საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია

ივლისი, 2019

სარჩევი

შესავალი **3**

სიტუაციის ანალიზი **4**

ხედვა **8**

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სექტორული პრიორიტეტები **9**

1. ანტიკორუფციული საბჭო და უწყებათაშორისი კოორდინაცია 10
2. საჯარო სამსახური 11
3. ღიაობა, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და მოქალაქეთა ჩართულობა 14
4. განათლება და საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება 16
5. სამართალდამცავი ორგანოები 18
6. მართლმსაჯულების სისტემა 20
7. საჯარო ფინანსები და სახელმწიფო შესყიდვები 23
8. საბაჟო და საგადასახადო სისტემა 30
9. კერძო სექტორი 31
10. ჯანდაცვისა და სოციალური სექტორი 34
11. პოლიტიკური კორუფცია 36
12. თავდაცვის სექტორი 37
13. სპორტის სფერო 40
14. ინფრასტრუქტურული პროექტები 41
15. მარეგულირებელი ორგანოები 42
16. მუნიციპალიტეტები 44

განხორციელება **46**

ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის მონიტორინგი და შეფასება **50**

1. მონიტორინგი 50
2. შეფასება 52

შესავალი

განახლებული ანტიკორუფციული სტრატეგია ეფუძნება საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 30 დეკემბრის № 629 დადგენილებით დამტკიცებულ „პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელოს“. [1] ანტიკორუფციული სტრატეგია, როგორც მულტისექტორული სტრატეგია შედგება 7 ძირითადი ნაწილისაგან: 1) შესავალი; 2) არსებული სიტუაციის ანალიზი; 3) კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით ქვეყნის ძირითადი ხედვა; 4) კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სექტორული პრიორიტეტები; 5) ლოგიკური ჩარჩო; 6) ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელების მექანიზმი; 7) მონიტორინგი და შეფასება.

ანტიკორუფციული სტრატეგია ეფუძნება 2018-2020 წწ. სამთავრობო პროგრამას, საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილებას, საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებს, ასევე წინა სტრატეგიული დოკუმენტების შესრულების შეფასებისა და არასამთავრობო/საერთაშორისო ორგანიზაციების კვლევების ანალიზს. სამუშაო პროცესი წარიმართა **კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის 16 სტრატეგიული პრიორიტეტის** საფუძველზე, რომელიც მომზადდა ექსპერტთა დონის ანტიკორუფციული სამუშაო ჯგუფების მიერ გაწეული აქტიური სამუშაოს შედეგად.

ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია განახლებადი დოკუმენტია და მისი განხორციელების შედეგად მიღებული გამოცდილების საფუძველზე შესაძლებელია შესაბამისი ცვლილებების შეტანა. სტრატეგიის განახლება ხდება მათ შორის ისეთ წყაროებზე დაყრდნობით, როგორიცაა სხვადასხვა სპეციალიზებული საერთაშორისო ინსტიტუტების ევროპის საბჭოს სახელმწიფოთა ჯგუფი კორუფციის წინააღმდეგ (GRECO), ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (OECD-ACN), გაეროს ნარკოტიკებისა და დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის ბიურო (UNODC) და სხვ., ასევე, არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაციები, ანგარიშები, შეფასებები და კვლევების შედეგები, სახელმწიფო უწყებების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია.

საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის საფუძველზე, საქართველოს მთავრობა სტრატეგიული პრიორიტეტების შესაბამისად, შეიმუშავებს და ამტკიცებს სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმას 2 წლის ვადით. სამოქმედო გეგმაში განსაზღვრულია კონკრეტული ნაბიჯები სტრატეგიაში იდენტიფიცირებული მიზნების მისაღწევად, მათი შესრულების ინდიკატორები, პასუხისმგებელი და პარტნიორი უწყებები/ორგანიზაციები, რისკები, ფინანსური რესურსის წყარო და განხორციელების ვადები. სამოქმედო გეგმა ახლდება ანტიკორუფციულ სტრატეგიასთან ერთად ანტიკორუფციული საბჭოს მიერ და მტკიცდება საქართველოს მთავრობის მიერ.

[1] იხ. საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 30 დეკემბრის №629 დადგენილება მთავრობის პოლიტიკის დაგეგმვის დოკუმენტის „პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელოს“ დამტკიცების თაობაზე.

სიტუაციის ანალიზი

კორუფცია უკიდურესად უარყოფით გავლენას ახდენს თანამედროვე დემოკრატიული ქვეყნის განვითარებაზე, კანონის უზენაესობის განმტკიცებასა და ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვაზე.[2] კორუფცია ხელს უშლის ქვეყნის ეკონომიკურ წინსვლას, ბიზნესის განვითარებასა და ინვესტიციების ზრდას ქვეყანაში, რითაც ყველაზე მეტად მოსახლეობის ღარიბი და დაუცველი ნაწილი ზარალდება. ამასთან, ქრთამის აღება და მიცემა, სახელმწიფო რესურსების მისაკუთრება, ინტერესთა კონფლიქტი, ზეგავლენით ვაჭრობა, ფავორიტიზმისა და ნეპოტიზმის შემთხვევები ძირს უთხრის საჯარო ინსტიტუტების მიმართ საზოგადოების ნდობას და დიდ უკმაყოფილებას იწვევს საჯარო სამსახურებისადმი. შესაბამისად, კორუფციის პრევენცია, გამოვლენა და მის წინააღმდეგ ბრძოლა საქართველოს ხელისუფლების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრიორიტეტს წარმოადგენს.

გასული წლების გამოცდილებამ გვიჩვენა, რომ ანტიკორუფციული სტრატეგია ხელს უწყობს კორუფციასთან ბრძოლის პროცესს, რადგან ნათლად წარმოაჩენს ქვეყნის ხედვას და წარმოადგენს სახელმძღვანელო დოკუმენტს პასუხისმგებელ და ამ საკითხით დაინტერესებულ პირთათვის, შესაბამისად, პროცესს ხდის კოორდინირებულს და ეფექტურს.

წინამდებარე სტრატეგია მიზნად ისახავს არა მხოლოდ კორუფციის პრევენციას, არამედ ასევე კეთილსინდისიერების პრინციპების განმტკიცებას საჯარო და კერძო სექტორებში. კერძო და საჯარო სექტორებში კეთილსინდისიერების განმტკიცების კუთხით ასევე განსაზღვრულია კონკრეტული აქტივობები ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით, რაც საბოლოო ჯამში კეთილსინდისიერების მექანიზმების დანერგვას და ეფექტურად იმპლემენტაციას განამტკიცებს.

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა და კეთილსინდისიერი საჯარო და კერძო სექტორის ჩამოყალიბება, როგორც სამთავრობო პრიორიტეტი, განმტკიცებულია სამართლებრივ და ინსტიტუციურ დონეზე. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების ხელშეკრულების საფუძველზე საქართველოს აქვს ვალდებულება უზრუნველყოს საჯარო ინსტიტუტების ღიაობა, კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტური მექანიზმების ჩამოყალიბება.[3]

საქართველო წარმოადგენს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის გაეროს კონვენციის (UNCAC) ხელმომწერ სახელმწიფოს, რაც განაპირობებს იმას, რომ საქართველოს მთვარობა საერთაშორისო დონეზე აღებული ვალდებულების მიხედვით, უზრუნველყოფს ანტიკორუფციული პრევენციული მექანიზმების დანერგვას როგორც საჯარო, ასევე კერძო სექტორში. საქართველოს მიერ UNCAC-ის ფარგლებში განხორციელებული რეფორმები

[2] იხ. ერების ორგანიზაცია, კორუფციის წინააღმდეგ კონვენცია (2003).
[3] იხ. ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების ხელშეკრულება.

პერიოდულად ფასდება ნარკოტიკებთან და დანაშაულთან ბრძოლის გაეროს ოფისის (UNODC) მიერ, იმპლემენტაციის შეფასების მექანიზმის მეშვეობით (Implementation Review Mechanim).[4]

საქართველო, როგორც გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის წევრი, მონაწილეობს გაეროს 2030 წლის მდგრადი განვითარების მიზნების განხორციელებაში. გაეროს წევრმა ქვეყნებმა 2015 წელს შეიმუშავეს მდგრადი განვითარების 17 მიზანი, რომლებიც ემსახურება სიღარიბის აღმოფხვრას, თანასწორობისა და სამართლიანობის მიზნების მიღწევას 2030 წლამდე. ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიით განსაზღვრული პრიორიტეტები შესაბამისობაშია გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მდგრადი განვითარების მიზნებთან, უფრო კონკრეტულად კი ემსახურება მე-16 მიზნის იმპლემენტაციას, რაც გულისხმობს ღია და ანგარიშვალდებული საჯარო ადმინისტრაციების შექნას მულტისექტორული თანამშრომლობის მეშვეობით.

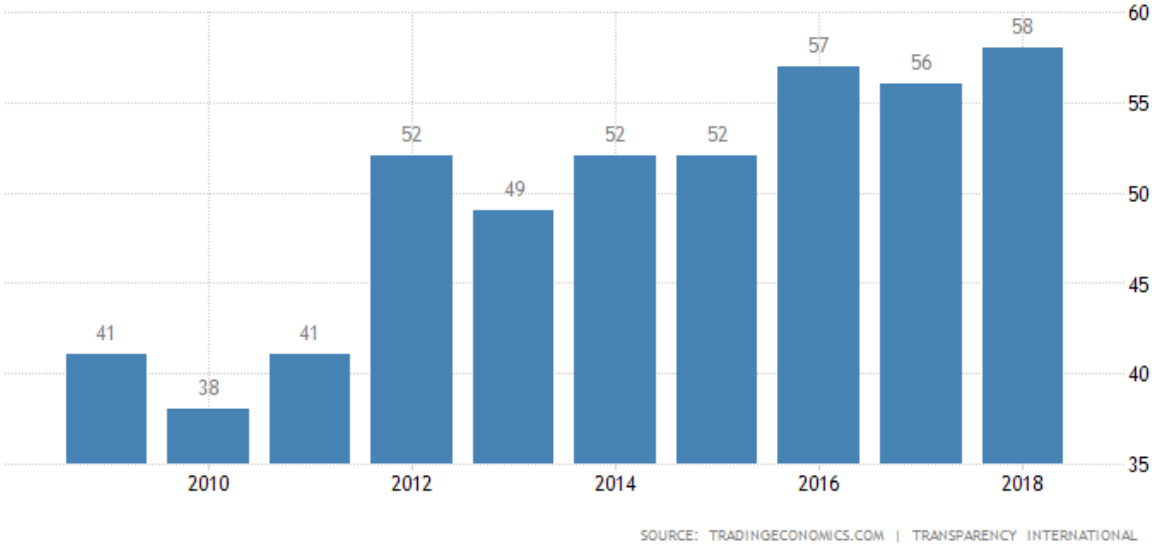
ფუნდამენტური ანტიკორუფციული რეფორმების შედეგად დღეს საქართველომ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს შორის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კუთხით ყველაზე დიდ წარმატებას მიაღწია, ხოლო ევროპის ქვეყნებს შორის კორუფციის დონის ერთ-ერთი ყველაზე დაბალი მაჩვენებლით გამოირჩევა. აღსანიშნავია, რომ საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ვიზალიბერალიზაციის ორივე ფაზის ფარგლებში საქართველომ წარმატებით შეასრულა ყველა რეკომენდაცია, რაც კორუფციის პრიორიტეტის ფარგლებში მიზნად იყო დასახული.

გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული საჯარო მმართველობის სისტემისა და კორუფციისაგან თავისუფალი გარემოს შესაქმნელად საქართველოში გატარებული მთავრობის კომპლექსური პოლიტიკა და თამამი ნაბიჯები წარმატებული და შედეგიანი იყო. კერძოდ, განვითარდა სახელმწიფო შესყიდვების სფერო, გაიზარდა პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობა, გარდაიქმნა საჯარო სერვისების მიწოდების სფერო, გაუმჯობესდა საჯარო ფინანსების სისტემა, განვითარდა საბაჟო და საგადასახადო სფერო, გაიზარდა საჯარო ინსტიტუტების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხარისხი და საზოგადოების მხრიდან ხელისუფლების ნდობა, შემუშავდა საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი, რომელიც ფუნდამენტურად ცვლის, უფრო მოქნილსა და ეფექტურს ხდის საჯარო სამსახურს. ანტიკორუფციული პოლიტიკის თვალსაჩინო წარმატება არაერთი საერთაშორისო კვლევით არის დადასტურებული.

კორუფციის აღქმის ინდექსის 2018 მონაცემებით, საქართველო წინა წლებთან შედარებით ანტიკორუფციული მდგომარეობის მიხედვით რეიტინგში დაწინაურდა და დაიკავა 41-ე ადგილი 58 ქულით.[5]

[4] იხ. გაეროს ნარკოტიკებთან და დანაშაულთან ბრძოლის ოფისის შეფასების მექანიზმი.
[5] იხ. კორუფციის აღქმის ინდექსი 2018.

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში მოცემულია საქართველოს პროგრესი კორუფციის აღქმის ინდექსის მონაცემებით 2010-2018 წლების შუალედში.[6]



კორუფციის პრევენციის კუთხით ხაზი უნდა გაესვას ბიუჯეტის შემუშავების გამჭვირვალობისა და ბიუჯეტის მონიტორინგის სისტემის დანერგვას, როგორც ერთ-ერთ წარმატებულ რეფორმას.

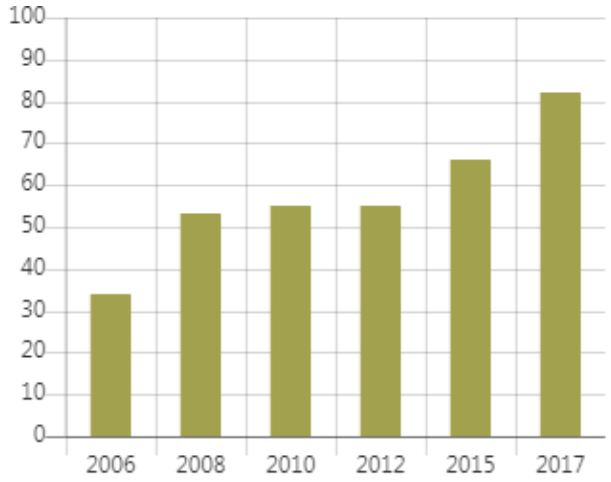
ბიუჯეტის შემუშავების გამჭვირვალობის მიხედვით, ბიუჯეტის ღიაობის ინდექსის მიხედვით, საქართველო 2017 წლის მონაცემებით მსოფლიოში მე-5 ადგილს იკავებს. [7] მიუხედავად იმისა, რომ ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის კუთხით საქართველოს მაჩვენებელი აღემატება მსოფლიოს საშუალო მაჩვენებელს, [8] საქართველოს მთავრობა მიზნად ისახავს გადადგას დამატებითი ნაბიჯები არა მხოლოდ ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის მექანიზმის გაუმჯობესების კუთხით, არამედ ასევე, ზოგადად საჯარო ინსტიტუტების ღიაობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიმართულებით.

ასევე აღსანიშნავია, ბიუჯეტის მონიტორინგის ელექტრონული მექანიზმის შემუშავება, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოების ჩართულობას ბიუჯეტის ხარჯვის მონიტორინგის პროცესში. ბიუჯეტის მონიტორინგის მექანიზმმა, როგორც ერთ-ერთმა წარმატებულმა რეფორმამ, მსოფლიო სამიტის ჯილდო დაიმსახურა.[9]

---

[6] ქულის ზრდა მიუთითებს საერთო რეიტინგში ქვეყნის დაწინაურებას.
[7] ბიუჯეტის ღიაობის ინდექსი 2017
[8] იქვე.
[9] იხ. მსოფლიო სამიტის დაჯილდოვება (WSA)

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში ასახულია საქართველოს პროგრესი 11 წლის პერიოდში ბიუჯეტის გამჭვირვალობის მიმართულებით. [10]



გარდა ზემოაღნიშნულისა, მთავრობის ერთ-ერთ გამოწვევად რჩება მუნიციპალიტეტების დონეზე ანტიკორუფციული მექანიზმების განხორციელება და ანტიკორუფციული პოლიტიკის დეცენტრალიზაცია. არსებული მონაცემებით, ანტიკორუფციულ პოლიტიკაში ჩართულია მხოლოდ მუნიციპალიტეტების ნაწილი. შესაბამისად, მთავრობის მიზანია, უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტების დონეზე ანტიკორუფციული პოლიტიკის მხარდაჭერა.

მნიშვნელოვან მიღწევას წარმოადგენს საქართველოს პოზიცია მსოფლიო ბანკის „ბიზნესის კეთების“ ინდექსში. 2018 წლების მონაცემებით, საქართველო მსოფლიო რეიტინგში იკავებს მე-6 ადგილს, რაც წარმოადგენს სხვადასხვა სფეროში მთავრობის მიერ გატარებული ანტიკორუფციული რეფორმებს შედეგს, რამაც უზრუნველყო სამართლებრივი და ადმინისტრაციული პროცედურების კორუფციული რისკებისგან გათავისუფლება ბიზნესის კეთების სფეროში. მთავრობის ერთ-ერთ პრიორიტეტს ასევე წარმოადგენს კერძო სექტორში კორუფციის პრევენციის მექანიზმების გაუმჯობესება და ტექნოლოგიების როლის გაზრდა ინოვაციური სერვისების დანერგვის მიზნით.

2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმისა და სტრატეგიის შეფასების პროცესში გამოვლინდა ანტიკორუფციული რისკების ანალიზზე დაფუძნებული პოლიტიკის ჩამოყალიბების აუცილებლობა, რაც წინამდებარე სტრატეგიის ერთ-ერთ მთავარ მიმართულებას წარმოადგენს.

