

კანონმდებლობის ჩაწორების გაჩეხა მუნიციპალიტეტების სსიპ-ების შიქის უფლების მინიჭება მიზანშეწონილი



საქართველოს პარლამენტი განიხილავს ცვლილებებს ადგილობრივ თვითმმართველობის კოდექსში, რომლითაც მუნიციპალიტეტებს საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (სსიპ) შექმნის უფლება ეძლევა.

კანონპროექტი, ინიციატორი

საკანონმდებლო ინიციატივა: ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში და თანმდევი კანონებში ცვლილებების პროექტი.

ინიციატორი: საქართველოს მთავრობა

ავტორი: საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო

კანონპროექტის ანოტი

ქვეყნის ყველა მუნიციპალიტეტს ენიჭება უფლებამოსილება დააფუძნოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. უფლებამოსილების განხორციელება მუნიციპალიტეტებს შეეძლება 10 წლის ვადით, 2030 წლამდე. კანონპროექტის განმარტებით ბარათის თანახმად, ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის დასახლება საკმაოდ მიმზიდველი გახდა საზოგადოებისთვის როგორც საცხოვრებელი, ასევე ტურიზმის და დასვენების მიზნით, ასევე გაიზარდა ინვესტიციების განხორციელების სურვილი და ცვლილება უზრუნველყოფს დამატებით მექანიზმს მუნიციპალიტეტებისთვის ეფექტიანად განხორციელონ საკუთარი უფლებამოსილებები და ხელი შეუწყონ მუნიციპალიტეტების განვითარებას.

1. ჩოქელ მუნიციპალიტეტს და ჩა პარტი ენიჭება სსიპ-ების შიქის უფლება

მოქმედი ჩაქსი	შეიქმნება უფლებები
სსიპ-ების შექმნის უფლება აქვს მხოლოდ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტს	<ul style="list-style-type: none">2030 წლამდე სსიპ-ების შექმნის უფლება ექნება ქვეყნის ყველა მუნიციპალიტეტსმუნიციპალიტეტებს უფლება ეძლევათ საკუთარი უფლებამოსილებების ნაწილი გადასცენ სსიპ-ებს

2. ჩა უფლებები შეიქმნება გარდა მუნიციპალიტეტის სსიპ-ს

მოქმედი ჩაქსი	შეიქმნება უფლებები
თბილისის გარდა, სხვა არცერთ მუნიციპალიტეტს არ აქვს სსიპ-ების შექმნის და მისთვის უფლებამოსილების გადაცემის უფლება	<ul style="list-style-type: none">მუნიციპალიტეტებს უფლება ექნებათ შემდეგი უფლებამოსილებები გადასცენ სსიპ-ებს:<ul style="list-style-type: none">ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება;ტერიტორიის კეთილმოწყობის და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება;ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, მუნიციპალური ნარჩენების მართვა;ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა, ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა;მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე საჯარო ზედამხედველობის განხორციელება;გარე რეკლამის განთავსების ადმინისტრირება;გარე განათების უზრუნველყოფა;ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება;მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;გარე ვაჭრობის ადმინისტრირება;გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების გამართვის ორგანიზება;ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების გამწვანება;უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა;ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება, მათ შორის, საჯარო თავშესაფრის ადგილებისა და მუნიციპალური ტრანსპორტის სათანადოდ ადაპტირებისა და აღჭურვის უზრუნველყოფა.

შეფასება/ჩაქსი

ინიცირებულ კანონპროექტში ბუნდოვანია მთელი რიგი საკითხები, მათ შორის: რატომ გახდა აუცილებელი მუნიციპალიტეტებისთვის სსიპ-ების შექმნის უფლების მინიჭება და რატომ ვერ შეასრულეს იმავე ფუნქციას თავად მუნიციპალიტეტი, არის თუ არა კანონის მიზანი არსებული გაუმჯობესება და არაეფექტიანი ა(ა)იპ-ების ჩანაცვლება; რამდენად თანხვედრაშია ის დეცენტრალიზაციის სტრატეგიასთან; არ არის დასაბუთებული, თუ რატომ გახდა აუცილებელი ამ უფლებამოსილების 10 წლით არსებობა; რამდენად მიზანშეწონილია მუნიციპალური სსიპ-ების შექმნა მაშინ, როდესაც რეფორმის საჭიროება თავად სსიპ-ების არსებული კანონმდებლობა; არ არსებობს სსიპ-ების ერთიანი მონაცემთა ბაზა/რეესტრი, სადაც არსებული სსიპ-ების ჩამონათვალი და მათი უფლებამოსილებები იქნება მოცემული.

