროცესის სტაბილურობას და გამჭვირვალობას 60%-ით აფასებს⁹⁴.

მთლიანობაში, ინდიკატორის - „მთავრობის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამჭვირვალობა და სამართლებრივი შესაბამისობა“ შეფასება არის 3.

⁹² <http://www.parliament.ge/en/kanonmdebloba/modzebne-kanonmdebloba>.

⁹³ <https://matsne.gov.ge/en>.

⁹⁴ „Market Intelligence Caucasus“ (2018), „Georgia Business Survey“ (საქართველოს ბიზნეს სექტორის კვლევა), SIGMA-ის მიერ დაკვეთილი კვლევა, „Market Intelligence Caucasus“, თბილისი. კვლევის ფარგლებში ქართულ ბიზნესებს უსვამდნენ კითხვას, ეთანხმებოდნენ თუ არა რომ „კანონები და რეგულაციები, რომლებიც ეხება ჩემს კომპანიას გარკვევით არის დაწერილი, არ არის წინააღმდეგობრივი და არ იცვლება ძალიან ხშირად“. ქვეინდიკატორის მნიშვნელობა ეყრდნობა პასუხების პროცენტს, რომლებშიც მითითებულია „სრულიად ვეთანხმები“ და „ძირითადად ვეთანხმები“.

მთავრობის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამჭვირვალობა და
სამართლებრივი შესაბამისობა

ეს ინდიკატორი აფასებს გადაწყვეტილების პროცესის სამართლებრივი შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად შექმნილ სამართლებრივ ბაზას, მთავრობის მიერ დადგენილი სამართლებრივი ნორმების შესრულების თანმიმდევრულობას, მთავრობის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის გამჭვირვალობას და ბიზნესების მიერ მთავრობის პოლიტიკის შემუშავების პროცესის გამჭვირვალობის აღქმას.

ინდიკატორის საერთო შეფასება

0 1 2 **3** 4 5

ქვეინდიკატორები

ქულები

1. სამთავრობო სხდომების პროცედურების საკანონმდებლო ბაზის ადეკვატურობა	4/5
2. ცენტრალური მთავრობის თანმიმდევრულობა პროცედურების დადგენასა და შესრულებაში	2/4
3. სამინისტროების მიერ მთავრობის სხდომის დღის წესრიგში შესატანი რეგულარული საკითხების წარდგენის დროულობა (%)	0/3
4. მთავრობის გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის ღიაობა	3/4
5. ბიზნესის მიერ მთავრობის პოლიტიკის შემუშავების პროცესის გამჭვირვალობისა და სტაბილურობის აღქმა (%)	3/4
სულ⁹⁵	12/20

მთავრობის სხდომების მომზადებასთან და ორგანიზებასთან დაკავშირებით არსებობს მკაფიო წესები და პროცედურები. პროცედურული საკითხების მთავრობის მიერ განსახილველად და დასამტკიცებლად მომზადებისა და შემუშავების მიზნით არსებობს ონლაინ ელექტრონული სისტემა. ეს სისტემა კომპლექსურია და მოიცავს ფუნქციებს, რომლებიც უზრუნველყოფს საჭირო სავალდებულო შემოწმებებს და ასახავს ყველა სამინისტროს საბოლოო პოზიციას პოლიტიკის პროექტთან დაკავშირებით. მიუხედავად ამისა, სისტემაში არ აისახება არცერთი არსებითი დისკუსია და შენიშვნები, რომლებსაც ადგილი აქვს მთავრობის მიერ გადაწყვეტილების მისაღებად პროექტების მომზადების პროცესში. მთავრობის საბოლოო დამტკიცებისთვის წარდგენილი პოლიტიკის პროექტებთან დაკავშირებული ოფიციალური მოსაზრებები თანმიმდევრულად არ მზადდება ცენტრალური მთავრობის უწყებებისა და სამინისტროების მიერ, ვინაიდან ეს არ არის სავალდებულო არსებული რეგულაციების შესაბამისად. შეუძლებელია იმის დადასტურება, რომ, ცენტრალური მთავრობის შესაბამისი ორგანოების მიერ მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარმოდგენილმა ყველა პროექტმა გაიარა თანმიმდევრული და სრულყოფილი განხილვა და შემოწმება. ინფორმაცია მთავრობის გადაწყვეტილებების შესახებ საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომია რამდენიმე სამთავრობო ვებგვერდის მეშვეობით.

პრინციპი 7: პარლამენტი ახორციელებს მთავრობის პოლიტიკის შემუშავების პროცესის კონტროლს

⁹⁵ ქულების გადაყვანის სპექტრი: 0-1=0, 2-5=1, 6-9=2, 10-13=3, 14-17=4, 18-20=5.

ნორმატიული ბაზა, რომელიც ხელს უწყობს მთავრობის მიერ პოლიტიკის შემუშავების პროცესის საპარლამენტო ზედამხედველობასა და კონტროლს ეყრდნობა კონსტიტუციის რამდენიმე მუხლს⁹⁶, მთავრობის შესახებ კანონს⁹⁷, პარლამენტის რეგლამენტს⁹⁸, მთავრობის რეგლამენტს⁹⁹ და კანონის საპარლამენტო მდივნის შესახებ¹⁰⁰.

მთლიანობაში, არსებული ნორმატიული ბაზის შესაბამისად, პარლამენტს გააჩნია საჭირო უფლებამოსილება მთავრობის საქმიანობის ზედამხედველობისა და კონტროლის განსახორციელებლად, როგორც ეს განსაზღვრულია კონსტიტუციის 48-ე მუხლით. პარლამენტი ამ ფუნქციას პრაქტიკაში წარმატებით ახორციელებს პარლამენტის წევრებისთვის კონსტიტუციითა და პარლამენტის რეგლამენტით მინიჭებული სხვადასხვა მექანიზმის გამოყენებით, რომლებშიც შედის ხელისუფლების აღმასრულებელი შტოსთვის¹⁰¹ ზეპირი და წერილობითი შეკითხვით მიმართვისა და კანონპროექტებთან და კანონების განხორციელებასთან დაკავშირებით საპარლამენტო კომიტეტებში დისკუსიის გამართვა¹⁰².

საპარლამენტო მდივნის შესახებ კანონის მე-4 მუხლის შესაბამისად, მთავრობის საპარლამენტო მდივანი არის პარლამენტთან ურთიერთობის მართვის ძირითადი კოორდინატორი, რომელიც უზრუნველყოფს სამინისტროების მიერ კანონპროექტების მომზადებასა და წარმოდგენაზე და მთავრობის მიერ სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმების განხორციელებაზე კონტროლს.

მთავრობის სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმების შემუშავება რეგულირდება მთავრობის რეგლამენტის მე-3 მუხლით, რომელიც ითვალისწინებს მთავრობის სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის მოკლევადიანი გეგმის მომზადებას წელიწადში ორჯერ პარლამენტის თითო სასესიო პერიოდისთვის (კერძოდ გაზაფხულსა და შემოდგომაზე). სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმები მიეწოდება პარლამენტს თითოეული სასესიო პერიოდის დასაწყისში. თუმცა, ფორმალური შეხვედრა მთავრობისა და პარლამენტის მაღალ ადმინისტრაციულ დონეზე სამართალშემოქმედებითი პროგრამისა და სავარაუდო პროექტების წინასწარ განსახილველად არ იმართება. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ მთავრობის რეგლამენტის მე-3 მუხლი ითვალისწინებს მთავრობის სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გრძელვადიანი გეგმის შემუშავებას, რომელიც სამწლიან პერიოდს მოიცავს. თუმცა დაგეგმვის ეს დოკუმენტი წარსულში არ მომზადებულა.

მართალია, ადგილი აქვს სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის დაგეგმვას, მაგრამ არ ხდება პარლამენტის მიერ მასზე სრულფასოვანი შემდგომი რეაგირება. პარლამენტში 2016 წელს წარმოდგენილი კანონპროექტების მხოლოდ 64% იყო შეტანილი

⁹⁶ საქართველოს კონსტიტუცია <http://constitution.parliament.ge/en/constitution>. ურთიერთობა პარლამენტსა და მთავრობას შორის ძირითადად რეგულირდება მუხლებით 48, 56, 59, 60 და 78.

⁹⁷ 2004 წლის 11 თებერვლის მთავრობის შესახებ კანონი #3277-III

⁹⁸ პარლამენტის რეგლამენტი, 2004 წლის 17 თებერვალი

⁹⁹ მთავრობის რეგლამენტი, საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 მარტის დადგენილება №54

¹⁰⁰ 2004 წლის 25 ივნისის #246 კანონი საპარლამენტო მდივნის შესახებ

¹⁰¹ იხ. პარლამენტის რეგლამენტის VIII ნაწილი, საქართველოს პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციები

¹⁰² იხ. პარლამენტის რეგლამენტის XXII თავი, კომიტეტის მიერ კანონპროექტის განხილვა. საპარლამენტო კონტროლის პრაქტიკა პოლიტიკის განხორციელების პროცესში დადასტურებული იქნა პარლამენტის აპარატის თანამშრომლების მიერ. მოწოდებული იქნა პარლამენტში განხილული ანგარიშების მაგალითები (მაგ. 2014-2015 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შესრულების შუალედური ანგარიში).

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის დამტკიცებულ გეგმაში¹⁰³, რაც სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის დაგეგმვის დაბალ ხარისხზე მიუთითებს. ამასთან, 2016 წელს მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონების 16%-ის განხილვა რიგგარეშე რეჟიმში განხორციელდა. პარლამენტმა შეძლო მთავრობის მიერ წარმოდგენილი თითქმის ყველა კანონპროექტის განხილვა და გადაწყვეტილებების მიღება გონივრულ ვადებში: მოხდა მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონების 99%-ის განხილვა (მიღება ან უარყოფა) წარდგენიდან ერთი წლის ვადაში¹⁰⁴.

პარლამენტის რეგლამენტი¹⁰⁵ ადგენს მკაფიო კრიტერიუმებს და განსაზღვრავს დოკუმენტებს, რომლებიც თან უნდა ახლდეს პარლამენტში წარმოდგენილ კანონპროექტებს. ამ დოკუმენტებში შედის განმარტებით ბარათი, რომელიც მოიცავს კანონპროექტის დასაბუთებას, პოტენციური ფინანსური შედეგების კალკულაციას და საერთაშორისო (მათ შორის ევროკავშირის დირექტივებიდან გამომდინარე) ვალდებულებებთან თავსებადობის შესახებ ინფორმაციას, ასევე საზოგადოებრივი კონსულტაციების პროცესში სხვადასხვა დაინტერესებული მხარისგან მიღებული წინადადებებისა და რეკომენდაციების მიმოხილვას. მსგავსი დებულებები გათვალისწინებულია მთავრობის რეგლამენტის 30-ე მუხლით. წინამდებარე შეფასების პროცესში მოწოდებული ხუთივე ნიმუში¹⁰⁶ შეესაბამებოდა აღნიშნულ მოთხოვნებს, რომლებშიც დამხმარე დოკუმენტაცია შედიოდა.

პარლამენტის რეგლამენტის 136-ე მუხლი ითვალისწინებს, რომ მთავრობის წევრები უფლებამოსილნი არიან საკუთარი ინიციატივით დაესწრონ პარლამენტის სხდომებს. თუმცა მათ არ აქვთ ამის ვალდებულება. მინისტრის მოადგილეები, რომლებიც სამინისტროს საპარლამენტო მდივნის როლს ასრულებენ, რეგულარულად ესწრებიან საპარლამენტო კომიტეტის შესაბამის სხდომებს და პლენარულ სხდომებს¹⁰⁷, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში მათ თან ახლავთ სამინისტროების ექსპერტის დონის თანამშრომლები შესაბამისი მიმართულების კანონპროექტების განსამართლად და დასაბუთებლად.

კანონპროექტების განხილვისა და დებატების ძირითად ფუნქციასთან ერთად, საპარლამენტო კომიტეტები რეგულარულად მიმოიხილავენ მიღებულ ნორმატიულ აქტებს¹⁰⁸ რეგულაციების შესაბამისად¹⁰⁹. იმპლემენტაციის განხილვის შემდეგ, საპარლამენტო კომიტეტს შეუძლია მიიღოს დადგენილება რომელშიც აისახება კანონების იმპლემენტაციის არსებული მდგომარეობის შეფასება და საჭირო საკანონმდებლო

¹⁰³ 2016 წელს, მთავრობა პარლამენტს წარუდგინა 377 კანონპროექტი, საიდანაც მხოლოდ 241 კანონპროექტი იყო შეტანილი კანონშემოქმედებითი საქმიანობის შესაბამის გეგმაში. 2016 წელს კანონშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმა მომზადდა მხოლოდ საგაზაფხულო სესიისთვის, 2016 წელს ჩატარებული საყოველთაო არჩევნების გამო.

¹⁰⁴ დათვლილია, რომ მთავრობის მიერ 2015 წელს წარმოდგენილი 291 კანონპროექტიდან მხოლოდ 2 კანონი არ იქნა განხილული (მიღებული ან უარყოფილი) ერთი წლის მანძილზე.

¹⁰⁵ დეტალური ინფორმაციისთვის იხილეთ პარლამენტის რეგლამენტის 147-ე მუხლი.

¹⁰⁶ ცვლილებების პროექტი რეკლამის შესახებ კანონში; კანონპროექტი საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ; კანონპროექტი ნოტარიუსების შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ; კანონპროექტი საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილებების შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ; ცვლილებები საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში.

¹⁰⁷ ეს ინფორმაცია ეყრდნობა სამინისტროებთან და მთავრობის ადმინისტრაციის თანამდებობის პირებთან გასაუბრებებს.

¹⁰⁸ პარლამენტმა განიხილა სისხლის სამართლის სისტემის ფარგლებში სხვადასხვა კანონის განხორციელება 2014-2015 წლების ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შესრულების შუალედური ანგარიშის შესაბამისად. ეს ინფორმაცია დადასტურდა პარლამენტის აპარატთან გასაუბრებების დროს.

¹⁰⁹ პარლამენტის რეგლამენტის 220-ე და 221-ე მუხლები. ეს ფუნქცია ასევე გათვალისწინებულია კონსტიტუციის 56-ე მუხლით.

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

ცვლილებების შესახებ რეკომენდაციები. პარლამენტი ზედმიწევნით ადევნებს თვალს ევროპასთან ინტეგრაციის პროცესს და განიხილავს ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის ანგარიშებს¹¹⁰.

პარლამენტის რეგლამენტის 196-ე მუხლის შესაბამისად, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი ვალდებულია პარლამენტს წარუდგინოს ანგარიში სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ. ამასთან, პარლამენტს უფლება აქვს, საქართველოს პრემიერ-მინისტრს მოსთხოვოს სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის რიგგარეშე წარდგენა, რაც პრემიერ-მინისტრმა 15 დღის ვადაში უნდა გააკეთოს. ეს დამატებით აძლიერებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ პოლიტიკის შესრულების საპარლამენტო კონტროლს.

მთავრობა ასევე აქტიურად ადევნებს თვალს პარლამენტის მიერ ინიცირებულ კანონშემოქმედებით საქმიანობას. ის მიმოიხილავს და წარმოადგენს დასკვნას პარლამენტის წევრების მიერ ინიცირებულ კანონპროექტებზე. მთავრობის საპარლამენტო მდივანი მთავრობის ძირითადი წარმომადგენელია, რომელსაც ევალება ამ პროცესის მართვა და შესაბამის სამინისტროებთან და უწყებებთან თანამშრომლობით პარლამენტის მიერ ინიცირებულ კანონპროექტებზე ოფიციალური დასკვნის მომზადება. მთავრობის დასკვნის ჩამოყალიბების პროცესი პარლამენტის მიერ ინიცირებულ კანონპროექტებთან დაკავშირებით მთავრობის რეგლამენტით¹¹¹ განისაზღვრება. აღმასრულებელი ხელისუფლების დასკვნა წარმოდგენილი იყო პარლამენტის მიერ ინიცირებული კანონების სამივე ნიმუშის შემთხვევაში¹¹².

