



პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი

**კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის ფინანსური  
გავლენის შეფასების შემოწმების მეთოდოლოგიური  
მითითებები**

---

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის ფინანსური გავლენის შეფასების შემოწმება  
პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მიერ

# შინაარსი

შესავალი .....	2
ტერმინთა განმარტებები .....	2
პასუხისმგებლობის სფერო.....	4
კანონპროექტის ავტორის/ინიციატორის როლი .....	4
პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის როლი.....	4
პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მიერ ფინანსური გავლენის შეფასების შემოწმება .....	5
შემოწმების პროცედურები .....	7

## შესავალი

პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მიერ კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის ფინანსური გავლენის შეფასების შემოწმების უფლებამოსილება განსაზღვრულია პარლამენტის რეგლამენტის 102-ე მუხლის მე-5 პუნქტის შესაბამისად. წინამდებარე მეთოდოლოგია განსაზღვრავს იმ სტანდარტებსა და მითითებებს, რომლებიც გამოიყენება საბიუჯეტო ოფისის მიერ ფინანსური გავლენის შეფასების შემოწმებისა და დასკვნის მომზადების/წარდგენის პროცესში.

## ტერმინთა განმარტებები

დოკუმენტში გამოყენებულ ტერმინებს აქვთ შემდეგი მნიშვნელობა:

**კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური გავლენის შეფასება** - ფინანსური ინფორმაცია, რომელიც დაფუძნებულია დაშვებებზე კანონპროექტის გავლენით მომავალში მოსახდენი მოვლენებისა და შესაბამის საბიუჯეტო ორგანიზაციაზე/მხარჯავ დაწესებულებაზე/პირზე შესაძლო ფინანსური შედეგების შესახებ.

**მოკლევადიანი პერიოდი** - კანონპროექტის ამოქმედების საბიუჯეტო წელი.

**საშუალოვადიანი პერიოდი** - კანონპროექტის ამოქმედების წელი და შემდგომი სამი წელი.

**ანალიტიკოსი** - საბიუჯეტო ოფისის თანამშრომელი, რომელსაც საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში ევალება შესაბამისი კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის ფინანსური გავლენის შეფასების შემოწმება „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტისა და წინამდებარე მეთოდოლოგიით დადგენილი მითითებების შესაბამისად.

**დაშვება** - კანონპროექტის ავტორის/ინიციატორის მიერ ფინანსური გავლენის შეფასების სახით წარსადგენი ინფორმაციის მომზადების დროს მოკლევადიან და საშუალოვადიან პერიოდებში მოსალოდნელი ფინანსური გავლენის შეფასებისათვის სავარაუდო ჩარჩო-პირობების დადგენა, რომელიც ეყრდნობა ემპირიულ მტკიცებულებებს, თეორიულ ვარაუდს, ექსპერტულ შეფასებას და შესაბამისი წარსული ინფორმაციის ან/და სხვა მსგავსი

პრაქტიკის გათვალისწინებას.

**უზუსტობა** - შეცდომა/გამოტოვება კანონპროექტის ავტორის/ინიციატორის მიერ წარმოდგენილ ფინანსურ ინფორმაციაში.

**არსებითობა** - ინფორმაცია მიიჩნევა არსებითად, თუ მისმა გამოტოვებამ ან არაზუსტად წარდგენამ მოსალოდნელია გავლენა მოახდინოს ფინანსური გავლენის შეფასების სახით წარდგენილ ინფორმაციაზე დაყრდნობით ამ ინფორმაციის მომხმარებელთა გადაწყვეტილებებზე, მისი მიზნების გათვალისწინებით.

**ადეკვატური განმარტებები** - განმარტებები, რომლებიც ინფორმაციის მომხმარებლისათვის/გადაწყვეტილების მიმღები პირებისათვის იძლევა საკმარის ინფორმაციას დაშვებებისა და ფინანსური ინფორმაციის შესახებ იმისათვის, რომ აღნიშნული ინფორმაცია სათანადოდ იქნას გამოყენებული მისი მიზნებისათვის - გადაწყვეტილების მიღებისა და ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობისათვის.

**ემპირიული მტკიცებულება** - ინფორმაცია, რომელიც მიიღება დაკვირვებით ან ექსპერიმენტებით.

**მოსაზრება/დასკვნა** - საბიუჯეტო ოფისის მიერ გამოხატული აზრი კონკრეტული კანონპროექტის ფინანსური გავლენის შეფასების სახით წარდგენილ ინფორმაციასთან დაკავშირებით აღნიშნული გავლენის შეფასების შემოწმების შედეგად. მოსაზრება შეიძლება იყოს უპირობო (დადებითი), პირობითი (სამსჯელო) და უარყოფითი.

