



საქართველოს პრეზიდენტი



საქართველოს პარლამენტი

საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის შესაბამისად, წარმოგიდგენთ საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებულ შენიშვნებს საქართველოს პარლამენტის მიერ 2017 წლის 22 დეკემბერს მიღებულ და ხელმოსაწერად წარმოდგენილ „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონისა და „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტებზე.

1.1. სიტყვისა და ინფორმაციის თავისუფლება, რომელიც გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციითა და საერთაშორისო აქტებით, გულისხმობს დამოუკიდებელი, თავისუფალი და მრავალფეროვანი (პლურალისტური) მედიის არსებობას. იგი სასიცოცხლოდ აუცილებელია რეალური დემოკრატიის არსებობისთვის. პლურალიზმის გარეშე ჯანსაღი, თავისუფალი მედიაგარემო ვერ იარსებებს.

იმისათვის, რომ მოქალაქეების უფლება - თავისუფლად მიიღონ მრავალფეროვანი ინფორმაცია და იდეები, იყოს დაცული, სახელმწიფომ უნდა წახალისოს დამოუკიდებელი და მრავალფეროვანი მედიის

არსებობა, რაც, მათ შორის, გულისხმობს, სახელმწიფოს ვალდებულებას, შექმნას ისეთი საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც ხელს შეუწყობს მედიაპლურალიზმს.

თავისუფალი, მდგრადი და მრავალფეროვანი მედიაგარემოს განმაპირობებელი ერთ-ერთი არსებითი ფაქტორია ფუნქციონირებდი სარეკლამო ბაზარი. არაერთი წყაროს მონაცემებით, საქართველოში სარეკლამო ბაზარი შეზღუდულია და ამავე დროს - კლებადი. ბაზრის მასშტაბი და ცვალებადობა კომპლექსური ფაქტორებით არის განპირობებული, მათ შორის, ახალი მედიაპლატფორმების გაჩენითა და მედიის მომხმარებელთა ქცევის ცვლილებით, რაც ტექნოლოგიური განვითარების ბუნებრივი შედეგია. საქართველოს სარეკლამო ბაზარი, მისი მასშტაბის გათვალისწინებით, არ არის თვითკმარი, შესაბამისად, მკაცრი კონკურენციის პირობებში მედიასაშუალებებს არა მხოლოდ ეფექტიანი ფუნქციონირებისა თუ განვითარებისათვის, არამედ ზოგჯერ გადარჩენისათვის ზრუნვა უწევთ.

შესაბამისად, ნებისმიერი საკანონმდებლო ცვლილება, რომელიც გავლენას მოახდენს ბაზარზე, გარდაუვლად აისახება მედიასაშუალებების დამოუკიდებლობის ხარისხსა და მთლიანად მედიაგარემოზე. ამის გათვალისწინებით, ისედაც შეზღუდულ და მეტიც - კლებად სარეკლამო ბაზარზე, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული საზოგადოებრივი მაუწყებლის შემოყვანა და კერძო მაუწყებლებთან ერთად კონკურენციაში ჩაბმა, იქნება კონკურენტული გარემოს შეზღუდვა ბაზარზე არსებითად უთანასწორო პირობების დაწესებით. ეს ბუნებრივია, კიდევ უფრო გაართულებს კერძო ტელეკომპანიების, განსაკუთრებით, რეგიონული, ახალი და მცირე ზომის მაუწყებლების ფინანსურ მდგომარეობას, უარყოფითად აისახება კონკრეტულ მედიასაშუალებებზე და შესაბამისად

- მედიაპლურალიზმზე. ეს ყოველივე დააზარალებს ჩვენი მოქალაქეების ფუნდამენტურ უფლებას - მიიღოს მრავალფეროვანი, თავისუფალი ინფორმაცია და იდეები, და დააზარალებს დემოკრატიის ხარისხს ჩვენს ქვეყანაში.

საზოგადოებრივი მაუწყებელი არის ფინანსურად მდგრადი ორგანიზაცია, მას კანონით აქვს გარანტირებული ყოველწლიურად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოლიდური თანხის მიღება, რომელიც არ იკლებს წლიდან წლამდე, არამედ შეიძლება გაიზარდოს კიდევ. კერძოდ, „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 33-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „საზოგადოებრივი მაუწყებლის ბიუჯეტს ქმნის საზოგადოებრივი მაუწყებლობის გადასახდელი და კანონმდებლობით განსაზღვრული ან/და ნებადართული სხვა შემოსავლები“. ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „საზოგადოებრივი მაუწყებლობის გადასახდელის გადამხდელია ყველა ფიზიკური პირი, რომელსაც საქართველოში აქვს საშემოსავლო გადასახადით დასაბეგრი შემოსავალი.“ ამავე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „საზოგადოებრივი მაუწყებლის გადასახდელი ყოველთვიურად ირიცხება საზოგადოებრივი მაუწყებლის ანგარიშზე“. თუმცა, „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 33-ე მუხლის მე-5 პუნქტი ადგენს, რომ ზემოაღნიშნული „მე-2-მე-4 პუნქტების ამოქმედებამდე საზოგადოებრივი მაუწყებლობის დაფინანსების ძირითადი წყაროა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი. საზოგადოებრივი მაუწყებლობის დაფინანსების ოდენობაა საქართველოს სახელმწიფოს წინა წლის მთლიანი შიდა პროდუქტის არანაკლებ 0,14%-ისა.“

საზოგადოებრივი მაუწყებლისათვის კანონმდებლობით გარანტირებული წლიური დაფინანსება, რომელიც 2016 და 2017 წლისთვის

40 მილიონს აღემატებოდა, ხოლო 2018 წელს 50 მილიონს აჭარბებს, მუდმივად აღემატება მთლიან სატელევიზიო სივრცეში არსებული სარეკლამო ბაზრის ნახევარს.

