
საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია

სარჩევი

შესავალი.....	3
I. ანტიკორუფციული პოლიტიკის სტრატეგიული დოკუმენტების მიზანი, ამოცანები, პრინციპები და შემუშავების პროცესი	7
II. კორუფციის პრევენცია	15
კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სტრატეგიული პრიორიტეტები	16
1. კორუფციის პრევენციის მიზნით ეფექტიანი უწყებათაშორისი კოორდინაცია	16
2. საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენცია	18
3. ღიაობა, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და მოქალაქეთა ჩართულობა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში.....	20
4. განათლება და საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება კორუფციის პრევენციის მიზნით.....	23
5. კორუფციის პრევენცია სამართალდამცავ ორგანოებში, კორუფციული დანაშაულების ეფექტიანი გამოვლენა და სისხლისსამართლებრივი დევნა.....	25
6. კორუფციის პრევენცია მართლმსაჯულების სისტემაში	27
7. გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და კორუფციული რისკების შემცირება საჯარო ფინანსების და სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში	29
8. კორუფციის პრევენცია საბაჟო და საგადასახადო სისტემაში	35
9. კორუფციის პრევენცია კერძო სექტორთან მიმართებით	37
10. კორუფციის პრევენცია ჯანდაცვისა და სოციალურ სექტორში.....	40
11. პოლიტიკური კორუფციის პრევენცია.....	42
12. კორუფციის პრევენცია თავდაცვის სექტორში.....	44
13. კორუფციული რისკების შემცირება მარეგულირებელ ორგანოებში.....	47
III. კორუფციის კრიმინალიზაცია.....	49
IV. საერთაშორისო თანამშრომლობა.....	51
წყაროები	52

შესავალი

ფუნდამენტური ანტიკორუფციული რეფორმების შედეგად დღეს საქართველო ევროპის ქვეყნებს შორის კორუფციის ერთ-ერთი ყველაზე დაბალი მაჩვენებლით გამოირჩევა, ხოლო ანტიკორუფციული პოლიტიკის თვალსაჩინო წარმატება არაერთი საერთაშორისო კვლევით არის დადასტურებული.

მსოფლიო ბანკის შეფასებით, „საქართველომ დაამსხვრია მითი, რომ კორუფცია კულტურული ფენომენია. საქართველომ შეძლო დაემტკიცებინა, რომ წარმატების მიღწევა შესაძლებელია დროის შედარებით მოკლე პერიოდში, თუკი ამისთვის იქნება მტკიცე პოლიტიკური ნება და მთავრობის კოორდინირებული მოქმედება.“¹

საერთაშორისო გამჭვირვალობის (Transparency International) **გლობალური კორუფციის ბარომეტრის** 2013 წლის შედეგების თანახმად, ბოლო 12 თვის განმავლობაში საქართველოს მოსახლეობის მხოლოდ 4%-ს მოუწია ქრთამის გადახდა.² ამასთან, გამოკითხულთა 70% მიიჩნევს, რომ ბოლო ორი წლის განმავლობაში კორუფციის დონე შემცირდა.³

“Trace International”-ის 2014 წლის კორუფციული რისკები ბიზნესისთვის ინდექსის მიხედვით საქართველო მე-11 ადგილს იკავებს მსოფლიოს 197 ქვეყანას შორის და წინ უსწრებს ისეთ ქვეყნებს, როგორცაა ნორვეგია, ჰოლანდია, საფრანგეთი, შვეიცარია, დიდი ბრიტანეთი და ავსტრია. საქართველოსთვის ყველაზე დაბალ კორუფციულ რისკად არის შეფასებული ბიზნესის და მთავრობის ურთიერთობის, ასევე სახელმწიფო სერვისების გამჭვირვალობის კომპონენტები.⁴

ბოლოს წლების განმავლობაში საქართველომ მნიშვნელოვნად გაიუმჯობესა პოზიცია მსოფლიო ბანკის **ბიზნესის კეთების** (Doing Business) რეიტინგში. 2015 წლის ანგარიშის თანახმად, ბიზნესის წარმოების სიმარტივის მხრივ საქართველოს ევროპისა და ცენტრალური აზიის რეგიონში ლიდერის პოზიცია უკავია.⁵ ასევე, მსოფლიო მასშტაბით საქართველო პირველ ადგილზეა **ქონების რეგისტრაციის**, მესამე ადგილზე **სამშენებლო ნებართვების გაცემის**, მეხუთე ადგილზე **ბიზნესის დაწყებისა** და მეშვიდე ადგილზე **კრედიტის აღების** კუთხით.⁶

¹ მსოფლიო ბანკი, „კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში: საქართველოს გატარებული რეფორმების ქრონიკა“ (2012).

² საერთაშორისო გამჭვირვალობა, „გლობალური კორუფციის ბარომეტრი“ (2013).

³ იქვე.

⁴ დამატებით იხილეთ - [კორუფციული რისკების ინდექსი ბიზნესისთვის](#). (2014).

⁵ მსოფლიო ბანკი, [ბიზნესის კეთება](#) (2015).

⁶ იქვე.

მსოფლიო მართლმსაჯულების პროექტის „კანონის უზენაესობის ინდექსის“ 2014 წლის მონაცემებით საქართველო პირველ ადგილზეა კორუფციის დაბალი მაჩვენებლით აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის რეგიონის 13 ქვეყანას შორის, ხოლო მსოფლიო რეიტინგში 24-ე ადგილს იკავებს კორუფციის არარსებობის თვალსაზრისით.⁷

საქართველოს მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა მსოფლიო ბანკის **Worldwide Governance Indicators**-ის ანგარიშის თანახმად. 2013 წლის მონაცემებით, მთავრობის ეფექტიანობის მაჩვენებლის მიხედვით საქართველო რეგიონში ლიდერობს 69.39%-ით. ამავე რეიტინგის შესაბამისად, მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა საქართველოში კორუფციის კონტროლის მაჩვენებელი - 2013 წლის მონაცემებით საქართველოს მაჩვენებელი 66.5%-ს უტოლდება.⁸

ზემოაღნიშნული ცხადყოფს, რომ 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.

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 საზოგადოების მენტალურ და კულტურულ ტრანსფორმაციას. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებისთვის დამახასიათებელი ისეთი სირთულეები, როგორცაა 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 ორიენტირია გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი დონის მიღწევა, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და

⁷ მსოფლიო მართლმსაჯულების პროექტი, „კანონის უზენაესობის ინდექსის“ (2014).

⁸ მსოფლიო ბანკი, [Worldwide Governance Indicators](#), (2013)

მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდა, კორუფციის პრევენციის მექანიზმების კიდევ უფრო დახვეწა და სახელმწიფო მმართველობაში ტექნოლოგიებისა და ინოვაციების გამოყენება.

ამასთან, საქართველოს მთავრობის ხედვით ანტიკორუფციული პოლიტიკის ორიენტირი კვლავ პრევენციულ ღონისძიებებზე 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, როგორცაა *კორუფციის წინააღმდეგ გაეროს 2003 წლის კონვენციის* (UNCAC) ეფექტიანი იმპლემენტაცია.⁹

ანტიკორუფციული სტრატეგიის სტრუქტურა

ანტიკორუფციული სტრატეგია ძირითადად ეფუძნება გაეროს კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციის მოდელს და შედგება ოთხი ნაწილისაგან: i) ანტიკორუფციული პოლიტიკის სტრატეგიული დოკუმენტების მიზანი, ამოცანები, პრინციპები და შემუშავების პროცესი; ii) კორუფციის პრევენცია, iii) კორუფციის კრიმინალიზაცია; iv) საერთაშორისო თანამშრომლობა.

ანტიკორუფციული პოლიტიკის სტრატეგიული დოკუმენტების¹⁰ ნაწილში ხაზგასმულია ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მნიშვნელობა და საჭიროება, მითითებულია ანტიკორუფციული სტრატეგიის ძირითადი მიზანი, ამოცანები და პრინციპები. ამავე ნაწილში ხაზგასმულია ეროვნული საკოორდინაციო მექანიზმის განსაკუთრებული როლი ანტიკორუფციული პოლიტიკის იმპლემენტაციის პროცესში, აღნიშნულია დოკუმენტების შესრულების შეფასების ახალი მონიტორინგის მექანიზმის შესახებ და ხაზგასმულია ღია მმართველობა პარტნიორობის მნიშვნელობა ანტიკორუფციული პოლიტიკის განსაზღვრისას.

⁹ „ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის“ (2014), მუხლი 4.

¹⁰ „სტრატეგიულ დოკუმენტებში“ მოიაზრება ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა.

სტრატეგიის მეორე ნაწილში - *კორუფციის პრევენცია* - განსაზღვრულია ანტიკორუფციული საბჭოს მიერ იდენტიფიცირებულ 13 პრიორიტეტულ და კორუფციისადმი სენსიტიურ სფეროში არსებული ვითარების ანალიზი, დასმულია კონკრეტული მიზნები და დასახულია ამ მიზნების განსახორციელებელი გზები.

სტრატეგიის მესამე ნაწილში - *კორუფციის კრიმინალიზაცია* - ასახულია ბოლო წლებში საქართველოს ხელისუფლების მიერ კორუფციის კრიმინალიზაციის მიმართულებით განხორციელებული როგორც საკანონმდებლო, ისე პრაქტიკული ცვლილებები და ეროვნული კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან ჰარმონიზების კუთხით საჭირო ღონისძიებები.

სტრატეგიის მეოთხე ნაწილი - *საერთაშორისო თანამშრომლობა* - ეთმობა სახელმწიფოს შორის სამართლებრივი ურთიერთდახმარების გაწევის საკითხებს და ხელისუფლების მიერ ამ მიმართულებით გადადგმულ ნაბიჯებს.

ანტიკორუფციული სტრატეგია ეფუძნება საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილებას, საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებს, ასევე წინა სტრატეგიული დოკუმენტების შესრულების შეფასებასა და არასამთავრობო/საერთაშორისო ორგანიზაციების კვლევების ანალიზს.

ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია განახლებადი დოკუმენტია და მისი განხორციელების შედეგად მიღებული გამოცდილების საფუძველზე შესაძლებელია შესაბამისი ცვლილებების შეტანა. სტრატეგიის განახლების ერთ-ერთ წყაროს წარმოადგენს სხვადასხვა სპეციალიზებული საერთაშორისო ინსტიტუტების (ევროსაბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფი (GRECO), ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (OECD-ACN), გაეროს ნარკოტიკებისა და დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის ბიურო (UNODC) და სხვ.) რეკომენდაციები, ანგარიშები, შეფასებები და კვლევების შედეგები.

საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის საფუძველზე საქართველოს ხელისუფლება შეიმუშავებს და დაამტკიცებს სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმას სტრატეგიული პრიორიტეტების შესაბამისად. სამოქმედო გეგმაში განსაზღვრული იქნება კონკრეტული ნაბიჯები სტრატეგიაში იდენტიფიცირებული მიზნების მისაღწევად, მათი შესრულების ინდიკატორები, პასუხისმგებელი და პარტნიორი უწყებები/ორგანიზაციები, რისკები, ფინანსური რესურსის წყარო და განხორციელების ვადები. სამოქმედო გეგმა განახლდება ანტიკორუფციული საბჭოს მიერ ყოველწლიურად.

I. ანტიკორუფციული პოლიტიკის სტრატეგიული დოკუმენტების მიზანი, ამოცანები, პრინციპები და შემუშავების პროცესი

კორუფცია უკიდურესად უარყოფით გავლენას ახდენს თანამედროვე დემოკრატიული ქვეყნის განვითარებაზე, კანონის უზენაესობის განმტკიცებასა და ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვაზე.¹¹

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, სახელმწიფო და საზოგადოებრივ ინსტიტუტებში კორუფციული პრაქტიკის აღმოფხვრა საქართველოს ხელისუფლების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრიორიტეტს წარმოადგენს.

გასული წლების გამოცდილებამ გვიჩვენა, რომ ანტიკორუფციული სტრატეგია ხელს უწყობს კორუფციასთან ბრძოლის პროცესს, რადგან წარმოადგენს ერთგვარ სახელმძღვანელო დოკუმენტს პასუხისმგებელ და ამ საკითხით დაინტერესებულ პირთათვის.

საქართველოს პირველი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა დამტკიცდა 2005 წელს.¹² შემდგომ, საქართველოს პრეზიდენტის 2010 წლის 3 ივნისის ბრძანებულებით დამტკიცდა ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგია, ხოლო 2010 წლის 14 სექტემბერს ძალაში შევიდა ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2010-2013 წლების სამოქმედო გეგმა.¹³

ახალ გამოწვევებთან ბრძოლის, ასევე მიღწეული შედეგების გაღრმავების, არსებული მექანიზმების შემდგომი დახვეწისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მასშტაბების გაფართოების მიზნით, 2013 წელს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათმორისმა საკოორდინაციო საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განახლებისა და ახალი სამოქმედო გეგმის შემუშავების

¹¹ გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, კორუფციის წინააღმდეგ კონვენცია (2003).

¹² „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 24 ივნისის №550 ბრძანებულება; საქართველოს მთავრობის განკარგულება საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ (2005).

¹³ „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2010 წლის 14 სექტემბრის ბრძანებულება N735 ბრძანებულება.

შესახებ. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ ანტიკორუფციული პოლიტიკის არსებული სტრატეგიული დოკუმენტები (ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა) მიღწეული შედეგების, საერთაშორისო რეკომენდაციებისა და საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით გადაისინჯოს და ასახავდეს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კუთხით არსებულ გამოწვევებისა რისკების ანალიზსა და შეფასებას და გვთავაზობდეს მათი გადაჭრის ეფექტიან საშუალებას.

ამავე დროს, რამდენადაც მტკიცე არ უნდა იყოს კორუფციასთან ბრძოლის და მისი პრევენციის პოლიტიკური ნება, შეზღუდული რესურსების პირობებში კორუფციის პრევენციის ყველა ეფექტური მექანიზმის ერთდროულად დანერგვა შეუძლებელია. ამიტომ მნიშვნელოვანია, სტრატეგიის ზოგადი ჩარჩოს გათვალისწინებით, ორწლიან სამოქმედო გეგმაში აისახოს პირველი რიგის ამოცანები, შედეგები, რომელთა მიღწევაც ყველაზე პრიორიტეტულია. აგრეთვე მნიშვნელოვანია რომ სამოქმედო გეგმა გადაისინჯოს ყოველწლიურად.

ანტიკორუფციული სტრატეგიის მიზანი, ამოცანები და პრინციპები

ანტიკორუფციული სტრატეგიის მთავარი მიზანია კორუფციის პრევენციისა და მის წინააღმდეგ ბრძოლის ერთიანი ანტიკორუფციული პოლიტიკის შექმნა, სახელმწიფო ორგანოთა გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდით საზოგადოებრივი ნდობის ამაღლება, სამოქალაქო საზოგადოების გაძლიერება და გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულებული მმართველობის ჩამოყალიბება.

ანტიკორუფციული სტრატეგიის ამოცანებია:

- კორუფციის პრევენცია კორუფციული რისკების შემცირების გზით;
- კორუფციული პრაქტიკის გამოვლენა, მისი აღმოფხვრის მექანიზმების შემუშავება და გაძლიერება;
- საჯარო სექტორში კეთილსინდისიერების, ღიაობის, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის პრინციპების განმტკიცება;
- კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საერთაშორისო სტანდარტებთან კანონმდებლობის შესაბამისობის უზრუნველყოფა და კორუფციული ფაქტების ეფექტიანი გამოვლენა;
- საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში აღებული ვალდებულებების შესრულების ხელშეწყობა;
- კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარება და გაძლიერება;
- კორუფციის პრევენციის პროცესში სამოქალაქო სექტორის მონაწილეობის უზრუნველყოფა;
- კონკურენტუნარიანი ბიზნეს სექტორის განვითარებისათვის ხელშეწყობა;

- კორუფციული რისკების შესახებ საზოგადოებრივი ინფორმირებულობის გაზრდა;
- კორუფციაზე საზოგადოებრივი რეაგირების მექანიზმების გაძლიერება.

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 სფეროებში არსებული გამოწვევების გათვალისწინებით.¹⁴

კორუფციის შემცირებაზე ორიენტირებული მიდგომა: ეფექტიანი 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.¹⁵

მტკიცებულებებზე დამყარებული მიდგომა: ანტიკორუფციული პოლიტიკა უნდა ეფუძნებოდეს კორუფციის გამომწვევი ფაქტორებისა და რისკების შესწავლას, განხორციელებული ღონისძიებების ანალიზსა და წინა სტრატეგიული დოკუმენტების შესრულების შეფასებას.¹⁶

საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინება: ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული აღიარებული

¹⁴ გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, „ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების სახელმძღვანელო“ (2003), გვ. 40.