მთლიანობაში, ინდიკატორის - „მთავრობის მიერ პოლიტიკის შემუშავების პროცესის საპარლამენტო კონტროლი“ შეფასება არის 4.

¹¹⁰ შეფასება ეყრდნობა პარლამენტის აპარატთან გასაუბრების შედეგებს

¹¹¹ მთავრობის რეგლამენტი, მუხლი 32

¹¹² კანონპროექტი სახელმწიფო პენსიის შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე; კანონპროექტი სოციალური დახმარების შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე; კანონპროექტი სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე.

მთავრობის მიერ პოლიტიკის შემუშავების საპარლამენტო კონტროლი

ეს ინდიკატორი აფასებს, თუ რამდენად შეუძლია პარლამენტს მთავრობის მიერ პოლიტიკის შემუშავების პროცესის კონტროლი. პირველ რიგში ფასდება სამართლებრივი ბაზა, რის შემდეგაც ხდება მნიშვნელოვანი საპარლამენტო პრაქტიკისა და შედეგების ანალიზი.

ინდიკატორის საერთო მნიშვნელობა 0 1 2 3 **4** 5

ქვეინდიკატორები

ქულები

1. რამდენად ძლიერია მარეგულირებელი და პროცედურული ბაზა მთავრობის მიერ პოლიტიკის შემუშავების პროცესის საპარლამენტო კონტროლისათვის	5/5
2. პარლამენტში წარდგენილი კანონპროექტების თანხილება დოკუმენტაციის სისრულე	3/3
3. სამთავრობო და საპარლამენტო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის კოორდინაცია	1/2
4. მთავრობის მიერ პარლამენტის კანონპროექტების სისტემატური მიმოხილვა	1/1
5. თანხვედრა მთავრობის მიერ დაგეგმილ და წარმოდგენილ კანონპროექტებს შორის (%)	1/2
6. პარლამენტის მიერ მთავრობის კანონპროექტების განხილვის დროულობა (%)	2/2
7. რიგგარეშე პროცედურების გამოყენება მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტების მისაღებად (%)	1/5
8. მთავრობის მონაწილეობა კანონპროექტების საპარლამენტო განხილვებში	2/2
9. პოლიტიკის იმპლემენტაციის ძირითადი საპარლამენტო კონტროლი	2/2
სულ¹¹³	18/24

არსებული ნორმატიული ბაზა მთავრობის პოლიტიკისა და საქმიანობის ადეკვატური საპარლამენტო კონტროლის შესაძლებლობას იძლევა. მთავრობის მიერ ინიცირებული თითქმის ყველა კანონი პარლამენტმა გონივრულ ვადებში განიხილა, თუმცა მთავრობის მიერ ინიცირებული და მიღებული კანონების მხოლოდ 64% იყო შეტანილი სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის წლიურ დამტკიცებულ გეგმაში. კანონმდებლობის 16 პროცენტის განხილვა ხდება დაჩქარებული პროცედურებით. მთავრობის რეგლამენტით გათვალისწინებული სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გრძელვადიანი გეგმა არასოდეს არ მომზადებულა. მთავრობა სისტემატურად მიმოიხილავს პარლამენტის მიერ ინიცირებულ კანონპროექტებს, ხოლო საპარლამენტო კომიტეტები კანონების განხორციელების მონიტორინგსა და რეგულარულ შეფასებას ახდენენ.

ძირითადი რეკომენდაციები

მოკლევადიანი (1-2 წელი)

¹¹³ ქულების გადაყვანის სპექტრი: 0-3=0, 4-7=1, 8-11=2, 12-16=3, 17-20=4, 21-24=5.

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

- 1) მთავრობამ უნდა შეიტანოს ცვლილებები არსებულ რეგულაციებში, პროცედურებსა და სისტემებში (განსაკუთრებით „ელექტრონული მთავრობის“ პროგრამაში), რათა უზრუნველყოს პოლიტიკის დოკუმენტის პროექტებთან დაკავშირებით დარგობრივი სამინისტროებისა და ცენტრალური მთავრობის უწყებების (მათ შორის მთავრობის ადმინისტრაციის, იუსტიციის სამინისტროსა და ფინანსთა სამინისტროს) ყველა მოსაზრებისა და დასაბუთებული შენიშვნის ხელმისაწვდომობა სისტემის მეშვეობით და პროექტების შემოწმება მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარდგენამდე. ცენტრალური მთავრობის შესაბამის ორგანოებში ჩატარებული სამართლებრივი შესაბამისობის, ფინანსური დასაბუთებისა და პროექტის პოლიტიკური თანმიმდევრულობის არსებითი განხილვის მტკიცებულებები დოკუმენტურად უნდა აისახოს და ხელმისაწვდომი გახდეს ელექტრონული სისტემის მეშვეობით. ზემოხსენებული, ასევე უნდა იძლეოდეს სტატისტიკურ ინფორმაციას ვადებისა და მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ წარმოდგენილი და დამუშავებული საკითხების შესახებ.
- 2) მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს საკუთარი საქმიანობის უფრო მეტი გახსნილობა და გამჭვირვალობა. ამისათვის, მან წინასწარ უნდა გამოაქვეყნოს მთავრობის სხდომებზე განსახილველი დღის წესრიგი და პოლიტიკის თითოეული საკითხი და უზრუნველყოს მთავრობის მიერ მიღებული ყველა გადაწყვეტილების გამოქვეყნება და ხელმისაწვდომობა ცენტრალური მთავრობის მარტივად ხელმისაწვდომი ვებგვერდის მეშვეობით.
- 3) მთავრობამ უნდა გააუმჯობესოს სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმისა და ცენტრალური დაგეგმვის სხვა დოკუმენტების თანხვედრა. კანონების სათანადო მომზადების, განხილვისა და მიღების უზრუნველსაყოფად, რიგგარეშე პროცედურების მეშვეობით წარდგენილი საკითხების რაოდენობა უნდა იყოს მინიმალური.

საშუალოვადიანი (3-5 წელი)

- 4) მთავრობის მიზანი უნდა იყოს პარლამენტში სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის შეთანხმებული გეგმით გაუთვალისწინებელი კანონპროექტების რაოდენობის მინიმუმამდე შემცირება. ამ მიზნით მან უნდა გააუმჯობესოს მონაწილე უწყებების შესაძლებლობები და უზრუნველყოს მთავრობის სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის უფრო ეფექტური მართვა (მათ შორის კანონმდებლობით გათვალისწინებული დებულებების უკეთ გამოყენება, რომლებიც წლის მანძილზე სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის ორი გეგმის მომზადებას ითვალისწინებს).
- 5) მთავრობამ უნდა განიხილოს, თუ რამდენად ეფექტიანია მთავრობის ყოველწლიური სამოქმედო გეგმისა და სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გეგმების ცალ-ცალკე მომზადება, აგრეთვე, გამჭვირვალობის, მონიტორინგისა და ანგარიშგების გაუმჯობესების მიზნით იმსჯელოს მთავრობის არსებული ყოველწლიური დაგეგმვის სისტემის ეფექტიანობის ზრდაზე. მთავრობამ ასევე უნდა განიხილოს და შეაფასოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის გრძელვადიანი გეგმის საჭიროება.

პოლიტიკის შემუშავება

ძირითადი მოთხოვნა: ინკლუზიური, მტკიცებულებებზე დამყარებული პოლიტიკა და შემუშავებული კანონმდებლობა პოლიტიკის სასურველი მიზნების მიღწევის შესაძლებლობას იძლევა.

პრინციპების ანალიზი

პრინციპი 8: სამინისტროების ორგანიზაციული სტრუქტურა, პროცედურები და თანამშრომლების საშტატო განაწილება შემუშავებული პოლიტიკისა და კანონმდებლობის განხორციელებადობას და მთავრობის მიზნებით თანხვედრას უზრუნველყოფს.

სამინისტროების საქმიანობის ზოგადი დებულებები განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციაში¹¹⁴. კონსტიტუციით ასევე განისაზღვრება მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის საფუძვლები, რომლებიც კანონით რეგულირდება¹¹⁵.

მთავრობის შესახებ კანონი განსაზღვრავს სამინისტროების ზოგად მოვალეობებს და ადგენს მათ დასახელებებსა და საერთო რაოდენობას¹¹⁶. კანონი ითვალისწინებს, რომ სამინისტროების საქმიანობის ფარგლები¹¹⁷ უნდა განისაზღვროს შესაბამისი რეგლამენტებით, რომლებიც უნდა დაამტკიცოს მთავრობამ¹¹⁸. მართალია, ეს რეგულაციები განსაზღვრავს ცალკეული სამინისტროების (და შესაბამისი დეპარტამენტების) ფუნქციებს და პასუხისმგებლობებს პოლიტიკასთან მიმართებაში და ადგენს სამინისტროებს პასუხისმგებლობის ქვეშ არსებული პოლიტიკის სფეროებს, ისინი არ განსაზღვრავენ პოლიტიკის შემუშავებისა და კანონშემოქმედებითი საქმიანობის პროცესს ან მოთხოვნებს სამინისტროების ფარგლებში. შესაბამისად, შეუძლებელია სამინისტროს ყველა შესაბამისი დეპარტამენტის კონსულტაციაში მონაწილეობისა და პოლიტიკის შემუშავების პროცესში ჩართულობის უზრუნველყოფა. მთავრობის შესახებ კანონი ითვალისწინებს, რომ მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს ერთი ან ერთზე მეტი სახელმწიფო მინისტრი. სახელმწიფო მინისტრებს ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი, და მათი რაოდენობა არ რეგულირდება კანონით¹¹⁹.

2017 წელს 16 სამინისტრო და ორი სახელმწიფო მინისტრი იყო. 2017 წლის რეორგანიზაციის შემდეგ მთავრობის შემადგენლობაშია პრემიერ-მინისტრი და 14 მინისტრი (მათ შორის ერთი სახელმწიფო მინისტრი).

მთავრობის წევრების ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას მთავრობის ადმინისტრაცია და სამინისტროების აპარატები ახდენენ¹²⁰. 2017 წლის დეკემბრის რეორგანიზაციის ძირითად

¹¹⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 812

¹¹⁵ იქვე, მუხლი 78.7

¹¹⁶ მთავრობის შესახებ კანონი, მუხლი 14.2.

¹¹⁷ იქვე, მუხლი 15.2

¹¹⁸ იქვე, მუხლი 17.1

¹¹⁹ მთავრობის შესახებ კანონის მე-11 მუხლის თანახმად, მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება იყოს ერთი ან რამდენიმე სახელმწიფო მინისტრი.

¹²⁰ 2017 წლის დეკემბრის #1620-RS კანონი საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ ადგენს შემდეგ სამინისტროებს: 1) განათლებისა და მეცნიერების; 2) გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის; 3) ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების; 4) თავდაცვის; 5) იუსტიციის; 6) კულტურისა და სპორტის; 7) ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა; 8) რეგიონული

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

მიზეზად მთავრობა სამინისტროების პასუხისმგებლობებისა და კომპეტენციების შერწყმის გზით სამინისტროებს შორის უფლებამოსილებების დუბლირების თავიდან აცილებას, ბიუროკრატიის შემცირებას და მმართველობის ეფექტურობის ზრდას ასახელებდა¹²¹.

მინისტრები პასუხს აგებენ სამინისტროს საქმიანობაზე და ამ პასუხისმგებლობის დელეგირება მხოლოდ მინისტრის მოადგილისთვის შეუძლიათ¹²². ეს დებულება ადეკვატურ დონეზე ადგენს პოლიტიკური პასუხისმგებლობების დელეგირების წესს პოლიტიკის შემუშავებასა და კანონშემოქმედებით საქმიანობასთან დაკავშირებით.

თუმცა, სამინისტროებს არ აქვთ მკაფიო, იერარქიული და ერთგვაროვანი სტრუქტურები და მექანიზმები, რომლებიც ადმინისტრაციული დონის რესურსების მაქსიმალური გამოყენებით ყოველდღიური საქმიანობის ორგანიზების, მართვისა და კონფლიქტების გადაჭრის ეფექტური საშუალება იქნებოდა. სამინისტროების სტრუქტურებში ადმინისტრაციული დონის ყველაზე მაღალი თანამდებობის პირია დეპარტამენტის უფროსი. თუმცა მას არ გააჩნია საკმარისი უფლებამოსილება და ძალაუფლება, რომ მიიღოს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები, მაგალითად: გადაჭრას უთანხმოება თანამშრომლებს შორის, რომელსაც იგივე დონის თანამდებობები უკავიათ. სამინისტროებში არ არის ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის მაღალი თანამდებობები, მაგალითად გენერალური მდივნის პოზიცია და სხვა.

ამასთან, სხვადასხვა სამინისტროში განსხვავებული ორგანიზაციული სტრუქტურა და ანგარიშგების წესი მოქმედებს. მაგალითად დეპარტამენტების უფროსები ყოველთვის არ არიან ანგარიშვალდებული ერთი და იგივე პოლიტიკური დონის თანამდებობის პირის წინაშე, ისინი შესაძლოა უშუალოდ მინისტრის, ან მინისტრის მოადგილის წინაშე იყვნენ ანგარიშვალდებული. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში იურიდიული დეპარტამენტი ანგარიშვალდებულია მინისტრის წინაშე, ხოლო სოფლის მეურნეობის სამინისტროში საკანონმდებლო და საპარლამენტო საქმიანობის დეპარტამენტი ანგარიშვალდებულია მინისტრის პირველი მოადგილის წინაშე¹²³.

სამინისტროების დაქვემდებარებაში არსებული სხვადასხვა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ) წამყვან როლს თამაშობს პოლიტიკის შემუშავებისა და სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის პროცესში. სსიპ-ებს შეუძლიათ იყვნენ ანგარიშვალდებული როგორც დეპარტამენტის უფროსის, ასევე მინისტრს ან მინისტრის მოადგილეს წინაშე,¹²⁴ როდესაც სსიპ-ი სამინისტროს ზედამხედველობის ქვეშ არის

განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის; 9) საგარეო საქმეთა; 10) სასაქონლო ურთიერთობებისა და პრობაციის; 11) ფინანსთა; 12) შინაგან საქმეთა; და 13) შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის. მთავრობის შემადგენლობაში ასევე შედის შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელწიფო მინისტრი.

¹²¹ 2017 წლის დეკემბრის კანონის განმარტებითი ბარათი საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ, ნაწილი ა

¹²² მთავრობის შესახებ კანონი, მუხლები 20 და 23.

¹²³ ეს ინფორმაცია ეყრდნობა სამინისტროს თანამდებობის პირებთან გასაუბრებებს და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, გარემოს დაცვის სამინისტროს, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ორგანიზაციული სტრუქტურის შესწავლას. აღსანიშნავია, რომ სამინისტროების დასახელებები შეიცვალა მთავრობის 2017 წლის დეკემბრის რეორგანიზაციის შემდეგ. რადგან გასაუბრებები წინამდებარე შეფასების ფარგლებში ნოემბერში ჩატარდა, აქ მოცემულია სამინისტროების ძველი დასახელებები.

¹²⁴ სოფლის მეურნეობის სამინისტროს, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, გარემოს დაცვის სამინისტროსა და შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ორგანიზაციული სტრუქტურების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ სსიპ-ები ანგარიშვალდებულნი არიან როგორც მინისტრების, ასევე მინისტრის მოადგილეების მიმართ. ინფორმაცია, რომ სსიპ-ები მოახსენებენ დეპარტამენტის უფროსებს, ეყრდნობა მთავრობის ადმინისტრაციასთან გასაუბრებებს.

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

მოქცეული, როგორც წესი, სამინისტროს ახდენს სსიპ-ის მიერ შემუშავებული პოლიტიკის პროექტის ინიცირებას მთავრობის სხდომაზე განსახილველად.