• სსიპ-ების მარეგულირებელი კანონმდებლობის პრობლემები

განსაკუთრებით პრობლემურია სსიპ-ების გამოყენების პრაქტიკის გაფართოება მუნიციპალიტეტების მიმართულებით იმ პირობებში, როდესაც სსიპ-ების მარეგულირებელი კანონმდებლობა ბევრ თერ ლაქს შეიცავს (არ მოხდარა სსიპ-ების კატეგორიზაცია, ბუნდოვანია სსიპ-ების დაარსების წინაპირობები და უფლებამოსილების ფარგლები და სხვა) და არსებით რეფორმირებას საჭიროებს. მთავრობას „საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ“ ახალი კანონის პარლამენტში ინიცირების ვალდებულება ჯერ კიდევ 2016 წლის პირველ სექტემბრამდე ჰქონდა, რაც დღემდე არ შესრულებულა. გარდა ამისა, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი სსიპ-ებთან მიმართებაში სრულად კვლავ არ არის ამოქმედებული¹ - 2019 წლის დეკემბერში მისი ამოქმედება მეოთხედ, 2021 წლამდე, გადაიდო.

• რატომ ვერ შეასრულეს იმავე ფუნქციებს მუნიციპალური ა(ა)იპ-ები?

როგორც ცნობილია, მუნიციპალიტეტები ქმნიან მუნიციპალურ ა(ა)იპ-ებს, რომლებსაც ასევე გადასცემენ საკუთარი უფლებამოსილებების ნაწილს. თუ რატომ ვერ შეასრულებენ ა(ა)იპ-ები კანონპროექტით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებებს, ამ საკითხზე განმარტებით ბარათი ინფორმაციას არ იძლევა. პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტზე კანონპროექტის პირველი მოსმენით განხილვისას, მომხსენებელმა, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის მოადგილემ, შილა გორგობიანი არგუმენტად მოიყვანა, რომ მხოლოდ სსიპ-ის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის მქონე ორგანოს შეუძლია სანქციების დაწესება და აღსრულება. არგუმენტი არასწორია, რადგან მაგალითად, თბილისის პარკების რეგულაციების აღსრულება წლების განმავლობაში დელეგირებული იყო კერძო შპს-ზე და დელეგირების კანონიერება არასდროს ეჭვის ქვეშ არ დამდგარა.

მინისტრის მოადგილეს ამ შემთხვევაში არ უხსენებია, რომ მშენებლობის ნებართვების გარდა კანონპროექტის მიხედვით კიდევ 16 უფლებამოსილების დელეგირება იქნება სსიპ-ებისთვის შესაძლებელი, მათ შორის პარკების რეგულირება და მართვა. გარდა ამისა, ამ მომენტისთვის მუნიციპალიტეტებში არსებობენ ა(ა)იპ-ები და შპს-ები, რომლებსაც დელეგირებული აქვთ: კომუნალური სერვისები, ტურიზმი და ძველთა დაცვა, სპორტი და კულტურა, სკოლამდელი აღზრდა და ა.შ.

ამდენად, არც განმარტებით ბარათიდან და არც საკომიტეტო განხილვისას არ მოგვისმენია მყარი არგუმენტი ა(ა)იპ-ების არსებობის პირობებში რატომ დადგა მუნიციპალური სსიპ-ების საჭიროება და რატომ ვერ შეასრულებენ იმავე ფუნქციებს ა(ა)იპ-ები.

• მუნიციპალური ა(ა)იპ-ები გარდაიქმნება სსიპ-ებად?