**უპირობო (დადებითი) მოსაზრება/დასკვნა** - მოსაზრება, რომელსაც გამოთქვამს საბიუჯეტო ოფისი კონკრეტული კანონპროექტის ფინანსური გავლენის შეფასების სახით წარდგენილი ინფორმაციის შემოწმების შედეგად, თუ კანონპროექტის ავტორის/ინიციატორის მიერ წარმოდგენილ ინფორმაციაში გამოყენებულია გონივრული/ინფორმაციის მიზნების შესატყვისი დაშვებები, რომელთა საფუძველზეც მომავალი ფინანსური გავლენა შეფასებულია სათანადოდ და განმარტებებიც ადეკვატურია.

**პირობითი (სამსჯელო) მოსაზრება/დასკვნა** - მოსაზრება, რომელსაც გამოთქვამს საბიუჯეტო ოფისი კონკრეტული კანონპროექტის ფინანსური გავლენის შეფასების სახით წარდგენილი ინფორმაციის შემოწმების შედეგად, თუ კანონპროექტის ავტორის/ინიციატორის მიერ

წარმოდგენილ ინფორმაციაში გამოყენებულია გონივრული/ინფორმაციის მიზნების შესატყვისი დაშვებები, მაგრამ მომავალი ფინანსური გავლენა სათანადოდ არ არის შეფასებული, განმარტებებიც არ არის ადეკვატური.

**უარყოფითი მოსაზრება/დასკვნა** - მოსაზრება, რომელსაც გამოთქვამს საბიუჯეტო ოფისი კონკრეტული კანონპროექტის ფინანსური გავლენის შეფასების სახით წარდგენილი ინფორმაციის შემოწმების შედეგად, თუ კანონპროექტის ავტორის/ინიციატორის მიერ წარმოდგენილ ინფორმაციაში არ არის გამოყენებული გონივრული/ინფორმაციის მიზნების შესატყვისი დაშვებები ან ფინანსური გავლენა არასათანადოდ არის შეფასებული, რის შედეგადაც ფინანსური დასაბუთება არ იძლევა კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური გავლენის შესახებ სათანადო სურათს, განმარტებებიც არ არის ადეკვატური.

## **პასუხისმგებლობის სფერო**

ფინანსური გავლენის შეფასების სახით წარდგენილი ინფორმაციის მიზანია საკანონმდებლო ინიციატივის მოსალოდნელი ფინანსური გავლენის სათანადო შეფასების ასახვა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს პარლამენტის მიერ კანონპროექტის თაობაზე ინფორმირებული და დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღება და საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში ანგარიშვალდებულების გაზრდა.

## **კანონპროექტის ავტორის/ინიციატორის როლი**

განმარტებითი ბარათი და შესაბამისად მისი ფინანსური გავლენის შეფასების ნაწილი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული მოთხოვნების შესაბამისად უნდა მომზადდეს. ფინანსური გავლენის სათანადოდ შეფასების უზრუნველყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია, რომ ფინანსური გავლენის შეფასება განხორციელდეს იმ პირის მიერ, რომელსაც აქვს ცოდნა ეკონომიკისა და ფინანსების მიმართულებით.

## **პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის როლი**

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 102-ე მუხლის „კანონპროექტის განსახილველად

მიღება და მომზადება საკომიტეტო მოსმენისთვის“ მე-5 პუნქტის თანახმად: „პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტი ამოწმებს წარდგენილი კანონპროექტის „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ და „გ“-„ვ“ ქვეპუნქტებთან და მე-2–მე-4 პუნქტებთან შესაბამისობას, ხოლო პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი – „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტთან შესაბამისობას. თუ წარდგენილი კანონპროექტი არ შეესაბამება „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის ზემოაღნიშნული პუნქტების მოთხოვნებს, პარლამენტის ბიურო უფლებამოსილია პარლამენტის აპარატის იურიდიული დეპარტამენტისა და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მოტივირებული დასკვნების საფუძველზე კანონპროექტი ხარვეზის გამოსასწორებლად დაუბრუნოს მის ინიციატორს.“

## **პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მიერ ფინანსური გავლენის შეფასების შემოწმება**

საკანონმდებლო ინიციატივის ფინანსური გავლენის შეფასების სახით წარდგენილი ინფორმაციის შემოწმების დროს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის ანალიტიკოსმა (შემდგომში - ანალიტიკოსი) უნდა მოიპოვოს საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები იმის შესახებ, თუ რამდენად სარწმუნოა კანონპროექტის ავტორის/ინიციატორის მიერ წარდგენილი შეფასება. კერძოდ:

