

კეთილსინდისიერება სეჯარო სემსეხურში



2022 წ. მარტი



კეთილსინდისიერება საჯარო სამსახურში

2022 წ. მარტი

კვლევის ხელმძღვანელი:

მარიამ მაისურაძე

კვლევის ავტორები:

გოგა თუშურაშვილი

თამარ ჩხიტუნიძე

კვლევის სოციოლოგი:

დარეჯან ცარციძე



კვლევა მომზადებულია ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ გაეროს განვითარების პროგრამისა (UNDP) და დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს მთავრობის UK aid-ის ხელშეწყობით. გამოთქმული მოსაზრებები ავტორისეულია და შეიძლება არ ასახავდეს ღონორი ორგანიზაციების თვალსაზრისს.

სარჩევი



ძირითადი მიგნებები	01
შესავალი	04
მეთოდოლოგია	05
საჯარო სამსახურში კეთილსინდისიერებისა და მხილების საერთაშორისო სტანდარტები და ეროვნული კანონმდებლობა	06
ეთიკასა და მხილებასთან დაკავშირებით საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე მიღებული პასუხების ანალიზი	14
კეთილსინდისიერების ნორმები	15
აღსრულების მექანიზმები	19
ეთიკის ნორმების დარღვევის სტატისტიკა	21
მხილების შიდა არხები	24
ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებები	28
რაოდენობრივი და თვისებრივი კვლევის შედეგები	30
საჯარო მოსამსახურეების ინფორმირებულობა კეთილსინდისიერებისა და მხილების საკითხებზე	31
საჯარო მოსამსახურეების დამოკიდებულება კეთილსინდისიერებისა და მხილების მექანიზმების მიმართ	48
შეჯამება და რეკომენდაციები	54





სამართლებრივი ჩარჩო

კანონმდებლობა საჯარო დაწესებულებებს არ ავალდებულებს ეთიკის კოდექსების და მათი აღსრულების პრაქტიკული ინსტრუმენტების (განმარტებითი სახელმძღვანელო) შემუშავებას.

არსებული ეთიკის ნორმები არ ვრცელდება უმაღლესი თანამდებობის პირებზე, რომლებიც საჯარო სექტორისთვის მაგალითის მიცემასა და კეთილსინდისიერების სტანდარტების დამკვიდრებაზე უნდა ზრუნავდნენ.

მხილების მექანიზმთან დაკავშირებით კანონმდებლობა არ არის საკმარისად დეტალური და რეგულირების გარეშე ტოვებს რიგ საკითხებს, კონტროლს მიღმა ტოვებს კერძო სექტორს და ე.წ. ძალოვან უწყებებს.

კანონმდებლობა არ ადგენს მხილების შიდა პროცედურების ერთიან სტანდარტს და არ ავალდებულებს საჯარო დაწესებულებებს, რომ შექმნან მხილების შიდა არხები და უზრუნველყონ მათი ეფექტიანობა.

კანონმდებლობა მამხილებელს უფლებას არ აძლევს, გარემოებების გათვალისწინებით თავად გადაწყვიტოს, მხილების რომელი არხის გამოყენება იქნება ყველაზე ადეკვატური.

მამხილებლისთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურებასთან დაკავშირებით არ არსებობს სპეციალური საკანონმდებლო რეგულირება, რაც უფრო ნათელს და გასაგებს გახდიდა საკითხს მამხილებლისთვის.

ეთიკისა და კეთილსინდისიერების განმსაზღვრელი დოკუმენტები

საჯარო დაწესებულებების უმრავლესობამ IDFI-ს განუმარტა, რომ კეთილსინდისიერების პოლიტიკის დოკუმენტი, ეთიკის კოდექსი და მათი განხორციელების პრაქტიკული ინსტრუმენტები მიღებული არ აქვთ.

საჯარო დაწესებულებებიდან მიღებული ინფორმაციის მიხედვით მხოლოდ 23 უწყებაშია შიდა სამართლებრივი დოკუმენტით დარეგულირებული თანამშრომელთა ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესები.

სამინისტროებიდან, რომლებმაც IDFI-ს მიაწოდეს ინფორმაცია, ეთიკის კოდექსები უწყებაში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეებისთვის დამტკიცებულია მხოლოდ ფინანსთა, საგარეო საქმეთა, თავდაცვის და შინაგან საქმეთა სამინისტროებში.

ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის მხოლოდ სამი მუნიციპალიტეტის მერიასა და ოთხი მუნიციპალიტეტის საკრებულოშია ეთიკის დოკუმენტები დამტკიცებული.

საქართველოს საჯარო სექტორში არსებული ეთიკის კოდექსები უმეტეს შემთხვევაში არ არის ამომწურავი, დაწესებულების სპეციფიკასა და საჭიროებებზე მორგებული და აქვს შაბლონური ხასიათი.

არცერთ საჯარო დაწესებულებას არ წარმოუდგენია ინფორმაცია ეთიკის ნორმების პრაქტიკული განხორციელების ინსტრუმენტებზე, რომლებიც კონკრეტული მაგალითების და განმარტებების საშუალებით დაეხმარებოდა თანამშრომლებს, უკეთ აღექვათ ნორმის შინაარსი და მარტივად მოეხდინათ მათი გამოყენება პროფესიულ საქმიანობაში.

უწყებების ნაწილი ეთიკის კოდექსის არარსებობის სანაცვლოდ მიუთითებს შინაგანაწესების არსებობაზე, რომლებიც, ძირითადად სამუშაო ადგილზე ქცევის გარკვეულ წესებს ადგენენ (სამუშაო და დასვენების დრო, სადღესასწაულო დღეები, სამსახურში მოსვლა-წასვლის აღრიცხვა და სხვა).

აღსრულების და მხილების მექანიზმები

ეთიკის ნორმების აღსრულების მექანიზმი (ზედამხედველი სტრუქტურული ერთეული) საჯარო დაწესებულებების ნაწილს არ გააჩნია.

61-მა საჯარო დაწესებულებამ განმარტა, რომ ეთიკის ნორმების აღსრულების შიდა მექანიზმები არ გააჩნია. 47-მა უწყებამ ამ ინფორმაციის დაზუსტებისგან თავი შეიკავა.

ეთიკის ნორმების აღსრულებაზე პასუხისმგებელ უწყებად უმეტესწილად განსაზღვრულია შიდა აუდიტის სამსახური. ცალკეულ შემთხვევებში აღნიშნული ფუნქცია შეთავსებული აქვთ ადმინისტრაციულ და ადამიანური რესურსების მართვის სამსახურებს.

საჯარო დაწესებულებების უმეტესობას არ აქვს ისეთი დამოუკიდებელი ორგანო ან სტრუქტურული ერთეული, რომელიც საჭიროების შემთხვევაში ეთიკის ნორმებთან დაკავშირებით კონსულტაციას გაუწევს საჯარო მოსამსახურეებს.

საჯარო დაწესებულებებიდან მიღებული ინფორმაციის მიხედვით ბოლო სამი წლის განმავლობაში ეთიკის ნორმების დარღვევები აღრიცხულია მხოლოდ 40 საჯარო დაწესებულებაში.

ბოლო სამი წლის განმავლობაში ეთიკის ნორმების დარღვევის 10 შემთხვევაზე მეტი აღი-რიცხა მხოლოდ ცხრა საჯარო დაწესებულებაში.

საჯარო დაწესებულებების უმრავლესობამ (87 უწყება) IDFI-ს განუმარტა, რომ მხილების შიდა არხები მათთან არ ფუნქციონირებს. 80-მა უწყებამ არ დააკონკრეტა აღნიშნული საკითხი, ხოლო 52-მა საჯარო დაწესებულებამ IDFI-ს დაუდასტურა მხილების შიდა არხების ფუნქციონირება.

ზოგიერთ იმ დაწესებულებაში, სადაც შიდა არხები ფუნქციონირებს, მხილების გამართული მექანიზმების არსებობა მაინც არ არის უზრუნველყოფილი.

2019-2021 წლებში მხილების შიდა არხებით შესული მამხილებელი განცხადებების აღრიცხვა მხოლოდ ექვსმა უწყებამ განახორციელა.

საჯარო მოხელეების ინფორმირებულობა და დამოკიდებულება

საჯარო დაწესებულებათა უდიდეს ნაწილში ეთიკის, კეთილსინდისიერებისა და მხილების საკითხებზე რეგულარული ტრენინგები დანერგილი არ არის.

გამოკითხვაში მონაწილეთა 14%-მა საერთოდ არ იცოდა მის უწყებას ჰქონდა თუ არა საკუთარი ეთიკის კოდექსი. 30%-მა არ იცოდა, ჰქონდა თუ არა მათ უწყებას ეთიკის კოდექსის განმარტებითი სახელმძღვანელო დოკუმენტი.

რესპონდენტთა 42%-მა დაადასტურა, რომ მათ უწყებას გააჩნდა საკუთარი ეთიკის კოდექსი იმის ფონზე, რომ საჯარო ინფორმაციის ანალიზის მიხედვით საჯარო დაწესებულებების მხოლოდ მცირე რაოდენობას აქვს მსგავსი დოკუმენტი.

რესპონდენტებიდან, რომლებმაც დაადასტურეს უწყებაში ეთიკის კოდექსის არსებობა, 23%-მა არ იცოდა ეთიკის კოდექსი არეგულირებდა თუ არა მხილებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

რესპონდენტთა 26%-მა აღნიშნა რომ მხილების ინსტიტუტთან დაკავშირებით ინფორმაცია საერთოდ არ ჰქონდა.

გამოკითხული რესპონდენტების 27%-მა არ იცოდა, არსებობდა თუ არა მათ დაწესებულებაში სტრუქტურული ერთეული, რომელიც პასუხისმგებელი იყო მხილების შესახებ განცხადების მიღებასა და რეაგირებაზე.

გამოკითხულთა 30% მიიჩნევს, რომ მათ დაწესებულებაში არსებული მხილების მექანიზმი გენდერულად სენსიტიურია, 32%-ის აზრით - არ არის სენსიტიური, ხოლო ყველაზე დიდმა წილმა (38%-მა) - არ იცის.

იმ საჯარო მოსამსახურეების 19%-ს, ვისთვისაც ცნობილი გახდა ეთიკის ნორმების დარღვევის კონკრეტული ფაქტი, რეაგირება არ მოუხდენია.

იმ რესპონდენტების 24%, რომლებმაც ეთიკის ნორმათა დარღვევის ფაქტები რეაგირების გარეშე დატოვეს, მიიჩნევდა, რომ მისთვის ცნობილი დარღვევა არ იყო იმდენად სერიოზული, რომ რეაგირება მოეხდინა.

გამოკითხულთა 53% გამოხატავს პოზიტიურ დამოკიდებულებას მხილების ინსტიტუტთან დაკავშირებით.

გამოკითხული საჯარო მოხელეების დიდი ნაწილი დადებითად აფასებს დაწესებულებაში არსებულ კეთილსინდისიერების გარემოს.



საჯარო სამსახურის კეთილსინდისიერება კარგი მმართველობის ქვაკუთხედს წარმოადგენს. ევროკავშირის გაფართოების კრიტერიუმებში ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ ქვეყნებმა უნდა შექმნან ძლიერი ეროვნული საჯარო ადმინისტრაცია, სადაც შესაძლებელი იქნება კარგი მმართველობის პრინციპების ეფექტიანად გადატანა, დანერგვა და განხორციელება.¹ საჯარო მოსამსახურეებისთვის განსაზღვრული კეთილსინდისიერების საერთაშორისო სტანდარტები დაკავშირებულია პატიოსნების, სამართლიანობის, გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების, მიუკერძოებლობის, სახელმწიფო რესურსების გონივრული გამოყენებისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპებთან. თითოეული აღნიშნული პრინციპი უმნიშვნელოვანესია საჯარო სამსახურის გამართული ფუნქციონირებისა და საზოგადოების ნდობის უზრუნველყოფისთვის. ზემოაღნიშნული პრინციპების პრაქტიკაში დანერგვისთვის აუცილებელია გამართული, საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი სამართლებრივი ჩარჩო, შესაბამისი ხელვა და პოლიტიკა და პრაქტიკაში მათი თანმიმდევრული დანერგვა.

საჯარო სამსახურში კეთილსინდისიერების პრინციპების დანერგვის ძირითად ინსტრუმენტებს წარმოადგენს ეთიკის ნორმების მარეგულირებელი დოკუმენტების და მათი პრაქტიკაში დანერგვის ხელსაწყოების არსებობა, გამართული დისციპლინური და საზედამხედველო მექანიზმების უზრუნველყოფა, ცნობიერების ამაღლებაზე ზრუნვა, მხილების მექანიზმების დანერგვა და ხელშეწყობა და სხვა.

IDFI-ის მიერ განხორციელებული კვლევა მიზნად ისახავს, შეისწავლოს საჯარო სამსახურში არსებული კეთილსინდისიერების და მამხილებელთა დაცვის არსებული ტენდენციები და პრაქტიკა ისევე, როგორც კეთილსინდისიერებისა და ეთიკის საკითხთა შესახებ საჯარო მოსამსახურეთა ძირითადი დამოკიდებულებები და აღქმები.

¹ European Commission, [Enlargement Strategy and Main Challenges 2014 – 15](#); SIGMA (2018), [Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: guidance for SIGMA partners](#).



კვლევა ეყრდნობა მონაცემთა შეგროვების სამაგიდე და თვისებრივი, ასევე, რაოდენობრივი კვლევის კომბინირებულ მონაცემთა შეგროვების მეთოდოლოგიას.

კვლევის ემპირიულ მონაცემთა შეგროვებამდე შესწავლილ იქნა კეთილსინდისიერების და მამხილებელთა დაცვის საერთაშორისო პრაქტიკა და საქართველოში არსებული მექანიზმები.

რაოდენობრივი კვლევის ფარგლებში გამოყენებული იქნა ონლაინ გამოკითხვის ტექნიკა. კითხვარი შემუშავდა სამაგიდე კვლევის საფუძველზე და ძირითადად დახურული კითხვებისგან შედგებოდა. რაოდენობრივი კვლევის სამიზნე ჯგუფებად შერჩეული იქნა ცენტრალური და ადგილობრივი დონეზე დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეები.² თავდაპირველად განისაზღვრა, რომ რაოდენობრივი კვლევა იქნებოდა რეპრეზენტატული, რაც შესაძლებელს გახდიდა მონაცემთა განზოგადებას მთლიან საჯარო სამსახურზე. შესაბამისად, მომზადებული შერჩევის საფუძველზე განხორციელებულ კვლევას ექნებოდა სანდოობის 95% და ცდომილების 5% მაჩვენებელი. რესპონდენტთა შერჩევის მეთოდოლოგიად გამოყენებული იქნა ალბათური შერჩევის მიდგომა, ხოლო მეთოდად - კლასტერული შერჩევა. ელექტრონული კითხვარი საჯარო დაწესებულებებში საჯარო სამსახურის ბიუროს დახმარებით გავრცელდა. მონაცემთა შეგროვების ეტაპზე, ადამიანური რესურსების მართვის სამსახურის წარმომადგენელთა რამდენჯერმე შეხსენების მიუხედავად, გამოპასუხების მაჩვენებელი საკმაოდ დაბალი აღმოჩნდა. შერჩევის ფარგლებში განსაზღვრული 370 დასრულებული კითხვარის ნაცვლად, 242 შევსებული კითხვარი იქნა მიღებული. შესაბამისად, მიღებული შედეგების სანდოობის მაჩვენებელი 85%-ს უტოლდება. ამასთან, შერჩევის მეთოდოლოგიის ფარგლებში განსაზღვრული პროპორციული მიდგომის გამოყენების შესაბამისად, შერჩევით ერთეულებს შორის გამოპასუხების დაბალი მაჩვენებელი მონაცემთა სანდოობას უწყებათა ჭრილში შედეგების ინტერპრეტაციისას მნიშვნელოვნად ამცირებს. შეგროვებული მონაცემები გაიწმინდა და გამოყენებულ იქნა მონაცემთა ანალიზის მულტივარიაციული მიდგომა.