ცხადია, დასაბუთებული საჭიროების შემთხვევაში, შეიძლება საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა მიიღოს კანონით ამჟამად განსაზღვრულზე მეტი სახსრები თავისი ფუნქციების შესასრულებლად, თუმცა ეს არ უნდა მოხდეს სხვა, დემოკრატიული საზოგადოებისათვის არანაკლებ მნიშვნელოვანი საჯარო სიკეთის - პლურალისტური მედიაგარემოს დაზიანების ხარჯზე, რომლის აუცილებელი შემადგენელი, ძლიერ და დამოუკიდებელ საზოგადოებრივ მაუწყებელთან ერთად, არის ხელისუფლებისგან დამოუკიდებელი კერძო მაუწყებლების სიმრავლე, მრავალფეროვნება და გამართულად ფუნქციონირება.

საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა, რომელიც მოქალაქეების მიერ ბიუჯეტში გადახდილი გადასახადებით ფინანსდება, არ უნდა განაპირობოს მედიაპლურალიზმის შემზღვეველი ბაზრის ჩამოყალიბება, რაც დააზიანებს ამავე მოქალაქეების ინტერესებს.

შესაბამისად, სახელმწიფო ვალდებულია, უზრუნველყოს ისეთი საკანონმდებლო ბაზის არსებობა, რომელიც საფრთხეს არ შეუქმნის მედიაპლურალიზმს და ხელს შეუწყობს კერძო მაუწყებლების ფინანსურ სტაბილურობას, რაც მათი დამოუკიდებელი ფუნქციონირებისა და განვითარების უმნიშვნელოვანესი წინაპირობაა.

სწორედ აღნიშნული მოტივაციით არ დაეთანხმა საქართველოს პარლამენტის დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტი წარმოდგენილ კანონპროექტს. კერძოდ, კომიტეტის დასკვნაში აღნიშნულია: „წარმოდგენილი რეგულაციით ხდება კერძო ტელევიზიებისათვის (განსაკუთრებით ახალშექმნილი

ტელევიზიებისათვის) კონკურენტული გარემოს შეზღუდვა სარეკლამო ბაზარზე. გარდა ამისა, კომერციული რეკლამიდან შემოსავლის მიუღებლობამ შესაძლოა საფრთხის წინაშე დააყენოს კერძო ტელევიზიების დამოუკიდებლობის ხარისხი“.

მიგვაჩნია, რომ ამ წლების განმავლობაში ქართული მედია, როგორც მეოთხე ხელისუფლება, რეალურად ჩამოყალიბდა და მისი, როგორც შემდგარი ხელისუფლების მეოთხე შტოს, თავისუფალ გარემოში ეფექტიანი მუშაობა აუცილებელია სახელმწიფოს სწორი ფუნქციონირებისათვის.

ამგვარად, იმ ვითარებაში, როდესაც საზოგადოებრივ მაუწყებელს კანონით აქვს გარანტირებული სტაბილური დაფინანსება, რომელიც მთლიანი სარეკლამო ბაზრის ნახევარს აღემატება, როდესაც სარეკლამო ბაზრის მასშტაბიდან გამომდინარე არაერთ მაუწყებელს ისედაც მკაცრი კონკურენციის პირობებში უწევს არსებობა, მიზანშეუწონლად მიგვაჩნია შემცირდეს კერძო მაუწყებელთა მიერ მიღებული სახსრების ოდენობა.

1.2. კანონპროექტი საფრთხის შემცველია, აგრეთვე საზოგადოებრივი მაუწყებლის დამოუკიდებლობისთვის, რაც არსებითია მის მიერ კანონით დაკისრებული ფუნქციების განსახორციელებლად.

დღეს მსოფლიოში არ არსებობს საზოგადოებრივი მაუწყებლის მოწყობის, ორგანიზაციული სტრუქტურის თუ დაფინანსების მოდელის უნივერსალური სტანდარტი. ევროპის დემოკრატიები იმის კარგი მაგალითია, თუ რამდენი განსხვავებული მოდელი შეიძლება არსებობდეს ამ მხრივ. თუმცა, ამ განსხვავებებს აერთიანებს ის უნივერსალური მოცემულობა, რომელიც საზოგადოებრივი მაუწყებლის მისიაა: იყოს პოლიტიკური და ფინანსური გავლენებისაგან დამოუკიდებელი და მოემსახუროს საზოგადოების ყველა ჯგუფსა და სეგმენტს თანასწორად.

„მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „3“ ქვეპუნქტის თანახმად, საზოგადოებრივი მაუწყებლობა განსაზღვრულია, როგორც „საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად სახელმწიფო ქონების საფუძველზე ტელე- და რადიომაუწყებლობისათვის შექმნილი, საჯარო დაფინანსებით მოქმედი, ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელი და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის, რომელიც არ ექვემდებარება არც ერთ სახელმწიფო უწყებას, მიერ განხორციელებული მაუწყებლობა, რომლის მიზანია პოლიტიკური და კომერციული გავლენისაგან თავისუფალი, საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისი, მრავალფეროვანი პროგრამების მიწოდება საზოგადოებისათვის.“

საზოგადოებრივი მაუწყებლის მოდელი ჩამოყალიბდა მაუწყებლის ორი დომინანტი მოდელის - სახელმწიფოს მიერ კონტროლირებადი ტელევიზიისა და მოგებაზე ორიენტირებული კომერციული ტელევიზიის მოდელების საპირისპიროდ და მათი სუსტი მხარეების გათვალისწინებით. საზოგადოებრივი მაუწყებლის კონცეფცია ემყარება უნდობლობას, როგორც ბაზრის, ისე ხელისუფლების შესაძლებლობებისა და სურვილების მიმართ, უზრუნველყოს იმ მიზნების მიღწევა, რომლებსაც საზოგადოება ელოდება საზოგადოებრივი მაუწყებლისგან (UNESCO. General Conference; 32nd session; 2003).

საზოგადოებრივი მაუწყებელი და მისი შინაარსი ემსახურება ხალხის, როგორც მოქალაქეებისა და არა როგორც კლიენტების (ან ელექტორატის) ინტერესებს. ეს უნიკალური სერვისი უზრუნველყოფს ინფორმაციასა და ცოდნაზე საყოველთაო წვდომას და ქმნის მრავალფეროვან შინაარსს, რომელიც ასახავს საზოგადოების სხვადასხვა

ჯგუფების საჭიროებებს, წუხილს და მოლოდინს, რითაც ხელს უწყობს სოციალურ ჩართულობას (UNESCO. General Conference; 32nd session; 2003.).

ვინაიდან საზოგადოებრივი მაუწყებლის მიერ შექმნილი შინაარსი არ არის დამოკიდებული მოგების მიღების სურვილზე, კომერციული ტელევიზიისგან განსხვავებით, საზოგადოებრივ მაუწყებელს აქვს შესაძლებლობა და უნდა იყოს გამბედავი, ინოვაციური და არ მოერიდოს რისკს. შესაბამისად, კომერციული ტელევიზიისაგან საზოგადოებრივ მაუწყებელს განასხვავებს მის მიერ შექმნილი პროდუქციის ხარისხი (UNESCO. General Conference; 32nd session; 2003).

ამ მიზნების მიღწევას საზოგადოებრივი მაუწყებელი შეძლებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის იქნება, ერთი მხრივ, პოლიტიკური, ხოლო მეორე, მხრივ, კომერციული გავლენისაგან თავისუფალი. აღნიშნული გარანტიები იმდენად არსებითია, რომ ეს გარანტიები უზრუნველყოფილია არაერთი საერთაშორისო აქტით, საქართველოს მოქმედი კანონით „მაუწყებლობის შესახებ“ და განმტკიცებულია 2017 წლის 13 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით, რომლის შემუშავების პროცესშიც საკამათო არ გამხდარა ამ გარანტიის კონსტიტუციურ დონეზე განმტკიცების საჭიროება და მიზანშეწონილობა.

კერძოდ, პოლიტიკური და კომერციული გავლენისაგან თავისუფლებაზე მიუთითებს „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15 მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამართლებრივ სტატუსს. აღნიშნული მუხლის თანახმად, „პოლიტიკური და კომერციული გავლენისაგან თავისუფალი, საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისი, მრავალფეროვანი პროგრამების საზოგადოებისათვის მიწოდების მიზნით ეს კანონი აფუძნებს ერთ საზოგადოებრივ მაუწყებელს, რომელიც არის საქართველოს

კანონმდებლობის შესაბამისად სახელმწიფო ქონების საფუძველზე ტელერადიომაუწყებლობისათვის შექმნილი, საჯარო დაფინანსებით მოქმედი, ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელი და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც არ ექვემდებარება არც ერთ სახელმწიფო უწყებას.“

აღსანიშნავია, ასევე „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლი, რომელიც შინაარსობრივ ვალდებულებებს ადგენს. კერძოდ, მოცემული მუხლის „ა“ ქვეპუნქტით განმტკიცებულია საზოგადოებრივი მაუწყებლის ვალდებულება უზრუნველყოს პროგრამების სარედაქციო დამოუკიდებლობა, სამართლიანობა და მიუკერძოებლობა; სახელისუფლებო, პოლიტიკური, რელიგიური და კომერციული გავლენისაგან თავისუფლება.

საზოგადოებრივი მაუწყებლის კომერციული გავლენისგან თავისუფლების მნიშვნელობის გათვალისწინებით, 2017 წლის 13 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის მე-6 პუნქტი ახალი რედაქციით ყალიბდება და განისაზღვრება, რომ „კანონი უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი მაუწყებლის დამოუკიდებლობას სახელმწიფო უწყებებისგან და თავისუფლებას პოლიტიკური და არსებითი კომერციული გავლენისგან“.