დარგობრივი სამინისტროები ძირითადი სამთავრობო სტრუქტურებია, რომლებიც პასუხს აგებენ პოლიტიკის შემუშავებასა და კანონმდებლობის შექმნაზე. მიუხედავად ამისა, მხოლოდ დარგობრივ სამინისტროებს არ შეუძლიათ ახალი კანონის ან რეგულაციის ინიცირება. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ მნიშვნელოვანი პოლიტიკისა და კანონების შემუშავება მოხდება საკმარისი ანალიზის, მომზადებისა და სამინისტროებს შორის კონსულტაციის გარეშე.

მაგალითად, ქალაქ თბილისს აქვს უფლება მთავრობის სხდომებზე წარადგინოს გადაწყვეტილების პროექტი. ამასთან, რამდენიმე საჯარო უწყებას შეუძლია უშუალოდ მთავრობის ადმინისტრაციის საშუალებით საკუთარი პროექტების მთავრობის სხდომაზე განსახილველად წარმოდგენა. როდესაც მანდატი ამის შესაძლებლობას იძლევა, ამ უწყებებს შეუძლიათ მოამზადონ წინადადებები კანონპროექტების ინიცირების ან მათში ცვლილებების შეტანის მიზნით, რომლებიც მთავრობის დასამტკიცებელ სიაში შესაძლებელია მოხვდეს შესაბამისი სამინისტროების წინასწარი განხილვისა და მონაწილეობის გარეშე¹²⁵.

ოთხი სამინისტროს საშტატო შემადგენლობის ანალიზი მიუთითებს იმაზე, რომ სამინისტროები პოლიტიკის შემუშავებაზე არიან ორიენტირებულები, რადგან რესურსების საკმარისი რაოდენობა მიმართულია ამ საკითხზე¹²⁶. მიუხედავად ამისა, სამინისტროების შიდა ორგანიზება გვიჩვენებს, რომ ყოველთვის სრულყოფილად არ არის დადგენილი პოლიტიკის შემუშავების ყველა როლი და პასუხისმგებლობა. ევროკავშირის სექტორული საბიუჯეტო დახმარების პროექტით გაწეული დახმარების ფარგლებში, ხუთ სამინისტროში გაძლიერდა ნორმატიული ბაზა და პოლიტიკის დაგეგმვისა და პოლიტიკის კოორდინაციის პასუხისმგებლობის მქონე დეპარტამენტების ფუნქციები, თუმცა ეს დეპარტამენტები ძირითადად დარგობრივი სტრატეგიების განხორციელებას ახდენენ¹²⁷. ყველა სხვა სამინისტროშიც სავარაუდოდ უნდა შეიქმნას პოლიტიკის დაგეგმვის ფუნქციის მქონე დეპარტამენტები, მაგრამ მკაფიო გეგმები და ოფიციალური ვადები არ არის განსაზღვრული ამ პროცესის განსახორციელებლად¹²⁸. ამასთან, ზოგიერთ სამინისტროს არ გააჩნია სტრუქტურული ერთეულები, რომელების მხოლოდ ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული საქმიანობის კოორდინაციაზე მუშაობს¹²⁹.

¹²⁵ ეს პრაქტიკა დაადასტურეს მთავრობის ადმინისტრაციის წარმომადგენლებმა.

¹²⁶ ოთხ დარგობრივ სამინისტროში პოლიტიკის შემუშავებისთვის გამოყოფილი თანამშრომლების პროცენტული შემადგენლობა შემდეგია: 61% სოფლის მეურნეობის სამინისტროში; 62% ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში; 63% გარემოს დაცვის სამინისტროში; და 38% შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში.

¹²⁷ ეს ხუთი სამინისტროა: სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; განთლებისა და მეცნიერების სამინისტრო; ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო; შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო; და იუსტიციის სამინისტრო. ევროკავშირის დარგობრივი ბიუჯეტის მხარდაჭერის პროექტის ფარგლებში ეს დეპარტამენტები ყურადღებას არ ამახვილებენ პოლიტიკის დაგეგმვაზე, არამედ ხუთ კონკრეტულ სტრატეგიაზე, რომლებიც მოიცავს სოფლის მეურნეობის განვითარებას, მცირე და საშუალო მეწარმეობას, ზოგად განათლებას, C ჰეპატიტს და კორუფციასთან ბრძოლას.

¹²⁸ ეს ინფორმაცია ეყრდნობა გასაუბრებებს მთავრობის ადმინისტრაციასთან.

¹²⁹ ეს სამინისტროებია: შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო და ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტრო. ეს ინფორმაცია დადასტურდა გასაუბრებებით, ხოლო შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დებულების შესაბამისად, ევროპასთან ინტეგრაციის ფუნქციები ინტეგრირებულია საერთაშორისო ურთიერთობათა დეპარტამენტში. შინაგანაწესის არარსებობის შემთხვევაში შეუძლებელია დადასტურდეს, რომ ევროპასთან ინტეგრაციის ფუნქციები სამინისტროებში სრულად განსაზღვრულია და სრულდება.

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

მთავრობის რეგლამენტი არეგულირებს პოლიტიკის პროექტების შემუშავებისა და დამტკიცების ძირითად მოთხოვნებს და პროცესს. მიუხედავად ამისა, ახალი პოლიტიკისა და კანონების შემუშავების ეს ზოგადი პროცესები და პროცედურები არ ეყრდნობა კონკრეტული სამინისტროებისთვის განსაზღვრულ წესებს, რომლებიც არეგულირებს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა უწყებათაშორის კონსულტაციის დაწყებისა და განხორციელების პროცედურები რეგლამენტის შესაბამისად¹³⁰.

მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროებში პოლიტიკის შემუშავებისა და კანონების შექმნის სამუშაო პროცესები არ რეგულირდება, ეს პროცესები ერთგვაროვნად იყო წარმოდგენილი სხვადასხვა სამინისტროს მიერ ¹³¹. პოლიტიკის დოკუმენტის პროექტებისა და კანონპროექტების გაზიარება დეპარტამენტებს შორის მხოლოდ სიტუაციიდან გამომდინარე ხდება, თუ ეს საჭიროდ მიიჩნევა. შესაბამისად, არსებული პროცედურები და წესები ვერ უზრუნველყოფს სამინისტროს ფარგლებში ყველა შესაბამის დეპარტამენტთან თანმიმდევრულ კონსულტაციას და ამ დეპარტამენტების ჩართულობას ახალი პოლიტიკის პროექტირებაში.

დარგობრივი სამინისტროების შიდა ორგანიზების არსებული სისუსტეებისა და ხარვეზების, ასევე პოლიტიკის შემუშავების დანაწევრებული პასუხისმგებლობების გამო, ინდიკატორის - „ორგანიზებისა და პროცედურების შესაბამისობა განხორციელებადი პოლიტიკის შემუშავების ხელშეწყობის მიზნით“ შეფასება არის 2.

ორგანიზებისა და პროცედურების შესაბამისობა განხორციელებადი პოლიტიკის შემუშავების ხელშეწყობის მიზნით						
ეს ინდიკატორი აფასებს ნორმატიული ბაზის ადეკვატურობას ეფექტური პოლიტიკის შემუშავების მიზნით, და აგრეთვე რამდენად შესაბამისია საშტატო ნუსხა და პოლიტიკის შემუშავების პროცესი სამინისტროების დონეზე.						
ინდიკატორის საერთო მნიშვნელობა	0	1	2	3	4	5

ქვეინდიკატორები	ქულები
1. ნორმატიული ბაზის შესაბამისობა პოლიტიკის ეფექტური შემუშავებისთვის	1/4
2. პოლიტიკის შემუშავების ფუნქციების მქონე დეპარტამენტების საშტატო ნუსხა (%)	2/2
3. პოლიტიკის შემუშავების პროცესების შესაბამისობა სამინისტროს დონეზე	0/6
სულ¹³²	3/12

სამინისტროებს აქვთ მკაფიოდ განსაზღვრული ორგანიზაციული სტრუქტურები და ძირითადი პასუხისმგებლობების დიდი ნაწილი განაწილებულია კონკრეტულ

¹³⁰ შესაფასებლად არ იქნა წარმოდგენილი შინაგანაწესი. ამასთან, მთავრობის ადმინისტრაციასთან და დარგობრივ სამინისტროებთან გასაუბრებით დადასტურდა, რომ არ არსებობს ასეთი წესები.

¹³¹ ეს ინფორმაცია ეყრდნობა გასაუბრებებს ოთხ სამინისტროსთან.

¹³² ქულების გადაყვანის სპექტრი: 0=0, 1-2=1, 3-5=2, 6-8=3, 9-10=4, 11-12=5.

დეპარტამენტებზე. საშტატო ნუსხა მიუთითებს, რომ ზოგადად, სამინისტროები ორიენტირებულია პოლიტიკის შემუშავებაზე, მაგრამ პოლიტიკის დაგეგმვის/კოორდინაციის და ევროპასთან ინტეგრაციის დეპარტამენტები არ არის შექმნილი ყველა სამინისტროში. სამინისტროებში არ არსებობს შიდა წესები და პროცედურები, რომელთა მიხედვითაც მოხდება ფაქტობრივი პოლიტიკის შემუშავების საქმიანობის ორგანიზება და მართვა. სამინისტროებთან ერთად, ქალაქ თბილისს და სხვა საჯარო უწყებებსაც ახალი პოლიტიკის დოკუმენტის პროექტებისა და კანონპროექტების ინიცირების უფლებამოსილება გააჩნიათ, რაც ქმნის რისკებს პოლიტიკის ეფექტურობასთან, თანმიმდევრულობასთან და ხარისხთან დაკავშირებით.

პრინციპი 9: ევროპასთან ინტეგრაციის პროცედურები და ინსტიტუციური წყობა პოლიტიკის შემუშავების პროცესის განუყოფელ ნაწილს წარმოადგენს და ევროკავშირის კანონების ერთობლიობის ეროვნულ საკანონმდებლო ბაზაში მის სისტემატურ და დროულ გადმოტანას უზრუნველყოფს.

ევროპასთან ინტეგრაციის საერთო საფუძვლები, ასევე ევროპასთან ინტეგრაციის პროცესში მონაწილე სხვადასხვა უწყებების ფუნქციები და პასუხისმგებლობები განსაზღვრულია რეგულაციით. 2017 წლის დეკემბრამდე, ევროპასთან ინტეგრაციის პროცესში კოორდინაციისა და მონიტორინგის როლს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ასრულებდა¹³³. 2017 წლის დეკემბერში ევროპასთან ინტეგრაციის კოორდინაციისა და მართვის ფუნქციები გადაეცა საგარეო საქმეთა სამინისტროს¹³⁴. საგარეო საქმეთა სამინისტროსთვის განისაზღვრა სამი თვე მომზადებისა და ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ფუნქციების საკუთარ სტრუქტურებში ინტეგრაციის მიზნით¹³⁵. ახალი ინსტიტუციური წყობის პირობებში ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული ფუნქციების განხორციელების შეფასება საგარეო საქმეთა სამინისტროს ფარგლებში ვერ მოხერხდა.

ევროინტეგრაციის კოორდინაციას პოლიტიკურ დონეზე ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისია ასრულებს, რომლის სამდივნოს ფუნქციასაც 2017 წლამდე ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ასრულებდა. 2017 წლის სექტემბერში ევროკავშირში ინტეგრაციის სამთავრობო კომისიამ მიიღო გადაწყვეტილება ახალი დაქვემდებარებული კოორდინაციის მექანიზმის - მინისტრის მოადგილეების მონაწილეობით ევროკავშირის სამუშაო ჯგუფის შექმნის თაობაზე¹³⁶. თუმცა, ადმინისტრაციულ დონეზე არ არსებობს ევროპასთან ინტეგრაციის კოორდინაციის ოფიციალური ორგანო, რომელშიც არაპოლიტიკური თანამდებობის პირები შედიან. ევროკავშირის კანონების

¹³³ ეს დავალებები რეგულირდება საქართველოს მთავრობის № 186 განკარგულებით საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების, რომელიც მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებას, ეფექტიანი განხორციელების მიზნით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ, და საქართველოს მთავრობის №100 დადგენილებით ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დებულებისა და საშტატო ნუსხის დამტკიცების შესახებ.

¹³⁴ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 15 დეკემბრის №548 დადგენილება „საქართველოს მთავრობაში სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობების შემოღების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 29 ნოემბრის №310 დადგენილებაში ცვლილების შეტანისა და თანმდევ ღონისძიებათა განხორციელების თაობაზე, მუხლი 2.

¹³⁵ იქვე, მუხლი 6.

¹³⁶ საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის კომისიის 2017 წლის 1 სექტემბრის სხდომის ოქმი, მუხლი V.

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

ერთობლიობასთან ჰარმონიზაციის პროცესში კონფლიქტების გადაწყვეტა ხდება უწყებათაშორისი კოორდინაციის მექანიზმების მეშვეობით.

მთავრობას შემუშავებული აქვს საჯაროდ ხელმისაწვდომი ვებგვერდი, რომელიც საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგისთვის გამოიყენება¹³⁷. ვებგვერდის მიზანია შეასრულოს ელექტრონული პლატფორმის ფუნქცია ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული ძირითადი სამუშაოების დაგეგმვისა და მონიტორინგისთვის. ამ პროცესში 30 სახელმწიფო ინსტიტუცია მიიღებს მონაწილეობას.

მონიტორინგის პლატფორმის გამოყენების ტრეინინგი დაახლოებით 200 თანამშრომელს ჩაუტარდა¹³⁸. მთავრობა გეგმავს დამატებით განავითაროს ვებგვერდი და მიღწეული წინსვლისა და ასოცირების შეთანხმებიდან გამომდინარე სხვადასხვა აქტივობისა თუ ვალდებულების შესრულების დეტალური მონიტორინგის ადმინისტრირებისათვის შექმნას სამუშაო პლატფორმა¹³⁹. ამასთან, არსებობს მოლოდინი, რომ 2018 წლიდან ვებგვერდი მოქალაქეებს ევროკავშირთან ინტეგრაციის ვალდებულებების მიმოხილვისა და საქართველოს წინსვლის კონტროლის შესაძლებლობას ონლაინ რეჟიმში მისცემს.

იუსტიციის სამინისტროს ევროკავშირის სამართლის დეპარტამენტი პასუხისმგებელია ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონების ერთობლიობასთან თანხვედრის უზრუნველყოფის საკითხებზე¹⁴⁰. რეგლამენტი ითვალისწინებს, რომ იუსტიციის სამინისტროს დასკვნა სავალდებულოა სამართლებრივი აქტის პროექტებისა და კანონპროექტებისათვის¹⁴¹.

ევროპასთან ინტეგრაციის ფაქტობრივ დაგეგმვას და ევროკავშირის კანონების ერთობლიობის ეროვნულ კანონმდებლობაში გადმოტანას ხარვეზები აქვს. ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმები შემუშავდა და დამტკიცდა 2015 და 2016 წლებში. მიუხედავად ამისა, 2017 წლის გეგმა ოფიციალურად არ დამტკიცდა მთავრობის მიერ, თუმცა, 2017 წლის სექტემბრის სხდომაზე ის განიხილა და დაამტკიცა ევროკავშირში ინტეგრაციის სათავრობო კომისიამ. ეროვნული სამოქმედო გეგმა არ ითვალისწინებს სამართლებრივი ღონისძიებების მკაფიო და სრულყოფილ ნუსხას კანონმდებლობის გადმოტანის მიზნით. ამასთან, რადგან ზემოხსენებული წლიური გეგმაა, შეუძლებელია განისაზღვროს კანონმდებლობის გადმოტანასთან დაკავშირებული მთავრობის ვალდებულებები საშუალოვადიანი პერიოდისთვის.

ასოცირების შეთანხმება განსაზღვრავს ევროკავშირის კონკრეტულ დირექტივებს, რომელთა ეროვნულ კანონმდებლობაში გადმოტანის ვალდებულება მთავრობას აქვს აღებული. ის ასევე განსაზღვრავს კანონმდებლობის მიღების ვადებს, ხოლო ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ახორციელებს დაგეგმვისა და განხორციელების მონიტორინგს

¹³⁷ საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების განხორციელების დაგეგმვისა და მონიტორინგის ელექტრონული სისტემა, <https://aa-monitoring.ge> (ქართულად) და <https://aa-monitoring.ge/site/#/en/home> (ინგლისურად).