თვისებრივი კვლევის ფარგლებში მოგროვებული ინფორმაცია გამოყენებული იქნა რაოდენობრივი კვლევის შედეგად მოგროვებული ინფორმაციის დასამუშავებლად, რაც რაოდენობრივი მაჩვენებლების მიღმა არსებული თვისებრივი ინფორმაციის ახსნის შესაძლებლობას იძლევა. თვისებრივი კვლევის ფარგლებში გამოყენებული იქნა ფოკუს-ჯგუფების და სიღრმისეული ინტერვიუს ტექნიკა სადისკუსიო გეგმის გამოყენებით, რომელიც შემუშავდა სამაგიდე და რაოდენობრივი კვლევის საფუძველზე.

თვისებრივი კვლევის ფარგლებში რესპონდენტების შესარჩევად გამოყენებული იქნა მიზნობრივი შერჩევის მეთოდი, რომელიც უზრუნველყოფს სიღრმისეული ინფორმაციის შეგროვებას კვლევის სამიზნე ჯგუფების შესახებ. კვლევის ფარგლებში ჩატარდა ექვსი სიღრმისეული ინტერვიუ საჯარო მოსამსახურეებთან და ერთი ფოკუს ჯგუფი სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან. თვისებრივი მონაცემები დამუშავდა თემატური ანალიზის საფუძველზე.

² სამიზნე ჯგუფთა შორის არ იყო გათვალისწინებული შინაგან საქმეთა სამინისტრო და მთავრობის ადმინისტრაცია.

საქარო სამსახურში კეთილსინდისიერებისა და მხილვის საერთაშორისო სტანდარტები და ეროვნული კანონმდებლობა



კეთილსინდისიერების სისტემის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად, უპირველეს ყოვლისა, მნიშვნელოვანია კეთილსინდისიერების მკაფიო განმარტების ჩამოყალიბება. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის (გაერო) თანახმად საჯარო სამსახურის კეთილსინდისიერება დაკავშირებულია დავალებების შესრულებისას საჯარო მოსამსახურეების პატიოსნებასთან, სანდოობასა და მორალურ პრინციპებთან.³ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიხედვით, კეთილსინდისიერება გულისხმობს საჯარო ინტერესის დაცვისა და მისი კერძო ინტერესზე მაღლა დაყენების მიზნით ეთიკის საერთო ღირებულებებთან, პრინციპებთან და ნორმებთან მუდმივი შესაბამისობის უზრუნველყოფას.⁴ უფრო მარტივად, კეთილსინდისიერება გულისხმობს სწორ ქცევას სწორი მიზნით და სწორი საშუალებებით,⁵ ხოლო იმის განსასაზღვრად, თუ რა არის „სწორი“, უპირობოდ მნიშვნელოვანია ქცევის ნათელი სტანდარტების არსებობა.

კეთილსინდისიერებასა და კორუფციის პრევენციასთან დაკავშირებით საერთაშორისო ორგანიზაციებს შემუშავებული აქვთ სპეციალური ინსტრუმენტები (სახელმძღვანელო პრინციპები, სამართლებრივი აქტები, რეკომენდაციები და სხვ.),⁶ რომელთა ფარგლებში განმტკიცებულია საჯარო სამსახურში კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის სტანდარტები, მათ შორის, საჯარო მოსამსახურეების კარიერული განვითარების უზრუნველყოფა და სისტემატური გადამზადება ეთიკის საკითხებთან დაკავშირებით, დაწესებულებაში შიდა კონტროლის მექანიზმების არსებობა, მხილების ინსტიტუტის ფუნქციონირება და მამხილებელთა დაცვის უზრუნველყოფა.

საჯარო სამსახურში კეთილსინდისიერების მაღალი სტანდარტების უზრუნველსაყოფად არსებითია ისეთი კომპონენტების არსებობა, როგორებიცაა:⁷

- საკანონმდებლო დონეზე ქცევის ისეთი მაღალი სავალდებულო სტანდარტების დადგენა, რომლებიც ხაზს უსვამს საჯარო ინტერესის პრიორიტეტულობას და საჯარო სამსახურის ღირებულებების დაცვის მნიშვნელობას;
- მარეგულირებელი ჩარჩოს და სტრატეგიების არსებობა, რომლებიც განამტკიცებს კეთილსინდისიერების ღირებულებებსა და სტანდარტებს;
- მკაფიო და პროპორციული პროცედურების არსებობა კეთილსინდისიერების სტანდარტების მართვის და მათი დარღვევის პრევენციისთვის;

³ UN Economic and Social Council, [principles of effective governance for sustainable development](#), 2018.

⁴ OECD, [recommendation of the Council on Public Integrity](#), 2017.

⁵ Heywood, P, Marquette, H, Peiffer, C & Zuniga, N 2017 „[Integrity and Integrity Management in Public Life](#)“, the University of Birmingham.

⁶ [Recommendation No. R \(2000\) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials](#); 1998 [Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service, Including Principles for Managing Ethics in the Public Service](#); The OECD [Recommendation on Public Integrity](#).

⁷ OECD Public Integrity [Handbook](#), 2020.



საჯარო სამსახურის ღირებულებებისა და სტანდარტების შესახებ ცნობიერების ამაღლება შიდა და გარე ინსტრუმენტების გამოყენებით.

აღნიშნული კომპონენტების შესაბამისად საჯარო სამსახურში კეთილსინდისიერების სტანდარტების უზრუნველყოფისთვის მნიშვნელოვანია, ყურადღება გამახვილდეს ისეთ მექანიზმებზე, როგორებიცაა:

- ეთიკისა და ქცევის კოდექსები;
- ინტერესთა კონფლიქტის მართვის პოლიტიკა;
- ინტერესთა და ქონებრივი დეკლარაციების წარმოება;
- მხილების ინსტიტუტის გამართული ფუნქციონირება.

კეთილსინდისიერი, ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების ხელშესაწყობად უმნიშვნელოვანესია ეთიკური გარემოს შექმნა, რაც გულისხმობს პროფესიული სტანდარტის დამკვიდრებას საჯარო სამსახურის ფუნდამენტური პრინციპებისა და ღირებულებების პრაქტიკაში გატარების მიზნით. საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით ეთიკისა და ქცევის მარეგულირებელ ზოგად კანონმდებლობასთან ერთად უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება **ეთიკისა და ქცევის კოდექსების არსებობას**,⁸ რომლებიც უნდა იყოს ნათელი, მარტივი და ლოგიკურად სტრუქტურირებული, დაწესებულების სპეციფიკასა და საჭიროებებზე მორგებული მექანიზმი.⁹ როგორც წესი, ქცევის კოდექსი განმარტავს რელევანტურ სტანდარტებსა და აკრძალულ ქმედებებს, ეთიკის კოდექსი კი განსაზღვრავს პრინციპებს, რომლებიც წარმართავს ქცევას და გავლენას ახდენს გადაწყვეტილების მიღებაზე. ორივე ფაქტორის მნიშვნელობის გათვალისწინებით, ხშირ შემთხვევაში, ეროვნულ დონეზე გამოიყენება შუალედური მექანიზმი, რომლის ფარგლებშიც აღნიშნული ორი ინსტრუმენტის შერწყმის შედეგად ხდება საჯარო სამსახურის ძირითადი ღირებულებებისა და გადაწყვეტილების მიღებისთვის საჭირო ჩარჩოს შემუშავება.¹⁰

საქართველოში საჯარო სამსახურის კეთილსინდისიერების, ეთიკისა და ქცევის წესებთან დაკავშირებულ საკითხებს საკანონმდებლო დონეზე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონთან¹¹ ერთად არეგულირებს „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება (ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შესახებ მთავრობის დადგენილება)¹² და „საჯარო დაწესებულებაში

⁸ UN General Assembly International Code of Conduct for Public Officials; Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials; UN Convention against Corruption, მუხლი 8(2); African Union Convention on preventing and combating corruption, მუხლი 7.

⁹ OECD Public Integrity Handbook, 2020; Transparency International, Public Sector Integrity – Topic Guide, 2015.

¹⁰ OECD Public Integrity Handbook, 2020.

¹¹ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 27 ოქტომბერი 2015.

¹² საქართველოს მთავრობის №200 დადგენილება საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ, 20 აპრილი 2017.

ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” საქართველოს კანონი.¹³ ეს უკანასკნელი ეთიკისა და ქცევის წესების ზოგად საფუძვლებთან ერთად ადგენს საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის, კორუფციული სამართალდარღვევის ჩამდენ პირთა პასუხისმგებლობის ძირითად პრინციპებს, თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების წარდგენისა და მონიტორინგის პირობებსა და მექანიზმს ისევე, როგორც მამხილებელთა დაცვასთან დაკავშირებულ ძირითად წესებს. გარდა ამისა, საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ შემუშავებულია მთავრობის დადგენილების კომენტარები¹⁴, რაც მისი განხორციელების მნიშვნელოვან პრაქტიკულ ინსტრუმენტს უნდა წარმოადგენდეს, რადგან ის საკმარისად პრაქტიკულია, დატვირთულია რეალურ გარემოზე მორგებული მაგალითებითა და შეფასებებით.

ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შესახებ მთავრობის დადგენილება, მართალია, არეგულირებს სხვადასხვა რელევანტურ საკითხს, მაგრამ აღნიშნულ დოკუმენტთან დაკავშირებით ცნობიერების დონე დაბალია, რაც მის ეფექტიანობას ამცირებს.¹⁵ ამასთან, დოკუმენტი საერთო, ზოგადი ხასიათისაა და ბუნებრივია, ვერ უზრუნველყოფს ყველა დაწესებულებისთვის ინდივიდუალურ მიდგომას, რის გამოც, მნიშვნელოვანია, რომ თითოეულ საჯარო დაწესებულებას გააჩნდეს საკუთარ საჭიროებებზე უკეთ ადაპტირებული ეთიკის კოდექსი შესაბამის განმარტებით სახელმძღვანელოსთან ერთად. სამწუხაროდ, საქართველოში საჯარო დაწესებულებათა დიდ ნაწილს დაწესებულების სპეციფიკაზე მორგებული ეთიკის კოდექსები არ გააჩნია,¹⁶ არადა ეთიკის კოდექსები განმარტებით სახელმძღვანელოებთან და საჯარო მოსამსახურეთა ცნობიერებასთან ერთად კეთილსინდისიერი გარემოს არსებობის უზრუნველყოფის უმნიშვნელოვანესი წინაპირობაა.¹⁷ საჯარო მოსამსახურეებისთვის ინფორმაციის მიწოდებისთვის სხვადასხვა ხერხი შეიძლება იქნეს გამოყენებული, მათ შორის, მათთვის შესაბამისი მასალის მატერიალური სახით გადაცემა, ინტრანეტში სპეციალური სექციის ჩაშენება და ა.შ.¹⁸ არანაკლებ მნიშვნელოვანია მენეჯმენტის მიერ საჯარო მოსამსახურეებისთვის ეთიკური ქცევის მაგალითის მიცემა, რამდენადაც მენეჯერული რგოლის მიერ სწორი ქმედების წახალისების გარეშე საუკეთესოდ შემუშავებული ეთიკის კოდექსიც კი არაქმედითი იქნება.¹⁹

¹³ საქართველოს კანონი “საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ”, 1997.

¹⁴ საჯარო სამსახურის ბიურო, „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების კომენტარები, 2018. მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს წარმოადგენს ასევე საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ შემუშავებული პრაქტიკული სახელმძღვანელო საჯარო სამსახურში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შესახებ.

¹⁵ ევროპის საბჭო, სახელმძღვანელო გამჭვირვალობის და მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ, 2020, გვ. 16.

¹⁶ IDFI, მხილების ინსტიტუტის გამოწვევები საქართველოში - კანონმდებლობა და პრაქტიკა, 2021.

¹⁷ OECD Public Integrity Handbook, 2020.

¹⁸ OECD Public Integrity Handbook, 2020.

¹⁹ OECD Public Integrity Handbook, 2020.

ყოველმხრივ და გამართული კეთილსინდისიერების სისტემა გულისხმობს ეთიკის პრინციპებისა და სტანდარტების გავრცელებას ხელისუფლების ყველა რგოლზე, უპირველეს ყოვლისა კი, უმაღლესი თანამდებობის პირებზე, რომლებსაც საჯარო სექტორისთვის გააჩნიათ მაგალითის მიცემისა და კეთილსინდისიერების სტანდარტების დაწესების ავტორიტეტი.²⁰ კარგ პრაქტიკას წარმოადგენს უმაღლესი თანამდებობის პირებისთვის ცალკე მდგომი ეთიკის/ქცევის კოდექსის არსებობა.²¹ ევროპის საბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) მიხედვით მნიშვნელოვანია, მსგავსი ინსტრუმენტი მოიცავდეს მითითებებს ყველა რელევანტური საკითხის, მათ შორის, ინტერესთა კონფლიქტის, აკრძალული საჩუქრის, დეკლარაციების წარმოების შესახებ და ა.შ. ამასთან, აუცილებელია, აღნიშნულ მექანიზმს თან ახლდეს მისი განხორციელების პრაქტიკული ინსტრუმენტი (მაგალითად, სახელმძღვანელო), რომელშიც უმაღლესი თანამდებობის პირების საქმიანობის ფარგლებში კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებული კონკრეტული პრაქტიკული მაგალითები იქნება განმტკიცებული.²²

ეთიკის კოდექსის ქმედითობისა და კეთილსინდისიერების მაღალი ხარისხის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია, ერთი მხრივ, სათანადო აღსრულების მექანიზმების არსებობა, მათ შორის, შესაბამისი ზედამხედველობის უზრუნველყოფა, დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლებისა და პროცედურების მკაფიოდ გაწერა, საჭიროების შემთხვევაში სანქციების გამოყენება,²³ მეორე მხრივ კი, საჯარო მოსამსახურეებისა და საზოგადოების ინფორმირება აღნიშნულთან დაკავშირებით. მნიშვნელოვანია, დისციპლინურ წარმოებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფისთვის პროცედურული გარანტიების არსებობა.²⁴

კეთილსინდისიერების უზრუნველსაყოფად ეთიკის კოდექსის პრაქტიკაში ეფექტიანი იმპლემენტაციის ერთ-ერთი ხელშემწყობი ფაქტორია ისეთი დამოუკიდებელი ორგანოს ან სტრუქტურული ერთეულის განსაზღვრა, რომელიც საჭიროების შემთხვევაში შესაბამის კონსულტაციას გაუწევს საჯარო მოსამსახურეებს.²⁵ საჯარო დაწესებულების ფარგლებში ასეთს შესაძლოა წარმოადგენდეს, მაგალითად, ადამიანური რესურსების მართვის სამსახური, რომელიც მნიშვნელოვან როლს უნდა ასრულებდეს საჯარო სამსახურში კეთილსინდისიერების მაღალი ხარისხის დამკვიდრების თვალსაზრისით. აპრობირებული მეთოდია, ასევე, „ეთიკის ოფიცრის“ გამოყოფა, რომელიც, საჭიროების შემთხვევაში, კონფიდენციალურ კონსულტაციას გაუწევს საჯარო მოსამსახურეს და გააცნობს მას შესაბამის სტანდარტებს, გაუზიარებს პრაქტიკულ ინფორმაციას და დაეხმარება სწორი არჩევანის გაკეთებაში.