ანტიკორუფციული სტრატეგია დაფუძნებულია ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებასა და მონიტორინგის პროცესში ყველა ბენეფიციარის ჩართულობის პრინციპზე,

[10] ბიუჯეტის ღიაობის ინდექსი 2017; ქულის ზრდა მიუთითებს ქვეყნის დაწინაურებას ბიუჯეტის გამჭვირვალობის კუთხით.

რაც გულისხმობს აღნიშნულ პროცესში საჯარო, კერძო სექტორებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების უშუალო მონაწილეობასა და მათი ინტერესების გათვალისწინებას. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული პრინციპი განმტკიცებულია ინსტიტუციურ დონეზე ანტიკორუფციული საბჭოს სახით.

ხედვა

საქართველოს მთავრობა აცნობიერებს, რომ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა არ შეიძლება იყოს ერთჯერადი რეფორმა ან დროში შეზღუდული პროცესი. კორუფციის პრევენცია საჭიროებს მუდმივ და განგრძობად ძალისხმევას კეთილსინდისიერი და ანგარიშვალდებული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისთვის. ასევე, საზოგადოებაში არსებული მიდგომების ტრანსფორმაციას და ამისათვის მუდმივ მუშაობას. აღსანიშნავია, რომ პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებისთვის დამახასიათებელი ისეთი სირთულეები, როგორიცაა ადმინისტრაციული კორუფციის მაღალი დონე, სუსტი სახელმწიფო მმართველობა, ადმინისტრაციული ბარიერები და არაეფექტური სამართლებრივი სისტემა, საქართველოს ხელისუფლების მიერ გატარებული ანტიკორუფციული რეფორმების შედეგად ანტიკორუფციული დღის წესრიგის მთავარ ამოცანას აღარ წარმოადგენს.

მიღწეული შედეგების გათვალისწინებით საქართველო გადავიდა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ახალ ეტაპზე და ისევე როგორც ევროპული დემოკრატიული სახელმწიფოებისათვის, ქვეყნის მთავარი ხედვა და ორიენტირია გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი დონის მიღწევა, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდა, კორუფციის პრევენციის მექანიზმების კიდევ უფრო დახვეწა, რაც თავის მხრივ, *inter alia* ემსახურება კომპლექსური და მაღალი დონის კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტური ბრძოლის გაგრძელებას. ასევე, სტრატეგიული პრიორიტეტები მიზნად ისახავს სახელმწიფო მმართველობაში ტექნოლოგიებისა და ინოვაციების გამოყენებას, საჯარო სამსახურის ცენტრალურ ხელისუფლებაში მიღწეული წარმატებებისა და უკანასკნელი წლების განმავლობაში დაგროვებული გამოცდილების გაზიარების მიზნით, ანტიკორუფციული პოლიტიკის კოორდინირებულად განხორციელებაში მუნიციპალიტეტების ჩართულობის გაძლიერებას.

ამასთან, საქართველოს მთავრობის ხედვით ანტიკორუფციული პოლიტიკის ორიენტირი კვლავ პრევენციული ღონისძიებები უნდა იყოს და ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია ქვეყნის წინაშე კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კუთხით იდენტიფიცირებული გამოწვევების ეფექტიანი გადაჭრისა და კორუფციული რისკების შემცირებისაკენ უნდა იყოს მიმართული.

კორუფციის პრევენცია და ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე სახელმწიფო უწყებათა ჩამოყალიბება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საქართველოსათვის ევროინტეგრაციის გზაზე. საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერით და რატიფიკაციით საქართველომ აიღო ვალდებულება, განაგრძოს საჯარო მმართველობის რეფორმა და შექმნას ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი, ქმედითი, გამჭვირვალე და პროფესიონალური საჯარო სამსახური; გააგრძელოს ეფექტიანი ბრძოლა კორუფციის წინააღმდეგ, განსაკუთრებით, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კუთხით საერთაშორისო თანამშრომლობის გაძლიერების თვალსაზრისით, და უზრუნველყოს შესაბამისი საერთაშორისო სამართლებრივი დოკუმენტების, როგორიცაა კორუფციის წინააღმდეგ გაეროს 2003 წლის კონვენციის (UNCAC), ევროპის საბჭოს სახელმწიფოთა ჯგუფის კორუფციის წინააღმდეგ (GRECO), ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD-ACN) რეკომენდაციების ეფექტიანი იმპლემენტაცია.[11]

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სექტორული პრიორიტეტები

ანტიკორუფციული სტრატეგია კორუფციის პრევენციულ ხასიათთან ერთად, მასთან ბრძოლის მიმართულებასაც მოიცავს. კორუფციის პრევენცია მოიცავს ფართო მასშტაბებს და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მთავარ იარაღს წარმოადგენს. კორუფციის პრევენცია ძირითადად ორი სახისაა: *„სიტუაციური პრევენცია“* და *„სოციალური პრევენცია“*. „სიტუაციური პრევენციის“ შემთხვევაში სამთავრობო, არასამთავრობო და კერძო სექტორებს შორის კოორდინირებული თანამშრომლობის გზით მაქსიმალურად შემცირებულია კორუფციული გარიგებების შესაძლებლობა, უზრუნველყოფილია ღიაობის, გამჭვირვალობისა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების პრინციპების დაცვა, შექმნილია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის მექანიზმები და მყარი საკანონმდებლო ბაზა. „სიტუაციური პრევენცია“ მოიცავს კორუფციის პრევენციის საუკეთესო გამოცდილების გათვალისწინებით სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებასა და იმპლემენტაციას, ანტიკორუფციული ორგანოების ეფექტიანობის უზრუნველყოფასა და ამ კუთხით სახელმწიფოებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობას.[12]

„სოციალური პრევენციის“ ძირითადი აქცენტი კეთდება საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებაზე კორუფციის მიზეზებზე, კორუფციულ რისკებსა და არსებულ ანტიკორუფციულ

[11] „ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის“ (2014), მუხლი 4.
[12] გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, კორუფციის წინააღმდეგ კონვენცია (2003), მუხლი 5 და 6.

მექანიზმებზე, ანტიკორუფციული პოლიტიკის დაგეგმვასა და იმპლემენტაციის პროცესში ფართო საზოგადოების ჩართულობაზე.[13]

შედეგად, წინამდებარე თავი ასახავს როგორც სიტუაციური, ისე სოციალური პრევენციის კომპონენტებს კორუფციისათვის მგრძნობიარე 16 პრიორიტეტულ სფეროში.

1. ანტიკორუფციული საბჭო და უწყებათაშორისი კოორდინაცია

მიზანი:

ერთიანი ეროვნული ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების, ეფექტიანი უწყებათაშორისი თანამშრომლობისა და კოორდინაციის მექანიზმის განვითარება, კოორდინირებული მუშაობა კორუფციის პრევენციისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით, რისკებზე დაფუძნებული პოლიტიკის წარმოების დანერგვა.

არსებული მდგომარეობა:

ბოლო წლების მანძილზე ანტიკორუფციული საბჭოს გაძლიერებისა და ანტიკორუფციული პოლიტიკის განვითარების მიზნით ქმედითი ნაბიჯები გადაიდგა, რაც მოიცავდა საბჭოს მანდატის კანონმდებლობით განსაზღვრას, საბჭოს შემადგენლობის განახლებას, ანტიკორუფციული საბჭოს საქმიანობაში არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ბიზნეს სექტორის ჩართულობის გაზრდას. დღეს საბჭო აერთიანებს 54 უწყებას, მათ შორის, 17 არასამთავრობო, საერთაშორისო და ბიზნეს ორგანიზაციას. ბოლო წლებში ანტიკორუფციული საბჭოს ფარგლებში ასევე მნიშვნელოვნად გააქტიურდა სამუშაო პროცესი ექსპერტთა სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში.

ანტიკორუფციული საბჭოს ფარგლებში მუშაობა წარიმართა ისეთ მნიშვნელოვან ინიციატივებზე, როგორიცაა საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიული გამოქვეყნების სტანდარტის შემუშავება, პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხის მომზადება, საჯარო ინფორმაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობის რეფორმა, ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავება/განახლება, საჯარო სამსახურის რეფორმა ახალი კანონის საფუძველზე, თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემის დანერგვა და სხვ.[14] აგრეთვე, ეფექტიანი

[13] გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, „ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების სახელმძღვანელო“ (2003), გვ. 56.

[14] ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს 2013 და 2014 წლების საქმიანობის ანგარიშები.

უწყებათაშორისი კოორდინაციის საფუძველზე გაძლიერდა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა.

ეფექტიანი ანტიკორუფციული პოლიტიკის შექმნის ხელშეწყობის, ანტიკორუფციული სტრატეგიითა და სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული ქმედებების განხორციელების უზრუნველყოფის, ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის განხორციელების პროგრესის ეფექტური შეფასების მიზნით, ასევე შესაბამის სფეროებში კორუფციულ რისკებთან და არსებულ მდგომარეობასთან დაკავშირებით კვლევებისა და რეკომენდაციების შემუშავებისათვის საჭიროა საბჭოს სამდივნოს ადამიანური და ანალიტიკური რესურსების განვითარება, საჭიროა, ჩატარდეს რეგულარული კვლევები გავლენის ინდიკატორებზე დაყრდნობით და სხვ.[15]

არსებული გამოწვევების წინააღმდეგ ბრძოლისა და გამოცდილების გაზიარების მიზნით თანამშრომლობა უნდა გაგრძელდეს სხვა ქვეყნებში არსებულ ანტიკორუფციულ ორგანოებსა და შესაბამის საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან.[16]

ამოცანები:

- არსებული ძირითადი ანტიკორუფციული ინსტიტუტების გაძლიერება კორუფციისგან თავისუფალი გარემოსა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით;
- ანტიკორუფციული საბჭოს ანგარიშგების მექანიზმის გაძლიერება;
- ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების პროცესის გამჭვირვალობისა და უწყებათაშორისი კოორდინაციის ეფექტურობის ამაღლების მიზნით, პოლიტიკის დოკუმენტების ელექტრონულად შემუშავების პრაქტიკის ჩამოყალიბება;
- ანტიკორუფციული საბჭოს საქმიანობის ეფექტურობის ამაღლების მიზნით უწყებათაშორისი საკოორდინაციო მექანიზმის გაუმჯობესება.

2. საჯარო სამსახური

მიზანი:

ეფექტიანი, გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული, მაღალ ხარისხზე ორიენტირებული, პოლიტიკურად ნეიტრალური და პროფესიულ სტანდარტებზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის განმტკიცება, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს კორუფციული რისკების

[15] ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (OECD-ACN), ანტიკორუფციული ქსელის ანგარიშები. მეოთხე რაუნდის შეფასების ანგარიში გვ. 27.
[16] იქვე.

მინიმუმამდე შემცირებას და საზოგადოებაში საჯარო სამსახურის მიმართ ნდობის ხარისხის გაზრდას.

არსებული მდგომარეობა:

ბოლო წლებში საჯარო სამსახურის მოდერნიზაციის, დახვეწისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით საქართველოს მთავრობის მიერ განხორციელებულმა ღონისძიებებმა მკვეთრად გააუმჯობესა სისტემის ფუნქციონირება. [17]

შემუშავდა მთელი რიგი საკანონმდებლო ცვლილებები, რომელიც მიზნად ისახავს ეფექტიანი, გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული, ხარისხზე ორიენტირებული, პოლიტიკურად ნეიტრალური და პროფესიულ სტანდარტებზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის შექმნას, რაც, თავის მხრივ, კორუფციული რისკების მინიმუმამდე შემცირებასა და საზოგადოებაში საჯარო სამსახურის მიმართ ნდობის ხარისხის გაზრდას უზრუნველყოფს.

უკანასკნელი წლების მანძილზე დაიხვეწა და გაძლიერდა მამხილებელთა დაცვის ინსტიტუტი, რაც საჯარო სამსახურში კორუფციასთან ბრძოლის ერთ-ერთ ეფექტურ იარაღს წარმოადგენს. 2014 წლის აპრილის საკანონმდებლო ცვლილებებმა საქართველოს კანონში „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის“ შესახებ მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა მამხილებელთა დაცვის მექანიზმები.[18] კერძოდ, აღნიშნული კანონის VI თავი შეიცავს მთელ რიგ გარანტიებს მამხილებელთა დაცვის თვალსაზრისით.[19]

„საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2015 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად შესაძლებელია მხილება განხორციელდეს ელექტრონულად, სსიპ – საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ვებგვერდის მეშვეობით www.mkhileba.gov.ge და ეგრეთწოდებული „წითელი ღილაკის“ მეშვეობით, რომლებიც მამხილებლისათვის უზრუნველყოფენ საჯარო სამსახურის სფეროში სამართალდარღვევის ფაქტებზე ეფექტური რეაგირების შესაძლებლობას. საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებულ ელექტრონულ ვებგვერდზე მამხილებლის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია შეუფერხებლად მიეწოდება შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელს, შიდა კონტროლის ან/და სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულის უფლებამოსილ პირს, დაწესებულების მიერ საამისოდ განსაზღვრული ელექტრონული ფოსტის მისამართზე. [20]

---

[17] საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის დადგენილება №627.

[18] სახელმძღვანელო მამხილებელთა დაცვის შესახებ - საერთაშორისო პრაქტიკისა და საქართველოს კანონმდებლობის მიმოხილვა , 2015, გვ. 4 .

[19] "საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ" საქართველოს კანონი, 1997 .

[20] საჯარო სამსახურის ბიუროს 2015 წლის ანგარიში , გვ. 15-16.

აღნიშნული ნამდვილად წარმოადგენს მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს და სასურველია მისი უკეთ ამოქმედება.

2015 წლის ოქტომბერში, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონი, რომელიც სსიპ – საჯარო სამსახურის ბიუროს თანამშრომლების, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს წარმომადგენლებისა და ევროკავშირის ექსპერტების ჩართულობით შემუშავდა. იგი ახლებურად არეგულირებს საჯარო სამსახურის ფარგლებს, აკონკრეტებს საჯარო მოსამსახურეთა ცნებებს და კატეგორიებს, განსაზღვრავს საჯარო სამსახურში მიღების, კარიერული ზრდის, პროფესიული განვითარების, შეფასების სისტემების ჩამოყალიბების პრინციპებს; საკანონმდებლო სიახლე, მიზნად ისახავს კარიერულ პრინციპზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის სისტემისა და პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტის ჩამოყალიბებას. ცალკე უნდა აღინიშნოს თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის საჭიროება. ბიუროს მიერ მომზადდა „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემასთან დაკავშირებული ცვლილების პროექტი, რომელიც საქართველოს პარლამენტმა მიიღო 2015 წლის 27 ოქტომბერს და ამოქმედდა 2017 წლის 1 იანვრიდან.

კანონის მიხედვით ახლებურად ჩამოყალიბდა კანონის მიზანი, რომელიც კორუფციული სამართალდარღვევის ჩამდენ პირთა პასუხისმგებლობის ძირითადი პრინციპებისა და თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების წარდგენის ვალდებულების გარდა, არეგულირებს წარდგენილი დეკლარაციების მონიტორინგის სამართლებრივ პირობებსა და მექანიზმს. მონიტორინგის განხორციელებაზე პასუხისმგებელ უწყებად განისაზღვრა საჯარო სამსახურის ბიურო. 2017 წლის 22 დეკემბერს მიღებულ იქნა „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღარურების შესახებ” კანონი. შრომის ანაზღაურების კანონმდებლობით რეგულირდება არა მხოლოდ საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების საკითხები, არამედ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მოქმედების სფეროსგან განსხვავებით, შრომის ანაზღაურების კანონის მოქმედების სფერო ეხება ფართო პირთა წრეს და არეგულირებს საჯარო სექტორში დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურების საკითხებს, მიუხედავად მათი დასაქმების სამართლებრივი სტატუსისა. კანონის მიზანია, დაამკვიდროს საჯარო სექტორში დასაქმებული პირების შრომის ანაზღაურების სამართლიანი, გამჭვირვალე და განჭვრეტადი სისტემა. შექმნას დამსახურებაზე დამკვიდრებული საჯარო სამსახურის განხორციელების სისტემა; მოაწესრიგოს შრომის ანაზღაურებასთან დაკავშირებული საკითხები; დაარეგულიროს სახელფასო დანამატის და ფულადი ჯილდოს გაცემის საფუძველი და ზღვრები.

ასევე, მომდევნო წლების განმავლობაში მნიშვნელოვანია შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება საჯარო მოხელეთა, ასევე თანამდებობის პირთა, კვალიფიკაციის ამაღლების

კუთხით ეთიკის, ინტერესთა კონფლიქტისა და შეუთავსებლობის საკითხებთან დაკავშირებით.

ამოცანები:

- თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემის დახვეწა;
- კეთილსინდისიერების, ეთიკის, ინტერესთა შეუთავსებლობის საკითხებთან დაკავშირებით საჯარო მოხელეების ცნობიერების ამაღლება და I და II რანგის პროფესიული საჯარო მოხელეებისათვის მენეჯერული უნარების განვითარების ხელშეწყობა.

3. ღიაობა, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და მოქალაქეთა ჩართულობა

მიზანი:

საჯარო სამსახურში ღიაობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი ხარისხის მიღწევა ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის გადასინჯვით, ნორმების პრაქტიკაში იმპლემენტაციის უზრუნველყოფითა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდით.

არსებული მდგომარეობა:

- **საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა**

საჯარო დაწესებულებებში არსებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ხელს უწყობს საზოგადოების წინაშე ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებას და ამცირებს კორუფციის რისკს.

