საქართველოს მასშტაბით ჩატარებული შეხვედრების საბოლოო ანგარიში

<u>მაისი, 2006 წელი</u>

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველომ“ 2006 წლის მარტსა და აპრილში ბრიტანეთის საელჩოს მიერ დაფინანსებულ მაჟორიტართა პროექტის ფარგლებში საქართველოს პარლამენტის მაჟორიტარ დეპუტატებთან ერთად მათსავე ბიუროებში ჩაატარა შეხვედრები (შეხვედრები შედგა ადგილობივ მოსახლეობასთან, საკრებულოს წევრებთან, გამგებლებთან) საქართველოს სხვადასხვა რეგიონებში საზოგადოების ინფორმირებისა და მათი მოსაზრებების გაგების მიზნით შემდეგ ახალ კანონებზე:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ;
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ;
- საარჩევნო კოდექსის (ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს არჩევნების ნაწილის);
- სახელმწიფო პენსიის შესახებ;
- სახელმწიფო კომპენსაციებისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ.

პროექტი, რომლის მიზანია პარლამენტის წევრებსა და ამომრჩევლებს შორის ურთიერთობის გააქტიურება და საკანონმდებლო პროცესში საზოგადოების თანამონაწილეობის გაზრდა, ხორციელდება საქართველოს ცხრავე რეგიონში.

შეხვედრები გაიმართა შემდეგ რეგიონებში/რაინებში/ქალაქებში: **შიდა ქართლი** (კასპი, კარალეთი, დაბა სურამი, ლიახვის ხეობა, ერედვი, ქარელი); **გურია** (ოზურგეთი, ლანჩხუთი, ჩოხატაური), **იმერეთი** (ზესტაფონი, საჩხერე, ხარაგაული, თერჯოლა, ბაღდათი, ქუთაისი), **კახეთი** (საგარეჯო, სიღნაღი, ლაგოდეხი, გურჯაანი, დედოფლისწყარო, თელავი, ახმეტა, ყვარელი), **მცხეთა-მთიანეთი** (მცხეთა, დუშეთი, ახალგორი, თიანეთი), **ქვემო ქართლი** (ბოლნისი, დმანისი, თეთრიწყარო, რუსთავი, გარდაბანი), **რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი** (ცაგერი, ამბროლაური, ონი, ლენტეხი), **სამცხე-ჯავახეთი** (ადიგენი, ასპინძა, ახალციხე, ბორჯომი), **სამეგრელო-ზემო სვანეთი** (ჩხოროწყუ, სენაკი, წალენჯიხა, ხობი, ზუგდიდი, აბაშა, ფოთი).

მაჟორიტარი დეპუტატების დასწრების შედარებით მაღალი მაჩვენებელი დაფიქსირდა კახეთში, მცხეთა-მთიანეთში, შიდა ქართლსა და ქვემო ქართლში, ხოლო ყველაზე დაბალი – სამეგრელო-ზემო სვანეთში, იმერეთსა და სამცხე-ჯავახეთში. *მაჟორიტარი დეპუტატების საქმიანობის შესახებ დეტალური ანგარიში მომზადდება ივნისის ბოლოს და საგაზეთო ჩანართების სახით გავრცელდება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე.*

რეგიონებში ჩატარებულ შეხვედრებზე ახალი საკანონმდებლო სიახლეების მიმოხილვის დროს დამსწრე საზოგადოების მხრიდან გამოიკვეთა პრაქტიკულად იდენტური პრობლემატური თემები, რომელზედაც გამოითქვა მთელი რიგი შენიშვნები და მოსაზრებები:

საზოგადოების ინფრომირების დაბალი დონე

თითქმის ყველა ჩატარებულ შეხვედრაზე დამსწრე მოსახლეობა, მათ შორის თვით ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები (საკრებულოს წევრები, გამგებლები) გამოთქვამდნენ უკმაყოფილებას მათი საკანონმდებლო სიახლეებით ინფორმირების დაბალი დონის ან უმრავლეს შემთხვევაში საერთოდ არასებობის გამო. საზოგადოების მოთხოვნაა მონაწილეობა მიიღოს კანონის განხილვის პროცესში და შეეძლოს საკუთარი აზრის დაფიქსირება. კანონმდებლობის გაცნობის დროს შეხვედრებს ლაიტმოტივად უძღოდა გამოსვლები, სადაც საზოგადოება ჩიოდა, რომ ის პოსტ ფაქტუმ იგებს იმ სიახლეებს, რომელსაც უკვე კანონის ძალა აქვს და რომლითაც ის უკმაყოფილოა.