²⁰ GRECO, Fifth Evaluation Round - Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, Evaluation Report, [Latvia](#), 2018, პარა. 55.

²¹ GRECO, Fifth Evaluation Round - Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, Evaluation Reports, მაგალითად, [Belgium](#), პარა. 41 – 45, [Croatia](#), პარა. 40 – 41, [Estonia](#), პარა. 55 – 63, [the Netherlands](#), პარა. 40 – 43, [Poland](#), პარა. 33, [Spain](#), პარა 54, [Germany](#), პარა. 40 – 43.

²² იქვე.

²³ GRECO, Fifth Evaluation Round - Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, Evaluation Reports, მაგალითად, [Belgium](#), პარა. 45, [Croatia](#), პარა. 41, [the Netherlands](#), პარა. 43, [Germany](#), პარა. 43.

²⁴ OECD Public Integrity [Handbook](#), 2020.

²⁵ Transparency International, Public Sector Integrity – Topic [Guide](#), 2015.

საჯარო ინტერესის დაცვის კონტექსტში, რაც კეთილსინდისიერების პრინციპის ქვაკუთხედს წარმოადგენს, უმნიშვნელოვანესია ასევე **ინტერესთა შეუთავსებლობის საკითხის მკაფიო რეგულირება**. აღნიშნული შესაძლოა განხორციელდეს, როგორც უშუალოდ ინტერესთა კონფლიქტის თაობაზე განცალკევებული კანონის მიღებით, ისე ინტერესთა შეუთავსებლობის საკითხის სხვა ნორმატიული აქტით მოწესრიგების, მათ შორის, ეთიკის კოდექსში განმტკიცების გზით. თუმცა, ზოგადი კანონმდებლობის გარდა, მნიშვნელოვანია, რომ ინტერესთა შეუთავსებლობის საკითხი თითოეულ საჯარო უწყებაში დაწესებულების სპეციფიკაზე მორგებულ ქცევის სტანდარტებშიც იყოს მოქცეული.²⁶

ეთიკის ნორმების შესრულებაზე ეფექტიან ზედამხედველობას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საჯარო სამსახურში კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფისთვის. შესაბამისად, ეთიკისა და კეთილსინდისიერების სტანდარტების პრაქტიკაში აღსრულების მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს **მხილების მექანიზმი**, რომლის სამართლებრივი რეგულირების მნიშვნელობა და როლი საჯარო სამსახურის ანგარიშვალდებულებისა და კეთილსინდისიერების ხელშეწყობის თვალსაზრისით აღიარებულია არა მხოლოდ საერთაშორისო სამართლებრივი აქტებით,²⁷ არამედ ე.წ. რბილი სამართლითაც.²⁸ მიუხედავად იმისა, რომ საკითხის კომპლექსურობიდან გამომდინარე კარგ პრაქტიკად არის მიჩნეული²⁹ მხილებასთან დაკავშირებული რეგულაციების ცალკე მდგომი საკანონმდებლო აქტით მოწესრიგება,³⁰ საქართველოში აღნიშნული საკითხი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონისა და მთავრობის #200 დადგენილების ფარგლებში რეგულირდება. მამხილებელთა დაცვის კანონმდებლობის გაუმჯობესების მიზნით იყო მცდელობა, რომ აღნიშნული საკითხი დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტით მოწესრიგებულიყო,³¹ თუმცა, შემუშავებული კანონპროექტი არ იქნა მიღებული და ამის ნაცვლად ცვლილებები განხორციელდა „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში, რომელსაც დაემატა ნორმების მხილებასთან დაკავშირებით.

²⁶ Transparency International, Public Sector Integrity – Topic Guide, 2015; GRECO, Fourth Round Evaluation Round – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Reports, მაგალითად, **Turkey**, პარა. 57, **Slovenia**, პარა. 44, **Sweden**, პარა. 46, **Cyprus**, პარა. 52.

²⁷ **UN Convention Against Corruption**, მუხლი 8, 13, 33; **Council of Europe Civil Law Convention on Corruption**, მუხლი 9; **Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption**, მუხლი 22; **Inter-American Convention against Corruption**, მუხლი III(8); **African Union Convention on preventing and combating corruption**, მუხლი 5(6).

²⁸ OECD, 1998 **Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service**, Including Principles for Managing Ethics in the Public Service; OECD, 2003 **Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service**; OECD, 2009 **Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions**; OECD, **Committing to Effective Whistleblower Protection**, 2016; Council of Europe, Protection of Whistleblowers, **Recommendation CM/Rec(2014)7 and Explanatory Memorandum**, 30 April 2014.

²⁹ OECD, **G20 Anti-Corruption Action Plan** Protection of Whistleblowers, 2011, გვ. 7, 30; Transparency International, **A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation**, 2018, გვ. 66.

³⁰ მხილებისა და მამხილებელთა დაცვის საკითხი დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტით არის მოწესრიგებული, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, ირლანდიაში, კანადაში, ბელგიაში, ავსტრალიასა და სხვა ქვეყნებში. იხ.: <https://www.whistleblowers.org/whistleblower-laws-around-the-world/>.

³¹ საჯარო სამსახურის ბიუროს **კომენტარები**, „სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების რეკომენდაციები - “პარტნიორობა ღია მმართველობისთვის” (Open Government Partnership) საქართველოს სამოქმედო გეგმასთან დაკავშირებით”, 2013, გვ. 2.

აღნიშნული, შესაძლოა, ერთ-ერთ გამოწვევას წარმოადგენდეს მხილების ინსტიტუტის ეფექტიანად მუშაობისთვის, რადგან საქართველოს კანონმდებლობა საერთაშორისო სტანდარტებს ვერ პასუხობს - ის არ არის საკმარისად დეტალური და რეგულირების გარეშე ტოვებს რიგ საკითხებს. კერძოდ, ეროვნული კანონმდებლობა ნათლად არ განმარტავს, ვინ შეიძლება იყოს მამხილებელი³² მიუხედავად იმისა, რომ უმნიშვნელოვანესია, მამხილებლის განმარტება მაქსიმალურად ამომწურავად იყოს მოცემული საკანონმდებლო დონეზე.³³ ევროსაბჭოს მიხედვით მამხილებელი შეიძლება იყოს კერძო ან საჯარო სექტორში დასაქმებული პირი მიუხედავად იმისა, იღებს თუ არა ანაზღაურებას, აგრეთვე პირი, რომლის შრომითი ხელშეკრულება დასრულდა, ან პირი, რომელსაც ჯერ არ დაუწყია მუშაობა, თუმცა, ინფორმაცია, რომლის მხილებასაც ახდენს, მისთვის ცნობილი გახდა სამსახურში აყვანის პროცესში.³⁴ ფართო განმარტებას ემხრობა OECD³⁵ და ევროკავშირიც.³⁶ მიუხედავად ამისა, საქართველოში კანონმდებლობა არ აზუსტებს, აუცილებელია თუ არა, მამხილებელი საჯარო მოსამსახურე იყოს.

საქართველოს კანონმდებლობა მხილების განმარტებისთვის არ ირჩევს საკმარისად დეტალურ მიდგომას მიუხედავად იმისა, რომ ეს უპირობოდ მნიშვნელოვანია მექანიზმის გამოყენების წახალისებისთვის, რადგან მხილებას დაქვემდებარებული ქმედებების ამომწურავი ჩამონათვალის³⁷ არსებობა პოტენციური მამხილებლისთვის ამარტივებს ასეთი ქმედების იდენტიფიცირებას.³⁸ საერთაშორისო სტანდარტებისგან განსხვავებით,³⁹ ეროვნული კანონმდებლობა კონტროლს მიღმა ტოვებს კერძო სექტორს და იმ დაწესებულების საქმიანობას, რომელიც საჯარო სამსახურს არ მიეკუთვნება, მაგრამ, დელეგირებულ საჯარო უფლებამოსილებას ახორციელებს და შესაბამისად, შეიძლება ზიანი მიაყენოს საჯარო ინტერესს (მაგ: სახელმწიფო შპს, ააიპ).⁴⁰ კანონის თანახმად მხილების საკითხი ე.წ. ძალოვან

³² IDFI, მხილების ინსტიტუტის [გამოწვევები საქართველოში - კანონმდებლობა და პრაქტიკა](#), 2021.

³³ Transparency International, [A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation](#), 2018, გვ. 11 – 14; OECD, [Committing to Effective Whistleblower Protection](#), 2016, გვ. 41; Transparency International, [A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation](#), 2018, გვ. 11 – 14.

³⁴ CoE, Protection of Whistleblowers, [Recommendation CM/Rec\(2014\)7 and Explanatory Memorandum](#), 30 April 2014.

³⁵ OECD, [Committing to Effective Whistleblower Protection](#), 2016, გვ. 41 – 43; OECD, [G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers](#), 2011, გვ. 31.

³⁶ OECD, [Committing to Effective Whistleblower Protection](#), 2016, გვ. 41 – 43; OECD, [G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers](#), 2011, გვ. 31.

³⁷ EU, [Directive 2019/1937 of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Who Report Breaches of Union Law](#), 23 October 2019, მუხლი 4.

³⁸ ასეთი ჩამონათვალი შეიძლება იყოს: კანონმდებლობის ან/და ეთიკის ნორმების დარღვევა, მათ შორის, არასწორი მენეჯმენტი, ფინანსების არასწორი ხარჯვა, უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოებისთვის საფრთხის შექმნა ან/და კორუფციული დანაშაულები.

³⁹ Transparency International, [A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation](#), 2018, გვ. 7 – 10; United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), [Resource Guide on Good Practice in the Protection of Reporting Persons](#), 2015, გვ. 22; OECD, [Committing to Effective Whistleblower Protection](#), 2016, გვ. 44 – 49.

⁴⁰ CoE, Protection of Whistleblowers, [Recommendation CM/Rec\(2014\)7 and Explanatory Memorandum](#), 30 April 2014.

⁴¹ საკითხთან მიმართებით საჯარო ინტერესის მნიშვნელობის საკითხზე ყურადღებას ამახვილებს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოც, რომელიც კერძო სექტორში მხილების შემთხვევებზე ავრცელებს საჯარო სამსახურში მხილების საქმეზე მამხილებლის გამოსატყვის თავისუფლების შეზღუდვის პროპორციულობის შემოწმებისთვის დადგენილ კრიტერიუმებს. იხ.: EctHR, [Guja v. Moldova](#), Judgement, 14277/04, 12/02.2008, პარა. 85 – 88; EctHR, [Heinisch v. Germany](#), Judgement, 28274/08, 21/07/2011, პარა. 71. CoE, [Thematic Factsheet, Whistleblowers and Their Freedom to Impart Information](#), 2017, გვ. 1.

უწყებებში სპეციალური კანონმდებლობით უნდა დარეგულირდეს,⁴¹ რაც მიღებული მეთოდია საერთაშორისო პრაქტიკითაც,⁴² თუმცა, კანონში მითითების მიუხედავად მსგავსი კანონმდებლობა აღნიშნული დაწესებულებებისთვის ჯერ კიდევ არ არის შემუშავებული და ისინი რეგულირების მიღმა რჩებიან.

საქართველოში მხილების შიდა პროცედურების ერთიანი სტანდარტი არ არსებობს. კანონმდებლობა არ განამტკიცებს საჯარო უწყებების მიერ მხილების შიდა მექანიზმის შექმნის და მკაფიო პროცედურის გაწერის ვალდებულებას, რაც პრაქტიკაში პრობლემებს ქმნის მხილების საჩივრის სხვა ტიპის საჩივრებისგან გამიჯვნის კუთხით⁴³ და ხელს უშლის მხილების მექანიზმის ეფექტიან ფუნქციონირებას.⁴⁴ ამასთან, მამხილებელს არ შეუძლია გარემოებების გათვალისწინებით თავად გადაწყვიტოს მხილების რომელი არხის (მხილება ორგანიზაციის შიგნით, ორგანიზაციის გარეთ ან საჯაროდ⁴⁵) გამოყენება იქნება ყველაზე ადეკვატური;⁴⁶ რაც მხილების მექანიზმის ქმედითობისა და ეფექტიანი ფუნქციონირების არანაკლებ მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს. საქართველოს კანონმდებლობა საჯარო მხილების შესაძლებლობას უშვებს მხოლოდ მას შემდეგ, რაც განცხადების განმხილველი⁴⁷ ორგანოს მიერ მოხდება გადაწყვეტილების მიღება.⁴⁸

საკანონმდებლო დონეზე შედარებით სრულყოფილად არის მოწესრიგებული მამხილებლის უფლების დაცვის გარანტიები: საქართველოს კანონმდებლობა იცნობს ანონიმურ მხილებას, იცავს მამხილებლის კონფიდენციალურობას⁴⁹ და განამტკიცებს შურისძიებისგან (როგორც პირდაპირი, ისე არაპირდაპირი შურისძიებისგან⁵⁰) მამხილებლის დაცვის აუცილებლობას, რაც

⁴¹ საქართველოს კანონი “საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ”, 1997, მუხლი 20¹.

⁴² Transparency International, *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, 2018, პრინციპი 19; CoE, *Protection of Whistleblowers, Recommendation CM/Rec(2014)7* and Explanatory Memorandum, 30 April 2014, პრინციპი 5.

⁴³ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საქართველოს საჯარო სამსახურში მოქმედი მხილების მექანიზმი დიდწილად უფუნქციოა, 2020.

