



სამუშაო ბარათი

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ პირველად გამოსცემს კვარტალურ დოკუმენტს სახელწოდებით „სამუშაო ბარათი“. მასში მოცემულია ქვეყნის იმ ძირითადი სფეროების შემაჯამებელი შეფასებები, რომელთა დახვეწა და განვითარება ქვეყნის დემოკრატიურ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების გარანტი იქნება. დღესდღეობით ამ სფეროებს განეკუთვნებიან **საარჩევნო გარემო, მედიის გამჭვირვალობა, საკუთრების უფლებები და კონკურენტუნარიანობა**.

აღნიშნულ შეფასებებს თან სდევს კონკრეტული რეკომენდაციები. აღნიშნული რეკომენდაციები ზოგადია და ის შეიცავს იმ პრობლემების მოკლე მიმოხილვას, რომელთაც სამომავლოდ მეტი ყურადღების უნდა დაეთმოს.

დამატებითი კითხვების შემთხვევაში მოგვწერეთ შემდეგ მისამართზე:
ekag@transparency.ge

ჩვენს მიერ წარმოებული ყველა კვლევა და ანალიზი, ასევე ბლოგები მიმდინარე განვითარებებზე ელექტრონულად ხელმისაწვდომია საიტზე: <http://transparency.ge/en>

ჩვენს საქმიანობას ასევე თვალყური შეგიძლიათ მიადევნოთ:

Twitter: <http://twitter.com/TIGeorgiaEng>

Facebook: <http://www.facebook.com/TransparencyInternationalGeorgia>



1. საარჩევნო გარემო

საარჩევნო სისტემა

- საქართველოს პარლამენტში **150 ადგილია**. აქედან 75 ადგილზე პარლამენტის წევრები ქვეყნის მასშტაბით პროპორციული სისტემით აირჩევიან, ხოლო დანარჩენი 75 ადგილზე ერთმანდატიანი მაჟორიტარული სისტემით.
- სისტემა დაფუძნებულია პრინციპზე **”პირველ ადგილზე გასული იმარჯვებს”**. ეს ნიშნავს, რომ პარტია, რომელსაც ამომრჩევლების 30%-იანი მხარდაჭერა აქვს, პარლამენტში ადგილის 70–80% აიღებს. **საარჩევნო ოლქებიც მაჟორიტარი პარლამენტის წევრების ასარჩევად მოსახლეობის რაოდენობაზე დაყრდნობით არაა შექმნილი**, რაც თავის მხრივ არღვევს ამომრჩეველთა ხმების თანასწორობის პრინციპს.

ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივად გამოყენება

- არაა გავლებული მკაფიო ზღვარი საჯარო და პარტიასთან დაკავშირებულ საქმიანობას შორის. არის შემთხვევები, როდესაც საჯარო მოხელეებს ნიშნავენ, აწინაურებენ ან თანამდებობიდან ათავისუფლებენ მათი პოლიტიკური კუთვნილების გამო.
- სხვა ოპოზიციურ პარტიებთან შედარებით, მმართველ პარტიას საარჩევნო კამპანიის დროს მეტი საშუალება აქვს გამოიყენოს სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი ტრანსპორტი და ტექნიკური აღჭურვილობები, ვიდრე ოპოზიციურ პარტიებს. ასევე შეუძლებელია თვალყური მიადევნო, რა პერიოდში და რა სიხშირით იყენებენ მმართველი პარტიის წარმომადგენლები სახელმწიფო რესურსებს.