თბილისი 0108, რუსთაველის გამზ. 26, III სართ. • 26, Rustaveli Avenue, Third Floor, Tbilisi 0108, Georgia
ტელეფონი/Phone: + (995 32) 92 14 03; 99 93 35; 93 21 29 • ფაქსი/Fax: + (995 32) 92 02 51
ელ-ფოსტა/E-mail: info@transparency.ge • www.transparency.ge

ზოგადი უკმაყოფილება კანონით გათვალისწინებული სიახლეებით
შეხვედრების უმრავლესობაზე საზოგადოება ზოგად უკმაყოფილებას გამოთქვამდა კანონმდებლების საკანონმდებლო კონცეპტუალურ მიდგომებთან დაკავშირებით. კრიტიკის საგანი ხშირ შემთხვევებში იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციის არარსებობა. კერძოდ, საზოგადოების აზრით ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების გეგმის არარსებობა, თუნდაც პრინციპების დონეზე და ასეთი დოკუმენტის გარეშე საკანონმდებლო ნოვაციების შემოტანა გაუაზრებელი ნაბიჯია და ნეგატიურ შედეგებს მოიტანს. რაც შეეხება სხვა კანონებს, რომლებიც შეხვედრებზე იყო წარმოდგენილი – იდენტური მიდგომები გამოვლინდა ამ საკანონმდებლო სიახლეების მიმართაც. ნებისმიერი კანონის მიღების დროს აუცილებელია იმ ეკონომიკური, სამართლებრივი და სოციალური ანალიზის ჩატარება, რის მიხედვითაც უნდა მოხდეს საბოლოოდ კანონის შემუშავება. საზოგადოების აზრით, წარდგენილ კანონებზე მსგავსი ანალიზი არ ჩატარებულა, წინააღმდეგ შემთხვევაში ბევრი საკანონმდებლო ნოვაცია არსებული სახით არ იქნებოდა მიღებული.

სრული დეცენტრალიზაციის აუცილებლობა
შეხვედრებზე საზოგადოება გამოთქვამდა უკმაყოფილებას დეცენტრალიზაციის იდეის დამახინჯების გამო. მათი სურვილი იყო გამგებლებისა და მერების პირდაპირი წესით არჩევა. არსებული სახით მდგომარეობის შენარჩუნების შემთხვევაში ხალხის აზრის ობიექტური და სრული გამოხატვა შეუძლებელია. საკრებულო არის ის ორგანო, რომელიც ირჩევს გამგებელს და ხალხის მონაწილეობა გამგებლის არჩევნებში ნულის ტოლია. სრული დეცენტრალიზაცია არც საკრებულოსთან მიმართებით განხორციელებულა – მოსახლეობა უკმაყოფილოა იმ ფაქტით, რომ საკრებულოს დათხოვნის შესაძლებლობა ხალხს არ გააჩნია, მაშინ როცა საკრებულო შეიძლება დათხოვნილ იქნეს იმ შემთხვევებში, თუ:

ა) საკრებულოს წევრთა რაოდენობა შემცირდება ნახევარზე მეტით;
ბ) საკრებულომ 2 თვეში ვერ აირჩია გამგებელი (მერი);
გ) საკრებულომ სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებიდან 2 თვეში არ დაამტკიცა საქართველოს კანონმდებლო-ბით გათვალისწინებული წესით შედგენილი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი.

თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილებასთან დაკავშირებული პრობლემები
ყველა ჩატარებულ შეხვედრაზე მოსახლეობა იყო ერთსულოვნად უკმაყოფილო იმ საკანონმდებლო ცვლილებით, რაც უკავშირდება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის გამსხვილებას და ადმინისტრირების ახალ სისტემას. ახალი კანონით "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" "თვითმმართველი ქალაქისა" და "თვითმმართველი მუნიციპალიტეტის" ცნებების დამკვიდრებასთან ერთად მოხდა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილება. კერძოდ ახალი კანონის 21-ე მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტების მიხედვით:

- *თვითმმართველი ქალაქის საკრებულოს წევრთა რაოდენობა განისაზღვრება შესაბამის ქალაქში პროპორციული სისტემის საფუძველზე არჩეული ათი და მაჟორიტარული წესით არჩეული ხუთი წევრით.*
- *მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრთა რაოდენობა განისაზღვრება შესაბამის მუნიციპალიტეტში შემავალი ყოველი თემიდან მაჟორიტარული წესით არჩეული თითო წევრით და მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე პროპორციული სისტემის საფუძველზე არჩეული ათი წევრით.*