⁴⁴ განვითარებული ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით მხილების შიდა მექანიზმის შექმნა სავალდებულოდ არის მიჩნეული არა მხოლოდ საჯარო, არამედ კერძო ორგანიზაციებისთვისაც. ქვეყნები სანქციებს აწესებენ ისეთი დაწესებულებებისთვის, რომლებიც მას არ შექმნიან. მაგ. იტალიაში გათვალისწინებულია ფულადი სანქციები იმ საჯარო დაწესებულებებისთვის, რომლებიც მხილების შიდა მექანიზმებს არ ქმნიან, ხოლო საფრანგეთში ასეთი სანქციები კერძო ორგანიზაციების მიმართაც გამოიყენება. იხ.: Transparency International, *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, 2018, გვ.32 – 33.

⁴⁵ Transparency International, *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, 2018, პრინციპები 15, 16, 17; CoE, *Protection of Whistleblowers, Recommendation CM/Rec(2014)7* and Explanatory Memorandum, 30 April 2014, პრინციპი 14; EU, *Directive 2019/1937* of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Who Report Breaches of Union Law, 23 October 2019.

⁴⁶ CoE, *Protection of Whistleblowers, Recommendation CM/Rec(2014)7* and Explanatory Memorandum, 30 April 2014, პრინციპი 14.

⁴⁷ შესაბამისი საჯარო დაწესებულება, სამართალდამცავი ორგანო ან სახალხო დამცველი.

⁴⁸ საქართველოს კანონი “საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ”, 1997, მუხლი 20¹.

⁴⁹ საქართველოს კანონი “საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ”, 1997, მუხლი 20². ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მხილების ელექტრონული პლატფორმა www.mkhileba.gov.ge იძლევა ანონიმური მხილების შესაძლებლობას.

⁵⁰ CoE, *Protection of Whistleblowers, Recommendation CM/Rec(2014)7* and Explanatory Memorandum, 30 April 2014, პრინციპი 21.

საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით მამხილებლის დაცვის უპირობო გარანტიებად მოიაზრება.⁵¹ თუმცა, იმ შემთხვევაში, თუ მამხილებლის დაცვა ვერ იქნება უზრუნველყოფილი და მას ზიანი მიაღდება, საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით აუცილებელია, მამხილებელი უზრუნველყოფილი იყოს კომპენსაციით რეპრესიული ქმედებისგან დამდგარი შედეგისთვის.⁵² საქართველოში აღნიშნული მხოლოდ ზოგადი კანონმდებლობით რეგულირდება და სპეციალური კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მისთვის ზიანის ანაზღაურებას, რაც უფრო ნათელს და გასაგებს გახდიდა საკითხს მამხილებლისთვის.

უდავოა, რომ კეთილსინდისიერების მაღალი სტანდარტების პრაქტიკაში დანერგვა აუცილებელია ნებისმიერი სამსახურის გამართული ფუნქციონირებისთვის. როგორც გამოიკვეთა, ამ მიმართულებით განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ინსტიტუციურ დონეზე კეთილსინდისიერი და ეთიკური გარემოს შექმნას, რასაც ამარტივებს უწყების საჭიროებაზე მორგებული ეთიკის/ქცევის კოდექსის/კეთილსინდისიერების სტანდარტების/წყესების განსაზღვრა, მათი განხორციელების მონიტორინგი, შესაბამისი აღსრულების უზრუნველყოფა და აღნიშნულთან დაკავშირებით თითოეული საჯარო მოსამსახურის, ისევე, როგორც საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება. ამის ფონზე საგულისხმოა, რომ როგორც აღინიშნა, საქართველოში საჯარო დაწესებულებათა დიდ ნაწილს საკუთარი ეთიკის კოდექსები არ გააჩნია. ამასთან, საჯარო მოსამსახურეების დიდი ნაწილი ეთიკის ნორმების დარღვევის ფაქტებზე რეაგირებას არ ახდენს, რასაც მნიშვნელოვნად განაპირობებს რეაგირების მექანიზმების შესახებ საჯარო მოსამსახურეთა ინფორმირების დაბალი დონე, ისევე, როგორც მათი დამოკიდებულება არსებული მექანიზმების ეფექტიანობასა და სანდოობასთან დაკავშირებით.⁵³

ნიშანდობლივია, რომ საჯარო მოსამსახურეების ცნობიერების დონე დაბალია ასევე მხილების მექანიზმთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, საჯარო მოსამსახურეებს შორის არსებობს განცდა, რომ უწყების ხელმძღვანელობა მიმტევებელია მაღალი რანგის თანამშრომლების მიერ ჩადენილი ეთიკის ნორმების დარღვევების მიმართ და მხილების შემთხვევაში, შესაძლებელია, თავად მამხილებელს შეუქმნან პრობლემა, ⁵⁴ რაც, გარკვეულწილად, მექანიზმის არაქმედითობაზე მეტყველებს. მართლაც, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო რეგიონში იყო ერთ-ერთი პირველი ქვეყანა, რომელმაც საკანონმდებლო დონეზე დაარეგულირა მხილების საკითხი, მექანიზმის ეფექტიანობა პრაქტიკაში ვერ იქნა მიღწეული. ამასთან, მხილების საკითხის მარეგულირებელ ეროვნულ კანონმდებლობას კვლავ არაერთი ხარვეზი აქვს და სრულად არ პასუხობს საერთაშორისო სტანდარტებს.

⁵¹ Transparency International, *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, 2018, გვ. 20; CoE, *Protection of Whistleblowers, Recommendation CM/Rec(2014)7* and Explanatory Memorandum, 30 April 2014, პრინციპი 21; EU, *Directive 2019/1937* of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Who Report Breaches of Union Law, 23 October 2019, მუხლი 19.

⁵² Transparency International, *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, 2018, გვ. 50 – 54; CoE, *Resolution 1729 (2010)* on Protection of „Whistle-Blowers“, მუხლი 6.2.5.; EU, *Directive 2019/1937* of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Who Report Breaches of Union Law, 23 October 2019, მუხლი 21(8).

⁵³ IDFI, *მხილების ინსტიტუტის გამოწვევები საქართველოში - კანონმდებლობა და პრაქტიკა*, 2021.

⁵⁴ იქვე.

ეთიკა და მხილვასთან დაკავშირებით საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე მიღებული პასუხების ანალიზი



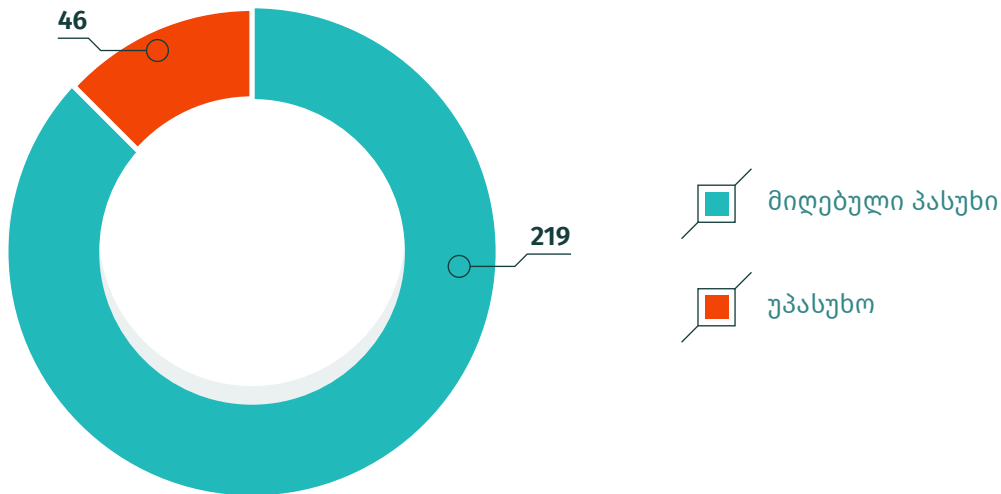
საჯარო სამსახურში კეთილსინდისიერებისა და მხილების საკითხებთან დაკავშირებით არსებული გამოწვევების იდენტიფიცირების მიზნით საჯარო დაწესებულებებში გაიგზავნა იდენტური შინაარსის საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის წერილები. კერძოდ, IDFI-მ საჯარო დაწესებულებებიდან მოითხოვა შემდეგი შინაარსის ინფორმაცია:

- დაწესებულების მიერ მიღებული კეთილსინდისიერების პოლიტიკის დოკუმენტი, ეთიკის კოდექსი, მათი განხორციელების პრაქტიკული ინსტრუმენტები და თანამშრომლებისთვის მათი გაცნობის შესაძლებლობები;
- ეთიკის ნორმების შიდა აღსრულების მექანიზმები;
- ეთიკის ნორმათა დარღვევის სტატისტიკა;
- მხილების შიდა არხები და ამ გზით შემოსული მამხილებელი განაცხადების სტატისტიკა;
- ეთიკის და მხილების საკითხებთან დაკავშირებით თანამშრომლების ცნობიერების ამაღლებისთვის გატარებული ღონისძიებები;

აღნიშნული შინაარსის საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის წერილები გაიგზავნა 265 საჯარო დაწესებულებაში. მათ შორის: საქართველოს პარლამენტი; მთავრობის ადმინისტრაცია; პრეზიდენტის ადმინისტრაცია; 12 სამინისტრო და სახელმწიფო მინისტრის აპარატი; 74 სამინისტროს დაქვემდებარებული სსიპ და საქვეუწყებო დაწესებულება; 64 მერია; 64 საკრებულო; ცხრა სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაცია; ცხრა ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანო; 30 დამოუკიდებელი სსიპ, მარეგულირებელი კომისიები და სხვა უწყებები;

კვლევის ფარგლებში IDFI-მ 265 უწყებისთვის გაგზავნილ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის წერილზე პასუხი მიიღო 219 უწყებიდან. სამწუხაროდ IDFI-ს მოთხოვნები უპასუხოდ დატოვა ცალკეულმა ისეთმა უწყებამ, რომლის საქმიანობის სპეციფიკა და თანამშრომელთა რიცხოვნობა განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს კეთილსინდისიერებისა და მხილების საკითხებთან დაკავშირებით პრაქტიკის კვლევის ფარგლებში. მათ შორის: კულტურისა და სპორტის სამინისტრო, სპეციალური პენიტენციური სამსახური და სხვ.

265 საჯარო დაწესებულების მიერ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის წერილებზე გაცემული პასუხები

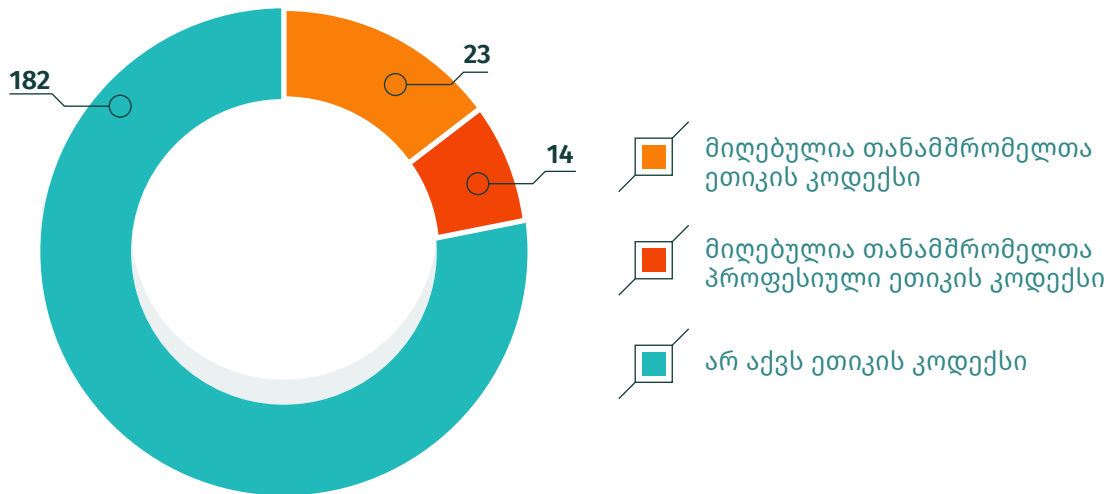


კეთილსინდისიერების ნორმები

საჯარო დაწესებულების მიერ მიღებული კეთილსინდისიერების პოლიტიკის დოკუმენტის, ეთიკის კოდექსისა და მათი განხორციელების პრაქტიკული ინსტრუმენტების (კომენტარები, სახელმძღვანელო) შესახებ ინფორმაციის მოთხოვნის პასუხად დაწესებულებების უმრავლესობამ IDFI-ს განუმარტა რომ მსგავსი დოკუმენტი მიღებული არ აქვთ და ისინი ხელმძღვანელობდნენ მოქმედი კანონმდებლობით. კერძოდ, საჯარო დაწესებულებები უმეტესწილად მიუთითებენ „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონზე, საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის N200 დადგენილებასა და შინაგანაწესებით განსაზღვრულ ქცევის ზოგად წესებზე.

საჯარო დაწესებულებებიდან მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, მხოლოდ 23 უწყებაშია შიდა სამართლებრივი დოკუმენტით დარეგულირებული თანამშრომელთა ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესები. 14 უწყების თანამშრომლები ხელმძღვანელობენ სხვადასხვა პროფესიული ეთიკის კოდექსებით. აღნიშნული დოკუმენტები არაერთგვაროვანი ხასიათისაა და დაწესებულებათა საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით განსხვავდება როგორც შინაარსით, ასევე მოქმედების არეალის თვალსაზრისით.

**საჯარო დანახაზებების მიერ დამტკიცებული
ეთიკის კოდექსები**



სამინისტროებიდან, რომლებმაც IDFI-ს მიაწოდეს ინფორმაცია, ეთიკის კოდექსი დამტკიცებულია მხოლოდ ფინანსთა, საგარეო საქმეთა, თავდაცვის და შინაგან საქმეთა სამინისტროებში. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს განმარტებით, ეთიკისა და სამსახურებრივი ქცევის ზოგად წესებს, ნორმებს და მათი აღსრულების ინსტრუმენტებს, კონტროლის მექანიზმებს, კეთილსინდისიერების სხვადასხვა ინსტრუმენტებს და დარღვევისთვის დაწესებულ პასუხისმგებლობას ითვალისწინებს მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული „თანამშრომლის სახელმძღვანელო“ და შინაგანაწესი. სამწუხაროდ, სამინისტრომ IDFI-ს თანამშრომლის სახელმძღვანელო დოკუმენტი არ მიაწოდა.

შინაგან საქმეთა სამინისტროში დამტკიცებულია პოლიციის ეთიკის კოდექსი და სამინისტროს ზოგიერთ მოსამსახურეთა ქცევის ინსტრუქციები. თავდაცვის სამინისტროში ეთიკის კოდექსი დამტკიცებულია სამხედრო მოსამსახურეებისთვის, მაგრამ არა სამინისტროში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეებისთვის. ფინანსთა სამინისტროში ეთიკის კოდექსი მიღებულია ცენტრალური აპარატის საჯარო მოსამსახურეებისთვის, ხოლო საგარეო საქმეთა სამინისტროში - სამინისტროს მთლიანი სისტემისთვის.