სახელმწიფო უწყებათა საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულის გაზრდის მიზნით 2012-2013 წლების განმავლობაში საქართველოს მთავრობამ მნიშვნელოვანი ცვლილებები განახორციელა – 2013 წლიდან ყველა ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია პროაქტიულად გამოაქვეყნოს საჯარო ინფორმაცია და შეიმუშავოს ინფორმაციის ელექტრონული წესით მოთხოვნისთვის საჭირო მექანიზმი; ამასთან, 2013 წელს სამოქალაქო და სამთავრობო სექტორებს შორის მჭიდრო თანამშრომლობით შემუშავდა „საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად

გამოქვეყნების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება, რომლის დანართი მოიცავს პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი საჯარო ინფორმაციის ნუსხას.[21]

გარდა ამისა, 2013 წლის სექტემბრიდან მოქალაქეთა პორტალზე – www.my.gov.ge, ინტეგრირებულ იქნა ***საჯარო ორგანიზაციებთან ელექტრონული კომუნიკაციის სერვისი,*** რაც საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული გამოთხოვის შესაძლებლობას იძლევა.

საჯარო პოლიტიკაში საზოგადოების ჩართულობის, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებებისა და საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის, საქართველოს მთავრობისა და საზოგადოების ურთიერთდაახლოების გაადვილების მიზნით 2017 წლის 18 მაისის N245 მთავრობის დადგენილების საფუძველზე შეიქმნა ელექტრონული პეტიციების წარსადგენად ელექტრონული პორტალი www.ichange.gov.ge. გაწეული ძალისხმევის მიუხედავად, როგორც სამთავრობო, ისე არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და პარტნიორი საერთაშორისო ორგანიზაციების (USAID) მხრიდან, პორტალის მუშაობასთან დაკავშირებით რამდენიმე გამოწვევა არსებობს. თითქმის 2 წლის მანძილზე ვერც ერთი პეტიცია ვერ გადავიდა განხილვის ეტაპზე. აღნიშნულის მიზეზად შესაძლოა რამდენიმე ფაქტორი დასახელდეს. იქნება ეს რეგისტრაციასთან დაკავშირებული პროცედურული საკითხები, ხელმოწერების შეგროვების ვადა, თუ თვითონ მომდევნო ეტაპზე გადასასვლელად საჭირო ხელმოწერების რაოდენობა. მნიშვნელოვანია გამოწვევების გაანალიზება და პორტალის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად აღნიშნული გამოწვევების გადაჭრის გზების მოძიება.

აღნიშნული პრიორიტეტი ასევე მოიცავს მომდევნო წლებში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაზრდასა და საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების ***ერთგვაროვანი პრაქტიკის დანერგვას ყველა ადმინისტრაციულ ორგანოში***, მათ შორის მუნიციპალიტეტებში; აგრეთვე საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული წესით გაცემისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების სტანდარტების შესახებ ***სახელმძღვანელოს შემუშავებასა*** და საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ პირთა ***კვალიფიკაციის ამაღლებას.***

ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებას ემსახურება ასევე ***საპილოტე მუნიციპალიტეტებში ღია მონაცემების შეგროვების, დამუშავებისა და გამოქვეყნების მიმართულებით პრაქტიკის გაუმჯობესება*** სახელმძღვანელოს შემუშავებისა და შესაბამისი პასუხისმგებელი პირებისათვის ტრენინგების ჩატარების გზით.

გარდა ამისა, მნიშვნელოვან ამოცანად რჩება ***ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმების დახვეწა*** და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა. დღესდღეობით, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი

[21] „საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ“ 2013 წლის 26 აგვისტოს საქართველოს მთავრობის დადგენილება №219.

ნორმები გაბნეულია ცალკეულ საკანონმდებლო აქტებში და კანონმდებლობის პრაქტიკაში იმპლემენტაციისას მნიშვნელოვან სირთულეებს იწვევს.

საერთაშორისო რეკომენდაციების შესრულების მიზნით, 2014 წლიდან ანტიკორუფციული საბჭოს და ღია მმართველობა საქართველოს ფორუმის ფარგლებში არასამთავრობო სექტორის ფართო ჩართულობით დაიწყო მუშაობა ინფორმაციის თავისუფლების კანონის შემუშავებაზე. სპეციალური კანონის მიღება მიზნად ისახავს საკანონმდებლო ხარვეზების აღმოფხვრას, საჯარო ინფორმაციის მარეგულირებელი ნორმების კონსოლიდირებას ერთ ნორმატიულ აქტში, რამაც თავის მხრივ უნდა მოაწესრიგოს პრაქტიკა და დაეხმაროს როგორც მთავრობას, ისე არასამთავრობო სექტორსა და ფართო საზოგადოებას ღია და ანგარიშვალდებული საჯარო სამსახურის განვითარებაში.

გარდა საკანონმდებლო ცვლილებებისა, მნიშვნელოვანია განვითარდეს ***საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე მონიტორინგის მექანიზმი,*** რაც ხელს შეუწყობს ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი ნორმების პრაქტიკაში იმპლემენტაციასა და აღსრულებას.[22] დამატებით, ახალი რეგულაციების ძალაში შესვლის შემდგომ საჭიროა საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ პირთა და ან სფეროში ჩართულ პროფესიონალთა ***კვალიფიკაციის ამაღლება და გადამზადება.***

ამოცანები:

- ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის არსებული კანონმდებლობის გაუმჯობესება საჯარო დაწესებულებების ღიაობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით და მისი თანმიმდევრული გამოყენება პრაქტიკაში;
- საკანონმდებლო აქტების რეგულირების გავლენის შეფასების სისტემის შემუშავება, მტკიცებულებებზე დაფუძნებული სამართალშემოქმედების განვითარების მიზნით;
- საპილოტე მუნიციპალიტეტებში ღია მონაცემების შეგროვების, დამუშავებისა და გამოქვეყნების პრაქტიკის გაუმჯობესება.

4. განათლება და საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება

მიზანი:

[22] ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), საქართველოს მეოთხე რაუნდის შეფასების ანგარიში (2016), გვ. 75.

კორუფციის შესახებ საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება, მიმდინარე ანტიკორუფციული რეფორმების, მიღწეული შედეგებისა და არსებული გამოწვევების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება და საზოგადოების ჩართვა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში.

არსებული მდგომარეობა:

სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერა და კორუფციის მიმართ საზოგადოებაში მკვეთრი უარყოფითი დამოკიდებულება მნიშვნელოვნად განაპირობებს ანტიკორუფციული პოლიტიკის ეფექტიანობასა და სახელმწიფოს მიერ გატარებული ზომების წარმატებას.[23] კორუფციის შემთხვევების მინიმუმამდე დასაყვანად მნიშვნელოვანია ამ საქმეში საზოგადოების როლის გააქტიურება.

მთავრობის ერთ-ერთი პრიორიტეტია მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების განვითარება, ასევე მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლება და ანტიკორუფციული ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა.

ბოლო წლებში სამოქალაქო საზოგადოებასთან ცნობიერების ამაღლების მიზნით არაერთი ღონისძიება ჩატარდა. ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს ორგანიზებით იმართებოდა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხებზე შეხვედრები, საჯარო და სტუდენტური ღონისძიებები, იბეჭდებოდა საინფორმაციო ბუკლეტები და ბროშურები, შუქდებოდა მიმდინარე მოვლენები კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლასთან დაკავშირებით და სხვ. ამასთან, უზრუნველყოფილია ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების, საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ საქართველოს შეფასების ანგარიშებისა და ანტიკორუფციული საბჭოს ფარგლებში მომზადებული ანგარიშების ელექტრონულად ხელმისაწვდომობა.[24]

მომდევნო წლებში საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება უფრო მასშტაბურ და სისტემურ სახეს მიიღებს.კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების ფარგლებში გათვალისწინებული იქნება როგორც ***საგანმანათლებლო ღონისძიებები და საინფორმაციო კამპანიები,*** ისე მიღწეული შედეგებისა და ანტიკორუფციული ღონისძიებების შესახებ საზოგადოების სათანადო და ***მუდმივ ინფორმირებას***, შესაბამის სფეროებში არსებული კორუფციული რისკებისა და არსებული ***ანტიკორუფციული მექანიზმების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას*** და ***საინფორმაციო შეხვედრების გამართვას როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე.*** შემუშავდება საზოგადოებასთან ურთიერთობის სტრატეგია და უზრუნველყოფილ იქნეს მისი იმპლემენტაციისთვის შესაბამისი ფინანსური რესურსი.[25]

ამოცანები:

---

[23] გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების სახელმძღვანელო (2003), გვ. 68.

[24] დამატებით იხილეთ: <http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/170.

[25] იქვე, გვ 21.

– საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდა ანტიკორუფციული საბჭოსა და ანტიკორუფციული კუთხით მიმდინარე სიახლეების შესახებ.

5. სამართალდამცავი ორგანოები

მიზანი:

კორუფციული დანაშაულების ეფექტიანი გამოვლენის, გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის მიზნით მკაფიო და ზუსტი პროცედურების შემუშავება და იმპლემენტაცია.

არსებული მდგომარეობა:

საქართველოს პროკურატურის დამოუკიდებლობის, ასევე კანონის უზენაესობის პრინციპების დაცვის, დანაშაულების ეფექტიანი გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის უზრუნველყოფის მიზნით მნიშვნელოვან ცვლილებას წარმოადგენს პროკურატურის შესახებ საქართველოს კანონში ბოლო წლებში განხორციელებული ცვლილებები, მათ შორის საქართველოს გენერალური პროკურატურა იუსტიციის სამინისტროსგან გამოყოფა და დამოუკიდებელ უწყებად ჩამოყალიბება.

გასულ წელს საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების გათვალისწინებით მნიშვნელოვანი ღონისძიებები განხორციელდა. დაიხვეწა პროკურორთა დანიშვნის, დაწინაურებისა და გათავისუფლების პროცედურები, შემუშავდა ეთიკის კოდექსი, რომელიც დეტალურად აღწერს დისციპლინურ გადაცდომებს და აღნიშნული გადაცდომებისთვის გათვალისწინებულ სანქციებს, შემუშავდა ეთიკის კოდექსის განმარტებითი სახელმძღვანელოს პროექტი, დაინერგა პროკურატურის თანამშრომელთა შეფასების სისტემა და სხვ.

ახალ ანტიკორუფციულ დღის წესრიგში მნიშვნელოვანია ყურადღების გამახვილება კორუფციულ დანაშაულთან მიმართებით ერთიანი პოლიტიკის დანერგვაზე. მნიშვნელოვან ამოცანად კვლავ რჩება სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ამაღლება კორუფციული დანაშაულების გამოძიებასა და დევნის, მათ შორის იურიდიულ პირთა პასუხისმგებლობის საკითხებში. ასევე, იგეგმება კორუფციულ დანაშაულთან დაკავშირებით საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება.

ბოლო წლებში მომზადებულ საკანონმდებლო ცვლილებებს საფუძვლად საერთაშორისო კონვენციების დებულებები, ევროპის საბჭოს და სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ მომზადებული რეკომენდაციები დაედო. შედეგად, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში განხორციელდა არაერთი ცვლილება და გადაისინჯა ისეთ დანაშაულთა განსაზღვრებები, როგორიცაა: ქრთამის აღება/მიცემა, კომერციული მოსყიდვა და

ზეგავლენით ვაჭრობა; ცვლილებები შევიდა საჯარო მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის განსაზღვრებაში; გათვალისწინებულ იქნა კორუფციული დანაშაულებისთვის იურიდიულ პირთა პასუხისმგებლობა და დაიხვეწა საპროცესო შეთანხმების ინსტიტუტი. გარდა ამისა, დაზუსტდა იურისდიქციასთან დაკავშირებული საკითხები და დაიხვეწა ქმედითი მონანიების შემთხვევაში სასჯელისგან გათავისუფლების მექანიზმი.

ამასთანავე, 2014 წლის აპრილში ძალაში შევიდა ცვლილებები „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის V[1] თავში (მამხილებელთა დაცვა). ცვლილებების საჭიროება განპირობებული იყო საჯარო სამსახურში მხილების პროცედურის მოქნილობის უზრუნველყოფის, მამხილებლისათვის სამართლებრივი გარანტიების გაზრდისა და საერთაშორისო დონეზე ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების აუცილებლობით – ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ვიზა ლიბერალიზაციის პროცესის სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს მამხილებელთა დაცვის მიზნით საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებას.

საკანონმდებლო ბაზის გარდა, კორუფციული დანაშაულების ეფექტიანი გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის წინაპირობაა ეფექტიანი აღსრულების მექანიზმის არსებობა, რაც გულისხმობს სამართალდამცავი სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებას, გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის ეფექტიანი მექანიზმის გამოყენებას, სამართალდამცავ ორგანოებში ინფორმაციის გაცვლასა და თანამშრომლობას.

კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტური სამართალდამცავი მექანიზმის განვითარების მიზნით 2012 წელს შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში შეიქმნა ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც უსაფრთხოების სექტორში განხორციელებული რეფორმის შედეგად 2015 წლის 1 აგვისტოდან გადავიდა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის (სუს) დაქვემდებარებაში. ანტიკორუფციული სააგენტოს ფუნქციას წარმოადგენს კომპეტენციის ფარგლებში სამოხელეო, კორუფციული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა და სისხლის სამართლის საქმეთა გამოძიება. რეგულარულად ხორციელდება სუს-ის თანამშრომელთა მომზადება/გადამზადება ანტიკორუფციული სააგენტოს თანამშრომელთა გადამზადების სპეციალური საგანმანათლებლო პროგრამის ფარგლებში. გარდა ამისა, სააგენტოს წარმომადგენლები ჩართულნი არიან როგორც საქართველოში, ისე ქვეყნის ფარგლებს გარეთ გამართულ კვალიფიკაციის ასამაღლებელ სხვადასხვა ღონისძიებაში.

თანამედროვე გამოწვევების საპასუხოდ, მნიშვნელოვანია სუს-ის ანტიკორუფციული სააგენტოს შესაძლებლობების შემდგომი გაძლიერება, ადამიანური რესურსის განვითარება. შესაბამისად, გაგრძელდება თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ამაღლება კორუფციის პრევენციისა და მის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში. ერთ-ერთ პრიორიტეტს წარმოადგენს ანტიკორუფციული მიმართულებით საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარება და გამოცდილების გაზიარება. განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმობა ანტიკორუფციული სააგენტოს ანალიტიკური მიმართულების გაძლიერებას და საჯარო სექტორში კორუფციის

პრევენციული მექანიზმების განვითარებას. ამასთან, გადაიდგმება შესაბამისი ნაბიჯები საჯარო სექტორში კორუფციის პრევენციისა და კორუფციული დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლაში მოქალაქეთა ჩართულობისა და მათი ინფორმირებულობის გაზრდის მიზნით. ასევე, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის მიერ დაგეგმილია კორუფციულ დანაშაულთან ბრძოლაზე კონტროლისა და ზედამხედველობის გაძლიერება. ამ მიზნით იგეგმება პოლიციის საქმიანობაზე ზედამხედველობის არსებული მექანიზმის დახვეწა და პოლიციის საქმიანობის კონტროლის პრევენციის მექანიზმის გაძლიერება.

ამოცანები:

- კორუფციულ დანაშაულთან ბრძოლის ეფექტიანობის გაზრდა;
- კორუფციულ დანაშაულებთან დაკავშირებით საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება;
- კორუფციულ დანაშაულთან ბრძოლაზე კონტროლისა და ზედამხედველობის გაძლიერება.

6. მართლმსაჯულების სისტემა

მიზანი:

დამოუკიდებელი, სამართლიანი და მიუკერძოებელი სასამართლო სისტემის შექმნა, რომელშიც მინიმუმამდე იქნება დაყვანილი კორუფციული რისკები.

არსებული მდგომარეობა:

2017 წელს, პირველად დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში, სასამართლო ხელისუფლებამ შეიმუშავა და დაამტკიცა სასამართლო სისტემის 2017-2021 წლების სტრატეგია და ორწლიანი სამოქმედო გეგმა, რაც სისტემის რეფორმირების თვისებრივად ახალ საფეხურზე გადასვლას გულისხმობდა. სასამართლო სისტემის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა შეიმუშავა, სპეციალურად, ამ მიზნით შექმნილმა სტრატეგიულმა კომიტეტმა, სამოქალაქო საზოგადოების, საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და დაინტერესებული უწყებების აქტიური ჩართულობით. 2017 წლიდან საქართველოს იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ აიღო პასუხისმგებლობა სასამართლო სისტემის სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციაზე. ამ მიზნით იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში შექმნილია ოთხი სამუშაო ჯგუფი. სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების შესახებ ინფორმაციას საბჭო წელიწადში ერთხელ აცნობს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების, საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და პროფესიული გაერთიანებების წარმომადგენლებს.

უკანასკნელი წლების განმავლობაში სასამართლო სისტემის რეფორმის ფარგლებში მნიშვნელოვანი წარმატებები იქნა მიღწეული. საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე ჩამოყალიბდა ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს ინსტიტუტი, მოხდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დეპოლიტიზაცია, გაიზარდა დემოკრატიულობის ხარისხი მოსამართლეთა კონფერენციის საქმიანობისას, შეიცვალა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსა და სადისციპლინო კოლეგიის ფორმირების წესი, უზრუნველყოფილია მოსამართლეთა ჩართულობა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ფორმირებისა და ზოგადად სასამართლო სისტემასთან დაკავშირებულ საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ამასთან, შეიქმნა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს – მოსამართლეთა კონფერენციისა და ადმინისტრაციული კომიტეტის დამოუკიდებლობის დამატებითი გარანტიები. სასამართლო რეფორმის ე.წ. „მესამე ტალღის“ საფუძველზე განხორციელდა არაერთი მნიშვნელოვანი ცვლილება. კერძოდ, „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განისაზღვრა მოსამართლეთა შერჩევის კრიტერიუმები და პროცესი როგორც სამოსამართლო გამოცდილების მქონე, ისე სამოსამართლო გამოცდილების არმქონე კანდიდატებისთვის. მნიშვნელოვან სიახლეს წარმოადგენს მოსამართლეთა კანდიდატის უფლება, უზენაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო პალატაში გაასაჩივროს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს უარყოფითი გადაწყვეტილება მოსამართლედ განწესების თაობაზე. მართლმსაჯულების დროულად და ეფექტიანად წარმართვის მიზნით, გაუმჯობესდა მოსამართლეთა მივლინების წესი.