აღნიშნული ცვლილებებიდან გამომდინარე, შეხვედრაში მონაწილეთა უმრავლესობამ გამოთქვა წუხილი იმასთან დაკავშირებით, რომ საკრებულოებისა და გამგეობების გამსხვილებასთან ერთად გაიზრდება გაუცხოვება მოსახლეობასა და საკრებულოს/მერს/გამგებელს შორის. იმდენად, რამდენადაც ადმინისტრაციული ცენტრი რაიონის საკრებულოს ექნება ერთი (შესაბამისად აპარატიც), მოქალაქეები იძულებულები იქნებიან თავიანთი პრობლემების გადასაწყვეტად იარონ მათგან უკვე ახალი კანონის

თბილისი 0108, რუსთაველის გამზ. 26, III სართ. • 26, Rustaveli Avenue, Third Floor, Tbilisi 0108, Georgia
ტელეფონი/Phone: + (995 32) 92 14 03; 99 93 35; 93 21 29 • ფაქსი/Fax: + (995 32) 92 02 51
ელ-ფოსტა/E-mail: info@transparency.ge • www.transparency.ge

მიხედვით საკმაოდ დაცილებულ ადმინისტრაციულ ცენტრში. (მაგალითისთვის, თუ დღევანდელი მონაცემებით დუშეთის რაიონში 18 საკრებულო შედის, ახალი კანონის მიხედვით აირჩევა მხოლოდ ერთი). ამდენად, მათი მდგომარეობა ადგილობრივი ხელისფულების მხრიდან პრობლემების მოგვარების კუთხით კიდევ უფრო გაუარესდება, რადგან მოსახლეობის უმრავლესობას მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობის გამო მწირი თანხებიც არ გააჩნია ადმინისტრაციულ ცენტრში ტრანსპორტირებისთვის. განსაკუთრებით რთულდება სიტუაცია მაღალმთიანი მოსახლეობისათვის (განსაკუთრებით კი ზამთრის პერიოდში, როცა მთასა და ბარს შორის მაღალთოვლიანობის გამო კავშირი წყდება), რომელთაც გარდა ეკონომიკური პირობებისა ფორს-მაჟორული მდგომარეობაც უშლის ხელს პრობლემების გადასაწყვეტად მიმართოს უკვე ახალი კანონით შექმნილ გამსხვილებული თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციულ ცენტრს.

რწმუნებულის ინსტიტუტთან დაკავშირებული პრობლემები

ახალი კანონის მიხედვით, რწმუნებულის ინსტიტუტმა განიცადა ცვლილება. კანონის 42-ე მუხლის მიხედვით რწმუნებული "არის ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელე, რომელსაც „საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონით დადგენილი წესით, 1 წლის ვადით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგებელი (მერი)."

მოსახლეობის აზრით, რწმუნებულის თანამდებობის გამგებლის მიერ დანიშვნად თანამდებობად გარდაქმნასთან ერთად, მოხდება ამ ინსტიტუტის დაკნინება. საზოგადოება უარყოფითად შეხვდა რწმუნებულის თანამდებობის ფუნქციების შეკვეცას და მისთვის მხოლოდ ინფორმატორის/მედიატორის ფუნქციური დატვირთვის შეძენას, რაც მათი აზრით ახდენს აღნიშნული პოზიციის "ფოსტალიონის" ფუნქციების მატარებელ ინსტიტუტად ჩამოყალიბებას. ამ სახით რწმუნებულის თანამდებობის არსებობის შემთხვევაში მოსახლეობის მდგომარეობის ისედაც გაუარესებულ ფონზე (რაც გამოწვეულია თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილებით) რწმუნებული ადგილზე მოსახლეობას ვერაფრით დაეხმარება (მას არ გააჩნია რაიმე დოკუმენტის გაცემის უფლება, არ აქვს ბეჭედი და სხვა ოფიციალური ქმედითი უფლებამოსილება) და ეს ყოველივე ნეგატიურად აისახება საზოგადოების ყოველდღიურ ცხოვრებაზე. ამდენად საზოგადოება ვერ ხედავს აღნიშნული ინსტიტუტის ამ ფორმით არსებობის საჭიროებას და ბუტაფორიულ დატვირთვას ანიჭებს მას.

თვითმართველი ერთეულების ოპტიმიზაციის კრიტერიუმების საჭიროება

აღინიშნა, რომ კანონით არ არის გათვალისწინებული მნიშვნელოვანი კრიტერიუმები თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობის შემცირების, გაზრდის ან სხვა სახის ოპტიმიზაციისათვის, ისევე როგორც იდენტური ცვლილებების განსახორციელებლად არ არსებობს რაიმე პრინციპი თვითმმართველი ერთეულის შიდა დონეზე.

