კვლევითი
ინსტიტუტი
GNOMON WISE

პროექტი:

„საქართველოს სახელმწიფოს წინაშე არსებული გამოწვევები და მათზე პასუხი - პრობლემების იდენტიფიცირებისა და შესაბამისი გადაწყვეტების დოკუმენტების მომზადება“

პროექტის მიმდინარეობა:
30 მარტი, 2023 - 25 ოქტომბერი, 2024

www.gnomonwise.org info@gnomonwise.org

შინაარსი

პოლიტიკის დოკუმენტი N1 3

საქართველოს სასამართლო ხელისუფლების ინსტიტუციური რეკონსტრუქცია შედარებით პერსპექტივაში

პოლიტიკის დოკუმენტი N2 4

მოსამართლეთა თანამდებობასთან შესაბამისობის შემოწმება თეორიულ და შედარებით პერსპექტივაში - რეკომენდაციები საქართველოსთვის

პოლიტიკის დოკუმენტი N3 5

საქართველოს პროკურატურის ინსტიტუციური რეფორმა: დეცენტრალიზაცია სისტემური მიუკერძოებლობისა და ანგარიშვალდებულებისათვის

პოლიტიკის დოკუმენტი N4 6

სოფლის მეურნეობა: რეფორმირების მიმართულება

პოლიტიკის დოკუმენტი N5 7

საქართველოს ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის რეფორმირების მიმართულება

პოლიტიკის დოკუმენტი N6 8

ჯანმრთელობის დაცვის პოლიტიკა

პოლიტიკის დოკუმენტი N7 9

პოლიტიკური ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია

პოლიტიკის დოკუმენტი N8 10

სამაუწყებლო მედიისთვის ფინანსურად და შინაარსობრივად დამაზიანებელი რეგულაციები და მათი ალტერნატივები

პოლიტიკის დოკუმენტი N9 11

სტრატეგიული კომუნიკაცია დეზინფორმაციისა და პროპაგანდის წინააღმდეგ - რეკომენდაციები სახელმწიფო პოლიტიკისთვის

პოლიტიკის დოკუმენტი N10 12

რუსულ პროპაგანდასთან ბრძოლა - საფრთხეები და მათთან გამკლავების გზები

პოლიტიკის დოკუმენტი N11 13

საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურა - პრობლემები და მათი გადაჭრის შესაძლო გზები

პოლიტიკის დოკუმენტი N12 14

ზოგადი საშუალო განათლება: რეფორმირების მიმართულება

პოლიტიკის დოკუმენტი N13 15

რეფორმირების მიმართულება კომუნიკაციების კომისიის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობისთვის

პოლიტიკის დოკუმენტი N14 16

საქართველოს სოციალური დაცვის პოლიტიკის რეფორმირების მიმართულება

პოლიტიკის დოკუმენტი N15 17

საკონსტიტუციო სასამართლო კონტროლის რეფორმა: სრული ინსტიტუციონალიზაცია და სისტემური მიუკერძოებლობა

კვლევის დოკუმენტი N16 18

საქართველოს პარლამენტის საარჩევნო სისტემა: ილიბერალური დემოკრატიიდან კონსტიტუციურ დემო-კრატიამდე

პოლიტიკის დოკუმენტი №1

„საქართველოს სასამართლო ხელისუფლების ინსტიტუციური რეკონსტრუქცია შედარებით პერსპექტივაში“

რეფორმირების მიმართულება

საქართველოში, სასამართლო ხელისუფლების დისფუნქციისა და კონსტიტუციური დემოკრატიის ნორმატიულ მიზნებთან აცდენის გამომწვევი ინსტიტუციური და სტრუქტურული მიზეზებიდან, შეგვიძლია გამოვყოთ იერარქიული, კარიერული კიბის, ბიუროკრატიული სასამართლოებისა და ასეთ სისტემაში, ყველა დონეზე, სასამართლოს თავმჯდომარეების სრული ძალაუფლების შენარჩუნება; მენტალური ტრანსფორმაციისა და ამის გათვალისწინებით, შიდა ეთიკური კულტურისა და მოსამართლეთა ვალდებულებების ძლიერი აღქმის არარსებობა. სისტემის ამ ელემენტების რეფორმების გარეშე, სასამართლოს გარე ძალებისგან მაქსიმალური იზოლირების უზრუნველყოფის მიზნით დანერგილმა ევროპულმა მოდელმა უმეტესად ხელი შეუწყო სამოსამართლო ელიტების ძალაუფლების კონსოლიდაციას, ცენტრალიზაციასა და ანგარიშვალდებულებისგან გათავისუფლებას.

Gnomon Wise-ის დაკვირვებით, საქართველოს სასამართლო ხელისუფლების ინსტიტუციური პრობლემა არის ვერტიკალურად ინტეგრირებული ძალაუფლება, რომელიც ერთი ინსტიტუტისა (იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს) და მისი მაკონტროლებელი ელიტის ხელში მოაქცევს სასამართლო შტოს სრულ ძალაუფლებას.

შესაბამისად, ინსტიტუციური რეკონსტრუქციის სისტემურ იმპერატივებს უნდა წარმოადგენდეს ვერტიკალურად ინტეგრირებული სრული ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია/დეკონცენტრაცია, რაც გულისხმობს:

- ცენტრალიზებული ბიუროკრატიული კარიერული კიბის მოშლას;
- ცენტრალიზებული ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების სისტემის მოშლას;
- თავმჯდომარეების ძალაუფლების შემცირებას ყველა დონეზე;
- დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების გაზრდას ყველა დონეზე, სამოსამართლო დანიშვნებში კონსენსუსზე დაფუძნებული მექანიზმების შემოტანით;
- ცენტრალური ძალაუფლების მქონე სამოსამართლო ბიუროკრატიის ელიტის ახლიდან შექმნის თავიდან არიდებას.

ამ მიზნების მისაღწევად, ძირითადი ინსტიტუციური ნაბიჯებია:

- იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გაუქმება არსებული უფლებამოსილებებით;
- მოსამართლეთა დანიშვნის უფლებამოსილების დიფერენცირება ინსტანციების დონეებზე და გადანაწილება სპეციალურ კომისიებსა და პარლამენტზე;
- მოსამართლეთა დისციპლინირების ფუნქციის გადაცემა სპეციალიზებულ სასამართლო ინსტიტუტებზე;
- სამოსამართლო საბჭოს ტრანსფორმაცია სასამართლოს ადმინისტრირების/მომსახურების ინსტიტუტად.

დოკუმენტის ავტორები:

დავით ზედელაშვილი - Gnomon Wise-ის მკვლევარი
თამარ ქეცბაია - Gnomon Wise-ის მკვლევარი
ანა ჭიაბრიშვილი - Gnomon Wise-ის აფილირებული მკვლევარი

„მოსამართლეთა თანამდებობასთან შესაბამისობის შემოწმება თეორიულ და შედარებით პერსპექტივაში - რეკომენდაციები საქართველოსთვის“

რეფორმირების მიმართულება

სასამართლო შტოს დელეგიტიმაცია აფერხებს საქართველოს კონსტიტუციურ დემოკრატიად კონსოლიდაციასა და ევროპულ ინტეგრაციას. სასამართლოში წარუმატებელი ინსტიტუციური რეფორმების საჭირო დამატებად განიხილება პერსონალის რადიკალური რეფორმა. მოსამართლეთა თანამდებობასთან შესაბამისობის შემოწმების (vetting) შეზღუდული მოდელი გვხვდება ევროკომისიის ცხრა პრიორიტეტშიც, რომლებიც საქართველომ ევროპის კავშირის კანდიდატი ქვეყნის სტატუსთან ერთად მიიღო.

Gnomon Wise-ის მიერ შემოთავაზებული პერსონალის რეფორმის მოდელი მოიცავს მთლიანად სასამართლო სისტემას, თუმცა პრიორიტეტს სწორედ იმ თანამდებობის პირების შემოწმებას ანიჭებს, რომლებიც კომისიის ფოკუსში ხვდებიან. პერსონალის რეფორმის ეს კონცეფცია ინტეგრირებულია სასამართლოს ინსტიტუციური რეკონსტრუქციის გეგმასთან, რომელიც საჭიროებს კონსტიტუციურ შესწორებას.