გატარდა მნიშვნელოვანი ღონისძიებები სასამართლო სისტემის რეფორმის ე.წ. „მესამე ტალღის“ საფუძველზე მიღებული ცვლილებების პრაქტიკაში ეფექტურად დანერგვის თვალსაზრისით. 2017 წლის ბოლოს საერთო სასამართლოების სისტემაში ამოქმედდა საქმეთა შემთხვევითი განაწილების სისტემა. პროგრამის ტექნიკური გამართულობის უზრუნველყოფის მიზნით, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში შეიქმნა მენეჯმენტის დეპარტამენტი, რომლის ფუნქციებია ელექტრონული წარმოების პროგრამის გამართულობის მონიტორინგი და მისი გამართულად მუშაობის ხელშეწყობა.

რეფორმის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სიახლეს დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესში დამოუკიდებელი ინსპექტორის ინსტიტუტის შემოღება წარმოადგენდა. იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ პირველი დამოუკიდებელი ინსპექტორი 2017 წლის ნოემბერში აირჩია. ინსპექტორის სამსახური დაკომპლექტდა შესაბამისი კადრებით და სრულად ამოქმედდა 2018 წლის დასაწყისიდან.

საქართველოს კონსტიტუციაში 2017 წელს შესული ცვლილებებით დადგინდა სასამართლოს დამოუკიდებლობის უფრო მყარი გარანტიები, კერძოდ, მოსამართლე, მათ შორის, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე, თანამდებობაზე განწესდება უვადოდ, ორგანული კანონით დადგენილი ასაკის მიღწევამდე. უფრო მეტიც, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების არჩევის მიზნით, კონსტიტუციური ცვლილებებით განისაზღვრა იუსტიციის უმაღლესი

საბჭოს მიერ საქართველოს პარლამენტისათვის კანდიდატურების წარდგენის შესახებ ნორმა.[26]

მიღწეული შედეგების მიუხედავად, კვლავ გრძელდება სასამართლო სისტემის რეფორმის პროცესი. კერძოდ, სასამართლო სისტემის - ე.წ. მეოთხე ტალღის - ფარგლებში, პარლამენტის თავმჯდომარის ხელმძღვანელობით შექმნილ სამუშაო ჯგუფს რეფორმის პრიორიტეტებად განსაზღვრული აქვს შემდეგი საკითხები: 1. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმების დახვეწა, მათ შორის, საბჭოს გადაწყვეტილებების დასაბუთების, მათი გასაჩივრების, ინტერესთა კონფლიქტის, ღიაობის და გამჭვირვალობის მარეგულირებელი წესების შემუშავების თვალსაზრისით; 2. იუსტიციის უმაღლესი სკოლის რეფორმა; 3. საჭიროებიდან გამომდინარე, დისციპლინური სამართალწარმოების შემდგომი გაუმჯობესება.

მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით მოსამართლეთა დაწინაურების მექანიზმის დახვეწა, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა ეთიკის წესების შემუშავება და ეთიკის საკითხებზე მოსამართლეებისათვის კონფიდენციალური საკონსულტაციო მექანიზმის შექმნა, მოსამართლის ანაზღაურების დაანგარიშების სამართლიანი და ეფექტიანი სისტემის დადგენა და სასამართლო გადაწყვეტილებების საჯაროობის უზრუნველყოფის მიზნით უნიფიცირებული მონაცემთა ბაზის სრულყოფა. პრიორიტეტულია ასევე მოსამართლეების კვალიფიკაციის ამაღლება სამოსამართლო ეთიკის და ანტიკორუფციულ საკითხებში.[27]

ამოცანები:

- მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის გაძლიერება მოსამართლეთა დაწინაურებისა და ანაზღაურების გამჭვირვალე სისტემის შექმნის და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის რეფორმის გზით;
- დისციპლინური სამართალწარმოების გაუმჯობესება და სამოსამართლო ეთიკის მიმართულების განვითარება მოსამართლეთა კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის მიზნით;
- სასამართლოს სისტემის საზოგადოებასთან კომუნიკაციის გაძლიერება.

[26] „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 36-ე მუხლის პირველი-მე-3 პუნქტები.
[27] სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების რეფორმის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო, სასამართლო სისტემის რეფორმის სტრატეგიული მიმართულებები (2013).

7. საჯარო ფინანსები და სახელმწიფო შესყიდვები

7.1. სახელმწიფო შესყიდვები

მიზანი:

სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში კორუფციული რისკების შემცირება და ამასთანავე, არადისკრიმინაციული მიდგომებისა და ჯანსაღი კონკურენციის უზრუნველყოფა, სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის სრულყოფა, ასევე სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მოდერნიზება, გამჭვირვალობის მაღალი დონის შენარჩუნების გზით.

არსებული მდგომარეობა:

სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის გამართული ფუნქციონირება მნიშვნელოვანია ქვეყნის სტრატეგიული განვითარებისთვის, ვინაიდან ეფექტიანი სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის საშუალებით შესაძლებელია დაიზოგოს საჯარო სახსრები და თავიდან იქნას აცილებული თანხების არამიზნობრივი, არაეკონომიური ხარჯვა. სახელმწიფო შესყიდვების ჯამურმა ღირებულებამ საქართველოში 2018 წელს დაახლოებით 4 მილიარდი ლარი შეადგინა.[28]

სახელმწიფო შესყიდვები წარმოადგენს კორუფციისადმი ერთ-ერთ ყველაზე მოწყვლად სფეროს. არაეფექტიანი სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა აფერხებს ბაზარზე კონკურენციას რაც იწვევს საქონლის, მომსახურების მიწოდებისა და სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვისას საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ გადახდილი თანხის ზრდას, ეს კი გავლენას ახდენს სახელმწიფო ხარჯების გაუმართლებელ ზრდაზე. გარდა ამისა, სახელმწიფო შესყიდვების ხვედრითი წილის მაჩვენებელი მშპ-ში საკმაოდ მაღალია და დაახლოებით 10%-ის ფარგლებში მერყეობს.[29]

საქართველოში დანერგილია სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა (eProcurement), რომელიც გაეროს საჯარო სამსახურის კონკურსზე ნომინაციაში – „კორუფციის პრევენცია და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა“, ერთ-ერთ საუკეთესოდ იქნა აღიარებული.[30] უკანასკნელი რამდენიმე წლის განმავლობაში გატარდა მნიშვნელოვანი რეფორმები სახელმწიფო შესყიდვების პროცესის ქმედითობის გაზრდისა და სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის (eProcurement) მოდერნიზების თვალსაზრისით. განხორციელებული ცვლილებების შედეგად მიღებულ იქნა მსოფლიოში ერთ-ერთი ყველაზე გამჭვირვალე, ეფექტიანი და სამართლიანი საჯარო შესყიდვების სისტემა, რომელიც მნიშვნელოვნად ამარტივებს შესყიდვების პროცესს. გარდა ამისა, იგი უზრუნველყოფს

[28] სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს წლიური ანგარიშები ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: http://procurement.gov.ge/ELibrary/AnalyticalStudiesReports.aspx.

[29] იხ. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, საქართველოს მთლიანი შიდა პროდუქტი 2016, 2017, გვ. 2, ხელმისაწვდომია: <http://geostat.ge/cms/site_images/_files/georgian/nad/GDP_pres-relizi_2017_GEO_daz.pdf>.

[30] დამატებით იხილეთ: <www.unpan.org/unpsa>.

სახელმწიფო შესყიდვების პროცესის ყველა ეტაპის გამჭვირვალობას და ამცირებს შესყიდვების პროცესში კორუფციული გარიგებების რისკებს. eProcurement-ის მნიშვნელოვან უპირატესობას წარმოადგენს ის, რომ ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს შეუძლია იხილოს საჯარო შესყიდვების პროცესთან დაკავშირებული დოკუმენტები, დაწყებული შესყიდვების წლიური გეგმებიდან, მიმწოდებლებთან დადებული ხელშეკრულებების და ფინანსური ტრანსაქციების ჩათვლით.

ასევე, გარკვეულ ანტიკორუფციულ ღონისძიებად ითვლება ამ ახალ ელექტრონულ სივრცეში ღია კონკურენტული გარემო, სადაც ნებისმიერ ბიზნესმენს პლანეტის ნებისმიერი კუთხიდან შეუძლია, მიიღოს მონაწილეობა შეუფერხებლად ქართულ სახელმწიფო შესყიდვებში[31]. უნდა აღინიშნოს შესყიდვის ახალი პროცედურებისა და საშუალებების დანერგვა: სატენდერო დოკუმენტაციის შედგენისათვის ახალი ელექტრონული კითხვარების გენერირება და უნიფიცირებული ფორმების გამოყენება; კონკურსის ახალი პროცედურა; საგრანტო კონკურსის ახალი პროცედურა; „ღია პროცედურა“ - ელექტრონული ტენდერი რევერსული აუქციონის გარეშე, რომელიც, გამოყენებული ახალი მიდგომებით, გარკვეულწილად კორუფციული გარიგებების შესაძლებლობას ამცირებს არამარტო სახელმწიფო, არამედ ასევე ბიზნეს-სექტორში; 2017 წელს სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში განსახორციელებელი ცვლილებების შესახებ საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შეთანხმების, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების (DCFTA) საფუძველზე, ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების პირველი ფაზის შესაბამისად, დაინერგა ელექტრონული ტენდერის ჩატარების ახალი პროცედურა (TEP) – ელექტრონული ტენდერი პრეკვალიფიკაციით (Restricted Procedure). 2018 წელს eProcurement სისტემას დაემატა საჯარო-კერძო თანამშრომლობის/კონცესიების წარმართვის ახალი ელექტრონული მოდული (PPP).

ამასთან, გამარტივებული შესყიდვების შემცირების მიზნით, 2015 წელს გატარებული საკანონმდებლო რეფორმის შედეგად, [32] ქვეყნის ყველა შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია გამარტივებული შესყიდვის შესახებ გადაწყვეტილება წინსწრებით შეათანხმოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში ჩაშენებული გამარტივებული შესყიდვის შეთანხმების ელექტრონული მოდულის (SMP) გზით.

2016 წელს სააგენტოს ვებ-პორტალს დაემატა ახალი სერვისი - ელექტრონული კატალოგი (eMarket), რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ შესყიდვის

[31] ამჟამად ქართულ eProcurement სისტემაში რეგისტრირებულია 1617 არარეზიდენტი კომპანია 72 ქვეყნიდან პლანეტის ყველა კონტინენტიდან (2019 წლის იანვრის მონაცემებით).

[32] რეფორმა განხორციელდა ევროკავშირთან ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის ანტიკორუფციული მიმართულების ფარგლებში, ასევე ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) საქართველოს ანტიკორუფციული რეფორმების მე-3 რაუნდის მონიტორინგის ანგარიშის №9 რეკომენდაციის თანახმად, იხ.: საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში, 2013, გვ. 72.

ობიექტებისა და პოტენციური მიმწოდებლების შესახებ შექმნილ კატალოგს. კატალოგი მოიცავს ინფორმაციას შესყიდვის ობიექტის, მიმწოდებლების, შესყიდვის კატეგორიების (CPV კოდები), მწარმოებელი ქვეყნის, სახეობა/მოდელების, სპეციფიკაციების, ფასებისა და მიწოდების პირობების შესახებ.

გარდა ამისა, ბოლო წლებში დაინერგა დავების განხილვის საბჭოს ელექტრონული მოდული, რამაც საჯარო შესყიდვების სფეროში დავების განხილვის ყოველი ეტაპი უფრო გამჭირვალე და ხელმისაწვდომი გახადა ნებისმიერი დაინტერესებული პირისთვის.[33]

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD-ACN) საქართველოს შეფასების მეოთხე რაუნდის ანგარიშის თანახმად ,,სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო ინარჩუნებს სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობისა და ღიაობის ერთ-ერთ უმაღლეს დონეს მსოფლიოში, შესყიდვების ელექტრონული პლატფორმის გამოყენების მეშვეობით.“[34]

ამასთან, განსაკუთრებული დატვირთვა შეიძინა 2017 წელს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ შემუშავებულმა და შემოღებულმა სახელმწიფო შესყიდვების განმახორციელებელ პირთა *ერთიანი ეთიკური სტანდარტების* შექმნამ, რომელიც ყოველ შემსყიდველ ორგანიზაციას უნდა გააჩნდეს. აღნიშნული, მიზნად ისახავს სახელმწიფო შესყიდვების განმახორციელებელი პირებისთვის სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებით სამოდელო ქცევის წესების დანერგვას. ეთიკური ქცევის პროფესიული სტანდარტები უნივერსალურია და აერთიანებს პატიოსნებისა და ნდობის, კანონმორჩილების, მიუკერძოებლობისა და კეთილსინდისიერების, ინტერესთა კონფლიქტის დაუშვებლობის, კონფიდენციალურობის, გულისხმიერებისა და წინდახედულობის, გამჭვირვალობისა და ღიაობის, ანგარიშვალდებულების, პროპორციულობის და პროფესიონალიზმის პრინციპებს.

ზემოხსენებულზე დაყრდნობით, შესყიდვების სფეროში ძირეული რეფორმები უკვე გატარებულია, მაგრამ დამატებითი ძალისხმევაა საჭირო სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის დახვეწის, ევროკავშირის საჯარო შესყიდვების კანონმდებლობასთან დაახლოების, ელექტრონული სისტემის სრულყოფა-მოდერნიზების, შესყიდვებში ჩართული და პოტენციური მომხმარებლების ცნობიერების ამაღლების, დავების განხილვის საბჭოს დამოუკიდებლობის, მიუკერძოებლობისა და ინსტიტუციურად გაძლიერების, მთელი ამ პროცესების გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის მაღალი ხარისხის შენარჩუნების მიზნით.

---

[33] 2011 წელს შეტანილი საჩივრების რაოდენობა იყო 68, რომელიც 2018 წლამდე გაიზარდა 6,269-მდე. აღსანიშნავია, რომ ამ პერიოდის განმავლობაში სასამართლოში გასაჩივრდა დავების განხილვის საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მხოლოდ 2,6% (165 გადაწყვეტილება).

[34] იხ.: ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), საქართველოს მეოთხე რაუნდის შეფასების ანგარიში, 2016, გვ.83, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/corruption/acn/Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>.

კანონმდებლობის დახვეწის კუთხით მნიშვნელოვანია მინიმუმამდე იქნება დაყვანილისახელმწიფო შესყიდვები, რომლებზეც არ ვრცელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი და მოხდეს გამარტივებული შესყიდვების რაოდენობის შემცირება.[35] გარდა ამისა, განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს ასოცირების შესახებ შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებები და ამ მხრივ, ევროკავშირის საჯარო შესყიდვების კანონმდებლობასთან ეტაპობრივი დაახლოების პროცესი, რომელიც მოიცავს როგორც საკანონმდებლო, ისე ინსტიტუციურ რეფორმას. საქართველოს მთავრობამ 2016 წლის 31 მარტს №536 განკარგულებით დაამტკიცა „სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში განსახორციელებელი ცვლილებების შესახებ საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შეთანხმების, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების საფუძველზე ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების გზამკვლევი“,[36] რაც წარმოადგენს რეფორმების ქვაკუთხედს, ერთგვარი „საგზაო რუკაა“ სახელმწიფო შესყიდვების სფეროს ევროკავშირის მიდგომებთან და სტანდარტებთან დაახლოების კუთხით. ასევე, მნიშნველოვანია დამატებითი ნაბიჯების გადადგმა სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის სრულყოფის მიზნით, ისევე როგორც ამ სისტემის მომხმარებელთა ინტენსიური სწავლება და ცნობიერების ამაღლება.

2018 წელს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ ე.წ. „ღია მონაცემების სტანდარტზე“ გადაყვანილი, საჯარო ტენდერებზე აგრეგირებული ინფორმაციის ახალი ვებ-გვერდი opendata.spa.ge გაუშვა. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, მსოფლიო ბანკისა და DFID-ის მხარდაჭერით აქტიურად მუშაობს Open Contracting Data Standard (OCDS) ფართო დანერგვისათვის.OCDS გულისხმობს ღია მონაცემთა პუბლიკაციის ახალი სტანდარტის შემოღებას, რომელიც უზრუნველყოფს კონტრაქტის ყველა ეტაპზე (დაგეგმარებიდან განხორციელებამდე), სტრუქტურიზებული ინფორმაციის გამოქვეყნებას. ამჟამად, სპეციალურ ვებ-გვერდზე[37], გამოქვეყნებულია 2011-2018 წლის მონაცემები სპეციალურ machine readable, JSON ფორმატში.

მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს თანამედროვე ციფრულ ეპოქაში ელექტრონული ხელმოწერის გამოყენების შესაძლებლობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში. სახელმწიფო სერვისების მიწოდებისას, ელექტრონული ხელმოწერისთვის იურიდიული ძალის მინიჭებასთან დაკავშირებით საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი 2018 წლის 1 ივლისიდან ამოქმედდა, რამაც ხელი შეუწყო

[35] იხ.: ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), საქართველოს მეოთხე რაუნდის შეფასების ანგარიში, რეკომენდაცია №15(1), 2016, გვ. 91, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/corruption/acn/Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>.