როგორც საერთაშორისო სტანდარტების ნაწილში იქნა აღნიშნული, ეთიკისა და ქცევის კოდექსები უნდა იყოს ნათელი, მარტივი და ლოგიკურად სტრუქტურირებული, დაწესებულების სპეციფიკასა და საჭიროებებზე მორგებული. სამინისტროების ეთიკის კოდექსების ანალიზით დგინდება რომ არცერთი მათგანი არ შეესაბამება ზემოთ აღნიშნულ სტანდარტს. ფინანსთა სამინისტროს და საგარეო საქმეთა სამინისტროს შემთხვევაში

დოკუმენტები შაბლონური ხასიათისაა და, ძირითადად, არ იძლევა ზოგად კანონმდებლობაში (ინტერესთა შეუთავსებლობის შესახებ კანონი და მთავრობის დადგენილება) არსებულზე მეტ ინფორმაციას; მათში ან საერთოდ არ არის ნახსენები, ან მხოლოდ ზოგადი მითითებაა ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა: აკრძალული საჩუქარი და საჩუქრის მიღების წესები და პირობები, ინტერესთა კონფლიქტის მართვა და ა.შ; არცერთი მათგანი არ მოიცავს კონკრეტული უწყების სპეციფიკაზე მორგებულ პრაქტიკულ მაგალითებს თუ მითითებებს და არ იქნა წარმოდგენილი ინფორმაცია მათი აღსრულების პრაქტიკულ ინსტრუმენტებზე (კომენტარები, სახელმძღვანელო დოკუმენტები). შედარებით ამომწურავად არის განხილული აღნიშნული საკითხები საგარეო საქმეთა სამინისტროს ეთიკის კოდექსში, თუმცა, არც ამ შემთხვევაშია გამოყენებული კონკრეტული უწყების სპეციფიკაზე მორგებული პრაქტიკული მაგალითები და არ არის წარმოდგენილი აღსრულების პრაქტიკული ინსტრუმენტების შესახებ ინფორმაცია.

მსს-სა და თავდაცვის სამინისტროს შემთხვევაში, როგორც პოლიციელთა, ასევე სამხედრო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსები ვრცელდება კონკრეტული პროფესიული ჯგუფის ადამიანებზე და არა ცენტრალურ აპარატში დასაქმებულ საჯარო მოხელეებზე. ისინი ადგენენ ქცევის წესებს, როგორიცაა: სამუშაო ადგილზე ჩაცმულობა, სამუშაო დროის განაწილება, იარაღის ტარების წესი, დაკავებულ პირთან ურთიერთობის წესი და სხვა. თავდაცვის სამინისტროს დოკუმენტი შეიცავს ეთიკის ძირითადი პრინციპების და ღირებულებების შესახებ ინფორმაციასაც. თუმცა, არცერთი სამინისტროს მიერ არ იქნა ინფორმაცია წარმოდგენილი ეთიკის ნორმების პრაქტიკული სახელმძღვანელოს არსებობის შესახებ, სადაც დეტალურად იქნებოდა განხილული ეთიკასთან დაკავშირებული სხვადასხვა შემთხვევა და პრაქტიკული მაგალითები.

წარმომადგენლობითი ორგანოების შემთხვევაში (საქართველოს პარლამენტი, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოები), მიღებულია პარლამენტის წევრის და საბჭოების წევრების ეთიკის კოდექსები, რომლებიც არ ვრცელდება აპარატის საჯარო მოხელეებზე. როგორც პარლამენტის, ასევე საბჭოების ეთიკის კოდექსებში მოცემულია დასაშვები საჩუქრის მიღების შემთხვევაში განსაზღვრული პროცედურა, ინტერესთა შეუთავსებლობის ნორმები და ა.შ. თუმცა, არც ამ შემთხვევაშია ინფორმაცია წარმოდგენილი აღსრულების პრაქტიკულ ინსტრუმენტზე (განმარტებითი სახელმძღვანელო, კომენტარები).

ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის მხოლოდ სამი მუნიციპალიტეტის მერიასა და ოთხი მუნიციპალიტეტის საკრებულოშია ეთიკის დოკუმენტები დამტკიცებული. მათ შორის, ბაღდათის და ვანის მუნიციპალიტეტში საკრებულოს განკარგულებით არის განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა მოხელეთა ქცევისა და ეთიკის წესები, რომელიც ვრცელდება როგორც მერიის, ასევე საკრებულოს საჯარო მოხელეზე, ადმინისტრაციულ და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე და თანამდებობის პირებზე. მუნიციპალიტეტებში არსებული ეთიკის კოდექსებიდან აღსანიშნავია ბაღდათისა და ვანის საკრებულოების მიერ მიღებული ეთიკის კოდექსები, რომლებიც ყველა იმ ძირითად საკითხს მიმოიხილავს, რაც საჭიროა მსგავსი ტიპის დოკუმენტისთვის (საჩუქარი, მხილება, ინტერესთა კონფლიქტი, კეთილსინდისიერება და ა.შ). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ეთიკის კოდექსში, მნიშვნელოვანია, ამომწურავად იყოს მოცემული განმარტებები და დებულებები სხვა საკანონმდებლო აქტზე მშრალი მითითების ნაცვლად, რასაც ადგილი აქვს შესწავლილ ყველა

ეთიკის კოდექსში, მათ შორის, ბაღდათის და ვანის მუნიციპალიტეტების ეთიკის კოდექსებშიც. რაც შეეხება დანარჩენ მუნიციპალიტეტებს, სადაც მიღებულია ეთიკის კოდექსები, ისინი ძირითადად შაბლონური ხასიათისაა და არ მოიცავს ან დეტალურად არ მოიცავს ყველა მნიშვნელოვან საკითხს. არცერთ შემთხვევაში არ იქნა წარმოდგენილი ინფორმაცია ეთიკის კოდექსების პრაქტიკაში დანერგვის ინსტრუმენტებზე. იმ მუნიციპალიტეტიდან, რომლებსაც ეთიკის კოდექსები შემუშავებული არ აქვთ, ონის მუნიციპალიტეტის მერიამ მიუთითა, რომ დაგეგმილი აქვთ ეთიკის ნორმების გაწერა უახლოეს მომავალში, ხოლო ქუთაისის საკრებულომ აღნიშნა, რომ უკვე მიმდინარეობს ეთიკის კოდექსზე მუშაობა.

რვა დაწესებულების თანამშრომლები ხელმძღვანელობენ სხვადასხვა პროფესიული ეთიკის კოდექსებით. მაგალითად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში მოქმედებს აუდიტორთა ეთიკის კოდექსი, რომლითაც აუდიტორი ხელმძღვანელობს თავისი პროფესიული საქმიანობისას. იურიდიული დახმარების სამსახურის ბიუროს ადვოკატები მოქმედებენ საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის საერთო კრების მიერ დამტკიცებული ადვოკატთა პროფესიული ეთიკის კოდექსის შესაბამისად. სსიპ საქართველოს ეროვნული მუზეუმი თავისი საქმიანობის ფარგლებში ხელმძღვანელობს ICOM-ის (International Council of Museums (Uppercase)) სამუზეუმო ეთიკის კოდექსით, რომელიც ადგენს პროფესიული პრაქტიკის მინიმალურ სტანდარტებს მუზეუმებისა და მათი თანამშრომლებისთვის. დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრის მიერ დამტკიცებულია ლაბორატორიული საქმიანობის ეთიკური ქცევის კოდექსი, რომლითაც ხელმძღვანელობენ ლუგარის საზოგადოებრივი ჯანდაცვის კვლევითი ცენტრის და ზონალური ლაბორატორიები. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ინიციატივით მიღებულია სახელმწიფო შესყიდვების განმახორციელებელ პირთა ეთიკის კოდექსი. ნოტარიუსთა პალატის წევრ ნოტარიუსებს შემუშავებული აქვთ ნოტარიუსთა ეთიკის კოდექსი.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურში მოქმედებს მხოლოდ საგამოძიებო დეპარტამენტის თანამშრომელთა ეთიკის კოდექსი. შემოსავლების სამსახურში უწყებისთვის საერთო ეთიკის კოდექსი არ არსებობს, დამტკიცებულია ცალკეული დეპარტამენტების (საბაჟო, აუდიტის, მომსახურების და საგადასახადო მონიტორინგის დეპარტამენტები) ეთიკის კოდექსები, რომლებიც უწყების მიერ წარმოდგენილი არ იქნა და ვერც ღია წყაროების გამოყენებით მოხერხდა მათი მოპოვება.

საქართველოს საჯარო სექტორში არსებული ეთიკის კოდექსების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ისინი სხვადასხვა ტერმინის განმარტების ან საკითხის რეგულირების ნაცვლად ხშირად შეიცავენ მითითებას ინტერესთა შეუთავსებლობის შესახებ კანონზე, რაც შესაბამისობაში არ არის ეთიკის კოდექსის მიზანთან, რომელიც დეტალური უნდა იყოს და ყველა შესაბამის საკითხზე ამომწურავ ინფორმაციას შეიცავდეს. გარდა ამისა, არცერთ უწყებას არ წარმოდგენია ინფორმაცია ეთიკის ნორმების პრაქტიკული განხორციელების ინსტრუმენტებზე, რომლებიც კონკრეტული მაგალითების და განმარტებების საშუალებით დაეხმარებოდა თანამშრომლებს, უკეთ აღექვათ ნორმის შინაარსი და მარტივად მოეხდინათ მათი გამოყენება პროფესიულ საქმიანობაში.

უწყებების ნაწილი ეთიკის კოდექსის არარსებობის სანაცვლოდ მიუთითებს შინაგანაწესების არსებობაზე, რომლებიც, სამუშაო ადგილზე ქცევის გარკვეულ წესებს ადგენენ (სამუშაო და დასვენების დრო, სადღესასწაულო დღეები, სამსახურში მოსვლა-წასვლის აღრიცხვა და სხვა),

მაგრამ, ისინი არ აღგენენ ეთიკის ძირითად პრინციპებს (საჩუქარი, ინტერესთა კონფლიქტი, შეუთავსებლობა და ა.შ.) და შესაბამისად, სათანადოდ ვერ ემსახურებიან დაწესებულებაში კეთილსინდისიერი გარემოს უზრუნველყოფის მიზანს.

მუნიციპალიტეტების ნაწილი მიუთითებს გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების ამადლების სტრატეგიებსა და სამოქმედო გეგმებზე, რომელთა არსებობა მისასალმებელია, თუმცა, კეთილსინდისიერებისა თუ ეთიკის ნორმების პრაქტიკაში დანერგვის მიზნით აუცილებელია აღნიშნული დოკუმენტებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება, რომელთა შორისაა ეთიკის კოდექსების და მათი განმარტებითი სახელმძღვანელოების მიღება, აღსრულების მექანიზმების უზრუნველყოფა და სხვა.

კვლევის ფარგლებში, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საჯარო დაწესებულებებიდან ასევე მოთხოვნილი იყო ინფორმაცია მათ მიერ მიღებული ეთიკის კოდექსების განხორციელების პრაქტიკული ინსტრუმენტების (კომენტარები, სახელმძღვანელო) შესახებ. მსგავსი დოკუმენტების არსებობასთან დაკავშირებით განმარტებები წარმოდგენილია მხოლოდ ერთეული უწყებების მიერ. კერძოდ, საქართველოს პროკურატურის განმარტებით შემუშავებულია პროკურატურის თანამშრომელთა ეთიკის კოდექსის კომენტარები, თუმცა, აღნიშნული დოკუმენტი არ იქნა წარმოდგენილი. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შემთხვევაში, შემუშავებულია პროფესიული ეთიკის უზრუნველყოფის ხელშეწყობი ღონისძიებების წესი (რომელიც ასევე არ იქნა წარმოდგენილი), რომელიც განსაზღვრავს სამსახურის მართვისა და კონტროლის ღონისძიებებს, რომლებიც მიმართულია, ხელი შეუწყოს სამსახურის წარმომადგენელთა მიერ იმ ღირებულებების და პრინციპების დაცვას, რომლის თანახმად განისაზღვრება, რა ქმედება ითვლება მართებულად პროფესიული ეთიკის თვალსაზრისით. ამასთან, აუდიტის სამსახური განმარტებით, ამ ეტაპზე, მუშავდება ეთიკის კოდექსის სახელმძღვანელო. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს შემთხვევაში ეთიკისა და სამსახურებრივი ქცევის ზოგადი წესების პრაქტიკული განხორციელების ინსტრუმენტებს ითვალისწინებს „თანამშრომლის სახელმძღვანელო“, რომელიც არ იქნა წარმოდგენილი.

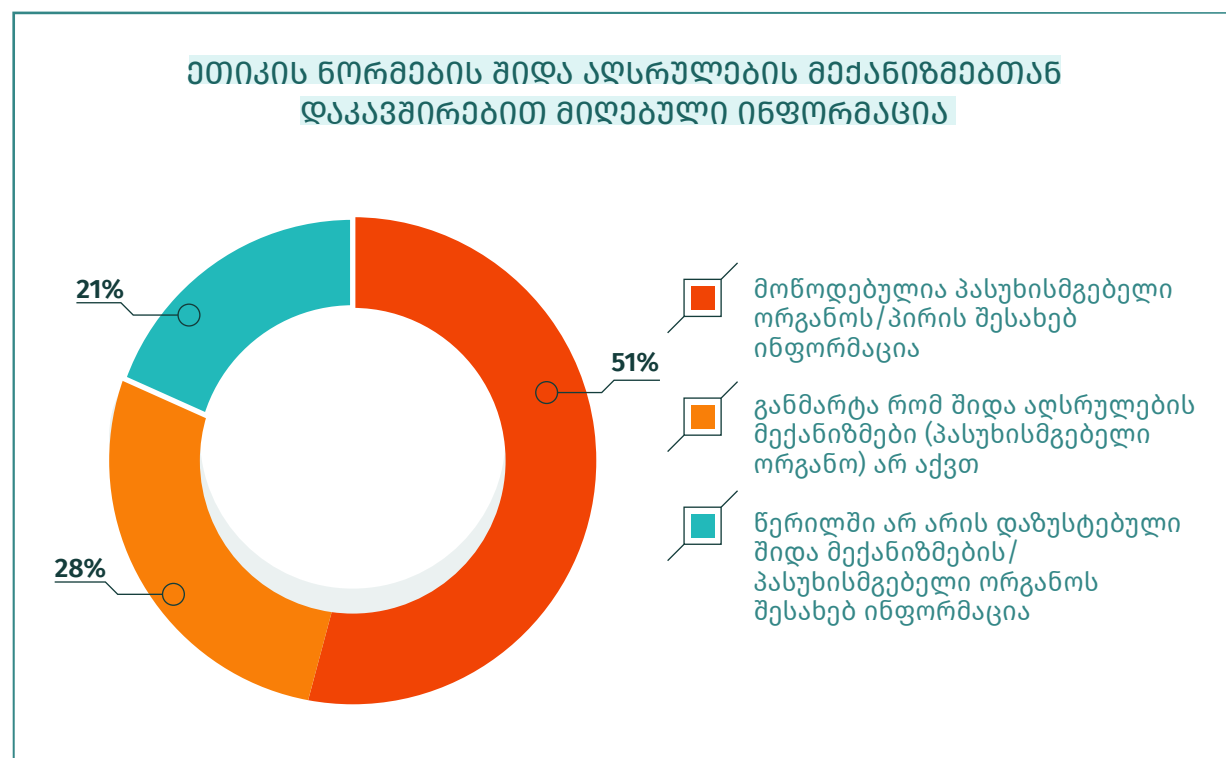
აღსრულების მექანიზმები

219 საჯარო დაწესებულებიდან, რომლებმაც IDFI-ს კვლევის ფარგლებში გაგზავნილ მოთხოვნებზე გარკვეული პასუხი მიაწოდა, 111-მა საჯარო დაწესებულებამ წარმოადგინა ეთიკის ნორმების აღსრულებაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულის, შესაბამისი დისციპლინური კომისიების ან/და პასუხისმგებელი თანამდებობის პირების შესახებ ინფორმაცია. 61-მა უწყებამ განმარტა, რომ ეთიკის ნორმების აღსრულების შიდა მექანიზმები და მის აღსრულებაზე ცალკე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეული არ გააჩნიათ. 47-მა უწყებამ ამ ინფორმაციის დაზუსტებისგან თავი შეიკავა, შესაბამისად, ნაკლებად სავარაუდოა მსგავს უწყებებში ეთიკის ნორმების შიდა აღსრულების მექანიზმის არსებობა.

