



ბატონიშვილის ბიბლიოთეკა

ციტირებისთვის:

*ლოლობერიძე, ლ., ძაგნიძე, დ., რეგულირების გავლენის შეფასება, პრაქტიკული
სახელმძღვანელო, თბილისი*

ელექტრონული იურიდიული ბიბლიოთეკა www.princelibrary.ge

შექმნილია USAID/PROLoG-ის ფინანსური ხელშეწყობით



სულხან-საბა ორბელიანის
უნივერსიტეტი



USAID
ამერიკელი ხალხისგან

EAST • WEST
MANAGEMENT
INSTITUTE

კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა
საქართველოში (PROLoG)

წინამდებარე სახელმძღვანელო წარმოადგენს პრაქტიკულ გამკვლევს, თუ როგორ უნდა იქნეს გამოყენებული რეგულირების ზეგავლენის შეფასება რეგულირების ხარისხის გაუმჯობესების პროცესში.

ავტორები: **ლალი დოლობერიძე, დიმიტრი ძაგნიძე**

პროექტი ხორციელდება თბილისის თავისუფალი უნივერსიტეტის ბიზნესის სამართლის ეროვნული ცენტრის მიერ ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მიერ დაფინანსებულ „კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა საქართველოში“ (EWMI/PROLoG) პროგრამასთან თანამშრომლობით. სახელმძღვანელოს შინაარსზე პასუხისმგებელი არიან ავტორები. ის შეიძლება არ ასახავდეს აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის, USAID ან აშშ-ის მთავრობის შეხედულებებს.



EAST • WEST
MANAGEMENT
INSTITUTE
კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა
საქართველოში (PROLoG)

საჩივრი



სარეგულირებო
დაბრუნება

საჩივრი



სარეგულირებო სწრაფად
დაბრუნება

სანიმუშო რეგულირების გავლენის შეფასება



სარეგულირებო სწრაფად
დაბრუნება

ბრუნების სია

ცხრილების სია

რეგულირების გავლენის შეფასების მნიშვნელობა

ხელისუფლების მიერ შემუშავებული ახალი პოლიტიკა თუ პროექტი მოითხოვს სათანადო ანალიზს და შეფასებას საზოგადოებრივი ინტერესის საუკეთესოდ დაკმაყოფილებისთვის. გადანწყვეტილების მიმღებმა უნდა უზრუნველყოს საჯარო რესურსების ეფექტიანად მიმართვა ისეთი აქტივობებისკენ, რომლებიც მეტი სარგებლის მომტანი იქნება საზოგადოებისთვის, ბიზნესისა თუ ეკონომიკისთვის.

გადაწყვეტილებების ეფექტიანობის შეფასებისას მნიშვნელოვანია ახალი საკანონმდებლო და სხვა ინიციატივების შეფასება შესაბამისი ხარჯების, სარგებლისა და რისკების მიხედვით, რომელთაც მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს საზოგადოებაზე ეკონომიკური, გარემოსდაცვითი და სოციალური მიმართულებით.

ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და დასავლეთ ევროპაში, გასული საუკუნის მეორე ნახევრიდან მოყოლებული, ხელისუფლების მიერ განხორციელებული თუ დაგეგმილი პოლიტიკის ერთ-ერთ ცენტრალურ ინსტრუმენტად რეგულირების გავლენის შეფასება (Regulatory Impact Assessment – RIA) იქცა. როგორც კვლევები ცხადყოფს, მართალია, RIA-ს თეორიულ თუ პრაქტიკულ განმარტებაზე აზრთა სხვადასხვაობა არსებობს¹, თუმცა ლიტერატურაში რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ორბუნებოვან ხასიათს უსვამენ ხაზს. რეგულირების გავლენის შეფასება შედარებითი პროცესია², ის ერთდროულად ანალიტიკური კვლევაა და მტკიცებულებაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესიც³.

რეგულირების გავლენის შეფასება - **RIA (Regulatory Impact Assessment)** - ეს არის ინსტრუმენტი, რომელიც გამოიყენება მთავრობის მიერ მიღებული ან/და მისაღები რეგულირების ზემოქმედების შეფასებისთვის სხვადასხვა სფეროზე. RIA - ეს არის ანალიტიკური კვლევითი დოკუმენტი, რომლის ფარგლებშიც ხორციელდება რეგულირების შეფასება ხარჯისა და სარგებლის შესაბამისად. RIA - ეს არის პროცესი, რომლის მეშვეობითაც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღებთათვის მზადდება მტკიცებულება პოლიტიკის დადებითი და უარყოფითი მხარეების შესახებ, მათი როგორც პოტენციური ზემოქმედების შეფასების (ex-ante), ასევე უკვე არსებული გავლენის (ex-post) შეფასების გზით. რეგულირების გავლენის შეფასება იძლევა სურათს როგორც უკვე განხორციელებული პოლიტიკის რეალურ ხარჯებსა და შედეგებზე, ისე სამომავლო პოლიტიკის სავარაუდო ხარჯებზე⁴. ეს ინსტრუმენტი საშუალებას აძლევს გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს, შეაფასონ წარმოდგენილი ინიციატივების დადებითი და უარყოფითი მხარეები და მათი პოტენციური გავლენა სხვადასხვა სფეროზე. შესაბამისად - მიიღონ ინფორმირებული გადაწყვეტილება ამა თუ იმ პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებით. აქედან გამომდინარე, რეგულირების გავლენის შეფასებას ძალუძს, ხელი შეუწყოს როგორც პოლიტიკის შედეგს, ისე პოლიტიკის პროცესს⁵.

საერთაშორისო პრაქტიკამ ცხადყო, რომ რეგულირების გავლენის შეფასება გამჭვირვალეს ხდის ხელისუფლების და ბიზნეს-საქმიანობით დაკავებულ პირთა ურთიერთობას საკანონმდებლო ტრილში,

1 Global Indicators of regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments, World Bank Group, p. 2; <http://pubdocs.worldbank.org/en/905611520284525814/GIRG-Case-Study-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments.pdf>

2 Organisation for Economic Cooperation and Development, Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA), Version 1.0. October 2018; <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>.

3 Dr. Lorenzo Allio. Understanding in order to learn: Comparing features and performance of four RIA systems in the EU, 17 May 2013. p. 8; http://sectordialogues.org/sites/default/files/acoes/documentos/comparing_features_and_performance_of_four_ria_systems.pdf.

4 Philippe Thion, Questioning Alternatives to Legal Regulation, in: Luc J. Wintgens (editor), Legislation in Context: Essays in Legisprudence, p. 110.

5 Colin Kirkpatrick and David Parker, Regulatory Impact Assessment, an Overview, in: Colin Kirkpatrick and David Parker (editors), Regulatory Impact Assessment, Towards Better Regulation, 2007, p. 3.

აფასებს ბალანსს კანონის საერთო სარგებელსა და მის დანახარჯს შორის. კვლევის საფუძველზე ვლინდება რეგულირების მიზანშეწონილობა და ნათლად ჩანს ის პრობლემები, რაც მოქმედ რეგულაციებში არსებულმა ხარვეზებმა შეიძლება გამოიწვიოს.

რეგულირების გავლენის შეფასება უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მიერ სოციალურ და ეკონომიკურ ურთიერთობებში მინიმალური მარეგულირებელი ჩარევის პრინციპებს მხოლოდ იმ ფარგლებში, რაც პოლიტიკის მიზნების მისაღწევად არის აუცილებელი, ამცირებს ხარჯიანი და არაეფექტიანი გადაწყვეტილებების მიღების რისკს და ზრდის პროპორციული რეგულირების ალბათობას.

რეგულირების გავლენის შეფასება შეიძლება განხორციელდეს როგორც საკანონმდებლო ან სხვა ნორმატიული აქტის პროექტზე (ex-ante), ასევე მისი შესრულების შემდგომ ეტაპზე ან არსებულ კანონმდებლობაზე (ex-post). ის, თუ რამდენად იქნა მიღწეული მიზნები, ფასდება წინასწარ შემუშავებული ინდიკატორების მეშვეობით.

RIA-ს ძირითადი სარგებელი შეიძლება შეჯამდეს შემდეგნაირად:

- » პოლიტიკის შემუშავებისას მისი განხორციელების შედეგების უკეთესად გაცნობიერება (ვის და რა ხარჯებს აკისრებს რეგულაცია და ვისთვის და რა სარგებელი მოაქვს) და ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღება;
- » რეგულირების პირდაპირი და ირიბი ზეგავლენების იდენტიფიცირება;
- » მარეგულირებელი გარემოს გაუმჯობესება/გამართივება;
- » კანონშემოქმედებითი პროცესის გამჭვირვალობის ზრდა;
- » რეგულირებასთან დაკავშირებული და მარეგულირებელი ორგანოების ანგარიშვალდებულების ზრდა.

რეგულირების გავლენის შეფასება არის საფეხურებრივი პროცესი, რომელიც ცდილობს, პასუხი გასცეს შემდეგ ძირითად კითხვებს:

- » რა არის პრობლემის არსი და მისი შედეგი?
- » რა არის პოლიტიკის მიზანი?
- » საჭიროა თუ არა მარეგულირებელი ინტერვენცია?
- » რა არის პრობლემის მოგვარების დანახარჯი და სარგებელი?
- » ყველა სხვა ალტერნატივას შორის რა არის პრობლემის გადანაცვების საუკეთესო გზა?

რა არის რეგულირების გავლენის შეფასების მიზანი?

რეგულირების გავლენის შეფასების მიზანია, შეაფასოს და გააანალიზოს, არის თუ არა ხელისუფლების რეგულირება საჭირო, შემოთავაზებული ან მოქმედი რეგულაციით/ინიციატივით რამდენად შესაძლებელია კონკრეტული მიზნების მიღწევა ან არის თუ არა შემოთავაზებული რეგულირება პრობლემის მოგვარების ყველაზე ეფექტიანი გზა.

რეგულირების გავლენის შეფასების მიზანია, გააუმჯობესოს რეალური შედეგების აღქმა, გააერთიანოს გადაწყვეტილებების სხვადასხვა მიზნები, ასევე, გააუმჯობესოს ხელისუფლების მოქმედების გამჭვირვალობა და კონსულტაციის პროცესი, რაც, შედეგად, ხელს უწყობს ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების ეფექტიანობის ზრდას.

რეგულირების გავლენის შეფასების პროცესის მიზანია, დაეხმაროს გადაწყვეტილების მიმღებებს, აირჩიონ პრობლემის გადაჭრის საუკეთესო საშუალება, მათი გადაწყვეტილება ეფუძნებოდეს მეტ ინფორმაციას. გადაწყვეტილებისა თუ პოლიტიკის გზით ეფექტურად და ყველაზე ოპტიმალური საშუალებით გადაიტრას პრობლემა.

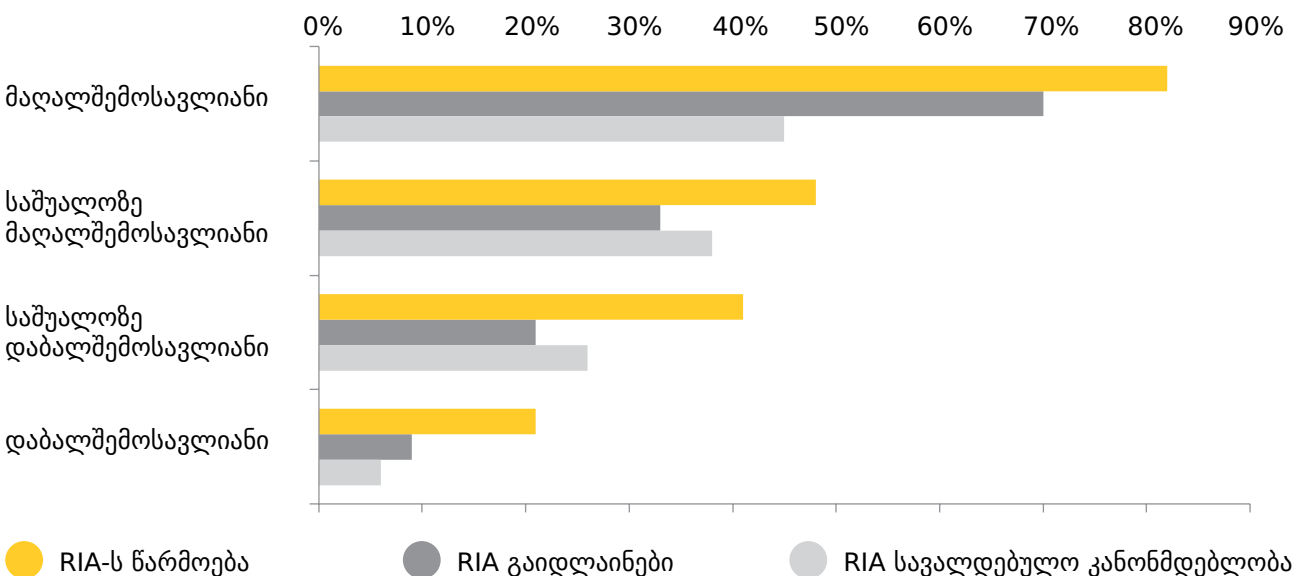
სწორედ ამიტომ, რეგულირების გავლენის შეფასების პროცესი, გარდა პრობლემის კვლევისა და მისი მოგვარების მიზნით კონკრეტული ამოცანების დასახვისა, მოიცავს პოლიტიკის ალტერნატივების განხილვას, რომელთა შორის აუცილებლად განიხილება საბაზისო სტენარი (ე.წ. status quo ან ნულოვანი ალტერნატივა) - ეს არის „უმოქმედობის“ შემთხვევა. status quo-ს მიმართ განიხილება სხვა ალტერნატივები, რათა შეფასდეს, აგვარებს თუ არა კონკრეტული რეგულირების შემოღება არსებულ რეგულირებაზე უკეთ პრობლემას. მარეგულირებელი ალტერნატივის გარდა, ასევე შესაძლებელია, არამარეგულირებელი ალტერნატივის განხილვა და სწორედ ალტერნატივათა შედარებითი ანალიზის საფუძველზე გამოიკვეთება მიზნის მიღწევის ყველაზე ეფექტიანი გზა.

რეგულირების გავლენის ანალიზის საერთაშორისო გამოცდილება

ბოლო 50 წლის მანძილზე წლიდან წლამდე იზრდება რეგულირების გავლენის შეფასების მნიშვნელობა. რეგულირების გავლენის შეფასების ეს სისტემა პირველად ამერიკის შეერთებულ შტატებში 1974 წელს გამოიყენეს ინფლაციის გავლენის შეფასებისთვის. მოგვიანებით, 1980 წელს დაინერგა მცირე და საშუალო ბიზნესზე რეგულაციების გავლენის შეფასების სისტემა, 1986 წლიდან კი შემუშავდა ერთიანი სისტემა ფედერალური კანონმდებლობის ზეგავლენის შეფასებისთვის. 1997 წლიდან ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD - Organization for Economic Cooperation and Development) წევრ ბევრ ქვეყანაში დაინერგა რეგულირების გავლენის შეფასების სისტემა.

2017 წლის მსოფლიო ბანკის მონაცემების მიხედვით, 185 ქვეყნიდან 95-ში გარკვეული სახით არსებობს რეგულირების გავლენის შეფასების სისტემა. ქვემოთ მოცემული გრაფიკი (გრაფიკი N1) ასახავს, თუ როგორ ხდება რეგულირების გავლენის შეფასების სისტემის იმპლემენტაცია ეკონომიკური განვითარების განსხვავებულ დონეზე მყოფი ქვეყნების მიხედვით.

გრაფიკი N1: RIA-ს იმპლემენტაცია ქვეყნების ჯგუფების მიხედვით⁶

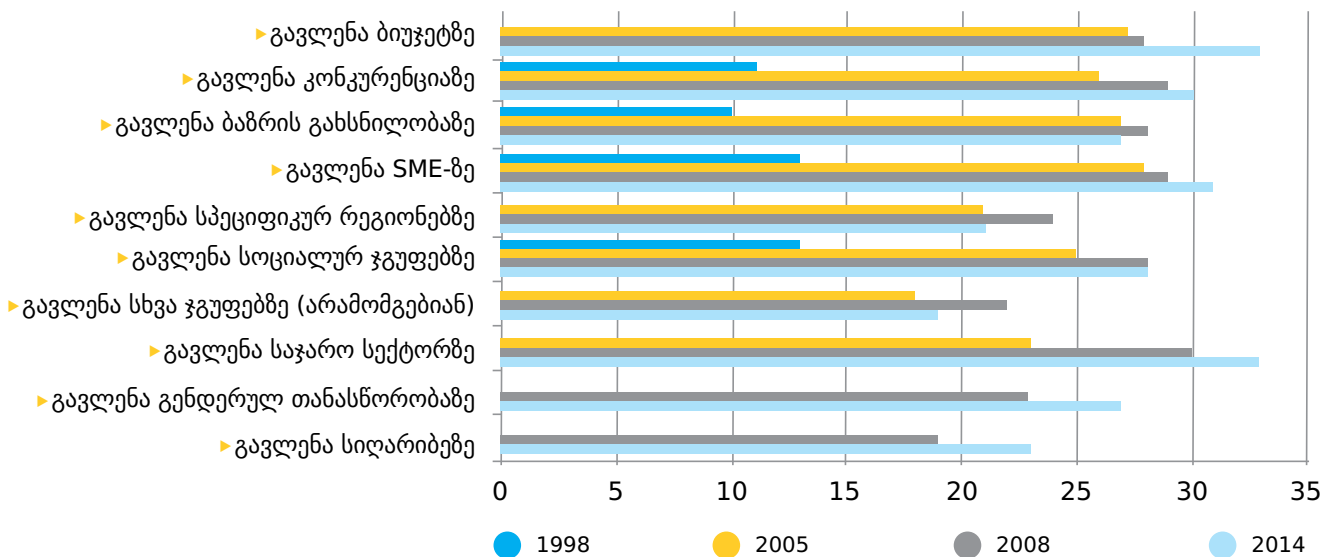


⁶ Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments p. 5; http://rulemaking.worldbank.org/~/_media/WBG/CER/Documents/Regulatory-Impact-Assessments.pdf;

როგორც გრაფიკიდან ჩანს, RIA საშუალო და დაბალშემოსავლიან ქვეყნებთან შედარებით, უფრო მეტად მაღალგანვითარებულ ქვეყნებში ხორციელდება და სწორედ ამ ქვეყნებში არის სავალდებულო კანონმდებლობით. RIA-ს განხორციელება, მისი კომპლექსურობიდან გამომდინარე, გარდა იმისა, რომ მოითხოვს გარკვეულ დროს (2-3 თვე ან მეტი), ასევე მოითხოვს კვალიფიციურ ადამიანურ რესურსს, რომელსაც გააჩნია შესაბამისი პროფესიული და ანალიტიკური უნარები.

OECD-ის ქვეყნებში RIA-ს საშუალებით ფასდება რეგულირების გავლენა სახელმწიფო ბიუჯეტზე, კონკურენციაზე, ბაზრის გახსნილობაზე, საჯარო სექტორზე, რეგიონების განვითარებაზე, მცირე და საშუალო ბიზნესზე და სხვა (გრაფიკი N2).

გრაფიკი N2: RIA-ს ანალიზში ინტეგრირებული გავლენის სფეროები (1998-2014)⁷.



რეგულირების გავლენის შეფასება შეიძლება მომზადდეს სხვადასხვა სახის საკანონმდებლო თუ არასაკანონმდებლო წინადადებასა თუ ინიციატივაზე. ევროკომისიის მიერ შემუშავებული გავლენის შეფასების სახელმძღვანელო დოკუმენტში⁸ გამოყოფილია ინიციატივების შემდეგი სახეები:

- ▶ არასაკანონმდებლო ინიციატივები/რეკომენდაცია (მაგალითად, ბიომასის გამოყენების სამოქმედო გეგმა).
- ▶ ინტერსექტორული საკანონმდებლო ქმედებები („cross-cutting“ legislative action), რაც გულისხმობს რეგულაციებს და დირექტივებს, რომლებიც, როგორც წესი, სხვადასხვა სექტორზე ზემოქმედებით გამოირჩევიან (ეკონომიკა, სოციალური საკითხები, ეკოლოგია), მაგალითად, რეგულაციები ავტომობილების ემისიებზე.
- ▶ ვიწრო მნიშვნელობის საკანონმდებლო ქმედებები (narrow legislative action), რომლებიც, როგორც წესი, ერთ განსაზღვრულ სექტორზე ზემოქმედებით შემოიფარგლებიან (მაგალითად, გემების ან საბაგირო გზების ინსპექტირება შესაბამისი დირექტივების მიხედვით).

7 Promoting Inclusive Growth Through Better Regulation: The Role Of Regulatory Impact Assessment, 2015. p. 8; <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/RPC%282015%294&docLanguage=En>.

8 European Commission, IMPACT ASSESSMENT GUIDELINES, 15 January 2009, p. 15; http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.

- » **დაფინანსების პროგრამები**, რომლებიც ეხება გადანყვეტილებებს ხელისუფლების მიერ ფინანსების გამოყოფის ან დაფინანსების განახლების შესახებ, რომელიმე პროექტის ან პროგრამის ფარგლებში.

RIA-ს დანერგვის პროცესი ევროპის კავშირის ქვეყნებში 2000 წლიდან „უკეთესი რეგულირების“ (better regulations) დღის წესრიგში შეტანის შემდგომ დაიწყო. RIA-ს სახელმძღვანელო პრინციპები პირველად 2003 წელს შემუშავდა. ევროპის კავშირში RIA-ს განხორციელების ძირითადი პრინციპებია:

- » **სუბსიდიარულობა** - ევროკომისია არ ერევა იმ სფეროებში, რომელთა ეფექტიანად მოგვარება თავად შეუძლიათ წევრ სახელმწიფოებს;
- » **პროპორციულობა** - რეგულირება უნდა იყოს მოსაგვარებელი პრობლემის და მიზნის პროპორციული.

ამასთან, ყველა რეგულირება, რომელიც მოითხოვს 5 მილიონ ევროზე მეტ ხარჯს, ექვემდებარება სავალდებულო ex ante RIA-ს.

კითხვები, რომლებზეც პასუხი უნდა გასცეს RIA-მ

1. რაში მდგომარეობს პრობლემა და რატომ არის პრობლემა.
2. რატომ უნდა დარეგულირდეს.
3. რა უნდა იქნეს მიღწეული რეგულირების შედეგად.
4. რა არის პრობლემის მოგვარების ალტერნატივები.
5. როგორია მათი გავლენა ეკონომიკაზე, სოციალურ სფეროზე და გარემოზე.
6. როგორია ალტერნატივების შედეგების შედარება ეფექტურობის, ეფექტიანობის და ევროპის კავშირის მოთხოვნებთან შესაბამისობის თვალსაზრისით.
7. როგორი იქნება მონიტორინგი და შეფასება პოლიტიკის შემდგომი ცვლილების/გაუმჯობესების მიზნით.

ინიციატივების ტიპის მიხედვით შესაძლებელია, სავალდებულო იყოს რეგულირების გავლენის ვრცელი შეფასება, ზოგ შემთხვევაში კი შეიძლება შედარებით მწირი ანალიზიც საკმარისი იყოს. ამ მიზნით, რეგულირების გავლენის შეფასების საჭიროების განსაზღვრისას, აუცილებელია, **პროპორციულობის პრინციპის⁹** გათვალისწინება. კერძოდ, ნებისმიერი მარეგულირებელი ქმედება არ უნდა გასცდეს იმ ზღვარს, რაც საჭიროა დასახული მიზნების მისაღწევად, უფრო კონკრეტულად კი, ინიციატივის განსახორციელებლად საჭირო დრო და რესურსები არ უნდა აღემატებოდეს მისაღებ სარგებელს.

რეგულირების გავლენის შეფასება ვერ განხორციელდება ყველა საკანონმდებლო ან კანონქვემდებარე აქტზე ან მათ პროექტებზე, ასევე, ყველა პოლიტიკის დოკუმენტზე. აქედან გამომდინარე, ქვეყნებს ხშირად განსაზღვრული აქვთ პრიორიტეტები, რომლებზეც ვრცელდება ეს ინსტრუმენტი. რიგ ქვეყნებში RIA-ს ავრცელებენ მხოლოდ იმ კანონმდებლობაზე, რომელსაც ეკონომიკაზე აქვს უშუალო ზეგავლენა. მაგალითად:

- » ავსტრალიაში RIA-ს მხოლოდ ის კანონები ექვემდებარება, რომლებსაც გავლენა აქვს ბიზნესსა და კონკურენციაზე, მათ შორის, ზღუდავს ბაზარზე შესვლას, არეგულირებს ფასებს, ზღუდავს რეკლამას ან აწესებს სხვა სახის შეზღუდვას.

⁹ European Commission, IMPACT ASSESSMENT GUIDELINES, 15 January 2009; http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.

- » კანადაში RIA ვრცელდება მხოლოდ კანონქვემდებარე აქტებზე, რადგანაც, როგორც წესი, კანონის შემუშავების პროცესი კანადაში უფრო გამჭვირვალეა და ითვალისწინებს დაინტერესებული მხარეების მაღალი ხარისხის ჩართულობას და კონსულტაციებს მათთან.
- » გაერთიანებულ სამეფოში RIA-ს ექვემდებარება როგორც კანონები, ასევე კანონქვემდებარე აქტები და მათი პროექტები, რომელთაც მცირეოდენი გავლენა მაინც აქვთ ან შეიძლება ჰქონდეთ ბიზნეს სექტორზე, ქველმოქმედებასა და სხვა ნებაყოფლობით საქმიანობებზე.

RIA ხშირად გამოიყენება ე.წ. „საკანონმდებლო გილიოტინისთვის“ - იმ კანონმდებლობის გაუქმებისთვის, რომელიც აფერხებს ეკონომიკურ განვითარებას ან/და არარელევანტურია მოცემული პერიოდისთვის. სწორედ ამ მიზნით იყო გამოყენებული RIA შვედეთში, მექსიკასა და უნგრეთში 90-იან წლებში. RIA-ს შედეგად შვედეთში განათლების მომწესრიგებელი კანონმდებლობის 90%-მდე გაუქმდა.

ირლანდიაში გამოიყენება RIA-ს ორსაფეხურიანი მიდგომა. პირველ საფეხურზე ხორციელდება ე.წ. „სკრინინგ RIA“ იმ კანონმდებლობის იდენტიფიცირებისთვის, რომელიც საჭიროებს სრულ RIA-ს. ამ შემთხვევაში, სრული RIA-ს ჩასატარებლად დანესებულია ზღვრები. მაგალითად, აშშ-ში სრულ RIA-ს ექვემდებარება კანონმდებლობა, რომლის სკრინინგის ეტაპზეც გამოვლინდა, რომ მისი აღსრულების ხარჯები აღემატება 100 მილიონ აშშ-ის დოლარს, კანადაში - 50 მილიონს, სამხრეთ კორეაში - 10 მილიარდ კორეულ ვონს.

საერთაშორისო პრაქტიკაში, რეგულირების გავლენის შეფასების მეთოდოლოგიებში, გამოყოფენ გავლენის 4 ძირითად სფეროს: (1) ეკონომიკა, (2) საჯარო ადმინისტრირება, (3) გარემოს დაცვა და (4) სოციალური სფერო, რომელიც სხვადასხვა მიმართულებით ფასდება¹⁰.

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია გავლენის სფეროების შეფასების მიმართულებები.

გავლენის სფეროები	მიმართულება
ეკონომიკა	გავლენა საოჯახო მეურნეობებზე
	გავლენა ბიზნესზე
	გავლენა საჯარო ფინანსებსა და ეკონომიკაზე
საჯარო ადმინისტრირება	გავლენა საჯარო ადმინისტრირებაზე
გარემოს დაცვა	გარემოსდაცვითი გავლენა
სოციალური სფერო	გავლენა სოციალურ საკითხებსა და ჯანდაცვაზე; გავლენა თანასწორობაზე, ბავშვებსა და გენდერულ თანასწორობაზე
	გავლენა დასაქმებასა და ცხოვრების დონეზე
	გავლენა დანაშაულის პრევენციასა და უსაფრთხოებაზე
	გავლენა რეგიონულ განვითარებაზე

¹⁰ Organisation for Economic Cooperation and Development, Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA). Version 1.0. October 2018; <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>.

როგორც მკვლევარები აღნიშნავენ, რეგულირების გავლენის ანალიზის ყველაზე უფრო შესაფერისი ფორმა უდიდეს წილად კონსტიტუციურ, სამართლებრივ და ადმინისტრაციულ გარემოზეა დამოკიდებული¹¹. ფაქტია, რომ ექსპერტები საქართველოში არსებული საკანონმდებლო და კანონშემოქმედებითი პროცესის ერთ-ერთ ნაკლად რეგულირების გავლენის შეფასების ინსტიტუციონალური მექანიზმის გარეთ არსებობას მიიჩნევენ¹². მიუხედავად ხელისუფლების მიერ 10 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში განხორციელებული მცდელობებისა, ჯერჯერობით რეგულირების გავლენის შეფასებამ, როგორც პოლიტიკურმა ინსტრუმენტმა, ნორმაშემოქმედებით პროცესში ფეხი სათანადოდ ვერ მოიკიდა¹³. თუმცა აქვე ისიც უნდა ითქვას, რომ რეგულირების გავლენის შეფასების სისტემის დანერგვა აქტუალობას მაინც არ კარგავს. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმების 225-ე მუხლი ხაზს უსვამს მხარეთა მზადყოფნას, ითანამშრომლონ რეგულირების ხარისხისა და შესრულების ხელშესაწყობად, მათ შორის, რეგულირების პოლიტიკისა და რეგულირების გავლენის შეფასებაზე ინფორმაციის გაცვლისა და საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების კუთხით. საერთაშორისო თანამშრომლობის ფარგლებში USAID-ის მიერ მომზადდა რეკომენდაციები რეგულირების გავლენის შეფასების ეროვნულ ჩარჩოსთან დაკავშირებით¹⁴.

რეგულირების გავლენის შეფასების პროცესი და სტრუქტურა

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგია ეფუძნება ანალიზის და კვლევების თანმიმდევრულ ქმედებებს. მეთოდოლოგიას აქვს ზოგადი სტრუქტურა და იგი ღონისძიებათა ერთობლიობას გულისხმობს, რომლებსაც, საჭიროებიდან გამომდინარე, შესაძლოა დაემატოს რაიმე ქმედება.

RIA-ს ძირითადი ელემენტები:



11 Ulrich Karpen, Improving Democratic Development by Better Regulation, in: Constantin Stefanou and Helen Xanthaki, Drafting Legislation A Modern Approach, Ashgate, 2008, p 159.

12 OSCE, ODIHR, საკანონმდებლო პროცესის შეფასება საქართველოში, Legis Paper-Nr.: 256/2014 [YA], ვარშავა, იანვარი 2015, გვ. 7; <https://www.osce.org/ka/odihr/138766?download=true>.

13 უფრო ვრცლად აღნიშნულთან დაკავშირებით იხ.: Tamar Kusikashvili, Diffusion of Regulatory Impact Assessment, Georgia as a "Newcomer"; <https://www.luc.edu/media/lucedu/prolaw/documents/KUSIKASHVILI%20REGULATORY%20IMPACT%20ANALYSIS.pdf>.

14 რეკომენდაციები რეგულირების გავლენის შეფასების ეროვნულ ჩარჩოსთან დაკავშირებით; https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00KVD5.pdf.

1. პრობლემის განსაზღვრა

პირველ ეტაპზე ხდება პრობლემის გამომწვევი მიზეზებისა და შედეგების კვლევა, კერძოდ, რამდენად არადაამაკმაყოფილებელია არსებული ან მომავალი მდგომარეობა, ასევე, რა არის პრობლემა ან პრობლემის არსი, რა არის პრობლემის გამომწვევი მიზეზები და რა ფაქტორები განაპირობებს პრობლემის სიმწვავეს.

2. კონსულტაციები და მონაცემთა შეგროვება

რეგულირების გავლენის შეფასების პროცესში მნიშვნელოვანია კონსულტაციები დაინტერესებულ მხარეებთან და მათი მაქსიმალური ჩართულობა. კონსულტაციებში ჩართვის შესაძლებლობა უნდა იყოს ხელმისაწვდომი მათთვის, ვისი ჩართულობაც მნიშვნელოვანი და აუცილებელია. **კონსულტაციების ჩატარება შესაძლებელია რეგულირების გავლენის შეფასების ყველა ეტაპზე.**

3. მიზნების განსაზღვრა

პრობლემის იდენტიფიცირების შემდეგ ეტაპზე ხდება მიზნის/მიზნების დასახვა და ამოცანების განსაზღვრა. მიზანი რეგულირების საბოლოო და ერთგვარი გზამკვლევაა, ხოლო ამოცანები მიზნის მისაღწევი კონკრეტული ნაბიჯებია.