¹⁵ გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, კორუფციის პრევენციის შესახებ კონვენცია (2003), მუხლი 5; გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, „ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების სახელმძღვანელო“ (2003), გვ. 57-58.

¹⁶ ანტიკორუფციული სტრატეგიების შესახებ კუალა ლუმპურის შეთანხმება (2013).

საერთაშორისო სტანდარტები და პრინციპები, სამართლებრივი ნორმები, მათ შორის ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციების, 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.

შედეგზე ორიენტირებული მიდგომა: კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისკენ მიმართული ღონისძიებების დაგეგმვისას სახელმწიფო უწყებებმა უნდა დასახონ რეალისტური მიზნები და მხედველობაში მიიღონ კონკრეტულ ღონისძიებებთან დაკავშირებული საბაზისო/არსებული მონაცემები, რომელიც შემდგომ ღონისძიებების შედეგების შეფასების შესაძლებლობას იძლევა.¹⁷

სახელმწიფო უწყებებს შორის კოორდინაცია: ეფექტიანი 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.¹⁸

სამოქალაქო სექტორის ჩართულობა: ეფექტიანი ანტიკორუფციული პოლიტიკა მოითხოვს თანამშრომლობას სამთავრობო, არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციებსა და ბიზნეს სექტორს შორის. ამასთან, სამოქალაქო სექტორის მონაწილეობა მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებაში, არამედ მათი შესრულებისა და მონიტორინგის, სხვადასხვა ანტიკორუფციული ღონისძიებების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში.¹⁹

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.²⁰

¹⁷ გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, „ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების სახელმძღვანელო“ (2003), გვ. 43.

¹⁸ ანტიკორუფციული სტრატეგიების შესახებ კუალა ლუმპურის შეთანხმება (2013).

¹⁹ ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია, „კორუფციის აღმოფხვრის საუკეთესო გამოცდილება“ (2004), გვ. 188; დამატებით იხილეთ: გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, კორუფციის პრევენციის შესახებ კონვენცია (2003), მუხლი 13.

²⁰ გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, „ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების სახელმძღვანელო“ (2003), გვ. 41.

ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესი

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო

ანტიკორუფციული რეფორმის მთავარი წინაპირობა ძლიერი პოლიტიკური ნების არსებობაა, რომელიც გამოიხატება სახელმწიფო უწყებათა კორუფციის წინააღმდეგ მიმართული მტკიცე, თანმიმდევრული და კოორდინირებული ზომების მიღებაში. სწორედ პოლიტიკური ნების შედეგია საქართველოს ხელისუფლების მიერ მიღწეული შედეგები, განხორციელებული ინსტიტუციური რეფორმები და ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების შესრულება პასუხისმგებელი საჯარო უწყებების მიერ.

საქართველოს მთავრობის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკური ნება გამოხატულია ხელისუფლების მიერ საერთაშორისო ასპარეზზე აღებული საერთაშორისო ვალდებულებებით, ახალი სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებითა და მიმდინარე პროცესებით, აგრეთვე თითოეული უწყების მიზანმიმართული პოლიტიკით.

ანტიკორუფციული სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბებისა და კორუფციის წინააღმდეგ კოორდინირებული ბრძოლის ხელშეწყობის მიზნით, 2008 წელს შეიქმნა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო („ანტიკორუფციული საბჭო“), რომელიც 2013 წლიდან ანგარიშვალდებულია საქართველოს მთავრობის წინაშე.²¹

საბჭოს ფუნქციები და ძირითადი ამოცანებია:

- ა) კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრა;
- ბ) საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის შემუშავება, პერიოდული განახლება და მონიტორინგი;
- გ) საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში შესაბამისი საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების გათვალისწინება;
- დ) საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით უწყებათაშორისი საქმიანობის კოორდინაცია;
- ე) საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მომზადებული რეკომენდაციების შესრულების უზრუნველყოფა, მათი იმპლემენტაციის შესახებ სახელმწიფო

²¹ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 12¹.

ანგარიშის მომზადების უზრუნველყოფა და საერთაშორისო ორგანიზაციების წინაშე ანგარიშგება.²²

საბჭოს ხელმძღვანელობს საქართველოს იუსტიციის მინისტრი. საბჭოს წევრები არიან აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების, არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების და ბიზნეს სექტორის წარმომადგენლები. ანტიკორუფციულ საბჭოს ანალიტიკურ და ადმინისტრაციულ მხარდაჭერას უზრუნველყოფს საბჭოს სამდივნო - იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი.

სამუშაო ჯგუფების საქმიანობა

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ეროვნული სტრატეგიის განახლებისა და 2015-2016 წლები სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესი განხორციელდა ანტიკორუფციული საბჭოს ფარგლებში. შესაბამისი სამუშაო დაიგეგმა საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და არასამთავრობო სექტორის რეკომენდაციების გათვალისწინებით და მხარდაჭერით. სამუშაო პროცესი წარიმართა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის 13 სტრატეგიული პრიორიტეტის საფუძველზე, რომელიც მომზადდა ანტიკორუფციული სამუშაო ჯგუფის მიერ გაწეული აქტიური სამუშაოს შედეგად.²³

სამოქმედო გეგმის შემუშავების მიზნით 2013 წელს ანტიკორუფციულმა საბჭომ შექმნა **9 თემატური სამუშაო ჯგუფი**.²⁴ ანტიკორუფციული დოკუმენტების მომზადების პროცესში სამოქალაქო სექტორის აქტიური ჩართულობის უზრუნველყოფის მიზნით, თითოეული თემატური სამუშაო ჯგუფის მომხსენებლად განისაზღვრა როგორც სამთავრობო, ისე სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენელი. ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში გაიმართა თემატური სამუშაო ჯგუფების 16 შეხვედრა. ამასთან, აღნიშნულ დოკუმენტებზე მუშაობის პროცესი წარიმართა საერთაშორისო ექსპერტების (UNODC, COE, OECD-ACN) აქტიური მონაწილეობითა და მხარდაჭერით.

²² „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 12¹; საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 30 დეკემბრის N390 დადგენილება „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების“ შესახებ.

²³ მეცამეტე პრიორიტეტი წარმოადგენს კორუფციის პრევენცია მარეგულირებელ ორგანოებში, რომელიც როგორც პრიორიტეტი არ იქნა დამტკიცებული, თუმცა ამ მიმართულებისათვის საბჭომ შექმნა თემატური სამუშაო ჯგუფი.

²⁴ თემატური სამუშაო ჯგუფები: 1) საჯარო სამსახურის რეფორმა, 2) ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, მოქალაქეთა ჩართულობა და საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება; 3) კორუფციის პრევენცია სამართალდამცავ ორგანოებში და მართლმსაჯულების სისტემაში; 4) კორუფციის პრევენცია საჯარო ფინანსების და სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში; 5) კორუფციის პრევენცია საბაჟო და საგადასახადო სისტემებში; 6) კორუფციის პრევენცია კერძო სექტორთან მიმართებით; 7) კორუფციის პრევენცია ჯანდაცვის და სოციალურ სექტორში; 8) პოლიტიკური კორუფციის პრევენცია; 9) მარეგულირებელ ორგანოებში კორუფციული რისკების შემცირება.

ანტიკორუფციულ სტრატეგიულ დოკუმენტებზე მუშაობის საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების მიხედვით, ახალ ანტიკორუფციულ სტრატეგიულ დოკუმენტებს საფუძვლად უნდა დაედოს წინა წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასება და არსებული კორუფციული რისკების ანალიზი. შესაბამისად, პასუხისმგებელი უწყებებიდან მიღებული ინფორმაციის, არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების კვლევებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინებით, ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნომ შეიმუშავა **2010-2013 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების ანგარიში**.²⁵ ანგარიშში ასახულია სამოქმედო გეგმის 2010-2013 წლების სტრატეგიის ცხრა პრიორიტეტთან მიმართებაში შესაბამისი ღონისძიებების შესრულების პროცესი, არსებული მიღწევები და გამოწვევები.²⁶ აღნიშნული დოკუმენტი სხვა წყაროებთან ერთად დაედო საფუძვლად ახალ სტრატეგიულ დოკუმენტებს.

ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს სამოქმედო გეგმა

საქართველოს მთავრობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების დღის წესრიგის მნიშვნელოვანი ნაწილია ღია მმართველობა საქართველოს სამოქმედო გეგმა. საქართველო ღია მმართველობის პარტნიორობას (Open Government Partnership - OGP) 2011 წელს შეუერთდა და წარადგინა პირველი ღია მმართველობა საქართველოს 2012-2013 წლების სამოქმედო გეგმა. უკანასკნელი სამი წლის განმავლობაში მთავრობამ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა OGP-ის ფარგლებში აღებული ვალდებულებების შესასრულებლად.²⁷ 2013 წლის ბოლოს ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნომ 2012-2013 წლების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ პასუხისმგებელ უწყებებთან და სამოქალაქო საზოგადოებასთან მჭიდრო თანამშრომლობით მოამზადა პირველი სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიში. ამავდროულად ანტიკორუფციული საბჭოს ფარგლებში დაიწყო მუშაობა ღია მმართველობა საქართველოს ახალი, 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმის შემუშავებაზე.

ღია მმართველობა საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმა შემუშავდა ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს ეროვნული საკოორდინაციო მექანიზმის **ღია მმართველობა საქართველოს ფორუმის** ფარგლებში. სამოქმედო გეგმა მთავრობისა და არასამთავრობო ორგანიზაციათა ერთობლივი პროდუქტია, რომლის შემუშავებაში ასევე

²⁵ საქართველოს 2010-2013 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების ანგარიში, ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო (2014); დამატებით იხილეთ: <<http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/353>>.

²⁶ 2010-2013 წლების ცხრა პრიორიტეტული მიმართულება: საჯარო სამსახურის მოდერნიზაცია; სახელმწიფო და ადმინისტრაციული მომსახურების გაუმჯობესება; სახელმწიფო შესყიდვების პროცესის დახვეწა; საჯარო ფინანსების სისტემის რეფორმირება; საბაჟო და საგადასახადო სისტემების დახვეწა; კერძო სტრუქტურის კონკურენტუნარიანობის გაზრდა და კორუფციის პრევენციის ხელშეწყობა; მართლმსაჯულების სისტემის დახვეწა; კორუფციის პრევენციის მიზნით უწყებთაშორისი კოორდინაცია; პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებისა და მონიტორინგის დახვეწილი სისტემა.

²⁷ ღია მმართველობა საქართველოს 2012-2013 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების ანგარიში, ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო (2013); დამატებით იხილეთ: <<http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/355>>.

მონაწილეობა მიიღო ფართო საზოგადოებამ ქვეყნის მასშტაბით გამართული საჯარო კონსულტაციების გზით.

ღია მმართველობა საქართველოს 2014–2015 წლების სამოქმედო გეგმა, რომელიც პასუხობს OGP-ის ოთხ დიდ გამოწვევას (საჯარო მომსახურების გაუმჯობესება; საჯარო სექტორში კეთილსინდისიერების ამაღლება; საჯარო რესურსების უკეთესი მართვა; უსაფრთხო გარემოს შექმნა), ანტიკორუფციული სტრატეგიის განუყოფელი ნაწილია²⁸ და ხელს უწყობს მთავრობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდას, მოქალაქეთა მონაწილეობის გაუმჯობესებას და ქვეყანაში კორუფციული რისკების შემცირებას.

ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაცია, მონიტორინგი და შეფასება

ანტიკორუფციული პოლიტიკის წარმატება დამოკიდებულია არა მხოლოდ სტრატეგიული დოკუმენტების არსებობასა და შემუშავების პროცესზე, არამედ მათი შესრულების ხარისხზე და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კუთხით მიღწეულ შედეგებზე.²⁹ შესაბამისად, საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ შემოთავაზებული რეკომენდაციების გათვალისწინებით,³⁰ ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის შემუშავებასთან ერთად ანტიკორუფციულის საბჭოს სამდივნომ შეიმუშავა ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების მონიტორინგისა და შეფასების ახალი მეთოდოლოგია.

მონიტორინგისა და შეფასების მეთოდოლოგია მიზნად ისახავს შეაფასოს ანტიკორუფციული სტრატეგიითა და მისი შესრულების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობების იმპლემენტაციის პროცესი, ასევე მიღწეული შედეგები, მათი ეფექტიანობა და გამოავლინოს არსებული ხარვეზები. შესაბამისად მონიტორინგის და შეფასების ახალი მექანიზმი მოიცავს შემდეგ სამ კომპონენტს: i) პროგრესის შესახებ ანგარიში და ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის ჩარჩო; ii) მონიტორინგის ანგარიში; iii) შეფასების ანგარიში.³¹

შეფასების ობიექტურობის და სიზუსტის უზრუნველყოფის მიზნით, ახალი მონიტორინგის და შეფასების მეთოდოლოგია მოიცავს საერთაშორისო კვლევების და ინდექსების მონაცემებს (მათ შორის, საერთაშორისო გამჭვირვალობის კორუფციის გლობალური ბარომეტრი, მსოფლიო ბანკის მსოფლიო მმართველობის ინდიკატორები და ბიზნესის

²⁸ განუყოფელ ნაწილში არ მოიაზრება სამართლებრივი მხარე, აქ იგულისხმება შინაარსობრივი თვალსაზრისი.

²⁹ ევროპის საბჭო, „ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება“ (2013), გვ. 51.

³⁰ „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია“ (OECD), საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში (2013); დამატებით იხილეთ: ფონდი „ღია საზოგადოება - საქართველო“, „[Report on Monitoring the Implementation of the Eastern Partnership in Georgia, Independent Monitoring Report](#)“, (2013).

³¹ ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების შესრულების მონიტორინგის და შეფასების მეთოდოლოგია, (2015).

კეთების კვლევა, Trace International-ის კორუფციული რისკების ინდექსი ბიზნესისთვის და სხვ.), ასევე საერთაშორისო რეკომენდაციებს და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მომზადებულ ანგარიშებს.

სამოქმედო გეგმის 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. ახალი მეთოდოლოგიის საფუძველზე მომზადებული ანგარიშები წარედგინება ანტიკორუფციულ საბჭოს და საქართველოს მთავრობას.

II. კორუფციის პრევენცია

კორუფციის პრევენცია, კორუფციის კრიმინალიზაციისაგან განსხვავებით, რომელიც დაკავშირებულია კონკრეტულ კორუფციულ შემთხვევებზე, ემსახურება უფრო 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. ამასთან, „სიტუაციური პრევენცია“ მოიცავს კორუფციის პრევენციის საუკეთესო გამოცდილების გათვალისწინებით სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებასა და იმპლემენტაციას, ასევე ანტიკორუფციული ორგანოების ეფექტიანობის უზრუნველყოფასა და ამ კუთხით სახელმწიფოებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობას.³²

რაც შეეხება კორუფციის პრევენციის მეორე სახეს - „სოციალურ პრევენციას“, აქ ძირითადი აქცენტი გაკეთებულია საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებაზე კორუფციის, მისი მიზეზების, რისკებისა და არსებული ანტიკორუფციული მექანიზმების შესახებ, ასევე ანტიკორუფციული პოლიტიკის დაგეგმვისა და იმპლემენტაციის პროცესში ფართო საზოგადოების ჩართულობაზე.³³

³² გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, კორუფციის წინააღმდეგ კონვენცია (2003), მუხლი 5 და 6.

³³ გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, „ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების სახელმძღვანელო“ (2003), გვ. 56.

შედეგად, წინამდებარე თავი ასახავს როგორც სიტუაციური, ისე სოციალური პრევენციის კომპონენტებს კორუფციისათვის მგრძობიარე 13 პრიორიტეტულ სფეროში.

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სტრატეგიული პრიორიტეტები

1. კორუფციის პრევენციის მიზნით ეფექტიანი უწყებათაშორისი კოორდინაცია

გრძელვადიანი მიზანი:

საბოლოო მიზანია ერთიანი ეროვნული ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების, ეფექტიანი უწყებათაშორისი თანამშრომლობისა და კოორდინაციის მექანიზმის განვითარება და კოორდინირებული მუშაობა კორუფციის პრევენციისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით.