პარტიების დაფინანსება

- პარტიების დაფინანსების საკითხის კანონიერების შესაფასებლად არ არსებობს ცალკე მუდმივმოქმედი ორგანო. პოლიტიკური პარტიების მიერ წარმოდგენილი ფინანსური ანგარიშები უმეტეს შემთხვევაში არასრული და არაზუსტია. თუმცა, ამ პრობლემის გადასაჭრელად ქმედითი ნაბიჯები ჯერ არ გადადგმულა.
- მმართველი პარტიის წინასაარჩევნო კამპანიისას გახარჯული თანხები სულ მცირე 7–ჯერ მაინც აღემატებოდა არჩევნებში მონაწილე დანარჩენი ყველა პოლიტიკური პარტიის ფინანსურ დანახარჯებს ერთად აღებულს. ამასთან ერთად, იურიდიული პირების მიერ მმართველ პარტიაზე გაცემული დონაცია 100–ჯერ აღემატება სხვა პარტიების შემოწირულობებს.



რეკომენდაციები

- უნდა შეიცვალოს ერთმანდატიანი სისტემა ისეთი მოდელით, რომელიც პარლამენტში ადგილების უფრო სამართლიანად გადანაწილებას უზრუნველყოფს.
- ამომრჩეველთა სიები მუდმივად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს და უზუსტობების გამოსასწორებლად ეფექტური მექანიზმი უნდა არსებობდეს. ამომრჩეველთა სიის განკარგვა სამოქალაქო რეესტრის პასუხისმგებლობაში უნდა შედიოდეს.
- უნდა შეიქმნას უფრო მკაცრი მექანიზმი, რათა საჯარო მოხელეებს აკრძალოთ წინასაარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობა. საარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობა მხოლოდ პოლიტიკურ თანამდებობაზე მყოფ პირებს უნდა შეეძლოთ.
- უნდა აკრძალოს სახელწიფო რესურსების გამოყენება საარჩევნოდ, რათა უზრუნველყოფილი იქნას თანაბარი პირობები არჩევნებში მონაწილე სუბიექტებისათვის.
- უნდა შეიქმნას მუდმივმოქმედი ორგანო, რომელსაც დაევალება პოლიტიკური პარტიების ფინანსური ანგარიშების ზედამხედველობა. ამ ორგანოს დამოუკიდებლობა გარანტირებული უნდა იყოს, ხოლო მისი წევრების დანიშვნის პროცესი კი გამჭვირვალე.
- უნდა დაწესდეს ზღვარი საარჩევნო კამპანიაში დასახარჯი თანხის რაოდენობაზე, რაც თავიდან აგვაცილებს პარტიებს შორის დიდ სხვაობას.

2. მედია გარემო საქართველოში

მედია ბაზარი

- საქართველოში 30-ზე მეტი ტელევიზიაა. დომინანტური პოზიცია ქვეყანაში რამდენიმე პრო-სამთავრობო კერძო ტელეარხს უჭირავს. რამდენიმე ტელეარხის მაუწყებლობა შეზღუდვებით ვრცელდება, რადგან მათი სიგნალი არ ვრცელდება საკაბელო არხებზე. ქვეყანაში არსებობს პატარა, თუმცა პლურალისტური ბეჭდვითი მედია სექტორი.
- სარეკლამო ბაზარი იმდენად მცირეა, რომ ვერ ახერხებს ბაზარზე არსებული ყველა მედია გამოცემის შენახვას. ეს პრობლემა კიდევ სხვა პრობლემის სათავეა. მედია გამოცემები ვერ ახერხებენ დამოუკიდებლობისა და ფინანსური მდგრადობის შენარჩუნებას.