4. ალტერნატივების გამოვლენა/ჩამოყალიბება

რეგულირების გავლენის შეფასების პროცესში მნიშვნელოვანია იდენტიფიცირებული პრობლემის მოგვარების შესაძლებლობის განხილვა. ალტერნატივების ჩამოყალიბების ეტაპზე ხდება პრობლემის მოგვარების სხვადასხვა შესაძლო ვარიანტების გამოვლენა და მათი შედარებითი ანალიზის საფუძველზე იმ ალტერნატივის გამოკვეთა, რომელიც მიზნის მიღწევის ყველაზე ეფექტიანი გზა იქნება.

5. ალტერნატივების შეფასება

ალტერნატივების შეფასების მთავარი მიზანია მათი გავლენის იდენტიფიცირება და ანალიზი - თუ რა გავლენას ახდენს თითოეული ალტერნატივა ეკონომიკური, სოციალური თუ გარემოს კუთხით ყველა იმ აქტორზე, რომელთაც ალტერნატივა შეიძლება შეეხოს, მათ შორის, მთავრობაზე, ბიზნესზე, მომხმარებლებზე და ა.შ. უნდა გაიზომოს ის ხარჯი და სარგებელი, რომელიც თითოეული ალტერნატივის განხორციელებას შეიძლება ახლდეს თან. დანახარჯები უკავშირდება როგორც ბიზნესის, ასევე სახელმწიფოს და მომხმარებლების მხრიდან დანახარჯებს, თუმცა ეს არ არის სრული ჩამონათვალი. მნიშვნელოვანია, რომ შეძლებისდაგვარად ზუსტად განისაზღვროს მხარეები და ადრესატთა რაოდენობა, რომლებზეც კონკრეტული ალტერნატივის განხორციელებას შეიძლება ჰქონდეს რაიმე სახის გავლენა.

სარგებელიც შესაძლოა ასევე უკავშირდებოდეს როგორც სახელმწიფოს, ასევე ბიზნესის და მომხმარებელთათვის მისაღებ სარგებელს, მაგალითად, ჯანდაცვისთვის ხარჯების შემცირება, უბედური შემთხვევების კლება სამუშაო ადგილებზე, გაზრდილი პროდუქტიულობა, პროდუქტსა და მომსახურებაზე ფასის კლება და სხვა.

იმისთვის, რომ ალტერნატივების შეფასებამ მოგვცეს სრული სურათი, ანალიზმა უნდა მოიცვას ყველა სფერო და ჯგუფი, რომელთაც ის შეიძლება შეეხოს. რეგულირების სპეციფიკიდან გამომდინარე, არსებობს ალტერნატივების ანალიზის რამდენიმე მეთოდი, რომელთაგან ყველაზე ხშირად გამოიყენება შემდეგი მეთოდები:

- » **ხარჯ-სარგებლის ანალიზი (Cost-Benefit Analysis):** ხარჯებისა და სარგებლის შეფასება ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესია მარეგულირებელი ალტერნატივების შესაძლო შედეგების შეფასების პროცესში. ხარჯებისა და სარგებლის ანალიზის საფუძველზე ფასდება სხვადასხვა ალტერნატივების განხორციელების შესაძლებლობა და გადანყვეტილების მიმდებთანათვის ინფორმირებული გადანყვეტილების მიღების საფუძველია. ხარჯ-სარგებლის ანალიზში ხარჯი და სარგებელი გამოხატულია მონეტარულ მაჩვენებელში.

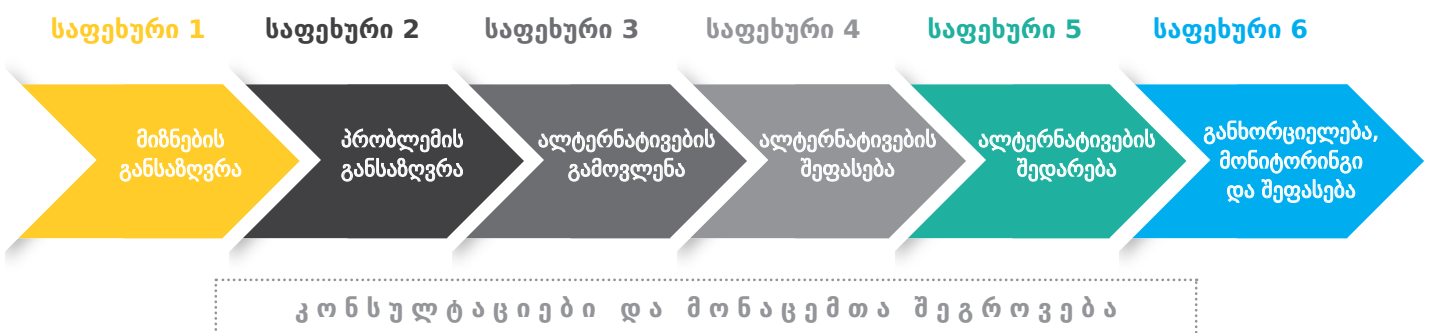
- » **ხარჯ-ეფექტიანობის ანალიზი (Cost-Effectiveness Analysis):** გამოიყენება იმ შემთხვევაში, თუ მონეტარულ ფორმაში რთულია ხარჯის, განსაკუთრებით კი, სარგებლის გამოხატვა. ამ შემთხვევაში არ ხდება სარგებლის დათვლა და ის მიიღება ისეთად, როგორც არის. ვინაიდან ეს მოდელი ითვლის, თუ როგორ უნდა მივაღწიოთ სარგებელს ყველაზე ნაკლები დანახარჯით, მას ხშირად ნაკლები დანახარჯის მოდელსაც უწოდებენ.
- » **ხარჯების სტანდარტული მოდელი (Standard Cost Model):** გამოიყენება ბიზნესისთვის ადმინისტრაციული შესაბამისობის ხარჯების გაზომვისთვის, რაც მათ ახალი რეგულირებით შეიძლება დააწვეთ. ამ შემთხვევაში ძირითადად იზომება ხელისუფლებისთვის ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულებიდან გამომდინარე შესაბამისობის ხარჯები. ხარჯებში შედის ის ქმედებები, რომლებიც კომპანიებმა უნდა განახორციელონ თითოეული ინფორმაციის მოთხოვნის შემთხვევაში. ქმედებებს შესაძლოა ახორციელებდეს თავად ორგანიზაცია ან საჭირო იყოს მისი დაკვეთა მესამე პირებისთვის.
- » **ალტერნატივების შედარება და მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზი (Multicriteria Analysis):** მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზის დროს ალტერნატივები ფასდება სხვადასხვა კრიტერიუმით და ხდება ვარიანტების შედარება. ეს მეთოდი ხშირად გამოიყენება იმ შემთხვევებში, როდესაც რთულია ხარჯისა და სარგებლის ფულად ერთეულში გამოსახვა. მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზი აფასებს სცენარების დადებით და უარყოფით გავლენებს, რომლებიც მოიცავს რაოდენობრივ, თვისობრივ და ფულად მონაცემებს. მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზი, როგორც წესი, წარმოდგენილია მატრიცის სახით.

6. ალტერნატივების შედარება

ალტერნატივების შედარება მიზნად ისახავს, შეირჩეს ის ალტერნატივა, რომელიც ყველაზე ოპტიმალური და ნაკლებდანახარჯიანია მიზნის მისაღწევად. ხშირ შემთხვევაში, მაშინ როდესაც ყველა სახის ხარჯის და სარგებლის გამოხატვა რაოდენობრივი მაჩვენებლით შეუძლებელია, ალტერნატივების შედარებისას გამოიყენება მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზი.

7. მიღებული გადაწყვეტილების განხორციელება, მონიტორინგი და შეფასება

მონიტორინგისა და შეფასების ეტაპზე ხდება ხელისუფლების (გადაწყვეტილების მიმღებთა) შესაძლო ჩარევის ძირითადი მიზნების შეფასება. შეფასება, როგორც წესი, ხდება წინასწარ განსაზღვრული ინდიკატორების მიხედვით. მონიტორინგი და შეფასება უწყვეტი პროცესია და ის ხორციელდება როგორც RIA-ს მთელი პროცესის დროს, ასევე, მისი დასრულების და შესაბამისი პოლიტიკის განხორციელების პროცესში. RIA-ს პროცესში, მონიტორინგის და შეფასების შედეგად, შესაძლოა შეიცვალოს როგორც მიზანი, ისე ამოცანები და, შესაბამისად - ალტერნატივებიც. RIA-ს დასრულების და შერჩეული ალტერნატივის მიხედვით, პოლიტიკის განხორციელების პროცესში მონიტორინგი მნიშვნელოვანია იმის შესაფასებლად, თუ რამდენად სწორად ხორციელდება პოლიტიკა და ხომ არ გამოიწვია მან რაიმე გაუთვალისწინებელი შედეგი.

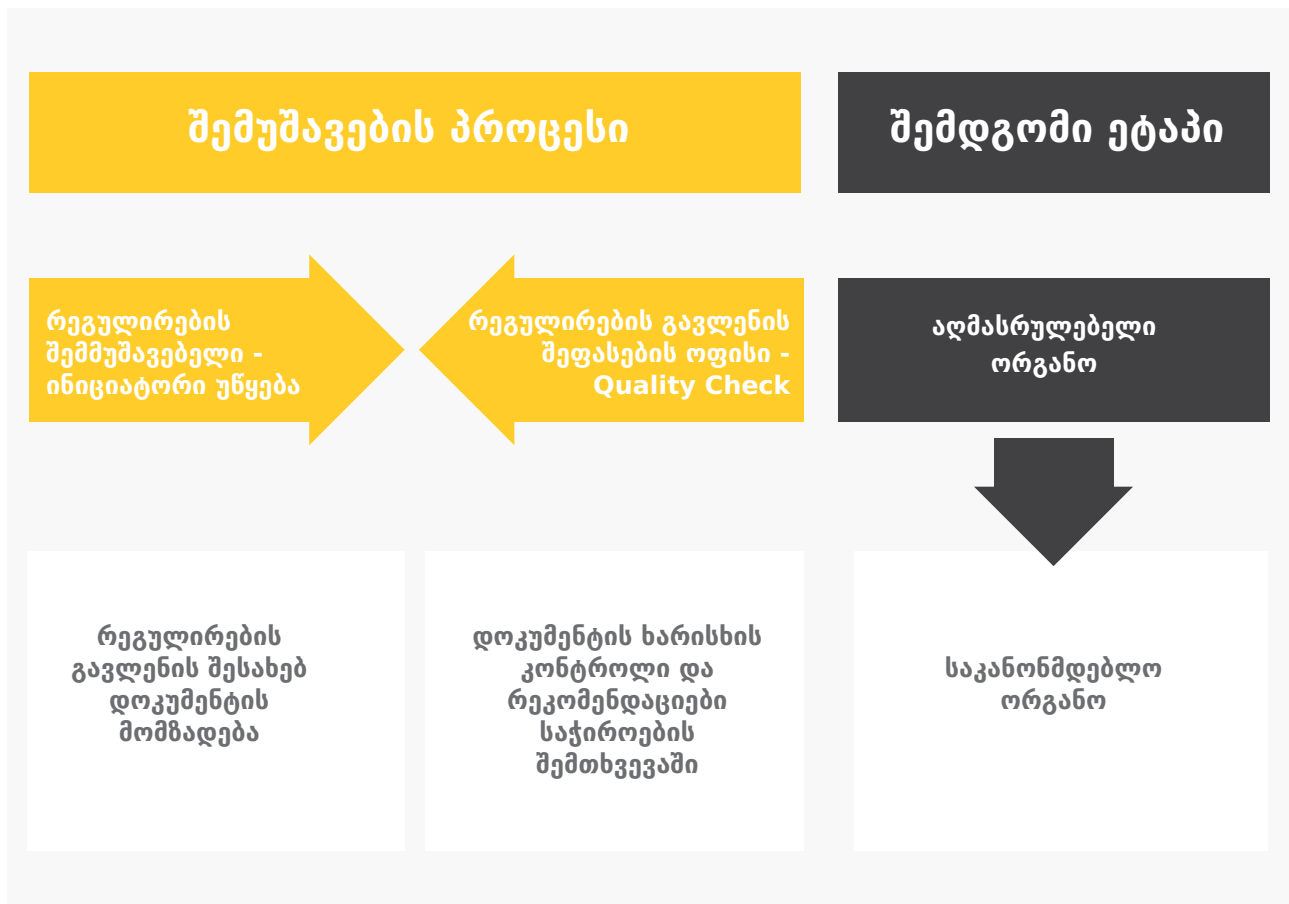


RIA-ს განხორციელების და შესაბამისი დოკუმენტის მომზადების მიზნით, ზემოაღნიშნული ქმედებები უნდა წარიმართოს გარკვეული (ქვემოთ მოცემული) თანმიმდევრობით და, შესაბამისად - დოკუმენტის სტრუქტურაც შემდეგი თანმიმდევრობით უნდა ჩამოყალიბდეს:

კონსულტაციები და მონაცემთა შეგროვება RIA-ს მთელი პეროცესის განმავლობაში ხორციელდება და, შესაბამისად, ცალკე ეტაპად არ არის შესული RIA-ს ეტაპების თანმიმდევრობის სქემაში.

RIA-ს შეიმუშავებს რეგულირების შემოღების ინიციატორი ორგანო. საკანონმდებლო ინიციატივის მქონე სუბიექტისადმი განსახილველად წარდგენამდე RIA-მ უნდა გაიაროს **ხარისხის კონტროლი**, რაც გულისხმობს მისი ხარისხის შეფასებას იმის მიხედვით, თუ რამდენად სწორად იყო გავლილი თითოეული ეტაპი, რამდენად კარგად იყო დაინტერესებული მხარეები შერჩეული, რამდენად სწორად იყო კითხვარები ჩამოყალიბებული, მონაცემები შეგროვებული და ა.შ. იმ შემთხვევაში, თუ გამოვლინდა, რომ რომელიმე ეტაპი ან/და რომელიმე ღონისძიება არაადამაკმაყოფილებელია, დოკუმენტი, შემდგომი გაუმჯობესების მიზნით, უკან გადაეგზავნება მის შემუშავებელ უწყებას.

როდესაც დოკუმენტი საბოლოო სახეს მიიღებს, იგი შესაბამისი საკანონმდებლო აქტის პროექტთან ერთად განსახილველად ეგზავნება საკანონმდებლო ინიციატივის მქონე სუბიექტს.



RIA-ს ხარისხის შეფასება სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაგვარად ხორციელდება. ხარისხის მაკონტროლებელი ერთეული ყველაზე ხშირად მთავრობის ოფისის, ეკონომიკის ან ფინანსთა სამინისტროების ნაწილია. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში RIA-ს ხარისხის მაკონტროლებელი ერთეული პრეზიდენტს ექვემდებარება.

საფეხური 1. პრობლემის განსაზღვრა

პრობლემის გამომწვევი მიზეზებისა და შედეგების კვლევა

ამ საფეხურზე მნიშვნელოვანია, სწორად განვსაზღვროთ პრობლემა, ვინაიდან ვერც ერთი ანალიზი ვერ მოახდენს ცუდად ან არასწორად განსაზღვრული პრობლემის კომპენსირებას. პრობლემის არასწორ განსაზღვრას შეუძლია გამოიწვიოს მთელი რიგი პრობლემები, კერძოდ:

- » საჯარო პოლიტიკის წარუმატებლობა;
- » სასურველი ეფექტის მიუღწევლობა;
- » არსებული პრობლემის კიდევ უფრო მეტად გაღრმავება;
- » ახალი პრობლემების შექმნა.

რას გულისხმობს პრობლემის აღწერა?

კვლევის პირველ ეტაპზე ხდება არსებული მდგომარეობის შეფასება, კერძოდ, რამდენად არადაამაკმაყოფილებელია არსებული ან სამომავლო მდგომარეობა, ასევე, რა არის პრობლემის/პრობლემათა არსი, კერძოდ - რა არის პრობლემის გამომწვევი მიზეზები და რა ფაქტორები განაპირობებს პრობლემის სიმწვავეს.

მნიშვნელოვანია, შეფასდეს იდენტიფიცირებულ პრობლემას რომელ ჯგუფებზე აქვს ზეგავლენა და რატომ, თუ ვინ არიან პრობლემის შედეგად დაზარალებულები ან მომავალში ვისზე შეიძლება იქონიოს პრობლემამ მნიშვნელოვანი გავლენა. ასევე, დასაბუთებას საჭიროებს, თუ რატომ არის აუცილებელი არსებული ან მომავალი სიტუაციის შეცვლა, აღნიშნული კი მტკიცებულებებს უნდა ეფუძნებოდეს შესაბამისი წყაროების მითითებით.

პრობლემის აღწერისას გასათვალისწინებელი ფაქტორები

- ▶ საზოგადოების რომელ ჯგუფზე/ჯგუფებზე ახდენს გავლენას
- ▶ როგორია ამ ჯგუფის/ჯგუფების ზომა
- ▶ როგორია ეს გავლენა თითოეულ ჯგუფზე
- ▶ რამდენად დიდია გავლენის ეფექტი
- ▶ რამდენ ხანს გრძელდება გავლენა ჯგუფზე/ჯგუფებზე

მნიშვნელოვანია, დეტალურად იქნეს აღწერილი, როგორია პრობლემის განვითარება დღემდე, რა განვითარებას პოვებს ის მომავალში ყოველგვარი ჩარევის გარეშე. ხშირად ხდება პრობლემის და გადაწყვეტის გზების ერთმანეთში არევა, ამიტომ მნიშვნელოვანია, სწორად მოხდეს პრობლემის იდენტიფიცირება.

პრობლემა ეს არის გადახრა რაიმე სტანდარტიდან, სასურველი ნორმიდან ან მდგომარეობიდან - გამოხატული ნეგატიური ფორმით, ხოლო შედეგი არის ის, რაც გარკვეული ღონისძიებების გატარებით, სწორედ პრობლემის გამოსწორების შემდეგ უნდა დადგეს.

პრობლემის განსაზღვრის პროცესში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება კონსულტაციებს. ამ პროცესში მნიშვნელოვანია, დაინტერესებულ მხარეთა მაქსიმალური ჩართულობა, კერძოდ, იმ პირთა მოსაზრებების გაგება, რომლებზეც ექნება გავლენა რეგულაციას, ასევე, იმ პირების შეხედულებების გაცნობა, რომლებზეც შესაძლოა რეგულირებას გავლენა არ ჰქონდეს, თუმცა მათ გააჩნიათ სპეციფიკური ცოდნა და გამოცდილება მოცემული საკითხის ირგვლივ.

პრობლემის ანალიზის პირველ ეტაპზე, ასევე სახელმწიფოს მხრიდან სიტუაციის შეფასებისას, შესაძლოა ეკონომიკურ თეორიებსა და საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობა.

ქეისი: პოლიეთილენის პარკები

ბოლო წლებში მთელ მსოფლიოში უაღრესად გაიზარდა პოლიეთილენის პარკების მოხმარება, რამაც, თავის მხრივ, მნიშვნელოვანი პრობლემა შეუქმნა გარემოს. კერძოდ, როგორც ცნობილია, გარემო ყველაზე მეტად პოლიეთილენის დამზადებული პროდუქციის მოხმარების შედეგად წარმოქმნილი ნარჩენებით ბინძურდება, განსაკუთრებით კი, ეს ეხება ერთჯერად პოლიეთილენის პარკებს, რომლებიც ყოველდღიურ ცხოვრებაში ფართოდ მოიხმარება. ამასთან, ასეთი პარკი, თავისი ქიმიური შემადგენლობის გამო, არ არის ბიოდეგრადირებადი და ძალიან რთულად იშლება, რასაც 100 წელზე მეტი სჭირდება. ასევე, პოლიეთილენის პარკების უდიდესი ნაწილი არ ექვემდებარება ხელმეორედ გამოყენებას, ხოლო მცირე ნაწილაკებად დაშლის დროს ისინი აბინძურებენ ნიადაგს და მიწისქვეშა წყლებს ტოქსიკური ნივთიერებებით და აღწევენ კვებით ჯაჭვში. შესაბამისად, პოლიეთილენის პარკები რეალურ საფრთხეს უქმნიან ცოცხალ ბუნებას. ამასთან, ისინი ადვილად გადაიტანება ქარის მიერ ტყეებში, ზღვებში, მდინარეებსა და ტბებში. ზოგადი მონაცემებით, წელიწადში ათეული მილიონობით ზღვის ფრინველი და ძუძუმწოვარი იღუპება პოლიეთილენის პარკების გადაყლაპვის შედეგად.

პრობლემა: პოლიეთილენის პარკების ჭარბი გამოყენება

პრობლემის გამომწვევი მიზეზები

პრობლემის იდენტიფიცირებისთვის ასევე მნიშვნელოვანია, სწორად მოხდეს პრობლემის გამომწვევი მიზეზების აღწერა. უნდა აღინეროს არსებული, მათ შორის ახლად მიღებული ან უმოკლეს ვადებში მისაღები პოლიტიკური დოკუმენტები და რეგულაციები, რომლებიც განსახილველ პრობლემასთანაა დაკავშირებული. მნიშვნელოვანია არსებულ რეგულაციებთან დაკავშირებით გამოვლენილი ხარვეზების იდენტიფიცირება და აღწერა, თუ რა გავლენა იქონია აღნიშნულმა პრობლემაზე. ხშირად ზოგიერთი ნორმა მოძველებულია ან არასათანადო ცვლილებების შეტანის გამო არ ერგება დღევანდელი დინამიურ მოთხოვნილებებს, ასევე, პრობლემის გამომწვევ მიზეზად შესაძლოა ზედმეტი რეგულირება ან/და არასაკმარისი რეგულირება განიხილებოდეს.

პრობლემა მაქსიმალურად სრულყოფილად უნდა განისაზღვროს. წინააღმდეგ შემთხვევაში შესაძლოა, მიზეზების და ალტერნატივების განსაზღვრა არ მოხდეს შესაბამისად. მაგალითად, პრობლემის არასრულად ან ნაკლები სიმწვავეით განსაზღვრა იწვევს ამოცანების და ალტერნატივების ისე განსაზღვრას, რომ მხედველობაში არ მიიღება რომელიმე ის ფაქტორი, რომელიც პრობლემის განსაზღვრაში არ ჩანს.

პრობლემის აღწერაში არ უნდა ჩანდეს მისი გადაწყვეტის გზები, რამაც შესაძლოა, კვლევისას გამოიწვიოს შეზღუდვები და აღარ იყოს განხილული ალტერნატივების ფართო სპექტრი. ასევე, პრობლემა არ იყოს წარმოჩენილი როგორც ტექნიკური პრობლემა.

მაგალითად:

რეგულირების გავლენის შეფასების სახელმძღვანელოებში და ლიტერატურაში ხშირად მაგალითის სახით განხილულია შემდეგი პრობლემა¹⁵: წამლის ისეთი კოლოფის გამოყენება, რომელიც ბავშვმა შესაძლოა ადვილად გახსნას.

- » პრობლემის აღნიშნული დეფინიცია უკვე განაპირობებს წამლის ისეთი შეფუთვით გამოშვებას, რომელსაც ბავშვი ადვილად ვერ გახსნის.
- » პრობლემის ასეთმა გადაწყვეტამ შესაძლოა გამოიწვიოს სხვა პრობლემა, მაგალითად: წამლის კოლოფის ძნელად გახსნის გამო მისი გახსნილი დატოვება, რაც პრობლემას კი ვერ აღმოფხვრის, არამედ კიდევ უფრო გაამწვავებს, ვინაიდან ამ შემთხვევაში შესაძლოა, უფრო მეტი ბავშვი მიიწამლოს.

პრობლემის განსაზღვრისათვის არ გამოდგება ისეთი ფორმულირება, როგორცაა „ინტერვენციის/რეგულირების ნაკლებობა“ ან „ინტერვენციის/რეგულირების საჭიროება“.

ქეისი: თამბაქოს კონტროლი

მსოფლიოში თამბაქოს დაახლოებით მილიარდი მწველია. ეს იმას ნიშნავს, რომ ყოველი მესამე ზრდასრული თამბაქოს „ტყვეა“. მათი 80% კი განვითარებად და ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებში ცხოვრობს. სწორედ მათი მოსახლეობის ხარჯზე იზრდება გამუდმებით მწველთა რიცხვი, რომელმაც, მსოფლიო ბანკის პროგნოზით, 2026 წლამდე შეიძლება 1,6 მილიარდსაც მიაღწიოს. ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის მონაცემებით, მონვეით განპირობებული დაავადებებით ყოველწლიურად 4 მილიონი ადამიანი იღუპება (1 ადამიანი ყოველ 8 წამში).

პრობლემა:



15 იხ. მაგ. მონტენეგროს რეგულირების გავლენის შეფასების სახელმძღვანელო - Andreja Marušić, Branko Radulović, Regulatory Impact Analysis (RIA) Manual, USAID – Good Governance Activity in Montenegro, 2011, p. 12; <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Montenegro-USAID-RIA-Manual-2011.pdf>;

საჯარო პოლიტიკის ინტერვენციის ძირითადი მიზეზები

სახელმწიფო ჩარევის ძირითად მიზეზად განიხილება სამი ძირითადი ფაქტორი:

- » **ბაზრის ჩავარდნა:** საზოგადოებრივი საქონლის არასაკმარისი ოდენობით მიწოდება; საბაზრო ფასი არ ასახავს რეალურ ხარჯს საზოგადოებისათვის (გარეგანი ეფექტი); ინფორმაციის ასიმეტრიულობა; არასაკმარისი კონკურენცია.
- » **რეგულირების ჩავარდნა:** საკუთრების უფლებები არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული; რეგულირების მოულოდნელი (გაუთვალისწინებელი) შედეგები; ნორმები, რომლებიც არ სრულდება ან/და მოძველებულია;
- » **სამართლიანობა რესურსების/კეთილდღეობის ხელმისაწვდომობის კუთხით.**

როგორია პრობლემის სტრუქტურა?

პრობლემის და მისი გამომწვევი მიზეზების იდენტიფიცირების შემდეგ უნდა მოხდეს ე.წ. „პრობლემის ხის“ შექმნა, რაც აადვილებს პრობლემის მიზეზებისა და შედეგების ანატომიური რუკის შექმნას და სხვა უპირატესობებს შორის იმითაც გამოირჩევა, რომ შესაძლებელს ხდის პრობლემის უფრო ადვილად გამკლავებად და განსაზღვრად ნაწილებად დაყოფას¹⁶.

დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების და მონაცემთა შეგროვების შემდეგ ხდება „პრობლემის ხის“ აგება (ფიგურა N 1).

როგორც წესი, პრობლემის გამომწვევ მიზეზად შესაძლოა გამოვლინდეს რამდენიმე ძირითადი ფაქტორი, ხოლო აღნიშნული ფაქტორები, თავის მხრივ, შესაძლოა სხვადასხვა მიზეზებითა და ქვემიზეზებით იყოს გამოწვეული. პრობლემის გამომწვევი ფაქტორები შესაძლოა იყოს ხალხი, სისტემები, რესურსები და სხვა შიდა თუ გარე ფაქტორები. აღნიშნული ფაქტორები და სხვა მიზეზები მაქსიმალურად ამომწურავად უნდა იყოს მოცემული.

პრობლემის და მისი გამომწვევი მიზეზების იდენტიფიცირების შემდეგ ხდება შედეგების განსაზღვრა. ეს არის სწორედ ის არადაამაკმაყოფილებელი შედეგები ან მომავალი სიტუაცია, რომლის შეცვლაც არის საჭირო.

„პრობლემის ხის“ შექმნაში სამ ეტაპს გამოყოფენ¹⁷: პირველ რიგში ხდება სხვადასხვა პრობლემების ჩამოთვლა. მეორე ეტაპზე ხდება ამ პრობლემათა იერარქიული თანმიმდევრობით ჩამოყალიბება მათ შორის არსებული კავშირის დადგენის გზით, რასაც საბოლოოდ მოსდევს ხის აგებულების მსგავსი სტრუქტურის შექმნა.

ფიგურა 1. პრობლემის ხე



¹⁶ Daniel Start, Ingvie Hovland, Tools for Policy Impact: A Handbook for Researchers, 2004, p. 22; http://web.worldbank.org/archive/website01031/WEB/IMAGES/TOOLS_HA.PDF.

¹⁷ European Commission Impact Assessment Guidelines (15 January 2009), Part III: Annexes To Impact Assessment Guideliens, pp. 61-62; http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf.

მიზნის დასახვისთვის მნიშვნელოვანია, რომ პრობლემა, მისი გამომწვევი მიზეზები იყოს მკაფიოდ ჩამოყალიბებული. პრობლემის აღწერის პროცესში გაითვალისწინეთ შემდეგი:

1. პრობლემა გასაგებად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული და გამყარებული შესაბამისი მტკიცებულებებით;
2. უნდა განისაზღვროს პრობლემის მასშტაბი;
3. ცხადად უნდა წარმოჩინდეს პრობლემის გამომწვევი მიზეზები;
4. უნდა მიეთითოს არსებული ვითარების სამომავლო პროგნოზი - როგორ განვითარდება მოვლენები, თუ არ მოხდა გარკვეული ჩარევა ან რაიმე ზომების მიღება/გატარება;
5. უნდა აღინეროს პრობლემასთან/პრობლემებთან და მის/მათ გამომწვევ მიზეზებთან დაკავშირებული და რეკომენდებული ჩარევის/რეგულაციის ძირითადი მიზნები.

საფეხური 2. მიზნების განსაზღვრა

რა არის მიზანი?

პრობლემის იდენტიფიცირების შემდეგ ეტაპზე უნდა მოხდეს მიზნის დასახვა და ამოცანების განსაზღვრა. კერძოდ, უნდა დაისახოს პრობლემასთან/პრობლემებთან დაკავშირებით რეკომენდებული ინტერვენციის/რეგულირების მთავარი მიზნები. მიზნები, როგორც წესი, ნათელს ხდის ამბიციურ გეგმებს და სხვადასხვა შესაძლო ვარიანტების და მათი სავარაუდო შედეგების გამოვლენისა და შედარების საშუალებას იძლევა. მკაფიო მიზნების გარეშე შეუძლებელია შეფასდეს, ამა თუ იმ ქმედებამ რამდენად მიაღწია წინასწარ განსაზღვრულ შედეგებს.

მიზანი არის ისეთი სასურველი გარემოს ან პირობების შექმნა, რომელიც ლოგიკურ კავშირში იქნება პრობლემასთან. მიზანი არის ის საერთო შედეგი, რის მიღწევაც გვსურს. იგი რეგულირების საზომი და ერთგვარი გამკვლევი. მიზნების რაოდენობა უნდა იყოს მცირე, ხოლო პრიორიტეტები კი მკაფიოდ განსაზღვრული. მიზნის მისაღწევად აუცილებელია, შესრულდეს წინასწარ განსაზღვრული ამოცანები. მნიშვნელოვანია, რომ მიზნები მოდიოდნენ თანხვედრაში არსებულ სახელმწიფო სტრატეგიებთან და პროგრამებთან. მიზნების დასახვა შეიძლება იყოს განმეორებადი პროცესი: მიზნების დახვეწა ხორციელდება მთლიანი რეგულირების გავლენის შეფასების პროცესში.

მიზნები არ უნდა განისაზღვრებოდეს როგორც ქმედებები და არ უნდა მოიცავდეს პრობლემის მოგვარების გზას, ვინაიდან ამან შეიძლება ხელი შეუშალოს პრობლემის გადაჭრის საუკეთესო ვარიანტის მოძებნას.

ამოცანები კი ეს არის კონკრეტული ნაბიჯები მიზნის მისაღწევად, ამოცანებში უნდა ჩანდეს, რა პრობლემები გადაიჭრება მიზნის მისაღწევად. შეიძლება დაისახოს ორი ან რამდენიმე ამოცანა სპეციფიკის გათვალისწინებით. ამოცანები უნდა იყოს თანმიმდევრული, ასევე, კონკრეტულად უნდა იყოს განერილი შესრულების ვადები და რესურსები.

მიზანი და ამოცანები უნდა აკმაყოფილებდეს **SMART** კრიტერიუმებს:

» **კონკრეტული (Specific)**

მიზნები უნდა იყოს საკმარისად კონკრეტული, ზუსტი და დეტალური (კარგად განსაზღვრული), არ უნდა იძლეოდეს ინტერპრეტაციის საშუალებას.

» **გაზომვადი (Measurable)**

მიზნების სამომავლო მდგომარეობა უნდა იყოს გაზომვადი (ციფრები, რაოდენობა), რაც შესაძლებლობას იძლევა დადგინდეს, მოხდა თუ არა მიზნების მიღწევა.

» **მიღწევადი (Achievable)**

რამდენად მიღწევადია დასახული მიზნები (შესაძლებელია) და ასევე, რამდენად მისაღებია პროცესში ჩართული დაინტერესებული მხარეებისთვის.