გადამოწმებისას, ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით, განსაკუთრებული აქცენტი უნდა გაკეთდეს „კლანისადმი ანგარიშვალდებულების“ არსებობაზე, რაც ობიექტურ დამკვირვებელს უჩენს მოსამართლის დამოუკიდებლობის უქონლობის ან მიკერძოების აღქმას. შესაბამისობა უნდა შემოწმდეს მჭიდრო ვადებში, პრიორიტეტული სამიზნე ჯგუფების მიმართ, მიმდევრობით. ამ ჯგუფებთან მიმართებით, რეკომენდებულია შემოწმების სხვადასხვა პროცედურული ფორმა:

- ძირითადი სამიზნე ჯგუფის, სამოსამართლო ელიტის (ყველა დონის სასამართლოს, პალატის, კოლეგიის თავმჯდომარეები და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრები) მიმართ ხელახალი დანიშვნის ფორმით გადამოწმება. ამ პროცესში შესამოწმებელი პირები დატოვებენ ბიუროკრატიულ თანამდებობებს და მათი ამ თანამდებობებზე ხელახალი დანიშვნა შესაძლებელი იქნება მხოლოდ პროცესის წარმატებით დასრულების შემდეგ. ამ პროცესში მტკიცების ტვირთი შესამოწმებელ პირზეა.
- ყველა დანარჩენი მოსამართლის მიმართ, გამოყენებული იქნება გადამოწმების პროცედურა. პროცესის მიმდინარეობისას, მოსამართლე ინარჩუნებს თანამდებობას და მტკიცების ტვირთი მხარეებს შორის ნაწილდება.

შემოწმებას განახორციელებს სამი ძირითადი ინსტიტუტი, რომლებიც ინტეგრირებული იქნებიან შესაბამის სასამართლო ინსტიტუტებში. ესენია:

- შესაბამისობის შემოწმების პალატა - წარუძღვება შესაბამისობის გადამოწმებას უზენაეს სასამართლოსა და საერთო სასამართლოების სხვა ინსტიტუტებში. პალატა შეიქმნება უზენაეს სასამართლოში.
- შესაბამისობის შემოწმების კოლეგია - შეიქმნება საკონსტიტუციო სასამართლოში და განახორციელებს საკონსტიტუციო სასამართლოში შესაბამისობის შემოწმებას.
- შესაბამისობის შემოწმების სააპელაციო პალატა - სააპელაციო ინსტანცია შესაბამისობის შემოწმების პალატისა და შესაბამისობის შემოწმების კოლეგიის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე.

შესაბამისობის შემოწმების პროცესის ადგილობრივი პოლიტიკური თუ არაფორმალური ქსელების გავლენებისგან დასაცავად, მნიშვნელოვანია, რომ შესაბამისობის შემოწმების განმახორციელებელი მოსამართლეები შეარჩიოს საერთაშორისო კომისიამ, რომელიც შეიქმნება საკონსტიტუციო შესწორებისა და მის საფუძველზე, საქართველოსა და შესაბამის საერთაშორისო/სუპრანაციონალურ ორგანიზაციებსა და პარტნიორი სახელმწიფოების მთავრობებს შორის გაფორმებული საერთაშორისო ხელშეკრულებით.

დოკუმენტის ავტორები:

დავით ზედელაშვილი - Gnomon Wise-ის მკვლევარი
თამარ ქეცბაია - Gnomon Wise-ის მკვლევარი

ПОЛИТИКИС ДОКУМЕНТИ №3

„საქართველოს პროკურატურის ინსტიტუციური რეფორმა: დეცენტრალიზაცია სისტემური მიუკერძოებლობისა და ანგარიშვალდებულებისათვის“

რეფორმირების მიმართულება

საქართველოს პროკურატურა სისხლის სამართლის პოლიტიკის განმსაზღვრელი და აღმასრულებელი ცენტრალური ინსტიტუტია, რომელიც ისტორიულად იყო პოლიტიზებული მართლმსაჯულების პრეტენზიის ერთ-ერთი მთავარი ადრესატი. საქართველოში პროკურატურის რეფორმების ძირითად ძალისხმევას მიმართავდნენ ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის ფასადის შექმნისკენ. ფასადის მიღმა იყო სისტემა, რომელიც იდგა კონსოლიდირებული ძალაუფლების მქონე არაანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირზე (გენერალური პროკურორი, იუსტიციის მინისტრი), რომელიც ხელმძღვანელობდა მკაცრად იერარქიულ, ცენტრალიზებულ სისტემას. ასეთი მოწყობა, ლოიალური გენერალური პროკურორის/იუსტიციის მინისტრის მეშვეობით, ქმნიდა პოლიტიკურად მიკერძოებულ და დაქვემდებარებულ ინსტიტუტს. შესაბამისად, ამ მიმართულებით გატარებულ რეფორმებს არც პოლიტიზებული მართლმსაჯულების აღქმა დაუსრულებია და არც რეალური დამოუკიდებლობა მოუტანია.

Gnomon Wise-ის მიერ შემოთავაზებული რეფორმის ნორმატიული მიზნები:

- პროკურატურის „ერთიანობისა და ცენტრალიზაციის“ საბჭოთა პერიოდიდან მემკვიდრეობით შემორჩენილ ორგანიზაციულ პრინციპზე სრულად უარის თქმა და იერარქიული მოწყობისა და ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების ევროპული მოდელის სრულფასოვანი იმპლემენტაცია.
- ინდივიდუალური პროკურორის ავტონომიისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა, რაც ხელს შეუშლის ლოიალისტური იერარქიული დაქვემდებარებისა და კლიენტელისტური ქსელების ფორმირებას.
- დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების გაზრდა სისხლის სამართლის პოლიტიკის შექმნასა და განხორციელებაზე.

რეფორმის ნორმატიული მიზნების მიღწევის შესაძლო ინსტიტუციური გზები:

- ჰორიზონტალური დეცენტრალიზაცია - პროკურატურის მატერიალურ (შინაარსობრივ) იურისდიქციებად დაყოფა, რომლებსაც ერთმანეთთან იერარქიული დაქვემდებარება არ გააჩნიათ. ამ საფუძველზე შექმნილი თითოეული პროკურატურის შიგნით, იქნება იერარქია და ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების სისტემა.
    - ამ წესით დაყოფილ თითოეულ პროკურატურას ეყოლება მთავარი პროკურორი. მას აირჩევს პარლამენტი, კონსენსუსის უზრუნველმყოფი პროცედურების შესაბამისად, ხუთი წლის ვადით. მთავარი პროკურორი ანგარიშვალდებული იქნება საპროკურორო საბჭოსა და პარლამენტის წინაშე. მისი გადაყენება შესაძლებელი იქნება როგორც პარლამენტის ინიციატივით, იმპიჩმენტის წესით, ისე საპროკურორო საბჭოს ინიცირებით, პარლამენტის მიერ.
- სისხლის სამართლის პოლიტიკისა და პროკურორთა დანიშვნის, დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და გათავისუფლების სფეროებში გენერალური პროკურორის ძალაუფლება გადაეცემა საპროკურორო საბჭოს, რომელშიც უმრავლესობა ექნება პარლამენტის მიერ პროფესიული ნიშნით არჩეულ, პოლიტიკურად ანგარიშვალდებულ, წევრებს.

დოკუმენტის ავტორები:

დავით ზედელაშვილი - Gnomon Wise-ის მკვლევარი
თამარ ქეცბაია - Gnomon Wise-ის მკვლევარი

„სოფლის მეურნეობა: რეფორმირების მიმართულება“

დამოუკიდებლობის მოპოვების დღიდან, საქართველოს აგრარულ სექტორში რეფორმები თითქმის არ განხორციელებულა. სწორედ ამიტომ, საქართველო ევროპის კონტინენტზე ბოლო ადგილზეა აგროდასაქმების, ფერმერის მიერ შექმნილი დოვლათისა და ფერმის საშუალო ზომის კუთხით.

საერთაშორისო გამოცდილებისა და ფართო აკადემიური კვლევების შესწავლის შემდეგ, დასახულია როგორც სამიზნე მაჩვენებლები, ისე ამ მაჩვენებლების მიღწევის გზები, მათ შორის, ევროკავშირთან ინტეგრაციის ფაქტორების გათვალისწინებით. ამისათვის კი საჭიროა, გადაიდგას შინაარსობრივად იგივე ნაბიჯები, რომლებიც, რეფორმირების კუთხით, მსოფლიოში ყველაზე წარმატებულმა ქვეყნებმა გადადგეს, კერძოდ, სოფლის მეურნეობის რეგულირების, სუბსიდიებისა და შეღავათების შემცირება.

პოლიტიკის დოკუმენტში სამიზნე მაჩვენებლები განისაზღვრა ევროპის კავშირის საშუალო მაჩვენებლებიდან გამომდინარე:

- ფერმის საშუალო ზომის ზრდა 1.4 ჰა-დან 17.4 ჰა-მდე;
- აგროდასაქმების შემცირება 39.7%-დან 4.5%-მდე;
- მშპ-ში აგრარული სექტორის წილის შემცირება 6.9%-დან 1.4%-მდე;
- სოფლის მეურნეობის საბიუჯეტო დახმარების დაყვანა 0.8%-დან 0.48%-მდე.