სწორედ საზოგადოებრივი მაუწყებლის პროგრამების კომერციული გავლენისგან დასაცავად, კერძო მაუწყებლებისგან განსხვავებით, საზოგადოებრივ მაუწყებელს რეკლამის განთავსებისთვის და სპონსორობისათვის კანონმდებლობით დადგენილი აქვს მკაცრი რეგულაციები. დღეს მოქმედი კანონმდებლობით, აკრძალულია საზოგადოებრივი მაუწყებლის, საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის

ტელევიზიისა და რადიოს არხებზე კომერციული რეკლამა, გარდა მკაცრად განსაზღვრული გამონაკლისი შემთხვევებისა.

აღნიშნულ შეზღუდვას საფუძვლად უდევს იმის აღიარება, რომ რეკლამას, თავისი არსისა და ბუნებიდან გამომდინარე აქვს კომერციული გავლენის მოპოვების ბერკეტები და ქმნის მაუწყებლის სარედაქციო პოლიტიკაზე კომერციული გავლენის შესაძლებლობას.

ამაზე ნათლად მეტყველებს თავად კანონი. კერძოდ, „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „წ“ ქვეპუნქტის თანახმად, რეკლამა განმარტებულია, როგორც კომერციული, სოციალური ან წინასაარჩევნო რეკლამა, გარდა მაუწყებლის მიერ საკუთარ ან დამოუკიდებელ პროგრამასთან დაკავშირებით გაკეთებული განცხადებისა, რომელიც არის ფიზიკურ ან იურიდიულ პირზე, საქონელზე, მომსახურებაზე, სამუშაოზე, იდეასა და წამოწყებაზე ნებისმიერი საშუალებითა და ფორმით გავრცელებული ინფორმაცია, რომელიც გამიზნულია პირთა განუსაზღვრელი წრისათვის და ემსახურება ფიზიკური ან იურიდიული პირის, საქონლის, მომსახურების, სამუშაოს, იდეისა და წამოწყებისადმი ინტერესის ფორმირებასა და შენარჩუნებას, აგრეთვე საქონლის, მომსახურების, სამუშაოს, იდეისა და წამოწყების რეალიზაციის ხელშეწყობას.“.

ამავე მუხლის „ნ“ ქვეპუნქტით განმარტებულია კომერციული რეკლამა, როგორც „საფასურის ან სხვა ეკონომიკური სარგებლის სანაცვლოდ ფიზიკური ან/და იურიდიული პირის, საქონლის, მომსახურების, სამუშაოს, იდეის ან/და წამოწყების შესახებ ნებისმიერი საშუალებითა და ფორმით გავრცელებული ინფორმაცია, რომელიც გამიზნულია პირთა განუსაზღვრელი წრისათვის და ემსახურება ფიზიკური ან/და იურიდიული პირის, საქონლის, მომსახურების,

სამუშაოს, იდეის ან/და წამოწყების მიმართ ინტერესის ფორმირებასა და შენარჩუნებას, აგრეთვე საქონლის, იდეის ან/და წამოწყების რეალიზაციის ხელშეწყობას;“.

შესაბამისად, ნათელია, რომ, ერთი მხრივ, საზოგადოებრივ მაუწყებლობას და, მეორე მხრივ, რეკლამას აქვს სრულიად განსხვავებული მიზნები, რომლებიც ერთმეორეს ეწინააღმდეგება კიდევ. საზოგადოებრივი მაუწყებლის იდეაა ემსახუროს ყველას, საზოგადოების ყველა ფენას, ჯგუფს თუ ნაწილს, დააკმაყოფილოს მათი ინტერესები, უპასუხოს მათ საჭიროებებს, მაშინ როცა რეკლამას აქვს ვიწროდ განსაზღვრული მიზანი და ასევე საზოგადოების სეგმენტი, რომლის ყურადღების, ინტერესისა და კეთილგანწყობის მოპოვებისკენაც არის მიმართული. ამავე დროს, რეკლამა ორიენტირებულია კონკურენციაზე, მაშინ როცა საზოგადოებრივი მაუწყებელი არის ადგილი, სადაც კარი ყველასათვის ღიაა და სადაც ყველა თანასწორი უნდა იყოს.

სწორედ აქედან გამომდინარე, საზოგადოებრივი მაუწყებლისათვის დაფინანსების წყაროს საკითხი უფრო მეტია, ვიდრე უბრალოდ იმის გადაწყვეტა, საიდან მიიღებს ის ფინანსებს თავისი ამოცანების შესასრულებლად. დაფინანსების წყაროს გავლენა აქვს საზოგადოებრივი მაუწყებლის ორგანიზებასა და მის პროგრამულ აქტივობებზე, შესაბამისად, დაფინანსების სისტემა არის ერთ-ერთი ფაქტორი, რომელიც განსაზღვრავს, თუ რა დოზით და როგორ ასრულებს საზოგადოებრივი მაუწყებელი თავის როლს, ამიტომ დაფინანსების საკითხი კრიტიკულად მნიშვნელოვანია საზოგადოებრივი მაუწყებლის არსისათვის (European Broadcasting Union, *The Funding of Public Service Broadcasting*, 2000; ასევე იხ. UNESCO. General Conference; 32nd session; 2003).