» **რეალისტური (Realistic)**

მიზანი და მისი მიღწევის დონე ამბიციური, თუმცა რეალისტურიც უნდა იყოს (რესურსების, შესაძლებლობების და დროის გათვალისწინებით).

» **დროში განწერილი (Time-bound)**

თუ მიზნის მიღწევისთვის გამოყოფილია საკმარისი დრო, აღნიშნული შესაძლებელს ხდის განვსაზღვროთ მიღწეულ იქნა თუ არა მიზანი. მიზანი და მისი მიღწევის დონე ბუნდოვანია, თუ ისინი ფიქსირებულ თარიღს ან დროის პერიოდს არ უკავშირდებიან (არ აქვთ "დედლაინი").

ასევე, უნდა მოხდეს შედეგების განსაზღვრა, კერძოდ, შედეგები ფასდება შემდეგი სამი სახის ფაქტორით:

- » საბოლოო შედეგი (Outcome);
- » შუალედური შედეგი - გარკვეული მდგომარეობის ცვლილება;
- » მყისიერი (უშუალო) შედეგი (Output) - დასახული ამოცანების შესრულება.

მიზნების დასახვა - კარგი და ცუდი მაგალითები



კარგი მაგალითი:

ავტოსატრანსპორტო ავარიების 40%-ით შემცირება 2 წლის მანძილზე.



ცუდი მაგალითი:

ლიცენზირების სისტემის გამარტივება ერთი სარკმლის პრინციპის შემოღებით.

საფეხური 3. ალტერნატივების გამოვლენა

პოლიტიკასთან დაკავშირებული პრობლემის გადაჭრის გზის შერჩევა ისევე მნიშვნელოვანია, როგორც ზოგადად ჩარევის ან არჩარევის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება.

შესაძლოა, არასწორმა გადაწყვეტილებამ რეგულირების წარუმატებლობა განაპირობოს.

როგორ განვსაზღვროთ ალტერნატიული გზები?

ალტერნატიული გზების განსაზღვრის პროცესში უნდა მოხდეს პრობლემის მიზეზებთან და ქმედების მიზნებთან დაკავშირებული ვარიანტების გამოვლენა.

აუცილებელია მიზნებთან და პრობლემის მიზეზებთან დაკავშირებული ვარიანტების ფართო, მაგრამ დამაჯერებელი ჩამონათვლის განსაზღვრა, რადგან, წინააღმდეგ შემთხვევაში, შესაძლოა მათ არასწორი მიმართულება მიიღონ, არაპროდუქტიულნი აღმოჩნდნენ ან გააუარესონ კიდევ არსებული არასასურველი სიტუაცია (პრობლემა).

ალტერნატივების განსაზღვრის პირველ ეტაპზე შესაძლებელია სხვა ქვეყნების მსგავსი პრობლემების მოგვარების გამოცდილების შესწავლა, ასევე, სხვა მსგავს სფეროში განხორციელებული გადაწყვეტილებების შედეგების გაანალიზება. ალტერნატივების განსაზღვრის პროცესში მნიშვნელოვანია დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების შედეგად გამოვლენილი საკითხების შეფასება.

შერჩეული სცენარი მაქსიმალურად უნდა შეფასდეს წინასწარი მონაცემების და არსებული ცოდნის საფუძველზე, რაც პრობლემის მოგვარების და დასახული მიზნების მიღწევის წინასწარ შეფასებას იძლევა. აღნიშნული გულისხმობს პილოტური სავარჯიშოების ჩატარებას გარკვეული ვარიანტების შემოწმების მიზნით.

- » წინასწარი მონაცემებისა და ინფორმაციიდან გამომდინარე დარწმუნდით, რომ ვარიანტების მეშვეობით შესაძლებელია პრობლემის სათანადოდ გადაჭრა და დასახული მიზნების მიღწევა.

წინააღმდეგ შემთხვევაში, აუცილებელია ვარიანტის გამორიცხვა შემდგომი ანალიზიდან.

- » აუცილებელია „უმოქმედობის“ ვარიანტისა და რეგულაციის ალტერნატიული ვარიანტების ჩართვა.

„უმოქმედობის“ ვარიანტი საბაზისოა. იგი საშუალებას იძლევა, უკეთესად შეფასდეს, საჭიროა თუ არა ჩარევა. რეგულაციის ალტერნატიული ვარიანტების მეშვეობით შესაძლებელია როგორც დანახარჯების შემცირება, ასევე ხელისუფლების ქმედებათა ეფექტურობის ამაღლებაც.

- » ვარიანტების რაოდენობის შემცირება ტექნიკური და სხვა სახის შეზღუდვების საერთო ანალიზის საფუძველზე.

შესაძლოა, შეზღუდვებამ მოიპოვებოდეს როგორც ქვეყნის საერთაშორისო ვალდებულებები, ასევე საბიუჯეტო შეზღუდვები და პოტენციურად ხელმისაწვდომი ინსტიტუციური შესაძლებლობებიც.

- » შემდგომი ანალიზიდან გარკვეული ვარიანტების გამორიცხვის მიზეზების ნათლად განმარტება.

ეს განსაკუთრებით ეხება რეგულაციებისაგან განსხვავებული ვარიანტების გამორიცხვას.

- » ზეგავლენის შეფასება წინასწარ შერჩეული ვარიანტების საფუძველზე განხორციელდება.

როგორია ალტერნატიული ვარიანტების ტიპები?

- » **არ ჩარევა** - ამ ვარიანტს სხვაგვარად „უმოქმედობა“ ან „არსებული მდგომარეობა“ ეწოდება. იგი რეგულირების ზეგავლენის შეფასების დოკუმენტში აუცილებლად უნდა იყოს შეტანილი, რადგან:
 - მნიშვნელოვანია იმის გასაცნობიერებლად, აუცილებელია თუ არა ჩარევა;
 - მასთან ხდება სხვა ვარიანტების შედარება.

- » **ინფორმირება და განათლება** - შესაძლოა, ამგვარი ქმედებები სწრაფი და ეფექტური აღმოჩნდეს პრობლემის გადაჭრის თვალსაზრისით და თავიდან აგვაცილოს მნიშვნელოვან დროსა და ფინანსურ დანახარჯებთან დაკავშირებული რეგულაციის მეშვეობით ჩარევის განხორციელება:

მაგ., მოსახლეობის ინფორმირება გარკვეული რისკების შესახებ, ავტომობილების უსაფრთხოების კლასიფიკაცია, კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით გარდაცვალების შემთხვევათა შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნება, კვალიფიკაციის ამაღლება მომსახურების ეფექტურად მიწოდებისთვის და სხვა.

- » **თვითრეგულირება** - თვითრეგულირების ქვეშ მოიაზრება იმგვარი შემთხვევა, როდესაც ეკონომიკური აგენტები უშუალოდ თვითონ, ნებაყოფლობით საწყისზე, შეიმუშავენ ქცევის წესებს ამა თუ იმ სფეროში. შესაძლოა, ის ნებაყოფლობითი საქმიანი შეთანხმებები, რომლებიც ხელისუფლებისათვის სასურველი ეფექტურობის ხარისხის მიღწევისათვის არიან გამიზნული, უფრო სწრაფად და ნაკლები დანახარჯებით უზრუნველყოფდნენ მიზნების განხორციელებას.

მაგ., სასტუმრო, სამრეწველო ინდუსტრიასთან დაკავშირებული ნებაყოფლობითი ვალდებულებები, ნებაყოფლობითი სტანდარტები.

თვითრეგულირება

კომპანია, რომლის საქმიანობაც მოქმედი კანონმდებლობით არ ექვემდებარებოდა გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას, წარმოების პროცესში მდინარეში სანარმოო წყალს უშვებდა.

საქმიანობის შედეგად მნიშვნელოვნად დაბინძურდა მდინარე, რამაც ადგილობრივი მოსახლეობის უკმაყოფილება გამოიწვია. მოსახლეობა აქტიურად აწყობდა საპროტესტო აქციებს კომპანიის წინააღმდეგ, რომელთაც ადგილობრივი გარემოსდაცვითი ორგანიზაციებიც აქტიურად უჭერდნენ მხარს.

კომპანიამ, რომელიც წარმოების პროცესში მაღალი სტანდარტების დანერგვაზე ორიენტირებული, შეიძინა და დაამონტაჟა ძვირადღირებული წყლის გამწმენდი დანადგარი, რითაც სრულად აღმოფხვრა არსებული პრობლემა.

- » **თანარეგულირება** - ხელისუფლებას შეუძლია, თავი შეიკავოს კერძო სექტორზე გადამეტებული დანახარჯების დაკისრებისგან, საქმიანი წრეების მიერ შემოთავაზებულ გადაწყვეტილებებს გამოუცხადოს ნდობა და სავალდებულოდ აქციოს ისინი.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ხშირად თვითრეგულირებასა და თანარეგულირებას შორის მკაფიო ზღვარის გავლენა ჭირს, თუმცა არსებითი განსხვავება მდგომარეობს სახელმწიფოს მხრიდან ეკონომიკური აგენტების მიერ შემუშავებული რეგულაციების საკანონმდებლო მხარდაჭერის მასშტაბში და შესაბამისი საკანონმდებლო საფუძვლის შექმნაში¹⁸.

მაგალითისთვის, „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-14 მუხლი ავალდებულებს მაუწყებლებს ქცევის კოდექსის საფუძველზე შექმნან თვითრეგულირების ეფექტიანი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს საჩივრების განხილვასა და მათზე დროულ და დასაბუთებულ რეაგირებას¹⁹. „ადვოკატთა შესახებ“ საქართველოს კანონი²⁰ ითვალისწინებს ადვოკატთა ასოციაციის მიერ ადვოკატთა პროფესიული ეთიკის კოდექსისა და ადვოკატთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური წარმოების შესახებ დებულების დამტკიცებას, რომელთა დარღვევას შესაბამის სამართლებრივ შედეგს უკავშირებს.

- » **საბაზრო ინსტრუმენტები** - საბაზრო ინსტრუმენტები გამიზნულია ბაზრის მონაწილეთა ქცევაზე ზემოქმედების მოსახდენად, ეს შესაძლოა იყოს გადასახადები და მოსაკრებლები, ასევე სუბსიდიები და სხვა:
 - **გადასახადები და მოსაკრებლები:** მაგალითად, შესაძლოა, გარკვეულ პროდუქტზე აქციზის დადება მასზე მოთხოვნის შემცირება გამოიწვიოს. საბაზო ტარიფების მეშვეობით შესაძლებელია, შემცირდეს გარკვეული პროდუქტების იმპორტი, გადასახადის განაკვეთის შემცირებამ წარმოების სტიმულირება გამოიწვიოს და სხვა.
 - **სუბსიდიები:** სუბსიდიების გამოყოფა პროდუქტის წარმოების სტიმულირებას გამოიწვევს, მაგრამ, ამავე დროს, შესაძლოა საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში წარმოების კონკურენტუნარიანობაზე უარყოფითად იმოქმედოს.
- » **არსებული ნორმატიულსამართლებრივი ბაზის რეგულირება** - აუცილებელია იმ არსებული სამართლებრივი ბაზის შესწავლა, რომელიც პირდაპირი ან არაპირდაპირი გზით არეგულირებს არასასურველ სიტუაციას (პრობლემას).
- » **ახალი რეგულაცია** - გადამეტებული დანახარჯების დაკისრების თავიდან აცილების მიზნით, შესაძლებელია, პროცესის მხოლოდ საბოლოო შედეგის (ეფექტურობის) რეგულირება. ასეთი რეგულაციები შესაძლოა იყოს:
 - ეფექტურობაზე ორიენტირებული რეგულაციები, გადამეტებული დანახარჯების დაკისრების თავიდან აცილების მიზნით, შესაძლებელია პროცესის მხოლოდ საბოლოო შედეგის (ეფექტურობის) რეგულირება;
 - პროცესზე ორიენტირებული რეგულაციები, რომლებიც მკაცრ მოთხოვნებს აწესებენ წარმოების მთელ პროცესთან ან მის ნაწილთან მიმართებაში;
 - დანერგვის პროცედურები – მხოლოდ ხელისუფლების მიერ ან კერძო სექტორის ჩართულობით;
 - შესაბამისობის შეფასების პროცედურები, რომლებიც შესაძლოა, მოიცავდეს შემოწმებებს, ნებართვებს, რეგისტრაციას და ა.შ.;

¹⁸ Glen Hepburn, OECD REPORT, Alternatives to Traditional Regulation, p. 34; <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>.

¹⁹ საქართველოს კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“, სსმ, 5. 18/01/2005; <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/32866>.

²⁰ საქართველოს კანონი „ადვოკატთა შესახებ“, სსმ, 22, 06/07/2001, მუხლი 28 და მუხლი 44; <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/15472>.

- რისკზე ფოკუსირებული რეგულაციები – მაღალი რისკის შემცველ სიტუაციებში შედარებით მკაცრი პროცედურების /მოთხოვნების გამოყენება.
- » ვარიანტების კომბინირება - შესაძლებელია რეგულაციებთან დაკავშირებული ვარიანტების კომბინირება ინფორმირებასა და განათლებასთან დაკავშირებულ ვარიანტებთან ან/და საბაზრო ინსტრუმენტებთან და ა.შ..

ევროპის კავშირის მატარებელი

წარსულში დიდი რაოდენობით ხარისხიანი ღვინო ჩამოსხმებოდა 1 ლიტრიან ბოთლებში, რომლებიც ვერ აკმაყოფილებდნენ ევროკავშირის მოთხოვნებს. ზეგავლენის შეფასებამ გამოავლინა, რომ მისაღები მეთოდი არც 1 ლიტრიანი ბოთლების შიდა ბაზარზე გაყიდვა და არც ღვინის სხვა ბოთლებში გადატანა იყო. პრობლემის გადაჭრის გზა: დაშვებულ იქნა 1 ლიტრიან ბოთლებში უკვე ჩამოსხმული ბოთლების ღვინის ბაზარზე გაყიდვა, მაგრამ აიკრძალა 1 ლიტრიან ბოთლებში ახალი ღვინის ჩამოსხმა;

უნგრეთის საკვების გადამამუშავებელ ქარხანათა უმეტესობა მზად არ იყო ვეტერინარული ან ფიტოსანიტარული ნორმების დასაწერად. პრობლემის გადაჭრის გზა: აღნიშნულ ქარხნებს ნება დაერთოთ, რომ რამდენიმე წლის განმავლობაში წარმოება ძველი ტექნოლოგიებით გაეგრძელებინათ, მაგრამ მხოლოდ შიდა ბაზარზე ორიენტაციით;

უნგრეთში მომხმარებელთა $\frac{3}{4}$ უპირატესობას 2.8% ცხიმინობის რძეს ანიჭებდა. ევროკავშირში რძის დასაშვები ცხიმინობის მაჩვენებლებია 0-1.8% და 3.5%. სავარაუდოდ, მოსალოდნელი იყო ორშვილიანი ოჯახების დანახარჯების 1%-ით მომატება. რეგულაციის მიღება 5 წლით გადაიდო და მასში შესწორება იქნა შეტანილი.

ევროპის კავშირი - კანონის შერბილების მოთხოვნა:

- » ევროსაბჭოს შეუძლია, ევროპის კავშირის ნებისმიერ წევრ სახელმწიფოს მისცეს ნება, შემოიღოს შეღავათები;
- » შემდგომი შეღავათების მოთხოვნისას წევრმა სახელმწიფომ უნდა მოახდინოს ევროკომისიის ინფორმირება და უზრუნველყოს იგი საჭირო და შესაბამისი ინფორმაციით.

იმ შემთხვევაში, თუ ერთ-ერთ ალტერნატივად შერჩეულია ახალი რეგულირების შემოღება, უმნიშვნელოვანესია იმის გათვალისწინება, რომ იგი იყოს პრობლემის პროპორციული და არ იწვევდეს მის კიდევ უფრო გაღრმავებას. შესაძლოა, რეგულირება პირველადი შეფასებითვე იყოს ხარჯიანი, მაგრამ სოციალური ეფექტი და სარგებელი იყოს მნიშვნელოვანი და ამიტომ შევიდეს ალტერნატივების ჩამონათვალში შემდგომი ანალიზის და შედარების მიზნით.

ალტერნატივის სხვადასხვა ტიპს გააჩნია თავისი უპირატესობები და ნაკლოვანებები, რომელთა გათვალისწინება აუცილებელია როგორც მათი შემუშავების, ასევე განხორციელების პროცესში. რამდენიმე მაგალითი მოცემულია ცხრილში ქვემოთ:

ალტერნატივის ტიპი	უპირატესობები	ნაკლოვანებები
<p>ახალი რეგულაცია</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ნაკლები დროის დანახარჯი • პრობლემის სწრაფად მოგვარება არალეგალური საქმიანობის შემთხვევაში 	<ul style="list-style-type: none"> • ახალი ბიუროკრატიული მექანიზმები • რეგულირებისგან თავის არიდება სვადასხვა „კრეატიული“ გზის საშუალებით • ადმინისტრირების ხარჯი სახელმწიფოსთვის • შესაბამისობის ხარჯი გავლენის ჯგუფებისთვის
<p>თანარეგულირება/ თვითრეგულირება</p>	<ul style="list-style-type: none"> • განხორციელების ნაკლები ხარჯი • კონკრეტული სფეროს სპეციფიკურ მოთხოვნებზე ორიენტირება • ინოვაციური მექანიზმების დანერგვა • დაინტერესებულ მხარეთა საერთო ინტერესი რეგულირებისადმი 	<ul style="list-style-type: none"> • დაინტერესებულ მხარეთა მიერ ბაზარზე შესვლის ბარიერების შექმნა • დაინტერესებულ მხარეთა არასრული წარმომადგენლობა • გამოუცდლობის გამო არასწორი რეგულირება
<p>საბაზრო ინსტრუმენტები</p>	<ul style="list-style-type: none"> • სახელმწიფო ორგანოების ნაკლები დისკრეცია • დაინტერესებულ მხარეთა თავისუფლება მათ გამოყენებაში • შედარებით ნაკლები ტვირთი ადმინისტრირებისთვის • მეტი მოქნილობა არსებული მდგომარეობის გათვალისწინებისთვის 	<ul style="list-style-type: none"> • გადასახადების გადახდის თავიდან არიდების შემთხვევაში კომპლექსური სისტემის აუცილებლობა • სტიმულების ეფექტის არასწორი გათვლა ანალიზის დროითი შეზღუდვების და ადამიანური რესურსის ნაკლებობის გამო • ბიზნესის მხრიდან შესაბამისობის ხარჯი
<p>ინფორმირება და განათლება</p>	<ul style="list-style-type: none"> • კარგია იმ შემთხვევაში, როდესაც აღსრულება რთული და ხარჯიანია • შედარებით მარტივად განსახორციელებელია • დაინტერესებულ მხარეებს ინფორმაცია მიეწოდებათ პირველწყაროდან 	<ul style="list-style-type: none"> • საინფორმაციო კამპანიის/ ტრენინგების ხარჯი • დაინტერესებული მხარეები არასრულად არის მოცული

საფეხური 4. ალტერნატივების შეფასება

ალტერნატივების ჩამოყალიბების შემდეგ თითოეული ალტერნატივა უნდა შეფასდეს, რათა გამოვლენილ იქნეს ის ალტერნატივა, რომელიც ყველაზე ეფექტურად და ნაკლები დანახარჯით მოაგვარებს არსებულ პრობლემას და მიგვიყვანს მიზნის მიღწევამდე. ზოგადად, ყველა ალტერნატივას აქვს უპირატესობები და ნაკლოვანებები, რაც გამოიხატება ეფექტიანობასა და დანახარჯებში. შეძლებისდაგვარად ზუსტად უნდა განისაზღვროს ის მხარეები, რომელთაც შესაძლოა შეეხოს კონკრეტული ალტერნატივის განხორციელების შედეგები. ასევე უნდა განისაზღვროს ზეგავლენათა ტიპები, ხარჯი და სარგებელი.

როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, თითოეულ ალტერნატივას შესაძლოა ზეგავლენა ჰქონდეს ეკონომიკაზე, სოციალურ სფეროზე ან/და ეკოლოგიაზე. ეს ზეგავლენები მაქსიმალურად სიზუსტით უნდა იქნეს გაანალიზებული.

გარდა ამისა, ყოველ ალტერნატივას აქვს ხარჯები და სარგებელი, რომელიც შეიძლება იყოს პირდაპირი და არაპირდაპირი, ასევე, მოკლევადიანი და გრძელვადიანი. იმისთვის, რომ სრულფასოვნად შევაფასოთ დანახარჯი და სარგებელი, მოცული უნდა იყოს ყველა ის მხარე, რომელსაც ეს რეგულირება შეეხება ან რომელიც ამ რეგულირებისგან იღებს სარგებელს.

ყოველ ჯგუფს, რომელზეც გავლენას ახდენს კონკრეტული ალტერნატივა, აქვს შესაბამისი, მაგრამ სხვადასხვა ტიპის დანახარჯი. ცხრილში ქვემოთ მოცემულია დანახარჯების შესაძლო სახეობები გავლენის ჯგუფების მიხედვით,

გავლენის ჯგუფები	ხარჯის ტიპები
ბიზნესი	დამატებითი მუშახელის დაქირავება
	კაპიტალური ინვესტიციები
	გარე აუდიტი
	დამატებითი მოსაკრებელი
	ინსპექტირების ხარჯები
სახელმწიფო	ადმინისტრირების დანახარჯი
	დამატებითი მომსახურებები
	მონიტორინგის ხარჯები
მომხმარებლები	პროდუქტზე ან მომსახურებაზე ფასის ზრდა
	პროდუქტის ან მომსახურების სახეობების ნაკლები არჩევანი
	ახალი პროდუქტის ან მომსახურების ბაზარზე განთავსების დაგვიანება (მაგ.: სერტიფიცირების, ტესტირების ან სხვა მოთხოვნების გამო)
სხვა	კონკურენციის შემლუდვასთან დაკავშირებული ხარჯი
	ინოვაციების და ტექნოლოგიების განვითარების შემლუდვა

ასევე, გავლენის სხვადასხვა ჯგუფს შესაძლოა ჰქონდეს სარგებელი, რომელიც მხოლოდ ამ ჯგუფისთვის იქნება დამახასიათებელი და იგი განსხვავდება გავლენის სხვა ჯგუფის პოტენციური სარგებლისგან. ცხრილში ქვემოთ მოცემულია სარგებლის შესაძლო ტიპები გავლენის ჯგუფების მიხედვით

გავლენის ჯგუფები	სარგებლის ტიპები
ბიზნესი	სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევების რიცხვის კლება
	ბაზრების შესახებ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის ზრდა
	გაზრდილი პროდუქტიულობა
	შესაბამისობის ხარჯების შემცირება
სახელმწიფო	ჯანდაცვაზე გასაწევი ხარჯების შემცირება
	მთავრობისთვის ინფორმაციაზე წვდომის გაუმჯობესება, რაც ხელს შეუწყობს ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღებას
მომხმარებლები	პროდუქტზე ან მომსახურებაზე ფასის კლება
	პროდუქტის ან მომსახურების მრავალფეროვნების ზრდა
	პროდუქტსა და მომსახურებაზე ინფორმაციის მინოდების გაუმჯობესება
	პროდუქტის და მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება
სხვა	კონკურენციის გაუმჯობესება
	ინოვაციების და ტექნოლოგიების განვითარება

პირდაპირი დანახარჯი შესაძლოა იყოს ბიზნესის მიერ რეგულირების შესაბამისობასთან დაკავშირებული ხარჯები, მაგალითად, მოსაკრებლები ან გადასახადები, რომელსაც რეგულირება აწესებს, ადმინისტრაციული ხარჯი, კაპიტალური ხარჯი, რომელიც საჭიროა რეგულირების შესრულებისთვის. სახელმწიფოს მხრიდან ეს შესაძლოა იყოს აღსრულების ხარჯები, მაგალითად, რეგულირების აღსრულებისთვის საჭირო ადმინისტრაციული ხარჯი.

ხარჯები შესაძლოა იყოს პირდაპირი და არაპირდაპირი. გრაფაში ქვემოთ მოცემულია პირდაპირი და არაპირდაპირი ხარჯების რამდენიმე მაგალითი.



არსებობს ალტერნატივების შეფასების რამდენიმე მეთოდი, რომლის მიხედვითაც ხდება ალტერნატივების შეფასება მათი შემდგომი შედარების მიზნით. ყველაზე ხშირად გამოიყენება შეფასების ან/და ანალიზის შემდეგი სახეობები:

- » ხარჯ-სარგებლის ანალიზი;
- » ხარჯ-ეფექტიანობის ანალიზი;
- » სტანდარტული ხარჯების მოდელი;
- » მრავალკრიტერიუმის ანალიზის მეთოდი.

ხშირ შემთხვევაში ალტერნატივებს აფასებენ რამდენიმე მეთოდის კომბინირებით.

ხარჯ-სარგებლის ანალიზი

რეგულირების ზეგავლენის შეფასება გადანყვეტილების მიმღებთათვის ინფორმაციის წყაროს წარმოადგენს, ხოლო ხარჯ-სარგებლის ანალიზი კი გადანყვეტილების მიღების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კრიტერიუმია. იგი იძლევა შესაძლებლობას, განისაზღვროს, თუ რა ხარჯით რა სარგებლის მოტანა შეუძლია კონკრეტული ალტერნატივის/პოლიტიკის განხორციელებას.

ხარჯ-სარგებლის ანალიზის მეთოდოლოგია RIA-ს მიზნით, საუკეთესო პრაქტიკად მიიჩნევა, ვინაიდან ამ დროს შესაძლებელია ალტერნატივების შედარება იმ ხარჯების და სარგებლის მიხედვით, რომელთაც მისი განხორციელება იწვევს დროის გარკვეულ მონაკვეთში.

ხარჯებისა და სარგებლის შეფასება წარმოადგენს სისტემურ ჩარჩოს მარეგულირებელი ალტერნატივების შესაძლო შედეგების შეფასებისათვის. ხარჯებისა და სარგებლის ანალიზის საფუძველზე ფასდება სხვადასხვა მარეგულირებელი ალტერნატივა რიგი მახასიათებლების მიხედვით, საერთო საზომით - ფულადი ერთეულით²¹.

²¹ Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects - Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020, December 2014. p. 25;
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf.

რატომ უნდა ჩატარდეს ხარჯ-სარგებლის ანალიზი?

ხარჯ-სარგებლის ანალიზის ჩატარების მიზანია საზოგადოებრივი რესურსების ეფექტიანად განაწილება და უფრო რაციონალური გადაწყვეტილებების მიღება. რეგულირების ზეგავლენის შეფასებისას განიხილება მხოლოდ დამატებითი დანახარჯებისა და სარგებლის შედარება ისეთ სიტუაციასთან, როცა არანაირი დამატებითი ქმედება არ იქნებოდა განხორციელებული („უმოქმედობის“ ვარიანტი).

პოლიტიკის ანალიზში წარმოდგენილი ალტერნატივების ხარჯებისა და სარგებლის შეფასება ეტაპობრივად უნდა განხორციელდეს შემდეგი სახით:

- ▶ თითოეულ ალტერნატივასთან დაკავშირებული ხარჯების იდენტიფიცირება და ღირებულების მინიჭება;
- ▶ თითოეულ ალტერნატივასთან დაკავშირებული სარგებლის იდენტიფიცირება და ღირებულების მინიჭება;
- ▶ ხარჯებისა და სარგებლის დისკონტირება მათი მიმდინარე ღირებულების მისაღებად;
- ▶ არაღირებულებითი გავლენის (მათი ხარჯებისა და სარგებლის) განხილვა შესაბამისი წონებისა და ქულების საშუალებების გამოყენებით.

ხარჯ-სარგებლის ანალიზი (CBA) გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როდესაც ხარჯისა და სარგებლის გამოსახვა შესაძლებელია მონეტარულ/ფულად ერთეულში. ხარჯ-სარგებლის ანალიზი იძლევა ინფორმაციას ალტერნატივის განხორციელების შედეგად გასაწევი ხარჯებისა და სარგებლის შესახებ. ამავე დროს გასათვალისწინებელია, რომ ყველა ხარჯისა და სარგებლის გამოსახვა ფულად ერთეულში ხშირ შემთხვევაში შეუძლებელია, ამიტომ ალტერნატივების შეფასებისას ხარჯ-სარგებლის ანალიზთან ერთად გამოიყენება სხვა მეთოდებიც, მაგალითად, ხარჯ-ეფექტიანობის და მრავალკრიტერიუმული ანალიზი (იხ. ქვემოთ).

RIA-ს მიზნით, შესაძლებელია ჩატარდეს ხარჯებისა და სარგებლის ნაწილობრივი ანალიზი ხარჯ-სარგებლის ანალიზის მეთოდოლოგიით იმ შემთხვევაში, თუ ხარჯების ან/და სარგებლის მხოლოდ ნაწილის გამოსახვა შეიძლება რაოდენობრივ ან ფულად მაჩვენებლებში, ხოლო საბოლოო შედარებისთვის გამოყენებულ იქნეს ანალიზის სხვა მეთოდებიც, მაგ.: მრავალკრიტერიუმული ანალიზის მეთოდი.

გასათვალისწინებელია, რომ ხარჯ-სარგებლის ანალიზისას, ისევე როგორც შეფასების სხვა მეთოდების გამოყენებისას, მაქსიმალურად უნდა იყოს მოცული ის გავლენის ჯგუფები, რომელთაც შესაძლოა შეეხოს კონკრეტული ალტერნატივის შედეგად განსახორციელებელი რეგულირება. ასევე, გავლენის ჯგუფების მიხედვით, მაქსიმალურად უნდა იყოს ასახული ხარჯი და სარგებელი.

როგორ ხდება ხარჯების დათვლა?

ხარჯების დათვლის დროს უნდა შეგროვდეს სტატისტიკური ინფორმაცია ყველა იმ ხარჯთან დაკავშირებით, რაც შესაძლოა გამოიწვიოს ალტერნატივის განხორციელებამ თითოეული ჯგუფისთვის, რომელსაც ის შეეხება. იმ შემთხვევაში, თუ ოფიციალური სტატისტიკის მოპოვება რთულია ან არ იწარმოება, შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს კვლევები, გამოკითხვები და სხვა შესაბამისი მეთოდები.

მაგალითად, რამდენ და რა ზომის ბიზნესს შეეხება კონკრეტული რეგულაცია ან რა ზომის და რომელ სოციალურ ჯგუფზე ახდენს გავლენას იგი. შემდგომ ხდება დათვლა, თუ რა შესაძლო ხარჯს გამოიწვევს რეგულაცია ამ კონკრეტული ბიზნესის, ან სოციალური ჯგუფისთვის (მაგ.: 1 წლის განმავლობაში). ხარჯები იყოფა სხვადასხვა ჯგუფად. მაგალითად, პირდაპირი გადასახადები ან მოსაკრებლები, ადმინისტრაციული ხარჯი, განხორციელების ხარჯი, მუშახელის ხარჯი, კაპიტალური ხარჯი, გარე სერვისისთვის გასაწევი ხარჯი და სხვა.

ხარჯის იდენტიფიცირების მარტივი მაგალითი მოცემულია ცხრილში ქვემოთ:

ხარჯის სახეობა	დრო (საათი)	ღირებულება (ლარი)	რაოდენობა წელიწადში	კომპანიების რაოდენობა	ხარჯი სულ
ემისიის კონტროლი (სახელმწიფო)	2 საათი	50	12	200	240 000 =2*50*12*200
ინსპექტირება (ბიზნესი)		200	5	200	200 000 = 200*5*200
ახალი ტექნოლოგიის დანერგვა (ბიზნესი)		100 000		150	15 მილიონი =100 000*150
ხარჯი სულ წელიწადში					15 440 000

ამ მაგალითში გასათვალისწინებელია, რომ მთლიანობაში აღნიშნული რეგულირების შედეგად გამოწვეული ხარჯების 2 სახეობა (ემისიის კონტროლი და ინსპექტირება) ეხება ყველა მოქმედ კომპანიას (200 კომპანია), რომელთაც შესაძლოა ემისიები ჰქონდეთ, თუმცა ახალი ტექნოლოგიის დანერგვა შესაძლოა შეეხო მათ ნაწილს (150 კომპანია), ვინაიდან მათი ნაწილის მიერ გამოყენებული ტექნოლოგია უკვე შეესაბამება რეგულირების მოთხოვნებს. ასევე გასათვალისწინებელია, რომ ახალი ტექნოლოგიების დანერგვასთან დაკავშირებული დანახარჯი არის კაპიტალური დანახარჯი და მომდევნო წელს ის აღარ შევა ხარჯების დაანგარიშებაში.

როგორ ხდება სარგებლის დათვლა?