- რესურსების უკმარისობა იწვევს მძიმე სამუშაო პირობებისა და დაბალი ხელფასების არსებობას ჟურნალისტებისთვის. სარედაქტორო პოლიტიკაში მედია გამოცემების მესაკუთრეების ჩარევა და ცენზურა შედეგად დაბალი ხარისხის პროდუქტს და პროფესიონალიზმის ნაკლებობას გვაძლევს.
- **სარეკლამო ბაზარს მოთამაშეთა შეზღუდული რაოდენობა აკონტროლებს.** განსაკუთრებით აღსანიშნავია ეროვნულ ტელეარხებზე სარეკლამო დროის გაყიდვა და გარე რეკლამა. ეს უარყოფით ეფექტს ახდენს არა მარტო კომერციულ რეკლამაზე, არამედ საფრთხეს უქმნის თავისუფალ და თანაბარ ხელმისაწვდომობას სარეკლამო სივრცეზე 2012 წლის საპარლამენტო და 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში. მედია სექტორს ჯერ კიდევ ეტყობა გარედან ჩარევის ფაქტები. რამდენიმე დამოუკიდებელი მედია საშუალება აცხადებს, რომ პოტენციურმა კლიენტებმა საბოლოო ჯამში უარი თქვეს მათთან რეკლამის განთავსებაზე.
- **დადებით ძვრად მედია სფეროში შეიძლება ჩაითვალოს ფაქტი, რომ რამდენიმე მედია გამოცემა ცდილობს და ახერხებს მაღალი ხარისხის პროდუქციის შექმნას მიუხედავად ფინანსური პრობლემებისა.**

მაუწყებლობის რეგულაცია

- ცვლილებები მაუწყებლის შესახებ კანონში, რომელიც 2011 წლის აპრილში მიიღეს ამ სექტორის გასაუმჯობესებლად წინგადადგმული ნაბიჯია. და თუ ეს კანონი სწორად ამოქმედდება, მედიის მფლობელობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების საკითხს საგრძნობლად გამოასწორებს. 2012 წლიდან მაუწყებლის ლიცენზიის მფლობელების ვინაობა საჯარო უნდა იყოს. ოფშორულ ზონაში დარეგისტრირებულ კომპანიებს ეკრძალებათ მედიისმფლობელობა, თუმცა თავად „ოშორული ზონის“ განმარტება არაა მკაფიო კანონის მიხედვით.
- საქართველოს ეროვნული კომუნიკაციების კომისია, მარეგულირებელი ორგანი, რომელიც ანგარიშვალდებულია მაუწყებლობაზე და ტელეკომუნიკაციებზე, არ სარგებლობს ნდობით და არ მიიჩნევა პოლიტიკურად დამოუკიდებელ ორგანოდ.
- საქართველოს ეროვნული კომუნიკაციების კომისია არ გამოირჩევა დიდი სურვილით აამოქმედოს მაუწყებლობის შესახებ კანონის და რეკლამის შესახებ კანონის მთავარი მუხლები, რადგან ამ მუხლების ამოქმედებამ შეიძლება ბევრი ტელეარხი გააქროს ბაზრიდან. რიგი რეგიონული ტელეარხებისა ისევ იღებს უკანონო ფინანსურ დახმარებას ადგილობრივი ხელისუფლებიდან.
- იმ კვლევის მიხედვით, რომელიც საქართველოს ეროვნულმა კომუნიკაციების კომისიამ ჩაატარა, ირკვევა, რომ საქართველოს მოქალაქეებს უფრო გასართობი პროგრამები აინტერესებს, ვიდრე საინფორმაციო და საგანმანათლებლო პროგრამები. და სწორედ ამის მიხედვით განსაზღვრავს მარეგულირებელი იმ პრიორიტეტებს, რომლის მიხედვითაც ლიცენზიებს გასცემს მომავალი 2 წლის განმავლობაში. ეს



ბადებს ეჭვს, რომ საქართველოს ეროვნული კომუნიკაციების კომისია არ გასცემს ლიცენზიებს ინფორმაციული გადაცემებისთვის. ასევე პრობლემაა, რომ თემური მაუწყებლობა არ შევიდა მარეგულირებლის პრიორიტეტებში.

- 2015 წლის მთავარი გამოწვევა ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლა იქნება. ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლა მეტ ტელეარხებს მაუწყებლობის საშუალებას მისცემს. თუმცა ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლა მნიშვნელოვანი ინვესტიციების მოზიდვას საჭიროებს.