ზემოთ აღნიშნული 111 საჯარო დაწესებულებიდან, ეთიკის ნორმების აღსრულებაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეული გააჩნია 97 უწყებას. დანარჩენ შემთხვევაში საჯარო დაწესებულებები მიუთითებდნენ კონკრეტულ თანამდებობაზე, რომლის ფუნქცია-მოვალეობაში შედის ეთიკის ნორმების დაცვის კონტროლი ან მიუთითებდნენ საჯარო სამსახურის

კანონის შესაბამისად შექმნილ დისციპლინური წარმოებისა და ეთიკის დამოუკიდებელ კომისიებზე. მაგალითად, საქართველოს კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს განმარტებით, სააგენტოში არსებობს მონიტორინგის მენეჯერის შტატი, რომლის უფლებამოსილებებს განეკუთვნება ეთიკის ნორმების დაცვის კონტროლი. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, ასევე პრეზიდენტის ადმინისტრაციის და პარლამენტის აპარატის განმარტებით ეთიკის ნორმების აღსრულების ზედამხედველობაზე არ არის პასუხისმგებელი რომელიმე კონკრეტული სტრუქტურული ერთეული და ეთიკის ნორმების დარღვევის შემთხვევაში იქმნება სპეციალური კომისია.

ეთიკის ნორმების აღსრულებაზე პასუხისმგებელ უწყებად უმეტესწილად განსაზღვრულია შიდა აუდიტის სამსახური. ამასთან, ხშირია შემთხვევები როდესაც სამინისტროებს დაქვემდებარებულ უწყებებში მსგავსი საზედამხედველო ფუნქცია შეთავსებული აქვს ზემდგომი სამინისტროს შიდა აუდიტის ან გენინსპექციის სამსახურს. ცალკეულ შემთხვევებში ეთიკის ნორმების აღსრულების ზედამხედველობის ფუნქცია შეთავსებული აქვთ ადმინისტრაციულ და ადამიანური რესურსების მართვის სამსახურებს. მაგალითად, ქალაქ ბათუმის მერიაში ინსპექტირებასა და დისციპლინურ წარმოებას ახორციელებს ადმინისტრაციის ადამიანური რესურსების განყოფილება. ასევე, სსიპ დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნულ ცენტრში, სადაც არ არსებობს გენერალური ინსპექციის სამსახური, ეთიკის ნორმების აღსრულებაზე ზედამხედველობას ახორციელებენ ცენტრის იურიდიული და ადამიანური რესურსების მართვის და საქმისწარმოების სამმართველოები.



იმ საჯარო დაწესებულებებს შორის, რომლებმაც IDFI-ს წერილობით დაუდასტურა, რომ ეთიკის ნორმების აღსრულების შიდა მექანიზმები არ გააჩნიათ, ან პასუხის დაკონკრეტებისგან თავი შეიკავა, ჭარბობენ მუნიციპალიტეტების საკრებულოები. 64 მუნიციპალიტეტის საკრებულოდან მხოლოდ ექვსი საკრებულო იყო ისეთი, რომელიც განმარტავდა, რომ ეთიკის ნორმების შიდა აღსრულებისთვის არსებობდა შესაბამისი კომისია.

2. „ეთიკის ნორმების შიდა აღსრულების მექანიზმი ჯერჯერობით არ გვაქვს. ამ ეტაპზე, მენეჯერები, თავადვე ახდენენ ეთიკური ქცევის დემონსტრირებას“

ამონარიდი ტყიბულის მუნიციპალიტეტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციიდან

ეთიკის ნორმების პრაქტიკაში დანერგვისა და კეთილსინდისიერი გარემოს უზრუნველყოფის მიზნით უმნიშვნელოვანესია, რომ თითოეულ დაწესებულებაში არსებობდეს შესაბამისი სტრუქტურული ერთეული, რომლის ფუნქცია-მოვალეობებში ნათლადაა გაწერილი ეთიკის ნორმების შესრულების ზედამხედველობა და შესაბამისი პროცედურები. მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული სამსახური დაკომპლექტებული იყოს შესაბამისი ადამიანური რესურსებით, რომლებიც სათანადოდ არიან გადამზადებული ეთიკისა და დისციპლინური პროცედურების საკითხებში.

ეთიკის ნორმების დარღვევის სტატისტიკა

საჯარო დაწესებულებებიდან მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, ბოლო სამი წლის განმავლობაში ეთიკის ნორმების დარღვევები აღრიცხულია მხოლოდ 40 საჯარო დაწესებულებაში. დანარჩენ შემთხვევებში ან არ იქნა მონაცემები მოწოდებული, ან განმარტეს, რომ ბოლო სამი წლის განმავლობაში ეთიკის ნორმების დარღვევას ადგილი არ ჰქონია. მაგალითად, ცენტრალურ საჯარო დაწესებულებებს შორის მთავრობის ადმინისტრაციამ, იუსტიციის სამინისტრომ და რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ IDFI-ს განუმარტეს, რომ ბოლო სამი წლის განმავლობაში მათ დაწესებულებებში ეთიკის ნორმის დარღვევის შემთხვევა არ დაფიქსირებულა.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა წარმოადგინა თანამშრომლების მიერ ჩადენილი სამართალდარღვევებისთვის და დისციპლინური გადაცდომებისთვის გენერალური ინსპექციის მიერ დაკისრებული დისციპლინური სახდელების ერთიანი სტატისტიკა (სულ 343 შემთხვევა), ხოლო ეთიკის ნორმების დარღვევების შემთხვევებზე განმარტა, რომ მსგავსი სტატისტიკა განცალკევებით არ იწარმოება. იგივე ითქმის შინაგან საქმეთა სამინისტროზე, რომელმაც წარმოადგინა გენერალური ინსპექციის და სსიპ-ების ინსპექტირების სამმართველოების მიერ დარღვევებზე რეაგირების მაჩვენებლები, თუმცა, მათ შორის რამდენია დაკავშირებული უშუალოდ ეთიკის ნორმების დარღვევასთან, არ არის დაკონკრეტებული.

**შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის და დაქვემდებარებული
უწყებების ინსპექტირების სამმართველოების მიერ 2019-2021 წლებში დარღვევებზე
რეაგირების მაჩვენებლები**

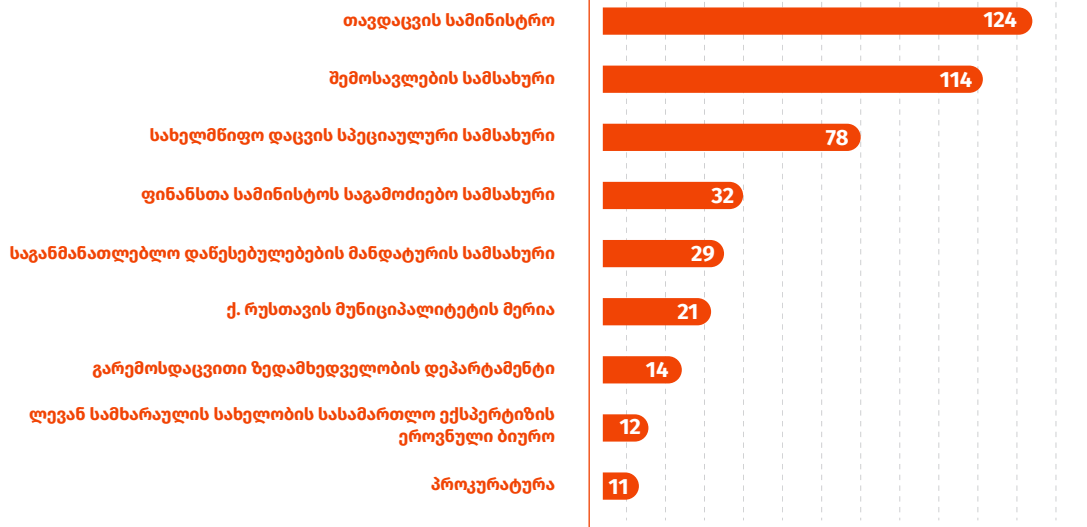
საჯარო დაწესებულება		დარღვევებზე რეაგირება					
		სასტიკი საყვედური	საყვედური	შენიშვნა	სამსახურიდან დათხოვნა	თანამდებობიდან ჩამოქვეითება	სარეკომენ- დაციო ბარათი
შინაგან საქმეთა სამინისტრო*	სამინისტროს გენერალური ინსპექცია	903	894	1717	340	13	
დაცვის პოლიცია	ინსპექტირების სამმართველო	22	70	568			321
მომსახურების სააგენტო	ინსპექტირების სამმართველო	13	7	28	1		50
სსიპ 112	ინსპექტირების სამმართველო			346 დისციპლინური სახდელი			468

შენიშვნა*: შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ მოწოდებულია 2018-2020 წლის მონაცემები

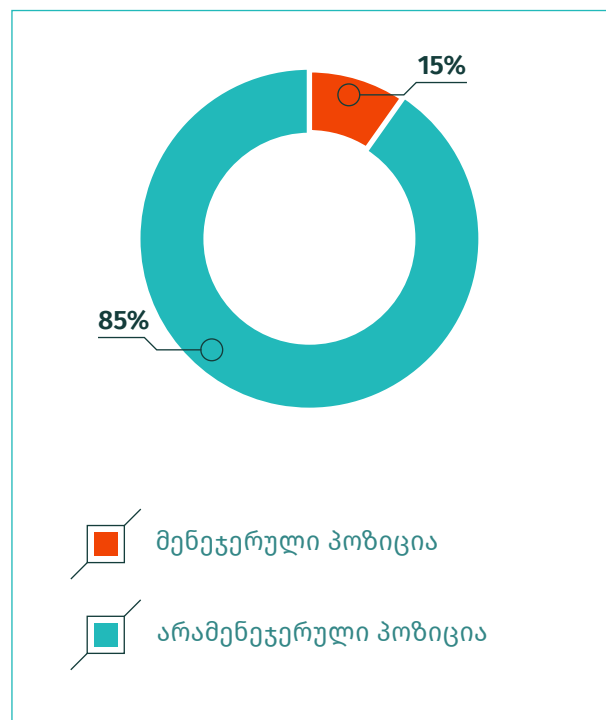
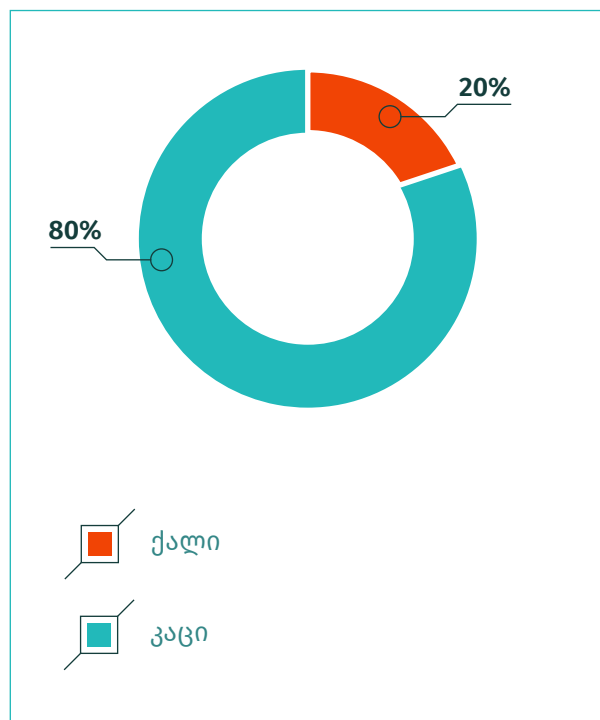
იმ 40 საჯარო დაწესებულებაში, სადაც აღირიცხა ეთიკის ნორმების დარღვევის შემთხვევები, 2019-2021 წლებში სულ აღირიცხა ეთიკის ნორმის დარღვევის 497 შემთხვევა. აღირიცხული შემთხვევების უდიდესი წილი ძალოვანი უწყებების და სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელ უწყებებზე მოდის. მაგალითად, 2019-2021 წლებში თავდაცვის სამინისტროში დაფიქსირდა ეთიკის ნორმების დარღვევის 124 შემთხვევა, შემოსავლების სამსახურში - 114 შემთხვევა, სახელმწიფო დაცვის სპეციალურ სამსახურში - 78 შემთხვევა, ხოლო ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურში - 32 შემთხვევა. ეთიკის ნორმის დარღვევის მაღალი მაჩვენებელი დაფიქსირდა რუსთავის მერიაში (21 შემთხვევა), რაც, როგორც ჩანს, უკავშირდება მერიაში ეთიკის კოდექსის და მისი აღსრულების გამართული მექანიზმების არსებობას.

ბოლო სამი წლის განმავლობაში, ეთიკის ნორმების დარღვევის 10 შემთხვევაზე მეტი აღირიცხა მხოლოდ 9 საჯარო დაწესებულებაში, დანარჩენ დაწესებულებებში გამოვლენილი შემთხვევების მაქსიმალური რაოდენობა არის 6. მაგალითად, ჯანდაცვის სამინისტროში ბოლო სამი წლის მანძილზე აღირიცხა ეთიკის ნორმების დარღვევის 6 შემთხვევა, განათლების და მეცნიერების სამინისტროში - 4 შემთხვევა, საგარეო საქმეთა სამინისტროში - 2 შემთხვევა, პარლამენტში - 1 შემთხვევა.