დაფინანსების წყაროს შეუძლია მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინოს მაუწყებლობის პრიორიტეტებსა და შესაბამისად - მის პროდუქტზე. დაფინანსების წყაროს აქვს რესურსი, ფსიქოლოგიური გავლენა მოახდინოს არამხოლოდ შინაარსის შემქმნელ და განმსაზღვრელ კონკრეტულ ადამიანებზე, არამედ, ასევე მაუწყებლის სარედაქციო პოლიტიკაზე: რაც მეტად იქნება ტელევიზია დამოკიდებული რეკლამასა და სპონსორობიდან მიღებულ შემოსავალზე, მით მეტად იქნება ის წნეხის ქვეშ, რომ მიაღწიოს ყურებადობის მაღალ დონეს საზოგადოების იმ სეგმენტში, რომელიც საინტერესოა რეკლამის განმათავსებლისათვის. ამან კი შეიძლება შეასუსტოს ან საერთოდ იგნორირება გაუკეთოს ისეთ თემებს, რომლებიც ეხება კონკრეტული ასაკობრივი ჯგუფების თუ უმცირესობების ინტერესებს (თუ ეს თემები რეკლამის განმათავსებლისათვის არ არის საინტერესო და მომგებიანი), განსაკუთრებით „პრაიმ-ტაიმის“ დროს; თავი აარიდოს რთულ, საკამათო და ექსპერიმენტული შინაარსის შექმნას, და სხვ. (European Broadcasting Union, The Funding of Public Service Broadcasting, 2000).

ამასთან, არსებობს რეალური რისკი იმისა, რომ მაუწყებელმა არ გააშუქოს ან არასათანადოდ გააშუქოს თემები, რომლებიც არასასურველი იქნება რეკლამის განმათავსებლისათვის (მაგ. დასაქმებულთა შრომის პირობები და უსაფრთხოების საკითხები რეკლამის განმათავსებელ კომპანიაში, კომპანიის მიერ წარმოებული პროდუქტის ხარისხიანობისა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული თემები, და სხვ.). ამასთან, საგულისხმოა, რომ რეკლამის განმათავსებელ კონკრეტული ბიზნესის მფლობელს, რიგ შემთხვევებში, შესაძლოა ჰქონდეს არამხოლოდ კომერციული, არამედ ასევე პოლიტიკური ინტერესი, რაც უცხო არ არის ქართული რეალობისათვის. აღნიშნული საფრთხეს შეუქმნის

საზოგადოებრივი მაუწყებლის არამხოლოდ კომერციული, არამედ პოლიტიკური გავლენისაგან თავისუფლებას და მის ფუნქციას - ემსახუროს საზოგადოებას.

სწორედ ამ მოსაზრებებიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ არსებული საკანონმდებლო რეგულაციები რეკლამის განთავსების შეზღუდვასთან დაკავშირებით, საჭირო და აუცილებელია და არ უნდა შეიცვალოს. ამდენად, გთავაზობთ, „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 64-ე მუხლის პირველი პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი სახით: „საზოგადოებრივი მაუწყებლის, საზოგადოებრივი მაუწყებლის აჭარის ტელევიზიისა და რადიოს არხებზე სპონსორობა და კომერციული რეკლამის განთავსება დასაშვებია მხოლოდ სპორტული რეპორტაჟის, საერთაშორისო ფესტივალისა და კონკურსის ფარგლებში, საკონკურსო პროგრამის დაწყების, ბუნებრივი ინტერვალისა და დასრულების დროს. ამ შემთხვევაში კომერციული რეკლამის მოცულობა დღე-ღამის განმავლობაში არ უნდა აღემატებოდეს 30 წუთს, ხოლო ყოველ საათში – 6 წუთს (10 %-ს).“.

შედეგად, მიზანშეწონილია, ასევე „მაუწყებლობის შესახებ“, საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტი აღარ ითვალისწინებდეს კანონის 64-ე მუხლის პირველი პუნქტის შემდეგ პირველი პრიმა პუნქტის დამატებას.

2. საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული და ხელმოსაწერად წარმოდგენილი „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის თანახმად, ცვლილება შედის კანონის მე-16 მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტში და ყალიბდება ახალი რედაქციით. ცვლილების თანახმად, საზოგადოებრივი მაუწყებელი ვალდებულია „საზოგადოებრივი მაუწყებლის პროდუქციის არანაკლებ 25%-ისა დაუთმოს დამოუკიდებელი კერძო სამართლის

იურიდიული პირების მიერ მომზადებულ პროგრამებს, რომელთა შესყიდვაზე არ ვრცელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი;“.

დღეს მოქმედი რედაქციის თანახმად, საზოგადოებრივი მაუწყებელი ვალდებულია „ეთერის არანაკლებ 25%-ისა დაუთმოს დამოუკიდებელი კერძო სამართლის იურიდიული პირების მიერ მომზადებულ პროგრამებს, რომელთა შესყიდვა განხორციელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონითა და ამ კანონით დადგენილი წესით.“.