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 41 უწყებას, მათ შორის, 17 ორგანიზაცია არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციას და კერძო სექტორს მიეკუთვნება. ბოლო წლებში ანტიკორუფციული საბჭოს ფარგლებში ასევე მნიშვნელოვნად გააქტიურდა სამუშაო პროცესი ექსპერტთა სამუშაო ჯგუფისა და თემატური სამუშაო ჯგუფების ფარგლებში.

ანტიკორუფციული საბჭოს ფარგლებში მუშაობა წარიმართა ისეთ მნიშვნელოვან ინიციატივაზე, როგორცაა საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიული გამოქვეყნების სტანდარტის შემუშავება, პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხის მომზადება, საჯარო ინფორმაციის მარეგულირებელი კანონმდებლობის რეფორმა, 2014-2015 წლების ღია მმართველობა საქართველოს სამოქმედო გეგმის შემუშავება და სხვ.³⁴ ეფექტიანი უწყებათაშორისი კოორდინაციის საფუძველზე გაძლიერდა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა.³⁵

³⁴ ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს 2013 და 2014 წლების საქმიანობის ანგარიშები.

³⁵ ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, საქართველოს 2010-2013 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების ანგარიში (2014), გვ.70.

მომდევნო წლებში მნიშვნელოვანი ამოცანა უნდა იყოს ანტიკორუფციული საბჭოს შემდგომი გაძლიერება.³⁶ OECD-ACN-ს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიშით გათვალისწინებული რეკომენდაციების თანახმად, ეფექტიანი ანტიკორუფციული პოლიტიკის შექმნის ხელშეწყობის, ასევე შესაბამის სფეროებში კორუფციულ რისკებთან და არსებულ მდგომარეობასთან დაკავშირებით კვლევებისა და რეკომენდაციების შემუშავებისათვის საჭიროა საბჭოს სამდივნოს ადამიანური და ანალიტიკური რესურსების განვითარება³⁷ და ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების ეფექტიანი მონიტორინგის განხორციელება.³⁸

ანტიკორუფციული საბჭოს საქმიანობისა და ღონისძიებების შესახებ *საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება და საჯარო კონსულტაციების* გამართვა ეფექტიანი ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია ახალ სტრატეგიულ დოკუმენტებში აისახოს ანტიკორუფციულ საკითხებთან დაკავშირებული საგანმანათლებლო ღონისძიებები და შემუშავდეს საზოგადოებასთან ურთიერთობის სტრატეგია.³⁹

არსებული გამოწვევების წინააღმდეგ ბრძოლისა და გამოცდილების გაზიარების მიზნით თანამშრომლობა უნდა გაგრძელდეს სხვა ქვეყნებში არსებულ ანტიკორუფციულ ორგანოებსა და შესაბამის საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, ასევე არასამთავრობო სექტორთან.⁴⁰

გარდა ამისა, ანტიკორუფციული პოლიტიკის ეფექტიანი იმპლემენტაციის თვალსაზრისით ანტიკორუფციული საბჭოსა და სამდივნოს ძალისხმევა არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ ცენტრალურ უწყებებთან თანამშრომლობით და სათანადო ყურადღება უნდა დაეთმოს *ადგილობრივი თვითმმართველობების ჩართულობის* გაზრდას ანტიკორუფციული საბჭოს საქმიანობაში და ანტიკორუფციული ღონისძიებების დაგეგმვის მხარდაჭერას თვითმმართველობების დონეზე.⁴¹

ამოცანები:

- ანტიკორუფციული საბჭოს ინსტიტუციური გაძლიერება;

³⁶ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), [საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში](#) (2013), გვ.26.

³⁷ ფონდი „ღია საზოგადოება - საქართველო“, [„Report on Monitoring the Implementation of the Eastern Partnership in Georgia, Independent Monitoring Report“](#) (2013), გვ. 29.

³⁸ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), [საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში](#) (2013), გვ.26.

³⁹ იქვე, გვ. 21.

⁴⁰ იქვე.

⁴¹ ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, „საქართველოს 2010-2013 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების ანგარიში“ (2014), გვ.18.

- ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს რესურსების გაზრდა და შესაძლებლობების განვითარება;
- ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის დახვეწა;
- ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის ყოველწიური გადასინჯვა;
- ანტიკორუფციული პოლიტიკის ჩამოყალიბებასა და განხორციელებაში ადგილობრივი თვითმმართველობების როლის გაძლიერება;
- კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხებზე საერთაშორისო თანამშრომლობის გაძლიერება;
- საერთაშორისო ორგანიზაციების (GRECO, OECD, UNODC/UNCAC) რეკომენდაციების შესრულების ხელშეწყობა;
- ანტიკორუფციული საბჭოს შესახებ საზოგადოების ინფორმირება.

2. საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენცია

გრძელვადიანი მიზანი:

საბოლოო მიზანია ეფექტიანი, გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული, მაღალ ხარისხზე ორიენტირებული, პოლიტიკურად ნეიტრალური და პროფესიულ სტანდარტებზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის შექმნა, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს კორუფციული რისკების 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. შემუშავდა მთელი რიგი საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც შეეხო საჯარო სამსახურში ღია კონკურსის საფუძველზე თანამშრომელთა აყვანას, გამარტივდა კონკურსის გამოცხადებისა და განაცხადის გაკეთების პროცესი; ასევე შეიქმნა საჯარო სამსახურის დასაქმების პორტალი www.hr.gov.ge, დაინერგა თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების ელექტრონული სისტემა - www.declaration.gov.ge, რომელმაც მიიღო გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ჯილდო კატეგორიაში „კორუფციის პრევენცია და დამარცხება საჯარო სამსახურში“⁴² და სხვ.

⁴² დამატებით იხილეთ: <www.unpan.org/unpsa>.

საყურადღებოა, რომ 2014 წელს შემუშავდა და დამტკიცდა **საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია**, რომელიც განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის რეფორმის პრიორიტეტებსა და ამ რეფორმის ძირითად მიმართულებებს.⁴³

კონცეფციის გათვალისწინებით და საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენციის მიზნით მომდევნო წლებში მნიშვნელოვანია არსებული საკანონმდებლო ბაზის დახვეწა, კერძოდ, **საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონის შემუშავება და საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონის გადასინჯვა**. ამასთან, ყურადღება უნდა დაეთმოს საჯარო სამსახურში მიღებასთან დაკავშირებული ნათელი და მკაფიო რეგულაციების ჩამოყალიბებას, სამართლიანი და გამჭვირვალე **ანაზღაურების სისტემის შექმნას**,⁴⁴ საჯარო მოხელეთა შერჩევის, მათი **შეფასებისა და კარიერული წინსვლის ერთიანი წესებისა** და საჯარო მოსამსახურეთა **დისციპლინური წარმოების წესების დახვეწას** და პროცესის გამჭვირვალობის გაზრდას.

ცალკე უნდა აღინიშნოს თანამდებობის პირთა ქონებრივი **დეკლარაციების მონიტორინგის მექანიზმის** შემუშავების საჭიროება. მიზანშეწონილია ასევე ქონებრივი დეკლარაციების სისტემის სახელმწიფო შესყიდვებისა და საჯარო რეესტრის ელექტრონულ ბაზებთან დაკავშირება, რაც თავის მხრივ ხელს შეუწყობს სრულყოფილი მონიტორინგის პროცესს, კერძოდ, დეკლარაციებში წარმოდგენილი ინფორმაციის სისწორის დადგენას, უკანონო წყაროებიდან მიღებული შემოსავლების გამოვლენასა და შესაძლო შეუთავსებლობისა და ინტერესთა კონფლიქტის გამოაშკარავებას.

მიზანშეწონილია ასევე საჯარო სექტორში **მამხილებელთა დაცვის** პრაქტიკაში იმპლემენტაციის შესაბამისი მექანიზმების შემუშავება და არსებული რეგულაციების შესახებ ცნობიერების ამაღლება.

მნიშვნელოვანია **საჯარო სამსახურის ბიუროს როლისა და მისი უფლებამოსილების გაძლიერება**, რათა მან უზრუნველყოს საჯარო მმართველობის ადმინისტრაციული და საკანონმდებლო პოლიტიკის შემდგომი განვითარება და დახვეწა, ეფექტიანი საჯარო მმართველობის პრინციპების დანერგვა, საჯარო სამსახურში პროფესიული და სამართლებრივი სტანდარტების შესრულების მონიტორინგი, **ეთიკის ერთიანი ნორმების შემუშავება და აღსრულება**, ეთიკის, ინტერესთა კონფლიქტისა და შეუთავსებლობის საკითხებში საჯარო მოხელეთა **ცნობიერებისა და მათი კვალიფიკაციის ამაღლება**.⁴⁵

ამოცანები:

⁴³ საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის დადგენილება №627.

⁴⁴ Freedom House, [Nations in Transit](#) (2013).

⁴⁵ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), [საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში](#) (2013), გვ.47; დამატებით იხილეთ: საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, საქართველოს ეროვნული [ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება](#) (2011), გვ. 228-229.

- საჯარო მოსამსახურეთა შერჩევის, დაწინაურებისა და გათავისუფლების გამჭვირვალე და ობიექტური მექანიზმის შემუშავება;
- საჯარო მოხელეთა ანაზღაურებისა და წახალისების თანამედროვე, ობიექტური და გამჭვირვალე მექანიზმის დანერგვა;
- საჯარო მოხელეთათვის ქვეყნის განვითარების დონის გათვალისწინებით ადეკვატური და მოქნილი სახელფასო პოლიტიკის არსებობა;
- საჯარო მოხელეთა ეთიკის, ინტერესთა კონფლიქტისა და შეუთავსებლობის მარეგულირებელი ნორმების გადასინჯვა;
- თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის მექანიზმის შემუშავება და დანერგვა;
- საჯარო მოხელეთა ეთიკის კოდექსის შემუშავება და მისი ეფექტიანი აღსრულების მექანიზმის შექმნა;
- ეთიკის სტანდარტების, ინტერესთა კონფლიქტისა და შეუთავსებლობის საკითხებში საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლება;
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმის დანერგვა;
- საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენციის მიზნით საჯარო სამსახურის ბიუროს როლის გაზრდა;
- მამხილებელთა დაცვის ინსტიტუტის შესახებ საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება.

3. ღიაობა, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და მოქალაქეთა ჩართულობა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში

გრძელვადიანი მიზანი:

საბოლოო მიზანია 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.⁴⁶

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

საყურადღებოა, რომ ინფორმაციის თავისუფლების გლობალური რეიტინგის მიხედვით, რომელიც ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონმდებლობის სრულყოფილებას შეისწავლის, საქართველო 100 ქვეყნიდან 31-ე ადგილს იკავებს 97 ქულით და უსწრებს ისეთ ქვეყნებს, როგორცაა აშშ, შვეიცარია და გერმანია.⁴⁷

მნიშვნელოვანია მომდევნო წლებში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაზრდა და საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების **ერთგვაროვანი პრაქტიკის დანერგვა ყველა ადმინისტრაციულ ორგანოში**, მათ შორის ადგილობრივ თვითმმართველობებში; ასევე საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული წესით გაცემისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების სტანდარტების შესახებ **სახელმძღვანელოს შემუშავება** და საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ პირთა **კვალიფიკაციის ამაღლება**.⁴⁸

გარდა ამისა, მნიშვნელოვან ამოცანად რჩება **ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმების დახვეწა** და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა. დღესდღეობით, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი ნორმები გაბნეულია ცალკეულ საკანონმდებლო აქტებში და კანონმდებლობის პრაქტიკაში იმპლემენტაციისას მნიშვნელოვან სირთულეებს იწვევს.

საერთაშორისო რეკომენდაციების, აგრეთვე ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში აღებული ვალდებულების შესრულების მიზნით, 2014 წლიდან ანტიკორუფციული საბჭოს 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.

⁴⁶ „საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ“ 2013 წლის 26 აგვისტოს საქართველოს მთავრობის დადგენილება №219.

⁴⁷ [ინფორმაციის თავისუფლების გლობალური რეიტინგი.](#)

⁴⁸ ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, „საქართველოს 2010-2013 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების ანგარიში“ (2014), გვ.18.

გარდა საკანონმდებლო ცვლილებებისა, მნიშვნელოვანია განვითარდეს **საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე მონიტორინგის მექანიზმი**, რაც ხელს შეუწყობს ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი ნორმების პრაქტიკაში იმპლემენტაციასა და აღსრულებას.⁴⁹ დამატებით, ახალი რეგულაციების ძალაში შესვლის შემდგომ საჭიროა საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ პირთა და ან სფეროში ჩართულ პროფესიონალოთა **კვალიფიკაციის ამაღლება და გადამზადება**.

- **ღია მმართველობის პარტნიორობა**

საქართველოს მიერ **ღია მმართველობის პარტნიორობის ინიციატივის** ფარგლებში ღია მმართველობა საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმით აღებული ვალდებულებები ანტიკორუფციული სტრატეგიის ნაწილია.

საყურადღებოა, რომ მსოფლიო მართლმსაჯულების პროექტის კანონის უზენაესობის 2014 წლის ინდექსის თანახმად, ღია მმართველობის მაჩვენებლის მიხედვით საქართველო 99 ქვეყანას შორის 43-ე ადგილს იკავებს, ხოლო რეგიონის 13 ქვეყანას შორის, სადაც აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის სახელმწიფოებია გაერთიანებული - მეორე ადგილზეა.⁵⁰

ღია მმართველობა საქართველოს 2012-2013 წლების სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის დასასრულს მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა სამოქალაქო საზოგადოებასთან მჭიდრო თანამშრომლობისა და სამოქმედო გეგმის ფარგლებში შექმნილი არასამთავრობო ორგანიზაციათა ფორუმის გაძლიერების მიზნით. ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნომ ფორუმის გარდაქმნისათვის, OGP-ის სახელმძღვანელო წესებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინებით, შეიმუშავა ფორუმის სახელმძღვანელო წესები, რომელშიც დეტალურად გაიწერა ფორუმის მუშაობასთან დაკავშირებული პროცედურები და რეგულაციები. ფორუმის შემადგენლობას დაემატა პასუხისმგებელი უწყებები, ხოლო ფუნქციებს – სამოქმედო გეგმის შემუშავება, იმპლემენტაციის მონიტორინგი და ხელშეწყობა. შესაბამისად, ღია მმართველობა საქართველოს ფორუმი ამოქმედდა როგორც ეროვნულ დონეზე ღია მმართველობა საქართველოს საკონსულტაციო-საკოორდინაციო მექანიზმი.

საქართველოს მთავრობის, სამოქალაქო საზოგადოებისა და ფართო საზოგადოების ერთობლივი პროდუქტი - **ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმა**⁵¹ - საქართველოს მთავრობამ 2014 წელს დაამტკიცა და ღია მმართველობა საქართველოს სამოქმედო გეგმა პირველად გამყარდა ნორმატიული აქტით ეროვნულ დონეზე. ახალი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში მონაწილეობა მიიღო

⁴⁹ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), [საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში](#) (2013), გვ.81.

⁵⁰ მსოფლიო მართლმსაჯულების პროექტი, „[კანონის უზენაესობის ინდექსი](#)“ (2014).

⁵¹ ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2014-2015 წლების [სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ](#) საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 სექტემბრის დადგენილება N557.

ფართო საზოგადოებამაც ქვეყნის მასშტაბით გამართული საჯარო კონსულტაციების გზით. ამასთან, 2014 წელს მნიშვნელოვანი ყურადღება დაეთმო ასევე ღია მმართველობის თემებზე საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებას.

საქართველოს, როგორც ღია მმართველობის პარტნიორობის წევრი ქვეყნის, წარმატების დასტურია ის, რომ 2014 წელს ქვეყანა OGP-ის მმართველი კომიტეტის წევრად ორწლიანი ვადით აირჩიეს (საქართველოს მთავრობას კომიტეტში იუსტიციის მინისტრი წარმოადგენს).

მომდევნო წლების მნიშვნელოვანი ამოცანაა სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგი და შეფასება ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს მიერ შემუშავებული ახალი მეთოდოლოგიის საფუძველზე. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია გაგრძელდეს ღია მმართველობა საქართველოს **ფორუმის ეფექტური მუშაობა, ანგარიშგება ანტიკორუფციულ საბჭოსთან** და ღია მმართველობა საქართველოს პროცესებში **სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური მონაწილეობა**. დასახულ ამოცანებს შორისაა ასევე ღია მმართველობის თემებისა და ღია მმართველობის პარტნიორობაში საქართველოს მონაწილეობის შესახებ საზოგადოების **ცნობიერების ამაღლება**.