[36] საქართველოს მთავრობის განკარგულება №536, „სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში განსახორციელებელი ცვლილებების შესახებ საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შეთანხმების, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების (DCFTA) საფუძველზე ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების გზამკვლევის“ დამტკიცების თაობაზე, 31 მარტი, 2016, ხელმისაწვდომია: <http://procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/StrategyActionPlan/DCFTA-(31-03-16).pdf.aspx>.

[37] დამატებითი ინფორმაციის ნახვა შესაძლებელია აღნიშნულ ბმულზე: http://opendata.spa.ge.

კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის დანერგვას სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში[38].

დახვეწას საჭიროებს ეკონომიკური ოპერატორების შავ სიაში შეყვანის პროცედურები. აღნიშნული უნდა მოიცავდეს არამარტო ორგანიზაციის სახელით ან მისი მეშვეობით (გამოყენებით) ან/და მის სასარგებლოდ, არამედ ასევე მისი მენეჯმენტის მხრიდან კორუფციასთან დაკავშირებული დანაშაულის ჩადენას.[39]

სათანადო ყურადღება დაეთმობა შემსყიდველი ორგანიზაციების შესაბამისი პასუხისმგებელი თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლებას, მათ შორის, ანტიკორუფციული მიმართულებით.

ამოცანები:

- სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის სრულყოფა ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების ფარგლებში აღებული ვალდებულებების შესრულების მიზნით
- სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში დავების განმხილველი ორგანოს ინსტიტუციური რეფორმირება მისი დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად;
- სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის შემდგომი მოდერნიზება და ახალი ელექტრონული სერვისების დამატება ხელმისაწვდომობის მაღალი დონის უზრუნველსაყოფად;

7.2. საჯარო ფინანსები

მიზანი:

სახელმწიფოს ფინანსური რესურსების მართვისა და შიდა ფინანსური კონტროლის გაუმჯობესება კორუფციის პრევენციის მიზნით, ასევე ბიუჯეტის დაგეგმვისა და ხარჯვის პროცესში ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა.

არსებული მდგომარეობა:

---

38 საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 2 ივლისის განკარგულების საფუძველზე „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე- მუხლის მე-10 პუნქტის შესაბამისად, 2018 წლის 1 ივნისიდან 2019 წლის 1 იანვრამდე სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონული სისტემის მომხმარებლები (შემსყიდველი ორგანიზაციები და შესყიდვებში მონაწილეობის მიღების მსურველები/პრეტენდენტები. მიმწოდებლები) ამავე სისტემაში ელექტრონული დოკუმენტების ატვირთვისას გათავისუფლდნენ „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტით გათვალისწინებული ვალდებულებებისგან.

39 იხ. რეკომენდაცია №15(7), ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), საქართველოს მეოთხე რაუნდის შეფასების ანგარიში, 2016, გვ.91-92, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/corruption/acn/Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>.

სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის ეტაპობრივი და მდგრადი განვითარების ხელშეწყობის მიზნით, ბოლო წლებში განხორციელდა არაერთი რეფორმა და საგრძნობლად გაუმჯობესდა საჯარო ფინანსების სისტემის ფუნქციონირება.

საჯარო სექტორში გატარებული რეფორმების შედეგად დაიხვეწა არსებული საკანონმდებლო ბაზა. ბიუჯეტის დაგეგმვის გამჭირვალობისა და ეფექტიანობის ზრდის მიზნით შეიქმნა და დაიხვეწა ბიუჯეტის მართვისა (E-Budget) და სახელმწიფო ხაზინის ელექტრონული მომსახურების (E-treasury) სისტემები.

2017 წლის ღია ბიუჯეტის ინდექსის შეფასებით, სახელმწიფო ბიუჯეტის ღიაობის, დაგეგმვის პროცესისა და მონიტორინგის კუთხით საქართველომ 82 ქულით მე-5 ადგილი დაიკავა მსოფლიოს 115 ქვეყანას შორის, რითაც მნიშვნელოვნად გაიუმჯობესა პოზიციები 2015 წლის ანალოგიურ კვლევასთან შედარებით. 2015 წლის ინდექსის მიხედვით, 66 ქულით საქართველო 102 ქვეყანას შორის მე-16 ადგილს იკავებდა. აღნიშნული პოზიციით საქართველო მოექცა „მნიშვნელოვნად გამჭვირვალე“ ქვეყნების (SUBSTANTIAL TRANSPARENT) რიგში. რეიტინგში ინდექსის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებების შედეგს, რომლის ერთ-ერთ მთავარ მიზანს წარმოადგენს სახელმწიფო ფინანსების გამჭვირვალე მართვა.[40]

ბოლო წლების განმავლობაში გაუმჯობესდა შიდა კონტროლის მექანიზმები, შეიქმნა ჰარმონიზაციის ცენტრი, სხვადასხვა უწყებაში ჩამოყალიბდა შიდა აუდიტის ერთეულები, ჰარმონიზაციის ცენტრის მიერ მომზადდა შიდა აუდიტის ერთიანი მეთოდოლოგია, შიდა აუდიტორული ანგარიშის მომზადების შესახებ ინსტრუქციები, ასევე შიდა აუდიტის წლიური ანგარიშის, შიდა აუდიტის სტრატეგიული და წლიური გეგმების ერთიანი ფორმები.[41]

აღსანიშნავია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის როლი საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობის გაუმჯობესებაში. საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონმა შეიძინა „ორგანული კანონის“ სტატუსი და მიენიჭა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი პირდაპირი მიმართვის უფლება, რამაც გააძლიერა ინსტიტუციის დამოუკიდებლობის ხარისხი.

მნიშვნელოვანია, რომ გაიზარდა სახელმწიფო ბიუჯეტის პროცენტული და თემატური დაფარვა ფინანსური, შესაბამისობის და ეფექტიანობის აუდიტებით. ასევე, გაიზარდა ეფექტიანობის აუდიტის წილი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობაში. აუდიტის ანგარიშების ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით, დაინერგა და გამოიყენება აუდიტის ხარისხის კონტროლისა და ხარისხის უზრუნველყოფის თანამედროვე მიდგომები, შეიქმნა

[40] დამატებით იხილეთ: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>.

[41] ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, საქართველოს 2010-2013 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების ანგარიში (2013).

აუდიტორული საქმიანობის წლიური დაგეგმვის რისკზე დაფუძნებული მეთოდოლოგია, განახლდა რეკომენდაციების შემუშავებისა და შესრულების მონიტორინგის სახელმძღვანელო. აუდიტის სამსახურში განხორციელდა შიდა კონტროლის სისტემისა და ეთიკური საფუძვლების გაძლიერება - ჩატარდა INTOSAINT კეთილსინდისიერების შეფასება, განახლდა აუდიტორთა ეთიკის კოდექსი და დაინერგა თანამშრომელთა როტაციის პროცედურა.

აუდიტის ხარისხისა და აღქმადობის გაუმჯობესებასთან ერთად გაიზარდა მოქალაქეთა ჩართულობა, რაც საჯარო სექტორში ანგარიშვალდებულების გაზრდისა და ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების ხელშემწყობი ფაქტორია. სამსახურის მიერ შეიქმნა მოქალაქეთა ჩართულობის ინოვაციური ვებპლატფორმა - **ბიუჯეტის მონიტორი**, რომელმაც მოიპოვა მნიშვნელოვანი საერთაშორისო და ადგილობრივი აღიარება საჯარო ფინანსების გამჭვირვალობის ხელშეწყობის მიმართულებით.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური გეგმავს სისტემური შესაბამისობის აუდიტების განხორციელებას, რომელიც აუდიტის სამსახურის ახალი მიმართულებაა და მიზნად ისახავს საჯარო სექტორში სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებების გამოვლენას. ამასთან, მნიშვნელოვანია, გაიზარდოს აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებელი. სამსახური მიზნად ისახავს რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის პროცესის გაძლიერებას, რათა ხელი შეუწყოს საჯარო უწყებების ანგარიშვალდებულების გაზრდას. იგეგმება რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის ელექტრონული სისტემის დანერგვა, რომლის მეშვეობით შესაძლებელი გახდება რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგთან დაკავშირებული სხვადასხვა პროცესის ავტომატიზაცია და დაინტერესებულ მხარეებთან კომუნიკაციის გაუმჯობესება.

ასევე, მნიშვნელოვანია ***ჰარმონიზაციის ცენტრის ინსტიტუციური გაძლიერება***.

უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა საპრივატიზებოდ გამოცხადებული სახელმწიფო ქონების გასხვისების შესახებ ინფორმაციის გავრცელების მიზნით, რაც პირველ რიგში მოიცავდა ელექტრონული აუქციონის www.eauction.ge შექმნას, ბეჭდვითი მასალების გავრცელებას და შეხვედრებს. ამ ეტაპზე მნიშვნელოვანია გადაიდგას ნაბიჯები სახელმწიფო ქონების განკარგვასთან დაკავშირებული მომსახურების ხელმისაწვდომობის გაზრდის მიმართულებით, რაც ასევე დაკავშირებულია სახელმწიფო ქონების განკარგვასთან დაკავშირებული სერვისების ელექტრონიზაციასთან.

დაგეგმილი რეფორმების განხორციელება უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების ეფექტიან მართვას და გამჭვირვალობას. კერძოდ, შესაძლებელი გახდება დარიცხვის მეთოდზე დაფუძნებული ხაზინის მთავარი წიგნის (TGL) - მთავრობის აქტივებისა და ვალდებულებების შესახებ ინფორმაციის დროის რეალურ რეჟიმში წარმოება; მომზადდება მთლიანი მთავრობის ფინანსური ანგარიშგება დარიცხვის მეთოდზე დაფუძნებული საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IPSAS) შესაბამისად; სახელმწიფო ხაზინის ელექტრონული მომსახურების სისტემა გაფართოვდება საჯარო სკოლების და

საბავშვო ბაღების საჯარო ფინანსების მართვის საინფორმაციო სისტემაში (PFMS) ჩართვით და ა. შ.

ამოცანები:

- სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის გაძლირებისა და გამჭვირვალობის მიზნით რეფორმის ფარგლებში კონტროლის სისტემების დანერგვა;
- სახელმწიფო ფინანსების მართვის საინფორმაციო სისტემის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა როგორც ცენტრალურ ასევე ადგილობრივ დონეზე;
- საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის სისტემის განვითარება სახელმწიფო ბიუჯეტის გამჭვირვალობისა და ოპტიმიზაციის უზრუნველყოფის მიზნით;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის ელექტრონული სისტემის შემუშავება, რეკომენდაციებზე რეაგირების გაუმჯობესების მიზნით;
- უწყებათაშორისი აუდიტების განხორციელება საჯარო სექტორში სისტემური ხასიათის ნაკლოვანებების გამოვლენის მიზნით.

8. საბაჟო და საგადასახადო სისტემა

მიზანი:

საბაჟო და საგადასახადო სისტემების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა და კორუფციული გარიგებების შესაძლებლობის მინიმუმამდე დაყვანა დისკრეციისა და ინტერპრეტაციის ხარისხის შემცირებით.

არსებული მდგომაროება:

2018 წელს საბაჟო-საგადასახადო სფეროში გატარდა მთელი რიგი რეფორმები, რამაც ხელი შეუწყო ამ სისტემაში კორუფციის აღმოფხვრის თვალსაზრისით მიღწეული შედეგების განმტკიცებასა და სისტემის ინსტიტუციურ გაძლიერებას.

რეფორმის ფარგლებში ამოქმედდა ახალი საგადასახადო კოდექსი, საგადასახადო დეკლარაციების ელექტრონულად წარდგენის მექანიზმი, შემუშავდა საგადასახადო ანგარიშფაქტურების ელექტრონულად გამოწერისა და წარდგენის მექანიზმი, შემუშავდა საჩივრების და დავების აღრიცხვის ერთიანი მოდული, დაინერგა საგადასახადო დავების საინფორმაციო სისტემა.

ამასთან, საბაჟო და საგადასახადო სისტემებში დისკრეციის დაბალი ხარისხის უზრუნველყოფის მიზნით გამოიცა სიტუაციური და პროცედურული სახელმძღვანელოები, ინტენსიურად ხორციელდებოდა მიმდინარე კონტროლის ღონისძიებები, მოხდა არსებული რისკ-კრიტერიუმების მოდიფიცირება, საბაჟო დეკლარაციის დამუშავების ელექტრონულ სისტემა „ASYCUDA"-ში განხორციელდა ახალი რისკის პროფილების იმპლემენტაცია.

ამ სფეროში მიღწევების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია საბაჟო-საგადასახადო სფეროს გამჭვირვალობის გაზრდა, არსებული რისკების კრიტერიუმების გადაფასება და კონტროლის მექანიზმების დახვეწაზე მუშაობის გაგრძელება. ამასთან, ინტერპრეტაციისა და დისკრეციის დაბალი ხარისხისა და ერთგვაროვანი პრაქტიკის უზრუნველყოფის მიზნით, საჭიროა საგადასახადო ორგანოების მუშაობის მარეგულირებელი პროცედურების მკაფიოდ ჩამოყალიბება, არსებული სახელმძღვანელოების განახლება და ახალი სახელმძღვანელოების (საზღვაო, საფოსტო და სარკინიგზო) შექმნა.

გამჭვირვალობის გაზრდას ასევე ხელს შეუწყობს არსებული ელექტრონული სერვისების დახვეწა, ახალი ელექტრონული სერვისების დანერგვა და გადამხდელთა მომსახურების პროცესის მონიტორინგი. მედიაციის საბჭოს გაძლიერება და არსებული მექანიზმის დახვეწა ასევე წარმოადგენს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ამოცანას. სათანადო ყურადღება უნდა დაეთმოს საბაჟო-საგადასახადო სფეროში მიმდინარე რეფორმებისა და სიახლეების შესახებ საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდას.

ამოცანები:

- შემოსავლების სამსახურში საგადასახადო შემოწმებასთან დაკავშირებით პროცესების ეფექტიანი წარმართვისა და მონიტორინგის სისტემის გაძლიერება;
- მომსახურების ხარისხისა და ხელმისაწვდომობის გაზრდა საგადასახადო პროცედურების გამარტივების გზით.

9. კერძო სექტორი

მიზანი:

კერძო სექტორში კეთილსინდისიერების, გამჭვირვალობისა და კონკურენციის ხელშეწყობა, კორპორაციული მართვის გამჭვირვალე პრინციპების დამკვიდრება, ბიზნესის კეთილსინდისიერების თანამედროვე მექანიზმების წახალისებით კორუფციული რისკების შემცირება, რაც თავის მხრივ, საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესებასა და ეკონომიკურ განვითარებას დაეხმარება.

არსებული მდგომარეობა:
ბოლო წლებში საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებულმა რეფორმებმა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესა საინვესტიციო გარემო და რეგულირების მინიმუმამდე დაყვანითა და ელექტრონული სერვისების დანერგვის გზით მარტივი გახადა ბიზნესის კეთება საქართველოში.

ამასთან, მსოფლიო ბანკის **ბიზნესის კეთების** (Doing Business) 2018 წლის ანგარიშის მიხედვით მსოფლიო მასშტაბით საქართველო მე-6 ადგილს იკავებს (2016 წელს იკავებდა 23-ე ადგილს, ხოლო 2017 წელს მე-16 ადგილს) მსოფლიოს 190 ქვეყანას შორის.[42]

კორუფციისაგან თავისუფალი გარემოს შესაქმნელად საქართველოს მთავრობის მიერ გადადგმული ნაბიჯები წარმატებული და შედეგიანი იყო, რაც ასევე აისახა კერძო სექტორის ფუნქციონირებასა და ანტიკორუფციულ რეიტინგებში. „Trace Inetrnational"-ის 2018 წლის ბიზნესის კორუფციული რისკების ინდექსის მიხედვით, საქართველო 27-ე ადგილს იკავებს მსოფლიოს 199 ქვეყანას შორის და წინ უსწრებს ისეთ ქვეყნებს, როგორიცაა ესპანეთი, ლატვია, იტალია.[43]

კანონის უზენაესობის ინდექსის მიხედვით, აღმოსავლეთ ევროპის რეგიონში, კანონის უზენაესობის კუთხით **საქართველო პირველ ადგილს იკავებს.** ამავე დროს, მსოფლიოს 113 ქვეყანას შორის, საქართველო 38-ე ადგილზეა.[44]

მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსის მიხედვით ბიზნესის კეთების პრობლემურ ფაქტორებს შორის კორუფციის მაჩვენებელი 1.7 ერთეულს უდრის[45], ხოლო მსოფლიო ბანკის 2013 წლის საწარმოების კვლევის თანახმად, გამოკითხულ საწარმოთა წარმომადგენლების მხოლოდ 2.9% ასახელებს კორუფციას, როგორც ერთ-ერთ პრობლემას და გამოკითხულთა მხოლოდ 0.2% თვლის, რომ ქრთამის მიცემა საჭიროა საგადასახადო ორგანოებთან ურთიერთობისას. ლიცენზიების ამღებ მეწარმეთა შორის კორუფციის აღქმის ნულოვანი მაჩვენებელია. პირისთვის ქრთამი მიცემული ჰქონდა გამოკითხულთა მხოლოდ 2.2%-ს მაშინ, როდესაც აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის რეგიონის საშუალო მაჩვენებელი 17.2%-ს, ხოლო მსოფლიო მაჩვენებელი – 17.1%-ს უტოლდება.[46]

---

[42] მსოფლიო ბანკი, ბიზნესის კეთების ანგარიში, 2018.
[43] ბიზნესის კორუფციული რისკების ინდექსი, 2018.
[44] კანონის უზენაესობის ინდექსი, 2018
[45] მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი, გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსი (2016-2017).
[46] მსოფლიო ბანკი, საწარმოების კვლევა, (2013).