რეკომენდაციები

- სამოქალაქო საზოგადოებამ, მედიამ და დონორმა ორგანიზაციებმა თვალყური უნდა მიადევნონ, თუ როგორ ხორციელდება მედიის სფეროს გასაუმჯობესებლად მიღებული კანონები და ხელი შეუწყონ საქართველოს ეროვნული კომუნიკაციების კომისიის დამოუკიდებლობის განმტკიცებას, მათ შორის ამ ორგანოს საქმიანობას და გადაწყვეტილების მიღების პროცესსაც.
- მთავრობამ და საქართველოს ეროვნული კომუნიკაციების კომისიამ უნდა გაზარდონ საზოგადოების ნდობა, რისთვისაც საჭიროა, მარეგულირებელი კომისია ნამდვილად დამოუკიდებელ ორგანოდ ჩამოყალიბდეს.
- სამოქალაქო საზოგადოებამ, მედიამ და საერთაშორისო ორგანიზაციებმა უფრო ყურადღებით უნდა გააუწიონ მონიტორინგი ისეთ სექტორებს, რომლებსაც პირდაპირი გავლენა აქვთ მედია საშუალებების ფინანსურ მდგრადობაზე. ესენი არიან ის მოთამაშეები, რომლებიც სარეკლამო ბაზარს აკონტროლებენ.
- დონორმა ორგანიზაციებმა ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლისას ფინანსურ და ტექნიკურ დახმარებასთან ერთად საწყის ეტაპზე უნდა გაუზიარონ საკუთარი ექსპერტული გამოცდილება. მთავრობამ ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესის გამჭვირვალობა უნდა უზრუნველყოს.

3. კერძო საკუთრების უფლება

- მიწის მნიშვნელოვანი ნაწილი საქართველოში არ არის პრივატიზებული.
- მთავრობის მიერ ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარებასთან დაკავშირებით კერძო საკუთრების ხელყოფის შემთხვევები ხშირია. ეს შემთხვევები ძირითადად შავი ზღვის სანაპირო ზოლში და მესტიაში ხდება.
- საკუთრების მოწმობების გაუქმება თავის მხრივ მიწის ნაკვეთების უსამართლო კონფისკაციის მიზეზი ხდება. მიწის ნაკვეთების ჩამორთმევის პროცედურა



საქართველოს კანონმდებლობის და საერთაშორისო სტანდარტების დარღვევით მიმდინარეობს.

- ზოგიერთ რეგიონებში საკუთრების უფლების აღიარების კომისია უმოქმედოა და უკანონოდ ეუბნება უარს მოქალაქეებს, რომლებსაც საკუთარი მიწის პრივატიზება სურთ.
- ზოგიერთ რეგიონებში საკუთრების უფლების აღიარების კომისია უკანონოდ არიგებს ან პირიქით ართმევს მიწის ნაკვეთებს. ასე იყო შავი ზღვის სანაპიროზე გონიოს შემთხვევაში, როდესაც 200 საკუთრების მოწმობა გაუქმდა.
- არ არსებობს კანონით განსაზღვრული რეგულაციები, რაც მოქალაქეთა საკუთრების უფლებებს დაიცავდა, ან კომპენსაციის მექანიზმები. არ არსებობს არც სახელმწიფო პოლიტიკა სხვა ადგილებში გადასახლების საკითხებში.
- ხშირ შემთხვევებში სასამართლო არ აკმაყოფილებს კერძო საკუთრების ხელყოფის ფაქტებთან დაკავშირებულ სარჩელებს.
- მოქალაქეები ცუდად არიან გათვითცნობიერებული საკუთარი უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ, რასაც თავის მხრივ კარგად იყენებს სასამართლო გადაწყვეტილების გამოტანისას. ეს შესაძლებლობას აძლევს ასევე ადგილობრივ ხელისუფლებას კანონის არასწორი ინტერპრეტაცია გააკეთოს და ამის გამო მისი პასუხისმგებლობის საკითხი არ დგება.