¹³⁸ ინფორმაცია მოწოდებული იქნა ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მიერ შეფასების გასაუბრებების დროს.

¹³⁹ ამ ფუნქციის განხორციელებასთან დაკავშირებით არ იქნა დასახელებული კონკრეტული ვადები.

¹⁴⁰ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 27 აგვისტოს #518 დადგენილება „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 30 დეკემბრის №389 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, მუხლი 16ზ.

¹⁴¹ რეგლამენტის მუხლი 11.4 სამართლებრივი აქტის პროექტის შეთანხმების და მუხლი 26.4 კანონპროექტის შეთანხმების შემთხვევაში.

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

ასოცირების ხელშეკრულებისა და მისი დანართების მეშვეობით. მიუხედავად ამისა, ეს ინფორმაცია, კანონმდებლობის მიღების კონკრეტულ ვადებთან ერთად, არ არის ასახული ევროპასთან ინტეგრაციის საკითხების დაგეგმვის ძირითად დოკუმენტში - ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმაში.

პოლიტიკისა დოკუმენტებისა და კანონპროექტების შემუშავების მოთხოვნები და პროცესი, მათ შორის უწყებათაშორისი კონსულტაციები, არ განსხვავდება შიდა კანონმდებლობისა და ევროკავშირის კანონმდებლობისათვის. ყველა პროექტი თანდართული განმარტებითი ბარათით უნდა იყოს განხილული უწყებათაშორისი კონსულტაციების დროს¹⁴². ეს ბარათი პროექტის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან თანხვედრას ეხება, კერძოდ - ეწინააღმდეგება თუ არა პროექტი ევროკავშირის კანონების ერთობლიობას¹⁴³.

2017 წელს, ევროკავშირის კანონების ერთობლიობის ეროვნულ კანონმდებლობაში გადმოტანის პროცესში შენიშვნების ფურცლების გამოყენება არ იყო სავალდებულო დარგობრივი სამინისტროებისთვის. კანონმდებლობის მიღების ვრცელი სახელმძღვანელო მითითებები ხელმისაწვდომია და გამოიყენება სამინისტროების მიერ, მაგრამ ამ მითითებებს სამუშაო ფორმა აქვს და არ არის ოფიციალურად დამტკიცებული¹⁴⁴. იუსტიციის სამინისტრომ დაიწყო დარგობრივი სამინისტროების მომზადება ამ არაოფიციალური სახელმძღვანელო მითითებების გამოყენების საკითხში¹⁴⁵. არაოფიციალური შენიშვნების ფურცლები შემუშავებულია და გამოიყენება სამინისტროების მიერ ევროკავშირის კანონმდებლობის მიღების პროცესში¹⁴⁶. წინამდებარე შეფასების ფარგლებში განხორციელდა სამი არაოფიციალური შენიშვნების ფურცლის ანალიზი¹⁴⁷.

იუსტიციის სამინისტროს სსიპ-ის, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს (მაცნე) მთარგმნელობითი ცენტრი პასუხისმგებელია თარგმნოს ევროკავშირის კანონების ერთობლიობა ეროვნულ ენაზე და ეროვნული კანონმდებლობა ინგლისურ ენაზე¹⁴⁸. ცენტრი ახორციელებს ამ მნიშვნელოვან ფუნქციას შეზღუდული შესაძლებლობებით. საკანონმდებლო მაცნე და ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატს აქვთ რეგულარული კომუნიკაცია ევროკავშირისა და საქართველოს კანონმდებლობის სათარგმნი პრიორიტეტების განსაზღვრისა და დაგეგმვის მიზნით. მიუხედავად ამისა, არ არსებობს თარგმნის სამუშაოს სისტემატური ორგანიზების ფორმალური კრიტერიუმები და წესები. ამის მიზეზი ნაწილობრივ არის ის ფაქტი, რომ ასოცირების შესახებ შეთანხმების

¹⁴² საზოგადოებრივი კონსულტაცია და რეგულირების გავლენის შეფასება (RIA) ჯერ არ არის ინტეგრირებული პოლიტიკის შემუშავებისა და კანონშემოქმედებითი პროცესების სავალდებულო ელემენტების სახით

¹⁴³ პროექტის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის მოთხოვნის დადასტურება განმარტებითი ბარათის სტრუქტურაში შედის ნორმატიული აქტების შესახებ კანონის 17.1 და 17.1გ.ა. მუხლების შესაბამისად.

¹⁴⁴ საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან მიახლოების გაიდლაინები, არაოფიციალური ვერსია

¹⁴⁵ ეს ინფორმაცია ეყრდნობა იუსტიციის სამინისტროს თანამშრომლების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას გასაუბრების დროს.

¹⁴⁶ ეს ინფორმაცია ეყრდნობა იუსტიციის სამინისტროს წარმომადგენლებთან გასაუბრებებს.

¹⁴⁷ ინოვაციების შესახებ კანონპროექტის შენიშვნების ფურცელი, წითელი ჯვრის შესახებ კანონპროექტის შენიშვნების ფურცელი და ამინისტრის შესახებ კანონპროექტის შენიშვნების ფურცელი.

¹⁴⁸ ეს განისაზღვრება საკანონმდებლო მაცნეს წესდების მე-8 მუხლის ბ პუნქტით: ევროკავშირის საკანონმდებლო აქტების, აგრეთვე სხვა საჭირო დოკუმენტების თარგმნა ქართულ ენაზე და ამას ასევე ადასტურებს საქართველოს მთავრობის № 186 განკარგულება საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების, რომელიც მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებას, ეფექტიანი განხორციელების მიზნით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ, გვ. 2.

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმა და ევროკავშირში ინტეგრაციის გეგმები მკაფიოდ არ განსაზღვრავენ კანონმდებლობის გადმოტანის ფაქტობრივ სამართლებრივ ზომებს, რაც დაეხმარებოდა საკანონმდებლო მაცნეს თარგმანის საკუთარი გეგმების შემუშავებაში. ამ პირობებში დარგობრივი სამინისტროები ხშირად თავად ახდენენ ევროკავშირის კანონმდებლობის თარგმნის ორგანიზებას, რადგან კანონის ინიცირების დროს არ არის ხელმისაწვდომი ოფიციალური თარგმანი. ნათარგმნი მასალები ხშირად მიეწოდება საკანონმდებლო მაცნეს დასრულებისა და კორექტირების მიზნით. მაგრამ სამინისტროები ძირითადად შეუმოწმებელი თარგმანებით ხელმძღვანელობენ კანონშემოქმედებითი პროცესის საწყის ეტაპებზე¹⁴⁹.

ვერ მოხერხდა ევროკავშირში ინტეგრაციასთან დაკავშირებული იმ ღონისძიებების წილის განსაზღვრა, რომელთა გადავადება მოხდა ერთი წლიდან მეორე წლზე, რადგან ევროკავშირის კანონმდებლობის ეროვნულ კანონმდებლობაში გადმოტანის ძირითადი წლიური სამოქმედო გეგმის - ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმის არსებული სტრუქტურა და ფორმატი არ იძლევა მკაფიო და სრულ ინფორმაციას ევროკავშირის კანონების ერთობლიობის ტრანსპოზიციისათვის დაგეგმილი კანონშემოქმედებითი საქმიანობის (კანონპროექტები და კანონქვემდებარე აქტების) შესახებ¹⁵⁰.

ევროკავშირის კანონმდებლობის ეროვნულ კანონმდებლობაში გადმოტანის ფაქტობრივი დაგეგმვისა და განხორციელების სისუსტეების გამო, ინდიკატორის - „მთავრობის შესაძლებლობები ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონების ერთობლიობასთან ჰარმონიზაციის საკითხებში“ შეფასება არის 1.

¹⁴⁹ ეს პრაქტიკა დადასტურებული იქნა საკანონმდებლო მაცნეს, იუსტიციის სამინისტროსა და ოთხი დარგობრივი სამინისტროს წარმომადგენლებთან გასაუბრების დროს.

¹⁵⁰ ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების 2016 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმიდან მხოლოდ 22 კონკრეტული საკანონმდებლო ღონისძიების განსაზღვრა მოხერხდა, საიდანაც მხოლოდ 2 იქნა ფაქტობრივად დამტკიცებული, რაც განხორციელების დაბალ დონეზე მიუთითებს.

მთავრობის შესაძლებლობები ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონების ერთობლიობასთან ჰარმონიზაციის საკითხებში

ეს ინდიკატორი აფასებს სამართლებრივი ბაზის შესაბამისობას ევროკავშირის კანონების ერთობლიობასთან ჰარმონიზაციისათვის, მთავრობის თანმიმდევრულობას კანონების გადმოტანის პროცესში შენიშვნების ფურცლების გამოყენებასთან დაკავშირებით და ევროკავშირის კანონების ერთობლიობის ეროვნულ ენაზე ხელმისაწვდომობას. ის ასევე აფასებს ევროკავშირის კანონების ერთობლიობასთან ჰარმონიზაციის პროცესის შედეგებს, ყურადღებას ამახვილებს ევროკავშირის კანონების ერთობლიობის გადმოტანის ვალდებულებების მომდევნო წლისთვის გადავადებაზე და იმაზე, თუ როგორ ახერხებს მთავრობა ევროკავშირის კანონების ერთობლიობასთან ჰარმონიზაციის მიზნების მიღწევას.

ინდიკატორის საერთო შეფასება

0 1 2 3 4 5

ქვეინდიკატორები

ქულები

1. ნორმატიული ბაზის ადეკვატურობა ევროკავშირის კანონების ერთობლიობასთან ჰარმონიზაციის პროცესში	4/5
2. შენიშვნების ფურცლების გამოყენება (%)	0/2
3. ევროკავშირის კანონების ერთობლიობის ეროვნულ ენაზე თარგმნა	0/2
4. ევროკავშირის კანონების ერთობლიობასთან ჰარმონიზაციის გადავადებული ვალდებულებები (%)	0/4
5. სამართლებრივი ვალდებულებების განხორციელების დონე ევროკავშირის კანონების ერთობლიობასთან ჰარმონიზაციის მიზნით (%)	0/4
სულ ¹⁵¹	4/17

ევროპასთან ინტეგრაციის პროცესებისა და მოთხოვნების ძირითადი ელემენტები განსაზღვრულია რეგლამენტით, მაგრამ არსებობს პრობლემები ფაქტობრივ განხორციელებასთან და არსებული პროცედურებისა და მექანიზმების ევროკავშირის კანონმდებლობის გადმოტანის პროცესში გამოყენებასთან დაკავშირებით. ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მიერ შესრულებული ფუნქციები ევროპასთან ინტეგრაციის საკითხებში 2017 წლის დეკემბერში გადაეცა საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს. შესაბამისად, ევროპასთან ინტეგრაციის პროცესის ეფექტურობა ახალი ინსტიტუციური გარემოს პირობებში ჯერჯერობით შესაფასებელია. შენიშვნების ფურცლების გამოყენება არ არის სავალდებულო ევროკავშირის კანონმდებლობის გადმოტანის პროცესში. ევროკავშირის კანონმდებლობის ტრანსპოზიციის დაგეგმვისა და განხორციელების მონიტორინგის ხარისხი დაბალია, ხოლო სრული ინფორმაცია დაგეგმილი და დამტკიცებული სამართლებრივი ვალდებულებების შესახებ არ არის ხელმისაწვდომი ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმისა და მისი მონიტორინგის ანგარიშების მეშვეობით. ევროკავშირის კანონების ერთობლიობის ტრანსპოზიციის პროცესები, მათ შორის ევროკავშირის კანონების ერთობლიობის მომზადება და თარგმნა ეროვნულ ენაზე არ არის თანმიმდევრული და ოფიციალური

¹⁵¹ ქულების გადაყვანის სპექტრი: 0-2=0, 3-5=1, 6-8=2, 9-11=3, 12-14=4, 15-17=5.

თარგმანი ყოველთვის არ არის ხელმისაწვდომი ევროინტეგრაციასთან დაკავშირებული კანონშემოქმედებითი პროცესის ხელშეწყობის მიზნით.

პრინციპი 10: პოლიტიკის შემუშავება და სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის პროცესი არის მტკიცებულებებზე დამყარებული, ხოლო გავლენის შეფასება სისტემატურად გამოიყენება სამინისტროების მიერ.

მთავრობის რეგლამენტი განსაზღვრავს იმ ძირითად სამართლებრივ მოთხოვნებს და პროცედურებს, რომლებიც უნდა შესრულდეს ახალი პოლიტიკის პროექტების მომზადების პროცესში. ნორმატიული აქტების შესახებ კანონისა¹⁵² და რეგლამენტის¹⁵³ შესაბამისად, პოლიტიკის შემუშავების პროცესი რეგულირდება უწყებათაშორისი კონსულტაციის განხორციელებისა და კანონპროექტებისათვის განმარტებითი ბარათის მომზადების ვალდებულებებით, რაც პოლიტიკის შემუშავების პროცესის ინფორმირებულობის უზრუნველსაყოფად ძირითადი ანალიტიკური მექანიზმების გამოყენების შესაძლებლობას იძლევა.

პოლიტიკის შემუშავების პროცესში განმარტებითი ბარათის ფორმატი და გამოყენების პრაქტიკა განისაზღვრება რეგლამენტით და ნორმატიული აქტების შესახებ კანონით და სისტემატურად სრულდება სამინისტროების მიერ¹⁵⁴. ეს განმარტებითი ბარათი საჭიროებს პოლიტიკის საბაზისო ანალიზს. ინიციატორი უწყებები წარმოადგენენ მხოლოდ ზოგადი ხასიათის ინფორმაციას პოლიტიკის პროექტის შესახებ, ასაბუთებენ მიღების მიზეზს და ახალი კანონის მიზანს, განმარტავენ მოსალოდნელ შედეგებს და აფასებენ მათ გავლენას სახელმწიფო ბიუჯეტზე. წინამდებარე შეფასებისთვის შესწავლილი ხუთი ნიმუშიდან ყველა კანონპროექტს ერთვოდა განმარტებითი ბარათი. თუმცა, სამინისტროებს შორის კონსულტაციების სტანდარტული ფორმა ხელმისაწვდომი იყო ხუთი განხილული კანონპროექტიდან მხოლოდ ორის შემთხვევაში¹⁵⁵.

განმარტებითი ბარათების მიმოხილვა გვიჩვენებს, რომ ანალიზის ხარისხი დაბალია¹⁵⁶. წინამდებარე კვლევისთვის შესწავლილი ხუთი განმარტებითი ბარათიდან სამის შემთხვევაში¹⁵⁷ კანონპროექტის გარკვეული დასაბუთება იყო მოცემული, რომელიც

¹⁵² კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, მუხლი 17.

¹⁵³ საქართველოს მთავრობის №54 დადგენილება საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ, მუხლი 10.2 (სამართლებრივი აქტის პროექტები) და მუხლი 25.2 (კანონპროექტები).

¹⁵⁴ ეს ინფორმაცია ეყრდნობა შეფასებისთვის წარმოდგენილი ქვემოთ ჩამოთვლილი ხუთი კანონპროექტისა და თანმხლები განმარტებითი ბარათის ანალიზს: კანონპროექტი „საქართველოს წითელი ჯვრის საზოგადოების შესახებ“; კანონპროექტი „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“; კანონპროექტი „ინოვაციების შესახებ“; კანონპროექტი „ამინისტრის შესახებ“; და კანონპროექტი „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“.

¹⁵⁵ ინფორმაცია სამინისტროებს შორის კონსულტაციების შესახებ ხელმისაწვდომი იყო მხოლოდ „საქართველოს წითელი ჯვრის საზოგადოების შესახებ“ კანონპროექტისა და „ინოვაციების შესახებ“ კანონპროექტის შემთხვევაში.