მიუხედავად მიღწეული შედეგებისა, მნიშვნელოვან ამოცანად რჩება ქვეყანაში კორპორაციული მართვის გამჭვირვალე პრინციპებისა და ეთიკის პრინციპების დამკვიდრების ხელშეწყობა, ბიზნესის კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის მიზნით არსებული რისკების შესწავლა, საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება ბიზნესის კეთილსინდისიერებისა და მისი მნიშვნელობის შესახებ, ასევე კორუფციულ რისკებთან დაკავშირებით კომპანიებისა და სახელმწიფოს შესაბამისი სტრუქტურების წარმომადგენლებისთვის ტრენინგების ჩატარება.

2015-2016 წლებში პრიორიტეტად დასახულ იქნა შემუშავებული კრიტერიუმების საფუძველზე **სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების შემცირება/გასხვისება მათი შემდგომი გააქტიურებისა და სახელმწიფოს მხრიდან არამიზნობრივი ხარჯების თავიდან აცილების მიზნით.** აღნიშნული მიმართულებით მუშაობა გაგრძელდება სამომავლოდაც, შესაბამისად, გრძელდება სახელმწიფოს მართვაში არსებულ საწარმოთა მინიმიზაციის პროცესი. ამ მიმართულებით აქტიური მუშაობა დასრულდება მას შემდეგ, რაც სახელმწიფოს მართვაში დარჩება მხოლოდ მოქმედი და სტრატეგიული მნიშვნელობის მქონე საწარმოები. სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებში 2015-2016 წლებში აქტიურად მიმდინარეობდა ანტიკორუფციული პოლიტიკის დაგეგმვა და იმპლემენტაცია.[47] აღნიშნული ტენდენციის გაგრძელების მიზნით ღონისძიებები განისაზღვრა ასევე 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმით. აღსანიშნავია, რომ 2016 წელს განხორციელდა მნიშვნელოვანი ღონისძიებები საწარმოების ანგარიშგების პროცესის სრულყოფის მიმართულებით, ხოლო ანგარიშების დახვეწის პროცესი სსიპ – სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიმდინარე საქმიანობის ნაწილად დამკვიდრდა. 2017-2018 წლების პრიორიტეტად კი განისაზღვრა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოთა მიერ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მექანიზმების დანერგვა და ამ გზით სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოთა საქმიანობის გამჭვირვალეობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა.

წინა წლების ანტიკორუფციულ სტრატეგიისგან განსხავებით, წინამდებარე სტრატეგიის ფოკუსი კერძო სექტორის მიმართულებით, ვიწრო ანტიკორუფციული ამოცანები და მიზნებია. კერძო სექტორის კონკურენციის განვითარებასა და სოციალურ-ეკონომიკურ რეფორმებს, მათ შორის საინვესტიციო და ბიზნეს გარემოს გაუმჯობესებას, ინფრასტრუქტურის განვითარებასა და ტექნოლოგიების განვითარებას სახელმწიფოს სხვა სტრატეგიული დოკუმენტები ეძღვნება.[48]

---

[47] ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში (2013), გვ. 107.

[48] დამატებით იხილეთ: საქართველოს მთავრობის დადგენილება №400 2014 წლის 17 ივნისი, საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“.

შესაბამისად, ანტიკორუფციული სტრატეგიის ამ ნაწილში ყურადღება გამახვილებულია ბიზნესის კეთილსინდისიერების გაზრდის ხელშეწყობის მიზნით თანამედროვე ტენდენციების შესწავლასა და შესაბამისი ღონისძიებების გატარებაზე ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების შესაბამისად.

ბოლო ორი წლის განმავლობაში განსაკუთრებულ მიღწევას წარმოადგენს ბიზნესომბუდსმენის აპარატის როლის გაზრდა ბიზნესის კეთილსინდისიერების საკითხებში. ბიზნესომბუდსმენის საქმიანობის მიზანია საქართველოს ტერიტორიაზე პირის მიერ სამეწარმეო საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებული უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვის ხელშეწყობა; სწორედ ბიზნესომბუდსმენს აქვს პირველადი შეხება ბიზნესის წინაშე მდგომ გამოწვევებთან და საჭიროებებთან.

ბიზნესთან ურთიერთობის მეტი გამჭვირვალობისა და გამარტივებისთვის, 2018 წელს შეიქმნა ბიზნესომბუდსმენის ელექტრონული პორტალი, რომელზეც ბიზნეს სუბიექტებს აქვს დარეგისტრირებისა და ბიზნესომბუდსმენისთვის განცხადებით მიმართვის შესაძლებლობა.

ამოცანები:

- ანტიკონკურენტული რისკების იდიენტიფიცირების მექანიზმების დახვეწა ცნობიერების ამაღლების მეშვეობით;
- ბიზნესომბუდსმენის აპარატის როლის გაზრდა ბიზნესის კეთილსინდისიერების რისკების შემცირების კუთხით;
- სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების მართვის მექანიზმების გაუმჯობესება.

10. ჯანდაცვისა და სოციალური სექტორი

მიზანი:

საყოველთაო ჯანდაცვის სახელმწიფო პროგრამის ეფექტიანობის გაუმჯობესება სამედიცინო მომსახურების შედეგზე ორიენტირებული ანაზღაურების - დიაგნოზთან შეჭიდული ჯგუფების (DRG) მეთოდის დანერგვის გზით. ასევე, სათემო ორგანიზაციებში მცხოვრები ხანდაზმულებისა და შშმ პირების უფლებრივი მდგომარეობისა და მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება ახალი სტანდარტის დამტკიცებისა და მომსახურების ხარისხის მონიტორინგის გზით, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს როგორც ხარისხიანი სამედიცინო და სოციალური სერვისებით უზრუნველყოფას, ისე ფინანსური დაცულობის გაზრდას.

არსებული მდგომარეობა:

სიღარიბის შემცირებისა და მოსახლეობის ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული კატასტროფული რისკებისაგან დასაცავად, 2013 წლის თებერვალში ამოქმედდა საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა, რომელიც ფარავს გეგმიურ ამბულატორიულ, გადაუდებელ ამბულატორიულ და სტაციონარულ, გეგმიურ ქირურგიულ მომსახურებას, ონკოლოგიური დაავადებების მკურნალობასა და მშობიარობას. 2018 წლის ბოლოს, მხოლოდ კერძო ინდივიდუალური ან კორპორატიული დაზღვევის პაკეტით მოცულია 203,535 მოქალაქე, სახელმწიფო საბიუჯეტო დაზღვევით 227,496, დანარჩენი მოსახლეობა კი სარგებლობს საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამით (118,737 პირს აქვს როგორც საყოველთაო, ისე კორპორატიული/საცალო კერძო დაზღვევა ერთად).

საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ამოქმედებით ქვეყანაში ჯანდაცვის სისტემის ფარგლებში გაჩნდა უნივერსალური უფლებების ფუნდამენტი. საყოველთაო ჯანდაცვის რეფორმამ უზრუნველყო ჯანდაცვის სერვისებზე ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება, შეამცირა ფინანსური ბარიერები და ჯიბიდან დანახარჯები (76% – 2012წ.;65% – 2014წ. და 54% – 2017წ.), გაზარდა ფინანსური დაცულობა. აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს კვლევამ აჩვენა, რომ პროგრამის მოსარგებლეთა 96% კმაყოფილი ან ძალიან კმაყოფილია მიღებული მომსახურებით.[49]

სახელმწიფო განაგრძობს ჯანდაცვის სექტორში მიმდინარე სტრატეგიულ რეფორმებს, რომელთა მიზანია ხარისხიანი სამედიცინო მომსახურების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა და ჯანდაცვაზე დანახარჯების ნეგატიური ეკონომიკური ზეგავლენის შემცირება, პროგრამის ადმინისტრირების გამარტივება და გამჭვირვალობის გაზრდა. შესაბამისად, 2017 წლისთვის დაიწყო საყოველთაო ჯანდაცვის დაფინანსების მექანიზმების დახვეწა და შედეგზე დაფუძნებული სამედიცინო მომსახურების ანაზღაურების სისტემის დანერგვაზე მუშაობა. ბაზისური სარგებლობის კალათა განსაზღვრული იქნება დაფინანსების დიაგნოზთან შეჭიდული ჯფუფებისა და გლობალური ბიუჯეტის მეთოდით; დაინერგება აქტიური შესყიდვის სისტემა, სელექტიური კონტრაქტირების მექანიზმები, კიდევ უფრო დაიხვეწება მინიტორინგისა და კონტროლის სისტემა, რაც უფრო ეფექტიანად უზრუნველყოფს საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ხარჯების გაწევას და მათ უკეთ პროგნოზირებას.

სათემო ორგანიზაციებში მცხოვრები ხანდაზმულებისა და შშმ პირების უფლებრივი მდგომარეობის, აუცილებელი გარემოსა და პირობების უზრუნველყოფის მიზნით ვითარდება საჭირო სერვისები, იზრდება მომსახურების მიმღებ ბენეფიციართა რაოდენობა. ამ ეტაპზე მიმდინარეობს მუშაობა ,,სადღეღამისო სპეციალიზებულ დაწესებულებებში შეზღუდული

[49] აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს ჯანდაცვის სისტემის განმტკიცების პროექტი (USAID/HSSP), საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის შეფასების საბოლოო ანგარიში, 2014, გვ. 11-12.

შესაძლებლობის მქონე პირთა და ხანდაზმულთა მომსახურების მინიმალური სტანდარტების'' ბრძანებაში ცვლილებების შეტანაზე. ახალი ბრძანება განამტკიცებს როგორც ბენეფიციართა ოჯახური ტიპის საცხოვრებლით უზრუნველყოფის, ისე, ინდივიდუალური შესაძლებლობებისა და სურვილის გათვალისწინებით, პროფესიული უნარ-ჩვევების განვითარების, საზოგადოებაში ინტეგრაციის ხელშემწყობი ღონისძიებების განხორციელების, დამოუკიდებლად ცხოვრების მხარდაჭერის, დასაქმებისა და ეკონომიკური დამოუკიდებლობის ხელშეწყობის საფუძველს, რითიც მოხდება მომსახურების სტანდარტების მინიმალური დონის გაუმჯობესება. გარდა ამისა, დაგეგმილია მონიტორინგის განხორციელება ,,სათემო ორგანიზაციებში მომსახურებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამის'' განმახორციელებელ მომსახურების მიმწოდებელთა 70%-ში.

ამოცანები:

- საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამის ეფექტიანობისა და გამჭვირვალობის გაზრდა;
- სათემო ორგანიზაციებში მცხოვრები ხანდაზმულებისა და შშმ პირებისთვის სოციალური სერვისების ხარისხის გაუმჯობესება მომსახურების სტანდარტებისა და მონიტორინგის მექანიზმის დახვეწის გზით.

11.პოლიტიკური კორუფცია

მიზანი:

საკანონმდებლო ბაზის დახვეწა პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო სუბიექტების დაფინანსებისა და საარჩევნო კანონმდებლობით გათვალისწინებული საკითხების ერთგვაროვანი სამართლებრივი ბაზის ჩამოყალიბების გზით, კორუფციული პრაქტიკის მინიმუმამდე დაყვანა.

არსებული მდგომარეობა:

პოლიტიკურ პარტიათა საქმიანობის დაფინანსებისა და ხარჯების გამჭვირვალე სისტემა, ისევე როგორც მათი სრულყოფილი საკანონმდებლო რეგულირება დემოკრატიული სტანდარტების მქონე, ჯანსაღი და კონკურენტუნარიანი პოლიტიკური გარემოს შექმნის წინაპირობაა, რისი მიღწევაც შეუძლებელია კორუფციის ან კორუფციული რისკების არსებობის შემთხვევაში.

ბოლო წლებში პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის მონიტორინგისა და საარჩევნო სუბიექტების დაფინანსების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით საქართველოს მთავრობის მიერ გადადგმული ნაბიჯები, მათ შორის მარეგულირებელი კანონმდებლობისა და დაფინანსების მონიტორინგის პრაქტიკის დახვეწა, პოზიტიურად იქნა შეფასებული

საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ.[50] მნიშვნელოვანი პროგრესი იქნა მიღწეული პოლიტიკური პარტიების და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების მონიტორინგის სისტემის ჩამოყალიბებაში, რაც სხვა საკითხებთან ერთად მოიცავს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ფარგლებში ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგის სამსახურის შექმნასა და შესაბამისი უფლებამოსილებით მის აღჭურვას, ფინანსური ანგარიშგების სტანდარტული დეკლარაციების ფორმებისა და სხვა სახელმძღვანელო დოკუმენტების შემუშავებას. მოცემული სისტემა, მას შემდეგ, რაც 2013 წლიდან მისი პრაქტიკაში დეპოლიტიზაციაც მოხდა, უკვე ეფექტური მექანიზმია პოლიტიკურ პარტიათა საქმიანობაში კორუფციული რისკების მნიშვნელოვნად შესამცირებლად.

პოლიტიკური ფინანსების გამჭვირვალობის ფარგლებში უკვე ამოქმედებულია ელექტრონული დეკლარირების პროგრამა და შემუშავებულია შემოწირულობების ძიების ელექტრონული მექანიზმი. ასევე, დადგენილია აუდიტის სამსახურის მიერ პარტიების ფინანსური ანგარიშების ვებგვერდზე გამოქვეყნების ვადები.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე ცალსახაა, რომ დღეს არსებული ვითარება არის მეტად პოზიტიური, ვიდრე იყო წარსულში, მაგრამ პოლიტიკური კორუფციის პრევენციისა და მისი აღმოფხვრისათვის კვლავ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები დარჩა გადასადგმელი. კერძოდ, აუცილებელია პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო სუბიექტების დაფინანსების მარეგულირებელი კანონმდებლობის დახვეწა, მისი საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა. მნიშვნელოვანია პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო სუბიექტების დაფინანსებისა და საარჩევნო კანონმდებლობით გათვალისწინებულ საკითხებზე სამართლებრივი ბაზის ერთგვაროვნების უზრუნველყოფა.

ამოცანები:

- კორუფციის პრევენციის ხელშეწყობა კანონმდებლობის დახვეწის გზით.

12. თავდაცვის სექტორი

მიზანი:

ძლიერი და ეფექტიანი თავდაცვის სისტემის შექმნა, ინტეგრირებული, კარგად ორგანიზებული და კოორდინირებული მართვის სისტემის ჩამოყალიბება, თავდაცვის სექტორში გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა, ფინანსური მართვისა და შესყიდვების პროცედურების დახვეწა, თავდაცვის სექტორში მომუშავე საჯარო მოხელეებისა

[50] კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფოთა ჯგუფი (GRECO), საქართველოს მესამე რაუნდის რეკომენდაციების შესრულების შეფასების ანგარიში (2013); დამატებით იხილეთ: „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია“ (OECD), საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში (2013).

და სამხედრო მოსამსახურეების ცნობიერების ამაღლება კორუფციის რისკების შემცირების კუთხით.

არსებული მდგომარეობა:

კეთილსინდისიერების ამაღლება და კორუფციული რისკების შემცირება თავდაცვის სამინისტროს ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულებაა. წინა წლებში თავდაცვის სამინისტრომ მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია ანტიკორუფციული პოლიტიკის მიმართულებით, რომლის თანახმად აღნიშნულ სფეროში ანტიკორუფციული გარემოს გაუმჯობესების კუთხით საქართველომ მნიშვნელოვან შედეგს მიაღწია და მაღალი დონის კორუფციული რისკის ჯგუფიდან (D-) საშუალო რისკის (C) ჯგუფში გადაინაცვლა.

ეფექტიანი თავდაცვის სისტემის შექმნისა და საქართველოს შეიარაღებული ძალების ჯანსაღი სტრუქტურის ფორმირების მიზნით თავდაცვის სამინისტროში ბევრი ცვლილება განხორციელდა. შემუშავდა „თავდაცვის სტრატეგიული მიმოხილვა (თსმ) 2017-2020“ დოკუმენტი, რომელიც უზრუნველყოფს შეიარაღებული ძალების მზადყოფნის შესაბამისი ოპტიმალური სტრუქტურის ჩამოყალიბებასა და მის რესურსებით მხარდაჭერას. თსმ-ის სამოქმედო გეგმისა და სხვა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების ეფექტურად უზრუნველყოფის, მათ შორის პერიოდული მონიტორინგის მიზნით, გადაიხედა და ცვლილებები შევიდა საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს გადაწყვეტილების მიმღები საბჭოს, მართვის ჯგუფისა და მუდმივმოქმედი სამუშაო ჯგუფების დებულებაში. გადაწყვეტილების მიღების გამჭვირვალე პროცესი უზრუნველყოფს ყველა საკვანძო სტრუქტურული ერთეულის, ასევე უცხოელი ექსპერტების ჩართულობას.

თავდაცვის ტრანსფორმაცია არის ხანგრძლივი პროცესი, რომელიც წარმატების მისაღწევად მოითხოვს მრავალწლიან, სისტემატიურ, თანმიმდევრულ ძალისხმევას. თავდაცვის სისტემის კონცეპტუალურ ჩარჩოს განსაზღვრავს ეროვნული თავდაცვის სტრატეგია 2020-2030 (ეთს), ხოლო მისი განხორციელების კონკრეტული მოქმედებები და პროცედურები გაიწერება ეროვნული თავდაცვის მზადყოფნის გეგმაში (ეთმგ).