კანონპროექტის მიზანი მუნიციპალური ა(ა)იპ-ების სსიპ-ებად გარდაქმნა რომ ყოფილიყო, ეს დადებითი განზრახვა იქნებოდა, რადგან სსიპ-ები საჯარო სამსახურის ნაწილია, მათი მართვა გაცილებით მკაცრად, ა(ა)იპ-ებთან შედარებით, და შესაბამისად, მათი გამჭვირვალობის და საჯაროობის ხარისხი, ა(ა)იპ-ებთან შედარებით, გაცილებით მაღალია. კრიტიკას ვერ უძლებს ა(ა)იპ-ებში არსებული გამოყენების ხარისხი: ადამიანური რესურსები, ადამიანური რესურსები, კორუფციისა და სპორტის, გამოქვამის დაცვისა და სოფლის მეურნეობის, გათვალისწინებულ, დანაშაულებზე არ ვრცელდება საჯარო სამსახურის სისტემაში არსებული რეგულაციები და გადაწყვეტილება ხშირად პოლიტიკური მოტივებით მიიღება; კითხვებს აჩენს მათი ხარჯების მიზნობრიობა და ეფექტიანობა; წინასწარჩვენოდ, აქტიურად ხდება ა(ა)იპ-ების ადმინისტრაციული რესურსის მმართველი პარტიის სასარგებლოდ გამოყენება. განმარტებით ბარათიდან, საკომიტეტო მოსმენებიდან თუ კანონპროექტის შინაარსიდან, არ იკვთება, რომ მუნიციპალური სსიპ-ებით მოხდება მოქმედი ა(ა)იპ-ების ჩანაცვლება.

• რატომ 10 წლით?

კანონპროექტით, მუნიციპალიტეტებს სსიპ-ების დაფუძნების უფლებამოსილება 2030 წლამდე ექნებათ, რის არგუმენტადაც, განმარტებით ბარათში მოყვანილია მზარდი გამოწვევების პირობებში სსიპ-ის უფლები საჯარო სამართლის მართვის და მართვა 2030 წლამდე პერიოდში და რა გათვლებით შეიცვლება მზარდი გამოწვევები კონკრეტულად 2030 წელს.

შესაბამისად, მუნიციპალიტეტებისათვის სსიპ-ების შექმნის უფლებამოსილების მინიჭება, მხოლოდ სსიპ-ების მარეგულირებელი კანონმდებლობის ფუნდამენტური ცვლილების კონტექსტში უნდა განხორციელდეს. საკანონმდებლო ცვლილება უნდა იქცეს დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის ნაწილად და მასთან დაკავშირებული მუნიციპალიტეტებისთვის უფლებამოსილების რეფორმისა და მათ საქმიანობაზე ეფექტური მონიტორინგის, მათ შორის სსიპ-ების ერთიანი რეესტრის შექმნის გარეშე, მუნიციპალიტეტებისათვის სსიპ-ების შექმნის უფლებამოსილების მინიჭება მიზანშეწონილია.

აუცილებელია კანონპროექტზე ჩატარდეს რეგულირების გეგმავლენის შეფასება (RIA). კანონპროექტის წარდგენა 2019 წლის საშემოდგომო სესიისთვის გათვალისწინებული მთავრობის კანონმდებლობის რეგულირების ნაწილი იყო და მთავრობას საკმარისი დრო ჰქონდა რეგულირების გეგმავლენის შეფასების შემუშავებისთვის.

1 ამ მომენტისთვის სსიპ-ებთან დაკავშირებით კანონის მხოლოდ ერთი ნორმა ამოქმედებულია: სსიპ-ებში ვაკანტურ თანამდებობაზე შესაძლებელია პირი კონკურსის წესით დაინიშნოს, თუმცა ეს არ ნარმოადგენს კანონით დადგენილ ვალდებულებას. ამასთანავე, კანონის გარდამავალი დებულება ადგენს სსიპ-თა ჩამონათვალს, რომლებზეც სრულად მოქმედებს კანონი, ესენია: საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის; გამოქვამის დაცვისა და სოფლის მეურნეობის; ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების; საგარეო საქმეთა სამინისტროების სისტემაში შემავალი სსიპ-ები; აგრეთვე, სსიპ საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტო; სსიპ საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური, სსიპ არასაპატიმრო სასჯელთა აღსრულებისა და პრობაციის ეროვნული სააგენტო.