თითოეული მათგანის მისაღწევად აუცილებელია:

- პროტექციონისტული მიდგომიდან კონკურენციისკენ სვლა. კერძოდ, საგადასახადო და საბაჟო შეღავათების გაუქმება;
- ისეთი მსხვილი არაეფექტიანი საბიუჯეტო პროგრამების გაუქმება, როგორებიცაა, „შეღავათიანი აგროკრედიტი“ (200 მლნ), ყურძნის სუბსიდირება (54 მლნ) და „დანერგე მომავალი“ (26 მლნ);
- არაეფექტიანი ბიზნესსუბსიდიების ნაცვლად, ფერმერების პირდაპირი დახმარება;
- ყოფილი ფერმერის მხარდაჭერის პროგრამა, რაც აგროსექტორიდან სხვა, უფრო ეფექტიან სექტორში გადასვლის დამატებით სტიმულს გააჩენს.

ჩამოთვლილი ნაბიჯების გადადგმა შეამცირებს ფისკალურ წნეხს, გაზრდის კონკურენციას, მეურნეობის საშუალო ზომას და შესაბამისად, ეფექტიანობას. კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი შედეგი იქნება საქართველოს შესაბამისობა ევროპის კავშირის საერთო სასოფლო-სამეურნეო პოლიტიკასთან.

დოკუმენტის ავტორები:

ეგნატე შამუგია - Gnomon Wise-ის მკვლევარი
ზვიად ხორგუაშვილი - Gnomon Wise-ის მკვლევარი

პოლიტიკის დოკუმენტი №5

„საქართველოს ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის რეფორმირების მიმართულება“

2003-2023 წლებში საქართველოში ფასები 184%-ით გაიზარდა, რაც ნებისმიერ განვითარებულ ქვეყანასთან შედარებით, ძალიან მაღალი მაჩვენებელია. მაგალითად, იმავე პერიოდში ევროზონაში ფასებმა 69%-ით მოიმატა. ინფლაცია, პირველ რიგში, მოსახლეობის გაჭირვებულ ფენას აწვება ტვირთად და პრივილეგირებულ მდგომარეობაში ამყოფებს იმ ეკონომიკურ აქტორებს, რომლებიც ემისიის ცენტრთან (ეროვნულ ბანკთან და საბანკო სისტემასთან) ახლოს იმყოფებიან როგორც საქმიანობით, ისე გეოგრაფიულად. მაგალითად, თბილისსა და დანარჩენ საქართველოს შორის საშუალო ხელფასის სხვაობა, 2010 წლიდან 2022 წლამდე, 219 ლარიდან - 392 ლარამდე გაიზარდა, ხოლო საფინანსო სექტორსა და ქვეყნის საშუალოს შორის, 2014 წლიდან 2022 წლამდე, 772 ლარიდან - 1187 ლარამდე. ამასთან ერთად, ლარის კურსი, სხვა ვალუტებთან მიმართებით, მაღალი არაპროგნოზირებადობითა და ცვალებადობით ხასიათდება, რაც მოქალაქეებისა და ბიზნესისთვის დამატებით რისკებს აჩენს.

ზემოთ ჩამოთვლილი პრობლემების სათავე საქართველოს ფორმალურად მოტივტივე სავალუტო რეჟიმია, ხოლო პრაქტიკაში - მართვადი მოტივტივე, რაც იმას გულისხმობს, რომ ქვეყნის ცენტრალური ბანკი ერევა საბაზრო პროცესებში და იწვევს კურსის ხელოვნურ გამყარებას, ან გაუფასურებას. მოცემული სისტემით, საქართველო მსოფლიოში უმცირესობაშია და ქვეყნების დაახლოებით 15%-ში ხვდება.

აკადემიურ კვლევებზე, საერთაშორისო გამოცდილებასა და წარმატებით განხორციელებულ სავალუტო რეფორმებზე დაყრდნობით, გამოიკვეთა პოლიტიკის დოკუმენტის მიზნები, იმპლემენტაციის გზები და მოსალოდნელი შედეგები. კერძოდ, მაღალი ინფლაციისა და მერყევი ვალუტის პრობლემის მოგვარების გამოცდილი და ეფექტიანი გზა - კურსის ფიქსირება, ან ვალუტის სხვა ქვეყნის ვალუტით ჩანაცვლება. სწორედ ამიტომ, დოკუმენტი გვთავაზობს ლარის ევროს მიმართ ფიქსირებას და ამ გზით, ინფლაციის მინიმუმამდე დაყვანას, ვალუტის სტაბილურობასა და ევროპის კავშირთან დაახლოებას.

სავალუტო რეფორმის განხორციელება გულისხმობს ესტონეთის მიერ განხორციელებული პოლიტიკის გამოყენებას მრავალი მიმართულებით. კერძოდ:

- ევროს საცალო ვაჭრობაში დაშვება;
- ევროზე იმავე საბანკო რეგულაციების გავრცელება, რომლებისაც - ლარზე;
- ლარის საბაზრო კურსზე ფიქსირება;
- ლარის ემისიის დაშვება მხოლოდ ევროს რეზერვების პროპორციულად;
- ბიუჯეტის დეფიციტის ლარის ემისიით, პირდაპირი თუ ირიბი დაფინანსების აკრძალვა.

გადადგმული ნაბიჯების მოსალოდნელი შედეგები მინიმუმამდე დაყვანილ სავალუტო რისკებსა და ინფლაციის ტემპში გამოიხატება. დამატებით კი, ინფლაციის დაბალი დონე და სტაბილური ვალუტა მეტ ინვესტიციას, მეტ ვაჭრობასა და შემცირებულ საბანკო პროცენტებს გულისხმობს. ევროში ვალუტის ფიქსაცია კი საქართველოს გეოპოლიტიკურ მისწრაფებასთან - ევროპის კავშირთან დაახლოებასაც შეუწყობს ხელს.

დოკუმენტის ავტორი:

ზვიად ხორგუაშვილი - Gnomon Wise-ის მკვლევარი

„ჯანმრთელობის დაცვის პოლიტიკა“

რეფორმირების მიმართულება

საქართველოში ხელისუფლების ყოველი ცვლილების შემდეგ, ჯანდაცვის სისტემის რეფორმა ხელახლა იწყებოდა, მაგრამ ჯანდაცვის პოლიტიკა დღემდე გამოწვევად რჩება. პრობლემას წარმოადგენს არსებული მოდელი - საყოველთაო ჯანდაცვა. ასეთ სისტემაში სამედიცინო დაწესებულებას სტიმული აქვს პაციენტს ზედმეტი (არასაჭირო) მომსახურება მიაწოდოს, ბიუჯეტიდან უფრო მეტი შემოსავლის მიღების მიზნით. ამიტომ, ჯანდაცვის დანახარჯებს პერმანენტული დეფიციტურობა და დანახარჯების ზრდის აღმავალი დინამიკა ახასიათებს. ნაცვლად პრობლემის მიზეზებზე რეაგირებისა, მთავრობამ სისტემის გამოწვევას უფრო მეტი ჩარევით უპასუხა, რამაც რეგულირების ერთგვარი სპირალი შექმნა. ჯანდაცვის პოლიტიკა სამედიცინო მომსახურების ფასების დადგენისა და რიგი ფარმაცევტული საშუალებების ფასების ზედა ზღვრის დაწესებამდე მივიდა. ემპირიული კვლევები და მოწინავე ეკონომიკების გამოცდილება აჩვენებს, რომ მთავრობის არჩეული გზა - დიაგნოზთან შეჭიდული ჯგუფების მეთოდით ფასების ფიქსირება - ისეთ რისკებს შეიცავს, როგორებიც არის: სამედიცინო სერვისების ხარისხის გაუარესება, დიაგნოზებით მანიპულაცია და პაციენტების დისკრიმინაცია.

ჯანდაცვის ეფექტიანი სისტემის ჩამოყალიბებისთვის, თეორიულ და ემპირიულ კვლევებზე დაყრდნობით, განისაზღვრა ჯანდაცვის ოპტიმალური მოდელი და ჯანდაცვის სისტემიდან სოციალური დახმარების გამიჯვნის საკითხი.

ჯანდაცვის სისტემის ეფექტიანობის მისაღწევად საჭიროა:

- საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის გაუქმება;
- სამედიცინო მომსახურების ფასების ფიქსირების გაუქმება;
- სამკურნალო საშუალებების ფასების რეგულირების გაუქმება;
- ფარმაცევტული ბაზრის სრული დერეგულირება.