გასული წლების განმავლობაში თავდაცვის სამინისტროში მნიშვნელოვანი რეფორმა განხორციელდა თავდაცვის რესურსების მართვის სისტემის ინსტიტუციონალიზაციის კუთხით. რესურსების მართვის სისტემა მიზნად ისახავს არსებული უსაფრთხოების გარემოს გამოწვევების გათვალისწინებით შეიარაღებული ძალების შესაძლებლობების გაუმჯობესებას, საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივ განკარგვასა და თავდაცვის სამინისტროს რესურსების ხარჯვის ადეკვატური კონტროლისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფას. „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების შესაბამისად გადაიხედა და განახლდა თავდაცვის პროგრამების მართვის მოდელი და ასევე თავდაცვის პროგრამების სახელმძღვანელო. სახელმძღვანელო წარმოადგენს საშუალოვადიან დაგეგმვის დოკუმენტს, რომელიც განსაზღვრავს საჭირო მითითებებსა და რეკომენდაციებს პროგრამის ხელმძღვანელებისა და პროცესში ჩართული სტრუქტურული ქვედანაყოფებისთვის და ხელს უწყობს თავდაცვის რესურსების მართვის სისტემის ინსტიტუციონალიზაციას.

ფინანსური გამჭვირვალობის ფარგლებში სამინისტროს ერთ-ერთი მნიშვნელოვან პრიორიტეტად რჩება შესყიდვების დაგეგმვისა და ადმინისტრირების გაუმჯობესება, რომელიც ძალთა და საბრძოლო შესაძლებლობების სტაბილურ განვითარებას ემსახურება. ამ პროცესის ორგანული ნაწილია შესყიდვების სფეროს გრძელვადიანი დაგეგმვის ორგანიზება და როგორც ინსტიტუციური, ასევე პროცედურული ნაწილის დახვეწა. თავდაცვის სამინისტროში შემუშავდა და დამტკიცდა „შეიარაღების სისტემების შესყიდვების სტრატეგია 2019-2025 წწ“, რომელიც განსაზღვრავს გრძელვადიანი შეიარაღების სისტემების შესყიდვების ძირითად მიმართულებებს და ხელს შეუწყობს საქართველოს თავდაცვის სამინისტროში გრძელვადიანი დაგეგმვის სისტემის განვითარებას.

საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო განაგრძობს ნატოს კეთილსინდისიერების ამაღლების პოლიტიკის ფარგლებში, კეთილსინდისიერების ამაღლებისა და ანტიკორუფციული გარემოს გაძლიერების ხელშეწყობას. თავდაცვის სამინისტროს კეთილსინდისიერების ამაღლების პოლიტიკის იმპლემენტაციის პროცესში წამყვანი ადგილი უკავია კორუფციის რისკის მართვის შესაძლებლობების განვითარებას. აღნიშნული მიმართულებით, თავდაცვის სამინისტრო აქტიურად თანამშრომლობს ნატოსთან და დიდ ბრიტანეთთან, რაც ითვალისწინებს კეთილსინდისიერების ამაღლებისა და კორუფციის რისკების შემცირების კურსის განვითარება/დახვეწას, რეგიონული სემინარის ორგანიზებას, ასევე კეთილსინდისიერების ამაღლების მიმართულებით ტრენერებისათვის ტრენინგების ჩატარებას, რის შედეგად კეთილსინდისიერების ამაღლების მოდულები თავდაცვის სამინისტროს სასწავლო პროგრამებში ინტეგრირდება.

2017 წლიდან თავდაცვის სამინისტროში დაიწყო ერთიანი ელექტრონული სისტემის შემუშავება. აღნიშნული სისტემა ადამიანური რესურსების, ფინანსების, ლოგისტიკის და შესყიდვების მოდულების პროგრამულ უზრუნველყოფას ითვალისწინებს, რაც თავის მხრივ საშტატო ერთეულების და სამხედრო პირების აღრიცხვა/კონტროლს, საშტატო ერთეულებზე განსაზღვრული იარაღის/ტექნიკის/ინვენტარის კონტროლსა და აღრიცხვას გაამარტივებს. სისტემის შემუშავების პროცესში ჩართულია თავდაცვის სამინისტროს სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეული.

საზოგადოების ინფორმირებისა და სამინისტროს საქმიანობასთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაზრდის მიზნით 2016 წელს ჩამოყალიბდა ახალი სტრუქტურული ერთეული – საჯარო ინფორმაციის სამმართველო. სამმართველო პასუხისმგებელია საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების ერთიანი სისტემის შემუშავებაზე, საჯარო ინფორმაციის ელექტრონულად ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფაზე, პერსონალური ინფორმაციის დაცვის სტანდარტის გაუმჯობესებასა და შესაბამისი ინსტრუქციებისა და რეკომენდაციების შემუშავებაზე.

ამოცანები:

- ბიუჯეტის დაგეგმვისა და აღსრულების გაუმჯობესება
- თავდაცვის სისტემის პერსონალის ცნობიერების ამაღლება ანტიკორუფციული სწავლების გაძლიერების გზით;
- თავდაცვის სფეროში შესყიდვების მიმართულებით კორუფციული რისკების შემცირება.

13. სპორტის სფერო

მიზანი:

სპორტული შეჯიბრებების მანიპულაციებისა და გარიგების შემთხვევების გამოვლენის სისტემის დანერგვა სპორტულ ორგანიზაციებში, რეაგირების მექანიზმების განვითარება და შედეგად, სპორტულ შეჯიბრებებში კორუფციის შემთხვევების შემცირება და სამართლიანი თამაშის პრინციპის უზრუნველყოფა.

არსებული მდგომარეობა:

კორუფციის აღმოფხვრა სპორტის სფეროში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია, რაზეც საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო ამახვილებს ყურადღებას და უწყებათაშორისი თანამშრომლობის გზით იბრძვის სპორტში მანკიერი მხარეების აღმოსაფხვრელად. ამ მიზნით, სამინისტრო აქტიურად თანამშრომლობს როგორც ეროვნულ უწყებათაშორის, ასევე საერთაშორისო დონეზე. აღნიშნულს ადასტურებს საქართველოს თანამშრომლობა ევროპის საბჭოსთან და მის შესაბამის ქვეკომიტეტებთან.

საქართველოს სახელით უწყებამ ხელი მოაწერა ევროპის საბჭოს სპორტულ კონვენციებს, მათ შორის „სპორტული შეჯიბრებების მანიპულაციების შესახებ“ ევროპის საბჭოს კონვენციას (2014 წ). აღნიშნული კონვენციით გათვალისწინებული ვალდებულებები მიმართულია ხელმომწერ ქვეყნებში ეროვნულ დონეზე არსებული სიტუაციის გასაუმჯობესებლად და სპორტში კორუფციის შემთხვევების შესამცირებლად. საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარების მიზნით, საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს წარმომადგენლები ჩართულნი არიან ევროპის საბჭოსა და ევროკავშირის საერთო პროექტში „სპორტი დანაშაულის გარეშე“.

ამასთან, საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს კოორდინაციით შექმნილია „სპორტის სფეროს თაობაზე ევროპის საბჭოს შესაბამისი კონვენციების საქართველოს მიერ სავალდებულოდ აღიარებისა და შემდგომი იმპლემენტაციის მიზნით გასატარებელ ღონისძიებებთან დაკავშირებით შექმნილი უწყებათაშორისი კომისია“ და მის ფარგლებში ჩამოყალიბებულია თემატური სამუშაო ჯგუფები, მათ შორის სპორტული შეჯიბრებების მანიპულაციების წინააღმდეგ საბრძოლველად.

ამოცანები:

- სპორტული ორგანიზაციების გაძლიერება კორუფციისგან თავისუფალი სპორტული გარემოს უზრუნველყოფის მიზნით;
- სპორტის სფეროში მანიპულაციებთან ბრძოლის მიზნით ევროსაბჭოს სტანდარტებთან შესაბამისი სახელმწიფო პოლიტიკის განვითარება.

14. ინფრასტრუქტურული პროექტები

მიზანი:

ინფრასტრუქტურული ხელშეკრულებების დადებისა და განხორციელების პროცესში კორუფციული რისკების შემცირება და გამჭვირვალობის გაზრდა, ინფრასტრუქტურული პროექტების, მათ შორის, დაკავშირებული ფინანსების, ეფექტიანი მართვისა და კონტროლის ხარისხის გაუმჯობესება.

არსებული მდგომარეობა:

მუნიციპალური, წყალმომარაგების და საავტომობილო გზების ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და მოდერნიზაციის მიზნით სახელმწიფო არაერთ ინფრასტრუქტურულ პროექტს ახორციელებს. ინფრასტრუქტურული პროექტები ხშირად ხასიათდება მაღალი ღირებულების კონტრაქტებით, რაც კორუფციული რისკების ალბათობას ზრდის.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ერთ-ერთი მთავარი ამოცანაა ქვეყნის მასშტაბით გრძელვადიან სარგებელზე გათვლილი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება, რაც ადგილობრივი რესურსების ეფექტიანად გამოყენების უკეთეს შესაძლებლობას იძლევა.

გასული წლების განმავლობაში განხორციელდა და დღესაც ხორციელდება ისეთი მნიშვნელოვანი პროექტები, როგორიცაა აღმოსავლეთ-დასავლეთის ჩქაროსნული ავტომაგისტრალის განვითარების პროექტი, საერთაშორისო, შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მშენებლობა, მოდერნიზაცია, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია, წყალმომარაგებისა და წყალარინების სისტემების მშენებლობა და რეაბილიტაცია, აგრეთვე, მთელ რიგ ქალაქებში, დაბებსა და სოფლებში სპორტული, ტურისტული და კულტურული ინფრასტრუქტურის მშენებლობა და რეაბილიტაცია, ნაპირდამცავი ნაგებობის მშენებლობა, იძულებით გადაადგილებულ პირთათვის - დევნილთათვის გრძელვადიანი საცხოვრებელი სახლების მშენებლობა და ა.შ.

რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სისტემაში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული მმართველობის პრაქტიკის

დანერგვის მიზნით. კერძოდ, 2013 წლიდან სამინისტროში მნიშვნელოვნად არის გაუმჯობესებული საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის ხარისხი, რაც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ ჩატარებული კვლევებით დასტურდება.[51]

ანგარიშვალდებულების გაზრდისა და კეთილსინდისიერების ამაღლების მიზნით 2017 წლის 26 აპრილს მინისტრის ბრძანებით გამჭვირვალობის და კეთილსინდისიერების ამაღლების სტრატეგია 2017-2020 წწ. და სტრატეგიის განხორციელების 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმა დამტკიცდა. ასევე, მომზადებულია 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმაც.

2017 წლის 24 აპრილს ანტიკორუფციული საბჭოს გადაწყვეტილებით კორუფციის პრევენცია ინფრასტრუქტურულ პროექტებში ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთ პრიორიტეტად დამტკიცდა. აღნიშნულმა კიდევ უფრო შეუწყო ხელი ამ მიმართულებით კორუფციის პრევენციული ღონისძიებების ეფექტურ განხორციელებასა და პასუხისმგებელი უწყებების ანგარიშვალდებულებების ზრდას, როგორც მთავრობის, ასევე საზოგადოების წინაშე.

ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების პროცესში მნიშვნელოვანია მისი დაგეგმვისა და მიმდინარეობის შესახებ საზოგადოების ინფორმირებულობა და ამგვარად, კორუფციული რისკების აღმოფხვრა. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ქმედითი ზომების შემუშავება, მათ შორის, ინოვაციური მეთოდების გამოყენებით, ასევე, ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვისა და მონიტორინგის საშულებების გაუმჯობესება.

ამოცანები:

- ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების გამჭვირვალობისა და საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდა ელექტრონული სერვისების განვითარების გზით

15. მარეგულირებელი ორგანოები

მიზანი:

საქართველოში მოქმედი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების ინსტიტუციური გაძლიერება, მათი საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა კორუფციის პრევენციის მიზნით.

[51] საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში 2010-2016 წლები, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 28 სექტემბერი, 2016
ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/ge/georgia-foi-2010-2016

არსებული მდგომარეობა:

ეროვნული მარეგულირებელი ორგანო წარმოადგენს სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრული სფეროს რეგულირების მიზნით შექმნილ, სპეციალური უფლებაუნარიანობის მქონე საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს, რომელსაც არ ჰყავს სახელმწიფო მაკონტროლებელი ორგანო, დამოუკიდებელია სახელმწიფო ორგანოებისაგან და მოქმედებს შესაბამისი კანონით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში. საქართველოში მოქმედი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოებია:

ა) საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია;

ბ) საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია.

ეროვნულ მარეგულირებელ ორგანოსთან მარეგულირებელი კომისიის აპარატისგან დამოუკიდებლად ჩამოყალიბებულია მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის სამსახური, რომელიც წარმოადგენს მომხმარებელთა ინტერესების დაცვის დამატებით გარანტიას.

მოქმედი კანონმდებლობა ითვალისწინებს მთელ რიგ დებულებებს, რომელიც უზრუნველყოფს ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს დამოუკიდებლობასა და აძლევს მას შესაძლებლობას არასათანადო ზემოქმედებისა და არასამართლებრივი ჩარევის გარეშე განახორციელოს ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს კანონით გათვალისწინებული უფლებამოსილება.[52]

აღნიშნული მარეგულირებელი ორგანოების დამოუკიდებლობის ხარისხისა და ფართო უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, იზრდება კორუფციული რისკების არსებობის ალბათობა. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ამ ორგანოთა საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა, მათი დამოუკიდებლად და ეფექტიანად ფუნქციონირებისათვის ხელის შეშლის გარეშე.

მნიშვნელოვანია მარეგულირებელ ორგანოებში ადამიანური რესურსის მართვის მოქნილი და დახვეწილი სისტემის განვითარება. კერძოდ, სათანადო ყურადღება უნდა მიექცეს მარეგულირებელ ორგანოთა აპარატის თანამშრომელთა შერჩევის, დანიშვნის, დაწინაურების და გათავისუფლების პროცედურის დახვეწას, მათი შეფასებისა და კარიერული წინსვლის წესების განსაზღვრას, ასევე თანამშრომელთა დისციპლინური წარმოების პროცესების დახვეწას.

ამოცანები:

- თანამშრომელთა შეფასების სისტემის ობიექტურობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა;

[52] ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ საქართველოს კანონი (2002), მუხლი 1.

- საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისა და მასთან არსებული კომუნიკაციების ომბუდსმენის სამსახურების საქმიანობის შესახებ ცნობიერების ამაღლება;
- მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის (ენერგოომბუდსმენი) სამსახურის გაძლიერება საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებისა და უწყების საქმიანობის გამჭვირვალობის გაზრდის გზით.

16. მუნიციპალიტეტები

მიზანი:

კორუფციული რისკების მინიმუმამდე შემცირება, მუნიციპალური სერვისების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდა.

არსებული მდგომარეობა:

საქართველოს მთავრობა აცნობიერებს, რომ ანტიკორუფციული პოლიტიკის ეფექტიანი იმპლემენტაციისთვის საჭიროა როგორც ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებთან, ასევე მუნიციპალიტეტების ორგანოებთან მჭიდრო თანამშრომლობა. ანტიკორუფციულ პოლიტიკაში მუნიციპალიტეტების ჩართულობის გაზრდა ასევე მნიშვნელოვანია ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებით განსაზღვრული ვალდებულებების ეფექტიანი შესრულების მიზნით.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოს მთავრობამ 2015 წელს დამტკიცებული ანტიკორუფციული სტრატეგიის ფარგლებში აიღო ვალდებულება, უზრუნველყოს ანტიკორუფციული პოლიტიკის ჩამოყალიბებასა და განხორციელებაში მუნიციპალიტეტების როლის გაძლიერება.

2015 წლის განმავლობაში, აღნიშნული ვალდებულების შესრულების მიზნით, ანტიკორუფციული საბჭოს მიერ მომზადდა ანტიკორუფციულ საბჭოსა და მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობის მექანიზმის მონახაზი და შეიქმნა თემატური სამუშაო ჯგუფი.[53] აგრეთვე, მუნიციპალიტეტებთან თანამშრომლობის პრიორიტეტულობისა და მნიშვნელობის ხაზგასმის მიზნით, მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში ახალი სტრატეგიული პრიორიტეტის – „კორუფციის პრევენციის ხელშეწყობა მუნიციპალიტეტებში“ დამატების თაობაზე.

[53] დამატებით იხილეთ - http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/171.

მომდევნო წლებში მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ ნაკისრი ვალდებულებების ძირითადი მიზნები იქნება:

- კორუფციული პრაქტიკის გამოვლენის, მისი აღმოფხვრის მექანიზმების შემუშავება და გაძლიერება;
- კეთილსინდისიერების, ღიაობის, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის პრინციპების განმტკიცება;
- კორუფციის პრევენციის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის გაზრდა.

უკანასკნელ წლებში საჯარო სამსახურის მოდერნიზაციის, დახვეწისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით საქართველოს მთავრობის მიერ განხორციელებულმა ღონისძიებებმა მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა მუნიციპალიტეტების დონეზე საჯარო სამსახურის სისტემის ფუნქციონირებაზე. საჯარო სამსახურის მიმდინარე რეფორმის პირობებში, მომდევნო წლებში კვლავ პრიორიტეტად რჩება მუნიციპალიტეტებში ეფექტიანი საჯარო მმართველობის პრინციპების დანერგვის, საჯარო სამსახურში პროფესიული და სამართლებრივი სტანდარტების შესრულების უზრუნველყოფა.

შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, გაუმჯობესდეს მოქალაქეებისთვის **მუნიციპალური სერვისების ხელმისაწვდომობა.** მიზანშეწონილია ასევე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში **მოქალაქეთა ჩართულობის** გაზრდა. სასურველია სხვადასხვა სფეროში **კორუფციული პრაქტიკის გამოვლენის, მისი აღმოფხვრის და მონიტორინგის მექანიზმების შემუშავება და დანერგვა,** საჭიროების შემთხვევაში, სამართლებრივი ჩარჩოს შემუშავება.