ხარჯ-სარგებლის ანალიზის დროს, სარგებლის დათვლისას ხდება იმ სარგებლის იდენტიფიცირება, რაც კონკრეტული ალტერნატივის (ან პოლიტიკის) განხორციელებამ უნდა მოიტანოს შედეგად. თუმცა გასათვალისწინებელია, რიგ შემთხვევებში სარგებლის დათვლა გაცილებით რთულია, ვიდრე ხარჯისა, ვინაიდან ყველა სარგებლის მონეტიზება ხშირ შემთხვევაში რთულია.

ისეთი სარგებლის მონეტიზება, როგორცაა, მაგალითად, მოსაკრებლის შემცირება, ადმინისტრაციული პროცედურების გამარტივება (რაც, თავის მხრივ, დანახარჯს მოითხოვს), შედარებით მარტივია, ვიდრე, მაგალითად, ბაზარზე კონკურენციის გაუმჯობესება, მოსახლეობისთვის კომუნალური სერვისების გაუმჯობესება, გადარჩენილი სიცოცხლე, გამონაბოლქვის შემცირება, ავტოავარიების შემცირება, გადარჩენილი ტყე და სხვა. მსგავს შემთხვევებში მაინც ცდილობენ ეს გამოსახონ ფულად გამოხატულებაში, მაგალითად, კონკურენციის გაუმჯობესება და ბაზარზე შესვლის ბარიერების გაქმნა აისახება ბიზნესის მხრიდან ბაზარზე შესვლასთან დაკავშირებული თანხების დაზოგვაში. ავტოავარიების შემცირების შედეგად შემცირდება მოსახლეობის დანახარჯი მკურნალობაზე. თუმცა რთულია გადარჩენილი სიცოცხლის შეფასება. ასეთი სარგებლის შეფასებისას გამოიყენება სხვადასხვა ეკონომიკური ტექნიკა²².

ხარჯ-სარგებლის, ისევე როგორც სხვა სახის ანალიზები ძირითადად კეთდება ათწლიან პერიოდზე.

²² აღნიშნული ალტერნატივის სცილდება სახელმძღვანელოს ფარგლებს.

როდის ტარდება ხარჯისა და სარგებლის ეკონომიკური ანალიზი?

ეკონომიკური ანალიზი ტარდება პროექტების წვლილის შესაფასებლად საერთო კეთილდღეობაში. ეკონომიკური ანალიზი ეფუძნება შემდეგ ძირითად საკითხებს:

- » ფისკალური კორექტირება - ფასები რესურსებსა (input) და საბოლოო პროდუქციაზე (output) უნდა განიხილებოდეს დამატებითი ღირებულების გადასახადის (VAT) გარეშე. ასევე, საქონლის რესურსებზე (input) ფასები უნდა განიხილებოდეს პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების გარეშე;
- » საბაზრო ფასების გადაყვანა ჩრდილოვან ფასებზე - თუ საბაზრო ფასები არ ასახავს დახარჯული რესურსებისა (input) და მიღებული პროდუქტების (output) ალტერნატიულ ღირებულებას, უნდა მოხდეს მათი გადაყვანა ჩრდილოვან ფასებში;
- » დისკონტის განაკვეთი (DR) - დისკონტირების განაკვეთი გამოიყენება პროექტების ეკონომიკური ანალიზისთვის, რომელიც საშუალებას იძლევა, მოვახდინოთ ეკონომიკური ხარჯებისა და სარგებლის დისკონტირება. დისკონტირება წარმოადგენს სამომავლო თანხის დღევანდელი ღირებულების გამოთვლის პროცესს;
- » არასაბაზრო გავლენების შეფასება და გარეგანი ეფექტების კორექტირება - ფასდება ნებისმიერი სახის სარგებელი ან ხარჯი, რომელიც პროექტიდან გამომდინარე ეკისრება რომელიმე მესამე მხარეს ფულადი კომპენსაციის გარეშე;
- » ეკონომიკური ეფექტიანობა - ეკონომიკური ეფექტიანობა იზომება შემდეგი მაჩვენებლებით: ეკონომიკური წმინდა მიმდინარე ღირებულება (ENPV)²³, ეკონომიკური უკუგების დონე (ERR)²⁴ და სარგებელი/ხარჯის თანაფარდობის განაკვეთი (B/C ratio)²⁵.

რა არის წმინდა მიმდინარე ღირებულება?

წმინდა მიმდინარე ღირებულება (NPV) ეს არის მთლიან დისკონტირებულ სარგებელსა და დანახარჯებს შორის განსხვავება დროის გარკვეულ პერიოდში (მაგ.: რამდენიმე წელიწადში). შესაბამისად, წმინდა მიმდინარე ღირებულება გვიჩვენებს იმ სარგებელსა და დანახარჯებს შორის სხვაობას დღევანდელ ღირებულებაში, რომელიც დროის გარკვეული პერიოდის შემდეგ გვექნება.

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

სადაც

B = შემოსავალს;

C = დანახარჯს;

r = დისკონტირების განაკვეთს;

t = დროს.

მაგალითად, თუ რომელიმე რეგულირების განხორციელებისთვის წლიური ხარჯი არის 500 ლარი, სარგებელი - 600 ლარი, ხოლო დისკონტირების განაკვეთი - 5%, 5 წლის შემდგომ წმინდა მიმდინარე ღირებულება იქნება 533 ლარი.

²³ ეკონომიკური წმინდა მიმდინარე ღირებულება (ENPV) - მთლიან დისკონტირებულ სოციალური სარგებელსა და დანახარჯებს შორის განსხვავება.

²⁴ განაკვეთი, რომლითაც დგინდება ეკონომიკური წმინდა მიმდინარე ღირებულებისთვის ნულოვანი მნიშვნელობა.

²⁵ თანაფარდობა დისკონტირებულ ეკონომიკურ სარგებელსა და ხარჯს შორის.

წლები	0	1	2	3	4	5
სარგებელი	600	600	600	600	600	600
ხარჯი	500	500	500	500	500	500
დისკ.გან. r	5%	5%	5%	5%	5%	5%
NPV (წლიური)	100	95,2	90,7	86,4	82,3	78,4
NPV სულ						533

წლიური წმინდა მოგება მიმდინარე ღირებულების გამოთვლის ალტერნატიულ გზას წარმოადგენს. იგი გამოითვლება შემდეგი ფორმულით, რომლის მიხედვითაც ყოველწლიურ სარგებელს აკლდება ხარჯი და შემდგომ ხდება დისკონტირება.

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{NB_t}{(1+r)^t}$$

სადაც

NB = B (სარგებელი) - C (ხარჯი)

r = დისკონტირების განაკვეთი

t = დრო

ამ შემთხვევაშიც წმინდა მიმდინარე ღირებულების იგივე მნიშვნელობა მიიღება, როგორც პირველ შემთხვევაში.

როდის ხდება ინფლაციის გამოყენება ხარჯ-სარგებლის ანალიზში?

როდესაც საქონელზე ფასები ერთი და იგივე მაჩვენებლით არ იზრდება, დროთა განმავლობაში (მაგალითად, მოთხოვნის მყისიერი რეაგირება შემოსავლების ცვლილებაზე) ინფლაციის მაჩვენებლის გამოყენება აუცილებელია, რადგან ინფლაციის მაჩვენებლის გამოტოვება შეფასებისას მიმდინარე ღირებულების არასწორ მაჩვენებელს მოგვცემს.

ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ ფასები ყველა საქონელზე განიცდის ერთი და იგივე დონის ინფლაციას, აღნიშნული ორივე პროცედურა ერთი და იგივე შედეგებს იძლევა.

იმისათვის, რომ ნომინალური საპროცენტო განაკვეთი (i) გადაყვანილ იქნეს რეალურ საპროცენტო განაკვეთში (r), როდესაც ინფლაციის მოსალოდნელი დონე არის m, გამოიყენება შემდეგი ფორმულა:

$$r = \frac{i - m}{1 + m}$$

იმ შემთხვევაში, თუ m დაბალია, რეალური საპროცენტო განაკვეთი დაახლოებით უდრის i-m-ს.

რას მოიცავს პირდაპირი და არაპირდაპირი ზეგავლენა?

ხარჯ-სარგებლის ანალიზი აფასებს რეგულაციების პირდაპირ და არაპირდაპირ ხარჯებს, კერძოდ, პირდაპირი ზეგავლენის ანალიზისას ფასდება შესაბამისობის პირდაპირი ხარჯები (მაგ., მოსაკრებლები და გადასახადები, ადმინისტრაციული ხარჯები), ასევე აღსრულების პირდაპირი ხარჯები (მაგ., მონიტორინგი, აღსრულება).

პირდაპირი სარგებელი კი აფასებს სოციალურ, ეკონომიკურ და ეკოლოგიურ სარგებელს.

არაპირდაპირი ზეგავლენის განსაზღვრისას ფასდება არაპირდაპირი ხარჯები, მაგალითად, როგორცაა ჯანმრთელობის გაუარესება, გარემოზე ზიანის მიყენება. არაპირდაპირი სარგებელი კი გულისხმობს სხვა საქმიანობების სტიმულირებას. ასევე, ანალიზში შესაძლებელია შეფასდეს ალტერნატივების ზოგადი გავლენა (მაგ., კეთილდღეობა, მშპ-ის ზრდა).

რა არის სოციალური ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზი?

სოციალური ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზი მიზნად ისახავს კონკრეტული პოლიტიკის ან პროექტის წმინდა ღირებულების შეფასებას მთლიანად საზოგადოებაზე გავლენის კუთხით.

ისეთი პროდუქტების სრული ღირებულება, როგორცაა ჯანდაცვა, განათლება, ოჯახი, გარემოს დაცვა, მარტივად საბაზრო ფასებით არ დგება, თუმცა არ უნდა იქნეს უგულვებელყოფილი აღნიშნული სოციალური გავლენა გადანყვეტილების მიღების პროცესში.

ხარჯ-სარგებლის ანალიზის უპირატესობები და ნაკლოვანებები

ხარჯ-სარგებლის ანალიზს გააჩნია თავის უპირატესობები და ნაკლოვანებები, რომელიც მოცემულია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში.

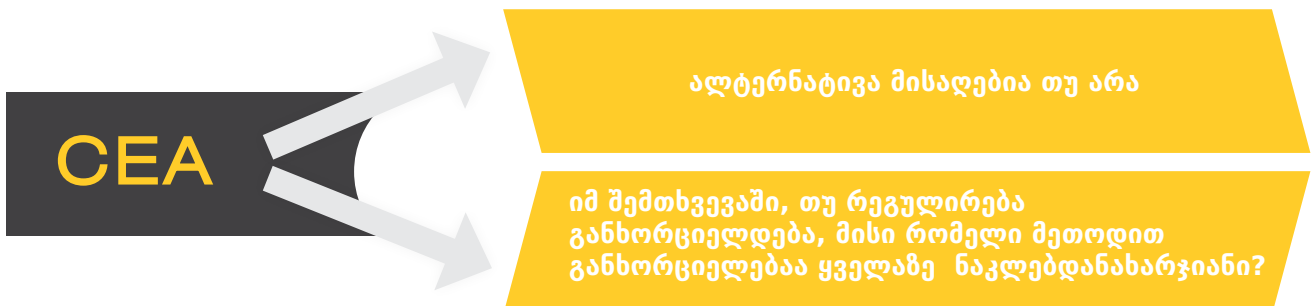
CBA - უპირატესობები და ნაკლოვანებები

უპირატესობები	ნაკლოვანებები
<ul style="list-style-type: none"> • იძლევა ნათელ სურათს ყველა ნეგატიური და პოზიტიური ეფექტის შესახებ • იძლევა დანახარჯის და სარგებლის შედარების შესაძლებლობას დროის გარკვეულ მონაკვეთში • იძლევა წმინდა დანახარჯების ალტერნატივების მარტივად რანჟირების საშუალებას 	<ul style="list-style-type: none"> • არ იანგარიშება ის ხარჯი და სარგებელი, რომელთა მონეტიზება შეუძლებელია • იმ შემთხვევაში, თუ ხარჯის და სარგებლის მონეტიზება რთულია, საჭიროებს დამატებით ანალიზს სხვა მეთოდითაც • რთულია სოციალურ მდგომარეობაზე და გარემოზე ზემოქმედების შეფასება • საჭიროებს კვალიფიკაციას ანალიზის მეთოდებში, მაგ.: დისკონტირების განაკვეთი, წმინდა მიმდინარე ღირებულების გამოთვლა

ხარჯ-ეფექტიანობის ანალიზი

ხარჯ-ეფექტიანობის ანალიზი ხარჯ-სარგებლიანობის ალტერნატივად გამოიყენება მაშინ, როდესაც სარგებლის ფულად მაჩვენებელში გამოსახვა რთულდება ან ყველა მაჩვენებლის გამოხატვა ფულად ერთეულში შეუძლებელია. ამ შემთხვევაში მხოლოდ ხარჯები არის მონეტირებული და შედეგად, ალტერნატივები ფასდება „ეფექტიანობის ერთეულზე დანახარჯით“.

ხარჯ-ეფექტიანობის მოდელი, ხარჯ-სარგებლის მოდელთან შედარებით უფრო მარტივია და შედარებით ნაკლებ რესურსს და დროს მოითხოვს. ეს მოდელი უფრო ნაკლებად გამოიყენება და დანარჩენ 3 მოდელთან შედარებით. ამ შემთხვევაში არ ხდება სარგებლის დათვლა და ის მიიღება ისეთად, როგორც არის. ხარჯ-ეფექტიანობის მოდელს ხშირად ნაკლები დანახარჯის მოდელსაც უწოდებენ, ვინაიდან იგი ითვლის, თუ როგორ უნდა მივაღწიოთ სარგებელს ყველაზე ნაკლები დანახარჯით.



ამ თავისებურების გათვალისწინებით, ხარჯ-ეფექტიანობის ანალიზი გამოიყენება მას შემდეგ, როდესაც გადანყვეტილება რეგულირების განხორციელებასთან დაკავშირებით უკვე მიღებულია.

ხარჯ-ეფექტიანობის ანალიზის მოდელის უპირატესობები და ნაკლოვანებები

ხარჯ-ეფექტიანობის ანალიზს გააჩნია თავისი უპირატესობები და ნაკლოვანებები, რომლებიც მოცემულია ქვემოთ ცხრილში.

CEA - უპირატესობები და ნაკლოვანებები	
უპირატესობები	ნაკლოვანებები
<ul style="list-style-type: none"> • გაცილებით მარტივი მეთოდია, ვიდრე CBA • გამოიყენება ისეთი ალტერნატივების შედარებისთვის, რომელთაც მეტ-ნაკლებად ერთნაირი ეფექტი შეიძლება ჰქონდეთ 	<ul style="list-style-type: none"> • არ იძლევა პასუხს კითხვაზე, რეგულირება უნდა განხორციელდეს თუ არა • არ იძლევა სრულ სურათს რეგულირების ეფექტთან დაკავშირებით

ხარჯების სტანდარტული მოდელი

რას გულისხმობს ხარჯების სტანდარტული მოდელი?

ხარჯების სტანდარტული მოდელი (SCM - Standard-Cost Model) გამოიყენება საინფორმაციო/ინფორმაციის მინოდების ვალდებულებასთან დაკავშირებული ხარჯების შესაფასებლად, რომელიც კანონმდებლობით ეკისრება კერძო სექტორს, მოქალაქეებს თუ სხვა ჯგუფებს. საინფორმაციო ვალდებულება შესაძლოა მოიცავდეს სტატისტიკური, რეგისტრაციასთან, სერტიფიცირებასთან, დასაქმებულთა რაოდენობასთან, აუდიტთან, ემისიებთან და სხვა სახის საქმიანობებთან დაკავშირებული ინფორმაციების მინოდების ვალდებულებას სახელმწიფოსთვის გარკვეული პერიოდულობით. ხარჯების სტანდარტული მოდელი ძირითადად ადმინისტრაციულ ხარჯებს აფასებს.

ინფორმაციის მოგროვების და მისი მინოდების მიზნით, გარკვეული ღონისძიებების განხორციელებაა საჭირო, რაც დაკავშირებულია დამატებით ხარჯებთან, მაგალითად, ისეთ ხარჯებთან, როგორებიცაა დამატებითი თანამშრომლის დაქირავება ინფორმაციის მოსამზადებლად, ინფორმაციის მოპოვების და მისი დამუშავების მიზნით განეული ხარჯი და სხვა. შესაძლოა, რიგი ინფორმაციის დამუშავება მოითხოვდეს ამ მომსახურების შესყიდვას ორგანიზაციის გარედან, რაც კიდევ უფრო ზრდის ორგანიზაციის ხარჯებს.

ადმინისტრაციული საქმიანობა, რომელიც საინფორმაციო ვალდებულებას უკავშირდება, შესაძლოა მოიცავდეს (მაგრამ არ შემოიფარგლებოდეს) შემდეგს:

- საინფორმაციო ვალდებულებების გაცნობა
- თანამშრომლების ტრენინგი საინფორმაციო ვალდებულებების თაობაზე
- არსებული მონაცემებიდან შესაბამისი ინფორმაციის მოძიება
- არსებული მონაცემების ჩასწორება ან/და ახალი მონაცემების წარმოება
- საინფორმაციო მასალების მომზადება
- ფორმების შევსება (ჩანაწერების წარმოება)
- შეხვედრების წარმოება (შიდა/გარე აუდიტთან, იურისტთან და ა. შ.)
- ინსპექტირება და გადამოწმება (გარე ინსპექტორების დახმარება და ა. შ.)
- ასლების გადაღება (ანგარიშები, ბროშურები)
- შესაბამისი საჯარო დაწესებულებისთვის ინფორმაციის მინოდება
- ინფორმაციის შეტანა ანგარიშებში და სხვა

ხარჯების სტანდარტული მოდელის გამოყენების შემთხვევაში უნდა განისაზღვროს:

- » თუ ვის ან რომელ ჯგუფს ეკისრება ინფორმაციის მინოდების ვალდებულება;
- » რამდენ სუბიექტს მოიცავს თითოეული ჯგუფი;
- » ინფორმაციის მინოდების პერიოდულობა;
- » ინფორმაციის მინოდებასთან დაკავშირებული ხარჯების იდენტიფიცირება (შესაძლებელია ინტერვიუების ან გამოკითხვის სხვა საშუალებების გამოყენება);
- » მონაცემების აგრეგირება.

ხარჯების სტანდარტული მოდელისთვის გამოიყენება შემდეგი ფორმულა:

$$\text{ადმინისტრაციული ხარჯები} = \text{ფასი} \times \text{რაოდენობა} = (\text{დრო} \times \text{ღირებულება} + \text{სხვა ხარჯები}) \times (\text{სიხშირე} \times \text{ბიზნესი/მოსახლეობა})$$

დრო	<ul style="list-style-type: none"> საინფორმაციო ვალდებულების შესრულებისთვის საჭირო დრო
ღირებულება	<ul style="list-style-type: none"> შიდა ღირებულება: საათობრივი ანაზღაურება დაბეგვრამდე+ზოგადი/ადმინისტრაციული ხარჯების %. გარე ღირებულება: დაკონტრაქტების ხარჯი: ბუღალტრები, იურისტები, ნოტარიუსები და ა. შ. პროცესთან დაკავშირებული უზრუნველყოფა
სიხშირე	<ul style="list-style-type: none"> საინფორმაციო ვალდებულებასთან დაკავშირებული საქმიანობის დასრულების სიხშირე (წელიწადში ერთხელ ან რამდენჯერმე)
ბიზნესი/მოსახლეობა	<ul style="list-style-type: none"> კომპანიების/მოსახლეობის რაოდენობა, ვინც ვალდებულია უნდა შეასრულოს

მაგალითისთვის განვიხილოთ ბიზნესის მიერ ყოველწლიური ფინანსური ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება

X ბიზნესმა უნდა უზრუნველყოს ყოველწლიური ფინანსური ანგარიშის მომზადება. მას ამისთვის სჭირდება გარე აუდიტის მომსახურება

ღირებულება

- ✓ აუდიტის სამუშაო დრო - **40 საათი**
- ✓ საათობრივი ანაზღაურება - **20 ლარი**
- ✓ ბიზნესისთვის ინფორმაციის მოძიებისთვის საჭირო დრო - **4 საათი**
- ✓ თანამშრომლის საათობრივი ანაზღაურება - **25 ლარი**

P = 40 საათი * 20 ლარი + 4 საათი * 25 ლარი = 900 ლარი

რაოდენობა - რეგულაცია ეხება ყველა ბიზნესს - 56 000 მენარმე-სუბიექტი

სიხშირე (დრო) - ერთჯერადი ყოველწლიურად

Q = 56 000 ბიზნესი * 1 (სიხშირე) = 56 000

სულ დანახარჯი = 56 000 * 900 = 50400000 ლარი

მრავალკრიტერიუმული ანალიზის მეთოდი

მრავალკრიტერიუმული ანალიზი²⁶ მეთოდოლოგიაა, რომელიც RIA-ს დროს გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როდესაც მნიშვნელოვანი გავლენის გამოხატვა რაოდენობრივ მაჩვენებლებში ვერ ხერხდება. მისი მიზანია, ცხადად წარმოაჩინოს სცენარების დადებითი და უარყოფითი გავლენები როგორც ეკონომიკური, ასევე გარემოსდაცვითი და სოციალური მიმართულებებით.

მრავალკრიტერიუმული ანალიზი შესაძლოა მოიცავდეს რაოდენობრივ, თვისობრივ და ფულად მონაცემებს, კერძოდ, ხარჯ-სარგებლიანობის (CBA) და ხარჯ-ეფექტიანობის (CEA) ანალიზს.

როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, ხარჯ-ეფექტიანობის ანალიზი ხარჯ-სარგებლიანობის ალტერნატივად გამოიყენება მაშინ, როდესაც სარგებლის ფულად მაჩვენებელში გამოსახვა რთულდება. ამ შემთხვევაში მხოლოდ ხარჯები არის მონეტიზებული. მრავალკრიტერიუმული²⁷ ანალიზი მიზნად ისახავს რიგი დადებითი და უარყოფითი გავლენების გაერთიანებას ალტერნატივების უფრო მარტივად შედარებისთვის. ეს მეთოდი გამოიყენება მაშინ, როდესაც საჭიროება მოითხოვს იმ გავლენის წარმოდგენას, რომელშიც გაერთიანებულია როგორც რაოდენობრივი, ასევე ხარისხობრივი და ფულადი მონაცემები.

მრავალკრიტერიუმული ანალიზის დროს შესაძლებელია ერთზე მეტი კრიტერიუმის გამოყენებით ალტერნატივათა რანჟირება და შედარება, კერძოდ, მრავალკრიტერიუმული ანალიზის დროს ხდება ხარისხობრივად და რაოდენობრივად შეფასებული კრიტერიუმების გამოყენება და შეფასება.

MCA-ის გამოყება შესაძლებელია როგორც CBA-სთან და CEA-სთან ერთად, ასევე, დამოუკიდებლად, როგორც ალტერნატიული მეთოდი

კრიტერიუმების ჩამოყალიბებისას გასათვალისწინებელია რამდენიმე ფაქტორი, კერძოდ:

- » ყოვლისმომცველობა: უნდა შეფასდეს, არის თუ არა ყველა მნიშვნელოვანი კრიტერიუმი განხილული და შეფასებული;
- » სიჭარბე: რომელიმე კრიტერიუმი ზედმეტი ან უმნიშვნელო ხომ არ არის;
- » კრიტერიუმების ურთიერთდამოკიდებულება;
- » გავლენების გადანაწილება დროში და სხვა.

მრავალკრიტერიუმული ანალიზი, როგორც წესი, წარმოდგენილია მატრიცის სახით, რომელსაც **შესრულების მატრიცა** (Performance Matrix) ეწოდება.

როგორ უნდა შევავსოთ ალტერნატივები?

მრავალკრიტერიუმული ანალიზი რამდენიმე საფეხურს მოიცავს, კერძოდ:

- » კრიტერიუმების განსაზღვრა;
- » კრიტერიუმებისთვის ქულების მინიჭება;
- » თითოეული კრიტერიუმის საშუალო წონის განსაზღვრა;
- » შენონილი ქულის გამოყვანა;
- » შეფასება კრიტერიუმების მიხედვით (შეჯამება), წონების გათვალისწინებით.

²⁶ EU Guidelines for Impact Analysis;
https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en.

²⁷ Multi-criteria analysis: a manual, January 2009. p. 19;
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7612/1132618.pdf.

არალიარებულებითი გავლენის შეფასება (მათი ხარჯებისა და სარგებლის) პრაქტიკაში, როგორც წესი, შესაბამისი წონებისა და ქულების მინიჭების გამოყენებით ხორციელდება, ასევე შესაძლებელია დადებითი და უარყოფითი გავლენები შეფასდეს „+“ და „-“ სიმბოლოებით.

ანალიზის დროს თითოეულ კრიტერიუმს მიენიჭება წონა, რომლის განსაზღვრა შესაძლებელია დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების და ანალიზის საფუძველზე. კრიტერიუმებისთვის მინიჭებულ წონათა ჯამი, მაგალითად, შესაძლებელია 100-ს უტოლდებოდეს და, შესაბამისად, ყველა ინდიკატორის წონათა ჯამი 100-ს უნდა შეადგენდეს. ამასთან, თითოეული ინდიკატორისთვის უნდა განისაზღვროს ქულა - შესაძლებელია 1-დან 100-მდე ან 1-დან 5-მდე შუალედში/შკალაში.

მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზის დროს, როგორც წესი, ალტერნატივები შემდეგი ძირითადი კრიტერიუმებით ფასდება:

- » ეფექტურობა - რამდენად პასუხობს თითოეული ალტერნატივა გადასატრელ ამოცანებს;
- » ზეგავლენები - ალტერნატივების შეფასება ეკონომიკური, საზოგადოებრივი, გარემოსდაცვითი გავლენის კუთხით;
- » კონკრეტული ზეგავლენები (საჭიროების შემთხვევაში) - გავლენა მცირე და საშუალო სანარმოებზე, ფუნდამენტური უფლებების დაცვის ხარისხი, ზეგავლენა მონყვლად ჯგუფებზე და სხვა;
- » ეფექტიანობა (ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზი და ხარჯ-ეფექტიანობის ანალიზი).

კრიტერიუმები შემდგომ უნდა დაიშალოს ქვეკრიტერიუმებად, იმის გათვალისწინებით, თუ რამდენად კომპლექსურია ალტერნატივა და მისგან გამოწვეული ზეგავლენა. მაგალითად, კრიტერიუმი სოციალური ზეგავლენა შესაძლოა დავყოთ ისეთ ქვეკრიტერიუმებად, როგორებიცაა: ჯანმრთელობა, ადამიანის უფლებები, მორალური ზიანი და ა.შ. ეფექტურობა შეგვიძლია დავყოთ შემდეგ ქვეკრიტერიუმებად: მოქალაქეთა ნდობის ამაღლება, ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტების პრევენცია და სხვა. გარემოზე ზეგავლენის ქვეკრიტერიუმები შეიძლება იყოს: წყლის რესურსების (მდინარის, ზღვის, ტბის) დაცვა, გამონახობა/ქვის შემცირება, ნიადაგის ეროზიის პრევენცია, ტყის მდგრადი განვითარება და სხვა. ყურადღება უნდა მივაქციოთ, რომ ქვეკრიტერიუმები მაქსიმალური სიზუსტით ასახავდეს კრიტერიუმში მოაზრებულ თემატიკას. როგორც კრიტერიუმები, ასევე ქვეკრიტერიუმები უნდა შეირჩეს პრობლემის და გავლენების სპეციფიკის გათვალისწინებით.

იმ შემთხვევაში, თუ მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზში გვსურს გამოვიყენოთ ხარჯ-ეფექტურობის ან ხარჯ-ეფექტიანობის ანალიზის შედეგები, შესაძლოა მათი ინტეგრირებაც, მხოლოდ ამ შემთხვევაშიც უმჯობესია, გამოვიყენოთ ქულების სისტემა. მაგალითად, თუ პრობლემა არის ადამიანის უფლებების დაცვა, ხოლო პოლიტიკის მიზანი - ადამიანის უფლებების დაცვის გაუმჯობესება რაიმე მექანიზმით, ამ შემთხვევაში შესაძლოა, ხარჯებს ნაკლები წონა ჰქონდეს მინიჭებული, ვიდრე, მაგალითად - სოციალურ ზეგავლენას.

ასევე მნიშვნელოვანი კრიტერიუმი შესაძლოა იყოს განხორციელებადობის შესაძლებლობა, რომელიც საკითხიდან გამომდინარე, შესაძლოა უკავშირდებოდეს, მაგალითად, პოლიტიკური ინტერესების თანხვედრას.

მონაცემთა წყაროებად შეგვიძლია გამოვიყენოთ: წინა გამოცდილება იგივე ან პოლიტიკის სხვა სფეროებში, სხვა ქვეყნების გამოცდილება, სტატისტიკა, კვლევები და მეცნიერული ანგარიშები, ინტერვიუები, ფოკუს ჯგუფები (დაინტერესებული ჯგუფები, ექსპერტები).

მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზი გარკვეულწილად სუბიექტურია, განსაკუთრებით, წონების მინიჭების ეტაპზე, ვინაიდან ასახავს ანალიტიკოსის პირად დამოკიდებულებას, როდესაც იგი თითოეულ კრიტერიუმს შესაბამისი წონებს ანიჭებს.

ამასთან, რადგან მონაცემები სხვადასხვა მარყვენებელშია წარმოდგენილი, ხშირად ვერ იძლევა ნათელ სურათს, ნამდვილად გადაწონის თუ არა სარგებელი ხარჯებს.

მაგალითი: მრავალკრიტერიუმული ანალიზი - ლიცენზირების ბაზარტივება	ალტერნატივა 1 ელ-აუქციონის დანერგვა		ალტერნატივა 2 ადმინისტრაციული პროცედურების შემცირება		ალტერნატივა 1 ელ-აუქციონის დანერგვა		ალტერნატივა 2 ადმინისტრაციული პროცედურების შემცირება	
	ნონა	ქულა	ქულა	ქულა	ჯამური ქულა	ჯამური ქულა	ჯამური ქულა	ჯამური ქულა
ეფექტურობა	40				2,680		1,215	
გამჭვირვალობის ზრდა	15	70	40		1050		600	
დანიტერესებულ მხარეთა ნდობის ზრდა	7	40	30		280		210	
დანიტერესებულ მხარეთა ფინანსური და დროის დანახარჯების შემცირება	9	80	25		720		225	
ადმინისტრირების ხარჯების შემცირება	9	70	20		630		180	
სოციალური ბეგავლენა	15				360		370	
დასაქმება	8	10	20		80		160	
დასაქმებულთა ანაზღაურება	7	40	30		280		210	
გარემოზე ბეგავლენა	25				1,000		750	
ბუნებრივი რესურსების რაციონალური გამოყენება	15	40	30		600		450	
გარემოზე ნეგატიური გავლენის შემცირება	10	40	30		400		300	
განხორციელების შესაძლებლობა	20	50	35		1,000		700	
საბოლოო ჯამური ქულები					5,040		3,035	

მრავალკრიტერიუმული ანალიზის მოდელის უპირატესობები და ნაკლოვანებები

მრავალკრიტერიუმული ანალიზის მეთოდს გააჩნია თავისი უპირატესობები და ნაკლოვანებები, რომლებიც მოცემულია ქვემოთ ცხრილში.

MCA - უპირატესობები და ნაკლოვანებები	
უპირატესობები	ნაკლოვანებები
<ul style="list-style-type: none"> • იძლევა სხვადასხვა ტიპის მონაცემის (რაოდენობრივი და ხარისხობრივი) შედარების და შეფასების შესაძლებლობას • იძლევა ძირითადი საკითხების გამჭვირვალედ წარმოდგენის საშუალებას • იძლევა კომპრომისული საკითხების (trade-off) იდენტიფიცირების საშუალებას • მარტივად აღსაქმელი და გასაგებია გადაწყვეტილების მიმღებისთვის 	<ul style="list-style-type: none"> • გარკვეულწილად, სუბიექტურია ქულების და წონების მინიჭების თვალსაზრისით • ყოველთვის ვერ აჩვენებს, გადანონის თუ არა სარგებელი ხარჯებს • ყოველთვის ვერ ასახავს გავლენას დროის შუალედში

საფუძვრი 5. ალტერნატივების შედარება

რეგულირების გავლენის შეფასების (RIA) დოკუმენტში ალტერნატივების შედარება ხდება გავლენის სფეროების მიხედვით, რომელიც განისაზღვრება კონკრეტული ქვეყნის სპეციფიკის მიხედვით. თუმცა აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო პრაქტიკაში მიღებულია გარკვეული ზოგადი სფეროების შესწავლა გავლენის მიმართულებით, როგორცაა ეკონომიკური, ფისკალური, სოციალური, გარემოსდაცვითი გავლენა.

ხარჯებისა და სარგებლის მიხედვით, ალტერნატივების ანალიზის დროს შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს შემდეგი მეთოდები ცალ-ცალკე ან ერთდროულად:

- » ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზი;
- » ხარჯ-ეფექტიანობის ანალიზი;
- » მრავალკრიტერიუმული ანალიზი.