ჯანდაცვიდან საბიუჯეტო პროგრამების გასვლასთან ერთად, ჩნდება სოციალური პრობლემა - ღარიბ ადამიანებს არ აქვთ სამედიცინო ხარჯების დაზღვევის შესაძლებლობა. აქედან გამომდინარე, ამ ორი განსხვავებული გარემოების ოპტიმალური კომბინაცია შეიძლება იყოს ის წერტილი, სადაც არ არსებობს ადამიანი, რომელსაც არ აქვს შესაძლებლობა, ფლობდეს სამედიცინო დაზღვევას.

ამ მიმართულებით პოლიტიკის ცვლილება, გარდა ზემოთ მოყვანილი ნაბიჯებისა, საჭიროებს:

- საბიუჯეტო რესურსებით მხოლოდ დაბალშემოსავლიანი მოსახლეობის გადაუდებელი სამედიცინო მომსახურებისა და კრიტიკული დაავადებების მკურნალობის დანახარჯების დაზღვევას;
- სადაზღვევო კომპანიებისგან ღარიბი მოსახლეობისთვის სადაზღვევო პოლისის შესყიდვის კონკურენტული მექანიზმის დანერგვას.

შემოთავაზებული მოდელი უზრუნველყოფს ჯანდაცვის ეფექტიანობას და ამასთან ერთად, სოციალური დახმარების მიზნების მიღწევას. გარდა ამისა, შემოთავაზებული გზა საბიუჯეტო დანახარჯების დაახლოებით 90%-ის ეკონომიას იძლევა, რაც აჩენს ან გადასახადების შემცირების, ან სხვა მიზნობრივი სოციალური პროგრამების გაძლიერების შესაძლებლობას.

დოკუმენტის ავტორი:

ეგნატე შამუგია - Gnomon Wise-ის მკვლევარი

„პოლიტიკური ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია“

რეფორმირების მიმართულება

საქართველოში ინსტიტუციური გარდაქმნის პროცესი დროში გაჭიანურდა და რიგი პრობლემური საკითხებით ხასიათდება. ამავდროულად, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ თვითმმართველობა იმ საკითხთა შორისაა, რომლებიც ტრანზიციის ზოგად პროცესს ჩამორჩება.

ადგილობრივი თვითმმართველობა დეცენტრალიზაციის შედეგია, რომელიც პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ფისკალურ კომპონენტებს მოიცავს. თავის მხრივ, დეცენტრალიზაციას რამდენიმე მიზანი აქვს. უმთავრესი კი საჯარო პოლიტიკის ეფექტური განხორციელებაა, რაც ისეთ მნიშვნელოვან ფუნქციებს ასრულებს, როგორებიცაა: საზოგადოებრივი საქონლის ეფექტიანი მიწოდება, დემოკრატიის განმტკიცება, ხელისუფლების შეზღუდვა, ბაზრის დაცვა და პოლიტიკური კლასის განვითარება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა კომპლექსური საკითხია, რომელიც ბევრ კომპონენტს მოიცავს და თანმიმდევრულ განხორციელებას მოითხოვს. სხვა შემთხვევაში, ეფექტიანი დეცენტრალიზაცია და რეალური თვითმმართველობის მიღწევა ნაკლებად შესაძლებელია.

შემოთავაზებული რეფორმა ოთხ ძირითად მიმართულებას მოიცავს:

- **ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა** - გეოგრაფიული, დემოგრაფიული, სოციო-კულტურული გარემოებებისა და მეტ-ნაკლებად ჰომოგენური განვითარებული ქვეყნების გამოცდილებით, საქართველოსთვის სასურველია ორდონიანი თვითმმართველობის სისტემა - რეგიონული და მუნიციპალური.

- **პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია** - თვითმმართველობის ორივე დონეზე ძლიერი წარმომადგენლობითი ორგანოს ჩამოყალიბება, რომლის წევრები არჩეული არიან პირდაპირი არჩევნების გზით, შერეული სისტემით.

- **ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია** - სუბსიდიარობის პრინციპის სრული დაცვით, ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილების გამიჯვნა, ხოლო ადგილობრივ დონეზე - არსებული უფლებამოსილების ექსკლუზიურობისა და სისრულის უზრუნველყოფა.

- **ფისკალური დეცენტრალიზაცია** - ფინანსური წყაროების უფლებამოსილებებთან თანაზომიერებისა და ადგილობრივი ორგანოებისთვის ფისკალური ავტონომიის უზრუნველყოფა. ასევე, ხელისუფლების ქვედა დონეებისთვის გადაცემა ყველა იმ ქონებისა, რომელიც არ წარმოადგენს კერძო საკუთრებას და ცენტრალური ხელისუფლების ძირითად ქონებას.

ოთხივე მიმართულების თანმიმდევრული და ერთობლივი განხორციელება უზრუნველყოფს პოლიტიკური ძალაუფლების რეალურ დეცენტრალიზაციასა და იმ სარგებელს, რომელიც დეცენტრალიზაციას ახლავს.

დოკუმენტის ავტორი:

ეგნატე შამუგია - Gnomon Wise-ის მკვლევარი

პოლიტიკის დოკუმენტი №8

„სამაუწყებლო მედიისთვის ფინანსურად და შინაარსობრივად დამაზიანებელი რეგულაციები და მათი ალტერნატივები“

რეფორმირების მიმართულება

პოლიტიკის დოკუმენტის ფოკუსს ის საკანონმდებლო რეგულაციები წარმოადგენს, რომლებმაც, ბოლო ათი წლის განმავლობაში, მედიის თავისუფლება სხვადასხვა ფორმით შეზღუდა. დოკუმენტში, უშუალოდ გასულ დეკადაში მიღებული კანონების გარდა, განხილულია ის რეგულაციებიც, რომლებიც უფრო ადრეა შემოღებული, თუმცა ისინი მედიის შეზღუდვისთვის გამოიყენეს ჩვენ მიერ გაანალიზებულ პერიოდში. ამასთან, წარმოდგენილია ხედვა, თუ რა ნაბიჯები უნდა გადაიდგას მომავალში, რათა მედიის დამოუკიდებლობა და თავისუფლება საკანონმდებლო დონეზე იყოს უზრუნველყოფილი.

ზოგადი რეკომენდაციები:

- კომუნიკაციების კომისია/სახელმწიფო, რაც შეიძლება, ნაკლებად ერევა მედიის შინაარსში - იგი რეგულირდება ქცევის კოდექსით, რომელიც მიიღება შესაბამისი მხარეების ფართო კონსენსუსით;
- კომისიას/სახელმწიფოს დარჩეს კომერციული, სოციალური თუ პოლიტიკური რეკლამის შინაარსში ჩარევის მხოლოდ მინიმალური ბერკეტები;
- სამაუწყებლო სფეროში არსებული დარღვევებისთვის გათვალისწინებული სანქციები არ უნდა იყოს იმ სიმკაცრის, რომ წარმოშვას მედიამომსახურების მიმწოდებლის ავტორიზაციის/ლიცენზიის შეჩერების მარტივად მისაღწევი საფუძვლები;
- ისეთი რეგულაციის მიღება, რომელიც მედიის შინაარსს ეხება ან/და მედიისთვის პოტენციური ფინანსური ზიანის მიყენებას გულისხმობს, არ უნდა მოხდეს მედიის წარმომადგენლებისა და ამ სფეროს ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ექსპერტების კონსენსუსის გარეშე.