¹⁵⁶ განმარტებითი ბარათები განხილული იქნა, რადგან არ არსებობს რეგულირების გავლენის შეფასების სრულად მოქმედი სისტემა და განმარტებითი ბარათი ერთადერთი დოკუმენტია, რომელიც უზრუნველყოფს პოლიტიკის პროექტისა და მისი შესაძლო შედეგების ანალიზს.

¹⁵⁷ ეს სამი განმარტებითი ბარათი იყო შემდეგი კანონპროექტებისთვის: კანონპროექტი „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“, კანონპროექტი „ინოვაციების შესახებ“ და „კანონპროექტი ამინისტრის შესახებ“.

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

პრობლემის მარტივ აღწერას მოიცავდა¹⁵⁸. პოლიტიკის სხვადასხვა ვარიანტი არ იყო განხილული ან აღწერილი არცერთ განხილულ კანონპროექტში, თუმცა, ჩანდა, რომ არსებობდა შემოთავაზებული პოლიტიკის რეალისტური ალტერნატივები. განმარტებით ბარათებში მითითებულია, რომ მოსალოდნელი არ არის ბიუჯეტზე გავლენა, მაგრამ სავარაუდოდ მინიმუმ ოთხი კანონპროექტი გამოიწვევს სახელმწიფო ბიუჯეტში დამატებითი საბიუჯეტო ვალდებულების გაჩენას¹⁵⁹. განმარტებით ბარათებში საერთოდ არ იყო განხილული განხორციელებისა და აღსრულების საკითხები. ასევე არ არის შეტანილი ინფორმაცია კანონპროექტების შესრულების მონიტორინგსა და შეფასებაზე.

კანონმდებლობა მოითხოვს, რომ განმარტებით ბარათში უნდა შედიოდეს კანონპროექტის ფინანსური დასაბუთება¹⁶⁰. ამასთან, რეგლამენტის დანართი, რომელშიც მოცემულია განმარტებითი ბარათის ნიმუში, ითვალისწინებს განმარტებით ბარათში კანონპროექტის მიღებით გამოწვეული საფინანსო-ეკონომიკური შედეგების გაანგარიშების, მათ შორის საჭირო ფინანსური სახსრების, დაფინანსების წყაროების, ბიუჯეტის საშემოსავლო და ხარჯვით ნაწილზე გავლენისა და სახელმწიფოსათვის ახალი ფინანსური ვალდებულების შესახებ ინფორმაციის წარმოდგენას¹⁶¹. ეს მოთხოვნები მიუთითებს, რომ არსებული რეგულაციები მოითხოვს პოლიტიკის პროექტის სრული საბიუჯეტო გავლენის შეფასებას.

მთავრობის რეგლამენტი ითვალისწინებს, რომ სავალდებულოა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს თანხმობის (ვიზის მიღება) დაფიქსირება უწყებათაშორისი კონსულტაციის პროცესში¹⁶². სამინისტროებს შორის საკონსულტაციო პროცესის მარეგულირებელი პრინციპის თანახმად, თუ სამინისტრო აქტიურად არ ეთანხმება პროექტს, ითვლება, რომ სამინისტრო წინააღმდეგია.

მართალია, წინამდებარე შეფასების პროცესში განხილული ყველა განმარტებითი ბარათის ნიმუშში მოცემული იყო ინფორმაცია საბიუჯეტო გავლენის შესახებ, მათ შორის მითითება, რომ არ არის მოსალოდნელი ბიუჯეტზე გავლენა, ხუთი შესწავლილი კანონპროექტიდან მხოლოდ ერთის შემთხვევაში იყო წარმოდგენილი ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალური დასკვნა¹⁶³. ეს არის გამოწვეული იმით, რომ არსებული რეგულაციები არ მოითხოვს ოფიციალური წერილის გაცემას სამინისტროებს შორის კონსულტაციის პროცესში და პოლიტიკის თითოეულ პროექტზე ცენტრალური ხელისუფლების უწყებებსა და

¹⁵⁸ ეს შეიძლება ჩაითვალოს განსახილველი პრობლემის მინიმალურ, მაგრამ საკმარის ანალიზად, რომლის შედარება შეიძლება რეგულირების გავლენის შეფასებით მოსალოდნელ ანალიზთან. ამიტომ შეფასდა, რომ შესაბამისი ქვეინდიკატორი 6 შესრულებულია.

¹⁵⁹ კანონპროექტების აღწერის მიხედვით, სავარაუდოდ, შემდეგი კანონები გამოიწვევს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დამატებით ხარჯებს: კანონპროექტი საერთაშორისო დაცვის შესახებ; კანონპროექტი ინოვაციების შესახებ; კანონპროექტი ამინისტრაციის შესახებ; და „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“.

¹⁶⁰ საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, მუხლი 17b.

¹⁶¹ რეგლამენტის დანართი, რომელშიც მოცემულია განმარტებითი ბარათის ნიმუში

¹⁶² მთავრობის რეგლამენტი, მუხლი 11.4 სამართლებრივი აქტის პროექტის შეთანხმების და მუხლი 26.4 კანონპროექტების შეთანხმების შემთხვევაში.

¹⁶³ ფინანსთა სამინისტროს დასკვნა წარმოდგენილი იყო „საქართველოს წითელი ჯვრის საზოგადოების შესახებ“ კანონპროექტისთვის. მთავრობის საპარლამენტო მდივნის სამსახურმა დაადასტურა, რომ ფინანსთა სამინისტროს არ მოუშადავია დასკვნები წინამდებარე შეფასებაში განხილულ დანარჩენ ოთხ კანონპროექტთან დაკავშირებით.

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

სამინისტროებს შორის შეთანხმების მიღწევა და დოკუმენტირება „ელექტრონული მთავრობის“ სისტემის მეშვეობით ხდება. მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროებს შეუძლიათ დასკვნების მომზადება და გამოქვეყნება, არ არის ნათელი, თუ როდის და როგორ ახორციელებენ სამინისტროები ოფიციალური დასკვნების გამოქვეყნებას ¹⁶⁴. პოლიტიკის/კანონ პროექტების ხარისხის კონტროლის პროცესი ბიუჯეტზე მოსალოდნელ გავლენასთან მიმართებაში არ შეიძლება ჩაითვალოს სრულად ჩამოყალიბებულად.

მართალია, ხელმისაწვდომია გარკვეული სახის სახელმძღვანელო მითითებები ¹⁶⁵, რომლებიც განმარტავს პოლიტიკის შემუშავების მთლიან პროცესს, არ არსებობს კონკრეტულად პოლიტიკისა და კანონებისთვის ხარჯთაღრიცხვის შეფასების სახელმძღვანელო მითითებები და მეთოდოლოგია. ხარჯთაღრიცხვის შეფასებისა და ბიუჯეტირების პროცესის გაუმჯობესების საჭიროება ერთ-ერთ პრიორიტეტულ აქტივობად არის შესული 2015-2017 წლების „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგიაში“. ამ სტრატეგიის თანახმად, პოლიტიკის განხორციელების პროცესში ფინანსური გათვლების მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო 2016 წელს უნდა დასრულებულიყო¹⁶⁶, მაგრამ სახელმძღვანელო ჯერ არ არის შემუშავებული.

2016-2017 წლების „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგიის“¹⁶⁷ შესაბამისად, მთავრობა რეგულირების გავლენის შეფასების სრულყოფილი სისტემის დანერგვას გეგმავს. რეგულირების გავლენის შეფასების მნიშვნელობაზე რამდენიმე სტრატეგიული დოკუმენტი ¹⁶⁸ ამახვილებს ყურადღებას. რეგულირების გავლენის შეფასების სისტემის დანერგვა იგეგმებოდა 2017 წელს, მაგრამ ამ საკითხზე ჯერ არ არის მიღებული ოფიციალური გადაწყვეტილება. მზადდება რეგულირების გავლენის შეფასების სისტემის დასაანერგად საჭირო სამართლებრივი ცვლილებები. რეგულირების

¹⁶⁴ მომზადებისა და სამინისტროებს შორის კონსულტაციის მართვა ხდება ელექტრონულად, ელექტრონულ პლატფორმაზე დაყრდნობით, რომელიც ასახავს ყველა ძირითადი სამინისტროს ოფიციალურ თანხმობას პროექტის პაკეტის შემდგომ დამუშავებად. შესაბამისად, შესაძლებელია, რომ ფინანსთა სამინისტრომ თანხმობა განაცხადოს პროექტთან დაკავშირებით, ისე რომ არ გამოაქვეყნოს ოფიციალური დასკვნა, მაგრამ ვინაიდან განხილული კანონების უმრავლესობის შემთხვევაში არ ყოფილა მოწოდებული ბიუჯეტზე პოტენციური გავლენის ანალიზის მტკიცებულებები, ამ მნიშვნელოვანი ფუნქციის საფუძვლიანად და თანმიმდევრულად განხორციელების პრაქტიკა ვერ დასტურდება.

¹⁶⁵ „პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელო“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017“.

¹⁶⁶ „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017“: ამოცანა 4) პოლიტიკის დაგეგმვასა და ბიუჯეტირების პროცესს შორის კავშირის უზრუნველყოფა; აქტივობა 4.1) მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელოს შემუშავება პოლიტიკის განხორციელების ფინანსური გათვლების შესახებ. ამ სახელმძღვანელოს დასრულების სავარაუდო წელი იყო 2016.

¹⁶⁷ „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017“: ამოცანა 3) პოლიტიკის დაგეგმვასა და კანონმდებლობის შემუშავებას შორის კავშირის უზრუნველყოფა; აქტივობა 3.1) სახელმძღვანელოს შემუშავება კანონშემოქმედითი საქმიანობის შესახებ (RIA) (ვადა 2016); 3.2) საკანონმდებლო ზეგავლენის შეფასების (RIA) დანერგვა (ვადა 2017); და 3.3) კანონშემოქმედებითი საქმიანობით დაკავებულ თანამშრომელთათვის ტრენინგების დაგეგმვა და ჩატარება (ვადა 2017). სტრატეგიაში ნათქვამია, რომ რეგულირების გავლენის შეფასების სახელმძღვანელო შემუშავებული იქნება 2016 წლის ბოლოს და ჩატარდება რეგულირების გავლენის შეფასების ტრენინგი.

¹⁶⁸ რეგულირების გავლენის შეფასება ნახსენებია „საქართველოს მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგიაში 2016-2020 წლებისთვის“ პრიორიტეტული აქტივობა 1.6). რეგულირების გავლენის შეფასების სისტემის შექმნა პრიორიტეტული ეკონომიკური კანონმდებლობისთვის, ასევე „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია საქართველო 2020“, გვ. 23.

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

გავლენის შეფასების დანერგვის სამოქმედო გეგმის თანახმად, მეთოდოლოგიისა და საკანონმდებლო ცვლილებების დამტკიცება 2018 წლის ბოლოს იგეგმება¹⁶⁹.

რამდენიმე დარგობრივმა სამინისტრომ უკვე შეიმუშავა რეგულირების გავლენის შეფასების საპილოტე ანგარიშები¹⁷⁰, ხოლო 2016 და 2017 წლებში ჩატარდა შესაბამისი ტრენინგები რეგულირების გავლენის შეფასების საკითხზე¹⁷¹. თუმცა, დარგობრივი სამინისტროების თანამშრომლების ტრენინგებს არ მოჰყვა რეალური რეგულირების გავლენის შეფასების საპილოტე განხორციელება. რეგულირების გავლენის შეფასების საპილოტე რამდენიმე პროექტის მიმდინარეობის მიუხედავად, ამ პროცესში შესწავლილი კანონპროექტების გავრცელების სფეროები და მათი რაოდენობა ძალიან მცირეა, იმისათვის რომ დადებითად ჩაითვალოს ამ აქტივობების გავლენა ანალიზისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის ზოგად ხარისხზე. იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი აქტიურად მონაწილეობს რეგულირების გავლენის შეფასების რამდენიმე საცდელ პროექტში, ხოლო ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში შექმნილია გავლენის შეფასების ფუნქციის მქონე დეპარტამენტი¹⁷².

მიხედვად იმისა, რომ შერჩეული დარგობრივი სამინისტროები რეგულირების გავლენის შეფასებას უკვე რამდენიმე წელია რაც საპილოტე რეჟიმში ახორციელებენ, არ არსებობს რეგულირების გავლენის შეფასების ცენტრალური ინსტრუქცია ან მეთოდოლოგია. საპარლამენტო მდივნის სამსახური პასუხისმგებელია რეგულირების გავლენის შეფასების რეფორმების კოორდინაციაზე. ზოგადად, რეგულირების გავლენის შეფასების საპილოტე ანგარიშებს ოფიციალურად არ ამტკიცებს მთავრობა და ისინი ოფიციალურად არ წარედგინება საზოგადოებას ან პარლამენტს. თუმცა, რეგულირების გავლენის შეფასების პროცესში მოპოვებული შესაბამისი დასკვნები და ინფორმაცია შესაძლოა გამოყენებული და ინტეგრირებული იყოს განმარტებით შენიშვნებში, რომლებიც თან ახლავს კანონპროექტებს. პოლიტიკის ანალიზისა და რეგულირების გავლენის შეფასების საპილოტე ანგარიშებიდან მიღებული ინფორმაცია რჩება ადმინისტრაციულ ორგანოში.

¹⁶⁹ რეგულირების გავლენის შეფასების სამოქმედო გეგმა წარმოდგენილი იქნა იუსტიციის სამინისტროს წარმომადგენლების მიერ 2018 წლის აპრილში. თუმცა, გაურკვეველია სამოქმედო გეგმის ოფიციალური სამართლებრივი სტატუსი.

¹⁷⁰ შეფასების მიზნით წარმოდგენილი იქნა რეგულირების გავლენის შეფასების შემდეგი ანგარიშები: RIA მომხმარებელთა დაცვის კანონთან დაკავშირებით; RIA გარემოზე ზემოქმედების შეფასებასთან დაკავშირებით; და RIA ლუდთან დაკავშირებით.

¹⁷¹ წინამდებარე შეფასებისთვის მოწოდებული იქნა ამ სწავლების/ტრენინგების პროგრამები და დამსწრეთა სიები.

¹⁷² ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს აქვს რეგულირების გავლენის შეფასებასთან დაკავშირებული გამოცდილება. სამინისტროს წარმომადგენლების თქმით, რეგულირების გავლენის შეფასების ანგარიშები შემუშავებული იქნა ოთხი რთული და ათი შედარებით მარტივი პოლიტიკის პროექტთან დაკავშირებით. სამინისტრომ ასევე გამოიყენა ანალიტიკური შესაძლებლობები რეგულირების გავლენის შეფასებასთან დაკავშირებით მთავრობის მრავალი გადაწყვეტილების შემთხვევაში. მომხმარებელთა დაცვის შესახებ კანონის რეგულირების გავლენის შეფასების შეჯამება ხელმისაწვდომია ელექტრონულად: <http://www.economy.ge/?page=reforms&s=21&lang=en>.

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

მთავრობის პარალელურად, პარლამენტიც ახორციელებს რეგულირების გავლენის საპილოტე შეფასებებს¹⁷³. პარლამენტში მიმდინარეობს დისკუსია რეგულირების გავლენის შეფასების საჭიროებაზე, მათ შორის იმ პრაქტიკულ წესებზე, რომლებიც საკანონმდებლო ორგანოში რეგულირების გავლენის შეფასების ეფექტური განხორციელებისათვის იქნება საჭირო. მაგალითად: საკანონმდებლო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესებისთვის საჭირო დრო და პარლამენტის საქმიანობის უზრუნველყოფი დაწესებულებებისა და თანამშრომლების სამუშაო პროცესში რეგულირების გავლენის შეფასების ინტეგრაცია¹⁷⁴. ზემოხსენებული ადასტურებს პარლამენტის სერიოზულ დამოკიდებულებას რეგულირების გავლენის შეფასების, როგორც მტკიცებულებებზე დამყარებული პოლიტიკის შემუშავების ხელშეწყობი მექანიზმის მიმართ. თუმცა, მთავრობის შემთხვევაში არ არსებობს კონკრეტული ვადები ან გეგმა რეგულირების გავლენის შეფასების სრულფასოვანი დანერგვის მიზნით. ასევე გაურკვეველია, თუ რა განსხვავებაა პარლამენტში და აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემუშავებულ მეთოდოლოგიებს/სახელმძღვანელო პრინციპებს და ჩატარებულ საპილოტე შეფასებებს შორის.