იმ შემთხვევაში, თუ მონაცემების რაოდენობრივად გამოსახვა ვერ ხერხდება, უნდა შევადაროთ მრავალკრიტერიუმული ანალიზის გამოყენებით.

ალტერნატივათა შედარების დროს უნდა შეირჩეს ოპტიმალური ალტერნატივა, თუმცა ეს არ ნიშნავს აპრიორი, რომ ეს ალტერნატივა უნდა განახორციელოს ხელისუფლებამ. მან, სხვადასხვა მიზეზიდან გამომდინარე, შესაძლოა, შეარჩიოს ძვირადღირებული ალტერნატივა, რომელსაც ისეთი სხვა დადებითი ეფექტები აქვს, რის მიღწევაც მნიშვნელოვანია მიმდინარე ეტაპისთვის.

საფეხური 6. განხორციელება, მონიტორინგი და შეფასება

განხორციელება

იმისთვის, რომ შერჩეული ალტერნატივა განხორციელდეს, მკაფიოდ უნდა იყოს განვრდილი განხორციელების საფეხურები, პასუხისმგებელი უწყებები და შესრულების ინდიკატორები.

განხორციელების პროცესში უნდა შეფასდეს, რამდენად მოაგვარა კონკრეტულმა პოლიტიკამ პრობლემა, მიღწეულ იქნა თუ არა მიზანი და ჰქონდა თუ არა მის განხორციელებას ის გავლენა, რაც RIA-ს პროცესში იყო გათვლილი. თუ არა, მაშინ უნდა მოხდეს იმის დადგენა, რატომ მოხდა ასე - იყო ეს განხორციელებაში დაშვებული შეცდომები, კვალიფიკაციის ნაკლებობა, ადმინისტრაციული რესურსების სიმწირე თუ სხვა.

აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, RIA-ს პროცესშივე იყოს შემუშავებული მონიტორინგის და შეფასების სისტემა და შეფასების ინდიკატორები.

რატომ არის მნიშვნელოვანი მონიტორინგის და შეფასების პროცესი?

მონიტორინგი და შეფასება RIA-ს პროცესში: მონიტორინგს დიდი მნიშვნელობა ენიჭება როგორც RIA-ს მთელი პროცესის დროს, ასევე პროცესის დასრულების შემდგომ. მონიტორინგი და შეფასება უნდა ხორციელდებოდეს როგორც დაიტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების პროცესზე (რომელიც, თავის მხრივ ასევე RIA-ს მთელი პროცესის დროს მიმდინარეობს), ასევე, მონაცემთა შეგროვების პროცესზე. მონიტორინგის და შეფასების მიზანია, მოხდეს იმის იდენტიფიცირება, რამდენად სწორად განხორციელდა არსებული სიტუაციის შესწავლა და, შესაბამისად - პრობლემის იდენტიფიცირება, რამდენად სწორად შეირჩა დაინტერესებული მხარეები, რამდენად სწორად იყო შემუშავებული კითხვები, ინფორმაციის შეგროვების პროცესში რამდენად სრულად შეგროვდა ხარისხობრივი თუ რაოდენობრივი/სტატისტიკური მონაცემები და რამდენად სწორად იყო ისინი დამუშავებული და შემდგომ - გამოყენებული. RIA-ს პროცესში მონიტორინგისა და შეფასების შედეგად, შესაძლოა შეიცვალოს მიზნები და ამოცანები, შესაბამისად - ალტერნატივები.

RIA-ს შეფასება: რეგულირების გავლენის შეფასების დოკუმენტზე მუშაობის დასრულების შემდეგ მნიშვნელოვანია, განხორციელდეს დოკუმენტის შეფასება.

საერთაშორისო პრაქტიკაში აქტიურად არის დანერგილი რეგულირების გავლენის შეფასების დოკუმენტის ხარისხის კონტროლი. აღნიშნულ ეტაპზე შემფასებელთა ჯგუფი სწავლობს და აფასებს დოკუმენტს წინასწარ შემუშავებული კითხვარის საშუალებით.

მოცემული კითხვები შემფასებლებს რეგულირების გავლენის ანალიზის ძირითადი ელემენტების ხარისხის შეფასების შესაძლებლობას უნდა აძლევდეს, კერძოდ, თუ რამდენად სწორად მოხდა:

- » პრობლემის განსაზღვრა და ამოცანების დასახვა;
- » ალტერნატივათა იდენტიფიცირება;
- » გემოქმედების ანალიზი და ალტერნატივათა შედარება;
- » კონსულტაციები და მონაცემთა შეგროვება.

ასევე, შესაძლებელია, განხორციელდეს რეგულირების გემოქმედების ანალიზის დოკუმენტის ინდივიდუალური შეფასება და შემდეგ შეფასებათა ჯგუფში განხილვა, შედეგების შეჯამება და საბოლოო შეფასების შედეგის წარდგენა პროცესში ჩართულ მხარეთათვის.

შეფასების ფურცელზე მოცემული თითოეული ფორმულირების გვერდით აღინიშნება რეგულირების გავლენის ანალიზის შინაარსის შეფასება ქვემოთ მოცემული შეფასების სისტემის მიხედვით:

- » 0 – რეგულირების გავლენის ანალიზი არ ასახავს განსაზღვრულ კრიტერიუმებსა და საკითხს;
- » 1 – რეგულირების გავლენის ანალიზი ასახავს განსაზღვრულ კრიტერიუმებსა და საკითხს, თუმცა არაეფექტურად პასუხობს ამოცანას;
- » 2 – რეგულირების გავლენის ანალიზი ზუსტად ასახავს განსაზღვრულ კრიტერიუმებსა და საკითხს, ნაკლებად ეფექტურად პასუხობს ამოცანას;
- » 3 – რეგულირების გავლენის ანალიზი ზუსტად ასახავს განსაზღვრულ კრიტერიუმებსა და საკითხს და ამომწურავად პასუხობს ამოცანას;
- » 4 – რეგულირების გავლენის ანალიზი სრულყოფილად და ადეკვატურად პასუხობს განსაზღვრულ კრიტერიუმებსა და საკითხს.

მნიშვნელოვანია, შეფასება დასაბუთებული და არგუმენტირებული იყოს.

შეფასება	ქულა
პრობლემის განსაზღვრა და ამოცანების დასახვა	
რეგულირების გავლენის ანალიზი მოიცავს პოლიტიკურ მიმართულებასთან დაკავშირებული პრობლემის დეტალურ აღწერას და ნათლად გამოხატავს მის ბუნებას. სადაც ამის შესაძლებლობა არსებობს, პრობლემის მასშტაბი და მისი ინტენსიურობა რაოდენობრივ მაჩვენებელშია გამოხატული.	
რეგულირების გავლენის ანალიზი მოიცავს არა მარტო პრობლემის აღწერას, არამედ, ასევე, ამ პრობლემის გამომწვევი მიზეზების სრულყოფილ აღქმას და ანალიზს. პრობლემის განმარტებაში არ არის მოცემული ამ პრობლემის გადაჭრის გზები.	
რეგულირების გავლენის შეფასების ანალიზში დასახულია ძირითადი ამოცანა (ამოცანები), რომელიც უშუალოდ უკავშირდება ამ პრობლემას და არის კონკრეტული, გაზომვადი, მიღწევადი, შედეგზე ორიენტირებული, კონკრეტულ დროზე გათვლილი.	
ალტერნატივების იდენტიფიცირება	
რეგულირების გავლენის ანალიზში განხილულია უმოქმედობის შემთხვევაში მოვლენათა განვითარება.	

რეგულირების გავლენის ანალიზი აჩვენებს, რომ განხილული იქნა ვარიანტების ფართო სპექტრი, მათ შორის არარეგულაციური ვარიანტებიც.

ზემოქმედების ანალიზი და ვარიანტების შედარება

რეგულირების ზემოქმედების ანალიზში შესულია ყველა ძირითადი დანახარჯი და სარგებელი, მათ შორის ეკონომიკურ, გარემოსდაცვისა და სოციალურ სფეროებში.

იქ, სადაც ამის შესაძლებლობა არსებობს, ზემოქმედება გამოხატულია რაოდენობრივ მაჩვენებლებში, ხოლო იქ, სადაც არ არის შესაძლებელი რაოდენობრივი მაჩვენებლების მისადაგება, გამოყენებულია ხარისხობრივი შეფასება.

რეგულირების ზემოქმედების ანალიზში წარმოებს ყველა ვარიანტის ერთმანეთთან შედარება მკაფიო კრიტერიუმების გამოყენებით და რეკომენდირებულია საუკეთესო ვარიანტი (ან ვარიანტები).

კონსულტაციები და მონაცემთა შეგროვება

საჭირო კონსულტაციები გავლილია საჯარო ხელისუფლების ყველა შესაბამის წარმომადგენელთან, მათ შორის იმ წარმომადგენლებთან, რომლებიც უშუალოდ არიან პასუხისმგებელი პროექტის გახორციელებაზე.

კონსულტაციები გავლილია გარე დაინტერესებულ მხარეებთან, მაგალითად, მოქალაქეებთან, ბიზნეს სუბიექტებთან, სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფებთან.

რას გულისხმობს RIA-ს შემდგომი მონიტორინგის და შეფასების ეტაპი?

ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების (არჩეული ალტერნატივის) განხორციელების შემდეგ, ასევე მნიშვნელოვანია მონიტორინგის ეტაპი.

ამ ეტაპზე ხდება მიზნების შეფასება სწორედ იმ ინდიკატორების საშუალებით, რომლებიც პრობლემის მოგვარების ეტაპზე დაისახა.

RIA-ს შემდგომი პოლიტიკის განხორციელების მონიტორინგისთვის უნდა შემუშავდეს შეფასების ინდიკატორები. ინდიკატორები ისე უნდა იყოს შერჩეული, რომ შეესაბამებოდეს პოლიტიკის მიზანს. მონიტორინგის შედეგად უნდა განისაზღვროს/შეფასდეს, რამდენად იქნა დასახული მიზანი მიღწეული, მონიტორინგისთვის მნიშვნელოვან მონაცემთა შეგროვება და მონიტორინგის სიხშირე. შესაბამისად, უნდა განისაზღვროს, რა წყაროებიდან შეგროვდება მონაცემები და რა სიხშირით ჩატარდება მონიტორინგი. მონიტორინგის შედეგების შეფასებამ შესაძლოა გამოავლინოს, რომ პოლიტიკა საჭიროებს ცვლილებას, ვინაიდან ან არ, ან არასრულად იქნა მიღწეული მიზანი, ან გამოიწვია რაიმე უარყოფითი გვერდითი ეფექტი.

კონსულტაციები დაინტერესებულ მხარეებთან და მონაცემთა შეგროვება

კონსულტაციები დაინტერესებულ მხარეებთან

რატომ უნდა ჩავატაროთ კონსულტაციები?

კონსულტაციების ნაწილი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესია RIA-ს მთლიან პერიოდში. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, როგორც პრობლემის იდენტიფიცირების პროცესში, ასევე RIA-ს მთელი ციკლის განმავლობაში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება კონსულტაციებს. ამ პროცესში დაინტერესებულ მხარეთა მაქსიმალური ჩართულობა უნდა იყოს უზრუნველყოფილი.

კონსულტაციები გვაძლევს საშუალებას, მივიღოთ მაქსიმალური ინფორმაცია (როგორც ხარისხობრივი, ასევე რაოდენობრივი) და გავეცნოთ სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეთა მოსაზრებებს. კონსულტაციები მნიშვნელოვნად აუმჯობესებს RIA-ს ხარისხს. გარდა ამისა, დაინტერესებულ მხარეთა ჩართულობა პოლიტიკის შემუშავების პროცესში განაპირობებს მის ეფექტურ განხორციელებას, ზრდის პროცესის გამჭვირვალებას და ამაღლებს ნდობას მთავრობის მიმართ. გარდა ამისა, კონსულტაციები განაპირობებს ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღებას.

რატომ არის მნიშვნელოვანი კონსულტაციები, შესაძლებელია სამ ძირითად კითხვაზე პასუხის გაცემით:

რა? გამჭვირვალე და ინფორმირებული პოლიტიკის შემუშავების მექანიზმი, რომელიც ხელს უწყობს პოზიციებისა და მონაცემების შეგროვებას.

რატომ?

- » მტკიცებულებებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესი;
- » პროცესი უფრო გამჭვირვალე, კარგად გამიზნული და თანმიმდევრული ხდება;
- » გადაწყვეტილებების ლეგიტიმურობა და საკუთრების განცდა;
- » შედეგი: რეალური და მიზნობრივი გადაწყვეტილებები.

ვინ? დაინტერესებული ნებისმიერი პირი ან ჯგუფი, რომელიც გავლენას ახდენს გადაწყვეტილებაზე ან ამ გადაწყვეტილებამ შეიძლება მოახდინოს გავლენა მათზე.

როდის გამოიყენება კონსულტაციები?

ზოგადად, კონსულტაციები ტარდება მაშინ, როდესაც ხდება ისეთი საკანონმდებლო ინიციატივების მომზადება, რომლებიც წინასწარი შეფასებით, მნიშვნელოვან გავლენას იქონიებს საზოგადოებაზე, ბიზნესგარემოსა და გარემოს დაცვაზე. ასევე, საერთაშორისო პრაქტიკაში კონსულტაციები აუცილებელია სტრატეგიული გადაწყვეტილებების (დოკუმენტების) მიღების დროს.

კონსულტაციების შედეგად შესაძლოა, შეიცვალოს როგორც პრობლემის აღწერა, ასევე მიზანი და ამოცანები. კონსულტაციებს დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ალტერნატივების შემუშავების ეტაპზეც, რათა ინფორმაცია მაქსიმალურად იქნეს მოგროვებული ყველა შესაძლო წყაროდან.

როგორ ჩავატაროთ კონსულტაციები?

კონსულტაციების დაწყებამდე მნიშვნელოვანია, მოხდეს იდენტიფიცირებულ დაინტერესებულ მხარეთა ინფორმირება დაგეგმილი რეფორმის თუ ღონისძიების თაობაზე. მეორე ეტაპზე, უკვე თავად დაინტერესებულ მხარეთაგან ხდება საჭირო ინფორმაციის მიღება, რომელიც უნდა გაანალიზდეს, ხოლო კონსულტაციების ციკლის ბოლოს ხდება შედეგების გაზიარება და დაინტერესებულ მხარეთა ინფორმირება.

რეგულირების გავლენის შეფასების პროცესში ტარდება შიდა და გარე კონსულტაციები. შიდა კონსულტაციები შეიძლება იყოს არაფორმალური და ფორმალური, ხოლო გარე კონსულტაციები შეიძლება იყოს ღია, მიზნობრივი და კომბინირებული. ფორმალური კონსულტაციის დროს მნიშვნელოვანია, შედგეს კონკრეტული კითხვების სია, რომელზეც დაინტერესებულმა მხარეებმა უნდა გასცენ პასუხები.

კონსულტაციების დაწყებამდე უნდა შეიქმნას დაინტერესებული პირების მართვის გეგმა და განისაზღვროს კონსულტაციების საფეხურები. ქვემოთ მოცემულ გრაფაში წარმოდგენილია კონსულტაციების მთლიანი პროცესი.

<p>სტრატეგიის განსაზღვრა</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ნაბიჯი 1 კონსულტაციების მიზნის განსაზღვრა • ნაბიჯი 2 მონაწილეების განსაზღვრა (მეპინგი) • ნაბიჯი 3 კონსულტაციების შესაბამისი მეთოდისა და მექანიზმების განსაზღვრა • ნაბიჯი 4 კონსულტაციების დროს და ხანგრძლივობის განსაზღვრა
<p>კონსულტაციების გამართვა</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ნაბიჯი 5 კონსულტაციების პლატფორმის, ან ვებ-გვერდის შექმნა • ნაბიჯი 6 კონსულტაციების შესახებ ინფორმაციის გავრცელება • ნაბიჯი 7 მონაწილეებისგან ინფორმაციის მიღების დადასტურება
<p>შედეგების ანალიზი</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ნაბიჯი 8 მიღებული ინფორმაციის გაანალიზება • ნაბიჯი 9 შედეგების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება (ანგარიშგება/უკუკავშირი) • ნაბიჯი 10 კონსულტაციების შეფასება

როგორ განვსაზღვროთ დაინტერესებული მხარეები?

მნიშვნელოვანია, განვსაზღვროთ ძირითადი დაინტერესებული მხარეები, კერძოდ, მათი ზეგავლენა, ასევე, რა ფორმით და როდის უნდა იყვნენ ჩართულნი კონსულტაციების პროცესში.

იდენტიფიცირების დოკუმენტი (რუკა) შეიძლება დაგვით ოთხ ეტაპად:

1. განსაზღვრა: ჯგუფების, ორგანიზაციების, ინდივიდების ჩამონათვალი;
2. ანალიზი: მხარეთა ინტერესების გაანალიზება;
3. Mapping: ჩართულობის ვიზუალიზაცია (რა მიზნები, ზეგავლენა და ა.შ. აქვთ აქტორებს);

4. პრიორიტეტების განსაზღვრა: აქტორების რანგირება (რამდენად არიან მნიშვნელოვანი და მათთვის მნიშვნელოვანი საკითხების გამოყოფა).

მნიშვნელოვანია დაინტერესებულ მხარეთა საიდენტიფიკაციო ინფორმაციის შეგროვება - დაინტერესებულ მხარეთა სახელი, პოზიცია/თანამდებობა, ადგილმდებარეობა, კონსულტაციებში მონაწილეობის ფორმა, საკონტაქტო ინფორმაცია და ა.შ. ასევე, უნდა მოხდეს მხარეთა პოზიციების განსაზღვრა, კერძოდ, მათი ძირითადი მოთხოვნები და მოლოდინი, მათზე/მათი პოტენციური გავლენა, პროექტის რომელ ფაზებში უნდა იყვნენ ჩართულნი და სხვა. ასევე, მნიშვნელოვანია მხარეთა კლასიფიკაცია - შიდა თუ გარე აქტორები, პროექტის/ინიციატივის მხარდამჭერები თუ მოწინააღმდეგენი და სხვა.

შეფასების დოკუმენტში შესაძლებელია, ვიზუალურად იქნეს მოცემული კონსულტაციების პროცესში ჩართულ მხარეთა დაინტერესება და მათი ზეგავლენა პროცესზე.

ზეგავლენა/ინტერესი	დაბალი ზეგავლენა	მაღალი ზეგავლენა
დაბალი ინტერესი		
მაღალი ინტერესი		

საჯარო კონსულტაციების ერთ-ერთი ძირითადი მიზანია გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის გაუმჯობესება

არსებობს კონსულტაციების ჩატარების სხვადასხვა ფორმა, მათ შორის, ეს შესაძლოა იყოს გამოკითხვა, ფოკუს-ჯგუფი, სამუშაო ჯგუფები, საჯარო განხილვები, კონსულტაციები სხვადასხვა თანამედროვე საკომუნიკაციო არხებით, მათ შორის, on-line საშუალებით. უნდა გავითვალისწინოთ, RIA-ს რომელ საფეხურზე რომელი ფორმით იქნება სრულყოფილი ინფორმაციის მიღება შესაძლებელი და უფრო ეფექტური.

მნიშვნელოვანია, რომ კონსულტაციების პროცესისთვის შემუშავდეს კითხვარები, სადაც ეს საჭიროა. კითხვარები ისე უნდა იყოს შედგენილი, რომ იძლეოდეს მაქსიმალური ინფორმაციის მიღების საშუალებას. კითხვები უნდა იყოს ნათელი, გასაგებად ჩამოყალიბებული და ადვილად აღსაქმელი. გასათვალისწინებელია, რომ კონსულტაციებსა და გამოკითხვებში გარდა ექსპერტებისა, შესაძლოა მონაწილეობდნენ არაექსპერტები, რომელთათვისაც შეიძლება გაუგებარი აღმოჩნდეს, მაგალითად, აბრევიატურები.

კონსულტაციებში ჩართვის შესაძლებლობა უნდა იყოს ხელმისაწვდომი მათთვის, ვისი ჩართულობაც მნიშვნელოვანი და აუცილებელია. კონსულტაციები უნდა იყოს ეფექტური და არ უნდა დააწვეს ტვირთად პროცესში მონაწილე აქტორებს. მნიშვნელოვანია, კონსულტაციის შედეგად მიღებული მასალა იქნეს გაანალიზებული, შესწავლილი და გაზიარებული. კონსულტაციების დასრულების შემდეგ მნიშვნელოვანია უკუკავშირის დამყარება აქტორებთან.

მონაცემთა შეგროვება

მონაცემთა შეგროვება RIA-ს ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაწილია და ის გრძელდება თითქმის მთელი პროცესის განმავლობაში. მონაცემები შეიძლება იყოს ხარისხობრივი და რაოდენობრივი, მათ შორის სტატისტიკური. მონაცემები შესაძლოა ეყრდნობოდეს ასევე ფაქტებს. ყურადღება უნდა მიექცეს მონაცემთა ხარისხს და სანდოობას.

მონაცემები და ინფორმაცია საჭიროა როგორც არსებული სიტუაციის ანალიზის, ასევე პრობლემის იდენტიფიცირების და ალტერნატივების შემუშავებისთვის.

ყურადღება უნდა მიექცეს მონაცემთა რელევანტურობას და პროპორციულობას. ზედმეტი ან/და არარელევანტური მონაცემების არსებობამ შესაძლოა, პრობლემები შექმნას ანალიზისთვის. ამავე დროს, გასათვალისწინებელია დროითი შეზღუდვები. რაც უფრო დიდია პრობლემა ან/და მოსალოდნელი შედეგი, შესაძლოა, მით მეტი მონაცემების მოგროვება გახდეს საჭირო.

მონაცემების შეგროვება შესაძლებელია სხვადასხვა წყაროდან, მათ შორის:

- » შესაბამისი სახელმწიფო უწყებები;
- » ლიტერატურა, შეფასებები;
- » კვლევები, მათ შორის ბიზნესის კვლევები;
- » დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციები;
- » საერთაშორისო გამოცდილება;
- » სტატისტიკური მონაცემები.

მონაცემთა დამუშავებისთვის უნდა შეირჩეს შესაბამისი მეთოდი. აქვე გასათვალისწინებელია, რომ ხშირ შემთხვევაში მონაცემების მოპოვება შესაძლოა სირთულეს წარმოადგენდეს ან, უბრალოდ - არ არსებობდეს. ამ შემთხვევაში უნდა ვიხელმძღვანელოთ იმ მონაცემებით, რაც გვაქვს ან მოვახდინოთ ანალოგიური ან მსგავსი სიტუაციების შემთხვევაში არსებულ მონაცემთა ექსტრაპოლაცია.

შეჯამება

- » **RIA** - ეს არის პროცესი, რომლის მეშვეობითაც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმდებარეობის მზადდება მტკიცებულება ამა თუ იმ პოლიტიკური გადაწყვეტილების დადებითი და უარყოფითი მხარეების შესახებ, მათი პოტენციური ზემოქმედების შეფასების გზით.
- » **RIA** უზრუნველყოფს პოლიტიკის შემუშავების პროცესში გარე დაინტერესებულ მხარეთა უფრო ფართო სპექტრის ჩართულობას და შეფასებების გათვალისწინებას.
- » **RIA** არის რიგი ლოგიკური საფეხურები, რომლებსაც რეგულაციების მომზადებისას უნდა მივყვეთ.
- » **RIA** აუმჯობესებს რეგულირების ხარისხს სხვადასხვა პოლიტიკის ალტერნატივის ხარჯისა და სარგებლის ანალიზის მეშვეობით, ხელს უწყობს სახელმწიფო ინტერვენციების სიმარტივისა და ეფექტიანობის შენარჩუნებას.
- » **RIA** ნათელს ხდის, თუ რატომ არის რეკომენდებული ქმედება აუცილებელი და ადეკვატური.

ბამოყენებული ლიტერატურა

- » Global Indicators of regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments, World Bank Group
http://rulemaking.worldbank.org/~/_media/WBG/CER/Documents/Regulatory-Impact-Assessments.pdf;
- » Organisation for Economic Cooperation and Development, Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA), Version 1.0. October 2018
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>;
- » Dr. Lorenzo Allio. Understanding in order to learn: Comparing features and performance of four RIA systems in the EU, 17 May 2013
http://sectordialogues.org/sites/default/files/acoes/documentos/comparing_features_and_performance_of_four_ria_systems.pdf;
- » Philippe Thion, Questioning Alternatives to Legal Regulation, in: Luc J. Wintgens (editor), Legislation in Context: Essays in Legisprudence;
- » Colin Kirkpatrick and David Parker, Regulatory Impact Assessment, an Overview, in: Colin Kirkpatrick and David Parker (editors), Regulatory Impact Assessment, Towards Better Regulation, 2007;
- » Promoting Inclusive Growth Through Better Regulation: The Role Of Regulatory Impact Assessment, 2015
<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/RPC%282015%294&docLanguage=En>;
- » European Commission, IMPACT ASSESSMENT GUIDELINES, 15 January 2009
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf;
- » Ulrich Karpen, Improving Democratic Development by Better Regulation, in: Constantin Stefanou and Helen Xanthaki, Drafting Legislation A Modern Approach, Ashgate, 2008;

- » OSCE, ODIHR, საკანონმდებლო პროცესის შეფასება საქართველოში, Legis Paper-Nr.: 256/2014 [YA], ვარშავა, იანვარი, 2015,
<https://www.osce.org/ka/odihr/138766?download=true>;
- » Tamar Kusikashvili, Diffusion of Regulatory Impact Assessment, Georgia as a “Newcomer”
<https://www.luc.edu/media/lucedu/prolaw/documents/KUSIKASHVILI%20REGULATORY%20IMPACT%20ANALYSIS.pdf>;
- » რეკომენდაციები რეგულირების გავლენის შეფასების ეროვნულ ჩარჩოსთან დაკავშირებით,
https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00KVD5.pdf;
- » Regulatory Impact Analysis (RIA) Manual, USAID – Good Governance Activity in Montenegro, 2011
<http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Montenegro-USAID-RIA-Manual-2011.pdf>;
- » Daniel Start and Ingvie Hovland, Tools for Policy Impact: A Handbook for Researchers, 2004
http://web.worldbank.org/archive/website01031/WEB/IMAGES/TOOLS_HA.PDF;
- » European Commission Impact Assessment Guidelines (15 January 2009), Part III: Annexes To Impact Assessment Guidelines
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf;
- » Glen Hepburn, OECD REPORT, Alternatives to Traditional Regulation
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>;
- » საქართველოს კანონი „მუნიციპალიტეტის შესახებ“, სსმ, 5. 18/01/2005,
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/32866>;
- » საქართველოს კანონი „ადვოკატთა შესახებ“, სსმ, 22, 06/07/2001,
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/15472>;
- » Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects - Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020, December 2014
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf;
- » EU Guidelines for Impact Analysis
https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en;
- » Multi-criteria analysis: a manual, January 2009
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7612/1132618.pdf;
- » OECD; Promoting inclusive growth through better regulation - The Role of Regulatory Impact Assessment; 2016; Promoting Inclusive Growth Through Better Regulation: The Role Of Regulatory Impact Assessment;
- » OECD; Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers; 2008.

დამოუკიდებელი საბაროძიებო მექანიზმი

რეგულირების გავლენის შეფასება

დეკემბერი, 2017 წელი

აღნიშნული დოკუმენტი შემუშავებულია მხოლოდ ტრენინგის თემატიკის მიზნებისთვის და ეყრდნობა მხოლოდ ტრენინგის პროცესში გამოთქმული იდეების და მოსაზრებების განზოგადებას და ჰიპოთეტურ ხარჯებს თუ ციფრებს.

ავტორები: **ლალი დოღობერიძე, დიმიტრი ძაგნიძე**

პროექტი ხორციელდება თბილისის თავისუფალი უნივერსიტეტის ბიზნესის სამართლის ეროვნული ცენტრის მიერ ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მიერ დაფინანსებულ „კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა საქართველოში“ (EWMI/PROLoG) პროგრამასთან თანამშრომლობით. სახელმძღვანელოს შინაარსზე პასუხისმგებელი არიან ავტორები. ის შეიძლება არ ასახავდეს აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის, USAID ან აშშ-ის მთავრობის შეხედულებებს.

1. მოკლე შინაარსი

ადამიანის უფლებათა დაცვა და პატივისცემა ნებისმიერი ქვეყნის უმნიშვნელოვანესი პრიორიტეტია. ამასთან, ბევრ ქვეყანაში გამოწვევას წარმოადგენს ადამიანის უფლებების დაცვის ეფექტური უზრუნველყოფა და არასათანადო მოპყრობის პრევენცია.

განსაკუთრებით პრობლემატურია სამართალდამცავი სტრუქტურების, მათ შორის, პენიტენციარული სისტემის თანამშრომელთა მხრიდან ადამიანის უფლებების ხელყოფის, არასათანადო მოპყრობის და ძალადობის ფაქტების როგორც პრევენცია, ასევე, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, სამართლიანი და მიუკერძოებელი გამოძიება და, შესაბამისად - ადეკვატური სასჯელი.

გასულ წლებში სახალხო დამცველის, ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში მოქმედი არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშებში არაერთხელ აღინიშნა, რომ სამართალდამცავ ინსტიტუტებში, ასევე, პენიტენციარულ დაწესებულებებში დისციპლინის შენარჩუნების და აღიარებითი ჩვენების მოსაპოვებლად ხშირად ხდებოდა ადამიანთა წამება.

განხორციელებული საკანონმდებლო რეფორმების მიუხედავად, არასათანადო მოპყრობა ამ ეტაპზე მაინც მნიშვნელოვან საფრთხეს წარმოადგენს და მსგავსი შემთხვევები კვლავაც ფიქსირდება.

ამ მიმართულებით გადადგმული მნიშვნელოვანი ნაბიჯების მიუხედავად, ჯერ კიდევ პრობლემას წარმოადგენს ისეთი ინსტიტუტების დამოუკიდებლობა, ნეიტრალიტეტი და ეფექტურობა, როგორებიცაა: შინაგან საქმეთა სამინისტრო, პროკურატურა და სასამართლო.

ამჟამად, საქართველოში სამართალდამცავი ორგანოების, მათ შორის, პოლიციის, უსაფრთხოების უწყებების, სისხლის სამართლის დევნის განმახორციელებელი უწყებების და ციხის თანამშრომლების მიერ ჩადენილი ადამიანის უფლებების დარღვევების გამოძიებას სახელმწიფო პროკურატურა და თავად სამართალდამცავი ორგანოები აწარმოებენ. შესაბამისად, ის პირები, რომლებიც არსებული სისტემის შესაბამისად, გამოძიებაში მონაწილეობენ, გარკვეულწილად, იმ პირებისადმი „დამოკიდებულ“ პირებად მიიჩნევიან, ვინც დანაშაული ჩაიდინა. ეს გარემოება მნიშვნელოვანი რისკის ქვეშ აყენებს მსგავსი ფაქტების სამართლიან და მიუკერძოებელ გამოძიებას.

აღნიშნული საკითხების ეფექტიანად დარეგულირების მიზნით, ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“, სახალხო დამცველისა და გაეროს განვითარების პროგრამის ჩართულობით, შეიქმნა კანონპროექტი „დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შესახებ“, რომლის მიზანია, სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენელთა მხრიდან, უზრუნველყოს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების წინააღმდეგ მიმართულ ცალკეულ დანაშაულთა ეფექტიანი გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნისათვის დამოუკიდებელი, მიუკერძოებელი და საზოგადოების მაღალი ნდობის მქონე მექანიზმის შექმნა. თავის მხრივ, საქართველოს მთავრობა მუშაობს პროექტზე, რომელიც ზემოაღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, ასევე ითვალისწინებს დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის (შემდგომში - დსმ) შექმნას, თუმცა საგამოძიებო სტრუქტურაში²⁸.

რეგულირების გავლენის შეფასების მიზნით, საწყის ეტაპზე განისაზღვრა დაინტერესებული მხარეები და ისინი დაჯგუფდა ინტერესისა და გავლენის მიხედვით.

დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციის შედეგად, **მთავარ პრობლემად** დასახელდა **სამართალდამცავთა მხრიდან ადამიანის უფლებათა დარღვევა**, ხოლო **მიზნად** განისაზღვრა საქართველოში სამართალდამცავთა მხრიდან დანაშაულის ჩადენის პრევენცია და მისი აღმოფხვრა.

პრობლემის იდენტიფიცირების მიზნით გაანალიზდა სტატისტიკური და სხვა ინფორმაცია, განხილულ იქნა არსებული კანონმდებლობა და საერთაშორისო პრაქტიკა.

²⁸ <https://1tv.ge/news/tea-wulukiani-damoukidebeli-sagamodziebo-meqanizmi-ar-aris-meore-prokuratura/>.