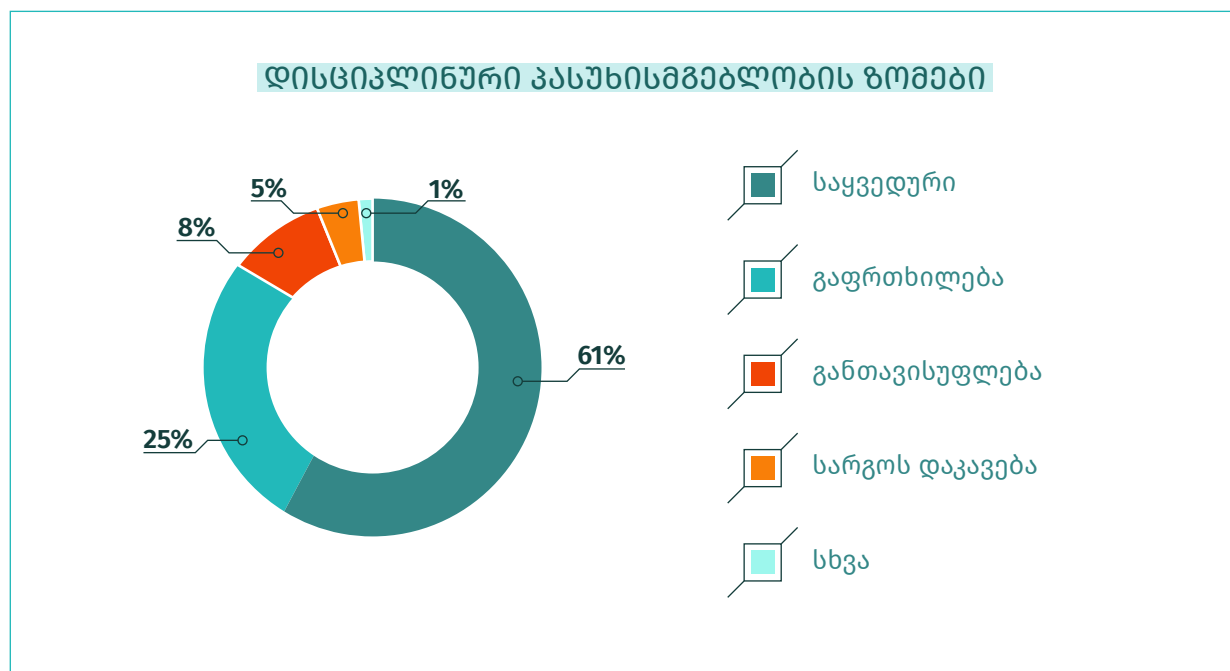
ეთიკის ნორმების დარღვევის მაჩვენებლები



საჯარო დაწესებულებების მიერ აღრიცხული შემთხვევებიდან ეთიკის ნორმების დამრღვევი პირების 80% მამაკაცი იყო, და 85% - არამენეჯერულ პოზიციას იკავებდა.



ეთიკის ნორმების დამრღვევი პირების 61%-ს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად საყვედური განესაზღვრა, 25%-ს - გაფრთხილება, 8% განთავისუფლდა სამსახურიდან, ხოლო 5%-ს სხვადასხვა ვადით დაუკავდა სარგოს გარკვეული ოდენობა.



ეთიკის კოდექსების არარსებობის ან შაბლონური კოდექსების და გაუმართავი საზედამხედველო ინსტიტუტების ფონზე აღნიშნული სტატისტიკა იმაზე მეტყველებს, რომ ეთიკის ნორმათა დაცვის მონიტორინგი არასათანადოდ ხორციელდება. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, საჯარო დაწესებულებებმა გაითავისონ კეთილსინდისიერი გარემოს მნიშვნელობა და მისი უზრუნველყოფისთვის საჭირო აუცილებელი ზომები განახორციელონ. აუცილებელია, ყველა საჯარო დაწესებულება სათანადოდ აღრიცხავდეს ეთიკის ნორმათა დარღვევის შემთხვევებს და მუდმივად აქვეყნებდეს აღნიშნულ ინფორმაციას. ასევე, უმნიშვნელოვანესია, კონკრეტული შემთხვევების განზოგადებული სახით გამოქვეყნება და სახელმძღვანელო დოკუმენტებსა და ტრენინგებში მათი გათვალისწინება.

მხილების შიდა არხები

საჯარო დაწესებულებებში მოქმედი მხილების შიდა არხების და მათი საშუალებით შესული მამხილებელი განცხადებების შესახებ ინფორმაციაზე მიღებული პასუხების ანალიზი აჩვენებს, რომ მხილების შიდა არხებთან დაკავშირებით საჯარო დაწესებულებების აღქმა განსხვავებულია.

საჯარო დაწესებულებების უმრავლესობამ (87 უწყება) IDFI-ს განუმარტა, რომ მხილების შიდა არხები მათთან არ ფუნქციონირებს. მათ შორის, ცალკეულმა სსიპ-ებმა აღნიშნულის მიზეზად შესაბამისი საკანონმდებლო მოთხოვნის არ არსებობა დაასახელა. მაგალითად, სსიპ იუსტიციის სახლმა და საჯარო რეესტრის ეროვნულმა სააგენტომ განმარტეს, რომ საჯარო

დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონის მოქმედება სსიპ-ში დასაქმებულ პირებზე (ხელმძღვანელისა და მის მოადგილეების გარდა) არ ვრცელდება და ამიტომ, მათ უწყებებში მხილების მექანიზმები არ ფუნქციონირებს. 80 უწყების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციაში არ იყო დაკონკრეტებული, ქონდათ თუ არა მხილების შიდა არხები. თავდაცვის სამინისტრომ IDFI-ს აცნობა, რომ სამინისტროში დაწყებული იყო მუშაობა მხილებასთან დაკავშირებული მარეგულირებელი აქტის შემუშავებაზე, თუმცა, დაკონკრეტებული არ იქნა დღეის მდგომარეობით არსებობს თუ არა სამინისტროში მხილების შიდა არხები.

52 საჯარო დაწესებულებამ IDFI-ს დაუდასტურა მხილების შიდა არხების ფუნქციონირება. მათ შორის, 16-მა უწყებამ განმარტა, რომ ხელმძღვანელობენ საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონით, თუმცა, ისინი კონკრეტულად არ ასახელებენ მხილების შიდა არხების ფორმებსა და მექანიზმებს. 36-მა საჯარო დაწესებულებამ დაასახელა მხილების შიდა არხები, მათ შორის, უწყების ელექტრონული ფოსტა, ცხელი ხაზი, წერილობითი განცხადება, შიდა დოკუმენტბრუნვის სისტემა და ა.შ. ზოგიერთმა უწყებამ მხილების შიდა არხად ასევე მიუთითა ელექტრონული პორტალი <https://mkhileba.gov.ge/>.

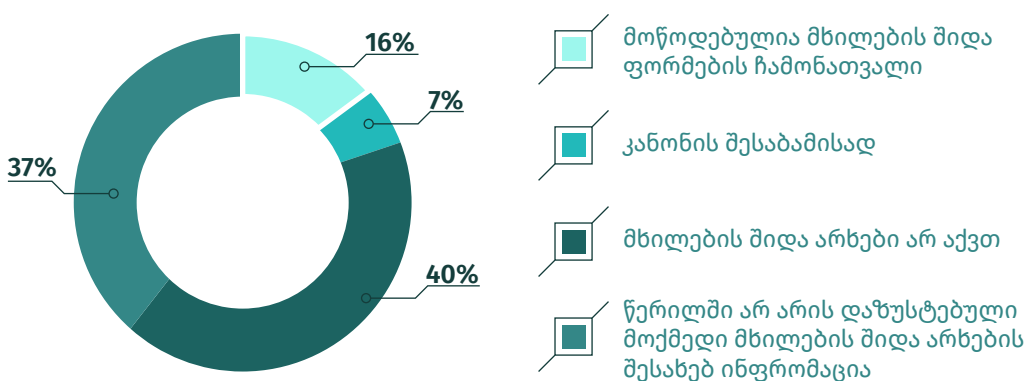
აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ იმ დაწესებულებაში, სადაც შიდა არხები ფუნქციონირებს, მხილების გამართული მექანიზმების არსებობა მაინც არ არის უზრუნველყოფილი. მაგალითად, საქართველოს პროკურატურის განმარტებით, მამხილებელი განცხადებების მიღება ხორციელდება სხვადასხვა არხის საშუალებით, მათ შორის, ცხელი ხაზის, ელექტრონული ფოსტისა და საქმისწარმოების კანცელარიის მეშვეობით, თუმცა, მამხილებელი განცხადებების აღრიცხვას პროკურატურა არ აწარმოებს.

მხოლოდ ერთეული უწყებების მიერ წარმოდგენილი განმარტებები იძლევა მკაფიო სურათს მათ უწყებაში მხილების შიდა არხების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით. მაგალითად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში მხილების შიდა არხი ფუნქციონირებს ოფისში განთავსებული საჩივრის ყუთის სახით, სადაც თანამშრომლებს საშუალება აქვთ, ანონიმურად მოათავსონ შესაბამისი ინფორმაცია. ამასთან, ყუთები განთავსებულია ისეთ ადგილას, სადაც ვიდუო-ჩაწერისათვის კონკრეტული პირის იდენტიფიცირება შეუძლებელია. საქართველოს ეროვნული ბანკის შემთხვევაში თანამშრომელს შესაძლებლობა აქვს, მიმართვა განახორციელოს სპეციალურად შექმნილი ელექტრონული ფოსტის მისამართზე ethicsoffice@nbg.gov.ge, რომელზეც წვდომა აქვთ მხოლოდ ეთიკის კომისიის წევრებს. ამასთან, უწყებაში იგეგმება ეთიკის კომისიასთან კომუნიკაციის ანონიმური პლატფორმის დანერგვა. ენერგეტიკის და წყალმომარაგების მარეგულირებელ კომისიაში ფუნქციონირებს სექსუალური შევიწროების ფაქტზე მიმართვისთვის სპეციალურად შექმნილი ელექტრონული ფოსტა harassment@gn-erc.org.

„დამატებით აღვნიშნავთ იმ ფაქტსაც, რომ სამსახურში ფუნქციონირებს მხილების შიდა არხები, სამსახურის ოფისში განთავსებული რჩევის ყუთისა და საჩივრის ყუთის სახით, სადაც თანამშრომლებს საშუალება აქვთ ანონიმურად მოათავსონ შესაბამისი ინფორმაცია. ამ ეტაპზე მომართვიანობა არ შეიმჩნევა. მამხილებელთა დასაცავად, ზემოაღნიშნული ყუთები განთავსებულია სამსახურის შენობაში ისეთ ადგილას, სადაც ვიდუოჩაწერისათვის კონკრეტული პირის იდენტიფიცირება შეუძლებელია.“

ამონარიდი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წერილიდან, მხილების შიდა მექანიზმებთან დაკავშირებით

მხილების შიდა არხებთან დაკავშირებით მიღებული ინფორმაცია



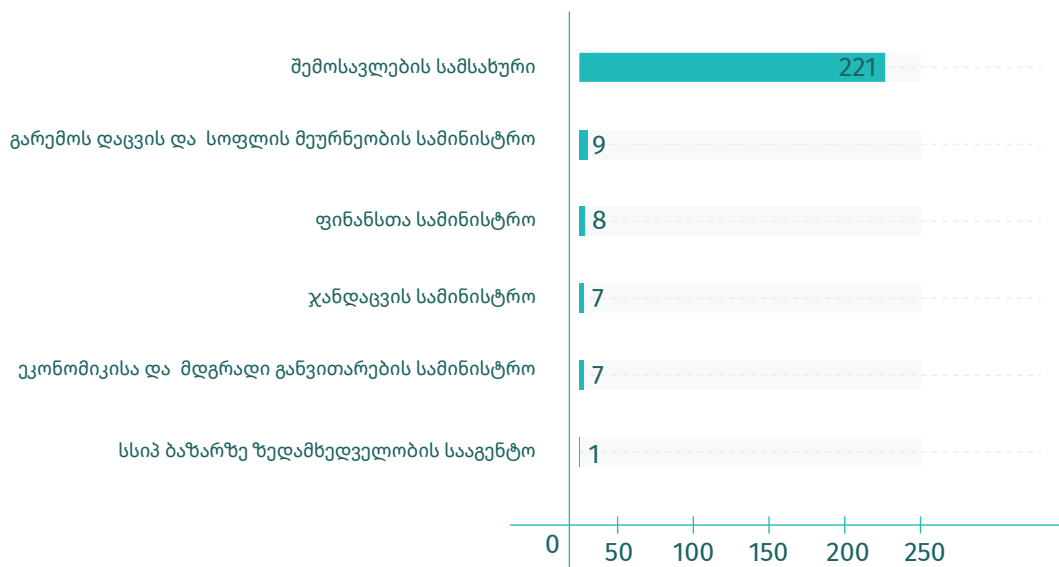
საჯარო დაწესებულებაში მოქმედი მხილების შიდა არხების და ამ გზით შემოსული მამხილებელი განცხადებების სტატისტიკური მონაცემების მოთხოვნის პასუხად შინაგან საქმეთა სამინისტრომ IDFI-ს წარმოდგინა 2021 წლის (იანვარ-ნოემბერში) გენერალური ინსპექციისთვის მიმართვიანობის ზოგადი სტატისტიკა. კერძოდ, მონოღებული ინფორმაციის მიხედვით, აღნიშნულ პერიოდში გენერალურ ინსპექციას 5498-ჯერ მიმართეს, მათ შორის, სსიპ 112-ის საშუალებით - 3251-ჯერ, გენერალური ინსპექციის ცხელი ხაზის საშუალებით - 1962-ჯერ, ხოლო განცხადების სახით - 285-ჯერ. აღნიშნული მიმართვებიდან, რეაგირება დაფიქსირებული იყო 1082 მიმართვაზე, მათ შორის, ყველაზე მეტი - 655 შემთხვევა გადაგზავნილი იყო სამინისტროს შესაბამის დანაყოფებში, 186 შემთხვევა გადაეცა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურს, ხოლო 25 - პროკურატურას.

2021 წლის (იანვარი-ნოემბერი) შსს-ს გენერალური ინსპექციისთვის მიმართვიანობა და სახდელები

მიმართვიანობა		სახდელები	
განცხადება	285	შენიშვნა	42
ცხელი ხაზი	1962	საყვედური	12
112	3251	სასტიკი საყვედური	10
		სამსახურიდან დათხოვნა	3
		სარეკომენდაციო ბარათი	56
		თანამდებობიდან გადაყენება	1
		გადაეცა პროკურატურას	25
		გადაეცა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურს	186
		გადაიგზავნა სამინისტროს შესაბამის დანაყოფებში	655
		სხვა ორგანოში მიმდინარეობდა გამოძიება	92

2019-2021 წლებში მხილების შიდა არხებით შესული მამხილებელი განცხადებების აღრიცხვა მხოლოდ ექვსმა უწყებამ განახორციელა. მათ შორის, ყველაზე მეტი განცხადება (221) ფიქსირდება შემოსავლების სამსახურში. შემოსავლების სამსახურის განმარტებით სამსახურში ხელმისაწვდომია „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული მხილების ყველა შესაძლო არხი. აღნიშნული 221 განცხადებიდან მხილება ანონიმური გზით განხორციელდა მხოლოდ ორ შემთხვევაში. მხილებულის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა გამოყენებული იქნა 102 შემთხვევაში, ხოლო 119 შემთხვევაში წარმოება შეწყდა გადაცდომის ფაქტის არ არსებობის გამო. რაც შეეხება დანარჩენ ოთხ უწყებას, გარემოს დაცვის და სოფლის მეურნეობის სამინისტროში აღრიცხულია მხილების ცხრა შემთხვევა, ფინანსთა სამინისტროში - რვა, ხოლო ჯანდაცვის სამინისტროში და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში-შვიდი.