პოლიტიკის შემუშავების პროცესში ანალიზის სიმცირის გამო ინდიკატორის - „მტკიცებულებებზე დამყარებული პოლიტიკის შემუშავება“ შეფასება არის 1.

¹⁷³ პარლამენტის წარმომადგენლებმა დაადასტურეს რეგულირების გავლენის შეფასების შემუშავების ფაქტი ეკონომიკასა და ჯანდაცვაზე პასუხისმგებელი კომიტეტების მიერ.

¹⁷⁴ ეს ინფორმაცია ეყრდნობა პარლამენტის აპარატის წარმომადგენლებთან გასაუბრებებს.

მტკიცებულებებზე დამყარებული პოლიტიკის შემუშავება

ეს ინდიკატორი აფასებს: მტკიცებულებებზე დამყარებული პოლიტიკის შემუშავების პროცესის ფუნქციონირებას; ძირითადი საკონსულტაციო პროცესის, საბიუჯეტო ზემოქმედების შეფასებისა და ზოგადი ზეგავლენის შეფასების სამართლებრივ მოთხოვნებსა და პრაქტიკას; ტრენინგებისა და სახელმძღვანელო მითითებების ხელმისაწვდომობას ზეგავლენის შეფასების მიზნით; ხარისხის კონტროლის ფუნქციის დანერგვას და კანონპროექტების დამტკიცების მხარდამჭერი ანალიზის ხარისხს.

ინდიკატორის საერთო მნიშვნელობა 0 1 2 3 4 5

ქვეინდიკატორები	ქულები
1. ახალი კანონპროექტების პოტენციური გავლენის შესაფასებლად ძირითადი ანალიტიკური ინსტრუმენტებისა და ტექნიკების გამოყენება და რეგულირება	1/2
2. ახალი პოლიტიკის დამტკიცებამდე ბიუჯეტზე ზეგავლენის შეფასების რეგულირება და გამოყენება	1/3
3. რეგულირების გავლენის შეფასებების რეგულირება და გამოყენება	0/3
4. ზეგავლენის შეფასებასთან დაკავშირებული სახელმძღვანელო დოკუმენტების ხელმისაწვდომობა	0/2
5. ზეგავლენის შეფასების ხარისხის კონტროლი	0/3
6. ზეგავლენის შეფასებების ანალიზის ხარისხი	1/15
სულ ¹⁷⁵	3/28

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების დანერგვის მიმდინარე მცდელობებისა და საპილოტე შეფასებების მიუხედავად, მტკიცებულებებზე დამყარებული პოლიტიკის შემუშავების პროცესი ჯერ არ არის ჩამოყალიბებული. განმარტებითი ბარათი ძირითადი დოკუმენტია, რომელიც პოლიტიკის ზეგავლენის ანალიზისა და შეფასებისთვის გამოიყენება. მასში მხოლოდ ახალი კანონების მიღების დასაბუთებასთან და მათ მოსალოდნელ გავლენასთან დაკავშირებული მცირე ინფორმაციაა მოცემული. მთავრობა და პარლამენტი რამდენიმე წელია ახორციელებს რეგულირების გავლენის საპილოტე შეფასებებს, მაგრამ არ არსებობს სრული განხორციელების კონკრეტული გეგმა. ამასთან, არ არსებობს რეგულირების გავლენის შეფასების საერთო დამტკიცებული სახელმძღვანელო ან მეთოდოლოგია, რამაც შესაძლოა ხელი შეუშალოს მიმდინარე საპილოტე შეფასებების ეფექტურობას. რეგლამენტი მოითხოვს პოლიტიკის პროექტების ბიუჯეტზე გავლენის შეფასებას, მაგრამ ფინანსთა სამინისტრო ყოველთვის არ ამზადებს ოფიციალურ დასკვნებს.

პრინციპი 11: პოლიტიკა და კანონმდებლობა შემუშავებულია ინკლუზიური მიდგომით, რაც საზოგადოების აქტიური მონაწილეობის, ასევე მთავრობაში არსებული სხვადასხვა პერსპექტივების კოორდინაციის შესაძლებლობას იძლევა.

რეგულაციები არ მოითხოვს საზოგადოებრივი კონსულტაციების გამართვას ახალი პოლიტიკის პროექტის შემთხვევაში და მთავრობა მიიჩნევს, რომ კონსულტაციების

¹⁷⁵ ქულების გადაყვანის სპექტრი: 0-2=0, 3-7=1, 8-12=2, 13-18=3, 19-23=4, 24-28=5.

არსებული პრაქტიკა საკმაოდ სუსტია¹⁷⁶. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთ პოლიტიკასა და სტრატეგიასთან დაკავშირებით დაინტერესებულ მხარეებთან და საზოგადოებასთან გარკვეული სახის კონსულტაციებს აქვს ადგილი, არსებული პრაქტიკა და სტანდარტები განსხვავებულია სხვადასხვა სამინისტროში და ყოველთვის არ აისახება კანონშემოქმედებით პროცესში. საჯარო კონსულტაციების პროცესის ხელშესაწყობად და საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კონსულტაციების შედეგების გათვალისწინების უზრუნველსაყოფად არ არის მკაფიო წესები, პროცედურები და მექანიზმები (მაგალითად კონსულტაციის პროცესები და სტანდარტები, ან სამინისტროებისთვის დეტალური რეგლამენტები საზოგადოებრივი კონსულტაციების განსახორციელებლად). ამასთან, ადმინისტრაციაში კონკრეტულად საზოგადოებრივი კონსულტაციის ხარისხის უზრუნველყოფის ფუნქციისათვის არ არის გამოყოფილი სტრუქტურული ერთეული.

დარგობრივ სამინისტროებს შეუძლიათ კანონპროექტების საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე ატვირთვა, იმისათვის რომ, დაინტერესებულმა მხარეებმა და საზოგადოებამ შეძლოს მათი განხილვა და შენიშვნების გამოთქმა. თუმცა, ფაქტობრივი პროცესი და პირობები, რომლის მიხედვითაც ხორციელდება ასეთი სახის კონსულტაციები, კანონპროექტებთან დაკავშირებით მიღებული მოსაზრებების შეგროვებისა და მიმოხილვის ჩათვლით, არ არის დეტალურად განსაზღვრული. კანონპროექტების საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე გამოქვეყნების ფაქტობრივი მარეგულირებელი მოთხოვნა შემოიფარგლება კონკრეტული 20 კანონის მომავალი ცვლილებით¹⁷⁷. ამასთან, საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდი იშვიათად გამოიყენება საჯარო კონსულტაციების ორგანიზებისა და განხორციელებისათვის.

ოთხი სამინისტროს საჯარო კონსულტაციების პრაქტიკის მიმოხილვა გვიჩვენებს, რომ მხოლოდ სოფლის მეურნეობის სამინისტრო იყენებდა საკანონმდებლო მაცნეს ზოგიერთი კანონპროექტის გამოსაქვეყნებლად (2016 წელს ინიცირებული ხუთი კანონპროექტიდან ორი გამოქვეყნდა კონსულტაციის მიზნით). დანარჩენი სამი სამინისტრო არ აქვეყნებდა კანონპროექტებს საკანონმდებლო მაცნეს ან რომელიმე სხვა სამთავრობო ვებგვერდის მეშვეობით¹⁷⁸. ფაქტობრივად, არ არსებობს მტკიცებულება, რომ ამ სამინისტროების მიერ ინიცირებული კანონპროექტებისათვის რაიმე ფორმით განხორციელდა საჯარო კონსულტაციის პროცესი¹⁷⁹.

2015-2017 წლების „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგიაში“ საუბარია პოლიტიკის შემუშავების პროცესში საჯარო კონსულტაციების განსახორციელებლად მეთოდოლოგიური და ინსტიტუციური ჩარჩოს დანერგვაზე¹⁸⁰. ჯერჯერობით კონკრეტული

¹⁷⁶ „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017“, p 16.

¹⁷⁷ კანონების სია განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 18 იანვრის №37 დადგენილებით „საქართველოს მთავრობის საპარლამენტო მდივნის მიერ კანონით განსაზღვრულ ცალკეულ უფლებამოსილებათა განხორციელების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 7 თებერვლის №135 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე.

¹⁷⁸ შესწავლილი იქნა შემდეგი ოთხი სამინისტროს პროექტები: სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, გარემოს დაცვის სამინისტრო, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო; და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო.

¹⁷⁹ ოთხმა სამინისტრომ არ წარმოადგინა მტკიცებულებები, რომ კონსულტაცია ორგანიზებული იქნა მათ მიერ შემუშავებულ პროექტებთან მიმართებით. დაინტერესებულმა მხარეებმა და ადმინისტრაციის წარმომადგენლებმა გასაუბრების დროს დაადასტურეს, რომ კანონპროექტებთან დაკავშირებით იშვიათად ტარდება კონსულტაციები.

¹⁸⁰ „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017“, ნაწილი 3.6.4 საზოგადოების ჩართულობის შესახებ, გვ. 30

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

წინსვლა ამ თვალსაზრისით არ ფიქსირდება და არ არსებობს შესაბამისი გეგმები არსებული სიტუაციის გაუმჯობესებისა და საჯარო კონსულტაციებისათვის საჭირო სამართლებრივი ბაზის შესაქმნელად.

მართალია, კონსულტაციის პრაქტიკა არ არსებობს კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების შემთხვევაში¹⁸¹, მაგრამ, დაინტერესებულ მხარეებთან მიზნობრივი კონსულტაციები და საჯარო დებატები ხშირად იმართება პოლიტიკის შემუშავების პროცესში სხვადასხვა სამუშაო ჯგუფისა და კომიტეტის მექანიზმების გამოყენებით¹⁸². თუმცა, ამ კონსულტაციების ორგანიზება სხვადასხვა უწყებათშორისი სამუშაო ჯგუფისა და საბჭოს წევრობასა და სტრუქტურებზე დაყრდნობით ხდება¹⁸³. აქედან გამომდინარე, ფართო საზოგადოებისა და ყველა გარე დაინტერესებული მხარის მონაწილეობა ადმინისტრაციული ორგანოების ოფიციალური მოსაწვევის გარეშე შესაძლებელია. ეს თავისთავად ამცირებს საჯარო კონსულტაციების ხარისხს და არ უზრუნველყოფს პოლიტიკის შემუშავების ღიაობას და ინკლუზიურობას.

სამინისტროებში პოლიტიკის შემუშავების პროცესში საჯარო კონსულტაციების შეზღუდულ პრაქტიკას ასევე ადასტურებს წარმოდგენილი განმარტებითი ბარათების ანალიზი¹⁸⁴. ეს ბარათები გვიჩვენებს, რომ თუ ადგილი აქვს დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობას, ეს ხდება მხოლოდ შერჩეული დაინტერესებული მხარეების კანონპროექტზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფში ან კომიტეტში მონაწილეობის გზით¹⁸⁵. აღნიშნული განმარტებითი ბარათები არ შეიცავდა საჯარო კონსულტაციის აქტივობასთან დაკავშირებულ ინფორმაციას. დარგობრივ სამინისტროებს კანონმდებლობით ევალებათ ამ აქტივობების ანგარიშიში ასახვა. აქედან გამომდინარე შეიძლება დავასკვნათ, რომ აღნიშნულ კანონპროექტებთან დაკავშირებით კონსულტაციები არ შემდგარა¹⁸⁶.

სამინისტროებს შორის კონსულტაცია სავალდებულოა საკანონმდებლო აქტების პროექტებისა და კანონპროექტების შემთხვევაში, ხოლო კონსულტაციების პროცესი რეგულირდება რეგლამენტით¹⁸⁷. ამ პროცესის მართვა ხდება „ელექტრონული მთავრობის“ პროგრამით. დარგობრივი სამინისტროები ვალდებულია საკანონმდებლო აქტის პროექტის თაობაზე ხუთი დღის განმავლობაში, ხოლო კანონპროექტის შემთხვევაში ათი დღის განმავლობაში დააფიქსიროს საკუთარი პოზიცია და მიუთითოს „ეთანხმება“ ან

¹⁸¹ ეს ინფორმაცია ეყრდნობა გასაუბრებებს და განმარტებით ბარათში მოცემული ინფორმაციის ანალიზს, რაც შეფასებულია მე-10 პრინციპის შესაბამისად.

¹⁸² საქართველოს მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების სტრატეგიის 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების წლიური ანგარიში (2016), სტრატეგიული მიმართულება 3.6, მცირე და საშუალო მეწარმეობისთვის ტექნიკური დახმარების (TA) უზრუნველყოფა, ეხება 220 კომპანიასთან კონსულტაციას ევროკავშირის ბაზრის შესაძლებლობებსა და DCFTA-ის მოთხოვნებთან დაკავშირებით

¹⁸³ „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017“ ეხება „უწყებათშორისი კომისიებს და საბჭოებს“, გვ. 13-14

¹⁸⁴ აღნიშნული განმარტებითი ბარათები შესწავლილი იქნა მე-10 პრინციპის შესაბამისად.

¹⁸⁵ საერთაშორისო დაცვის შესახებ კანონის შემთხვევაში, განმარტებით ბარათში მითითებულია, რომ დოკუმენტი შემუშავებული იქნა გაეროს ლტოლვილთა უმაღლეს კომისარიატთან (UNHCR) თანამშრომლობით. ინოვაციების შესახებ კანონის ბარათში მითითებულია, რომ სამუშაო ჯგუფები შედგა და რომ მსოფლიო ბანკიც იყო ჩართული. კეთილმოწყობის შესახებ კანონის თანმხლებ დოკუმენტაციაში მითითებულია, რომ კანონპროექტი შემუშავებული იქნა სსიპ-ის და სამინისტროს თანამშრომლების (სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო და საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა სამინისტრო) მხარდაჭერით. წითელი ჯვრის საზოგადოების შესახებ კანონის განმარტებით ბარათში მითითებულია, რომ მისი შემუშავება მოხდა საერთაშორისო ჰუმანიტარული სამართლის უწყებათშორისი კომისიისა და წითელი ჯვრის საზოგადოების მონაწილეობით.

¹⁸⁶ საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, მუხლი 17დ.

¹⁸⁷ რეგლამენტი, მუხლი 11 და 26.

„არ ეთანხმება“ „ელექტრონული მთავრობის“ სისტემის სპეციალურ ველში¹⁸⁸. ამ ორივე ტიპის პროექტის შემთხვევაში სავალდებულოა საქართველოს იუსტიციის, ფინანსთა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროების დადებითი პოზიციის დაფიქსირება/თანხმობა ვიდრე ინიციატივა შემდეგ საფეხურზე გადავა¹⁸⁹. იმ შემთხვევაში, თუ სამინისტრო დადგენილ ვადაში არ დააფიქსირებს პოზიციას, საკითხი არ ჩაითვლება მასთან შეთანხმებულად¹⁹⁰. რეგლამენტის თანახმად, თუ იუსტიციის, ფინანსთა ან ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროები არ წარმოადგენენ ოფიციალურ პოზიციას, პროექტი ინიციატორ უწყებას უზრუნველბა განხილვის გარეშე¹⁹¹.

მთავრობის ადმინისტრაციის იურიდიულ დეპარტამენტს¹⁹² და მთავრობის საპარლამენტო მდივანს¹⁹³ წარედგინება სამართლებრივი აქტების პროექტები და კანონპროექტები უწყებათაშორისი კონსულტაციის პროცესის შემდგომ. მთავრობის ადმინისტრაციის იურიდიული დეპარტამენტი უზრუნველყოფს სამართლებრივ ექსპერტიზას¹⁹⁴. მთავრობის საპარლამენტო მდივანი უზრუნველყოფს კანონპროექტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შესწავლას და იძლევა სამართლებრივ დასკვნას¹⁹⁵. სამართლებრივი შესაბამისობის მსგავს შემოწმებას ასევე ახორციელებს იუსტიციის სამინისტრო.