განისაზღვრა მიზანი და პრობლემის მოგვარებისა და მიზნის მიღწევისთვის განსახორციელებელი ღონისძიებები. თითოეული ღონისძიებისთვის შემუშავდა შეფასების კრიტერიუმები, ინდიკატორები და განისაზღვრა პასუხისმგებელი უწყებები.

პრობლემის მოგვარების მიზნით განისაზღვრა შემდეგი ალტერნატივები: (ა) ალტერნატივა 1 - „არაფერი მოიმოქმედო“; (ბ) ალტერნატივა 2 - დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის - სამსახურის შექმნა; (გ) ალტერნატივა 3 - დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის - სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნა; (დ) ალტერნატივა 4 - სამართალდამცავ სტრუქტურაში ცალკე საგამოძიებო სამსახურის შექმნა.

თითოეული ალტერნატივისთვის ჩატარდა რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ანალიზი.

ანგარიშში, რაოდენობრივად შეფასდა ალტერნატივების მხოლოდ ფისკალური გავლენა, ხოლო სხვა დანარჩენი, შესაბამისი მონაცემების ნაკლებობის გამო, გაანალიზდა მხოლოდ ხარისხობრივად.

ალტერნატივების შედარება მოხდა მრავალკრიტერიუმული ანალიზის მეთოდით, კერძოდ, შეფასდა მიზნის მიღწევის (ა) ეფექტურობა, (ბ) სოციალური ზეგავლენა, (გ) გარემოზე ზეგავლენა, (დ) განხორციელების შესაძლებლობა.

განისაზღვრა მონიტორინგის და შეფასების ინდიკატორები, სიხშირე და პასუხისმგებელი უწყებები.

შეფასების კრიტერიუმი	ალტერნატივა 2	ალტერნატივა 3	ალტერნატივა 4
ხარჯების წმინდა მიმდინარე ღირებულება (NPV)	-19,623,998 ლარი	-13,537,496 ლარი	-12,822,168 ლარი
ეფექტურობა	4,500	3,300	1,050
სოციალური ზეგავლენა	1,010	540	74
გარემოზე ზეგავლენა	0	0	0
განხორციელების შესაძლებლობა	400	1,800	600
შეჯამება	5,910	5,640	1,724

ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ ხარჯ-სარგებლის მიხედვით, ყველაზე დიდ ხარჯს (10-წლიან პერიოდში) მე-2 ალტერნატივის - დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის განხორციელება მოითხოვს, ხოლო ყველაზე ნაკლებს - მე-4 ალტერნატივა - სამართალდამცავ სტრუქტურაში ცალკე საგამოძიებო სამსახურის შექმნა. ამასთან, მრავალკრიტერიუმული ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ ყველაზე მეტად მე-2 ალტერნატივის - დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის განხორციელებაა მიზანშეწონილი.

„არავინ შეიძლება დაექვემდებაროს წამებას,

არაადამიანურ ან ღირსების შემლახველ მოპყრობას ან დასჯას“.

ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია

2. კონსულტაციები დაინტერესებულ მხარეებთან

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების პროცესში მნიშვნელოვანი ეტაპია დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციები, რათა შესწავლილ იქნეს პრობლემის არსი და სიმწვავე, ასევე, რა გავლენა აქვს იდენტიფიცირებულ პრობლემას სხვადასხვა ჯგუფებზე და როგორია ამ ჯგუფების გავლენა და ინტერესი პრობლემის მოგვარების პროცესში.

დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების მიზანია პოლიტიკის სხვადასხვა ალტერნატივების მიმართ მათი შეფასების მიღება, ასევე, მათი ინფორმირება დაგეგმილი ცვლილებების შესახებ.

საწყის ეტაპზე მოხდა დაინტერესებულ მხარეთა განსაზღვრა, ასევე მათი დაჯგუფება ინტერესის და გავლენის მიხედვით.

ცხრილი 1. დაინტერესებულ მხარეთა ინტერესის/ზეგავლენის მატრიცა

ინტერესი / ზეგავლენა	დაბალი ზეგავლენა	მაღალი ზეგავლენა
დაბალი ინტერესი		საქართველოს პარლამენტი
მაღალი ინტერესი	სახალხო დამცველი ადვოკატთა ასოციაცია არასამთავრობო ორგანიზაციები სამოქალაქო საზოგადოება საერთაშორისო ორგანიზაციები დაზარალებულები	პროკურატურა სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო შინაგან საქმეთა სამინისტრო იუსტიციის სამინისტრო სასამართლო

საქართველოს მთავრობაში მიიჩნევენ, რომ სამართალდამცავთა მიერ ჩადენილი შესაძლო დანაშაულის გამოძიების მხრივ მნიშვნელოვანია კანონმდებლობის და სისტემის შემდგომი დახვეწა და ისეთი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნა, რომელსაც არ ექნება საპროკურორო უფლებამოსილებები, მაგრამ ექნება ძალიან ძლიერი ინსტიტუციური მხარდაჭერა, რომ გამოიძიოს პოლიციაში, ციხეებსა თუ სხვა ძალოვან სტრუქტურებში ჩადენილი დანაშაული.

თავის მხრივ, არასამთავრობო სექტორში მიიჩნევენ, რომ სამართალდამცველების მხრიდან ჩადენილი შესაძლო დანაშაულები, ძირითადად, გამოუძიებელი რჩება და მათზე საგამოძიებო ორგანოები სათანადოდ არ რეაგირებენ. ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ ინფორმაციით, ბოლო წლებში, პოლიციელების მხრიდან წამებისა და არაადამიანური მოპყრობის შესახებ არაერთი საჩივარია დაწერილი, თუმცა მათზე რეაგირება არ მომხდარა. აღინიშნა, რომ მნიშვნელოვანია ახალი, დამოუკიდებელი უწყების შექმნა, რომელიც სამართალდამცავთა მხრიდან ჩადენილი დანაშაულების გამოძიებაზე იქნება პასუხისმგებელი, ექნება ფართო მანდატი, შესაბამისი საგამოძიებო უფლებამოსილება და განახორციელებს სისხლის სამართლებრივ დევნას სამართალდამცველების მიერ ჩადენილი შესაძლო დანაშაულის საქმეებზე.

„ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის“ წარმომადგენლები იმ ძირითად ხარვეზებზე საუბრობენ, რომლებიც ასეთი საქმეების გამოძიებისას იკვეთება ხოლმე, კერძოდ:

- » არაზუსტი კვალიფიკაცია, როცა მოქალაქე ნაცემია და პოლიციელის წინააღმდეგ გამოძიება მხოლოდ 333-ე მუხლით (უფლებამოსილების გადაშეცემა) იწყება;
- » ექსპერტიზა და ეფექტური გამოძიებისთვის საჭირო პროცედურები დაგვიანებით ტარდება;
- » ბრალდებული პოლიციელები სისტემაში რჩებიან და მუშაობას აგრძელებენ;
- » საკმარისი მტკიცებულებების მიუხედავად, მოქალაქეებს არ ანიჭებენ დაზარალებულის სტატუსს.

3. პრობლემის იდენტიფიცირება

3.1. პოლიტიკის შინაარსი

როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, ბოლო პერიოდში განხორციელებული საკანონმდებლო რეფორმების მიუხედავად, არასათანადო მოპყრობის ფაქტები კვლავ ფიქსირდება.

ამ მიმართულებით განხორციელებული ნაბიჯების მიუხედავად, ჯერ კიდევ პრობლემას წარმოადგენს ისეთი ინსტიტუტების დამოუკიდებლობა, ნეიტრალიტეტი და ეფექტურობა, როგორც არის შინაგან საქმეთა სამინისტრო, პროკურატურა და სასამართლო. ასევე, კვლავაც პრობლემაა როგორც სასჯელაღსრულების სისტემაში, ასევე, პოლიციელთა მხრიდან ჩადენილი არასათანადო მოპყრობის შემთხვევების არაეფექტური გამოძიება.

აღნიშნული საკითხების ეფექტიანად დარეგულირების მიზნით, ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“, სახალხო დამცველისა და გაეროს განვითარების პროგრამის ჩართულობით, მომზადდა საქართველოს კანონის პროექტი „დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შესახებ“, რომლის მიზანია, უზრუნველყოს სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენელთა მხრიდან, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლების წინააღმდეგ მიმართულ ცალკეულ დანაშაულთა ეფექტიანი გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნისათვის დამოუკიდებელი, მიუკერძოებელი და საზოგადოების მაღალი ნდობის მქონე მექანიზმის შექმნა.

თავის მხრივ, იუსტიციის სამინისტროს მიერ შემოთავაზებული საკანონმდებლო ინიციატივის შესაბამისად, იქმნება დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი, რომელიც ითვალისწინებს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნას, რომელსაც ექნება დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხი და აირჩევა პარლამენტის მიერ, სპეციალური კომისიისა და პრემიერ-მინისტრის მიერ წარდგენილი კანდიდატურებიდან. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მიერ მოხდება სამართალდამცავთა მიერ ჩადენილი დანაშაულებების გამოძიება. ამავე დროს, მას ექნება განსაკუთრებული იმუნიტეტი, რაც ითვალისწინებს პარლამენტის თანხმობის აუცილებლობას მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემის, დაკავების, ჩხრეკის და სხვა ქმედებების განხორციელების შემთხვევაში.

იუსტიციის სამინისტროს ინფორმაციით, დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნა საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესასრულებლად და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების გათვალისწინებით მოხდა.

3.2. პრობლემის განსაზღვრა

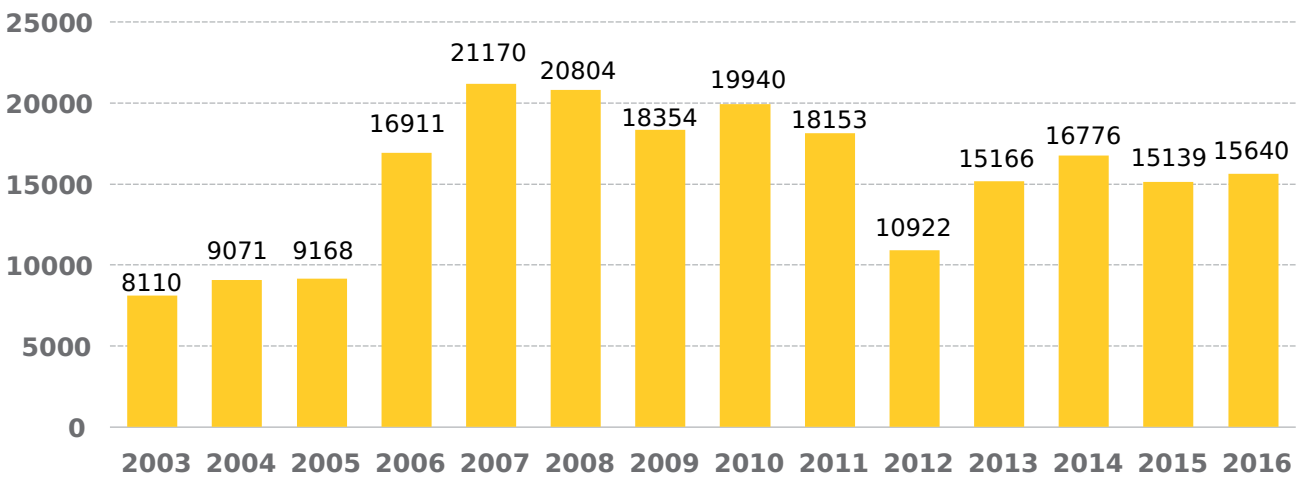
პენიტენციარულ დაწესებულებაში მოთავსებულ პირთა მდგომარეობა, ისევე როგორც სამართალდამცავი უწყებების ცალკეულ წარმომადგენელთა მიერ ჩადენილ დანაშაულთა გამოძიების და სისხლისსამართლებრივი დევნის არსებული მოდელი, მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებებით ხასიათდება, რაც ინსტიტუციური და საკანონმდებლო რეფორმების საჭიროებას წარმოშობს.

„ვარდების რევილუციის“ შემდგომ პერიოდში ხელისუფლების მთავარ გამონვევას, ეკონომიკურ და სოციალურ საკითხებთან ერთად, სახელისუფლებო შტოებში კორუფციასთან და კრიმინალთან ბრძოლა წარმოადგენდა. შედეგად, გამოცხადდა კრიმინალის და კორუფციის მიმართ „ნულოვანი ტოლერანტობის“ პოლიტიკა.

აღნიშნული პოლიტიკის შედეგად, საქართველოში კრიმინალის მასშტაბები საგრძნობლად შემცირდა, რის შედეგადაც, ქვეყანა უსაფრთხო ქვეყნების ათეულშიც კი მოიხსენიებოდა²⁹. სისხლისსამართლებრივი პოლიტიკის გამკაცრებას და კრიმინალის შემცირებას, სამწუხაროდ, საპატიმრო დაწესებულებებში მყოფ პირთა უფლებების დაცვის და სამართალდამცავი ორგანოების მხრიდან უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილების ეფექტური დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნა არ მოჰყოლია, რაც კრიტიკას იწვევდა, როგორც ექსპერტების, ისე საზოგადოებრივი წრეების მხრიდან.

2007-2011 წლებში ქვეყნის პენიტენციარულ დაწესებულებებში აღირიცხებოდა პატიმრების მაქსიმალური რაოდენობა³⁰ და 2011 წლის ანგარიშის თანახმად, საქართველო მსოფლიოში სულ მოსახლეზე პატიმართა მაჩვენებლით მე-4 იყო - 100 000 ადამიანზე 547 პატიმრით³¹. მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო პერიოდში ბრალდებულთა და მსჯავრდებულთა საერთო რაოდენობამ იკლო, ის მაინც აღემატება საშუალო ევროპულ მაჩვენებელს. 2015 წლის მონაცემებით, 2014 წელთან შედარებით, პატიმართა რაოდენობა კიდევ გაიზარდა და 100 000 მოსახლეზე 274 პატიმარს მიაღწია³².

გრაფიკი 1. მსჯავრდებულთა რაოდენობა წლების მიხედვით³³



²⁹ Agenda.ge, „საქართველო: ცხოვრება 10 ყველაზე უსაფრთხო სახელმწიფოს შორის მყოფ ქვეყანაში,“ 7, 2014. <http://agenda.ge/news/17480/eng>.

³⁰ საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სამსახურის სისხლის სამართლის სტატისტიკა, მსჯავრდებულთა რაოდენობა და სასჯელის ღონისძიებები. http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=601&lang=geo.

³¹ როი ვოლმსლი, პატიმართა შესწავლის საერთაშორისო ცენტრი, „მსოფლიო პატიმართა პოპულაცია“ (მეცხრე გამოცემა), 2011.

³² საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, გვ. 17. <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4494.pdf>.

³³ საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სამსახურის სისხლის სამართლის სტატისტიკა, მსჯავრდებულთა რაოდენობა და სასჯელის ღონისძიებები. http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=601&lang=geo.

წლიური მონაცემების თანახმად, საქართველოში მსჯავრდებულთა რაოდენობამ პიკს 2007 წელს მიაღწია, როდესაც მათმა რაოდენობამ 21,000 ადამიანს გადააჭარბა, ხოლო 2012 წელს უკანასკნელი 11 წლის განმავლობაში მსჯავრდებულთა მინიმალური რაოდენობა დაფიქსირდა და 10,922 ადამიანი შეადგინა. აღნიშნული მკვეთრი ცვლილებები პოლიტიკურ ციკლს - ამნისტიის შემოღებას უკავშირდება. მსჯავრდებულთა რაოდენობის მერყეობის მაჩვენებელმა 2003-2016 წლებში (სტანდარტული გადახრა) 4436,3 შეადგინა, ხოლო ვარიაციის კოეფიციენტმა - 28.8 პროცენტი.

სახალხო დამცველის, ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში მოქმედი არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშებში არაერთხელ გაესვა ხაზი, რომ პენიტენციურ დაწესებულებებში დისციპლინის შენარჩუნების და აღიარებითი ჩვენების მოპოვების მიზნით, სამართალდამცავი ინსტიტუტების თანამშრომლები ხშირად მიმართავენ წამებას³⁴. სხვადასხვა დანაშაულის ჩადენისთვის გასამართლებული 1200 პატიმრის და ყოფილი პატიმრის ინტერვიუებზე დაფუძნებული ანგარიშიც, რომელიც ფონდმა „ღია საზოგადოება საქართველომ“ მოამზადა, მიუთითებს წამების ფაქტებზე³⁵.

არსებული ინფორმაციით, 2012 წლის შემდეგ საქართველოს პროკურატურის ოფისმა 10000-ზე მეტი საჩივარი მიიღო სახელმწიფო თანამდებობის პირების მიმართ ძალაუფლების გადამეტების, მათ შორის ძალადობრივი დანაშაულის შესახებ, როგორცაა უკანონო ან დაუსაბუთებელი სისხლის სამართალწარმოების და წამების ან ფიზიკური შეურაცხყოფის საქმეები, რომლებიც ჩადენილი იყო სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომლების მიერ, მათ შორის ციხის თანამშრომლების მიერ.

უნდა აღინიშნოს, რომ ამჟამად არსებული მდგომარეობაც არანაკლებ პრობლემატურად რჩება. ამ თვალსაზრისით შესაძლებელია, რამდენიმე საკვანძო ასპექტის განხილვა, რომლებიც როგორც საქართველოს სახალხო დამცველის მოხსენებებში, ისე საერთაშორისო კვლევებში და შეფასებებშიც მოხვდა.

ბოლო წლებში განხორციელებული ცვლილებების მიუხედავად, (ამასთან აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილების თანახმად, საქართველოს სახალხო დამცველს პენიტენციურ დაწესებულებებში ფოტოგადაღების უფლება მიენიჭა) საქართველოში ყოველწლიურად კვლავ ფიქსირდება სამართალდამცავთა მხრიდან ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტები, ხოლო სახელმწიფოს მხრიდან მათზე არაეფექტური რეაგირება, სახალხო დამცველის და აღნიშნულ სფეროში მოქმედი არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასებით, კვლავ მწვავე პრობლემას წარმოადგენს.

ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტის 2015 წლის ანგარიშში საქართველოში ადამიანის უფლებათა მდგომარეობის შესახებ, ადამიანის უფლებათა ძირითად პრობლემებს შორის დასახელებულია მართლმსაჯულების განხორციელების მნიშვნელოვანი ხარვეზები, არასრული გამოძიება, ბრალის ნაადრევად წარდგენა, წინასწარი პატიმრობის არასათანადო გამოყენება. ხოლო პრობლემათა ჩამონათვალი ასევე ფიგურირებს პენიტენციურ დაწესებულებების დაბალი სტანდარტი და სამართალდამცავი ორგანოების მხრიდან უფლებამოსილების სავარაუდო ბოროტად სარგებლობა³⁶.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს დიდი პალატის გადაწყვეტილებით, დადგენილად ჩაითვა, რომ პენიტენციურ დაწესებულებაში მყოფი საქართველოს ყოფილი პრემიერ-მინისტრი იძულებით იქნა გაყვანილი საკნიდან, საიდანაც ის მიიყვანეს საქართველოს ყოფილ მთავარ პროკურორთან და სასჯელაღსრულების დეპარტამენტის იმჟამინდელ ხელმძღვანელთან და მოსთხოვეს ჩვენების მიცემა გათავისუფლების სანაცვლოდ³⁷.

³⁴ გევინ სლეიდი (Gavin Slade), დანაშაული და არათანაბრობიერი სასჯელი.

³⁵ გარდამავალი სამართლიანობის საერთაშორისო ცენტრი, „გარდამავალი სამართლიანობის პერსპექტივები საქართველოში“, 2017 წლის თებერვალი.
http://www.osgf.ge/files/2017/Publications/ICTJ_Report_Georgia_2017_GEO.pdf.

³⁶ <https://www.state.gov/documents/organization/253061.pdf>.

³⁷ Merabishvili v. Georgia, [GC], no. 72508/13.

ბოლო 4 წლის განმავლობაში 2016 წელს ყველაზე მაღალია დაზიანებით შესახლებულ და პოლიციის მიმართ პრეტენზიის მქონე პირთა ხვედრითი წილი იზოლაციაში შესახლებულ პირთა საერთო რაოდენობასთან მიმართებით. 2015 წელთან შედარებით, ასევე გაზრდილია დაკავებისას ან დაკავების შემდგომ სხეულის დაზიანების შემთხვევათა რაოდენობა.

პრობლემათა შორის გვხვდება პირის თანხმობის გარეშე მისი სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენელთა ავტომობილში ან პოლიციის განყოფილებაში მიყვანის და „გასაუბრების“ მანკიერი პრაქტიკა, რაზეც საქართველოს სახალხო დამცველის 2015 და 2016 წლების ანგარიშებშიც არის ყურადღება გამახვილებული. ერთ-ერთი ასეთი შემთხვევა, რასაც პირის მიერ სიცოცხლის თვითმკვლელობით დასრულება მოჰყვა, არაერთ შეფასებაში აისახა³⁸.

საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის ანგარიში ნათლად მიუთითებს იმაზე, რომ პოლიციის მიერ დაკავებისას ძალის გადამტება, დაკავების შემდეგ ფიზიკური და ფსიქოლოგიური ძალადობა, დაკავებული პირის მიერ პროცედურული უფლებებით არაჯეროვნად სარგებლობა და სხეულის დაზიანებების არასრულყოფილი დოკუმენტირება კვლავ გამონვევად რჩება პოლიციის სისტემისათვის. ხოლო წამების, არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობის დანაშაულების გამოძიების და დამნაშავე პირთა პასუხისგებაში მიცემის კუთხით, საქართველოს პროკურატურის საქმიანობა კვლავ არაეფექტურად იქნა შეფასებული. ბოლო 4 წლის მანძილზე სახალხო დამცველის არც ერთ მიმართვაზე, რომელიც მიუთითებდა სავარაუდო არასათანადო მოპყრობის ფაქტზე, არ დანყებულა სისხლისსამართლებრივი დევნა. შესაბამისად, 2013-2015 წლების მსგავსად, უცვლელია სახალხო დამცველის რეკომენდაცია, სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლების მიერ და პენიტენციურ სისტემაში სავარაუდოდ ჩადენილი არასათანადო მოპყრობის ფაქტებზე, ეფექტური გამოძიების წარმოების უზრუნველყოფის მიზნით, შეიქმნას დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანო.

საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის ანგარიშის თანახმად, სახალხო დამცველის აპარატის ცხელ ხაზზე დაფიქსირდა 2559 ზარი და შედგა 337 ოქმი, რომელთაგან 167 შეტყობინება სწორედ თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებებში სავარაუდო უფლებადარღვევას ეხებოდა.

სტატისტიკური მონაცემებით³⁹, 2016 წელს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების წინააღმდეგ მიმართულ დანაშაულებებზე სისხლის სამართლის კოდექსის 144¹, 144², 144³ ან/და 335-ე მუხლებით, ან/და 378-ე მუხლის 2⁴⁰ ნაწილით გათვალისწინებული დანაშაულისათვის სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების **23 ფაქტი დაფიქსირდა**, მათ შორის წამებაზე - 8.7% (2 ფაქტი), დამამცირებელ ან არაადამიანური მოპყრობაზე 17.4% (4 ფაქტი), ხოლო პენიტენციურ დაწესებულების ან თავისუფლების შეზღუდვის დაწესებულების საქმიანობისათვის ხელის შეშლა ან/და ამ საქმიანობის დეზორგანიზაციაზე - 73.9% (17 ფაქტი).

ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ ინფორმაციით, 2014 წლიდან დღემდე სახალხო დამცველმა და არასამთავრობო ორგანიზაციებმა პროკურატურას სამართალდამცველების მიერ ჩადენილი შესაძლო დანაშაულის 91 ფაქტზე მიმართეს, სისხლისსამართლებრივი დევნა კი მათგან მხოლოდ 2 საქმეზე დაიწყო.

ასევე მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს დანაშაულის არაზუსტი კვალიფიკაცია, კერძოდ, მოქალაქის ცემის ფაქტის შემთხვევაში პოლიციელის წინააღმდეგ გამოძიება მხოლოდ 333-ე მუხლით (უფლებამოსილების გადამტება) იწყება. პრობლემა ექსპერტიზის და ეფექტური გამოძიებისთვის საჭირო პროცედურების დაგვიანებით ჩატარება. როგორც წესი, ბრალდებული პოლიციელები სისტემაში რჩებიან და მუშაობას აგრძელებენ, ასევე მოქალაქეებს, საკმარისი მტკიცებულებების მიუხედავად, არ ენიჭებათ დაზარალებულის სტატუსი.

³⁸ <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/georgia/report-georgia/>;
<https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/georgia>.

³⁹ იხ. საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სამსახურის სისხლის სამართლის სტატისტიკა
http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=602&lang=eng.

⁴⁰ სისხლის სამართლის სტატისტიკის თანახმად, 378-ე მუხლი არ არის გამიჯნული დანაშაულის სახეების მიხედვით.

ზემოთ მოყვანილი გარემოების გათვალისწინებით, საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ არაერთგზის იქნა აღნიშნული, რომ სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომლების მიერ ჩადენილი შესაძლო დანაშაულის, ასევე პენიტენციურ დაწესებულებებში ჩადენილი სავარაუდო დანაშაულებრივი ფაქტების გამოძიების თვალსაზრისით, საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში გამოძიების ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის პრობლემა არსებობს.

პრობლემა:

სამართალდამცავთა მიერ ჩადენილ დანაშაულებებზე არასათანადო რეაგირება

3.3. კანონმდებლობის შეფასება

საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის მეორე პუნქტის მიხედვით, დაუშვებელია ადამიანის წამება, არაჰუმანური, სასტიკი ან პატივისა და ღირსების შემლახავი მოპყრობა და სასჯელის გამოყენება. ხოლო სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-7 მუხლი ადგენს, რომ არავინ არ უნდა დაექვემდებაროს წამებას ან სასტიკ, არაადამიანურ ან ღირსების შემლახველ მოქცევას ან სასჯელს.

სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენელთა მიერ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების წინააღმდეგ მიმართულ ცალკეულ დანაშაულთა გამოძიება და სისხლისსამართლებრივ დევნასთან დაკავშირებული საკითხები, ძირითადად, რეგულირდება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით (შემდგომში კოდექსი). კერძოდ,

- » კოდექსის 144¹ მუხლის შესაბამისად, ადამიანის წამება, რომელიც ჩადენილია მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით, ისჯება თავისუფლების აღკვეთით ცხრიდან თხუთმეტ წლამდე და, ასევე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ხუთ წლამდე. თუ იგივე ქმედება ჩადენილია სექსუალური ძალადობით, ან წამებამ გამოიწვია დაზარალებულის სიცოცხლის მოსპობა ან სხვა მძიმე შედეგი, ისჯება თავისუფლების აღკვეთით თორმეტიდან ოც წლამდე ან უვადო თავისუფლების აღკვეთით, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევის ვადით ხუთ წლამდე.
- » კოდექსის 144² მუხლის შესაბამისად, წამების მუქარა ისჯება ჯარიმით ან თავისუფლების აღკვეთით ორ წლამდე.
- » კოდექსის 144³ მუხლის შესაბამისად, დამამცირებელი ან არაადამიანური მოპყრობა, რომელიც ჩადენილია მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ, ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით, ისჯება თავისუფლების აღკვეთით ხუთიდან ათ წლამდე, ჯარიმით, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ხუთ წლამდე ან უამისოდ.
- » კოდექსის 335 მუხლის შესაბამისად, მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ მუქარით, მოტყუებით, შანტაჟით ან სხვა უკანონო ქმედებით პირის იძულება განმარტების ან ჩვენების მიცემისთვის ანდა ექსპერტისა და სხვის მიცემისათვის ისჯება თავისუფლების აღკვეთით ორიდან ხუთ წლამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით ხუთ წლამდე, ხოლო თუ იგივე ქმედება სიცოცხლისათვის ან ჯანმრთელობისათვის საშიში ძალადობით ანდა ასეთი ძალადობის გამოყენების მუქარით, ისჯება თავისუფლების აღკვეთით ხუთიდან ცხრა წლამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ხუთ წლამდე.

- » კოდექსის 378 მუხლის შესაბამისად, პენიტენციარულ დაწესებულებაში ან თავისუფლების შეზღუდვის დაწესებულებაში მოთავსებული პირის იძულება ჩვენების შეცვლის ან ჩვენების მიცემაზე უარის თქმის მიზნით, ისჯება თავისუფლების აღკვეთით, ვადით სამიდან ხუთ წლამდე. აგრეთვე მსჯავრდებულის იძულება, მოქალაქეობრივი მოვალეობის შესრულებაში ხელის შეშლის მიზნით, ისჯება თავისუფლების აღკვეთით, ვადით სამიდან ხუთ წლამდე.

საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 21 ივლისის N338 დადგენილებით დამტკიცებულია „საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა (2016-2017 წლებისთვის)“. აღნიშნული სამოქმედო გეგმის პირველი პრიორიტეტული მიმართულება მოიცავს სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებით განსახორციელებელ ღონისძიებებს.

აღნიშნული პრიორიტეტი მოიცავს ქვეპრიორიტეტებს, მათ შორის, ამ კუთხით მნიშვნელოვანია 1.2. ქვეპრიორიტეტი, რომლის შესაბამისად, უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს „უშუალოდ სამართალდამცავი სისტემის შიგნით დანაშაულის ჩადენის ფაქტების მაქსიმალურად გამორიცხვა და ნებისმიერ გადაცდომაზე ეფექტიანი რეაგირება. აგრეთვე, სამართალდამცავი ორგანოების საქმიანობის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა, რომელიც სრულად გაითვალისწინებს ადამიანის უფლებების დაცვის სტანდარტებს“, რომლის ფარგლებში დაგეგმილი საქმიანობაა „პოლიციის სისტემაში დანაშაულის პრევენციისა და ეფექტური გამოძიების სტანდარტების გაუმჯობესება“.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა იძლევა ამგვარი დანაშაულის ჩადენის როგორც პრევენციის, ასევე მისი სისხლისსამართლებრივი დევნის სამართლებრივ ჩარჩოს, სადაც ასევე გათვალისწინებულია სასჯელის ზომებიც, მათ შორის, თანამდებობრივი უფლებამოსილების შეჩერებაც, ამგვარი დანაშაულებები კვლავ ფიქსირდება. არსებული საგამოძიებო მექანიზმი ვერ უზრუნველყოფს სამართალდამცავთა მხრიდან ჩადენილი დანაშაულებების მინიმუმამდე შემცირებას.

როგორც ზემოთ იყო აღნიშნული, გამომდინარე იქიდან, რომ სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ჩადენილი დანაშაულებების გამოძიება და სისხლისსამართლებრივი დევნა ხორციელდება პროკურატურის მიერ, არსებობს რისკი იმისა, რომ გამოძიება იყოს ტენდენციური და სასჯელი - არაადეკვატური (არაშესაბამისი).

3.4. საერთაშორისო პრაქტიკის მიმოხილვა

სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენელთა მიერ ჩადენილ ძალადობრივ დანაშაულთა გამოძიება მიკერძოების განსაკუთრებულად მაღალ რისკს შეიცავს, რაც მნიშვნელოვან ზიანს აყენებს როგორც საჯარო, ასევე კერძო ინტერესებს.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრევენციული სამართალი და წამების საწინააღმდეგო კომიტეტი ადგენს ზემოხსენებული ტიპის დანაშაულებზე რეაგირების და მათი ეფექტური გამოძიების 5 ძირითად კრიტერიუმს: დამოუკიდებლობა⁴¹, ადეკვატურობა⁴², დროულობა⁴³, გამჭვირვალობა და საზოგადოების მხრიდან კონტროლი⁴⁴, მსხვერპლის ჩართულობა⁴⁵.

⁴¹ 1 Case-Law of the European Court of Human Rights/ECHR (Gharibashvili v. Georgia, judgment of 29 July 2008; Yaremenko v. Ukraine, 12 June 2008; Mikheev v. Russia, 26 January 2006; Ramsahai and Others v. the Netherlands, 15 May 2007; etc.); CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2013; p.102.

⁴² Case-Law of ECHR (Romanov v. Russia, 24 July 2008; Juozaitiene and Bikulcius v. Lithuania, 24 April 2008; Nadrosov v. Russia, 31 July 2008; Bati and Others v. Turkey, judgment of 3 June 2004, etc.); CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2013; p.102; Istanbul Protocol.

⁴³ Case-Law of ECHR (Mikheev v. Russia, 26 January 2006; Juozaitiene and Bikulcius v. Lithuania, 24 April 2008; Indelicato v. Italy, 18 October 2001; Özgür Kılıç v. Turkey, 24 September 2002, etc.); Istanbul Protocol; CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2013; p.103.

⁴⁴ Ognzanova v. Bulgaria.