- რამდენად საფუძვლიანია კანონპროექტის ავტორის/ინიციატორის მიერ წარმოდგენილი დაშვებები;
- რამდენად სათანადოდ არის შეფასებული კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური გავლენა შესაბამისი დაშვებების საფუძველზე;
- რამდენად არის გამყარებული კანონპროექტის ავტორის/ინიციატორის მიერ წარმოდგენილი ფინანსური გავლენის შეფასება ანალიტიკური მსჯელობით და რამდენად სარწმუნოა (მტკიცებულებებზე დაფუძნებულია) იგი;
- რამდენად ლოგიკურია შეფასებები და გაანგარიშებები;

- რამდენად ნათელია ანალიზი/წარდგენილი ინფორმაცია;
- არის თუ არა მოსალოდნელი ფინანსური გავლენის შეფასება სათანადოდ წარდგენილი, ხოლო ყველა არსებითი დაშვება - ადეკვატურად განმარტებული;
- რამდენად მკაფიოდ არის გადმოცემული გავლენის შინაარსი, შესაბამისი ანალიზი და მსჯელობა.

შეფასების საფუძველზე პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის დასკვნა შეიძლება იყოს „დადებითი“ ანუ „უპირობო“, „სამსჯელო“ ანუ „პირობითი“ ან „უარყოფითი“.

კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური გავლენა ეხება ისეთ მოვლენებსა და ქმედებებს, რომლებიც ჯერ არ მომხდარა და შეიძლება არც მოხდეს. შესაძლოა არსებობდეს მტკიცებულებები ისეთი დაშვებების საფუძველიანობის გასამყარებლად, რომლებსაც ეყრდნობა მოსალოდნელი ფინანსური გავლენის შეფასება, მაგრამ ასეთი მტკიცებულებები თავისთავად მომავალზეა ორიენტირებული და ამდენად, თავისი ბუნებით ჰიპოთეტური ხასიათისაა იმ მტკიცებულებებისაგან განსხვავებით, რომლებსაც ვეყრდნობით უკვე განხორციელებული ქმედების/პოლიტიკის ცვლილების ფინანსური გავლენის შეფასებისას. აქედან გამომდინარე, ანალიტიკოსს არ აქვს უფლება, გამოთქვას მოსაზრება იმის შესახებ, მიღწეული იქნება თუ არა მოსალოდნელი ფინანსური გავლენის შეფასების შედეგები. თუმცა, ანალიტიკოსმა საჭიროა, შეაფასოს იდენტიფიცირებულ იქნა თუ არა მოსალოდნელი ფინანსური გავლენის შესაფასებლად საჭირო ყველა მნიშვნელოვანი დაშვება.

ამასთან, საჭიროა, ანალიტიკოსმა გაითვალისწინოს, რომ მოსალოდნელი ფინანსური გავლენის შეფასება ხორციელდება საშუალოვადიანი (ოთხწლიანი) პერიოდისათვის კანონპროექტის ამოქმედების ვადის გათვალისწინებით. აღნიშნული საყურადღებოა, რადგან პერიოდის ხანგრძლივობის ზრდასთან ერთად მცირდება კანონპროექტის ავტორის/ინიციატორის მიერ რეალისტური დაშვებების გაკეთების შესაძლებლობა.

## შემოწმების პროცედურები

ფინანსური შეფასების შემოწმებისას, ანალიტიკოსმა საჭიროა გაითვალისწინოს, რამდენად შეესაბამება წარდგენილი ფინანსური გავლენის შეფასება იმ ხარისხობრივ მახასიათებლებსა (შესაბამისობა, სათანადო წარდგენა, აღქმადობა, შესადარისობა და თანმიმდევრულობა, გადამოწმებადობა, არსებითობა, განაშთვა) და იმ მეთოდოლოგიურ მითითებებს, რომლებიც განსაზღვრულია საბიუჯეტო ოფისის მიერ შემუშავებულ დოკუმენტში „კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის ფინანსური გავლენის შეფასების მომზადების სახელმძღვანელო პრინციპები და მეთოდოლოგიური მითითებები“<sup>1</sup>.

უზუსტობების აღბათობის შეფასებისა და ფინანსური გავლენის შეფასების შემოწმების განხორციელებისას ანალიტიკოსმა საჭიროა:

(ა) საჭიროებისამებრ გადაამოწმოს მოსალოდნელი ფინანსური გავლენის შეფასებისას გამოყენებული მონაცემების სიზუსტე;

(ბ) შეაფასოს კანონპროექტის ავტორის/ინიციატორის მიერ წარმოდგენილი დაშვებების დამადასტურებელი მტკიცებულებების წყარო და მათი სანდოობა. ამგვარი დაშვებების საფუძვლიანობის დამადასტურებელი საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებების მოპოვება ხდება შიდა და გარე წყაროებიდან, შესაბამისი ანალიტიკური პროცედურების განხორციელებით;