ამოცანები:

- ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის დახვეწა, მათ შორის ინფორმაციის თავისუფლების აქტის და მისი აღსრულების მექანიზმის შემუშავება;
- ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე ზედამხედველობის ფუნქციის გაძლიერება;
- საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე პასუხისმგებელ პირთა კვალიფიკაციის ამაღლება და თანამშრომლობის მექანიზმების განვითარება;
- საკანონმდებლო და ცენტრალური/ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა;
- საჯარო კონსულტაციის მექანიზმის განვითარება;
- ელ-პეტიციების ვებ-გვერდის შექმნა;
- საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებით საზოგადოების ინფორმირებისა და ბიუჯეტის მომზადების პროცესში მათი მოსაზრებების მიღების ეფექტური მექანიზმის ჩამოყალიბება;
- ეროვნულ დონეზე კოორდინაციის ეფექტური მექანიზმის - ღია მმართველობა საქართველოს ფორუმის მხარდაჭერა;
- 2014-2015 წწ. ღია მმართველობა საქართველოს სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგი და შეფასება.

4. განათლება და საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება კორუფციის პრევენციის მიზნით

გრძელვადიანი მიზანი:

საბოლოო მიზანია 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.⁵² 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.

საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო გამჭვირვალობის 2013 წლის გლობალური კორუფციის ინდექსის თანახმად, საქართველოს მოსახლეობის 87%-ს სურვილი აქვს ჩართული იყოს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში.

მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლებში საქართველოში არ არსებობდა ანტიკორუფციულ საკითხებში საზოგადოებასთან კომუნიკაციის სტრატეგია, 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 ხელმისაწვდომობა.⁵³

მომდევნო წლებში საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებამ უფრო მასშტაბური და სისტემური სახე უნდა მიიღოს. საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში უნდა მოიცავდეს როგორც *საგანმანათლებლო ღონისძიებებს და საინფორმაციო კამპანიებს*, ისე მიღწეული შედეგებისა და ანტიკორუფციული ღონისძიებების შესახებ საზოგადოების სათანადო და *მუდმივ ინფორმირებას*, შესაბამის

⁵² გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების სახელმძღვანელო (2003), გვ. 68.

⁵³ დამატებით იხილეთ: <<http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/170>>.

სფეროებში არსებული კორუფციული რისკებისა და არსებული **ანტიკორუფციული მექანიზმების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას** და **საინფორმაციო შეხვედრების გამართვას როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე.**

ამოცანები:

- კორუფციასთან ბრძოლაში მიღწეული შედეგებისა და არსებული გამოწვევების შესახებ საზოგადოების მუდმივი ინფორმირება;
- ანტიკორუფციულ საკითხებზე საზოგადოებასთან ურთიერთობის სტრატეგიის შემუშავება;
- ანტიკორუფციულ თემებზე საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება საგანმანათლებლო დაწესებულებებში;
- საზოგადოების ინფორმირება კორუფციის შესაძლო მასშტაბების, არსებული რისკებისა და საფრთხეების შესახებ;
- ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში სამოქალაქო საზოგადოების სისტემატური მონაწილეობის უზრუნველყოფა.

5. კორუფციის პრევენცია სამართალდამცავ ორგანოებში

გრძელვადიანი მიზანი:

საბოლოო მიზანია კორუფციისაგან თავისუფალი სამართალდამცავი ორგანოების ჩამოყალიბება, აგრეთვე 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 2013 წელს განხორციელებული ცვლილებები, რომლითაც სრულად შესრულდა OECD-ACN-ის რეკომენდაცია ამ საკითხზე. ცვლილებების თანახმად, იუსტიციის მინისტრი აღარ არის სისხლისსამართლებრივი დევნის განმახორციელებელი და არ ერევა პროკურატურის მიერ ცალკეული სისხლის სამართლის საქმეების გამოძიებაში ან/და სისხლისსამართლებრივ დევნაში. იგი ასევე არ ერევა პროკურატურის საკადრო პოლიტიკაში. იუსტიციის მინისტრის კომპეტენციას არ წარმოადგენს პროკურატურის მუშაკებისათვის დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და მათთვის წოდებების მინიჭების საკითხების გადაწყვეტა.

პროკურატურის სისტემასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი ცვლილებების მიუხედავად, პროკურატურის დამოუკიდებლობის გაზრდის, ანგარიშვალდებულების მკაფიოდ

განსაზღვრის და ზოგადად პროკურატურის სისტემის რეფორმის მიზნით 2014 წელს გაიმართა სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს სხდომა, სადაც **პროკურატურის სისტემის შემდგომი ინსტიტუციური რეფორმის** შესახებ იქნა მიღებული გადაწყვეტილება. შესაბამისად, აღნიშული რეფორმის შედეგები ასევე მნიშვნელოვან გავლენას მოახდენს პროკურატურის ანგარიშვალდებულებასა და გამჭვირვალობაზე და კორუფციული დანაშაულების ეფექტიან გამოვლენასა და სისხლისსამართლებრივ დევნაზე.

გარდა ამისა, საყურადღებოა, შინაგან საქმეთა სამინისტროში ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნა, რომლის ფუნქციასაც წარმოადგენს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში სამოხელეო, კორუფციული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა და სისხლის სამართლის საქმეთა გამოძიება, საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის ღონისძიებების განხორციელება, კორუფციული სამართალდარღვევის ჩამდენ პირთა მიმართ სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებების გამოყენება და სხვ.

საქართველოს პროკურატურის დამოუკიდებლობასთან მიმართებაში კვლავ მნიშვნელოვან ამოცანად რჩება საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების გათვალისწინებით **პროკურორთა დანიშვნის, დაწინაურებისა და გათავისუფლების პროცედურის დახვეწა**.⁵⁴

ცალკე ყურადღება უნდა გამახვილდეს სამართალდამცავ ორგანოებში **დისციპლინური პასუხისმგებლობის** ფართო და ბუნდოვანი რეგულაციების დახვეწასა და არსებული პროცედურისა და საფუძვლების გადასინჯვის საკითხზე.

ახალ ანტიკორუფციულ დღის წესრიგში მნიშვნელოვანია ყურადღების გამახვილება მთავარი პროკურატურის ფარგლებში სპეციალიზებული სამმართველოს ან კორუფციული დანაშაულებთან დაკავშირებით მომუშავე **სპეციალიზებულ პროკურორთა** უზრუნველყოფაზე.⁵⁵ ამასთან, საჭიროა შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანტიკორუფციული სააგენტოს ინსტიტუციური გაძლიერება, ადამიანური რესურსის განვითარება და მისი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა. შესაბამისად, მნიშვნელოვან ამოცანად კვლავ რჩება სამართალდამცავ ორგანოების თანამშრომელთა **კვალიფიკაციის ამაღლება კორუფციული დანაშაულების გამოძიებასა და დევნის**, მათ შორის იურიდიულ პირთა პასუხისმგებლობის საკითხებში.

⁵⁴ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), [საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში](#) (2013) 42-43 გვ;

დამატებით ევროკავშირთან სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის შესახებ ევროკომისიის [ანგარიში](#) (2014) ხაზს უსვამს კორუფციული დანაშაულების გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის მიზნით სპეციალიზებული სტრუქტურული ერთეულის პროკურატურის სისტემაში არსებობის საჭიროებას.

⁵⁵ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), [საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში](#) (2013), 42-43 გვ.

სამართალდამცავ ორგანოებში ეთიკის კოდექსის დახვეწა, ასევე ეთიკის პრინციპებისა და ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმების იმპლემენტაცია და თანამშრომელთა ტრენინგი აღნიშნულ საკითხებში ასევე ერთ-ერთ პრიორიტეტია. ცალკე ხაზი უნდა გაესვას კორუფციული დანაშაულების გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის ეფექტიანი მექანიზმის უზრუნველყოფასა და სამართალდამცავი ორგანოების მჭიდრო თანამშრომლობის შენარჩუნებას.

ამოცანები:

- პროკურორთა დანიშვნის, დაწინაურებისა და გათავისუფლების გამჭვირვალე და ობიექტური მექანიზმების შემუშავება;
- ანაზღაურებისა და წახალისების გამჭვირვალე და ობიექტური სისტემის დანერგვა;
- სამართალდამცავ ორგანოებში დისციპლინური პასუხისმგებლობის პროცედურისა და საფუძვლების მარეგულირებელი ნორმების დახვეწა;
- სამართალდამცავ ორგანოებში ეთიკის პრინციპების, ინტერესთა კონფლიქტისა და შეუთავსებლობის მარეგულირებელი ნორმების გადასინჯვა და იმპლემენტაცია;
- სამართალდამცავ ორგანოებში ეთიკის პრინციპების, და ინტერესთა კონფლიქტისა და შეუთავსებლობის საკითხებში ტრენინგების ორგანიზება.

6. კორუფციის პრევენცია მართლმსაჯულების სისტემაში

გრძელვადიანი მიზანი:

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

არსებული მდგომარეობა:

მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმირების მიზნით მთავრობის ენერგიული და ქმედითი ნაბიჯების შედეგად მნიშვნელოვანი წარმატებები იქნა მიღწეული. საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე ჩამოყალიბდა ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს ინსტიტუტი, დაინერგა მოსამართლეების (უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის გარდა) უვალოდ დანიშვნის წესი, მოხდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეორგანიზაცია, 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; შეიცვალა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სხდომაზე გადაწყვეტილებების მიღების წესი (გადაწყვეტილებები მიიღება ფარული კენჭისყრით, ნაცვლად ცვლილებებამდე დადგენილი

ღია კენჭისყრისა); ერთმანეთისაგან გაიმიჯნა მოსამართლეთა დისციპლინურ პასუხისგებაში მიცემის უფლებამოსილების მქონე და დისციპლინური საქმის განმხილველი ორგანოები; ცვლილებები შეეხო იუსტიციის უმაღლესი სკოლის დამოუკიდებელი საბჭოს ფორმირების წესს, შემუშავდა მოსამართლის საქმიანობის შეფასების კრიტერიუმები და პროცედურა, რომელიც ადგენს შეფასების პროცესის ობიექტურად, კეთილსინდისიერად და მიუკერძოებლად წარმართვის ვალდებულებას და ამავე დროს ითვალისწინებს შეფასების პროცესში მოსამართლის ინტერესების დაცვის სამართლებრივ გარანტიებს.

მოსამართლის დამოუკიდებლობის გარანტიების გაზრდის, მოსახლეობის ნდობის ამაღლებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებისა და სტანდარტების გათვალისწინებით, რეფორმები როგორც საკანონმდებლო, ისე ინსტიტუციურ დონეზე სასამართლო სისტემის ფარგლებში კვლავ უნდა გაგრძელდეს.

მეტი აქცენტი უნდა გაკეთდეს თითოეული მოსამართლის საქმიანობაში ჩაურევლობის გარანტიებსა და მის სასამართლოს საქმიანობაში ჩართულობაზე. მნიშვნელოვანია დაიხვეწოს მოსამართლეთა *შერჩევის, დანიშვნის, დაწინაურებისა და მივლინების მექანიზმი*, აღმოიფხვრას *დისციპლინურ სამართალწარმოებასთან* დაკავშირებული ხარვეზები და მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი *დისციპლინური სამართალწარმოების* გაჭიანურებისა და არაერთგვაროვანი მიდგომის არსებობის შესაძლებლობა.⁵⁶

პრიორიტეტულ საკითხად რჩება *სასამართლო გადაწყვეტილებების საჯაროობის უზრუნველყოფა*; მოსამართლეთა კონფერენციის, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის დამოუკიდებელი საბჭოს გადაწყვეტილებათა ხელმისაწვდომობის საკანონმდებლო დონეზე რეგულაცია და მათი პროაქტიულად გამოქვეყნება.

სამომავლო რეფორმის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებას წარმოადგენს იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მსმენელობის კანდიდატებისათვის კონკურსის პროცედურებსა და შედეგებთან დაკავშირებული გასაჩივრების მექანიზმის შექმნა. პრიორიტეტულია ასევე *მოსამართლეების გადამზადება* ანტიკორუფციულ საკითხებში.⁵⁷

ამოცანები:

- მოსამართლის როლის გაძლიერება;
- მოსამართლეთა შერჩევის, დანიშვნის, დაწინაურებისა და მივლინების ობიექტური და გამჭვირვალე მექანიზმის დანერგვა;

⁵⁶ ფონდი „ღია საზოგადოება - საქართველო“, „[Report on Monitoring the Implementation of the Eastern Partnership in Georgia, Independent Monitoring Report](#)“ (2013), გვ. 96. „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია“ (OECD), [საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში](#) (2013), გვ. 93-94.

⁵⁷ სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების რეფორმის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო, სასამართლო სისტემის რეფორმის სტრატეგიული მიმართულებები (2013).

- სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური მონაწილეობით სასამართლო სისტემის რეფორმის გამჭვირვალედ წარმართვა;
- სამოსამართლო ეთიკის პრინციპების, ინტერესთა კონფლიქტისა და შეუთავსებლობის მარეგულირებელი ნორმების იმპლემენტაციის მექანიზმის დახვეწა;
- ეთიკის პრინციპების, ინტერესთა კონფლიქტისა და შეუთავსებლობის საკითხებში მოსამართლეთა კვალიფიკაციის ამაღლება;
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმის დახვეწა;
- სასამართლო სისტემის ფარგლებში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა;
- სასამართლო სისტემის რეფორმის გამჭვირვალედ და სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური მონაწილეობით წარმართვა.

7. გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და კორუფციული რისკების შემცირება საჯარო ფინანსების და სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში

7.1. სახელმწიფო შესყიდვები

გრძელვადიანი მიზანი:

საბოლოო მიზანია სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის დახვეწა, გამჭვირვალობის მაღალი დონის შენარჩუნება, სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში არადისკრიმინაციული მიდგომისა და ჯანსაღი კონკურენციის უზრუნველყოფა და კორუფციული რისკების მინიმუმადე დაყვანა.

არსებული მდგომარეობა:

სახელმწიფო შესყიდვები კორუფციისადმი ერთ-ერთი ყველაზე მგრძობიარე სისტემაა, რადგან აღნიშნული პროცესით ხდება სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების უმეტესი წილის განკარგვა. არსებული ხარვეზების შესწავლის, ანალიზისა და საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაციების გათვალისწინების საფუძველზე მოქმედი კანონმდებლობა უმეტესად შესაბამისობაში მოვიდა საერთაშორისო სტანდარტებთან.⁵⁸

2010 წელს დაინერგა სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემა, რომელიც გაეროს საჯარო სამსახურის კონკურსზე ნომინაციაში - „კორუფციის პრევენცია და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა“ ერთ-ერთ საუკეთესოდ იქნა აღიარებული.⁵⁹ სისტემის ამოქმედებიდან 2015 წლამდე გამოცხადებული ელექტრონული ტენდერების რაოდენობამ მიაღწია 123,438-ს;

⁵⁸ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), [საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში](#) (2013), გვ. 63-65.

⁵⁹ დამატებით იხილეთ: www.unpan.org/unpsa.

ამის საპირისპიროდ, 2007-2009 წლებში სულ გამოცხადდა 8,000-მდე „ქალაქის ტენდერი“. 2010 წლის 1 დეკემბრიდან 2014 წლის ჩათვლით ელექტრონული ტენდერების მეშვეობით სახელმწიფო შესყიდვებისათვის გამოყოფილი თანხა შეადგენდა 6,779,041,549 ლარს, ხოლო ელექტრონული ვაჭრობის შედეგად სხვაობამ შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებასა და დადებული ხელშეკრულებების ღირებულებას შორის შეადგინა 870,104,759 ლარი, შესაბამისად, სახელმწიფო სახსრების ეკონომია სავარაუდო ღირებულებასთან მიმართებით წარმოადგენს 13%-ს. სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში კონკურენციის მნიშვნელოვან ზრდაზე მიუთითებს ტენდერში მონაწილეთა საშუალო რაოდენობის ზრდა. 2011 წელს მონაწილეთა საშუალო რაოდენობა ერთ ტენდერში იყო 1.71, 2012 წელს – 1.75, ხოლო 2013-2014 წლებში საშუალო მონაწილეობის რაოდენობამ 2.01 შეადგინა. დღეს არსებული მდგომარეობით ელექტრონულ სისტემაში რეგისტრირებული მიმწოდებლების რიცხვი აღემატება 20,040-ს.