ამავდროულად, ცვლილება შედის „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 20¹ მუხლში და ყალიბდება შემდეგი რედაქციით: „საზოგადოებრივი მაუწყებლის მიერ ტელე-, რადიო-, ასევე ვებგვერდისა და სოციალური ქსელისათვის განკუთვნილი პროდუქციის (პროგრამა, გადაცემა, ფილმი, სპექტაკლი, სერიალი, რეპორტაჟი, კულტურული ღონისძიება) ან/და მის შესაქმნელად საჭირო მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვაზე, აგრეთვე სატელიტური თანამგზავრის საშუალებით ტელერადიოპროდუქციის გავრცელებასთან ან/და მის მიღებასთან დაკავშირებული მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვაზე (გარდა ტელერადიოპროდუქციის შესაქმნელად ან/და მაუწყებლობისათვის საჭირო საქონლისა და სამშენებლო სამუშაოს, აგრეთვე ამ მუხლით გაუთვალისწინებელი მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვისა) არ ვრცელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედება.“.

დღეს მოქმედი რედაქციის თანახმად, „საზოგადოებრივი მაუწყებლის მიერ განსახორციელებელი ტელერადიოპროდუქციის (პროგრამები, გადაცემები, ფილმები, რეპორტაჟები, კულტურული ღონისძიებები) ან/და მასთან დაკავშირებული მომსახურების შესყიდვა

ხორციელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ხორციელდება არარეზიდენტი პირისაგან ტელერადიოპროდუქციის (პროგრამები, გადაცემები, ფილმები, რეპორტაჟები, კულტურული ღონისძიებები) ან/და მასთან დაკავშირებული მომსახურების, აგრეთვე სატელიტური თანამგზავრის საშუალებით ტელერადიოპროდუქციის (პროგრამები, გადაცემები, ფილმები, რეპორტაჟები, კულტურული ღონისძიებები) გავრცელებასთან ან/და მის მიღებასთან დაკავშირებული მომსახურების შესყიდვა.“.

თავის მხრივ, ცვლილება შედის „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის 3¹ პუნქტის „მ“ ქვეპუნქტში და ყალიბდება შემდეგი რედაქციით: „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საზოგადოებრივი მაუწყებლის მიერ ტელე-, რადიო-, ასევე ვებგვერდისა და სოციალური ქსელისათვის განკუთვნილი პროდუქციის (პროგრამა, გადაცემა, ფილმი, სპექტაკლი, სერიალი, რეპორტაჟი, კულტურული ღონისძიება) ან/და მის შესაქმნელად საჭირო მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვაზე, აგრეთვე სატელიტური თანამგზავრის საშუალებით ტელერადიოპროდუქციის გავრცელებასთან ან/და მის მიღებასთან დაკავშირებული მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვაზე (გარდა ტელერადიოპროდუქციის შესაქმნელად ან/და მაუწყებლობისათვის საჭირო საქონლისა და სამშენებლო სამუშაოს, აგრეთვე ამ ქვეპუნქტით გაუთვალისწინებელი მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვისა);“.

დღეს მოქმედი რედაქციის თანახმად, „სახელმწიფოს შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედება არ ვრცელდება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საზოგადოებრივი მაუწყებლის მიერ

არარეზიდენტი პირისაგან ტელე-/რადიოპროდუქციის (პროგრამის, გადაცემის, ფილმის, რეპორტაჟის, კულტურული ღონისძიების) ან/და მასთან დაკავშირებული მომსახურების, აგრეთვე სატელიტური თანამგზავრის საშუალებით ტელე-/რადიოპროდუქციის (პროგრამის, გადაცემის, ფილმის, რეპორტაჟის, კულტურული ღონისძიების) გავრცელებასთან ან/და მის მიღებასთან დაკავშირებული მომსახურების შესყიდვაზე“.

სახელმწიფო შესყიდვები ქვეყნისათვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სფეროა. სახელმწიფოს მიერ შესყიდვებისათვის დახარჯული თანხა მთლიანი შიდა პროდუქტის მნიშვნელოვან წილს შეადგენს. შესაბამისად, შესყიდვების პროცესების ეფექტიანი მართვა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა არსებითი საკითხია.

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, „ამ კანონის მიზანია: ა) სახელმწიფო შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვის უზრუნველყოფა; ბ) სახელმწიფო საჭიროებისათვის აუცილებელი საქონლის წარმოების, მომსახურების გაწევისა და სამშენებლო სამუშაოს შესრულების სფეროში ჯანსაღი კონკურენციის განვითარება; გ) სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას შესყიდვების მონაწილეთა მიმართ პროპორციული, არადისკრიმინაციული მიდგომისა და თანასწორი მოპყრობის უზრუნველყოფა; დ) სახელმწიფო შესყიდვების საჯაროობის უზრუნველყოფა; ე) სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის შექმნა და მის მიმართ საზოგადოების ნდობის ჩამოყალიბება.“.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ შესყიდვების შესახებ კანონი არეგულირებს შესყიდვების პროცესში ისეთ უმნიშვნელოვანეს საკითხებს,

როგორებიცაა თანასწორი მოპყრობა და დისკრიმინაციის აკრძალვა, ინტერესთა კონფლიქტი, გასაჩივრების უფლება, და სხვ.