რეკომენდაციები

- შემუშავდეს ეფექტური სახელმწიფო პოლიტიკა გადასახლების საკითხთან დაკავშირებით
- ამაღლდეს საკუთრების უფლების აღიარების კომისიის მოვალეობები. დაზარალებულმა მხარემ უნდა მიიღოს ფულადი კომპენსაცია იმ ზარალის გამო, რაც მათ კომისიის არაკანონიერი გადაწყვეტილების გამო მიაღდათ.
- საკუთრების უფლების აღიარების კომისიამ უნდა შეიმუშავოს საკუთრების მოწმობის გაუქმების კონტროლის მექანიზმი.
- უნდა შემუშავდეს რელევანტური, სამართლიანი და ეფექტური კომპენსაციის სქემა დაზარალებული მხარისთვის.

4. კონკურენცია საქართველოში

- ვარდების რევოლუციის შემდეგ ბევრი მარეგულირებელი სააგენტო გაუქმდა, რადგან მთავრობას სურდა საქართველოს ბაზარი არასაჭირო ტვირთისგან გაეთავისუფლებინა. თუმცა ბევრ საკითხში რეგულაციის ნაკლებობა პრუდუქციის და მომსახურების ხარისხს უქმნის საფრთხეს.



- კონკურენტული გარემო საქართველოში ძირითადად რეგულირდება საქართველოს კანონით კონკურენციის შესახებ. 2010 წელს თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის სააგენტო დამოუკიდებელი სააგენტო გახდა და პირდაპირ მთავრობას ექვემდებარება. საკანონმდებლო ბაზა და სააგენტოს სტრუქტურა იმდენად სუსტია, რომ ვერ უზრუნველყოფს საქართველოს ბაზრის სამართლიანი კონკურენციის უზრუნველყოფას.
- 2010 წლის დეკემბერში შეიქმნა საქართველოს კონკურენციის პოლიტიკის ყოვლისმომცველი სტრატეგია. სტრატეგია მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა ახალი საკანონმდებლო ბაზის შემუშავება, რაც თავის მხრივ თავისუფალი და კონკურენტული გარემოს შექმნის გარანტია იქნება. სტრატეგიის თანახმად უნდა მოხდეს საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლა და ამის მიხედვით საკანონმდებლო ცვლილებების გატარება, რათა ის ევროკავშირის მოთხოვნებს შეესაბამებოდეს.

რეკომენდაციები

- უნდა შემუშავდეს კონკურენციის შესახებ ახალი კანონი, რაც შესაბამისობაში მოვა ევროკავშირის საუკეთესო გამოცდილებასთან და ასევე გაითვალისწინებს საქართველოს რეალობას.
- უნდა გაიზარდოს თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის სააგენტოს შესაძლებლობები.
- თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის სტრატეგიის იმპლემენტაციას მეტი ყურადღება დაეთმოს. დამატებითად უნდა განიმარტოს განსაზღვრება „დომინირებული მდგომარეობა“.
- შემუშავდეს ზედამხედველობის მექანიზმი, რათა თვალყური მიედევნოს როგორ სრულდება კანონი და როგორ მუშაობს სააგენტო, თუ არის ის დამოუკიდებელი და თუ უზრუნველყოფს თავისუფალი ბაზრის და კონკურენციის ეფექტურობას. შესაძლებელია შეიქმნას საკონსულტაციო საბჭო და მისი წევრები არასამთვრობო ორგანიზაციებიც იყვნენ.
- უნდა დაიწეროს პარალელური ანგარიში ეროვნული კონკურენციის სტრატეგიის იმპლემენტაციის შესახებ, რათა დაინტერესებულ მხარეებს უკეთესი წარმოდგენა შეექმნათ მიმდინარე ცვლილებების შესახებ.
- უზრუნველყოფილი იქნას სააგენტოს გამჭვირვალობა და შეიქმნას საჯარო ინფორმაციის გავრცელების მექანიზმი.
- უნდა შემუშავდეს სტანდარტული სამოქმედო პროცედურა.