(გ) მიუხედავად იმისა, მიღებულ იქნება თუ არა დაშვებების საფუძვლიანობის დამადასტურებელი მტკიცებულებები, საჭიროა ანალიტიკოსი დარწმუნდეს, რომ აღნიშნული დაშვებები ფინანსური გავლენის შეფასების სახით წარდგენილი ინფორმაციის მიზნების შესატყვისი და რეალისტურია;

(დ) დარწმუნდეს, რომ ფინანსური გავლენის შეფასება კანონპროექტის ავტორის/ინიციატორის მიერ გამოყენებულ დაშვებებზე დაყრდნობით სწორად არის მომზადებული, მაგალითად, ტექნიკური შემოწმების საფუძველზე, როგორცაა ხელახალი გამოთვლები და კალკულაციის თანმიმდევრულობის გადამოწმება;

(ე) გამოიყენოს რაოდენობრივი და თვისობრივი მეთოდები დაშვებების/მოსალოდნელი

<sup>1</sup><http://pbo.parliament.ge/ge/costestimates/role-approach.html>



ფინანსური გავლენის შეფასების შემოწმებისას;

(ვ) ყურადღება გაამახვილოს იმ სფეროებზე და შესაბამის დაშვებებზე, რომლებიც განსაკუთრებით მგრძნობიარეა ცვლილებების მიმართ და რომლებიც არსებით გავლენას ახდენს მოსალოდნელი ფინანსური გავლენის სახით წარმოდგენილ შედეგებზე;

(ზ) დარწმუნდეს იმაშიც, რომ წარდგენილი დაშვებები და ინფორმაცია არ არის მიკერძოებულად შერჩეული კონკრეტული სასურველი ფინანსური შედეგის მისაღებად;

გარდა ამისა, ფინანსური გავლენის შეფასების სახით წარდგენილი ინფორმაციის წარდგენასა და განმარტებებთან მიმართებაში, საჭიროა ანალიტიკოსმა შეამოწმოს:

თ) არის თუ არა ფინანსური გავლენის შეფასებაში ასახული ინფორმაცია სათანადოდ წარდგენილი. ინფორმაცია ჩაითვლება სათანადოდ წარდგენილად, თუ ის არის სრული, ნეიტრალური და არ შეიცავს არსებით უზუსტობებს. სისრულე ეხება ფინანსურ დასაბუთებაში წარდგენილ ყველა დაშვებასა და შეფასებას. ნეიტრალურობა გულისხმობს მიუკერძოებლობას დაშვებების/შეფასებების შერჩევისა და წარდგენის დროს და გამორიცხავს გამიზნულად ისეთი ინფორმაციის წარდგენას, რომელიც გულისხმობს კანონპროექტის გავლენით წინასწარ განსაზღვრული სასურველი ფინანსური შედეგის მიღებას. არსებითი უზუსტობების არარსებობა კი გულისხმობს, რომ ფინანსური დასაბუთება არ შეიცავს ისეთ შეცდომებსა და გამოტოვებებს, რომლებსაც შეიძლება ცალ-ცალკე ან ერთიანად გავლენა ჰქონდეს გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ ფინანსური გავლენის შეფასებაში წარდგენილი ინფორმაცია იყოს აღქმადი (გასაგები), რათა ინფორმაციის მომხმარებლებს ჰქონდეთ მის მნიშვნელობაში ჩაწვდომისა და საფუძვლიანად გაგების საშუალება.

ი) არის თუ არა დაშვებები ადეკვატურად განმარტებული კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის ფინანსური გავლენის შესახებ ინფორმაციის შესაბამის კომპონენტებში (განმარტებითი ბარათის „ბ“ ქვეპუნქტის კომპონენტები). აუცილებელია, ნათლად იყოს განმარტებული თუ რომელი პერიოდისთვის (მოკლევადიანი, საშუალოვადიანი) არის ნაგულისხმევი კანონპროექტის ავტორის/ინიციატორის მიერ წარმოდგენილი დაშვებები.

აგრეთვე, როდესაც კანონპროექტი შეეხება ისეთ საკითხებს, რომლებსაც ახასიათებთ მაღალი ხარისხის განუსაზღვრელობა, აღნიშნული განუსაზღვრელობა და მისი გავლენით შედეგების სენსიტიურობა ადეკვატურად უნდა იქნას განმარტებული.

ქვევით მოცემულია ე.წ გადაწყვეტილების ხე, რომელიც ასახავს კანონპროექტის ფინანსური გავლენის შეფასების საბიუჯეტო ოფისის მიერ შემოწმების შედეგად ოფისის განსხვავებულ მოსაზრებებს/დასკვნებს.