სახელმწიფო შესყიდვები ქვეყნისა და ხელისუფლების ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი პასუხისმგებლობაა, რამეთუ ამ ფორმითა და მეთოდით ხორციელდება საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის განკუთვნილი საქონლისა თუ მომსახურების შეძენა, თავის მხრივ, იმ სახსრებით, რომელთა არსებითი ნაწილი მოქალაქეთა გადასახადების საფუძველზეა მიღებული. ამდენად, მოცემული სახსრების ხარჯვისას მნიშვნელოვანია „შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის ზემოაღნიშნულ მე-2 მუხლში მოცემული მიზნების უზრუნველყოფა.

ხელმოსაწერად წარმოდგენილი ცვლილებების თანახმად, „საზოგადოებრივი მაუწყებლის მიერ ტელე-, რადიო-, ასევე ვებგვერდისა და სოციალური ქსელისათვის განკუთვნილი პროდუქციის (პროგრამა, გადაცემა, ფილმი, სპექტაკლი, სერიალი, რეპორტაჟი, კულტურული ღონისძიება) ან/და მის შესაქმნელად საჭირო მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვაზე...“ არ ვრცელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედება.

ცვლილებების თანახმად, აღნიშნული კანონი არ გავრცელდება აგრეთვე, „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ შესყიდვაზე.

„მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 33-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, დღესდღეობით საზოგადოებრივი მაუწყებლობის დაფინანსების ძირითადი წყაროა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი. საზოგადოებრივი მაუწყებლობის დაფინანსების ოდენობაა საქართველოს სახელმწიფოს წინა წლის მთლიანი შიდა პროდუქტის არანაკლებ

0,14%-ისა. ციფრობრივ მაჩვენებლებში კი მიმდინარე წელს დაფინანსება 50 მილიონს აჭარბებს.

კანონპროექტის განმარტებით ბარათში აღნიშნულია, რომ დღეს მოქმედი „წესის ნაკლოვანება მდგომარეობს იმაში, რომ უმრავლეს შემთხვევაში, გაუთვალისწინებელი მოვლენების გამო, წინასწარ ვერ ხერხდება სახელმწიფო შესყიდვების დაგეგმვა, ხოლო უმოკლეს ვადებში კი ვერ ხორციელდება კანონით გათვალისწინებული სახელმწიფო შესყიდვის პროცედურა.“

ზემოაღნიშნული არგუმენტაცია საფუძველს მოკლებულია. ერთი მხრივ, მოქმედი კანონმდებლობა, გაუთვალისწინებელი შემთხვევებისას, იძლევა პირდაპირი შესყიდვის შესაძლებლობას, ისე როგორც საშუალებას, ორეტაპიანი ტენდერის მეშვეობით, უპირატესობა მიენიჭოს არამხოლოდ ფასს, არამედ ასევე ხარისხობრივ მაჩვენებელს, რაც მაუწყებლისათვის, რიგი შესყიდვების კონტექსტში, ბუნებრივია, ძალზე მნიშვნელოვანი კრიტერიუმია.

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონი ემსახურება ისეთი მნიშვნელოვანი ამოცანების უზრუნველყოფას, როგორებიცაა: რაციონალური ხარჯვა, არადისკრიმინაციული მიდგომა და თანასწორი მოპყრობა, საჯაროობა, სანდოობის ჩამოყალიბება. ასევე, მოიცავს ისეთ მნიშვნელოვან გარანტიებს სახელმწიფო შესყიდვებთან მიმართებით, როგორებიცაა ინტერესთა კონფლიქტის რეგულირება, გასაჩივრების უფლება, და სხვ.

შესაბამისად, ხდება სახელმწიფო შესყიდვების ნაწილის არამხოლოდ კონკრეტული კანონის მოქმედების ჩარჩოდან გამოყვანა, არამედ ამ ტიპის სახელმწიფო შესყიდვების გამოყვანა უმნიშვნელოვანესი პრინციპების მოქმედების სფეროდანაც, რაც გაუმართლებელია.

კომიტეტის დასკვნის მიხედვით, ამ ტიპის შესყიდვების გამოყვანა სახელმწიფო შესყიდვების კანონის რეგულირების სფეროდან გამომდინარეობს 2014/24/EU დირექტივიდან.

მიგვაჩნია, რომ საქართველოს ევროპასთან ინტეგრაცია, მათ შორის, კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია ევროპულ სტანდარტებთან, უმნიშვნელოვანესი სახელმწიფო ამოცანაა. აღსანიშნავია, რომ თავად 2014/24/EU დირექტივის ტექსტიდან გამომდინარე, ნებისმიერი გამონაკლისი, რომელსაც ეს დირექტივა უშვებს, უნდა აკმაყოფილებდეს გარკვეულ სტანდარტებს, როგორებიცაა: თანასწორობა, სამართლიანობა და გამჭვირვალობა. თუმცა, შემოთავაზებულ კანონპროექტში არანაირი, მინიმალური გარანტიაც კი, რომ შესყიდვების პროცესში ეს პრინციპები დაცული იქნება, მოცემული არ არის.