კონკრეტული რეკომენდაციები:

- კომუნიკაციების კომისიის რეგულირებიდან უნდა გავიდეს და მედიის თვითრეგულირებაში მოექცეს ისეთი საკითხები, რომლებიც შემოღებულია მომხმარებელთა დაცვის საბაბით, თუმცა პრაქტიკაში გამოყენებულია ხელისუფლებისადმი კრიტიკული მედიის შეზღუდვის მიზნით. ესენია: სიძულვილის ენა, რომელიც რეგულირებულია როგორც მაუწყებლებში, ისე ვიდეოგაზიარების პლატფორმებთან (მაგ. MYVIDEO) მიმართებითაც; „უხამსობის“ აკრძალვა; არასრულწლოვანთა დაცვის მოტივით მიღებული ბუნდოვანი რეგულაციები.
- უნდა შერბილდეს სანქციების დაკისრებისა და მათი აღსრულების მოქმედი წესები, რადგან ისინი წარმოადგენს საფრთხეს მაუწყებელთა ფინანსური მდგრადობისა და ფუნქციონირებისთვის.
- გასაუქმებელი ან, მინიმუმ, შესაცვლელია პარლამენტში მედიის მუშაობის ბუნდოვანი წესები.
- უნდა შემსუბუქდეს ის რეგულაციები, რომელთა საშუალებითაც კომუნიკაციების კომისია ერევა მაუწყებელზე განთავსებული რეკლამების დროის განსაზღვრასა და შინაარსში.
- საზოგადოებრივ მაუწყებელს არ უნდა ჰქონდეს კომერციული რეკლამის განთავსების უფლება, რადგან იგი მის დამოუკიდებლობას, მათ შორის, კომერციული გავლენებისგან დამოუკიდებლობას, ეჭვქვეშ აყენებს. სარეკლამო ბაზარზე საზოგადოებრივი მაუწყებლის შემოყვანა აზიანებს კერძო მაუწყებლებს და ამრუდებს კონკურენციას.
- კერძო მაუწყებლებს არ უნდა ჰქონდეთ უფასო სოციალური რეკლამის გაშვების ვალდებულება, რადგან ეს მათთვის დამატებით ფინანსურ ტვირთს წარმოადგენს.
- კერძო მაუწყებლებს არ უნდა ჰქონდეთ უფასო პოლიტიკური რეკლამის გაშვების ვალდებულება. მაუწყებლებს, წინასაარჩევნო პერიოდის დასრულების შემდეგ, მათ მიერ გავრცელებული უფასო პოლიტიკური რეკლამის საფასური სახელმწიფო ბიუჯეტიდან უნდა აუნაზღაურდეთ.
- კანონმდებლობის ბუნდოვანებისა თუ კომუნიკაციების კომისიის მიერ მისი არასწორი ინტერპრეტაციის შედეგად, არაწინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური რეკლამის განთავსება, ფაქტობრივად, შეუძლებელია. აუცილებელია კანონის იმგვარად შეცვლა, რომ დაინტერესებულ პირს, ნებისმიერ პერიოდში, შეეძლოს მსგავსი რეკლამის განთავსება. ამასთან, არაწინასაარჩევნო პერიოდში გაშვებული პოლიტიკური რეკლამების რეგულირება არ შეიძლება იყოს ისეთივე მკაცრი, როგორიც წინასაარჩევნო პოლიტიკური რეკლამისა.

დოკუმენტის ავტორები:

დავით ქუტიძე - Gnomon Wise-ის მკვლევარი, მალხაზ რეხვიაშვილი - Gnomon Wise-ის აფილირებული მკვლევარი.

პოლიტიკის დოკუმენტი №9

„სტრატეგიული კომუნიკაცია დეზინფორმაციისა და პროპაგანდის წინააღმდეგ - რეკომენდაციები სახელმწიფო პოლიტიკისთვის“

რეფორმირების მიმართულება

პოლიტიკის დოკუმენტში მიმოხილულია სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირების ისტორია საქართველოში სტრატეგიული კომუნიკაციების მიმართულებით, მისი სამართლებრივი და სტრუქტურული ჩარჩოები და პრაქტიკაში მათი განხორციელების პროცესში გამოვლენილი ხარვეზები. ამასთან, გამოკვეთილია ის გზები, რომლებიც საქართველოს სახელმწიფოს დაეხმარება სტრატეგიული კომუნიკაციების მიმართულებით არსებული ჩავარდნების მოგვარებაში. ამ მიზნით, განხილულია საუკეთესო, მათ შორის, საქართველოს პარტნიორი დასავლური სახელმწიფოების პრაქტიკა.

როგორც საერთაშორისო გამოცდილება და ქართული პრაქტიკაც აჩვენებს, სტრატკომების გამართული მუშაობის აუცილებელ წინაპირობას მმართველი ელიტის პოლიტიკური ნება წარმოადგენს. ასევე, მთავარი ნაბიჯი, რომელიც სტრატეგიული კომუნიკაციების მიმართულებით სახელმწიფომ უნდა გადადგას, საზოგადოების ჩართულობის გაზრდაა.

რეკომენდაციები:

- გამჭვირვალობა და საზოგადოების ჩართულობა სტრატეგიების შემუშავების ეტაპზე;
- სტრატკომების საქმიანობის გამჭვირვალობა და ანტიდასავლურ პროპაგანდაში ჩართული აქტორების საჯარო მხილება;
- მტრული საინფორმაციო ოპერაციების კონტრზომების შესახებ, საზოგადოების ინფორმირება;
- სახელმწიფოს სტრატეგიული კომუნიკაციისა და თანამდებობის პირების, ე.წ. პიარის გამიჯვნა;
- წინასწარ განჭვრეტადი საფრთხეების გამოვლენა და პროაქტიური კომუნიკაცია;
- ანტიდასავლური გზავნილების გავრცელების შეწყვეტა და მსგავსი პრაქტიკის პრევენცია ხელისუფლების ყველა დონეზე;
- სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების დეზინფორმაციასთან ბრძოლის საბაბით შემზღუდავი საკანონმდებლო ინიციატივების უარყოფა;
- სახელმწიფო სტრუქტურების კოორდინაცია - კომუნიკაციისა და ქმედებების თანხვედრა;
- მედიასთან, აკადემიასა და სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობა;
- ეთნიკური უმცირესობების ჩართულობა, ინფორმაციის მათთვის გასაგებ ენაზე მიწოდება;
- მტრული დეზინფორმაციის შესახებ მოქალაქეთა ცნობიერების ზრდა;
- საარჩევნო პროცესის დაცვა მტრული საინფორმაციო ჩარევებისგან;
- საერთაშორისო თანამშრომლობა, მათ შორის, NATO-სა და ევროკავშირის სტრატეგიული კომუნიკაციების დეპარტამენტებთან.

დოკუმენტის ავტორები:

დავით ქუტიძე - Gnomon Wise-ის მკვლევარი
მალხაზ რეხვიაშვილი - Gnomon Wise-ის აფილირებული მკვლევარი

„რუსულ პროპაგანდასთან ბრძოლა - საფრთხეები და მათთან გამკლავების გზები“

რეფორმირების მიმართულება

ბოლო ათწლეულში, დასავლურ დემოკრატიებში განსაკუთრებით გააქტიურდა მსჯელობა იმაზე, თუ როგორ უნდა დაუპირისპირდნენ კრემლის დეზინფორმაციას, რომელიც ინფორმაციას იარაღად იყენებს და ამ გზით, სამიზნე საზოგადოებებში შიშისა და დაბნეულობის დათესვას ცდილობს. ბუნებრივია, პროპაგანდის ერთ-ერთი მთავარი სამიზნეა საქართველოც. ამდენად, წინამდებარე დოკუმენტში წარმოდგენილია ის ძირითადი რეკომენდაციები, რომლებიც დაგროვდა სხვადასხვა მკვლევრის მიერ რუსული პროპაგანდის ანალიზის შედეგად.

რეკომენდაციები რუსულ პროპაგანდასთან ბრძოლისთვის:

- დემოკრატიული ინსტიტუტების - კანონის უზენაესობის, მედიის თავისუფლების, ადამიანის უფლებების, ეკონომიკური განვითარების მხარდაჭერა და გაძლიერება;
- კორუფციასთან ბრძოლა, რადგან კრემლის სტრატეგიის ერთ-ერთი მიმართულება სწორედ „კორუფციის ექსპორტია“;
- პერსონალური სანქციები კრემლის პროპაგანდის კოორდინატორებისა და გამავრცელებლებისთვის;
- ყალბი ამბების დეკონსტრუქცია, მითების რღვევა, სიცრუესთან გადამოწმებული ფაქტებით დაპირისპირება, სწორი კონტექსტის ჩვენება და „ტროლების“ გამოვლენა;
- ადგილობრივი თუ რუსული პროპაგანდისტული მედიის სიღრმისეული კვლევა და არსებული ტენდენციების გამოვლენა;
- საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვები იმის გასაგებად, თუ რა ტიპის დეზინფორმაციული გზავნილები ახდენს გავლენას მოქალაქეებზე;
- საზოგადოების მუდმივი და სწორი ინფორმირება როგორც, ზოგადად, რუსული პროპაგანდის, ისე კონკრეტული დეზინფორმაციული კამპანიების შესახებ;
- რუსულ პროპაგანდასთან ბრძოლაში მედიასთან (განსაკუთრებით, საზოგადოებრივ მაუწყებლებთან), აკადემიასა და სამოქალაქო სექტორთან თანამშრომლობა;
- ეთნიკური უმცირესობებისთვის გასაგებ ენებზე მომუშავე მედიასაშუალებების არსებობა;
- სოციალური მედიის, ე.წ. „ინფლუენსერების“ ჩართვა დეზინფორმაციასთან ბრძოლაში;
- საზოგადოების ცნობიერების გაზრდა - კრიტიკული აზროვნების განმავითარებელი ფორმალური თუ არაფორმალური საგანმანათლებლო პროგრამები;
- რეკომენდაციების პრაქტიკაში გადატანისთვის, აუცილებელია დემოკრატიული ქვეყნების მთავრობებისა და შესაბამისი ორგანიზაციების მჭიდრო საერთაშორისო თანამშრომლობა.