მთავრობის საპარლამენტო მდივანს და მთავრობის ადმინისტრაციის იურიდიულ დეპარტამენტს სრული წვდომა აქვთ „ელექტრონული მთავრობის“ სისტემაზე, რომლის მეშვეობითაც ხორციელდება უწყებათაშორისი კონსულტაციების პროცესი. შესაბამისად, მათ შეუძლიათ აკონტროლონ პროექტები ოფიციალურ წარდგენამდე¹⁹⁶. არსებული პროცედურებისა და რეგლამენტების შესაბამისად, საჭიროა ცენტრალური მთავრობის ყველა ორგანოსთან კონსულტაცია პროექტის მთავრობაზე განსახილველად წარდგენამდე.

რეგლამენტი მოითხოვს კონსულტაციის პროცესში ყველა შესაბამისი სამინისტროს მონაწილეობას¹⁹⁷. საჭიროა მოგროვდეს პროექტის მხარდამჭერი სამინისტროების მინიმალური რაოდენობა¹⁹⁸. „ელექტრონული მთავრობის“ სისტემის მეშვეობით განხორციელებული უწყებათაშორისი კონსულტაციების შედეგებზე დაყრდნობით, მთავრობის საპარლამენტო მდივანი გადაწყვეტილებას იღებს¹⁹⁹ კანონპროექტის მთავრობის სხდომის დღის წესრიგში შეტანის თაობაზე (მნიშვნელოვანი პროექტების შემთხვევაში), ან ელექტრონული სისტემის მეშვეობით სამინისტროებიდან მიღებული ვიზების საკმარისი რაოდენობის შემთხვევაში, მთავრობის საპარლამენტო მდივანი კანონპროექტის მთავრობის სხდომაზე გადტანის შესაძლებლობას განიხილავს. თუ ინიციატორი სამინისტრო ვერ

¹⁸⁸ იქვე, მუხლი 11.1 და 26.1

¹⁸⁹ იქვე, მუხლი 11.4 და 26.4.

¹⁹⁰ იქვე, მუხლი 11.3 და 26.3.

¹⁹¹ იქვე, მუხლი 12.2 და 27.5

¹⁹² იქვე, მუხლი 11.4 და 12.

¹⁹³ იქვე, მუხლი 26.4 და 28.

¹⁹⁴ იქვე, მუხლი 12.4

¹⁹⁵ იქვე, მუხლი 28.1 და 28.6.

¹⁹⁶ ეს ინფორმაცია ეყრდნობა გასაუბრებებს მთავრობის ადმინისტრაციის თანამშრომლებთან.

¹⁹⁷ რეგლამენტის მუხლი 11.1 სამართლებრივი აქტის პროექტის შემთხვევაში და მუხლი 26.1 კანონპროექტების შემთხვევაში

¹⁹⁸ კანონქვემდებარე აქტების შემთხვევაში საჭიროა 12 სამინისტროს, ხოლო კანონპროექტების შემთხვევაში 13 სამინისტროს დადებითი პოზიცია. მთავრობის ადმინისტრაციაში აღნიშნეს, რომ 2017 წლის ბოლო სამინისტროების რაოდენობის დაგეგმილი შემცირების შემდეგ მოხდება ამ მინიმალური რაოდენობების კორექტირება.

¹⁹⁹ რეგლამენტი, მუხლი 28.4.

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

მიიღებს სამინისტროებიდან დადებით პოზიციების საკმარის რაოდენობას, კანონქვემდებარე აქტის პროექტი ან კანონპროექტი განხილვიდან მოიხსნება. დარგობრივმა სამინისტროებმა უნდა შეაჯამონ სამინისტროებს შორის კონსულტაციის პროცესის შედეგები, როდესაც პროექტს მთავრობას წარუდგენენ დასამტკიცებლად²⁰⁰.

სამინისტროებში არ არის დეპარტამენტის უფროსზე მაღალი ადმინისტრაციული დონის თანამდებობის პირი (რომელიც უშუალოდ მინისტრის ან მინისტრის მოადგილეების წინაშე იქნება პასუხისმგებელი). არ არსებობს სამინისტროების მაღალი ადმინისტრაციული დონის თანამშრომლებთან რეგულარული შეხვედრების მექანიზმი უწყებათაშორისი კონსულტაციების დროს წამოჭრილი საკითხების გადასაჭრელად. ეს იმას ნიშნავს, რომ შიდა უწყებრივი კონფლიქტების გადაჭრა, სავარაუდოდ, ყოველთვის გულისხმობს მინისტრის მოადგილეების მონაწილეობას, რომლებიც სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირები არიან.

მიუხედავად იმისა, რომ სამართლებრივი ბაზა მკაფიოდ განსაზღვრავს უწყებათაშორის კონსულტაციების საკითხს, ეს კონსულტაციები სრულყოფილად და თანმიმდევრულად არ ხორციელდება პრაქტიკაში, ოფიციალური მოსაზრებების/დასკვნების მომზადებისა და გამოქვეყნების თვალსაზრისით მაინც. წინამდებარე შეფასების ფარგლებში შესწავლილი ხუთი კანონპროექტიდან მხოლოდ ორს ახლდა ცენტრალური მთავრობის უწყებების ზოგიერთი დასკვნა, ხოლო ერთს - რამდენიმე დარგობრივი სამინისტროს დასკვნა²⁰¹. არსებული რეგულაციების თანახმად, ცენტრალური მთავრობის შესაბამის უწყებებს და სამინისტროებს ევალუბათ ოფიციალური დასკვნების მომზადება. ეს ამცირებს სამინისტროებს შორის პოლიტიკის პროექტებთან დაკავშირებული კონსულტაციების პროცესისა და საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების ეფექტურობას.

ვინაიდან არ არსებობს საჯარო კონსულტაციების მარეგულირებელი ნორმატიული ბაზა, ხოლო კონსულტაციების ფაქტობრივი პრაქტიკა შეზღუდულია, ინდიკატორის - „საჯარო პოლიტიკასთან დაკავშირებული საჯარო კონსულტაციები“ საბაზისო შეფასება არის 0.

სამინისტროებს შორის კონსულტაციის პროცესის სისუსტის გამო, ინდიკატორის - „სამინისტროებს შორის საჯარო პოლიტიკასთან დაკავშირებული კონსულტაციები“ შეფასება არის 1.

²⁰⁰ რეგლამენტის 11.5 მუხლის შესაბამისად, ინიციატორი უწყება სხვა უწყებების შენიშვნების გათვალისწინების შემთხვევაში ვალდებულია მთავრობის კანცელარიაში წარადგინოს პროექტის კორექტირებული ვერსია. 27.4 მუხლის შესაბამისად, უნდა არსებობდეს შეთანხმების ფურცლის პროექტი, რომელიც უნდა ასახავდეს კანონპროექტის თაობაზე სამინისტროების, სახელმწიფო მინისტრების აპარატების პოზიციებს. სხვა სამინისტროების შენიშვნების არსებობისას ინიციატორმა უწყებამ უნდა წარმოადგინოს კანონპროექტში მათი გაზიარება-არგაზიარების თაობაზე არგუმენტირებული კომენტარი (მუხლი 27.4 დ).

²⁰¹ კანონპროექტი საქართველოს წითელი ჯვრის საზოგადოების შესახებ: ერთვოდა მთავრობის ადმინისტრაციისა და ფინანსთა სამინისტროს დასკვნები. კანონპროექტი ინოვაციების შესახებ: ერთვოდა მთავრობის ადმინისტრაციის, იუსტიციის სამინისტროს, ჯანდაცვის სამინისტროს, განათლების სამინისტროსა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დასკვნები.

საჯარო პოლიტიკასთან დაკავშირებული საჯარო კონსულტაციები

ეს ინდიკატორი აფასებს: პოლიტიკისა და კანონმდებლობის შემუშავებისას საჯარო კონსულტაციების განხორციელების პროცესს, ნორმატიულ ბაზას, დანერგილი საჯარო კონსულტაციების ხარისხის კონტროლის ფუნქციას, კანონპროექტების ინტერნეტით გამოქვეყნების თანმიმდევრულობას წერილობითი საჯარო კონსულტაციების განსახორციელებლად და ამოწმებს რამდენად იყო დაცული საჯარო კონსულტაციების მინიმალური სტანდარტები მიღებული კანონპროექტების შემთხვევაში.

ინდიკატორის საერთო შეფასება

0 1 2 3 4 5

ქვეინდიკატორები

ქულები

1. ნორმატიული ბაზის შესაბამისობა სამინისტროებს შორის ეფექტური კონსულტაციის პროცესისთვის	0/10
2. საჯარო კონსულტაციის პროცესის ხარისხის უზრუნველყოფა	0/3
3. კანონპროექტების გამოქვეყნების სისტემატურობა წერილობითი საჯარო კონსულტაციების მიზნით	0/4
4. საჯარო კონსულტაციის პროცესის შემოწმება	0/24
სულ²⁰²	0/41

²⁰² ქულების გადაყვანის სპექტრი: 0-6=0, 7-13=1, 14-20=2, 21-27=3, 28-34=4, 35-41=5.

საჯარო პოლიტიკასთან დაკავშირებული უწყებათაშორისი კონსულტაციები

ეს ინდიკატორი აფასებს უწყებათაშორისი კონსულტაციის პროცესისთვის ნორმატიული ბაზის შესაბამისობას და პრაქტიკულად ამოწმებს სისტემას ხუთი კანონპროექტის მაგალითზე.

ინდიკატორის საერთო შეფასება 0 1 2 3 4 5

ქვეინდიკატორები	ქულები
1. ნორმატიული ბაზის შესაბამისობა უწყებათაშორისი ეფექტური კონსულტაციის პროცესის უზრუნველსაყოფად	5/9
2. უწყებათაშორისი კონსულტაციის პრაქტიკის შემოწმება	0/12
სულ ²⁰³	5/21

ახალი პოლიტიკის პროექტთან დაკავშირებული საჯარო კონსულტაციისთვის არ არსებობს სამართლებრივი ბაზა. მიუხედავად იმისა, რომ სხვადასხვა სამუშაო ჯგუფისა და უწყებათაშორისი საკონსულტაციო მექანიზმების გამოყენებით პოლიტიკის რამდენიმე პროექტზე განხორციელდა დაინტერესებულ მხარეებთან მიზნობრივი კონსულტაციები, კანონპროექტებისათვის არ არსებობს საჯარო კონსულტაციის სისტემატური პრაქტიკა.

სამინისტროებს შორის კონსულტაციის პროცესი რეგულირდება რეგლამენტით, ხოლო პროცესის ფუნქციონირება და მართვა „ელექტრონული მთავრობის“ პროგრამული უზრუნველყოფით ხორციელდება. უწყებათაშორისი კონსულტაციების პროცესში კანონპროექტებისათვის არ არის ოფიციალური დასკვნის მომზადების ნორმატიული მოთხოვნა. ადმინისტრაციულ დონეზე კონფლიქტების მოგვარების ოფიციალური მექანიზმები არ არსებობს და ამ პრაქტიკას ხელს უშლის სამინისტროებში მაღალი დონის ადმინისტრაციული თანამდებობების არ არსებობა.

პრინციპი 12: კანონმდებლობა თანმიმდევრულია სტრუქტურის, სტილისა და ენის თვალსაზრისით; სამინისტროებში თანმიმდევრულად გამოიყენება სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის მოთხოვნები; კანონმდებლობა საჯაროდ ხელმისაწვდომია.

ნორმატიული აქტების შესახებ კანონი და ორი კანონქვემდებარე აქტი²⁰⁴ ოფიციალური სახელმძღვანელოს როლს ასრულებს საქართველოში სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის განხორციელებისთვის. კანონი არის ძირითადი დოკუმენტი, რომელიც ადგენს და არეგულირებს სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის პროცესს, ასევე განსაზღვრავს კანონმდებლობის სტრუქტურას და იმ ოფიციალურ ფორმატს, რომელშიც კანონმდებლობა უნდა იყოს წარმოდგენილი²⁰⁵. კანონი ხელმისაწვდომია უფასოდ²⁰⁶. მიუხედავად იმისა, რომ

²⁰³ ქულების გადაყვანის სპექტრი: 0-2=0, 3-6=1, 7-10=2, 11-14=3, 15-18=4, 19-21=5.

²⁰⁴ კანონქვემდებარე აქტებია: მთავრობის რეგლამენტი და საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანება №158 მართვის ავტომატური საშუალებების გამოყენებით ნორმატიული აქტის (ნორმატიული აქტის პროექტის) შედგენის, მიღების (გამოცემის), გაგზავნის, აღრიცხვის, სისტემატიზაციისა და გამოქვეყნების წესის დამტკიცების თაობაზე

²⁰⁵ საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, მუხლი 16 და 18.

²⁰⁶ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/90052>.

საქართველო პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

სამართლებრივი ბაზა არეგულირებს ნორმატიული აქტების სტრუქტურას და კანონების მიღებისა და გამოქვეყნების წესს, შესაბამისი მითითებები არ არსებობს უფრო ტექნიკურ საკითხებზე, მაგალითად: კანონების მომზადების ტექნიკა და სტანდარტული იურიდიული ტერმინოლოგია იდენტური საკითხებისთვის.

გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის იურიდიული ხარისხის კონტროლის პასუხისმგებლობა სამ უწყებას ეკისრება. იუსტიციის სამინისტრო ამ მხრივ წამყვანი უწყებაა და მისი როლი იურიდიული ხარისხის კონტროლის საკითხში კანონითაა განსაზღვრული²⁰⁷. რეგლამენტის თანახმად, იუსტიციის სამინისტრომ უნდა დააფიქსიროს დადებითი პოზიცია (ვიზა) სამართლებრივი აქტების პროექტებთან და კანონპროექტებთან დაკავშირებით. იუსტიციის სამინისტროს დადებითი პოზიციის გარეშე პროექტი მთავრობის სხდომაზე დასამტკიცებლად ვერ გავა²⁰⁸.

როგორც იუსტიციის სამინისტრო, ასევე მთავრობის ადმინისტრაციის იურიდიული დეპარტამენტი ახორციელებს სამართლებრივი აქტების პროექტების ხარისხის კონტროლის ფუნქციას²⁰⁹, ხოლო მთავრობის საპარლამენტო მდივანს იგივე ფუნქცია კანონპროექტებთან მიმართებაში ეკისრება²¹⁰. მათ ეველებათ დამატებითი ხარისხის კონტროლის უზრუნველყოფა. პრაქტიკაში, უწყებები ეთანხმება იუსტიციის სამინისტროს მიერ წარმოდგენილ მოსაზრებას/დასკვნას და იშვიათია იუსტიციის სამინისტროსთან აზრთა სხვაობა²¹¹. სამართლებრივი კონტროლი ხორციელდება იუსტიციის სამინისტროს მიერ და ეს დადასტურებულია და დოკუმენტირებულია „ელექტრონული მთავრობის“ სისტემის მეშვეობით, მაგრამ ყველა კანონპროექტისათვის არ არის წარმოდგენილი დასკვნები და შენიშვნები²¹².

საჯარო მოხელეებისათვის არ არსებობს სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის სწავლების პროგრამა, თუ არ ჩავთვლით ევროინტეგრაციის კონტექსტში ორგანიზებულ ტრენინგებს ევროკავშირის კანონების ერთობლიობის ტრანსპოზიციისა და შენიშვნების ფურცლების გამოყენებაზე.

კანონების 44%-ში ცვლილებები შედის მიღებიდან ერთი წლის განმავლობაში²¹³. ზემოაღნიშნული მიუთითებს, რომ ახალი კანონების მომზადება და ანალიზი, მათ შორის დასაბუთება და უშუალო სამართალშემოქმედებითი პროცესი მნიშვნელოვანი ხარვეზებით მიმდინარეობს, რაც აუცილებელს ხდის კანონში ცვლილებების შეტანას ამოქმედებიდან

²⁰⁷ საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, მუხლი 19.