საქართველოს ანტიკორუფციული სტრატეგიის თანახმად, სახელმწიფო შესყიდვები არის კორუფციისადმი ერთ-ერთი ყველაზე მოწყვლადი სფერო. შესაბამისად, სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის გამართული ფუნქციონირება უმნიშვნელოვანესია ქვეყნის სტრატეგიული განვითარებისთვის, ვინაიდან ეფექტიანი სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის საშუალებით შესაძლებელია დაიზოგოს საჯარო სახსრები და თავიდან იქნეს აცილებული საბიუჯეტო თანხების არამიზნობრივი, არაეკონომიური ხარჯვა. ქვეყნის გრძელვადიანი მიზნებია: სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის დახვეწა, გამჭვირვალობის მაღალი დონის შენარჩუნება, სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში არადისკრიმინაციული მიდგომისა და ჯანსაღი კონკურენციის უზრუნველყოფა, კორუფციული რისკის მინიმუმამდე დაყვანა (საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია 2017-2018).

შესაბამისად, ნათელია, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტი მნიშვნელოვნად გაზრდის კორუფციის რისკს და შეასუსტებს მის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობას, რაც ეწინააღმდეგება სახელმწიფოს პოლიტიკას კორუფციასთან ბრძოლის მიმართულებით და უკან გადადგმული ნაბიჯი იქნება იმ გზაზე, რომელზეც საქართველომ, არაერთი ავტორიტეტული წყაროს თანახმად, მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია.

ამგვარად, გაუმართლებლად მიგვაჩნია, სახელმწიფო შესყიდვების ერთი ნაწილი გამოვიდეს არსებული რეგულაციების სფეროდან ისე, რომ კანონმდებლობით არ იყოს დადგენილი ის მინიმალური სტანდარტებიც კი, რომლებიც ამ შემთხვევაში უნდა იყოს დაცული. ასეთი მიდგომა ეწინააღმდეგება, როგორც ასოცირების ხელშეკრულების სულისკვეთებას, ისე კორუფციასთან ბრძოლის ეროვნულ სტრატეგიას.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, გთავაზობთ, რომ „მაუწყებლობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის პირველი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: „საზოგადოებრივი მაუწყებლის პროდუქციის არანაკლებ 25%-ისა დაუთმოს დამოუკიდებელი კერძო სამართლის იურიდიული პირების მიერ მომზადებულ პროგრამებს, რომელთა შესყიდვა განხორციელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონითა და ამ კანონით დადგენილი წესით;“.

ამავდროულად, მიგვაჩნია, რომ „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 20¹ მუხლი უნდა ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: „საზოგადოებრივი მაუწყებლის მიერ ტელე-, რადიო-, ასევე ვებგვერდისა და სოციალური ქსელისათვის განკუთვნილი პროდუქციის (პროგრამა, გადაცემა, ფილმი, სპექტაკლი, სერიალი, რეპორტაჟი,

კულტურული ღონისძიება) ან/და მასთან დაკავშირებული მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვა ხორციელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად. არარეზიდენტი პირისაგან ტელერადიოპროდუქციის (პროგრამა, გადაცემა, ფილმი, სპექტაკლი, სერიალი, რეპორტაჟი, კულტურული ღონისძიება) ან/და მასთან დაკავშირებული მომსახურების, აგრეთვე სატელიტური თანამგზავრის საშუალებით ტელერადიოპროდუქციის გავრცელებასთან ან/და მის მიღებასთან დაკავშირებული მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვაზე (გარდა ტელერადიოპროდუქციის შესაქმნელად ან/და მაუწყებლობისათვის საჭირო საქონლისა და სამშენებლო სამუშაოს, აგრეთვე ამ მუხლით გაუთვალისწინებელი მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვისა) არ ვრცელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი.“.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის 3¹ პუნქტის „მ“ ქვეპუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საზოგადოებრივი მაუწყებლის მიერ არარეზიდენტი პირისაგან ტელერადიოპროდუქციის (პროგრამის, გადაცემის, ფილმის, სპექტაკლის, სერიალის, რეპორტაჟის, კულტურული ღონისძიების) ან/და მასთან დაკავშირებული მომსახურების, აგრეთვე სატელიტური თანამგზავრის საშუალებით ტელერადიოპროდუქციის გავრცელებასთან ან/და მის მიღებასთან დაკავშირებული მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვაზე (გარდა ტელერადიოპროდუქციის შესაქმნელად ან/და მაუწყებლობისათვის საჭირო საქონლისა და სამშენებლო სამუშაოს, აგრეთვე ამ

ქვეპუნქტით გაუთვალისწინებელი მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვისა).“.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის შესაბამისად, წარმოგიდგენთ საქართველოს პრეზიდენტის მოტივირებულ შენიშვნებს საქართველოს პარლამენტის მიერ 2017 წლის 22 დეკემბერს მიღებულ და ხელმოსაწერად წარმოდგენილ „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონისა და „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტებზე.



გიორგი მარგველაშვილი