უკმაყოფილება საკრებულოს წევრის უხელფასო (ნებაყოფლობითი) საქმიანობით

საზოგადოებამ უკმაყოფილება გამოთქვა საკრებულოს წევრის ვოლუნტარულ საქმიანობასთან დაკავშირებით. საკრებულოს წევრების ხელფასების დაფინანსება აუცილებელ მოთხოვნად იქნა დაყენებული, წინააღმდეგ შემთხვევაში მათი აზრით მაჟორიტარული/პროპორციული არჩევნები აზრს კარგავს და საკრებულო მხოლოდ გამგებლის ასარჩევად შექმნილ ორგანოს ემსგავსება. უხელფასობის საკითხის ამგვარი სიმწვავე იმითაცაა განპირობებული, რომ ახალი კანონის მიხედვით, საკრებულოს წევრი უფრო მეტადაა შეზღუდული სხვა ანაზღაურებადი საქმიანობის განხორციელების თვალსაზრისით.

პენსიებთან და სახელმწიფო კომპენსაციებთან დაკავშირებული უკმაყოფილებები

მოსახლეობა უკმაკოფილოა ახალი კანონით სახელმწიფო პენსიის შესახებ. კანონი არ ითვალისწინებს პენსიების დიფერენცირებას სტაჟისა და ნამსახურეობის მიხედვით. ამასთან, ახალი კანონით დადგინდა ერთიანი საპენსიო ასაკი მთიან რეგიონში მხოვრების

თბილისი 0108, რუსთაველის გამზ. 26, III სართ. • 26, Rustaveli Avenue, Third Floor, Tbilisi 0108, Georgia
ტელეფონი/Phone: + (995 32) 92 14 03; 99 93 35; 93 21 29 • ფაქსი/Fax: + (995 32) 92 02 51
ელ-ფოსტა/E-mail: info@transparency.ge • www.transparency.ge

მოსახელეობის სპეციფიკის გაუთვალისწინებლად მათთვის რაიმე გამონაკლისის დადგენის გარეშე.

რაც შეეხება სახელმწიფო კომპენსაციებს, მათი ძირითადი ადრესატი სახელწმიფო მოხელეთა ძალიან შეზღუდული კატეგორიაა, ამდენად ჩვეულებრივი მოსახლეობის ინტერესები ამ კანონში არ დევს. ასევე საზოგადოება უკმაყოფილოა პენსიისა და კომპენსაციის ტარიფების რადიკალური განსხვავების გამო. ერთის მხრივ, კანონი აწესებს კომპენსაციის მაქსიმალურ ზღვარს – 560 ლარს, მეორეს მხრივ კი პენსიის მაქსიმალური ოდენობა 38 ლარია (ისიც მხოლოდ 2006 წლის სექტემბრიდან).

სხვა სოციალური პრობლემატიკა

ქვეყანაში არსებული მძიმე ეკონომიკური და სოციალური მდგომარეობის გამო შეხვედრებზე გამოიკვეთა ბევრი სხვა მნიშვნელოვანი პრობლემატიკა.

ერთ-ერთ უმთავრეს გადაუჭრელ საკითხად ისევ რჩება რეგიონებში საერთო მრიცხველების დამონტაჟების პროცესი, რომლის მიხედვითაც ხდება ელექტროენერგიის გადასახადის თანაბარი გადანაწილება ყველა მოსახლეზე ყოველგვარი დიფერენცირების გარეშე.

რეგიონების მოსახლეობის ერთმნიშვნელოვნად გამოკვეთილი პრობლემაა შიდა ინფრასტრუქტურის ფაქტიური არარსებობა და სამუშაო ადგილების სიმცირე, რაც მატერიალური სიდუხჭირის საერთო ფონს ქმნის.

მოსახლეობის უკმაყოფილებას იწვევს რეგიონებში უწყლობის პრობლემა. რაიონების მოსახლეობის უმეტესობა კი სასმელი წყლის ვარგისიანობის საკითხს კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს. განსაკუთრებით მწვეველ ეს საკითხი საგარეჯოს რაიონში დგას, სადაც ადგილი ჰქონდა სასმელ წყალში ნავთობის გაჟონვის შემთხვევას.

თბილისი 0108, რუსთაველის გამზ. 26, III სართ. • 26, Rustaveli Avenue, Third Floor, Tbilisi 0108, Georgia
ტელეფონი/Phone: + (995 32) 92 14 03; 99 93 35; 93 21 29 • ფაქსი/Fax: + (995 32) 92 02 51
ელ-ფოსტა/E-mail: info@transparency.ge • www.transparency.ge