²⁰⁸ რეგლამენტის მუხლი 11.4 სამართლებრივი აქტის პროექტის შეთანხმების და მუხლი 26.4 კანონპროექტის შეთანხმების შემთხვევაში.

²⁰⁹ იქვე, მუხლი 11.4 და 12.

²¹⁰ იქვე, მუხლი 26.4 და 28.

²¹¹ ეს ინფორმაცია ემყარება გასაუბრებებს მთავრობის ადმინისტრაციისა და იუსტიციის სამინისტროს თანამშრომლებთან.

²¹² იუსტიციის სამინისტროს ოფიციალური პოზიცია სავალდებულოა და აისახება „ელექტრონული მთავრობის“ სისტემაში. თუმცა იუსტიციის სამინისტროს დასკვნა მომზადებული იყო მხოლოდ ინოვაციების შესახებ კანონპროექტთან დაკავშირებით. მთავრობის საპარლამენტო მდივნის სამსახურმა დაადასტურა, რომ იუსტიციის სამინისტრომ არ მოამზადა დასკვნები ამ შეფასების ფარგლებში შესწავლილ დანარჩენ ოთხ კანონთან დაკავშირებით. იუსტიციის სამინისტროს თანხმობის მტკიცებულება შესწავლილი ნიმუშის დანარჩენ სამ კანონთან დაკავშირებით ასახულია ელექტრონული სისტემის მეშვეობით.

²¹³ პარლამენტის ვებსაიტიდან მიღებული ინფორმაციით, 16-დან 7 ახალ კანონში ცვლილებები შევიდა მიღებიდან ერთი წლის მანძილზე.

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

მოკლე ვადაში²¹⁴. ეს აგრეთვე მიანიშნებს, რომ სამართლებრივი ბაზა სრულად სტაბილური არ არის, რამაც შესაძლოა შეაფერხოს მისი შესრულების პროცესი.

SIGMA-ის მიერ დაკვეთილი კვლევის თანახმად, საქართველოს ბიზნესის 60% მიიჩნევს, რომ მთავრობის მიერ პოლიტიკის შემუშავების პროცესი მკაფიო და სტაბილურია²¹⁵, ხოლო 75% თვლის, რომ მათ ბიზნესზე მოქმედი კანონების შესახებ ინფორმაცია იოლი მოსაპოვებელია ხელისუფლების ორგანოებისგან²¹⁶.

ნახაზი 1: ბიზნეს-სექტორის კვლევის შედეგები კანონებისა და რეგულაციების სიცხადის და ხელმისაწვდომობის შესახებ.

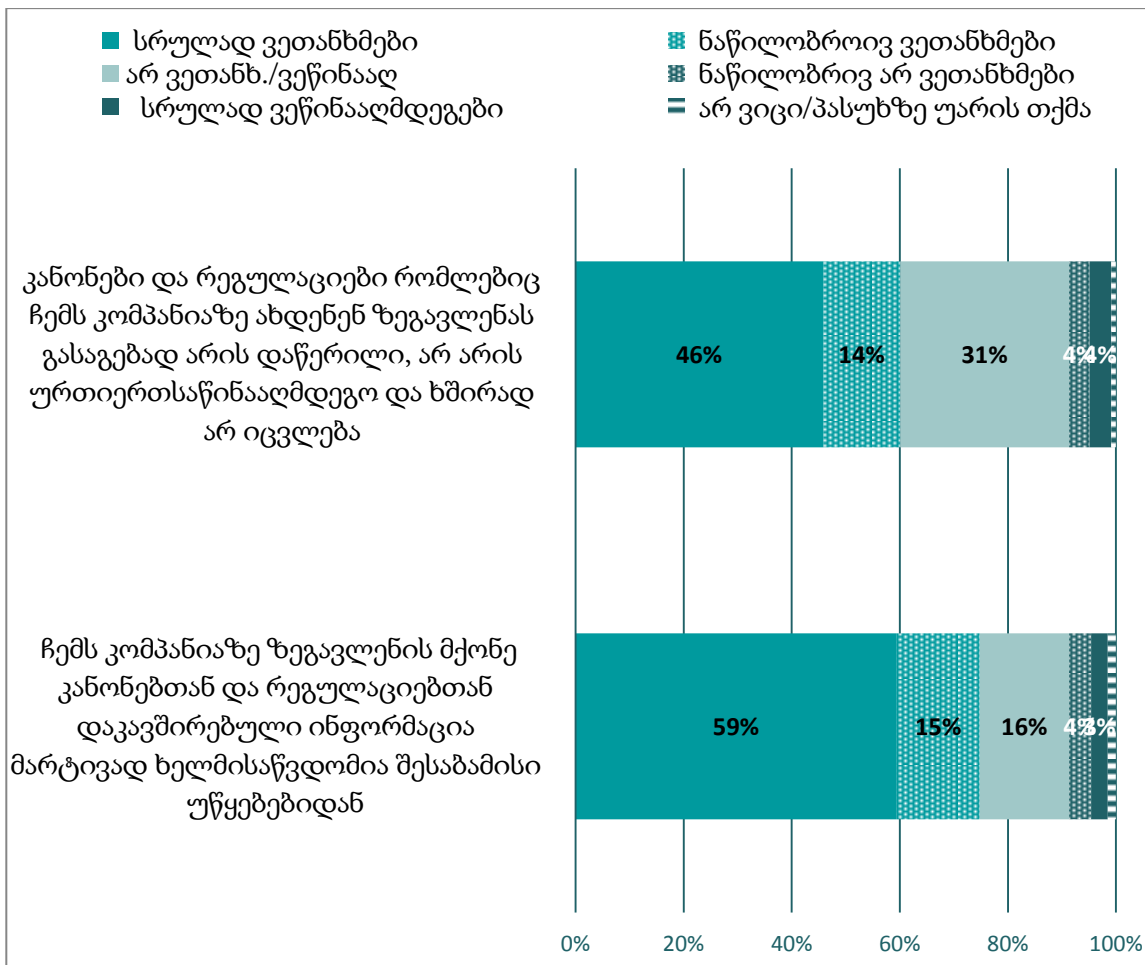
ბიზნესებს დაუსვეს შეკითხვა - ეთანხმებოდნენ თუ არა შემდეგ განაცხადებს:

²¹⁴ ცვლილებების შეტანის სიხშირე დადასტურებული იქნა გასაუბრებების დროს. რესპონდენტებმა აღნიშნეს, რომ ერთიმეორეს მისდევს კანონში მცირე ცვლილებები, რაც ზოგადად კანონებში ცვლილებების შეტანის მაღალ დონეს განაპირობებს.

²¹⁵ „Market Intelligence Caucasus“ (2018), „Georgia Business Survey“ (საქართველოს ბიზნეს სექტორის კვლევა), SIGMA-ის მიერ დაკვეთილი კვლევა, „Market Intelligence Caucasus“, თბილისი. ქვეინდიკატორის მნიშვნელობა ეყრდნობა პასუხების პროცენტს, რომლებშიც მითითებულია „სრულიად ვეთანხმები“ და „ძირითადად ვეთანხმები“.

²¹⁶ იქვე.

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია



წყარო: „Market Intelligence Caucasus“ (2018), „Georgia Business Survey“ (საქართველოს ბიზნეს სექტორის კვლევა), SIGMA-ის მიერ დაკვეთილი კვლევა, „Market Intelligence Caucasus“, თბილისი.

კანონმდებლობის გამოქვეყნების პროცედურები განისაზღვრება რეგულაციებით²¹⁷ და ხორციელდება გამოქვეყნების ელექტრონული პროცესის მეშვეობით²¹⁸. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე უზრუნველყოფს ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრის წარმოებას²¹⁹. რეესტრის წარმოება უნდა მოხდეს ელექტრონული ფორმით და ნორმატიული აქტები ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ელექტრონული ფორმით²²⁰. გამოსაქვეყნებელი ნორმატიული აქტის ტიპები განსაზღვრულია კანონმდებლობით²²¹. გამოქვეყნების ვადები

²¹⁷ საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ და საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანება №158 მართვის ავტომატური საშუალებების გამოყენებით ნორმატიული აქტის (ნორმატიული აქტის პროექტის) შედგენის, მიღების (გამოცემის), გაგზავნის, აღრიცხვის, სისტემატიზაციისა და გამოქვეყნების წესის დამტკიცების თაობაზე.

²¹⁸ ეს სისტემა და მისი გამოყენება განმარტებულია სსიპ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს პროგრამის სახელმძღვანელოში ნორმატიული აქტების შექმნის, შემოწმების და საკანონმდებლო მაცნეს ვებსაიტზე გამოქვეყნების შესახებ.

²¹⁹ საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, მუხლი 29.1

²²⁰ იქვე, მუხლები 29.4 და 26.2

²²¹ საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ და საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანება №158 მართვის ავტომატური საშუალებების გამოყენებით ნორმატიული აქტის (ნორმატიული აქტის პროექტის)

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

განისაზღვრება კანონით²²², კანონი ასევე განისაზღვრება იმ ორგანიზაციების მოთხოვნებს, რომლებიც აქვეყნებენ კანონმდებლობას²²³. საკანონმდებლო მაცნე ადგენს ნორმატიული აქტების კონსოლიდირებულ ვერსიებს²²⁴. კონსოლიდირებულ ვერსიას აქვს ოფიციალური იურიდიული ძალა²²⁵ და სამი დღის ვადაში ხელმისაწვდომი უნდა იყოს მონაცემთა ბაზაში²²⁶.

საკანონმდებლო მაცნეს მონაცემთა ბაზა სრულყოფილია და მასში შედის კანონმდებლობა და კანონქვემდებარე აქტები. კანონმდებლობა სრულად ქვეყნდება ელექტრონულად, როგორც ეს განსაზღვრულია ნორმატიული აქტების შესახებ კანონით²²⁷. მართალია კანონების კონსოლიდირებული ფორმა საზოგადოებისთვის უფასოდ არის ხელმისაწვდომი, კანონქვემდებარე აქტების კონსოლიდირებული ვერსიები ფასიანია²²⁸.

სამართლებრივი ხარისხის კონტროლის ნაკლებობისა და მიღებიდან მოკლე ვადაში კანონებში შეტანილი ცვლილებების მაღალი დონის გამო ინდიკატორის - „კანონმდებლობის პროგნოზირებადობა და თანმიმდევრულობა“ - შეფასება არის 3.

რადგან ყველა კანონი და კანონქვემდებარე აქტი ხელმისაწვდომია ელექტრონულად და კონსოლიდირებული კანონები უფასოა, ინდიკატორის - „კანონმდებლობის ხელმისაწვდომობა“ - შეფასება არის 4.

შედგენის, მიღების (გამოცემის), გაგზავნის, აღრიცხვის, სისტემატიზაციისა და გამოქვეყნების წესის დამტკიცების თაობაზე.

²²² საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, მუხლი 27.

²²³ იქვე.

²²⁴ საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, მუხლი 26.1 და 29.1. საქართველოს კანონმდებლობაში „კონსოლიდირებული აქტები“ მოხსენიებულია ტერმინით „სისტემატიზებული ნორმატიული აქტები“

²²⁵ იქვე, მუხლი 26.1

²²⁶ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანება №158 მართვის ავტომატური საშუალებების გამოყენებით ნორმატიული აქტის (ნორმატიული აქტის პროექტის) შედგენის, მიღების (გამოცემის), გაგზავნის, აღრიცხვის, სისტემატიზაციისა და გამოქვეყნების წესის დამტკიცების თაობაზე, მუხლი 8.3.

²²⁷ საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ, მუხლი 26.2 და 29.4, განსაზღვრავს, რომ ყველა ნორმატიული აქტი უნდა გამოქვეყნდეს ელექტრონული ფორმით, ნორმატიული აქტის საიდუმლო ნაწილის გარდა, რომელიც გათავისუფლებულია გამოქვეყნების ვალდებულებისგან ეროვნული უსაფრთხოების მიზნებიდან გამომდინარე

²²⁸ იხ. საკანონმდებლო მაცნეს ვებსაიტი მომხმარებლის საფასურთან დაკავშირებით <https://matsne.gov.ge/en/node/207>.

კანონმდებლობის პროგნოზირებადობა და თანმიმდევრულობა

ეს ინდიკატორი აფასებს: რამდენად პროგნოზირებადი და თანმიმდევრულია კანონმდებლობა; სწავლებისა და სახელმძღვანელო მითითებების ხელმისაწვდომობას ხარისხის კონტროლის ფუნქციის დამკვიდრებასთან ერთად. კანონების თანმიმდევრულობა ფასდება იმ კანონების წილით, რომლებშიც ცვლილებები შევიდა მიღებიდან ერთი წლის ვადაში, ხოლო პროგნოზირებადობა ფასდება ბიზნეს-რეგულაციების ინტერპრეტაციის თანმიმდევრულობის აღქმით.

ინდიკატორის საერთო შეფასება 0 1 2 **3** 4 5

ქვეინდიკატორები

ქულები

1. სამართალშემოქმედებით საქმიანობის სახელმძღვანელო დოკუმენტების ხელმისაწვდომობა	1/2
2. სამართალშემოქმედებით საქმიანობის ხარისხის უზრუნველყოფა	3/3
3. კანონები, რომლებშიც ცვლილებები შევიდა მიღებიდან ერთი წლის ვადაში (%)	0/3
4. ბიზნესის მიერ მთავრობის პოლიტიკის შემუშავების პროცესის სიცხადის და სტაბილურობის აღქმა (%)	1/2
სულ²²⁹	5/10

კანონმდებლობის ხელმისაწვდომობა

ეს ინდიკატორი აფასებს, თუ რამდენად უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ბაზა კანონმდებლობის საჯარო ხელმისაწვდომობას, ასევე კანონმდებლობის ხელმისაწვდომობას პრაქტიკაში, კანონმდებლობის ცენტრალურ რეესტრში ხელმისაწვდომობისა და ბიზნესის აღქმის მიმოხილვის საფუძველზე.

ინდიკატორის საერთო შეფასება 0 1 2 3 **4** 5

ქვეინდიკატორები

ქულები

1. კანონმდებლობის საჯარო ხელმისაწვდომობისთვის საკანონმდებლო ბაზის შესაბამისობა	6/6
2. საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული აქტების ხელმისაწვდომობა პრაქტიკაში	6/8
3. ბიზნეს სექტორზე გავრცელებადი კანონების და რეგულაციების აღქმული ხელმისაწვდომობა.	2/2
სულ²³⁰	14/16

²²⁹ ქულების გადაყვანის სპექტრი: 0=0, 1-2=1, 3-4=2, 5-6=3, 7-8=4, 9-10=5.

²³⁰ ქულების გადაყვანის სპექტრი: 0-2=0, 3-5=1, 6-8=2, 9-11=3, 12-14=4, 15-16=5.

საქართველო
პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია

საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ განსაზღვრავს ზოგად წესებს და იძლევა მითითებებს სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის საკითხებზე. იუსტიციის სამინისტრო სამართლებრივი ხარისხის კონტროლის განმახორციელებელი ძირითადი უწყებაა და პრაქტიკაში ამ ფუნქციას ასრულებს. თუმცა, იუსტიციის სამინისტრო არ ამზადებს ოფიციალურ დასკვნებს და შენიშვნებს ყველა კანონპროექტთან დაკავშირებით. ძალიან მაღალია იმ კანონების წილი, რომლებშიც ცვლილებები შევიდა მიღებიდან ერთი წლის ვადაში.

ყველა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტები ხელმისაწვდომია ცენტრალური ელექტრონული მონაცემთა ბაზის მეშვეობით, კანონმდებლობა ყოველთვის კონსოლიდირებულია და კონსოლიდირებული საკანონმდებლო აქტები საზოგადოებისთვის უფასოდ არის ხელმისაწვდომი. კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების კონსოლიდირებული ვერსიები ფასიანია.