⁴⁵ McKerr v UK.

სამართალდამცავთა მხრიდან არასათანადო მოპყრობა და ამ მოვლენის წინააღმდეგ ეფექტური ზომების მიღების აუცილებლობა გლობალურ პრობლემას წარმოადგენს. სხვადასხვა სახელმწიფოები ამ მიმართულებით საკანონმდებლო რეფორმებს ატარებენ, რომლებიც, მიუხედავად განსხვავებებისა, მთელ რიგ საერთო ნიშნებს ამჟღავნებენ. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ალტერნატივების განხილვა საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის ფონზე⁴⁶.

ლიტერატურაში სამართალდამცავთა მხრიდან ჩადენილი დანაშაულების პრობლემის მოგვარების სხვადასხვა მოდელი განიხილება, მათ შორის, სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის გამკაცრება⁴⁷. თუმცა მოცემულ შემთხვევაში განხილული იქნება სამართალდამცავი ორგანოების მხრიდან არასათანადო მოპყრობაზე სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების ასპექტები.

სხვადასხვა საერთაშორისო ინსტიტუტებში მიმდინარეობს აქტიური მსჯელობა, რომ შეიქმნას დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი, რომელიც განიხილავს სამართალდამცავთა წინააღმდეგ მიმართულ საჩივრებს და იქნება ამ პრობლემის პრევენციის და მოგვარების ინსტრუმენტი. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა კომისარმა ამგვარ მექანიზმზე თავის 2009 წლის რეკომენდაციაში ისაუბრა. რეკომენდაციაში ხაზგასმით იყო აღნიშნული, რომ ამ სისტემის არსებობას ფუნდამენტური მნიშვნელობა აქვს დემოკრატიული და ანგარიშვალდებული პოლიციის ჩამოყალიბებისთვის⁴⁸.

დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი უნდა აკმაყოფილებდეს გარკვეულ კრიტერიუმებს, რათა მისი მუშაობა ეფექტური და მიუკერძოებელი იყოს. ამ მექანიზმმა უნდა უზრუნველყოს ევროპული კონვენციის მე-2 და მე-3 მუხლების დაცვის პასუხისმგებლობა. ამ მიზნის მისაღწევად აუცილებელია შესაბამისი სტანდარტების დაცვა.

დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანოს შექმნა უნდა ეყრდნობოდეს 1993 წლის გაეროს ეგიდით შემუშავებულ ეროვნული ინსტიტუტების ე.წ. “პარიზის პრინციპებს”⁴⁹, რომელიც ეხება ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულ ინსტიტუტებს. კერძოდ, დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შემადგენლობის დაკომპლექტება უნდა განხორციელდეს პლურალისტური პრინციპების დაცვით, მათ შორის, უმცირესობათა წარმომადგენლებიდან, არასამთავრობო სექტორიდან, აკადემიური წრიდან და პარლამენტიდან. მნიშვნელოვანია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლების მონაწილეობა ამ ინსტიტუტის ფორმირებაში მხოლოდ საკონსულტაციო დანიშნულებით შემოიფარგლებოდეს.

საერთაშორისო პრაქტიკაში გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება ამ სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირების განმაპირობებელი ძირითადი ფაქტორებია. გათვალისწინებულია საჩივართა რეესტრის შექმნა და დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის მიერ საქმიანობის ანგარიშების პერიოდული გამოქვეყნება, რომელშიც ჩამოყალიბებულია მონაცემების გაანალიზების შედეგად მიღებული დასკვნები, შეფასებები, მიღწევები და ხარვეზები. ასევე, მუშავდება რეკომენდაციები პოლიციის სისტემური გაუმჯობესების მიზნით.

სხვადასხვა ქვეყანაში პოლიციის მაკონტროლებელი მექანიზმების განსხვავებული მოდელები ფუნქციონირებს. დროთა განმავლობაში ამ მექანიზმთა უფლებამოსილება თანდათან გაფართოვდა. მაგალითად, ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში ეს სტრუქტურები გახდა უფრო დამოუკიდებელი ან გაიზარდა მათი კომპეტენციები.

ჩრდილოეთ ირლანდია: მოქმედებს პოლიციის ომბუდსმენის ინსტიტუტი, რომელიც დამოუკიდებელი ორგანოა და დამოუკიდებლად იძიებს საჩივრებს პოლიციის წინააღმდეგ. პოლიციის ომბუდსმენის ინსტიტუტს

⁴⁶ იხ. მაგ., საქართველოს ახალგზარდა იურისტთა ასოციაციის 2014 წლის კვლევა “დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანოს სტანდარტები და საერთაშორისო პრაქტიკა”. <http://old.gyla.ge/uploads/publications/yda.pdf>; Graham Smith, International Police Complaints Reform, <https://rm.coe.int/16806dbbbd>.

⁴⁷ Monu Bedi, The Asymmetry of Crimes By and Against Police Officers, Duke Law Journal Online, Vol. 66, May 2017.

⁴⁸ Opinion of the Commissioner for Human Rights concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police. March, 2009 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1417857>.

⁴⁹ Principles Relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Adopted by General Assembly Resolution 48/134 of December 1993.

საჩივრებზე აქვს სრული საგამოძიებო უფლებამოსილება, ხოლო რეკომენდაციები სავალდებულოა. კერძოდ, როდესაც გამოძიების შემდეგ დადგინდება, რომ ჩადენილია დანაშაული, საქმე და რეკომენდაციები იგზავნება ირლანდიის პროკურატურის ხელმძღვანელთან, რომელმაც მისი რეკომენდაციები **სავალდებულო წესით უნდა გაითვალისწინოს**. პოლიციის ომბუდსმენი ინიშნება 7 წლის ვადით, რომელიც ანგარიშვალდებულება ირლანდიის ასამბლეის (საკანონმდებლო ორგანო) წინაშე. ოფისის ადმინისტრირებას ახორციელებს იუსტიციის სამინისტრო, თუმცა მის შემადგენლობაში არ შედის. პოლიციის ომბუდსმენის ინსტიტუტი, ფინანსური მემორანდუმის საფუძველზე, ფინანსდება იუსტიციის სამინისტროსგან.

უნგრეთი: არასამთავრობო სექტორის რეკომენდაციების საფუძველზე, 2007 წელს უნგრეთში შეიქმნა პოლიციის წინააღმდეგ მიმართული საჩივრების განმხილველი დამოუკიდებელი საბჭო. საბჭოს შექმნის ძირითადი მიზეზი იყო 2006 წლის მასობრივი დემონსტრაციების დროს პოლიციელთა მხრიდან გამოვლენილი სამართალდარღვევები, რამაც განსაკუთრებული აგრესია გამოიწვია მოსახლეობაში. საბჭოს წევრებს, კვალიფიციური და მაღალი რეპუტაციის მქონე იურისტებისგან, 6 წლის ვადით ირჩევს უნგრეთის პარლამენტი. პოლიციის მიერ ჩადენილ დანაშაულებს, მოქალაქის საჩივრის საფუძველზე, იძიებს საბჭო. საბჭოს საგამოძიებო უფლებამოსილება არ არის ex officio ანუ მას რეაგირებითი ხასიათი გააჩნია საჩივრის წარდგენის საფუძველზე.

ბელგია: შექმნილია პოლიციის მონიტორინგის მუდმივმოქმედი კომიტეტი. კომიტეტი არის დამოუკიდებელი და ნეიტრალური ორგანო და ზემოთ აღნიშნული მექანიზმებისგან იმით განსხვავდება, რომ იგი მონიტორინგს უწევს მთლიანად პოლიციის საქმიანობას. კომიტეტი იღებს საჩივრებს საზოგადოებისგან, ანალიზებს მათ, არ იძიებს მათ ინდივიდუალურად, თუმცა საჩივრების ანალიზის საფუძველზე აფასებს პოლიციის საქმიანობას მთლიანობაში, შეიმუშავებს რეკომენდაციებს. კომიტეტი ბელგიის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოს წარუდგენს ანგარიშს პოლიციის მუშაობის შესახებ. კომიტეტი არის კოლეგიური ორგანო და ირჩევა წარმომადგენლობითი პალატის მიერ.

ინგლისი და უელსი: ფუნქციონირებს პოლიციასთან დაკავშირებული საჩივრების დამოუკიდებელი კომისია, რომელიც მოქმედებს როგორც აღმასრულებელი საჯარო ორგანო. კომისია ანგარიშვალდებულება შინაგან საქმეთა სამდივნოს მიმართ, თუმცა არ შედის მის შემადგენლობაში და კანონით დამოუკიდებელია. კომისიის თავმჯდომარეს და წევრებს, რომელთაც არ უნდა ჰქონდეთ პოლიციაში მუშაობის გამოცდილება, ნიშნავს შინაგან საქმეთა მდივანი. კომისია ანგარიშს წარუდგენს პარლამენტს. კომისიის რეკომენდაციები პოლიციის სისტემისთვის სავალდებულოა და, როგორც წესი, სრულდება. მას, საკუთარი გადაწყვეტილებით, შეუძლია საქმე დამოუკიდებლად გამოიძიოს ან ზედამხედველობა განახორციელოს გამოძიებაზე.

ნორვეგია: 2004 წლის მარტში ნორვეგიის პარლამენტის შესაბამისი აქტით შეიქმნა საპოლიციო საქმეთა გამოძიების ნორვეგიის ბიურო, რომელმაც ფუნქციონირება 2005 წლიდან დაიწყო. ბიუროს უფლებამოსილებაში შედის პოლიციის ან პროკურატურის თანამშრომლის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების დროს ჩადენილი ფაქტების გამოძიება. ბიურო არ არის პოლიციის სისტემის ნაწილი, იგი არის დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც ადმინისტრაციულად შედის იუსტიციის სამინისტროს შემადგენლობაში და პროფესიულად ექვემდებარება პროკურატურის ხელმძღვანელს. პროკურატურას შეუძლია, ბიუროს მისცეს ინსტრუქციები გამოძიების დაწყების ან შეწყვეტის შესახებ. ასევე, პროკურატურის ხელმძღვანელი განიხილავს საჩივრებს ბიუროს გადაწყვეტილებებზე.

ამერიკის შეერთებული შტატები: აშშ-ის ცალკეულ შტატს ცალკეული მექანიზმი გააჩნია, რომელიც არაცენტრალიზებული და ავტონომიური ხასიათისაა. დიდ ქალაქებში დამოუკიდებელი მექანიზმების იურისდიქცია, ძირითადად, მხოლოდ ამ ქალაქებზე ვრცელდება. აღსანიშნავია, რომ ასეთი დამოუკიდებელი მექანიზმები უმეტესწილად პოლიციელის მიერ არაეთიკური ქმედებების/დისციპლინური გადაცდომების შესახებ საჩივრების განხილვით შემოიფარგლება, რაც იწვევს დისციპლინურ და არა სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას.

აშშ-ში ძირითადად 5 სახის მაკონტროლებელი მექანიზმია სტრუქტურული კრიტერიუმის მიხედვით. ყველაზე დაბალ საფეხურზეა იმგვარი მოდელი, სადაც შიდა დონეზე ხორციელდება პოლიციის გამოძიების გადახედვა და შემოწმება. უფრო დამოუკიდებლად მიიჩნევა ის მექანიზმები, სადაც პოლიციის წინააღმდეგ

გამოძიება ხორციელდება გარე მაკონტროლებელი ორგანოს მიერ, რომელსაც თავისი დამოუკიდებელი საგამოძიებო ფუნქცია გააჩნია და სწორედ ეს მექანიზმი მიიჩნევა საუკეთესო მოდელად.

სამხრეთ აფრიკა: პოლიციის მხრიდან უფლების დარღვევებზე და ძალადუფლების გადამეტებაზე რეაგირების კუთხით სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკის გამოცდილება გამორჩეულია, პირველ რიგში, იმ გარემოებით, რომ აღნიშნული საკითხი ქვეყნის კონსტიტუციით იქნა გათვალისწინებული⁵⁰, რომლის საფუძველზე მოცემული სპეციალური კანონით⁵¹, შექმნილია საჩივრების განმხილველი დამოუკიდებელი დირექტორატი. იგი განიხილავს საპატიმრო დაწესებულებებში მომხდარ ფაქტებს, მათ შორის, პოლიციის ქმედების შედეგად გარდაცვალების ფაქტებს, ასევე, პოლიციელის გადაცდომას ან დანაშაულს. დირექტორატი პოლიციის სისტემის ნაწილია, თუმცა მას აქვს დამოუკიდებელი ბიუჯეტი, რომელსაც ამტკიცებს პარლამენტი. დირექტორატი 6 თვეში ერთხელ ანგარიშს წარუდგენს პარლამენტს.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკაში დამოუკიდებელი მექანიზმის პოლიციისაგან დამოუკიდებლობის საკითხი არაერთხელ გახდა ქვეყნის საკონსტიტუციო სასამართლოს განხილვის საგანი, რომლის გადაწყვეტილებებმა ინსტიტუციის გაძლიერებას შეუწყო ხელი⁵².

4. მიზნების განსაზღვრა

პოლიტიკის ძირითადი მიზნები და ამოცანები განსაზღვრულია იდენტიფიცირებული პრობლემებისა და მათი გამომწვევი მიზეზების შესწავლის საფუძველზე.

4.1. ძირითადი მიზანი

რეგულირების ზოგადი მიზანია საქართველოში სამართალდამცავთა მიერ ჩადენილი დანაშაულის პრევენცია და მისი აღმოფხვრა.

რეპუბლიკის ძირითადი მიზანი

სამართალდამცავთა მიერ ჩადენილ დანაშაულებზე სათანადო რეაგირების უზრუნველყოფა

არსებული პრობლემის მოგვარებისთვის საჭიროა სისტემური რეფორმის განხორციელება საკანონმდებლო რეფორმის საშუალებით.

⁵⁰ Constitution Of The Republic Of South Africa, 1996, Chapter 11, 206(6): "On receipt of a complaint lodged by a provincial executive, an independent police complaints body established by national legislation must investigate any alleged misconduct of, or offence committed by, a member of the police service in the province."

⁵¹ Independent Police Investigative Directorate Act, 2011.

⁵² McBride v Minister of Police and Another; Glenister v President of the Republic of South Africa and Others. უფრო ვრცლად აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით იხ. David Bruce, Strengthening the Independence of the Independent Police Investigative Directorate, APCOF Policy Paper 16, February 2017.

პრობლემის მოგვარების ძირითადი ამოცანები:

1. დაზარალებულ ადამიანთა რაოდენობის შემცირება;
2. ადამიანის უფლებათა დაცვის ხარისხის გაუმჯობესება;
3. გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების ზრდა;
4. საგამოძიებო სისტემის ეფექტიანობის ზრდა;
5. გამოძიების მიმართ მოსახლეობის ნდობის ამაღლება.

არსებული პრობლემა, მისი გამომწვევი მიზეზები და დამდგარი შედეგები, რეგულირების მიზანი, სასურველი შედეგები და განსახორციელებელი ამოცანების ურთიერთკავშირი მოკლედ მოცემულია ქვემოთ გრაფაში.



4.2. განსახორციელებელი ღონისძიებები

განხორციელებელი ღონისძიებები სრულად უნდა შეესაბამებოდეს ძირითად ამოცანებს. კონკრეტული ღონისძიებებისთვის კი განსაზღვრულია შეფასების ინდიკატორები და შემსრულებელი უწყებები.

ცხრილი 2. ამოცანები და ღონისძიებები

ამოცანები	ღონისძიებები	ინდიკატორები	შემსრულებელი
სისტემის ანგარიშვალდებულების, გამჭვირვალობის და ეფექტიანობის ზრდა	სამართლდამცავთა მხრიდან კანონის ნორმების დაცვა	დაზარალებულ ადამიანთა რაოდენობის შემცირება (%)	საქართველოს პარლამენტი საქართველოს მთავრობა
	დანაშაულის დამტკიცების შემთხვევაში ადეკვატური სასჯელის მიღება	დამნაშავე სამართალდამცავთათვის კანონით განსაზღვრული სასჯელის დაკისრება (%)	საქართველოს მთავრობა დსმ
ინტერესთა კონფლიქტის აღმოფხვრა	სამართალდამცავ სტრუქტურებში დანაშაულის დაფარვის აღმოფხვრა	სამართალდამცავთა მიერ ჩადენილი დანაშაულის მიუკერძოებელი გამოძიება (%)	საქართველოს მთავრობა დსმ
	სამართალდამცავთა მხრიდან ჩადენილ დანაშაულზე საგამოძიებო საქმიანობის დაწყება	იდენტიფიცირებული და აღძრული საქმეების რაოდენობა (%) ობიექტურად გამოძიებული საქმეების რაოდენობა (%) კანონით განსაზღვრული სანქციების შეფარდება (%)	საქართველოს მთავრობა დსმ სასამართლო
მსხვერპლისთვის შესაბამისი საპროცესო გარანტიების უზრუნველყოფა	მსხვერპლს ხელი მიუწვდება საპროცესო გარანტიებზე	სახელმწიფო ინსტიტუტებისადმი ნდობის ზრდა (%) (გამოკითხვის შედეგები)	საქართველოს პარლამენტი საქართველოს მთავრობა დსმ
მსგავსი დანაშაულებების ადეკვატური დასჯა და კანონის ეფექტიანი აღსრულება	სახალხო დამცველის, შესაბამისი არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან აღნიშნული საკითხის პოზიტიური შეფასებები	ყოველ წელს პოზიტიურად ფასდება დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის ფუნქციონირება	სახალხო დამცველი არასამთავრობო ორგანიზაციები საერთაშორისო ორგანიზაციები
სამართალდამცავთა პროფესიული კვალიფიკაციის ზრდა	სამართალდამცავთა მიერ ჩადენილი დანაშაულებების შემცირება	ყოველწლიური ანგარიშგება: საერთაშორისო ორგანიზაციების დადებითი შეფასებები ყოველწლიურად	საქართველოს მთავრობა

5. პოლიტიკის ალტერნატივები

სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენელთა მხრიდან ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების წინააღმდეგ მიმართულ ცალკეულ დანაშაულთა ეფექტიანი გამოძიების მიზნით განხილულია 4 ალტერნატიული პოლიტიკა:

- » ალტერნატივა 1: **Status Quo - „არაფერი მოიმოქმედო“;**
- » ალტერნატივა 2: **დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნა, რომელსაც ექნება ბრალდების უფლებამოსილება;**
- » ალტერნატივა 3: **დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის - სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნა, რომელსაც ექნება მხოლოდ გამოძიების ფუნქცია, ხოლო ბრალდების უფლებამოსილება რჩება პროკურატურაში;**
- » ალტერნატივა 4: **საგამოძიებო მექანიზმის შექმნა პროკურატურაში. ბრალდების უფლებამოსილება რჩება პროკურატურაში.**

ალტერნატივა 1: „არაფერი მოიმოქმედო“

სცენარი „არაფერი მოიმოქმედო“ (საბაზისო სცენარი) ეხება მოვლენების განვითარებას შემოთავაზებული სახელმწიფო ინტერვენციების გარეშე. არსებული სიტუაცია და პრობლემის სიღრმე და სიმწვავე „პრობლემის განსაზღვრის“ ქვეთავშია აღწერილი. ამასთან, საბაზისო მონაცემები ძალიან მნიშვნელოვანია, რადგან ალტერნატივების ხარჯ-ეფექტიანობის ანალიზი სწორედ საბაზისო მონაცემებთან მიმართებით მომზადდა, რაც შემოთავაზებული ალტერნატივების გავლენის შეფასების შესაძლებლობას მოგვცემს.

ალტერნატივა 2: დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნა

როგორც წესი, იმ სახის დანაშაულის პრევენციისთვის, რომელსაც სისტემური ხასიათი აქვს და არ არსებობს მექანიზმი მათი აღმოფხვრისთვის ან არსებული სისტემა არაეფექტიანია, მნიშვნელოვანია პოლიტიკის შეცვლა, მათ შორის, ახალი რეგულაციების და წესების შემოღება.

საქართველოს კანონის პროექტი „დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შესახებ“ არეგულირებს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს, როგორცაა - სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენელთა მხრიდან ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევა და მსგავსი დანაშაულების პრევენცია ან/და ცალკეულ დანაშაულთა სისხლისსამართლებრივი დევნა და ამგვარ დანაშაულთა მიუკერძოებელი გამოძიების მიზნით დამოუკიდებელი მექანიზმის შექმნა. აღნიშნულმა კი, თავის მხრივ, უნდა უზრუნველყოს გამოვლენილ ფაქტებზე მიუკერძოებელი და ეფექტიანი გამოძიების განხორციელება, რაც საზოგადოების მაღალი ნდობის მიღების შესაძლებლობას წარმოადგენს.

კანონპროექტის შესაბამისად, დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის ექსკლუზიურ კომპეტენციას უნდა განეკუთვნოს სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელება და სახელმწიფო ბრალდების მხარდაჭერის გამოძიება, თუ ჩადენილია სისხლის სამართლის კოდექსის 126¹ (თუ მართლსაწინააღმდეგო და ბრალეული ქმედება ჩადენილია სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის მიერ), 144¹, 144², 144³ ან/და 335-ე მუხლებით ან/და 378-ე მუხლის მე-2 ნაწილით გათვალისწინებული დანაშაული, როგორცაა - წამება, წამების მუქარა, დამამცირებელი ან არაადამიანური მოპყრობა, განმარტების, ჩვენების ან დასკვნის მიცემის იძულება, ასევე პენიტენციურ დაწესებულებაში ან თავისუფლების შეზღუდვის დაწესებულებაში მოთავსებული პირის იძულება ჩვენების შეცვლის ან ჩვენების მიცემაზე უარის თქმის მიზნით, აგრეთვე მსჯავრდებულის იძულება მოქალაქეობრივი მოვალეობის შესრულებაში ხელის შეშლის მიზნით, ოჯახში ძალადობა, რომელსაც შედეგად მოჰყვა ადამიანის სიცოცხლის მოსპობა, ჯანმრთელობის მძიმე, ნაკლებად მძიმე ან მსუბუქი დაზიანება, ცემა,

ძალადობა, დამცირება, სქესობრივი თავისუფლებისა და ხელშეუხებლობის ხელყოფა იმ პირის მიმართ, რომელიც იმყოფება სახელმწიფოს ეფექტური კონტროლის ქვეშ.

კანონპროექტის თანახმად, ზემოაღნიშნული დანაშაულის ფაქტის გამოვლენის შემთხვევაში დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი აწარმოებს გამოძიებას და იწყებს სისხლის სამართლებრივ დევნას, რაც უნდა გახდეს ეფექტიანი და მიუკერძოებელი გამოძიების საფუძველი. ამ მიზნით შექმნილი საგამოძიებო მექანიზმი უფლებამოსილების განხორციელებისას იქნება დამოუკიდებელი და არ დაექვემდებარება არც ერთ თანამდებობის პირს/ორგანოს ან პოლიტიკურ ძალას. ამასთან, საგამოძიებო ორგანოს წარმომადგენლებზე რაიმე ზემოქმედება ან საქმიანობაში ჩარევა იკრძალება და იგი კანონით დასჯადია. თავის მხრივ, ორგანო, რომელიც განახორციელებს დამოუკიდებელ საგამოძიებო მოქმედებებს, ანგარიშვალდებული იქნება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის წინაშე.

ამ თვალსაზრისით, ყურადღებას იპყრობს პროკურორებსა და გამომძიებლებს შორის ინტერესთა კონფლიქტის პრობლემა (განსაკუთრებით იმ ფონზე, როდესაც პროკურატურა ასევე ახორციელებს საგამოძიებო ფუნქციებს). სისხლისსამართლებრივი დევნის ფუნქცია მრავალგვარ ურთიერთობას მოიცავს და ხშირად დამოუკიდებელია კიდევ სხვადასხვა აქტორებთან, რომელთა შორის, ყველაზე მნიშვნელოვანია ურთიერთობა პოლიციასთან⁵³. პროკურორები საკუთარ საქმიანობაში დამოუკიდებულნი არიან პოლიციის წარმომადგენლებზე. ყურადღება მახვილდება იმ გარემოებაზე, რომ “ხშირად მყარი კავშირი წარმოიქმნება მათ შორის ვინც სისხლის სამართლის გამოძიებაზე ერთად მუშაობს”⁵⁴. სწორედ ის გარემოება, რომ პროკურატურისა და სამართალდამცავი ორგანოების მჭიდრო თანამშრომლობა სტანდარტულ სისხლისსამართლებრივ საქმეებზე საფრთხის შემცველი შეიძლება იყოს პროკურატურის მიუკერძოებლობის და დამოუკიდებლობისთვის⁵⁵, გახდა საფუძველი ზოგიერთ ქვეყანაში შექმნილიყო სპეციალიზებული მექანიზმები, რომელთაც, როგორც გამოძიების, ისე სახელმწიფო ბრალდების ფუნქცია გააჩნიათ⁵⁶ ან დაწყებულიყო დისკუსია აღნიშნული კატეგორიის საქმეებში დამოუკიდებელი პროკურორის მონაწილეობის თაობაზე. ზოგიერთი ავტორი გვთავაზობს 3 სხვადასხვა მოდელს: სხვა იურისდიქციიდან „მონვეული პროკურორი“; ადვოკატი, რომელიც კონკრეტულ საქმეზე პროკურორის ფუნქციებს შეასრულებს; და მუდმივმოქმედი პროკურორი, რომელიც არ იქნება პროკურატურის ოფისის ნაწილი და რომელსაც ექნება სამართალდამცავთა წინააღმდეგ სისხლისსამართლებრივი დევნის ფუნქცია⁵⁷.

გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის მიღებით⁵⁸, ქართველმა კანონმდებელმა არჩევანი „ლეგალურობის პრინციპსა“ (*Legality Principle*) და „შესაძლებლობის პრინციპს“ (*Opportunity Principle*) შორის, სწორედ ამ უკანასკნელზე შეაჩერა. შედეგად, მართალია, საპროცესო კოდექსის მე-100 მუხლი დანაშაულის შესახებ ინფორმაციის მიღების შემთხვევაში გამოძიების სავალდებულო დაწყებას მოითხოვს გამომძიებლისა და პროკურორისგან, თუმცა, მეორე მხრივ, კოდექსის მე-16 მუხლს სისხლისსამართლებრივი დევნის დისკრეციულობა საპროცესო პრინციპის დონეზე აპყავს. ამასთან, განსხვავებით ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობისაგან, რომლებშიც საჯარო სისხლისსამართლებრივ დევნასთან ერთად დაზარალებულის მხრიდან კერძო სისხლისსამართლებრივი

⁵³ Jacqueline S. Hodgson (2016), *The Democratic Accountability of Prosecutors in England and Wales and France: Independence, Discretion and Managerialism*. In: Langer et. al. (eds.) *Prosecutors and Democracy: A Cross-National Study*, p. 4.

⁵⁴ ABA Standards for Criminal Justice (3rd ed.) *Prosecutorial Investigations*, Standard 26-3.1 *Prosecutor's Role in Addressing Suspected Law Enforcement Misconduct*, commentary, p. 190.

⁵⁵ Roger A. Fairfax, Jr. *The Grand Jury's Role in the Prosecution of Unjustified Police Killings – Challenges and Solutions*, *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review*, Vol. 52., 2017, p. 398.

⁵⁶ *Opinion of the Commissioner for Human Rights Concerning Independent and Effective Determination of Complaints Against the Police*, CommDH (2009)4.

⁵⁷ Roger A. Fairfax, Jr., op. cit. p. 416-17.

⁵⁸ სსმ, 31, 03/11/2009.

დევნის შესაძლებლობაც არსებობს ცალკეული დანაშაულებისთვის⁵⁹, ქართული კანონმდებლობით, დაზარალებული ამგვარი უფლებით არ არის აღჭურვილი.

ლიტერატურაში გამოითქვა მოსაზრება, რომ სისხლისსამართლებრივი დევნის (ბრალდების) ფუნქციის მონოპოლიზაციით ანუ ამ ფუნქციით მხოლოდ ერთი ორგანოს აღჭურვის შემთხვევაში, სავარაუდოა (როგორც მინიმუმ კორუფციულ დანაშაულებზე), რომ სისხლისსამართლებრივი დევნის რაოდენობა იქნება უფრო მცირე, ვიდრე იქ, სადაც ამგვარი ფუნქცია მხოლოდ პროკურატურის ექსკლუზიურ ფუნქციას არ მიეკუთვნება, რაც პოლიტიკოსების მხრიდან პროკურატურაზე ზემოქმედებას წაახალისებს მაშინაც კი, თუ ისინი ფორმალურად არ მონაწილეობენ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ამიტომაც, ლიტერატურაში ვხვდებით სისხლისსამართლებრივი დევნის ფუნქციის კონკურენციის სხვადასხვა მოდელს⁶⁰.

გარდა ამისა, არსებულ ვითარებაში, პრობლემას წარმოადგენს, ერთი მხრივ, პროკურატურასა და, მეორე მხრივ, საგამოძიებო ფუნქციით აღჭურვილ სხვა სახელმწიფო ორგანოებს შორის საგამოძიებო ქვემდებარეობის საკითხი, რაც სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 36-ე მუხლიდან გამომდინარე, საქართველოს იუსტიციის მინისტრის შესაბამისი ბრძანებით რეგულირდება⁶¹. აღნიშნული ნორმატიული აქტი განსახილველ საკითხთან შემხებლობაში მყოფ სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებულ შესაბამის დანაშაულთა გამოძიებას სხვადასხვა საგამოძიებო ორგანოს საგამოძიებო ქვემდებარეობას მიაკუთვნებს იმის მიხედვით, თუ რომელი უწყების მუშაკმა ჩაიდინა დანაშაული ან სად იქნა ჩადენილი ესა თუ ის დანაშაული.

საქართველოს მთავარ პროკურორს ან მის მიერ უფლებამოსილ პირს უფლება აქვს, საგამოძიებო ქვემდებარეობის მიუხედავად, ერთი საგამოძიებო ორგანოდან ამოიღოს საქმე და გამოსაძიებლად გადასცეს სხვა საგამოძიებო ორგანოს (სსსკ-ის 33-ე მუხლი).

სისხლის სამართლის საქმე განეკუთვნება შინაგან საქმეთა ორგანოების გამოძიებლის საგამოძიებო ქვემდებარეობას, თუ იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

საქართველოს სსკ-ის 144¹ (წამება), 144² (წამების მუქარა), 144³ (დამამცირებელი ან არაადამიანური მოპყრობა) მუხლები განეკუთვნება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გამოძიებლის საგამოძიებო ქვემდებარეობას, ხოლო თუ ამ დანაშაულებში იმხილება თავად პოლიციელი, მაშინ ისინი განეკუთვნება პროკურატურის გამოძიებლის საგამოძიებო ქვემდებარეობას.

საქართველოს სსკ-ის 335-ე მუხლი (განმარტების, ჩვენების ან დასკვნის მიცემის იძულება) განეკუთვნება პროკურატურის საგამოძიებო ქვემდებარეობას.

თუ სსკ-ის 335-ე მუხლით გათვალისწინებული დანაშაული გამოვლენილია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ, დანაშაულს იძიებს აღნიშნული უწყება.

თუ სსკ-ის 335-ე მუხლით გათვალისწინებული დანაშაული ჩადენილია იუსტიციის სამინისტროს თანამშრომლის მიერ (გარდა პროკურატურის მუშაკისა), დანაშაულს იძიებს იუსტიციის სამინისტროს გენინსპექცია.

დავას საგამოძიებო ქვემდებარეობის შესახებ წყვეტს ზემდგომი პროკურორი.

საქართველოს სსკ-ის 378-ე მუხლი (პენიტენციარული დაწესებულების საქმიანობისათვის ხელის შეშლა ან/და ამ საქმიანობის დებორგანიზაცია) განეკუთვნება საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს საგამოძიებო დანაყოფის გამოძიებლის საგამოძიებო ქვემდებარეობას.

⁵⁹ იხ. მაგ., გერმანიის სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 374-ე პარაგრაფი.

⁶⁰ Anne van Aacken, Eli Salzberger and Stefan Voigt, *The Prosecution of Public Figures and the Separation of Powers: Confusion within the Executive Branch – A Conceptual Framework*, p.14.

⁶¹ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2013 წლის 7 ივლისის #34 ბრძანება „სისხლის სამართლის საქმეთა საგამოძიებო და ტერიტორიული საგამოძიებო ქვემდებარეობის განსაზღვრის თაობაზე“ (სსმ ვებგვერდი, 08/07/2013).

ნებისმიერი საგამოძიებო დანაყოფის წარმომადგენელში არსებულ სისხლის სამართლის საქმეებზე გამოძიების საპროცესო ხელმძღვანელობასა და სახელმწიფო ბრალდების მხარდაჭერას სასამართლოში ახორციელებს პროკურატურა.