დოკუმენტის ავტორი:

დავით ქუტიძე - Gnomon Wise-ის მკვლევარი

პოლიტიკის დოკუმენტი №11

„საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურა - პრობლემები და მათი გადაჭრის შესაძლო გზები“

რეფორმირების მიმართულება

საქართველოში ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურის მოწყობა და ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვა მჭიდროდ დაკავშირებულია პოლიტიკურ კონიუნქტურასთან, რაც მასზე, უმეტესად, უარყოფით გავლენას ახდენს. პოლიტიკური მოტივებით მიღებული გადაწყვეტილების დროს, მეტწილად, უსაფრთხოების საკითხების იგნორირება ხდება, რაც გავლენას ახდენს ქვეყნის უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესზე. საქართველოში ეროვნული უსაფრთხოების არქიტექტურის ჩამოყალიბების შემდეგ, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში, პერიოდულად, გარკვეული პროგრესი შეინიშნებოდა, თუმცა იგი არასაკმარისი იყო. უკანასკნელ წლებში ეს გარკვეული პროგრესიც გაქრა და აშკარა რეგრესი შეინიშნება, რისი ნათელი დადასტურებაც არის თუნდაც ის გარემოება, რომ საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია არ განახლებულა 2011 წლის შემდეგ, ხოლო საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი - 2018 წლის შემდეგ. გარდა ამისა, გასაახლებელია უსაფრთხოების სფეროს მიკუთვნებული მრავალი სხვა დოკუმენტიც. რეგრესი, ზოგადად, უარყოფითი მოვლენაა, მაგრამ მის გამო, რისკები განსაკუთრებით გაზრდილია რუსეთის აგრესიული პოლიტიკის გაძლიერების ფონზე. ამასთან, აშკარაა, რომ დღეს არსებული უსაფრთხოების საბჭოს მოდელი არაეფექტურია არა მხოლოდ პოლიტიკური კონიუქტურის, არამედ მისი სტრუქტურული მოწყობის გამო. ასევე, საკანონმდებლო დონეზე გაურკვეველია პრემიერ-მინისტრისა და პრეზიდენტის უფლებამოსილებები საომარ ვითარებაში. გაუგებარია, რა დატვირთვა უნდა ჰქონდეს საომარი ვითარების დროს ეროვნული თავდაცვის საბჭოს ამოქმედებას მაშინ, როდესაც არსებობს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო და მისი აპარატი, რომელიც, წესით, უსაფრთხოების სფეროს მიკუთვნებულ საკითხებზე მუდმივმოქმედ რეჟიმში უნდა მუშაობდეს.

რეკომენდაციები:

- უნდა შეიცვალოს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს არსებული მოდელი. საბჭოს უნდა ჰყავდეს დამოუკიდებელი მდივანი, რომელიც, იმავდროულად, იქნება პრემიერ-მინისტრის თანაშემწე ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებში. დამოუკიდებელი მდივნის თანამდებობის შემოღებასთან ერთად, შემოსაღებია საბჭოს მდივნის მოადგილის თანამდებობები;
- უნდა გაუქმდეს ეროვნული თავდაცვის საბჭო. შესაბამისად, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს უნდა დაეკისროს სათათბირო ორგანოს როლი როგორც მშვიდობიანი, ისე საომარი ვითარების დროს;
- შესაბამისი ცვლილებები უნდა შევიდეს ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს მუდმივი წევრების შემადგენლობაში, რომელსაც, საომარი ვითარების დროს, უნდა დაემატოს საქართველოს პრეზიდენტი და საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე;
- უნდა განისაზღვროს, რით იწყება და სრულდება უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის ციკლი. არსებული პრაქტიკით, იგი ხან იწყებოდა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის, ხან კი - საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის შემუშავებით. უპრიანია, რომ ციკლი დაიწყოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის შემუშავებით;
- უნდა გაიზარდოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე, ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესთან დაკავშირებით;
- ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოსა და სხვა შესაბამისი უწყებების ინიციატივით, უნდა გაიზარდოს სამოქალაქო სექტორის (საექსპერტო საზოგადოების) ჩართულობა ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში.

დოკუმენტის ავტორები:

გიორგი ბილანიშვილი, ვაჟა სოფრომაძე - UGSPN-ის მკვლევრები.

„ზოგადი საშუალო განათლება: რეფორმირების მიმართულება“

ზოგადი საშუალო განათლების სისტემა - მოსახლეობისთვის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ პრობლემას წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ განათლება და განსაკუთრებით, სასკოლო განათლება, პოლიტიკურად მუდმივად აქტუალურია, ხოლო განათლებაზე ყოველწლიურად დაფინანსება იზრდება, მოსწავლეთა შეფასების საერთაშორისო პროგრამის (PISA) მიხედვით, საქართველო 81 ქვეყანას შორის წაკითხულის გააზრებაში 67-ე, მათემატიკაში მე-60, ხოლო საბუნებისმეტყველო მეცნიერებებში 66-ე ადგილზეა. 2015, 2018 და 2022 წლებში საქართველოს სარეიტინგო ქულა მოცემულ კვლევაში უარესდებოდა.

აღწერილი რთული მდგომარეობიდან გამომდინარე, დოკუმენტში განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო ევროკავშირის წევრი ქვეყნების განათლების სისტემებისა და აკადემიური კვლევების ანალიზს, რათა მათზე დაყრდნობით საქართველოს სასკოლო განათლების რეფორმირების ოპტიმალური გზის იდენტიფიკაცია მომხდარიყო. ევროკავშირში საქართველოსგან სრულიად განსხვავებული განათლების სისტემაა, სადაც ერთიანი ცენტრალიზებული პოლიტიკა არ არსებობს, გადაწყვეტილებების მიღება უმეტესწილად დელეგირებულია სკოლებისთვის, ხოლო მშობლებს სკოლის არჩევის ფართო შესაძლებლობა გააჩნიათ. ვაუჩერული სისტემა და განათლების სფეროში შესვლის დაბალი ბარიერები კი ხელს უწყობს კერძო სექტორის განვითარებას, რომელსაც ზოგ ევროპულ ქვეყანაში საჯარო სექტორზე მეტი წილი აქვს განათლებაში.

სკოლის არჩევანის უზრუნველყოფის ყველაზე გავრცელებული მექანიზმი - ვაუჩერული სისტემაა, რომელიც კონკურენციის გზით სასკოლო განათლებას აუმჯობესებს. ემპირიული ლიტერატურა სკოლის არჩევანის მხარდამჭერია, რადგან ვაუჩერული და მსგავსი მექანიზმით დაფინანსების პირობებში მოსწავლეთა სწავლის შედეგების გაუმჯობესება მეთოდოლოგიურად კვლევებით დადასტურებულია. ამასთან, ემპირიულად დასტურდება ზოგადი საშუალო განათლების დეცენტრალიზაციის მოსწავლეთა აკადემიურ მიღწევებზე დადებითი გავლენა.

ამ ყველაფრის გათვალიწინებით, ჩამოყალიბდა საქართველოს ზოგად საშუალო განათლების სისტემის რეფორმირების მიმართულებები. კერძოდ:

- სასკოლო განათლების ვაუჩერული მექანიზმით დაფინანსების ზრდა და ყველა სკოლისთვის თანაბრად ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა;
- სახლში სწავლის სამართლებრივი დაშვება;
- სკოლის რეგისტრაციის, შექმნის და საქმიანობის გამარტივება;
- საჯარო სასკოლო სისტემის დეცენტრალიზაცია.

მოცემული ნაბიჯები გაზრდის განათლებაზე ხელმისაწვდომობას და სკოლებს შორის კონკურენციას. აღნიშნული კი უზრუნველყოფს სწავლების ხარისხის გაუმჯობესებას.