ასევე ნიშანდობლივია, რომ სისტემის გამჭვირვალობის გაზრდის მიზნით და საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად სისტემა აღჭურვილია დავების განხილვის საბჭოს ელექტრონული მოდულით, რომელიც სრულად ავტომატიზებული, სწრაფი და მოქნილია. ისევე როგორც ტენდერების შემთხვევაში, დავის განხილვის ყოველი ეტაპი გამჭვირვალე და ხელმისაწვდომია დაინტერესებული პირისთვის. დავების განხილვის საბჭოს ეფექტიანობაზე მეტყველებს წარდგენილი საჩივრების მზარდი მაჩვენებელიც, კერძოდ, 2011 წელს საბჭოში წარდგენილ იქნა 68 საჩივარი, 2012 წელს – 128, 2013 წელს – 393, ხოლო 2014 წელს – 568 საჩივარი. აღსანიშნავია, რომ ამ პერიოდის განმავლობაში სასამართლოში გასაჩივრდა დავების განხილვის საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მხოლოდ 2% (24 გადაწყვეტილება).

გარდა ამისა, ბოლო წლებში გამარტივდა და გამჭვირვალე გახდა სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურა, გაუმჯობესდა შესყიდვების ელექტრონული სისტემის ფარგლებში დაინტერესებულ პირთათვის სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ხარისხი, მოხდა ელექტრონული სისტემის მომხმარებელთა ტრენინგი და გამოიცა სისტემის მომხმარებელთათვის სახელმძღვანელო.⁶⁰

შესაბამისად, შესყიდვების სფეროში ძირეული რეფორმები უკვე გატარებულია, თუმცა დამატებით ძალისხმევაა საჭირო სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის დახვეწის, დავების განხილვის პროცედურების განვითარებისა და პროცესის გამჭვირვალობის მაღალი ხარისხის შენარჩუნების მიზნით.

კანონმდებლობის დახვეწის კუთხით მნიშვნელოვანია მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი სახელმწიფო შესყიდვები, რომლებზეც არ ვრცელდება სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ

⁶⁰ ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, „საქართველოს 2010-2013 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების ანგარიში“ (2013).

საქართველოს კანონი და მოხდეს გამარტივებული შესყიდვების რაოდენობის შემცირება.⁶¹ ამასთან, ყურადღება უნდა დაეთმოს სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების მიერ დაფუძნებულ კომპანიებზე კანონის გავრცელების მიზანშეწონილობის გაანალიზებას.⁶²

მნიშვნელოვანია ასევე *დავების განხილვის პროცედურების შემდგომი დახვეწა*, მათ შორის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენელ საბჭოს წევრთა პროფესიული ნიშნით არჩევის და მათი კომპეტენციის გაზრდის, ასევე სააგენტოს ადამიანური რესურსების განვითარება გაზრდილ საჩივართა რაოდენობის ეფექტიანად განხილვის მიზნით.⁶³ დახვეწას საჭიროებს ასევე ორგანიზაციების *შავ სიაში შეყვანის პროცედურები*, აღნიშნული მოიცავს აქცენტის გაკეთებას არა მხოლოდ ორგანიზაციაზე, არამედ ასევე მის მენეჯმენტზე მათ მიერ სხვა კომპანიის სახელით ტენდერში მონაწილეობის შესაძლებლობის არდაშვების მიზნით.⁶⁴

საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით უნდა გაძლიერდეს სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების პირობების შესრულების *მონიტორინგის პროცესი*, შემუშავდეს *მონიტორინგის მეთოდოლოგია*.

სათანადო ყურადღება უნდა დაეთმოს შემსყიდველი ორგანიზაციების შესაბამისი პასუხისმგებელი *თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლებას*, რათა გაუმჯობესდეს ტექნიკური მოთხოვნების/წინადადებების მომზადების ფორმები და შესყიდვების დაგეგმვა; და ბოლოს, შესყიდვებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღებისას ყურადღება უნდა გამახვილდეს არა მხოლოდ საქონლის, მომსახურების ან სამუშაოს ფასზე, არამედ ხარისხზე.

ამოცანები:

- სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის დახვეწა; გამონაკლისების შემცირება, რომლებზეც არ ვრცელდება სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონი და ელექტრონული შესყიდვები;
- სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის გაფართოება და დახვეწა;
- სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული გასაჩივრების პროცედურის დახვეწა;
- დავების განხილვის საბჭოს დამოუკიდებლობისა და ეფექტიანობის გაზრდა;

⁶¹ „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია“ (OECD), [საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში](#), (2013), გვ. 64-65; დამატებით იხილეთ: საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, [„საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა“](#) (2013) გვ. 43-45.

⁶² სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. „ეფექტიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში: გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და განვითარების თანამედროვე მიდგომები“ (2014).

⁶³ „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია“ (OECD), [საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში](#) (2013), გვ. 69.

⁶⁴ „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია“ (OECD), [საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში](#) (2013), გვ. 71; დამატებით იხილეთ: საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, [„საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა“](#) (2013) გვ. 10-11.

- შესყიდვების სფეროში არსებული ინფორმაციის გამჭვირვალობისა და ხელმისაწვდომობის მაღალი დონის შენარჩუნება;
- შემსყიდველი ორგანიზაციების შესაბამისი პასუხისმგებელი თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლება.

7.2. საჯარო ფინანსები

გრძელვადიანი მიზანი:

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

არსებული მდგომარეობა:

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 გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის ზრდის მიზნით შეიქმნა და დაიხვეწა ბიუჯეტის მართვის (E-Budget) და სახელმწიფო ხაზინის ელექტრონული მომსახურების (E-treasury) სისტემები.

2012 წლის ღია ბიუჯეტის ინდექსის შეფასებით, სახელმწიფო ბიუჯეტის ღიაობის, დაგეგმვის პროცესისა და მონიტორინგის კუთხით საქართველოს 100-დან 55 ქულა აქვს მინიჭებული (ხუთ კატეგორიას შორის მესამე კატეგორია - სრულად ხელმისაწვდომია მხოლოდ ზოგიერთი საბიუჯეტო დოკუმენტი).⁶⁵

მიუხედავად მიღწეული შედეგებისა, საჯარო ფინანსების მართვის მექანიზმებისა და კონსოლიდაციის გაუმჯობესების მიზნით, მნიშვნელოვანია განხორციელდეს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების სახსრების მართვის ინტეგრირება საჯარო ფინანსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში, რაც ხელს შეუწყობს სახელმწიფო ფინანსების ეფექტურ და ეფექტიან მართვასა და გამჭვირვალობის გაზრდას გადაწყვეტილების მიღების ყველა დონეზე.

პრიორიტეტულ მიმართულებად განიხილება აგრეთვე საჯარო ფინანსების მართვის ელექტრონული სისტემების ფუნქციონალებისა და სერვისების შემდგომი დახვეწა და განვითარება, რაც უზრუნველყოფს ფინანსური ოპერაციების წვდომას საბიუჯეტო პროცესში მონაწილე ყველა დაწესებულების მიერ და სახელმწიფო სახსრებით ტრანსაქციების

⁶⁵ დამატებით იხილეთ: <<http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>>.

მინიმალურ დროში, ეფექტურად, მინიმალური რისკებით და მარტივად განხორციელებას. სახელმწიფო ფინანსების მართვის ინტეგრირებულ საინფორმაციო სისტემას უკავშირდება ხაზინის მთავარი წიგნის კონცეფციაც, რაც ითვალისწინებს დარიცხვის მეთოდზე დაფუძნებული ერთიანი საინფორმაციო სისტემის შემუშავებას სახელმწიფო ფინანსებთან დაკავშირებული ტრანსაქციების და ჩანაწერების ერთიანი საინფორმაციო სისტემაში ინტეგრირების მიზნით.

საჯარო ფინანსების ანგარიშვალდებულების და გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია ასევე დარიცხვის მეთოდზე დაფუძნებული საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IPSAS) დანერგვა, რომელიც აღრიცხვის და ანგარიშგების მეთოდოლოგიის დახვეწასთან ერთად სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულ ბუღალტერთა გადამზადებას/კვალიფიკაციის ამაღლებას გულისხმობს. აღსანიშნავია, რომ დარიცხვის მეთოდზე დაფუძნებულ სტანდარტებთან სრული შესაბამისობის მიღწევა უზრუნველყოფს სააღრიცხვო ინფორმაციის ხარისხის გაზრდას, რაც, თავის მხრივ, საზოგადოების მხრიდან სახელმწიფო სექტორის ფინანსური ანგარიშგების მიმართ სანდოობის ამაღლების გარანტს წარმოადგენს.

ბოლო წლების განმავლობაში გაუმჯობესდა შიდა კონტროლის მექანიზმები, შეიქმნა ჰარმონიზაციის ცენტრი, 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.⁶⁶

აღსანიშნავია აგრეთვე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გარდაქმნა და საჯარო ფინანსების მართვის სისტემაში მისი როლის გაზრდა. აუდიტის სამსახურის მიერ შემუშავდა ფინანსური, შესაბამისობისა და ეფექტიანობის აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი მეთოდოლოგია და სახელმძღვანელოები, საგრძნობლად გაიზარდა ჩატარებული აუდიტების რაოდენობა და ხარისხი, დამტკიცდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორთა ეთიკის კოდექსი.

შემუშავების პროცესშია რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის სისტემა, საფუძველი ჩაეყარა აუდიტის შედეგების სისტემატიზებული აღრიცხვის, კლასიფიკაციისა და ანგარიშგების ელექტრონული სისტემის შექმნას, მზადდება აუდიტორული საქმიანობის წლიური გეგმების შედგენის მეთოდოლოგია. ამასთან, ხაზი უნდა გაესვას სსიპ „საჯარო აუდიტის ინსტიტუტის“ ჩამოყალიბებას, რომელიც უფლებამოსილია განახორციელოს საჯარო სექტორის აუდიტის სფეროში მომუშავე აუდიტორთა სერტიფიცირება.

⁶⁶ ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, საქართველოს 2010-2013 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების ანგარიში (2013).

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მიღწეულ მნიშვნელოვან შედეგებს ადასტურებს როგორც არასამთავრობო ორგანიზაციების ანგარიშები,⁶⁷ ისე საერთაშორისო შეფასებები, მათ შორის მსოფლიო ბანკის მიერ მომზადებული შეფასება, რომლის თანახმადაც 2008 წლის შემდგომ „D+“ კატეგორიიდან სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასება „B+“ კატეგორიამდე გაიზარდა.⁶⁸

მიუხედავად მიღწევებისა, ფინანსური მართვის მენეჯმენტის სისტემა ჯერ კიდევ საჭიროებს დახვეწას, მათ შორის, ანგარიშვალდებულებისა და საჯაროობის გაზრდის მიზნით. მნიშვნელოვანია, რომ აუდიტორულმა საქმიანობამ მოიცვას ყველა ის სფერო, რომელიც **მაღალი კორუფციული რისკებით** ხასიათდება. გარდა ამისა, სახელმწიფოს სახსრების ხარჯვის ეფექტიანობის აუდიტის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, საჭიროა ეტაპობრივად გაიზარდოს **ეფექტიანობის აუდიტის წილი** სახელმწიფო აუდიტის საქმიანობაში და გაიზარდოს აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული **რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებელი**.

პრიორიტეტულია საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობისა და გამჭვირვალობის ასამაღლებლად სახელმწიფო აუდიტის მიერ მთავრობის შესაძლებლობების განვითარებისა და ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობა, მათ შორის მხარჯავი დაწესებულებების სტრატეგიული დაგეგმვისა და ბიუჯეტირების სრული ციკლის შესაფასებლად **სარეიტინგო სისტემის დანერგვის გზით**, რაც ასევე მოიცავს სახელმწიფო ქონების მართვის, პროგრამული ბიუჯეტის, შიდა აუდიტის, რისკების მართვისა და შიდა კონტროლის საკითხებში **ცნობიერების ამაღლებას**.

სახელმწიფო სექტორში ფინანსური მართვის რეფორმის ფარგლებში გარე აუდიტის გარდა კვლავ პრიორიტეტულად რჩება **შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარება** როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელსუფლების დონეზე. მნიშვნელოვანია **ყველა საჯარო უწყებაში შიდა აუდიტის ერთეულის დანერგვა, მათი დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდა და გაძლიერების აუცილებლობა**, ასევე არსებული შიდა კონტროლის სისტემის სრულყოფა; „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს **კანონის დახვეწა და პრაქტიკაში სათანადო იმპლემენტაცია**.⁶⁹ შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარებაში განსაკუთრებულ მნიშვნელოვან როლს **ჰარმონიზაციის ცენტრის ინსტიტუციური გაძლიერება** ატარებს.

უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა საპრივატიზებოდ გამოცხადებული სახელმწიფო ქონების განსხვავების შესახებ ინფორმაციის გავრცელების მიზნით, რაც

⁶⁷ საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახური: 2013 წელს ჩატარებული აუდიტები - ძირითად პრობლემები, ტენდენციები და რეკომენდაციაში“ (2014).

⁶⁸ World Bank, Georgia PEFA Assessment (2012).

⁶⁹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, საქართველოს ეროვნული [ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება](#) (2011), გვ. 229.

პირველ რიგში მოიცავს ელექტრონული აუქციონის www.eauction.ge შექმნას, ბეჭდვითი მასალების გავრცელებას და შეხვედრებს. თუმცა, დამატებით საჭიროა ხელი შეეწყოს საპრივატიზებო ობიექტებისა და ელექტრონული აუქციონის შესახებ ინფორმაციის პოპულარიზაციას, განსაკუთრებით რეგიონებში, რათა ინფორმაცია ხელმისაწვდომი იყოს არა მხოლოდ ინტერნეტ მომხარებლებისათვის, არამედ ნებისმიერი დაინტერესებული პირისათვის.

ამოცანები:

- სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის ეტაპობრივი და მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა;
- „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის დახვეწა და პრაქტიკაში მისი სათანადო იმპლემენტაციის უზრუნველყოფა;
- ჰარმონიზაციის ცენტრის ინსტიტუციური გაძლიერება და ეფექტიანი ფუნქციონირების ხელშეწყობა;
- შიდა აუდიტის სტრუქტურების დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდა, ინსტიტუციური გაძლიერება და ეფექტიანობის ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ინსტიტუციური გაძლიერება;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის არსებული რეგულაციების უმაღლეს აუდიტორთა სტანდარტებთან ჰარმონიზაციის უზრუნველყოფა;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ აუდიტორული საქმიანობის დაგეგმვა გამოვლენილი კორუფციული რისკების გათვალისწინებით;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ფინანსური მართვისა და კონტროლის, შიდა აუდიტის ფუნქციონირების შემოწმების სისტემის დანერგვა;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მხარჯავი დაწესებულებების ორგანიზაციული მართვის ეფექტიანობის ძირითადი ასპექტების შეფასება;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ საინფორმაციო ტექნოლოგიების აუდიტის სისტემის განვითარება;
- საჯარო დაწესებულებებში ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის შესახებ ცნობიერების ამაღლება;
- საჯარო ფინანსების მართვის ელექტრონული სისტემების ფუნქციონალებისა და სერვისების განვითარება;
- საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IPSAS) დანერგვა;
- საჯარო ფინანსების მართვის მექანიზმების გაუმჯობესება და საბიუჯეტო პროცესების გამჭვირვალობის გაზრდა.

8. კორუფციის პრევენცია საბაჟო და საგადასახადო სისტემაში

გრძელვადიანი მიზანი:

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

არსებული მდგომარეობა:

2010-2014 წლებში 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 ანგარიშგაქტურების 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.

2011 წელს შეიქმნა და ფუნქციონირება დაიწყო საგადასახადო ომბუდსმენის ინსტიტუტმა. შექმნიდან მოკლე პერიოდში დაკომპლექტდა საგადასახადო ომბუდსმენის აპარატი და აპარატთან ამოქმედდა ცხელი ხაზი.

საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციის კვლევის თანახმად, მცირე, საშუალო და მსხვილი ბიზნესის წარმომადგენლების 87% მიესალმება საგადასახადო შემოწმებას და გამოკითხულთა შორის მხოლოდ 1% აფასებს საგადასახადო შემოწმებას, როგორც კორუფციული გარიგებების შესაძლო წყაროს.⁷⁰ ამასთან, კორუფცია, როგორც საგადასახადო სფეროში არსებული ერთ-ერთი პრობლემა, მხოლოდ 0.11%-მა (ერთი ადამიანი) აღნიშნა. საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციამ ასევე გამოავლინა, რომ კორუფცია პრაქტიკულად აღმოფხვრილია საბაჟო სექტორში, კერძოდ, 515 გამოკითხულიდან მხოლოდ ორმა (0.4%) ახსენა, რომ მოუწია ქრთამის გადახდა, ხოლო გაფორმების ეკონომიკური ზონების (გეზ) მომსახურებით კმაყოფილების ხარისხი უკმაყოფილების ნულოვანი მაჩვენებლითა და კმაყოფილების 82.3%-ით იქნა შეფასებული.⁷¹

⁷⁰ World Bank, IFC, [Business Perception Survey](#) (2012).

⁷¹ World Bank, IFC, [Survey on Customs Clearance Procedures](#) (2012).

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.

გამჭვირვალობას 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.

ამასთან, მნიშვნელოვანია, ბიზნესის კეთილსინდისიერების ხელშეწყობის მიზნით **საგადასახადო ომბუდსმენის ინსტიტუციური გაძლიერება** მისი როლისა და ანგარიშვალდებულების ხარისხის გაზრდის გზით.

ამოცანები:

- გადასახადების ადმინისტრირებისა და საბაჟო კონტროლის გაუმჯობესება;
- ელექტრონული მომსახურების გაფართოება, ხარისხის გაუმჯობესება;
- საგადასახადო შემოწმებების ხარისხის კონტროლის ახალი მექანიზმებისა და კრიტერიუმების დანერგვა;
- საგადასახადო ომბუდსმენის ინსტიტუტის გაძლიერება და ეფექტიანი ფუნქციონირების ხელშეწყობა, მათ შორის ბიზნესის კეთილსინდისიერების წახალისების მიზნით;
- საგადასახადო/საბაჟო დავების განხილვის არსებული სისტემის დახვეწა;
- საბაჟო და საგადასახადო სისტემების გამჭვირვალობის გაზრდა და საზოგადოებაში საგადასახადო ცნობიერების ამაღლება.

9. კორუფციის პრევენცია კერძო სექტორთან მიმართებით

გრძელვადიანი მიზანი:

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

არსებული მდგომარეობა:

ბოლო წლებში ხელისუფლების მიერ გატარებულმა რეფორმებმა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა საინვესტიციო გარემო და რეგულირების მინიმუმამდე დაყვანითა და ელექტრონული სერვისების დანერგვის გზით მარტივი გახადა ბიზნესის კეთება საქართველოში.

კორუფციისაგან თავისუფალი გარემოს შესაქმნელად საქართველოს მთავრობის მიერ გადადგმული ნაბიჯები წარმატებული და შედეგიანი იყო, რაც ასევე აისახა კერძო სექტორის ფუნქციონირებასა და ანტიკორუფციულ რეიტინგებში. როგორც სტრატეგიის შესავალში აღინიშნა, “Trace International”-ის 2014 წლის კორუფციული რისკები ბიზნესისთვის ინდექსის მიხედვით, საქართველო მე- 11 ადგილს იკავებს მსოფლიოს 197 ქვეყანას შორის და წინ უსწრებს ისეთ ქვეყნებს, როგორცაა ნორვეგია, საფრანგეთი, შვეიცარია, ჰოლანდია, დიდი ბრიტანეთი და ავსტრია. საქართველოსთვის ყველაზე დაბალ კორუფციულ რისკად არის შეფასებული ბიზნესის და მთავრობის ურთიერთობის, ასევე სახელმწიფო სერვისების გამჭვირვალობის კომპონენტები.⁷²

ამასთან, მსოფლიო ბანკის **ბიზნესის კეთების** (Doing Business) 2015 წლის ანგარიშის მიხედვით მსოფლიო მასშტაბით საქართველო პირველ ადგილზეა **ქონების რეგისტრაციის**, მესამე ადგილზე **საშენებლო ნებართვების გაცემის**, მეხუთე ადგილზე **ბიზნესის დაწყების** და მეშვიდე ადგილზე **კრედიტის აღების** კუთხით.⁷³

მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსის⁷⁴ მიხედვით ბიზნესის კეთების პრობლემურ ფაქტორებს შორის კორუფციის მაჩვენებელი მხოლოდ 0.1 ერთეულს უდრის, 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 ამდებ 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.⁷⁵

მიუხედავად მიღწეული შედეგებისა, ქვეყანაში კორპორაციული მართვის გამჭვირვალე პრინციპებისა და ეთიკის პრინციპების დამკვიდრების ხელშეწყობა, ბიზნესის კეთილსინდისიერების რისკების შესწავლა, საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება ბიზნესის კეთილსინდისიერებისა და მისი მნიშვნელობის შესახებ, ასევე კორუფციულ

⁷² დამატებით იხილეთ: [კორუფციული რისკების ინდექსი ბიზნესისთვის](#). (2014).

⁷³ მსოფლიო ბანკი, [ბიზნესის კეთება](#) (2015).

⁷⁴ მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი, [გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსი](#) (2014).

⁷⁵ მსოფლიო ბანკი, [საწარმოების კვლევა](#). (2013).

რისკებთან დაკავშირებით კომპანიებისა და სახელმწიფოს შესაბამისი სტრუქტურების წარმომადგენლებისთვის ტრენინგების ჩატარება მნიშვნელოვან ამოცანად რჩება.

გარდა ამისა, სამომავლო პრიორიტეტად დასახულ უნდა იქნეს შემუშავებული კრიტერიუმების საფუძველზე სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების შემცირება/გასხვისება მათი შემდგომი გააქტიურებისა და სახელმწიფოს მხრიდან არამიზნობრივი ხარჯების თავიდან აცილების მიზნით. მნიშვნელოვანია ასევე პრიორიტეტულად განისაზღვროს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებში ანტიკორუფციული პოლიტიკის დაგეგმვის ხელშეწყობა და იმპლემენტაცია.⁷⁶ ამასთან, პრიორიტეტულია საწარმოების ანგარიშგების პროცესის სრულყოფა და არსებული ანგარიშების დახვეწა, ასევე ყურადღება უნდა დაეთმოს საწარმოებში ეთიკის მარეგულირებელი წესებისა და თვითშეფასების კვლევის წარმოების მეთოდოლოგიის დანერგვას.

მნიშვნელოვანია აგრეთვე სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს ინსტიტუციური გაძლიერება მისი საქმიანობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზის დახვეწის გზით, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებში კორუფციის აღმოფხვრისა და პრევენციის მიზნით სათანადო მექანიზმების დანერგვის უზრუნველსაყოფად.

2010 წელს დამტკიცებულ საქართველოს ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში კერძო სექტორთან მიმართებით აქცენტი იყო გაკეთებული კონკურენციის განვითარებაზე, პრივატიზების გამარტივებული და გამჭვირვალე პროცესის შექმნაზე, ფასიანი ქაღალდების, სადაზღვევო ორგანიზაციებისა და კომერციული ბანკების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდაზე. შესაბამისად, წინა წლების სტრატეგიას არ ჰქონდა ვიწრო ანტიკორუფციული ფოკუსი, ხოლო წინამდებარე სტრატეგიის ფოკუსი კი სწორედ 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.⁷⁷

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

⁷⁶ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), [საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში](#) (2013), გვ. 107.

⁷⁷ დამატებით იხილეთ: საქართველოს მთავრობის დადგენილება №400 2014 წლის 17 ივნისი, საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“.

რაც შეეხება, სახელმწიფოს მხრიდან ბიზნესზე ზეგავლენის საკითხებს, შესაბამის პრიორიტეტულ სფეროებში გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების სტანდარტების გაძლიერებას, რეგულირების მინიმიზირებას, დისკრეციის დაბალი ხარისხის უზრუნველყოფასა და სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის მექანიზმების განვითარებას წინამდებარე სტრატეგიის ცალკეული თავები ეხება.

ამოცანები:

- ბიზნესის კეთილსინდისიერების თემატიკისა და რისკების შესწავლა;
- ბიზნესის კეთილსინდისიერების თემატიკის შესახებ საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება;
- კონკურენციის სააგენტოს ინსტიტუციური გაძლიერება კორუფციის პრევენციის მიზნით;
- უმოქმედო და არამომგებიანი სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების შემცირება;
- სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებში კეთილსინდისიერებისა და ანტიკორუფციული პროგრამების იმპლემენტაცია; ცნობიერების ამაღლება;
- გამჭვირვალობისა და ობიექტურობის ზრდა პრივატიზების პროცესში;
- კორუფციული რისკების შემცირების მიზნით სახელმწიფო რეგულირების პროცესის ელექტრონიზაცია;
- ყოფილი საჯარო მოხელეების კერძო სექტორში გადასვლისას ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების მიზნით საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლა და საჭიროების შემთხვევაში მარეგულირებელი ნორმების შემუშავება.

10. კორუფციის პრევენცია ჯანდაცვისა და სოციალურ სექტორში

გრძელვადიანი მიზანი:

ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სისტემაში კორუფციული რისკების მაქსიმალურად შემცირება, ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამების, სახელმწიფო გასაცემლებისა და ბავშვზე ზრუნვის ადმინისტრირების, მონიტორინგისა და შეფასების ხარჯთეფექტური და გამჭვირვალე მექანიზმების შემუშავება.

არსებული მდგომარეობა:

კორუფციის არსებობა მნიშვნელოვან ზიანს აყენებს ქვეყნის ეკონომიკურ მდგომარეობას და განვითარებას, თუმცა ჯანდაცვისა და სოციალური დაცვის სექტორში ეს უკანასკნელი პირდაპირ კავშირშია ადამიანის სიცოცხლესთან.

2013 წლამდე კორუფციის პრევენცია ჯანდაცვის სექტორში ანტიკორუფციული სტრატეგიის პრიორიტეტულ სფეროს არ წარმოადგენდა. ამასთან, იმის

გათვალისწინებით, რომ საქართველოს სოციალური დაცვის პოლიტიკის ხარჯი შეადგენს მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) 6.1%-ს, რაც ევროპის და ცენტრალური აზიის რეგიონში ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია.⁷⁸ შესაბამისად, იზრდება აღნიშნულ სფეროებში კორუფციული რისკების არსებობის საფრთხე და მნიშვნელოვანი ხდება სოციალური პროგრამების მიზნობრიობისა და ხარჯვის ეფექტიანობის უზრუნველყოფა. ამასთან, 2013 წლის გლობალური კორუფციის ბარომეტრის მიხედვით, გამოკითხულთა 32% მიიჩნევს, რომ კორუფცია გავრცელებულია სამედიცინო და ჯანდაცვის მომსახურების სფეროში.

ბოლო წლების განმავლობაში ჯანდაცვისა და სოციალური დაცვის სფეროში მნიშვნელოვანი ცვლილებების განხორციელდა, მათ შორის შემუშავდა სოციალური დაცვის სისტემის ბენეფიციართა იდენტიფიცირების ერთიანი სისტემა და ჩამოყალიბდა სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიანი ბაზა. შედეგად, სხვადასხვა პრივილეგირებული კატეგორიების ნაცვლად, სახელმწიფომ სოციალური დახმარებები მიმართა სიღარიბეში მყოფი ოჯახებისაკენ, მათი საჭიროებების შესაბამისად.

ამასთან, დაიწყო მუშაობა ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიისა (ფორმულის) და ადმინისტრირების სქემის გადახედვა/დახვეწის მიმართულებით, რათა პროგრამა უკეთ ასახავდეს ბავშვების და ბავშვიანი ოჯახების საჭიროებებს იმ მიზნით, რომ მაქსიმალურად გაიზარდოს სოციალური დახმარების პროგრამის მიზნობრიობა.

სიღარიბის შემცირებისა და მოსახლეობის ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული რისკებისაგან დასაცავად, 2013 წელს ამოქმედდა საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა. დღეისათვის სახელმწიფო სქემებით იფარება მოსახლეობის 92%, ხოლო 400,000-მდე მოქალაქეს რჩება კერძო ინდივიდუალური ან კორპორატიული დაზღვევის პაკეტი.

ამასთან, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ განხორციელდა ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამების რევიზია და მიმდინარეობს მონიტორინგისა და შეფასების ინტეგრირებული სისტემების ჩამოყალიბებასა და დანერგვაზე მუშაობა, რომელიც უზრუნველყოფს პროგრამების განხორციელების შეფასებისათვის ძირითადი ინდიკატორების შეთანხმებას, შესაბამისი ინფორმაციის რეგულარულ გენერირებასა და სისტემურ ანალიზს.

ქვეყანაში მზრუნველობამოკლებული, სოციალურად დაუცველი, ძალადობის მსხვერპლი, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე, მიუსაფარი და რთული ქცევის ბავშვთა დაცვის მიზნით დინამიურად განვითარდა სახელმწიფო მზრუნველობის ქვეშ მყოფი ბავშვების დეინსტიტუციონალიზაციის პროცესი, რომელიც ითვალისწინებს ბავშვთა სახლებში მყოფი ბავშვების ბიოლოგიურ ოჯახებში დაბრუნებას, ასეთის არარსებობის შემთხვევაში კი,

⁷⁸ მსოფლიო ბანკი, „Winds of Optimism”, საქართველოს ეკონომიკური მიმოხილვა N6 (2014) გვ. 22-25.

ალტერნატიული ზრუნვის ფორმაში - შვილობილად მიმღებ ოჯახებში განთავსებასა და აღზრდას. ასევე, ბავშვთა შედინების ნაკადზე კონტროლის მექანიზმების დაწესებას.

აღნიშნულ პრიორიტეტულ სფეროებში განხორციელებული და მიმდინარე ცვლილებების მიუხედავად, კორუფციული რისკების შემცირების მიზნით მომდევნო წლებში მნიშვნელოვანია ჯანმრთელობისა და სოციალური რისკების შესწავლა, მათი ეფექტური მართვისა და საჭიროების შეფასებაზე დაფუძნებული მიზნობრივი სოციალური დახმარებების უზრუნველყოფა და არსებული მონიტორინგის მექანიზმების გამჭვირვალობის გაზრდა.

ამოცანები:

- ჯანდაცვის სახელმწიფო პროგრამებში კორუფციული რისკების შეფასება;
- ჯანდაცვის სახელმწიფო პროგრამების გამჭვირვალე ადმინისტრირების მექანიზმის შემუშავება;
- ჯანდაცვის სახელმწიფო პროგრამების მონიტორინგის მექანიზმის გაძლიერება;
- სამედიცინო დაწესებულებებში კორუფციული რისკების აღმოფხვრის მიზნით, ჯანდაცვის სახელმწიფო პროგრამების მოსარგებელთა ცნობიერების დონის ამაღლება;
- სახელმწიფო გასაცემლების სფეროში კორუფციული რისკების შეფასება;
- ბავშვზე ზრუნვის სფეროში კორუფციული რისკების შეფასება.

11. პოლიტიკური კორუფციის პრევენცია

გრძელვადიანი მიზანი:

საბოლოო მიზანია პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებისა და ხარჯების გამჭვირვალობის მაღალი ხარისხის მიღწევა, კორუფციული პრაქტიკის მინიმუმადე დაყვანა.

არსებული მდგომარეობა:

პოლიტიკურ პარტიათა საქმიანობის დაფინანსებისა და ხარჯების გამჭვირვალე სისტემა დემოკრატიული სტანდარტების მქონე, ჯანსაღი და კონკურენტუნარიანი პოლიტიკური გარემოს შექმნის წინაპირობაა, რის მიღწევაც შეუძლებელია 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.⁷⁹ მნიშვნელოვანი პროგრესი იქნა მიღწეული

⁷⁹კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფოთა ჯგუფი (GRECO), [საქართველოს მესამე რაუნდის რეკომენდაციების შესრულების შეფასების ანგარიში](#) (2013); დამატებით იხილეთ: „ეკონომიკური

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. უნდა აღინიშნოს აგრეთვე 2013-2014 წლებში იუსტიციის სამინისტროსთან შექმნილი უწყებათაშორისი კომისიის ძალისხმევას საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის პრევენციისა და დარღვევებზე რეაგირების თვალსაზრისით.⁸⁰

არსებული ვითარების გათვალისწინებით, პოლიტიკური კორუფციის პრევენციისთვის მნიშვნელოვანია პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო სუბიექტების დაფინანსების მარეგულირებელი კანონმდებლობის დახვეწა, საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა და ეფექტიანი მონიტორინგის მექანიზმის განვითარება. მნიშვნელოვან ამოცანად რჩება პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო სუბიექტების **დაფინანსების მარეგულირებელი კანონმდებლობის დახვეწა** საერთაშორისო ორგანიზაციების (GRECO, OECD-ACN) რეკომენდაციების გათვალისწინებით.⁸¹

საერთაშორისო რეკომენდაციების შესაბამისად, ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგის სამსახურის შექმნა პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალე სისტემის ჩამოყალიბებისაკენ გადადგმული მნიშვნელოვანი ნაბიჯია. თუმცა, სამსახურის დამოუკიდებლობის და მიუკერძოებლობის ხარისხის გაზრდისა და საარჩევნო დარღვევებზე რეაგირების ერთგვაროვანი და პროპორციული სისტემის ჩამოყალიბების მიზნით, მუშაობა უნდა გაგრძელდეს პოლიტიკური პარტიების **ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგის სამსახურის** როგორც სამართლებრივ, ისე ფაქტობრივ დამოუკიდებლობასა და ეფექტიანობაზე დამისი სათანადო რესურსებით აღჭურვაზე.⁸²

ყურადღება უნდა დაეთმოს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგის დახვეწას, ასევე **ხარჯების გამჭვირვალობის გაზრდასა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფას** არსებული მექანიზმების განვითარებისა და ფინანსური ანგარიშების პროაქტიული გამოქვეყნების გზით. აღნიშნულ პროცესში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს როგორც ფართო საზოგადოების, ისე **სამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების მონაწილეობა**.

თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია“ (OECD), [საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში](#) (2013).

⁸⁰ დამატებით იხილეთ: <http://www.justice.gov.ge/Page/Index/78>.

⁸¹ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფოთა ჯგუფი (GRECO), [საქართველოს მესამე რაუნდის რეკომენდაციების შესრულების შეფასების ანგარიში](#) (2013); პარაგრაფი 21-24.

⁸² ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), [საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში](#), (2013), გვ. 90.

ყურადღებას საჭიროებს ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებასთან დაკავშირებით GRECO-ს რეკომენდაციების შესრულება. კერძოდ, მნიშვნელოვანია თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისთვის უწყებათაშორისი კომისიის ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა, ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების პრევენციის მექანიზმის შემდგომი განვითარება რეკომენდაციების შემუშავების, გამოძიებისა და შესაბამისი სანქციების გამოყენების კუთხით.⁸³

ამოცანები:

- პოლიტიკური პარტიების და საარჩევნო სუბიექტების დაფინანსების საკითხებთან დაკავშირებული ერთგვაროვანი სამართლებრივი ბაზის ჩამოყალიბება;
- საარჩევნო სუბიექტებისა და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებისა და ხარჯების გამჭვირვალობის გაზრდა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა;
- საარჩევნო კამპანიისას ადმინისტრაციული რესურსის არასათანადო გამოყენების თავიდან აცილება;
- პოლიტიკური პარტიების და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების მონიტორინგის დამოუკიდებელი მექანიზმის არსებობა;
- საარჩევნო კოდექსის და მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის დარღვევისთვის ეფექტიანი და პროპორციული სანქციების მექანიზმის განვითარება.

12. კორუფციის პრევენცია თავდაცვის სექტორში

გრძელვადიანი მიზანი:

საბოლოო მიზანია თავდაცვის სექტორში გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა, ფინანსური მენეჯმენტისა და შესყიდვების პროცედურის დახვეწა, თავდაცვის სექტორში მომუშავე საჯარო მოხელეებისა და სამხედრო მოსამსახურეებისთვის ცნობიერების ამაღლება.

არსებული მდგომარეობა:

თავდაცვის სექტორში არსებული კონფიდენციალურობის მოთხოვნებისა და ამ სფეროში სახელმწიფო ხარჯების დიდი ოდენობის გათვალისწინებით მაღალია კორუფციული გარიგებების შესაძლებლობა, რასაც, თავის მხრივ, უარყოფითი გავლენა აქვს არამართო ქვეყნის განვითარებაზე, არამედ საფრთხეს უქმნის სამხედრო დანაყოფებსა და მოქალაქეებს, უარყოფითად მოქმედებს საზოგადოების მხრიდან მთავრობისა და შეიარაღებული ძალების მიმართ ნდობაზე. ამასთანავე, მიუხედავად იმისა, რომ თავდაცვის სექტორი პირდაპირ კავშირშია ქვეყნის უსაფრთხოებასთან, გამჭვირვალობის გაზრდა თავდაცვის სექტორის ისეთი სფეროებში, როგორცაა თავდაცვის პოლიტიკა, ბიუჯეტი და სახელმწიფო

⁸³ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფოთა ჯგუფი (GRECO), [საქართველოს მესამე რაუნდის რეკომენდაციების შესრულების შეფასების ანგარიში](#) (2013); პარაგრაფი 58.

შესყიდვები მხოლოდ ხელს შეუწყობს აღნიშნული სექტორის გაძლიერებასა და განვითარებას.

საყურადღებოა, რომ საერთაშორისო გამჭვირვალობის 2013 წლის სახელმწიფოთა თავდაცვის ინდექსის შეფასების თანახმად, საქართველო „D-“ კატეგორიაში იმყოფება და შესაბამისად, კორუფციის მაღალი რისკით ხასიათდება.⁸⁴ თავდაცვის სექტორში მიღწეული შედეგების მიუხედავად, თავდაცვის ინდექსის შეფასება ასევე პრობლემურად მიიჩნევა თავდაცვის სექტორის არასათანადო გამჭვირვალობას, მათ შორის თავდაცვის სისტემაში პერსონალის როგორც დაწინაურების, ასევე დისციპლინარული ნორმების გამოყენებას, სახელმწიფო შესყიდვებისა და საჯარო ფინანსების ხარჯვის პროცესს.⁸⁵ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2013 წლის გლობალური კორუფციის ბარომეტრის მიხედვით, გამოკითხულ რესპონდენტთა მხოლოდ 13% მიიჩნევა, კორუფციის შემთხვევები ხშირია თავდაცვის სექტორში.⁸⁶

საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო ანტიკორუფციული საბჭოს წევრია 2014 წლიდან. საბჭოს გადაწყვეტილებით კორუფციის პრევენცია თავდაცვის სექტორში იდენტიფიცირებულ იქნა, როგორც კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ერთ-ერთი სტრატეგიული პრიორიტეტი.

საერთაშორისო რეკომენდაციებისა და ნატოს კეთილსინდისიერების ამაღლების პროგრამის ფარგლებში 2013 წელს მომზადებული ანგარიშის თანახმად, თავდაცვის სამინისტროს მიერ მნიშვნელოვანი ზომები იქნა მიღებული თავდაცვის სექტორში ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის გაზრდის მიზნით. ნატოს კეთილსინდისიერების ამაღლების პროგრამის თვითშეფასების საბჭოს ანგარიში დადებითად აფასებს დაწინაურების საბჭოების გამოყენებით სამხედროების დაწინაურებისთვის და ტესტირებისა და გასაუბრების გზით სამოქალაქო პერსონალის შერჩევას; ელექტრონული შესყიდვების სისტემის გამოყენებასა და გამარტივებული სატენდერო პროცედურის დანერგვას. წარმატებულ მიღწევებად ჩაითვალა სამოქალაქო სექტორის აქტიური ჩართულობის უზრუნველყოფა რეგულარული პრესკონფერენციებისა და განხორციელებული ღონისძიებების გზით.⁸⁷

ადამიანური რესურსების მართვის სისტემის დახვეწისა და მეტი გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით, საქართველოს თავდაცვის სამინისტროში სამოქალაქო პერსონალის შერჩევა ღია კონკურსის წესით წარმოებს. დამტკიცდა „საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სამოქალაქო ოფისის კონკურსების გამოცხადებისა და კანდიდატთა შერჩევის ინსტრუქცია“.

⁸⁴ საერთაშორისო გამჭვირვალობა, [სახელმწიფოთა თავდაცვის ინდექსი](#) (2012).

⁸⁵ იქვე.

⁸⁶ საერთაშორისო გამჭვირვალობა, [„გლობალური კორუფციის ბარომეტრი“](#) (2013).

⁸⁷ ნატოს კეთილსინდისიერების ამაღლების პროგრამის თვითშეფასების საბჭოს ანგარიში, (2013) გვ. 3.

2014 წელს შეიქმნა თავდაცვის სამინისტროს შიდა აუდიტის დეპარტამენტი, შემუშავდა 3-წლიანი სტრატეგია და ყოველწლიური სამოქმედო გეგმა, რომელთა მიხედვითაც შემუშავდა შიდა აუდიტის კონცეფცია, დამტკიცდა დეპარტამენტის დებულება და განისაზღვრა დეპარტამენტის ამოცანა, კომპეტენცია და სტრუქტურა.

თავდაცვის სისტემაში ეფექტიანი ანტიკორუფციული პოლიტიკის გასატარებლად და ანტიკორუფციული გარემოს გასაძლიერებლად მიმდინარეობს მუშაობა თავდაცვის სამინისტროს კეთილსინდისიერების ამაღლებისა და ანტიკორუფციული გარემოს მონიტორინგის საბჭოს შექმნაზე.

მნიშვნელოვანი შედეგების მიუხედავად, კვლავ აქტუალური რჩება *საიდუმლო შესყიდვების ადმინისტრირების რეგულირება*, შესაბამისი მარეგულირებელი ნორმების შემუშავება და სახელმწიფო შესყიდვების ფარგლებში გაფორმებული *ხელშეკრულებების მონიტორინგის მექანიზმის დახვეწა*.

დამატებით ძალისხმევაა საჭირო თავდაცვის *ბიუჯეტის დაგეგმვის, შემუშავების, აღსრულებისა* და მონიტორინგის სისტემის დახვეწისათვის. ამასთან, ძლიერი შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია თავდაცვის სამინისტროს *შიდა აუდიტის დეპარტამენტის გაძლიერება*, კონტროლის მექანიზმის დახვეწა, შესყიდვების აუდიტორული შემოწმების ჩატარება და თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლება.⁸⁸

თავდაცვის სექტორში ანტიკორუფციული რისკების შეფასების, რეფორმების დაგეგმვის, სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებისა და ღონისძიებების განხორციელების პროცესში უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი *სამოქალაქო სექტორის ჩართულობა* და *საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა*. მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელეებისა და სამხედრო მოსამსახურეების ტრენინგი *ანტიკორუფციული თემატიკაზე*.⁸⁹

ამოცანები:

- თავდაცვის სექტორში კორუფციული რისკების განსაზღვრის სისტემის შემუშავება და დანერგვა;
- მრავალწლიან პროგრამებზე დაფუძნებული თავდაცვის ბიუჯეტის შემუშავების, აღსრულებისა და მონიტორინგის სისტემისა და პროცედურების დახვეწა;
- თავდაცვის სამინისტროს საქმიანობასა და მის მიერ გაწეულ ხარჯებზე საპარლამენტო ზედამხედველობის გაზრდის ხელშეწყობა;
- თავდაცვის სამინისტროში შიდა კონტროლის მექანიზმების დანერგვა და გაუმჯობესება;

⁸⁸ იქვე, გვ. 3.

⁸⁹ იქვე, გვ. 2.

- თავდაცვის სექტორში შესყიდვების სისტემის დახვეწა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა;
- თავდაცვის სექტორში კორუფციის საკითხებზე ცნობიერების ამაღლება;
- თავდაცვის სფეროში ანტიკორუფციული რისკებისა და ღონისძიებების და ასევე, სამინისტროს მიერ განხორციელებული და დაგეგმილი რეფორმების შესახებ გარე და შიდა საჯარო საინფორმაციო კამპანიის ორგანიზება და ამ პროცესებში სამოქალაქო ჩართულობის ხელშეწყობა.
- თავდაცვის სექტორში ადამიანური რესურსების მართვის სისტემის განვითარება.
- თავდაცვის სამინისტროს სამხედრო და სამოქალაქო პერსონალისათვის სამსახურებრივი ეთიკის ნორმების განსაზღვრა, ეთიკური გარემოს გაძლიერების მექანიზმების განვითარება (მათ შორის მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების შემუშავება).

13. კორუფციული რისკების შემცირება მარეგულირებელ ორგანოებში

გრძელვადიანი მიზანი:

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

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.

ეროვნული კანონმდებლობა ითვალისწინებს მთელ რიგ დებულებებს, რომელიც უზრუნველყოფს ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს დამოუკიდებლობას და აძლევს მას შესაძლებლობას არასათანადო ზემოქმედებისა და არასამართლებრივი ჩარევის გარეშე განხორციელონ ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს კანონით გათვალისწინებული უფლებამოსილება.⁹⁰

⁹⁰ ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ საქართველოს კანონი (2002), მუხლი 1.

აღნიშნული მარეგულირებელი ორგანოების დამოუკიდებლობის ხარისხისა და შესაბამისი დარგების რეგულირების მინიჭებული 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**.

ყურადღებას საჭიროებს **ფინანსური მართვის მენეჯმენტის სისტემის გაძლიერება** და **საბიუჯეტო ხარჯვის ანგარიშვალდებულებისა და ეფექტიანობის გაზრდა**, მათ შორის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის, მისი ხარჯვითი ნაწილისა და აუდიტორული შემოწმების შედეგების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა. პრიორიტეტულია აგრეთვე **ანაზღაურების გამჭვირვალე სისტემის დანერგვა**, მარეგულირებელი ორგანოების აპარატის თანამშრომელთა შრომითი ანაზღაურების საკითხების რეგლამენტაცია, სამართლიანი და გამჭვირვალე ანაზღაურების სისტემის შექმნა. სათანადო ძალისხმევას საჭიროებს მარეგულირებელ ორგანოებში **ეთიკის სახელმძღვანელო პრინციპების** შემუშავება, არსებული ეთიკის პრინციპებისა და **ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმების იმპლემენტაცია**, ასევე აღნიშნულ საკითხებში **თანამშრომელთა ცნობიერებისა** და მათი კვალიფიკაციის ამაღლება.

ყურადღება უნდა დაეთმოს **საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის** უზრუნველყოფასა და ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების ნუსხის დახვეწას, რაც უზრუნველყოფს მომხმარებელთათვის და ნებისმიერი დაინტერესებული პირისათვის ინფორმაციაზე სრულყოფილად წვდომის შესაძლებლობას. ამასთანავე, პრიორიტეტულია დარგის ოპერატორებისა და სხვა დაინტერესებული პირების ცნობიერების ამაღლება მარეგულირებელი ორგანოების საქმიანობისა და არსებული რეგულაციების საკითხებში.

მნიშვნელოვანია **საზოგადოებრივი დამცველის ინსტიტუტის როლისა და მისი უფლებამოსილების გაძლიერება**, რათა მან უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, მომხმარებელთა განცხადებებისა და საჩივრების ეფექტიანი განხილვა და გადაწყვეტილების დამოუკიდებლად მიღება. აღნიშნული მოიცავს მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის ფინანსური და ადმინისტრაციული დამოუკიდებლობის გაზრდას, საქმიანობის გამჭვირვალობის ამაღლებისა და მომხმარებელთა ცნობიერების ამაღლების მიზნით ღონისძიებების დაგეგმვას.

ამოცანები:

- დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების საქმიანობის გამჭვირვალობის გაზრდა;
- დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების თანამშრომლების დანიშვნის, დაწინაურებისა და გათავისუფლების პროცედურის დახვეწა;
- დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოებში ანაზღაურების გამჭვირვალე სისტემის დანერგვა;
- დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის დახვეწა;
- დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ორგანოებში ერთგვაროვანი პრაქტიკის შექმნა;
- დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ორგანოებში ადმინისტრაციული წარმოების გამჭვირვალობის გაზრდა;
- დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების საქმიანობის შესახებ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა;
- დამოუკიდებელ მარეგულირებელ ორგანოებში ეთიკის პრინციპებისა და ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმების დახვეწა და იმპლემენტაცია;
- მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის ინსტიტუტის გაძლიერება.

III. კორუფციის კრიმინალიზაცია, კორუფციული დანაშაულების ეფექტიანი გამოვლენა და სისხლისსამართლებრივი დევნა

კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლის მიზნით, კორუფციის პრევენციასთან ერთად არანაკლებ მნიშვნელოვანია კორუფციის ეფექტიანი გამოძიება და სისხლისსამართლებრივი დევნა. საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის შექმნის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა, რაც პოზიციურად აისახა საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებებში.

საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოების მიზნით მოხდა ევროპის საბჭოს კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენციის (1999), ევროპის საბჭოს კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენციის დამატებითი ოქმის (2003), კორუფციის შესახებ სამოქალაქო სამართლის კონვენციის (1999) და გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კორუფციის შესახებ კონვენციის (2003) რატიფიცირება. ამასთან, 1999 წლიდან GRECO-ს და 2003 წლიდან OECD-ACN-ის წევრია.

ბოლო წლებში მომზადებულ საკანონმდებლო ცვლილებებს საფუძვლად სწორედ ზემოაღნიშნული საერთაშორისო კონვენციების დებულებები, ევროპის საბჭოს და

სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მომზადებული რეკომენდაციები დაედო. შედეგად, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში განხორციელდა არაერთი ცვლილებები და გადაისინჯა ისეთ დანაშაულთა დეფინიციები როგორცაა: ქრთამის აღება/მიცემა, კომერციული მოსყიდვა და ზეგავლენით ვაჭრობა; ცვლილებები შევიდა საჯარო მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის დეფინიციაში; გათვალისწინებულ იქმნა კორუფციული დანაშაულებისთვის იურიდიულ პირთა პასუხისმგებლობა და დაიხვეწა საპროცესო შეთანხმების ინსტიტუტი. აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებით ზოგიერთ შემთხვევაში საქართველოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობა აწესებს უფრო მაღალ სტანდარტებს,⁹¹ ვიდრე ეს გათვალისწინებულია საერთაშორისო კონვენციებით.⁹² გარდა ამისა, დაზუსტდა იურისდიქციასთან დაკავშირებული საკითხები და დაიხვეწა ქმედითი მონაწილის შემთხვევაში სასჯელისგან გათავისუფლების მექანიზმი.

ამასთანავე, 2014 წლის აპრილში ძალაში შევიდა ცვლილებები „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის VI¹ 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.

არსებული შეფასებები ცხადყოფს, რომ ეროვნული საკანონმდებლო ბაზა სრულ შესაბამისობაშია არსებულ საერთაშორისო სტანდარტებთან. მიუხედავად აღნიშნულისა, კვლავ რჩება რამდენიმე საკითხი, რომელიც საერთაშორისო რეკომენდაციების გათვალისწინებით უნდა დაზუსტდეს, მათ შორის იურიდიულ პირთა პასუხისმგებლობის გათვალისწინება სისხლის სამართლის კოდექსის 182-ე მუხლში (მითვისება და გაფლანგვა),⁹³ ასევე ქმედითი მონაწილის ინსტიტუტთან დაკავშირებით პრაქტიკის დახვეწა,⁹⁴ ქრთამის აღების დანაშაულისათვის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის სანქციების ზედა ზღვარის გადახედვა.⁹⁵

⁹¹ მაგალითად, სისხლის სამართლის კოდექსის 221-ე მუხლის შესაბამისად, კომერციული მოსყიდვა არ შემოიფარგლება მხოლოდ ბიზნესაქმიანობაში მექრთამეობის, არამედ ფარავს არაკომერციულ სუბიექტებსაც (კომერციულ ან სხვა ტიპის ორგანიზაციებზე მითითებით).

⁹² კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფოთა ჯგუფი (GRECO), საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში (2011); გვ.21.

⁹³ საქართველოს მიერ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კორუფციის შესახებ კონვენციის შესრულების შესახებ ანგარიში (2012), გვ. 8.

⁹⁴ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფოთა ჯგუფი (GRECO), [საქართველოს მესამე რაუნდის რეკომენდაციების შესრულების შეფასების ანგარიში](#) (2013); პარაგრაფი 22-23.

⁹⁵ „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია“ (OECD), [საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში](#), (2013), გვ. 90.

საკანონმდებლო ბაზის გარდა, კორუფციული დანაშაულების ეფექტიანი გამომიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის წინაპირობაა ეფექტიანი აღსრულების მექანიზმის არსებობა, რაც გულისხმობს სამართალდამცავი სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებას, გამომიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის ეფექტიანი მექანიზმის გამოყენებას, სამართალდამცავ ორგანოებში ინფორმაციის გაცვლასა და თანამშრომლობას (იხ. კორუფციის პრევენცია - თავი II; პრიორიტეტი კორუფციის პრევენცია სამართალდამცავ ორგანოებში).

ამოცანები:

- კორუფციული დანაშაულების ეფექტიანი გამომიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის უზრუნველყოფა;
- სპეციალიზებული დანაყოფის შექმნა და ანტიკორუფციულ თემატიკაზე პროკურორთა სპეციალიზაციის უზრუნველყოფა;
- იურიდიული პირების პასუხისმგებლობის ეფექტიანი იმპლემენტაცია პრაქტიკაში;
- სამართალდამცავ ორგანოებში ინფორმაციის გაცვლის მექანიზმების გაუმჯობესება;
- სისხლის სამართლის კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა.

IV. საერთაშორისო თანამშრომლობა

კორუფციის ეფექტიანი პრევენციის, გამომიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის მიზნით მნიშვნელოვანია სახელმწიფოებს შორის თანამშრომლობის გაძლიერება. საერთაშორისო თანამშრომლობაში გაძლიერების კუთხით აღსანიშნავია „სისხლის სამართლის საქმეებზე ურთიერთდახმარების შესახებ“ ევროპული კონვენციისა და მისი პირველი და მეორე დამატებითი ოქმების რატიფიცირება; „ექსტრადაციის შესახებ“ ევროპული კონვენციის და მისი პირველი და მეორე დამატებითი ოქმების რატიფიცირება და მესამე დამატებითი ოქმის ხელმოწერა; აგრეთვე „სამოქალაქო, საოჯახო და სისხლის სამართლის საქმეებზე სამართლებრივი დახმარებისა და სამართლებრივი ურთიერთობების შესახებ“ მინსკის კონვენციის რატიფიცირება.

გარდა ამისა, აღსანიშნავია სისხლის სამართლის სფეროში საერთაშორისო თანამშრომლობის შესახებ საქართველოს კანონის მიღება და სისხლის სამართლის საქმეებზე სამართლებრივი ურთიერთდახმარების შესახებ ორმხრივი ხელშეკრულებების დადება. ამასთან, კანონმდებლობის თანახმად, იმ შემთხვევაში, თუ ჩადენილ დანაშაულთან დაკავშირებით გამომიების წარმოება მოითხოვს უცხო სახელმწიფოს (სახელმწიფოების) კომპეტენტურ ორგანოებთან კოორდინირებულ მოქმედებას, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო

უფლებამოსილია უცხო სახელმწიფოს (სახელმწიფოების) კომპეტენტურ ორგანოებთან ერთად შექმნას ერთობლივი საგამომიებო ჯგუფი, რომლის შემადგენლობა, საქმიანობის წესი, საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯები და წევრთა უფლება-მოვალეობები განისაზღვრება შესაბამისი საერთაშორისო ხელშეკრულებით ან უცხო სახელმწიფოსთან (სახელმწიფოებთან) გაფორმებული წერილობითი შეთანხმებით (შეთანხმებებით).

ამასთან, მომზადდა მთელი რიგი საკანონმდებლო ცვლილებებისა, რომლითაც შესრულებულია საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები, მათ შორის დაწესდა მექრთამეობისა და ზეგავლენით ვაჭრობის დანაშაულებზე ორმაგი კრიმინალიზაცია, რაც ხელს უწყობს წარმატებულ საერთაშორისო თანამშრომლობას.⁹⁶

საერთაშორისო შეფასებების გათვალისწინებით, არსებული სამართლებრივი ბაზა ხელს უწყობს ეფექტიან საერთაშორისო თანამშრომლობას და ასახავს ძირითად საერთაშორისო სტანდარტებსა და გამოცდილებას.⁹⁷

ამოცანები:

- „ექსტრადაციის შესახებ“ ევროპული კონვენციის მესამე დამატებითი ოქმის რატიფიცირება და მეოთხე ოქმის ხელმოწერა და რატიფიცირება;
- სისხლის სამართლის სფეროში საერთაშორისო თანამშრომლობის ეფექტურად წარმართვის მიზნით სახელმძღვანელო წესების შემუშავება;
- ორმხრივი ხელშეკრულებების გაფორმების მიზნით შესაბამისი მოსამზადებელი ღონისძიებების გატარება.

წყაროები

საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები და სტანდარტები:

- კორუფციის წინააღმდეგ კონვენცია, გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია (2003).
- კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ოცი სახელმძღვანელო პრინციპი, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი (1997);
- ანტიკორუფციული სტრატეგიების შესახებ კუალა ლუმპურის შეთანხმება (2013);
- ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) საქართველოს შეფასების მესამე რაუნდის ანგარიში (2013);

⁹⁶ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფოთა ჯგუფი (GRECO), [საქართველოს მესამე რაუნდის რეკომენდაციების შესრულების შეფასების ანგარიში](#) (2013); გვ. 5-6.

⁹⁷ საქართველოს მიერ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კორუფციის შესახებ კონვენციის შესრულების შესახებ ანგარიში (2012), გვ. 11-12.

- კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) საქართველოს მესამე რაუნდის რეკომენდაციების შესრულების შეფასების ანგარიში (2013) და სხვა სახელმწიფოებთან მიმართებაში მიღებული ანგარიშები;
- საქართველოს მიერ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კორუფციის შესახებ კონვენციის შესრულების შესახებ ანგარიში (2012);
- „ასოციაციის შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის“ (2014);
- აღმოსავლეთ პარტნიორობის ფარგლებში მომზადებული ანგარიში (EaP) და სხვ.

საერთაშორისო კვლევები/შეფასებები:

- მსოფლიო ბანკი, „კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში: საქართველოს გატარებული რეფორმების ქრონიკა“ (2012);
- ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD), „ქვეყნები გარდამავალ პერიოდში“;
- საერთაშორისო გამჭვირვალობა, „გლობალური კორუფციის ბარომეტრი“ (2013);
- საერთაშორისო გამჭვირვალობა, „კორუფციის აღქმის ინდექსი“ (2013);
- მსოფლიო ბანკი, „ბიზნესის კეთება 2015“;
- მსოფლიო მართლმსაჯულების პროექტი, „კანონის უზენაესობის ინდექსი“ (2014);
- ბერტელსმენის ფონდი, „ტრანსფორმაციის ინდექსი“ (2014);
- მსოფლიო ბანკი, Worldwide Governance Indicators (2013);
- მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი, გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსი (2014);
- მსოფლიო ბანკი, საწარმოების კვლევა, (2013);
- საერთაშორისო გამჭვირვალობა, სახელმწიფოთა თავდაცვის ინდექსი (2012).
- კორუფციული რისკების ინდექსი ბიზნესისთვის (2014);
- ინფორმაციის თავისუფლების გლობალური რეიტინგი;
- საერთაშორისო ფინანსური კორპორაცია, „Survey on Customs Clearance Procedures (Georgian)“ (2012);
- საერთაშორისო ფინანსური კორპორაცია, „Georgia Business Perception Survey“ (2012);
- Freedom House, Nations in Transit (2013);
- Open Budget Partnership, “Open Budget Index” (2012);
- World Bank, Georgia PEFA Assessment (2012);
- მსოფლიო ბანკი, „Winds of Optimism“, საქართველოს ეკონომიკური მიმოხილვა N6 (2014).

ადგილობრივი ორგანიზაციების/საჯარო უწყებების თემატური პუბლიკაციები:

- საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, „ეროვნული ანტიკორუფციული პოლიტიკის ანალიზი“ (2011);
- ფონდი „ღია საზოგადოება - საქართველო“, „აღმოსავლეთ პარტნიორობის საგზაო რუკის შესრულების მონიტორინგი საქართველოში“ (2013);
- ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, „საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში, 2012-2013“ (2013);
- საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, „საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა“ (2013);
- საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიურო, „საჯარო სამსახურის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებები ქრონოლოგიური პრინციპით - 2004-2012 წწ.“ (2013);
- საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიურო, „ანაზღაურების სისტემები საჯარო სამსახურში, შედარებითი ანალიზი“ (2013);
- ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, „დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო სამსახურში, შედარებითი ანალიზი“ (2013);
- საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიურო, „თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემები, შედარებითი ანალიზი“ (2013);
- საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიურო, „ტრენინგ მოდული საჯარო მოხელეების ეთიკისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის საკითხებზე“ (2012);
- საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, „სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მომხმარებლის სახელმძღვანელო“ (2011);
- არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართვა ხელისუფლებას კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხზე (2013);
- საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, „გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვები - კორუფციის რისკები“ (2013);
- საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წლიური ანგარიში (2013);
- საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, „ეფექტიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში: გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და განვითარების თანამედროვე მიდგომები“ (2014).

საერთაშორისო ორგანიზაციების თემატური პუბლიკაციები/სხვა ქვეყნების სტრატეგიები/სამოქმედო გეგმები:

- ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია, „კორუფციის აღმოფხვრის საუკეთესო გამოცდილება“ (2004);
- გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, „ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების სახელმძღვანელო“ (2003);
- ნატოს კეთილსინდისიერების ამალღების პროგრამის თვითშეფასების საბჭოს ანგარიში;

- “Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians”, Working Draft (ODIHR);
- TI International, Business Principles for Countering Bribery (2009);
- ხორვატიის ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა;
- რუმინეთის ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა;
- ესტონეთი ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა.

სახელმწიფო პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტები (სტრატეგიები, სამოქმედო გეგმები, წინადადებები):

- „ღია მმართველობა საქართველოს 2012-2013 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულების თვითშეფასების ანგარიში“ (2013);
- საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, 2013 წლის საქმიანობის ანგარიში (2013);
- საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს სტრატეგიული გეგმა (2013);
- სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს, სასამართლო სისტემის რეფორმის სტრატეგიული მიმართულებები (2013);
- ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმის შესრულების მიზნით საქართველოს მთავრობისადმი წარდგენილი მოსაზრებები და წინადადებები;
- ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, საქართველოს 2010-2013 წლების ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების ანალიზი (2013);
- ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 სექტემბრის დადგენილება N557;
- ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, საქართველოს 2010-2013 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების ანგარიში (2014);
- „საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ“ 2013 წლის 26 აგვისტოს საქართველოს მთავრობის დადგენილება №219;
- ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, ანტიკორუფციული საბჭოს 2013 წლის საქმიანობის ანგარიში;
- ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, ანტიკორუფციული საბჭოს 2014 წლის საქმიანობის ანგარიში;
- ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების შესრულების მონიტორინგის და შეფასების მეთოდოლოგია (2015).

ადგილობრივი კანონმდებლობა და არსებული პრაქტიკა:

საკანონმდებლო აქტები:

- საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი (1997);

- საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონი (1997);
- სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონი (2005);
- საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი (2009);
- საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი (1999);
- საქართველოს საარჩევნო კოდექსი (2011);
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი (2008);
- მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონი (1997);
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონი (2008).
- „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების“ შესახებ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 30 დეკემბრის დადგენილება N390;
- „საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება 2013 წლის 26 აგვისტოს №219;
- „ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს სამოქმედო გეგმის განხორციელებისათვის აუცილებელ ღონისძიებათა შესახებ“ მთავრობის 2013 წლის 9 ივლისის განკარგულება №775;
- „შემსყიდველი ორგანიზაციის ანგარიშგების წესის დამტკიცების“ შესახებ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 10 თებერვლის №2 ბრძანება;
- „შესყიდვის ობიექტების ერთგვაროვნების დადგენის წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2010 წლის 20 სექტემბრის №7 ბრძანება;
- „სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების განხილვის საბჭოს საქმიანობის წესის შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2010 წლის 30 ნოემბერს №11 ბრძანება;
- „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების ფინანსური საქმიანობის აუდიტის სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს კონტროლის პალატის თავმჯდომარის 2012 წლის პირველი იანვრის ბრძანება N8/37;
- „პოლიტიკური საქმიანობის დაფინანსების გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად ფინანსური ანგარიშის ფორმებისა და მათი შევსების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის 2012 წლის 17 აგვისტოს ბრძანება N142/37;
- „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების დაფინანსების გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული ზოგიერთი საკითხის მოწესრიგების შესახებ“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის 2012 წლის 20 ივლისის ბრძანება N126/37;

- „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორთა ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუტიროს 2013 წლის 4 აპრილის ბრძანება N65/37;
- „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 24 ივნისის №550 ბრძანებულება; საქართველოს მთავრობის განკარგულება საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ (2005); „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2010 წლის 14 სექტემბრის ბრძანებულება N735 ბრძანებულება.