პროკურატურა, კერძოდ კი, პროკურატურის გენერალური ინსპექცია ახორციელებს პროკურატურის მუშაკის მიერ ჩადენილი დანაშაულის გამოძიებასა და გამოძიების საპროცესო ხელმძღვანელობას.

მთავარ პროკურორს ან მის მიერ უფლებამოსილ პირს გააჩნია უფლებამოსილება, რომლის თანახმადაც, შესაძლებელია პოლიციელის მიერ ჩადენილი დანაშაულის საქმე გამოსაძიებლად დაუქვემდებაროს შინაგან საქმეთა სამინისტროს რომელიმე დანაყოფს (მაგ., შსს გენერალურ ინსპექციას), სასჯელაღსრულების სამინისტროს თანამშრომლის მიერ ჩადენილი დანაშაული დაუქვემდებაროს სასჯელაღსრულების საგამოძიებო სამსახურს და ა.შ.

ალტერნატივა 3: დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის - სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნა

ალტერნატივა ითვალისწინებს სამართალდამცავთა მიერ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების წინააღმდეგ მიმართულ დანაშაულთა იდენტიფიცირების, ასევე, მიუკერძოებელი და ეფექტიანი გამოძიების წარმართვის მიზნით, დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის - სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნას. ინსპექტორი გამოიძიებს წამებისა და არასათანადო მოპყრობის იმ დანაშაულებს, რომლებიც სამართალდამცავი უწყებების წარმომადგენლების მიერ იქნება ჩადენილი, იგი გააკონტროლებს პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერებას, აგრეთვე, ფარულ საგამოძიებო მოქმედებებთან დაკავშირებულ საქმიანობას. სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობა არჩევითი იქნება. შესაძლო კანდიდატებიდან მას სახელმწიფო კომისია შეარჩევს. ინსპექტორი 5 წლის ვადით დაინიშნება და ის არც ერთ სახელმწიფო უწყებას ან თანამდებობის პირს არ დაექვემდებარება⁶².

ამავე დროს, ბრალდების ფუნქცია რჩება პროკურატურის უფლებამოსილებაში.

გამომდინარე იქიდან, რომ ინსპექტორი არჩევითი თანამდებობაა და ამავე დროს არ ექვემდებარება არც ერთ სახელმწიფო უწყებას, ეს მექანიზმი პრობლემის მოგვარების შედარებით უკეთესი ალტერნატივაა, ვიდრე დღეს არსებული სისტემა. ინსპექტორის რამდენიმე (2-დან 5-მდე) კანდიდატს სპეციალური კომისია შეარჩევს და წარუდგენს პრემიერ-მინისტრს. პრემიერ-მინისტრი კი პარლამენტს 2 კანდიდატს შესთავაზებს ასარჩევად.

ამავე დროს, ინსპექტორის არჩევის პროცესში, კომისიის ფორმატში, გარდა სხვადასხვა სახელმწიფო უწყების წარმომადგენლებისა, ჩართული იქნება სახალხო დამცველი და ასევე, სახალხო დამცველის მიერ შერჩეული სამოქალაქო საზოგადოების ერთი წარმომადგენელი.

სახელმწიფო ინსპექტორს ექნება სტანდარტული იმუნიტეტი, რაც ითვალისწინებს იმ გარემოებებს, რომ არ იქნება შესაძლებელი მისი სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება, დაპატიმრება, ჩხრეკა და სხვა მსგავსი ქმედებების განხორციელება პარლამენტის თანხმობის გარეშე⁶³.

ინტერესთა კონფლიქტის აღმოფხვრის თვალსაზრისით, აღნიშნული ალტერნატივა წინგადადგმული ნაბიჯია, ვინაიდან იმ პირობებში, როდესაც პოლიცია იძიებს პოლიციელის მიერ ჩადენილ დანაშაულს, სასჯელაღსრულების სამინისტრო იძიებს სასჯელაღსრულების სისტემის თანამშრომლის მიერ ჩადენილ დანაშაულს, გამოძიების ობიექტურობა ეჭვქვეშ დგება და არაეფექტურია.

ამავე დროს, ის ფაქტი, რომ ბრალდების ფუნქცია ისევ პროკურატურაში რჩება, იმის ალბათობა, რომ სამართალდამცავთა მხრიდან ჩადენილ დანაშაულებებზე არ მოხდეს ადეკვატური რეაგირება, კვლავ არსებობს.

⁶² <http://www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=7612>

⁶³ <https://imednews.ge/ge/interview/147/> რა დანაშაულებს გამოიძიებს ახალი საგამოძიებო ორგანო.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, მთავრობის მიერ შემოთავაზებული ინიციატივაა.

კიდევ ერთხელ, ყურადღებას იქცევს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით პროკურორისათვის მინიჭებული უფლებამოსილებები გამოძიებაზე ზედამხედველობის სფეროში. კერძოდ, საპროცესო კოდექსის 33-ე მუხლი, როგორც უკვე აღინიშნა, პროკურორს უფლებამოსილებას ანიჭებს, მონაწილეობა მიიღოს საგამოძიებო მოქმედების ჩატარებაში ან თვითონ აწარმოოს წინასწარი გამოძიება სრული მოცულობით, მოითხოვოს სისხლის სამართლის საქმის მასალები და მთლიანად სისხლის სამართლის საქმეც, გააუქმოს გამომძიებლის დადგენილება, შეწყვიტოს ან შეაჩეროს სისხლის სამართლებრივი დევნა, შეცვალოს ბრალდება, შეამდგომლობით მიმართოს სასამართლოს ცალკეული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების თაობაზე. შესაბამისად, ეს ყოველივე გავლენას მოახდენს საგამოძიებო მექანიზმის დამოუკიდებლობაზე და ეფექტიანობაზე.

ალტერნატივა 4: საგამოძიებო მექანიზმის შექმნა პროკურატურაში. ბრალდების უფლებამოსილება რჩება პროკურატურაში

ალტერნატივა ითვალისწინებს სამართალდამცავთა მიერ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების წინააღმდეგ მიმართულ დანაშაულთა იდენტიფიცირების, ასევე, მიუკერძოებელი და ეფექტიანი გამოძიების წარმართვის მიზნით, საგამოძიებო სტრუქტურაში ცალკე საგამოძიებო სამსახურის შექმნას.

სამსახური იქნება პროკურატურის შემადგენელი სტრუქტურა, თუმცა მისი დამოუკიდებლობა იქნება მაღალი ხარისხის. არასათანადო მოპყრობის ფაქტებზე გამოძიების სამსახური იქნება პასუხისმგებელი სამართალდამცველების მიერ ჩადენილ შესაძლო დანაშაულის გამოძიებაზე. სამსახურის ხელმძღვანელს, სხვა დეპარტამენტის ხელმძღვანელთა მსგავსად, დანიშნავს გენერალური პროკურორი, გათავისუფლების შემთხვევაში კი გენერალურ პროკურორს საპროკურორო საბჭოს თანხმობა დასჭირდება.

6. ალტერნატივის გავლენის შეფასება

6.1. ალტერნატივების ხარჯ-სარგებელი

ალტერნატივების ზეგავლენის შეფასების ნაწილში წარმოდგენილია მეორე, მესამე და მეოთხე ალტერნატიული პოლიტიკის ხარჯები და სარგებელი.

ალტერნატივა 2: დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის - სამსახურის შექმნა

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, კანონპროექტით დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის საქმიანობა შემდეგ ძირითად პრინციპებს ეფუძნება - კერძო პირის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა და პატივისცემა, დამოუკიდებლობა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი, ობიექტურობა და მიუკერძოებლობა, კანონიერება და ადეკვატურობა, საჯაროობა და გამჭვირვალობა.

ამ მიზნით განსაზღვრულია, დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის აპარატის სტრუქტურის შექმნა, რომელსაც ამტკიცებს კომისარი. თავის მხრივ, კომისარის შერჩევა ხორციელდება საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანებით შექმნილი საკონკურსო კომისიის მიერ.

ფისკალური ხარჯები

პროექტის თანახმად, აღნიშნული სამსახურის შექმნისთვის და უფლებამოსილების ჯეროვანი შესრულებისთვის, განსაზღვრულია 37 თანამშრომლის აყვანა, რომელთა სახელფასო ფონდი ერთი კალენდარული წლის განმავლობაში 1,567,200 ლარს შეადგენს.

ოფისის და ოფისისთვის საჭირო ხარჯების ბიუჯეტი, რომელიც ერთჯერადია, მხოლოდ პირველ წელს დაახლოებით 1,930,000 ლარს უტოლდება. ასევე, საქმიანობის ეფექტიანად განხორციელებისათვის აუცილებელი ხარჯებისთვის, როგორცაა ავტოპარკი და გამოძიებისთვის საჭირო ტექნიკა, 820,000 ლარი იქნება საჭირო ერთჯერადად, პირველ წელს.

ცხრილში წარმოდგენილია 10-წლიან პერიოდში ხარჯ-სარგებლის ანალიზი მეორე ალტერნატივისთვის.

ცხრილი 3. მეორე ალტერნატივის ხარჯ-სარგებელი

	ხარჯი
ფისკალური ხარჯი	<i>მლნ ლარი</i>
სახელფასო ფონდი	15.7
ოფისი და შესაბამისი ხარჯები	5.5
საქმიანობის ეფექტიანად განხორციელებისათვის აუცილებელი ხარჯები	2.4
სულ	23.6

ალტერნატივა 3: სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნა

სამართალდამცავ სტრუქტურებში, დანაშაულის პრევენციის მიზნით, განხილულია ალტერნატივა 3, რომელიც ითვალისწინებს დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის - სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნას. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურს ექნება მხოლოდ საგამოძიებო ფუნქცია. ბრალდების ფუნქციის განხორციელების უფლებამოსილება კვლავ პროკურატორაში იქნება.

ფისკალური ხარჯები

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნის შემთხვევაში, სამსახურს 17 თანამშრომელი უნდა ჰყავდეს. ამ შემთხვევაშიც, ოფისის და ოფისისთვის საჭირო ხარჯების ბიუჯეტი, რომელიც ერთჯერადია, მხოლოდ პირველ წელს, დაახლოებით, 284,000 ლარს უტოლდება. ასევე, საქმიანობის ეფექტიანად განხორციელებისათვის აუცილებელი ხარჯებისთვის, როგორცაა ავტოპარკი და გამოძიებისთვის საჭირო ტექნიკა, 490,000 ლარი იქნება საჭირო ერთჯერადად, პირველ წელს.

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია 10-წლიან პერიოდში ხარჯ-სარგებლის ანალიზი მესამე ალტერნატივისთვის.

ცხრილი 4. მესამე ალტერნატივის ხარჯ-სარგებელი

	ხარჯი
ფისკალური ხარჯი	<i>მლნ ლარი</i>
სახელფასო ფონდი	10.9
ოფისი და შესაბამისი ხარჯები	3.0
საქმიანობის ეფექტიანად განხორციელებისათვის აუცილებელი ხარჯები	2.6
სულ	16.5

ალტერნატივა 4: სამართალდამცავ სტრუქტურაში ცალკე საგამოძიებო სამსახურის შექმნა

სამართალდამცავ სტრუქტურებში, დანაშაულის პრევენციის მიზნით, განხილულია ალტერნატივა 4, რომელიც ითვალისწინებს სამართალდამცავ სტრუქტურაში ცალკე საგამოძიებო სტრუქტურის შექმნას, რომელსაც ექნება დამოუკიდებლობა. არასათანადო მოპყრობის ფაქტებზე გამოძიების სამსახური იქნება პასუხისმგებელი სამართალდამცველების მიერ ჩადენილ შესაძლო დანაშაულის გამოძიებაზე.

ფისკალური ხარჯები

სამართალდამცავ სტრუქტურაში - პროკურატურაში ცალკე საგამოძიებო სტრუქტურის შექმნის შემთხვევაში დასაქმებული იქნება სულ 14 ადამიანი. ოფისის და ოფისისთვის საჭირო ხარჯების ბიუჯეტი, რომელიც ერთჯერადია, პირველ წელს დაახლოებით 208,000 ლარის მოცულობისაა. ხოლო ავტოპარკი და გამოძიებისთვის საჭირო ტექნიკა, დაახლოებით, 540,000 ლარის ღირებულების იქნება. აქვე გასათვალისწინებელია, რომ ბრალდების ფუნქციაც პროკურატურაში რჩება, გათვალისწინებულია პროკურორების კორპუსის განახლებაც, მის მიმართ ნდობის ამაღლების თვალსაზრისით. შესაბამისად, გათვალისწინებულია ახალი თანამშრომლების დაქირავება ან/და ნაწილობრივ განახლება. ხარჯებში შესულია ამ ღონისძიებისთვის გასაწევი ფინანსური რესურსიც.

ცხრილში წარმოდგენილია 10-წლიან პერიოდში ხარჯ-სარგებლის ანალიზი მეოთხე ალტერნატივისთვის.

ცხრილი 5. მეოთხე ალტერნატივის ხარჯ-სარგებელი

	ხარჯი
ფისკალური ხარჯი	<i>ათასი ლარი</i>
სახელფასო ფონდი	10.9
ოფისი და შესაბამისი ხარჯები	2.4
საქმიანობის ეფექტიანად განხორციელებისათვის აუცილებელი ხარჯები	2.3
სულ	15.6

6.2. ხარჯ-სარგებლის შეჯამება

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია მიმდინარე და დისკონტირებული დანახარჯის (წმინდა მიმდინარე ღირებულების) შედარება 10-წლიან პერიოდში შემოთავაზებული ალტერნატივების მიხედვით. დისკონტირებული განაკვეთი შეადგენს 5%-ს.

ყველაზე მეტი ხარჯი 10-წლიან პერიოდში, ისევე როგორც წმინდა მიმდინარე ღირებულება (NPV) მე-2 ალტერნატივას აქვს. ხარჯი შეადგენს 23.6 მილიონ ლარს, ხოლო წმინდა მიმდინარე ღირებულება - 19.6 მილიონ ლარს. შედარებით ნაკლები ხარჯი და წმინდა მიმდინარე ღირებულება მე-3 ალტერნატივას აქვს - ხარჯი შეადგენს 16.5 მილიონ ლარს, ხოლო წმინდა მიმდინარე ღირებულება - 13.5 მილიონ ლარს. ყველაზე მცირე დანახარჯი, 15.6 მილიონი ლარი მე-4 ალტერნატივას აქვს, ასევე ყველაზე ნაკლებია მე-4 ალტერნატივის განხორციელების წმინდა მიმდინარე ღირებულება, რაც 12.8 მილიონ ლარს შეადგენს.

ცხრილი 6. ხარჯ-სარგებლის მიმდინარე ღირებულება

	ალტერნატივა 2	ალტერნატივა 3	ალტერნატივა 4
ხარჯის მიმდინარე ღირებულება (PV)	23.6 მილიონი ლარი	16.5 მილიონი ლარი	15.6 მილიონი ლარი
ხარჯის წმინდა მიმდინარე ღირებულება (NPV)	-19.6 მილიონი ლარი	-13.5 მილიონი ლარი	-12.8 მილიონი ლარი

შესაბამისად, ყველაზე ნაკლები დანახარჯით მე-4 ალტერნატივის განხორციელებაა შესაძლებელი, ხოლო ყველაზე ძვირი პირველი ალტერნატივის განხორციელება დაუჯდება სახელმწიფოს (დანართი 1).

7. ალტერნატივების შედარება

პრობლემის სპეციფიკიდან გამომდინარე, რაც უკავშირდება ადამიანის უფლებების დაცვას, მიზანშეწონილია, ალტერნატივები შეფასდეს მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზის (Multicriteria Analysis) საშუალებით. აღნიშნული ინსტრუმენტი გამოიყენება ისეთი ზეგავლენის შეფასებისათვის, რომლის გამოსახვაც შეუძლებელია რაოდენობრივად და მონეტარულად.

კვლევაში რაოდენობრივად შეფასდა მხოლოდ ალტერნატივების ფისკალური გავლენა, ხოლო შესაბამისი მონაცემების სიმცირის გამო, სხვა დანარჩენი გაანალიზდა მხოლოდ ხარისხობრივად (დეტალური შეფასება წარმოდგენილია დანართ 1-ში).

ალტერნატივების შესადარებლად, წმინდა მიმდინარე ღირებულების გარდა, გაანალიზდა კრიტერიუმები (შესაბამისი ინდიკატორებით). სულ შერჩეული იქნა **4** კრიტერიუმი და **8** ინდიკატორი (კრიტერიუმებისთვის):

კრიტერიუმი 1 - ეფექტურობა: განსაზღვრული ალტერნატივების მიზნების მიღწევის შესაძლებლობა შემდეგ ინდიკატორებზე:

1. სამართალდამცავთა მხრიდან ადამიანის უფლებების დარღვევის ფაქტების პრევენცია;
2. საგამოძიებო სტრუქტურების ეფექტიანი, გამჭვირვალე მუშაობა და დამოუკიდებლობა;
3. მოქალაქეთა ნდობა საგამოძიებო სტრუქტურების მიმართ.

კრიტერიუმი 2 - სოციალური ზეგავლენა: ალტერნატივების გავლენა ისეთ ფაქტორებზე (ინდიკატორებზე), როგორებიცაა:

4. ადამიანის უფლებების დაცვა;
5. არაძალადობრივი გარემო სამართალდამცავ სტრუქტურებში;
6. ფატალური/ტრავმული შემთხვევების შემცირება.

კრიტერიუმი 3 - გარემოზე ზეგავლენა: შეფასდა ალტერნატივების გავლენა

7. გარემოს დაბინძურებაზე (ინდიკატორი).

კრიტერიუმი 4 - განხორციელების შესაძლებლობა: განხორციელების შესაძლებლობის მიზნით შეფასდა

8. სახელმწიფოს მიერ პოლიტიკის განხორციელების ალბათობა (ინდიკატორი).

მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზის მიზნით თითოეული კრიტერიუმისთვის (4 კრიტერიუმი), ისევე როგორც ინდიკატორისთვის (სულ 8 ინდიკატორი) განისაზღვრა წონა და ქულა 1-დან 100-მდე შუალედში/შკალაში.

ოთხივე კრიტერიუმის წონათა ჯამი შეადგენს 100-ს. შესაბამისად - რვავე ინდიკატორის წონათა ჯამიც 100-ის ტოლია. კრიტერიუმებში ყველაზე მაღალი წონა - 60 მიენიჭა ეფექტურობას, 20 - სოციალურ ზეგავლენას, 0 - გარემოზე ზეგავლენას და 20 - განხორციელების შესაძლებლობას.

ასევე, 1-დან 100-მდე შუალედში მიენიჭა ქულები ინდიკატორებსაც მათი მნიშვნელობის მიხედვით (1 ქულა - ნაკლებ მნიშვნელოვანი; 100 ქულა - ყველაზე მნიშვნელოვანი).

თითოეულ ალტერნატივაზე გაანგარიშდა როგორც თითოეული კრიტერიუმის ჯამური ქულა (წონა*ქულა), ასევე - საბოლოო ჯამური ქულა (კრიტერიუმების ჯამური ქულების საერთო რაოდენობა/ჯამი).

ალტერნატივების საერთო/საბოლოო ჯამური ქულების მისაღებად დაჯამდა კრიტერიუმების ჯამური ქულები (დანართი 2).

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში ალტერნატივები შედარებულია 10-წლიანი პერიოდისთვის.

ცხრილი 7. ალტერნატივების შედარება მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზის მიხედვით

შეფასების კრიტერიუმი	ალტერნატივა 2	ალტერნატივა 3	ალტერნატივა 4
ხარჯების წმინდა მიმდინარე ღირებულება (NPV)	-19,623,998 ლარი	-13,537,496 ლარი	-12,822,168 ლარი
ეფექტურობა	4,500	3,300	1,050
სოციალური ზეგავლენა	1,010	540	74
გარემოზე ზეგავლენა	0	0	0
განხორციელების შესაძლებლობა	400	1,800	600
შეჯამება	5,910	5,640	1,724

მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი შედეგები:

- » **ეფექტურობა:** ეფექტურობის კრიტერიუმის მიხედვით, ყველაზე ეფექტური მე-2 ალტერნატივაა. მე-3 ალტერნატივის ეფექტურობა, გარკვეულწილად, აღემატება მე-4 ალტერნატივის ეფექტურობას.
- » **სოციალური ზეგავლენა:** სოციალური ზეგავლენის კრიტერიუმის მიხედვითაც, მე-2 ალტერნატივას გაცილებით მეტი დადებითი გავლენა აქვს. მე-3 ალტერნატივის დადებითი ზეგავლენა ამ შემთხვევაშიც აღემატება მე-4 ალტერნატივის ეფექტს.

- » **გარემოზე ზეგავლენა:** გარემოზე ზეგავლენის კუთხით, სამივე ალტერნატივა ნეიტრალურია - მათი განხორციელება არ ახდენს გავლენას გარემოზე.
- » **განხორციელების შესაძლებლობა:** განხორციელების ყველაზე დიდი ალბათობა მე-3 ალტერნატივას აქვს, შედარებით ნაკლები - მე-4 ალტერნატივას, ხოლო ყველაზე ნაკლები - მე-2 ალტერნატივას.

მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზის საბოლოო შეფასების შედეგად გამოვლინდა, რომ არსებული პრობლემის მოგვარების მიზნით, ყველაზე ეფექტური იქნება მე-2 ალტერნატივის - **დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნა**.

8. მონიტორინგი და შეფასება

დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შემოღების განხორციელებისათვის აუცილებელია პროცესის მიმდინარეობის მუდმივი მონიტორინგი და შეფასება.

მონიტორინგი და შეფასება განხორციელდება ყოველწლიურად, როგორც სტატისტიკური მონაცემების, ასევე დამოუკიდებელი კვლევების და შეფასებების ანალიზის საფუძველზე.

ქვემოთ მოცემული ცხრილი განსაზღვრავს დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შეფასების ძირითად ინდიკატორებს, მონიტორინგის სიხშირესა და მონიტორინგზე პასუხისმგებელ უწყებას.

ცხრილი 8. მონიტორინგის და შეფასების ცხრილი

ინდიკატორი	მონიტორინგის სიხშირე	მონიტორინგზე პასუხისმგებელი უწყება
შესული საჩივრების რაოდენობა <ul style="list-style-type: none"> • საქართველოს სასამართლოებში • ევროპის სასამართლოში 	წელიწადში ორჯერ	საქართველოს პარლამენტი დსმ
საქართველოს სასამართლოებში შესული საჩივრებზე რეაგირების რაოდენობა	წელიწადში ორჯერ	საქართველოს პარლამენტი დსმ
სასამართლოს განაჩენების რაოდენობა <ul style="list-style-type: none"> • გამამტყუნებელი • გამამართლებელი 	წელიწადში ერთხელ	საქართველოს პარლამენტი დსმ
მოსახლეობის და დაინტერესებული მხარეების ნდობა საგამოძიებო სისტემისადმი/გამოკითხვის შედეგები	წელიწადში ერთხელ	საქართველოს პარლამენტი დსმ
სახალხო დამცველის ანგარიშები	წელიწადში ერთხელ	საქართველოს პარლამენტი
დამოუკიდებელი/საერთაშორისო შეფასებები	წელიწადში ერთხელ	საქართველოს პარლამენტი
დამოუკიდებელი საგამოძიებო სამსახურის საქმიანობის შეფასება	წელიწადში ერთხელ	საქართველოს პარლამენტი

მიმდინარე ხარჯი	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	თანაერთეული	ფკვ	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	მლნ. ლარი		
რაოდენობა												მლნ ლარი													
ფისკალური დანახარჯი																									
ადამიანური რესურსები																									
კომისარი	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	7000	12	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	0.8	
მოადგილე (საგამოძიებო დეპ-ის ხელმძღვანელი)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	6,300	12	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	0.8
მოადგილე (საპროკურორო დეპ-ის ხელმძღვანელი)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	6,300	12	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	0.8
პროკურორი	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3,500	12	210,000	210,000	210,000	210,000	210,000	210,000	210,000	210,000	210,000	210,000	210,000	210,000	2.1
გამომძიებელი	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	3,000	12	540,000	540,000	540,000	540,000	540,000	540,000	540,000	540,000	540,000	540,000	540,000	540,000	5.4
კანცელარიის უფროსი	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3,000	12	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	0.4
კანცელარიის თანამშრომელი	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	2,000	12	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	1.2
სახელფასო დანამატის ფონდი	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	300,000	1	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	3.0
ტექნიკური პერსონალი	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	1,500	12	126,000	126,000	126,000	126,000	126,000	126,000	126,000	126,000	126,000	126,000	126,000	126,000	1.3
ოფისი და შესაბამისი ხარჯები																									
ოფისი	1										1,200,000	1	1,200,000												1.2
რემონტის ხარჯები	1										500,000	1	500,000.0												0.5
ავეჯი	1										70,000	1	70,000.0												0.1
ტექნიკა (კომპიუტერები)	40										2,000	1	80,000												0.1
სხვა ტექნიკა	40										2,000	1	80,000												0.1
კომუნალური ხარჯები	1										20,000	12	240,000	240,000	240,000	240,000	240,000	240,000	240,000	240,000	240,000.0	240,000	240,000	240,000	2.4
კომუნიკაცია	1										7,000	12	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000.0	84,000	84,000	84,000	84,000	0.8
საკანცელარიო ხარჯები	1										3,000	12	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000.0	36,000	36,000	36,000	36,000	0.4
სხვა აუცილებელი ხარჯები																									
ავტოპარკი	15										50,000	1	750,000												0.8
საწვავი	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	15	12	54,000	54,000	54,000	54,000	54,000	54,000	54,000	54,000	54,000	54,000.0	54,000.0	54,000.0	0.5
ტექნიკა (გამოძიების წარმართვისათვის საჭირო)	1										40,000	1	40,000												0.0
საქმის წარმოების პროგრამა	1										30,000	1	30,000												0.0
სამივლინებო ხარჯები	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100,000	1	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	1.0
მთლიანი ხარჯი													4,831,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	24

ხარჯ-სარგებლის ანალიზი											
წლები	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	10 წელი
ხარჯი სულ	4,831,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	23,562,000
ხარჯი მიმდ. ღირებულებაში	4,831,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	2,081,200	23,562,000
წმინდა მიმდინარე ღირებულება-NPV											
წლები	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 წელი
დისკ. განაკვეთი	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	
წმინდა მიმდინარე ღირებულება (NPV)	4,831,200	1,982,095	1,887,710	1,797,819	1,712,208	1,630,675	1,553,023	1,479,070	1,408,638	1,341,560	19,623,998

ალტერნატივა 3: სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნა

მიმდინარე/ფინანსური ხარჯი	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	თანხა/ერთეული	ფვე	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	სულ ფვე		
	რაოდენობა													ჯარი											
ადამიანური რესურსები																									
ინსპექტორი	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	8,000	12	96,000	96,000	96,000	96,000	96,000	96,000	96,000	96,000	96,000	96,000	96,000	1.0	
ინსპექტორის მოადგილე	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	6,500	12	78,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	0.6
გამომძიებელი	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	3,500	12	630,000	630,000	630,000	630,000	630,000	630,000	630,000	630,000	630,000	630,000	630,000	630,000	6.3
სახელმწიფო დანამატის ფონდი	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	300,000	1	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	3.0
ოფისი და შესაბამისი ხარჯები																									
რემონტის ხარჯები	1										200,000	1	200,000												0.2
ავეჯი	1										20,000	1	20,000												0.0
ტექნიკა (კომპიუტერები)	17										2,000	1	34,000												0.0
საჭირო ტექნიკა	15										2,000	1	30,000												0.0
კომუნალური ხარჯები	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12,000	12	144,000	144,000	144,000	144,000	144,000	144,000	144,000	144,000	144,000	144,000	144,000	144,000	1.4
კომუნიკაცია	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4,000	12	48,000	48,000	48,000	48,000	48,000	48,000	48,000	48,000	48,000	48,000	48,000	48,000	0.5
საკანცელარიო ხარჯები	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	7,000	12	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	84,000	0.8
სხვა აუცილებელი ხარჯები																									
ავტობარკი	15										30,000	1	450,000												0.5
საწვავი	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	15	12	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000	90,000	0.9
ტექნიკა (გამომძიებლის წარმართვისათვის საჭირო)	1										40,000	1	40,000												0.0
სამივლინებო ხარჯები	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	120,000	1	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	1.2
მთლიანი ხარჯი													2,364,000	1,572,000	1,572,000	1,572,000	1,572,000	1,572,000	1,572,000	1,572,000	1,572,000	1,572,000	1,572,000	1,572,000	16.5

ფისკალური ხარჯი											
წლები	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	10 წელი
ხარჯის მიმდ. ღირებულება	2,237,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	15,640,000
შვინდა მიმდინარე ღირებულება											
წლები	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 წელი
დისკ. გან	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	
NPV	2,237,200	1,418,286	1,350,748	1,286,427	1,225,169	1,166,827	1,111,264	1,058,347	1,007,949	959,952	12,822,168

ალტერნატივა 4: სამართალდამცავ სტრუქტურაში ცალკე საგამოძიებო სამსახურის შექმნა

მიმდინარე/ფინანსური ხარჯი	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	თანხა/ერთეული	ოვე	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	სულ მჯობინარი
	რაოდენობა												ლარი										
ადამიანური რესურსები																							
საგამოძიებო დეპ-ის ხელმძღვანელი	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	6,300	12	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	0.8
საგამოძიებო დეპ-ის ხელმძღვანელის მოადგილე	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5,000	12	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	0.6
საპროკურორო დეპ-ის ხელმძღვანელი	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	6,300	12	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	75,600	0.8
საპროკურორო დეპ-ის ხელმძღვანელის მოადგილე	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5,000	12	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	60,000	0.6
პროკურორი	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3,500	12	126,000	126,000	126,000	126,000	126,000	126,000	126,000	126,000	126,000	126,000	1.3
გამომძიებელი	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	3,000	12	396,000	396,000	396,000	396,000	396,000	396,000	396,000	396,000	396,000	396,000	4.0
სახელფასო დანამატის ფონდი	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	300,000	1	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	3.0
ოფისი და შესაბამისი ხარჯები																							
რემონტის ხარჯები	1										100,000	1	100,000										0.1
ავეჯი	1										10,000	1	10,000										0.0
ტექნიკა (კომპიუტერები)	27										2,000	1	54,000										0.1
საჭირო ტექნიკა	22										2,000	1	44,000										0.0
კომუნალური ხარჯები	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13,000	12	156,000	156,000	156,000	156,000	156,000	156,000	156,000	156,000	156,000	156,000	1.6
კომუნიკაცია	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2,000	12	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	0.2
საკანცელარიო ხარჯები	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3,500	12	42,000	42,000	42,000	42,000	42,000	42,000	42,000	42,000	42,000	42,000	0.4
სხვა აუცილებელი ხარჯები																							
ავტობარკი	10										50,000	1	500,000										0.5
სანავი	003	003	003	003	003	003	003	003	003	003	15	12	54,000	54,000	54,000	54,000	54,000	54,000	54,000	54,000	54,000	54,000	0.5
ტექნიკა (სხვა)	1										40,000	1	40,000										0.0
სამივლინებო ხარჯები	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	120,000	1	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000	1.2
მთლიანი ხარჯი	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,237,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	15.6

ფისკალური ხარჯი											
წლები	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	10 წელი
ხარჯის მიმდინარე ღირებულება	2,237,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	1,489,200	15,640,000
შვინდა მიმდინარე ღირებულება											
წლები	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 წელი
დისკ.გან	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	
NPV	2,237,200	1,418,286	1,350,748	1,286,427	1,225,169	1,166,827	1,111,264	1,058,347	1,007,949	959,952	12,822,168

დანართი 2. მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზი

		ალტ 2	ალტ 3	ალტ 4	ალტ 2	ალტ 3	ალტ 4
	წონა	ქულა	ქულა	ქულა	ჯამური ქულა	ჯამური ქულა	ჯამური ქულა
ეფექტურობა	60				4,500	3,300	1,050
დანაშაულის პრევენცია	25	80	50	20	2,000	1,250	500
გამჭვირვალობა, დამოუკიდებლობა	25	80	70	20	2,000	1,750	500
ნდობის ამაღლება	10	50	30	5	500	300	50
სოციალური ზეგავლენა	20				1,010	540	74
ადამიანის უფლებების დაცვა	7	70	40	5	490	280	35
არაძალადობრივი გარემო სამართალდამცავ სტრუქტურებში	7	40	20	3	280	140	21
ფატალური/ტრავმული შემთხვევების შემცირება	6	40	20	3	240	120	18
გარემოზე ზეგავლენა (დაბინძურება)	0	0	0	0	-	-	-
განხორციელების შესაძლებლობა (პოლიტიკის განხორციელების ალბათობა)	20	20	90	30	400	1,800	600
საბოლოო ჯამური ქულა					5,910.00	5,640.00	1,724.00