დოკუმენტის ავტორები:

ზვიად ხორგუაშვილი - Gnomon Wise-ის მკვლევარი
ეგნატე შამუგია - Gnomon Wise-ის მკვლევარი

რეფორმირების მიმართულება კომუნიკაციების კომისიის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობისთვის

პოლიტიკის დოკუმენტი მიმოიხილავს კომუნიკაციების კომისიის დამოუკიდებლობასთან, მის დაკომპლექტებასა და შიდა მოწყობასთან დაკავშირებულ ძირითად გამოწვევებს და წარადგენს რეკომენდაციებს, რომლებმაც ხელი უნდა შეუწყოს ამ ორგანოს მიუკერძოებლობას, ასევე შებოჭოს მისი ძალაუფლება ისე, რომ სახელმწიფოს მაქსიმალურად შეეზღუდოს მედიაზე ზეწოლისთვის კომისიის ინსტრუმენტად გამოყენების სივრცე. რეკომენდაციებზე მუშაობისას, განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო ევროპული პრაქტიკის შესწავლასა და მის საქართველოს რეალობაზე მისადაგებას.

რეკომენდაციები კომუნიკაციების კომისიის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობისთვის:

- კომუნიკაციის კომისიის წევრობის კანდიდატთა შერჩევა და წარდგენა არ უნდა იყოს მთავრობის პრეროგატივა. მიზანშეწონილია, კანდიდატები შეარჩიოს პარლამენტში შექმნილმა სპეციალურმა კომისიამ, რომელშიც ჩართული იქნება ყველა დაინტერესებული მხარე.
- კომუნიკაციების კომისიის წევრები პარლამენტმა უნდა აირჩიოს არა უბრალო უმრავლესობით, არამედ მისი სრული შემადგენლობის 2/3-ით.
- უნდა გაიზარდოს კომუნიკაციების კომისიის წევრთა რაოდენობა, რათა შეიცვალოს გადაწყვეტილების მიღების არსებული ძალიან დაბალი სტანდარტი. კომისიის წევრთა რიცხვის გაზრდის შესახებ რეკომენდაცია მხოლოდ მაშინ იქნება რელევანტური, თუ სხვა, თანმდევ, რეკომენდაციებთან ერთად განხორციელდება.
- კომისიის გადაწყვეტილებების მისაღებად, საჭირო უნდა იყოს არა მხოლოდ სხდომაზე დამსწრე წევრთა უმრავლესობის, არამედ, ზოგადად, კომისიის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობის ხმები.
- მედიასაშუალებებისთვის ლიცენზიის შეჩერების ან გაუქმების, ასევე, ფინანსური ჯარიმის დაკისრებისთვის, საჭირო უნდა იყოს კომისიის სრული შემადგენლობის 2/3-ის ხმები და არა - უბრალო უმრავლესობა.
- უნდა შემცირდეს კომუნიკაციების კომისიის წევრის თანამდებობაზე მსახურების მოქმედი მაქსიმალური ვადა, რომელიც ახლა 12-წლიანია. იგივე რეკომენდაცია ეხება კომუნიკაციების კომისიის თავმჯდომარეს.

რეკომენდაციები მედიისა და საინფორმაციო გარემოს მეტი თავისუფლებისთვის:

კომუნიკაციების კომისიის ძალაუფლების შეზღუდვისთვის, რეკომენდებულია მისთვის გარკვეული ფუნქციების ჩამორთმევა ისე, რომ კომისია მხოლოდ აუდიოვიზუალური მედიის რეგულირებაზე იყოს პასუხისმგებელი, ხოლო ტელეკომუნიკაციის რეგულირება ახალი ორგანოს ხელში გადავიდეს (ან პირიქით).

- მაუწყებლებში „სიძულვილის ენის“, „უხამსობის“ აკრძალვა და არასრულწლოვანთა დაცვის ბუნდოვანი რეგულაციები უნდა გამოვიდეს კომისიის რეგულირებიდან და დარჩეს მედიის თვითრეგულირების ფარგლებში.
- მაუწყებლებისთვის სანქციების დაკისრების წესები უნდა შერბილდეს, რათა არ დააზიანოს მათი ფინანსური მდგრადობა.

დოკუმენტის ავტორები:

დავით ქუტიძე - Gnomon Wise-ის მკვლევარი
თინათინ ნიკოლეიშვილი - Gnomon Wise-ის უმცროსი მკვლევარი

საქართველოს სოციალური დაცვის პოლიტიკის რეფორმირების მიმართულება

საქართველოში სოციალური დაცვის პოლიტიკა, განსაკუთრებით კი, მისი მსხვილი კომპონენტები - პენსია და მიზნობრივი დახმარება - პოლიტიკურ დღის წესრიგში მუდმივად აქტუალური თემებია. სწორედ ამიტომ, ასეთ პროგრამებზე საბიუჯეტო დანახარჯები მუდმივად იზრდება. მიუხედავად ამისა, სიღარიბესთან ბრძოლაში ფუნდამენტური გარდატეხა ქვეყანაში არ მომხდარა და ქვეყნის მოსახლეობის დიდი ნაწილი კვლავაც უკიდურეს გაჭირვებაში ცხოვრობს.

სოციალური დაცვის ფართოდ გავრცელებული სქემებია ხანდაზმულთა პენსია, უმუშევრობის დაზღვევა და ქმედუუნარობის დახმარება. პოლიტიკის დოკუმენტში განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო ევროკავშირისა და სხვა განვითარებული ქვეყნების სოციალური დაცვის სისტემებისა და აკადემიური კვლევების ანალიზს, რათა ყველა ამ ფაქტორზე დაყრდნობით, საქართველოს სოციალური დაცვის რეფორმირების ძირითადი მიმართულებები გამოიკვეთოს.

პოლიტიკის წარმატების მთავარ საზომს წარმოადგენს სიღარიბის დონე, ხანდაზმულთა დამოკიდებულების კოეფიციენტი და 60+ ასაკის მოსახლეობის სამუშაო ძალაში მონაწილეობა. ამჟამად კი სოციალური დაცვის მთავარი პრობლემები სწორედ შრომის ბაზარზე უარყოფითი გავლენა და გამოდევნის ეფექტია. სწორედ ამიტომ, პოლიტიკის დოკუმენტში გამოიკვეთა ორი შესაძლო არჩევანი - მიზნობრივი სოციალური დახმარების ადაპტაცია და უნივერსალური საბაზისო შემოსავალი.

მიზნობრივი სოციალური დახმარების არჩევა გულისხმობს სოციალურად დაუცველების ბაზაში არსებული 1.2 მილიონი მოქალაქისთვის ყოველთვიური ფულადი თანხის გადაცემას: სრულწლოვანი მოქალაქისთვის - 500 ლარი, ხოლო არასრულწლოვნისთვის - 200 ლარი. მოცემული პოლიტიკა პირველ წელს 6.1 მლრდ ლარის რესურსს მოითხოვს.

მეორე არჩევანი უნივერსალური საბაზისო შემოსავალია, პირობითად, 500 ლარის ყოველთვიური დახმარება საქართველოს აბსოლუტურად ყველა მოქალაქეს. მოცემული მიდგომა მრავალ პრობლემას ერთმნიშვნელოვნად გადაჭრის, თუმცა მისი ფისკალური ღირებულება დაახლოებით 22 მლრდ ლარს წარმოადგენს.

პოლიტიკის დოკუმენტში გაანალიზებულია ორი შესაძლებლობის დადებითი და უარყოფითი მხარეები. ამ ყველაფერთან ერთად კი, ახსნილია, რომ თითოეული მათგანის მოსალოდნელი შედეგი გაზრდილი სოციალური დახმარება, შემცირებული სიღარიბე, მოქნილი და ადვილად ადმინისტრირებადი სისტემაა.

დოკუმენტის ავტორები:

ზვიად ხორგუაშვილი - Gnomon Wise-ის მკვლევარი
ეგნატე შამუგია - Gnomon Wise-ის მკვლევარი

ПОЛИТИКИС ДОКУМЕНТИ № 15

საკონსტიტუციო სასამართლო კონტროლის რეფორმა: სრული ინსტიტუციონალიზაცია და სისტემური მიუკერძოებლობა

რეფორმირების მიმართულება

საქართველოში საკონსტიტუციო სასამართლო კონტროლის უფლებამოსილება სრულყოფილად არასდროს იყო ინსტიტუციონალიზებული და ეს გახლდათ პოლიტიკური ხელისუფლებების სტრატეგიული და მიზანმიმართული არჩევანი.

იმავდროულად, საკონსტიტუციო სასამართლო კონტროლის სპეციალიზებულ, ცენტრალიზებული მართვის მოდელის ინსტიტუტში კონცენტრაციაც იყო სტრატეგიული არჩევანი, რომელიც პოლიტიკური ძალაუფლების აქტორებს უხსნიდა სასამართლოს სისტემური მიუკერძოებლობის ხელყოფისა და მასზე ხანგრძლივი გავლენის დამყარების გზებს.