მუნიციპალიტეტების რაოდენობის გათვალისწინებით, 2017 წელს ანტიკორუფციულ საბჭოს საპილოტე რეჟიმში შემოუერთდა სამი მუნიციპალიტეტი – ქალაქ თბილისის, ქალაქ რუსთავისა და თელავის მუნიციპალიტეტები. აღნიშნული მუნიციპალიტეტების ორგანოების წარმომადგენლების ვალდებულებას მე-16 პრიორიტეტის ფარგლებში ასახული კონკრეტული მიზნებისა და ღონისძიებების შესრულება წარმოადგენდა. მომდევნო ეტაპზე უნდა მოხდეს სხვა მუნიციპალიტეტების აქტიური ჩართულობის უზრუნველყოფა.

ამოცანები:

- მუნიციპალიტეტებში ელექტრონული სერვისების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების მიზნით, მუნიციპალიტეტებში ელექტრონული სერვისების ეტაპობრივი განვითარება;
- მუნიციპალური სერვისების შესახებ მოსახლეობის ცნობიერების ამაღლება;
- მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდა;
- უფლებამოსილ სამსახურებში კორუფციის პრევენციის ხელშეწყობა;
- მუნიციპალიტეტში კეთილსინდისიერების და გამჭვირვალობის განმტკიცება და კორუფციასთან ბრძოლის საკითხებზე ინტერ- მუნიციპალური თანამშრომლობის განვითარება.

განხორციელება

ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელება უნდა ეფუძნებოდეს შემდეგ **პრინციპებს:**

კომპლექსური მიდგომა: კორუფცია მასშტაბური მოვლენაა, ხოლო მისი გამომწვევი მიზეზები – მრავალმხრივი. შესაბამისად, კორუფციის პრევენცია და მის წინააღმდეგ ბრძოლა საჭიროებს კომპლექსურ და შეთანხმებულ მიდგომას სახელმწიფო უწყებების მიერ საჯარო მმართველობის სხვადასხვა სფეროში არსებული გამოწვევების გათვალისწინებით.[54]

კორუფციის შემცირებაზე ორიენტირებული მიდგომა: ეფექტური ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებისათვის მნიშვნელოვანია სტრატეგიულ დოკუმენტებში დასახული მიზნები და ღონისძიებები არ იყოს ზოგადი ხასიათის და ემსახურებოდეს პრიორიტეტული სფეროების არა ზოგად განვითარებას, არამედ განსაზღვრულ სფეროებში კონკრეტული კორუფციული რისკების შემცირებას, გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების გაზრდას.

კანონის უზენაესობის დაცვა: ეფექტიანი და სრულყოფილი ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში მნიშვნელოვანია დაცული იყოს კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპი, ადამიანის უფლებები და ხელისუფლების შტოებს შორის ძალაუფლების სწორი გადანაწილება.

ანგარიშგება და კეთილსინდისიერება: სახელმწიფო უწყებების ანგარიშგება და გამჭვირვალობა ხელს უწყობს კორუფციული პრაქტიკის აღმოფხვრასა და მის პრევენციას. შესაბამისად, ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებისას მნიშვნელოვანია აქცენტი უნდა გაკეთდეს პასუხისმგებელ უწყებებში პოლიტიკის დაგეგმვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასა და გამჭვირვალობის გაზრდაზე, ანგარიშვალდებულების პრინციპების დანერგვასა და დისკრეციული უფლებამოსილების დაბალი ხარისხის უზრუნველყოფაზე.[55]

მტკიცებულებებზე დამყარებული მიდგომა: ანტიკორუფციული პოლიტიკა უნდა ეფუძნებოდეს კორუფციის გამომწვევი ფაქტორებისა და რისკების შესწავლას, განხორციელებული ღონისძიებების ანალიზსა და წინა სტრატეგიული დოკუმენტების შესრულების შეფასებას.[56]

შედეგზე ორიენტირებული მიდგომა: კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისკენ მიმართული ღონისძიებების დაგეგმვისას სახელმწიფო უწყებებმა უნდა დასახონ რეალისტური მიზნები

---

[54] გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, „ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების სახელმძღვანელო“ (2003), გვ. 40.

[55] გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, კორუფციის პრევენციის შესახებ კონვენცია (2003), მუხლი 5; გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, „ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების სახელმძღვანელო“ (2003), გვ. 57-58.

[56] ანტიკორუფციული სტრატეგიების შესახებ კუალა ლუმპურის შეთანხმება (2013).

და მხედველობაში მიიღონ კონკრეტულ ღონისძიებებთან დაკავშირებული საბაზისო/არსებული მონაცემები, რომელიც შემდგომ ღონისძიებების შედეგების შეფასების შესაძლებლობას იძლევა.[57]

სახელმწიფო უწყებებს შორის კოორდინაცია: ეფექტური ანტიკორუფციული პოლიტიკის ჩამოყალიბება საჭიროებს საჯარო უწყებების ერთობლივ და შეთანხმებულ ძალისხმევას. ერთიანი მიდგომა, მჭიდრო კოორდინაცია და ინფორმაციის გაცვლა სახელმწიფო ორგანოებს შორის უმნიშვნელოვანესია წარმატებული პრევენციული პოლიტიკის დაგეგმვის, იმპლემენტაციისა და დასახული მიზნების მიღწევისათვის.[58]

საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინება: ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული აღიარებული საერთაშორისო სტანდარტები და პრინციპები, სამართლებრივი ნორმები, მათ შორის ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ნარკოტიკებისა და დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის ბიუროს (UNODC), ევროპის საბჭოს სახელმწიფოთა ჯგუფი კორუფციის წინააღმდეგ (GRECO) და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD-ACN) რეკომენდაციები.

სამოქალაქო სექტორის ჩართულობა: ეფექტიანი ანტიკორუფციული პოლიტიკა მოითხოვს თანამშრომლობას სამთავრობო, არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციებსა და ბიზნესსექტორს შორის. ამასთან, სამოქალაქო სექტორის მონაწილეობა მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებაში, არამედ მათი შესრულებისა და მონიტორინგის, სხვადასხვა ანტიკორუფციული ღონისძიებების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში.[59]

პროცესის გამჭვირვალობა და საჯარო კონსულტაციები: სტრატეგიული დოკუმენტების მომზადების ღიაობა, შემუშავების პროცესში ფართო სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა, მათი საჭიროებებისა და მოსაზრებების გათვალისწინება მნიშვნელოვანია საზოგადოებრივი ნდობის ამაღლებისა და მოქალაქეთა გაძლიერების ხელშეწყობისათვის. ამასთან, გამჭვირვალე პროცესები და ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტების ხელმისაწვდომობა ზრდის საზოგადოების მხრიდან მთავრობის მიერ დასახული მიზნების აღსრულების კონტროლს.[60]

---

[57] გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, „ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების სახელმძღვანელო“ (2003), გვ. 43.

[58] ანტიკორუფციული სტრატეგიების შესახებ კუალა ლუმპურის შეთანხმება (2013).

[59] ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია, „კორუფციის აღმოფხვრის საუკეთესო გამოცდილება“ (2004), გვ. 188; დამატებით იხილეთ: გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, კორუფციის პრევენციის შესახებ კონვენცია (2003), მუხლი 13.

[60] გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, „ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების სახელმძღვანელო“ (2003), გვ. 41.

სამოქმედო გეგმის, ისევე როგორც სტრატეგიით გათვალისწინებული მიზნებისა და ამოცანების შესრულებაზე პასუხისმგებელია კონკრეტული სახელმწიფო უწყება. ამასთან, თითოეულ უწყებაში გამოყოფილია საკონტაქტო პირი, რომელიც სრულად არის ინფორმირებული შესაბამისი უწყებისათვის სამოქმედო გეგმით დაკისრებული ვალდებულებების შესახებ და პასუხისმგებელია ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოსთვის ღონისძიებების შესრულების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებაზე.

პრიორიტეტი	პასუხისმგებელი უწყება
პრიორიტეტი I. ანტიკორუფციული საბჭო და უწყებათაშორისი კოორდინაცია	საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო
პრიორიტეტი II. საჯარო სამსახური	სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო
პრიორიტეტი III. ღიაობა, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და მოქალაქეთა ჩართულობა	საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო; საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია
პრიორიტეტი IV. განათლება და საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება	ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო
პრიორიტეტი V. სამართალდამცავი ორგანოები	საქართველოს გენერალური პროკურატურა; საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო; საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური
პრიორიტეტი VI. მართლმსაჯულების სისტემა	საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო; უზენაესი სასამართლო; იუსტიციის უმაღლესი სკოლა;
პრიორიტეტი VII. საჯარო ფინანსები და სახელმწიფო შესყიდვები	სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო; საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.
პრიორიტეტი VIII. საბაჟო და საგადასახადო სისტემა	სსიპ შემოსავლების სამსახური

პრიორიტეტი IX. კერძო სექტორი	სსიპ - კონკურენციის სააგენტო; საქართველოს ბიზნესომბუდსმენის აპარატი; სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო
პრიორიტეტი X. ჯანდაცვისა და სოციალური სექტორი	საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო
პრიორიტეტი XI. პოლიტიკური კორუფცია	საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო
პრიორიტეტი XII. თავდაცვის სექტორი	საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო
პრიორიტეტი XIII. სპორტის სფერო	საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო
პრიორიტეტი XIV. ინფრასტრუქტურული პროექტები	საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო
პრიორიტეტი XV. მარეგულირებელი ორგანოები	საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია; კომუნიკაციების ომბუდსმენი; ენერგოომბუდსმენი.
პრიორიტეტი XVI. მუნიციპალიტეტები	ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტი; ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტი; თელავის მუნიციპალიტეტი; ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტი; საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო.

ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის მონიტორინგი და შეფასება

ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების შესრულების მონიტორინგისა და შეფასების კომპონენტი უმნიშვნელოვანეს ელემენტს წარმოადგენს ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით დაგეგმილი ღონისძიებების პროცესის შესრულებისა და შედეგების ეფექტურობის შესაფასებლად. ანტიკორუფციული პოლიტიკის წარმატება დამოკიდებულია არა მხოლოდ სტრატეგიული დოკუმენტების არსებობასა და შემუშავების პროცესზე, არამედ მათი შესრულების ხარისხსა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კუთხით მიღწეულ შედეგებზე.[61]

მონიტორინგისა და შეფასების პროცესი მიზნად ისახავს შეაფასოს ანტიკორუფციული სტრატეგიითა და მისი შესრულების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობების იმპლემენტაცია, ასევე მიღწეული შედეგები, მათი ეფექტურობა და გამოავლინოს არსებული ხარვეზები. შესაბამისად მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმი მოიცავს შემდეგ ორ კომპონენტს:

i) **მონიტორინგი** - ხორციელდება ყოველ 6 თვეში ერთხელ ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს მიერ პასუხისმგებელი უწყებების მიერ მოწოდებული ინფორმაციისა და მონაცემების საფუძველზე და მიზნად ისახავს სამოქმედო გეგმითა და სტრატეგიით განსაზღვრული აქტივობებისა და ამოცანების შეფასებას;

ii) **შეფასება** - ხორციელდება ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს მიერ ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ და მიზნად ისახავს ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმითა და სტრატეგიით განსაზღვრული ამოცანებისა და მიზნების შესრულების პროგრესის შეფასებას.[62]

1. მონიტორინგი

i. პროგრესისა და მონიტორინგის ჩარჩო

პროგრესისა და შედეგების მიღწევის მონიტორინგის პროცესის დახვეწის მიზნით შემუშავდა ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის პროგრესისა და მონიტორინგის ჩარჩო, რომელშიც გათვალისწინებულია საბაზისო მონაცემები, თითოეული პრიორიტეტის ფარგლებში დაგეგმილი ღონისძიებისათვის განსაზღვრული შედეგები და კონკრეტული ვადები.

[61] ევროპის საბჭო, „ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება“ (2013), გვ. 51.
[62] ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების შესრულების მონიტორინგის და შეფასების მეთოდოლოგია, (2015).

ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის განხორციელებაზე პასუხისმგებელია ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, რომელიც თითოეული პრიორიტეტების ფარგლებში განსაზღვრული პასუხისმგებელი უწყებებისგან აგროვებს და აანალიზებს ინფორმაციას სამოქმედო გეგმით გაწერილი ვალდებულებების შესრულების პროგრესთან დაკავშირებით.

პასუხისმგებელი უწყებების მიერ ანგარიშგება ხორციელდება ყოველ 6 თვეში ერთხელ პროგრესისა და მონიტორინგის ჩარჩოს მეშვეობით, რომლის შევსებაც ხდება პირველ ეტაპზე თავად პასუხისმგებელი უწყებების მიერ, რომლებიც თითოეული ღონისძიების მიხედვით აფასებენ როგორც მიღწეულ პროგრესს, ისე არსებულ გამოწვევებს. პასუხისმგებელი უწყებების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით ჩარჩო **მუშავდება** ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს მიერ. მეორე ეტაპზე, დამუშავებული ჩარჩო კომენტარებისთვის მიეწოდება ანტიკორუფციულ საბჭოში შემავალ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რომლებიც აფასებენ თითოეული ღონისძიების პროგრესს. საბოლოო მონიტორინგის შედეგების დამუშავება და რეიტინგის/სტატუსი მინიჭება მოხდება ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს მიერ. **პროგრესისა და** მონიტორინგის ჩარჩოს შედეგები წარედგინება ანტიკორუფციულ საბჭოს.

საერთაშორისო ორგანიზაციების გამოცდილების გათვალისწინებით, [63] კონკრეტული ღონისძიების შესრულების პროცესი პროგრესისა და მონიტორინგის ჩარჩოს ფარგლებში ფასდება ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს მიერ შემდეგი ოთხი კრიტერიუმით/რეიტინგით:

- **სრულად შესრულდა** - სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიება სრულად შესრულებულია;
- **უმეტესად შესრულდა** - სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიების ნახევარზე მეტი სრულად შესრულდა და მხოლოდ მცირე ნაწილი დარჩა შესასრულებელი;
- **ნაწილობრივ შესრულდა** - სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიების ნახევარზე ნაკლები შესრულდა და უმეტესი ნაწილი დარჩა შესასრულებელი;
- **არ შესრულდა** - სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიება არ არის შესრულებული.

ამასთანავე, თითოეული ღონისძიების **განხორციელების პროცესი** გაიზომება ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს მიერ შემდეგი ხუთი კრიტერიუმით/სტატუსით:

- **განხორციელების პროცესი ჯერ არ დაწყებულა** - სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიების შესრულების პროცესი ჯერ არ დაწყებულა.
- **განხორციელების პროცესი მიმდინარეობს** - სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიების შესრულების პროცესი მიმდინარეობს;

[63] ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), Work Programme for 2013-2015, გვ. 21.

- **განხორციელების პროცესი შეჩერებულია** - სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიების შესრულების პროცესი შეჩერებულია;
- **განხორციელების პროცესი შეწყვეტილია** - სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიების შესრულების პროცესი შეწყვეტილია;
- **განხორციელების პროცესი დასრულებულია** - სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიების შესრულების პროცესი დასრულებულია.

ii. მონიტორინგის ანგარიში

მონიტორინგის ანგარიში მუშავდება **წლიურად** ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს მიერ. მონიტორინგის ანგარიშში აისახება პასუხისმგებელი უწყების მიერ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამოქმედო გეგმითა და ანტიკორუფციული სტრატეგიის ფარგლებში განსაზღვრული აქტივობებისა და ამოცანების შესრულების პროგრესი. მონიტორინგის ანგარიში ეყრდნობა პასუხისმგებელი უწყებების მიერ ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოსთვის ყოველ 6 თვეში ერთხელ პროგრესისა და მონიტორინგის ჩარჩოს საშუალებით მიწოდებულ ინფორმაციას განხორციელებული ღონისძიებების პროგრესის, ასევე არსებული რისკებისა და გამოწვევების შესახებ.

მონიტორინგის ანგარიში წარედგინება ანტიკორუფციულ საბჭოს დასამტკიცებლად. ანგარიშები ასევე წარედგინება საქართველოს მთავრობას.

2. შეფასება

სამოქმედო გეგმის ვადის დასრულების შემდეგ ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო ამზადებს შეფასების ანგარიშს, რომელიც მიზნად ისახავს **ორი საანგარიშო წლის განმავლობაში** განსაზღვრული ღონისძიებების საშუალებით მიღწეულ შედეგებს და მათი ეფექტიანობის შეფასებას. ამასთან, შეფასება შესაძლებელს გახდის გამოავლინოს თითოეულ პრიორიტეტულ მიმართულებასთან დაკავშირებული არსებული ვითარება, ხარვეზები და გამოწვევები.[64]

შეფასების ანგარიში ეყრდნობა, როგორც პასუხისმგებელი უწყებების მიერ მიწოდებულ ინფორმაციას, ასევე ანგარიშის მომზადებისას ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო ეყრდნობა საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებებს, არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მომზადებული კვლევებს, საერთაშორისო რეკომენდაციებს, საერთაშორისო კვლევებსა და ინდექსებს, აგრეთვე პასუხისმგებელ უწყებებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების

[64] მსგავსი ანგარიში მომზადდა ანტიკორუფციული საბჭოს მიერ 2014 წელს - ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, საქართველოს 2010-2013 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების ანგარიში (2014).

წარმომადგენლებთან ან ექსპერტებთან სიღრმისეული ინტერვიუების/კონსულტაციების შედეგებს.

შეფასების ანგარიში წარედგინება ანტიკორუფციულ საბჭოს დასამტკიცებლად. ანგარიში ასევე წარედგინება საქართველოს მთავრობას.