სასამართლოზე გარე კონტროლის ეფექტიანობას კოოპტირებული მოსამართლეები/სასამართლოს თანამდებობის პირები უზრუნველყოფენ. მოსამართლეთა წინააღმდეგობის მართვა და კონტროლი კი ორგანიზაციული და პროცედურული წესებით საკანონმდებლო მანიპულაციის საშუალებით ხდებოდა.

დოკუმენტის მიგნებით, საკონსტიტუციო სასამართლო კონტროლის ოპტიმალური ინსტიტუციური მოწყობის დიზაინის შემუშავებისთვის, რეფორმის მთავარ ნორმატიულ მიზანს წარმოადგენს:

- საკონსტიტუციო სასამართლო კონტროლის სრული ინსტიტუციონალიზაცია.
- აპექსის სასამართლოში საკონსტიტუციო კონტროლის ძალაუფლების კონცენტრაციის თავიდან არიდება.
- აპექსის სასამართლოს ცენტრალიზებლ მართვაზე უარის თქმა.
- აპექსის სასამართლოს ორგანიზაციისა და პროცედურების მომწესრიგებელი წესების დაცვა პოლიტიკური მანიპულაციისა და ინსტრუმენტალიზაციისგან.

რეფორმის ნორმატიული მიზნების მიღწევის შესაძლო ინსტიტუციური გზები:

- საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის კონსტიტუციის ძირითადი წესრიგის, სტრუქტურისა და იდენტობის დაცვის ფუნქციის მინიჭება.
- კონსტიტუციური უფლებების აღსრულების ფუნქციის ეფექტიანად განხორციელებისთვის სასამართლოს სრული კონსტიტუციური სარჩელის განხილვის უფლებამოსილებით აღჭურვა და მისი გადაწყვეტილების დასაბუთებისთვის (სამოტივაციო ნაწილს) სამართლებრივად მბოჭავი ძალის მინიჭება, სხვა სასამართლოებისა და საჯარო ხელისუფლების ყველა სხვა ინსტიტუტის მიმართ.
- საკონსტიტუციო კონტროლის ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია - აპექსის სასამართლოს შიგნით, ფუნქციურად გამიჯნული ავტონომიური სასამართლო ინსტიტუტების შექმნა (საკონსტიტუციო საბჭო და კონსტიტუციური უფლებების ტრიბუნალი), რომლებიც კონფლიქტური ინტერპრეტაციების პრობლემის გადაწყვეტას გაერთიანებული შემადგენლობით შეძლებენ.
- საქმეთა განაწილებისა და გადაწყვეტილების მიღების წესის ცვლილება, რაც შეამცირებს სასამართლო ბიუროკრატიის გავლენას საქმის განხილვის შედეგებზე და გაზრდის ინდივიდუალური მოსამართლის გადაწყვეტილების ავტონომიურობას.
- საკონსტიტუციო სასამართლოს ორგანიზაციისა და პროცედურების შესახებ კანონმდებლობის ცვლილების პროცედურის გართულება.

დოკუმენტის ავტორები:

დავით ზედელაშვილი - Gnomon Wise-ის მკვლევარი
თამარ ქეცბაია - Gnomon Wise-ის მკვლევარი

კვლევითი ასისტენტი:

ანი მანგოშვილი - საჯარო ადმინისტრირების პროგრამების მენეჯერი, საქართველოს უნივერსიტეტი

კვლევა №16

„საქართველოს პარლამენტის საარჩევნო სისტემა: ილიბერალური დემოკრატიიდან კონსტიტუციურ დემოკრატიამდე“

2024 წლიდან ამოქმედდება საქართველოს კონსტიტუციის ნორმა, რომლის მიხედვითაც, პარლამენტის არჩევნები სრულად პროპორციული სისტემით ჩატარდება. ამის მიუხედავად, კვლავ რჩება უთანხმოება პარლამენტის საარჩევნო სისტემის დისპროპორციულობის შესახებ. ნაშრომის თანახმად, საქართველოში კონსტიტუციური დემოკრატიის ჩარჩოში მოქმედებს ილიბერალური, კერძოდ, პლებისციტური ბელადის დემოკრატიის პოლიტიკური რეჟიმი. ამ ტიპის რეჟიმში, პლებისციტური ლეგიტიმაცია მოიპოვება არჩევნების გზით, სადაც სტრუქტურულად ხელშეწყობილია ძალაუფლების შენარჩუნება ფარდობითი უმრავლესობის მხარდაჭერით. აღნიშნული შედეგის მიღწევის სისტემური ინსტრუმენტი მანდატების ბონუსია.

2024 წლიდან ასამოქმედებელ პროპორციულ სისტემაში, ბონუსს ქმნის გამორიცხვის 5%-იანი ბარიერის, საარჩევნო ბლოკების აკრძალვისა და მორჩენილი მანდატების განაწილების წესის კუმულაციური ეფექტი. მანდატების ბონუსი იძლევა შესაძლებლობას, რომ მმართველმა ძალამ, ამომრჩეველთა ფარდობითი უმრავლესობის მხარდაჭერით, შეინარჩუნოს მანდატების უმრავლესობა, ხოლო ამომრჩეველთა აბსოლუტური უმრავლესობის მხარდაჭერით, კონსტიტუციის გადასინჯვის ძალაუფლება მიიღოს.

მანდატების ბონუსი არ ემსახურება არც საპარლამენტო უმრავლესობის ფრაგმენტაციის თავიდან აცილებისა და არც სტაბილური მმართველობის უზრუნველყოფის კონსტიტუციურ მიზნებს. სინამდვილეში, მანდატების ბონუსი ხელს უშლის პოლიტიკური პლურალიზმისა და კონსოლიდირებული, ცენტრალიზებული პოლიტიკური ძალაუფლების დემოკრატიული გაზიარების მიღწევას. მისი მიზანია, მოემსახუროს პლებისციტური ბელადის დემოკრატიის მოთხოვნებს.

ნაშრომში დაწვრილებით განიხილულია როგორც მოქმედი რეჟიმის მიერ ძალაუფლების შესანარჩუნებლად, ისე ოპოზიციის მიერ არჩევნებში გამარჯვებისთვის გამოსაყენებელი შესაძლო სცენარები და სტრატეგიები.

ნაშრომის მიგნებების საფუძველზე, Gnomon Wise -ის რეკომენდაციაა მანდატების ბონუსის გაუქმება. ამ შედეგის მიღწევა შესაძლებელია რამდენიმე გზით:

- საარჩევნო ბლოკების კონსტიტუციური აკრძალვის გაუქმება, საარჩევნო ბარიერის შეცვლის გარეშე;
- საარჩევნო ბარიერის შემცირება და საარჩევნო ბლოკების კონსტიტუციური აკრძალვის გაუქმება;
- საარჩევნო ბარიერის შემცირება, საარჩევნო ბლოკების კონსტიტუციური აკრძალვის გაუქმების გარეშე.

დოკუმენტის ავტორები:

დავით ზედელაშვილი, თამარ ქეცბაია, ზვიად ხორგუაშვილი - Gnomon Wise-ის მკვლევრები
მარიამ ლორთქიფანიძე, გიორგი ლელუაშვილი - Gnomon Wise-ის აფილირებული მკვლევრები

პროექტის გუნდი

პროექტის დირექტორი:

ანა ხურციძე

Gnomon Wise-ის პრეზიდენტი

პროექტის რედაქტორი:

ირინა გურგენაშვილი

Gnomon Wise-ის აღმასრულებელი დირექტორი

პოლიტიკის დოკუმენტების ავტორები

Gnomon Wise-ის მკვლევრები:

- დავით ზედელაშვილი
- თამარ ქეცბაია
- ეგნატე შამუგია
- ზვიად ხორგუაშვილი
- დავით ქუტიძე
- თინათინ ნიკოლეიშვილი

Gnomon Wise-ის აფილირებული და მოწვეული მკვლევრები:

- ანა ჭიაბრიშვილი
- მალხაზ რეხვიაშვილი
- გიორგი ბილანიშვილი
- ვაჟა სოფრომაძე
- გიორგი ლელუაშვილი
- მარიამ ლორთქიფანიძე

პროექტის გრაფიკული დიზაინერები:

- მაკა ცომაია
- პაატა დვალაძე
- თეა გაბელაია

პროექტის ტექნიკური რედაქტორი:

- ნაზიბროლა რეხვიაშვილი

პროექტის კოორდინატორები:

- გვანცა ნიკურაძე
- თინათინ ნიკოლეიშვილი

www.gnomonwise.org

info@gnomonwise.org