საჯარო დაწესებულებების შიდა არხებით შემოსული მამხილებელი განცხადებები



შენიშვნა*: ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ მოწოდებულია 2018-2020 წლის მონაცემები

იქიდან გამომდინარე, რომ საჯარო სექტორში კეთილსინდისიერი გარემოს უზრუნველყოფისთვის უდიდესი მნიშვნელობა აქვს მხილების გამართული მექანიზმების არსებობას, მნიშვნელოვანია, რომ ყველა დაწესებულებას გააჩნდეს მხილების შიდა არხები (მათ შორის, ანონიმური) და მათ შესახებ ინფორმაცია აქტიურად მიაწოდონ თანამშრომლებს, წახალისონ მხილების ფაქტები, რაც დიდ როლს ასრულებს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში. ამავდროულად, აუცილებელია, რომ უწყებები სათანადოდ აღრიცხავდნენ მხილების შესახებ განცხადებებს, ახდენდნენ შესაბამის რეაგირებას და აღნიშნულის შესახებ პროაქტიულად აქვეყნებდნენ ინფორმაციას.

ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებები

საჯარო დაწესებულების კეთილსინდისიერების პოლიტიკის, ეთიკის ნორმების და შესაბამისი პროცედურების, ასევე მხილების შიდა არხების და მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების შესახებ თანამშრომელთა ინფორმირებულობის ამაღლების მიზნით, ბოლო სამი წლის განმავლობაში, შესაბამის ღონისძიებებში მონაწილეობა მიიღო 38 საჯარო დაწესებულების თანამშრომელმა. დამატებით 14-მა უწყებამ IDFI-ს აცნობა, რომ ბოლო სამი წლის განმავლობაში მათი თანამშრომლები მონაწილეობას იღებდნენ ეთიკის და მხილების საკითხებთან დაკავშირებით გარკვეულ ღონისძიებებში, თუმცა, არც ღონისძიებების დასახელება და არც მასში მონაწილეთა რაოდენობა არ იყო დაკონკრეტებული. მაგალითად, პრეზიდენტის

ადმინისტრაციის განმარტებით, ადმინისტრაციაში ეთიკის ნორმების შესახებ ცნობიერების ამაღლება სხვადასხვა რანგის თანამშრომელთა პროფესიული განვითარების საბაზისო პროგრამების ფარგლებში ხდება. ჯანდაცვის სამინისტროს განმარტებით, სამინისტროს თანამშრომლები აქტიურად მონაწილეობენ ეთიკის საკითხებთან დაკავშირებით საჯარო სამსახურის ბიუროს ორგანიზებულ ტრენინგებში, თუმცა, აღნიშნული ღონისძიებების და დამსწრეთა რაოდენობების შესახებ დეტალები არ იქნა წარმოდგენილი.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, შსს აკადემიაში ეთიკის კოდექსის სასწავლო ღონისძიება 2018-2020 წლებსა და 2021 წლის 20 დეკემბრის ჩათვლით გავლილი აქვს სამინისტროს 12 279 თანამშრომელს. დანარჩენმა 37-მა საჯარო დაწესებულებამ IDFI-ს ინფორმაცია მიაწოდა ბოლო სამი წლის განმავლობაში გამართული 97 ღონისძიების შესახებ, რომელსაც, ჯამში, სხვადასხვა დროს, 9066 თანამშრომელი ესწრებოდა. მათ შორის, 25 ღონისძიებას დაესწრო თავდაცვის სამინისტროს 5676 თანამშრომელი, საიდანაც 3780 სამხედრო მოსამსახურე ნატო-ს სამშვიდობო მისიაში წარსაგზავნ სამხედრო სწავლებებში მონაწილეობდა. სერჟანტთა აკადემიის კურსები ეთიკის საკითხებთან დაკავშირებით კი გაიარა 1150-მა სამხედრო მოსამსახურემ; საზღვარგარეთ კეთილსინდისიერების საკითხებთან დაკავშირებულ ცრა სხვადასხვა სასწავლო პროგრამაში მონაწილეობა მიიღო სამინისტროს 43-მა თანამშრომელმა. თავდაცვის სამინისტროს შემდეგ, ყველაზე მეტი თანამშრომელი ეთიკის საკითხებზე ცნობიერების ასამაღლებელ ღონისძიებაში მონაწილეობდა ცენტრალური საარჩევნო კომისიიდან. კომისიის განმარტებით საარჩევნო კომისიების ხელმძღვანელ პირებთან გაიმართა სამუშაო შეხვედრები შემდეგ საკითხებზე: საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრთა ქცევის ზოგადი წესები და პროფესიული ეთიკა. იმ თანამშრომელთა რაოდენობის მიხედვით, რომლებმაც მსგავს ღონისძიებებში მონაწილეობა მიიღეს, პირველ ხუთეულში ასევე შედიან სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური და პროკურატურა.

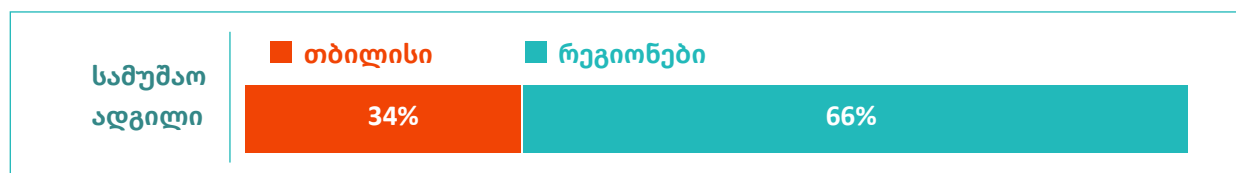
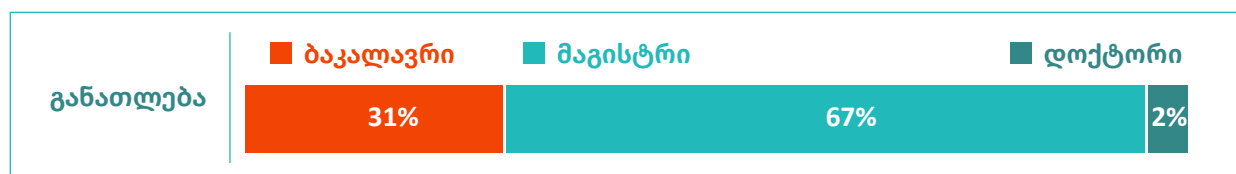
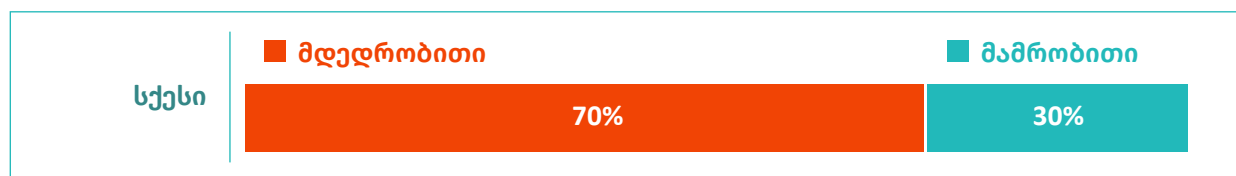
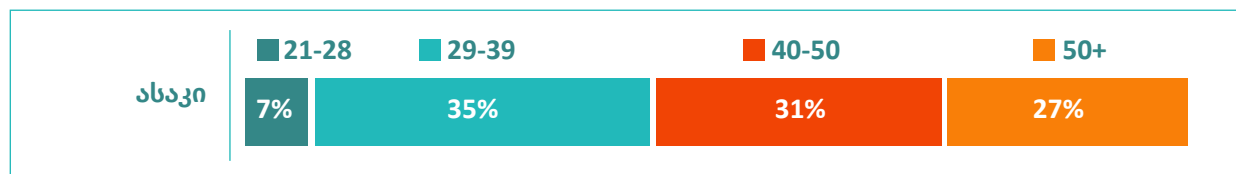
ეთიკისა და მხილების საკითხებზე თანამშრომელთა ცნობიერებაზე მუდმივი ზრუნვა ერთ-ერთი ძირითადი წინაპირობაა საჯარო სექტორში ეთიკის ნორმების დანერგვის, კეთილსინდისიერი გარემოს უზრუნველყოფის მიზნით. შესაბამისად, საჭიროა ყველა დაწესებულებას შემუშავებული ქონდეს გეგმა, რომლის მიხედვით, პერიოდულად მოხდება ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებების განხორციელება აღნიშნულ საკითხებზე.

რაოდენობრივი და თვისებრივი კვლევის შედეგები

საჯარო სამსახურში კეთილსინდისიერებისა და მხილების საკითხებზე რაოდენობრივი გამოკითხვა ჩატარდა ოთხი ტიპის (სამინისტრო, სამინისტროს დაქვემდებარებული უწყებები (სსიპ/ააიპ), მუნიციპალიტეტის მერია და საკრებულო) საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეებისთვის. გამოკითხვაში მონაწილეობა მიიღო 242-მა საჯარო მოსამსახურემ, საიდანაც 59 დასაქმებული იყო სამინისტროში, 40 - სამინისტროს სსიპ/ააიპ-ში, 92 - მუნიციპალიტეტის მერიაში და 51 - მუნიციპალიტეტის საკრებულოში.

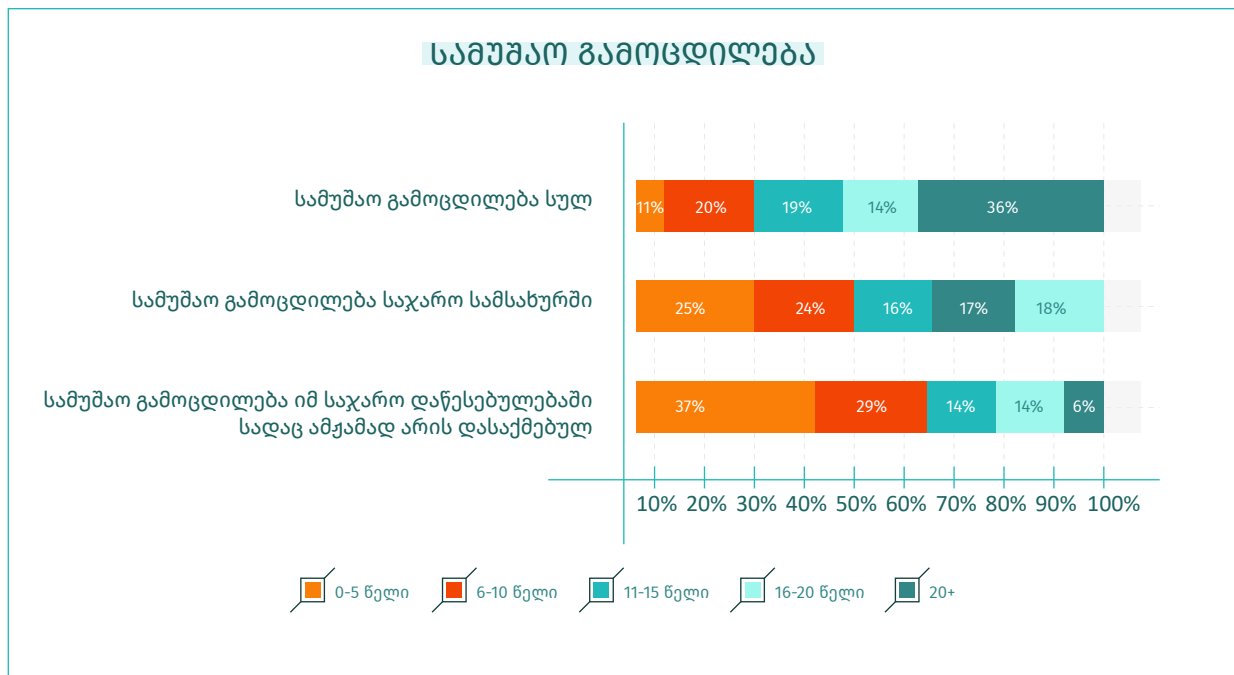
თვისებრივი კვლევის ფარგლებში სიდრმისეული ინტერვიუ ჩატარდა ექვს საჯარო მოსამსახურესთან სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტებში (მერია და საკრებულო), ხოლო ერთი ფოკუს ჯგუფი ჩატარდა სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან.

კვლევის შედეგების მიხედვით, რაოდენობრივ გამოკითხვაში მონაწილე საჯარო მოსამსახურეთა უმრავლესობა (35%) მიეკუთვნებოდა 29-39 წლის ასაკობრივ ჯგუფს, 70% იყო მდედრობითი სქესის, 67% - განათლებით იყო მაგისტრი, ხოლო 66%-ის სამუშაო ადგილი იყო თბილისის გარეთ, სხვადასხვა რეგიონში.



რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგების მიხედვით, რესპონდენტთა 14% წარმოადგენდა პირველი რანგის საჯარო მოხელეს, 33% - მეორე რანგის საჯარო მოხელეს, 40% - მესამე რანგის საჯარო მოხელეს, 1% - მეოთხე რანგის საჯარო მოხელეს, ხოლო დანარჩენი 12% -ის მიერ მითითებულია კატეგორია „სხვა“.

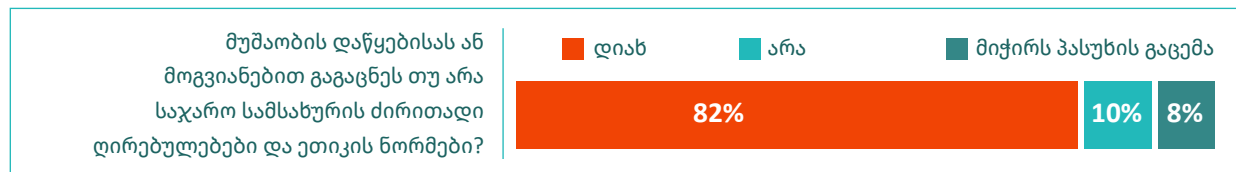
რაოდენობრივი გამოკითხვის რესპონდენტთა უმრავლესობას (36%) 20 წელზე მეტი მუშაობის საერთო გამოცდილება ჰქონდათ. საჯარო სამსახურში მუშაობის გამოცდილება გამოკითხულთა უმრავლესობისთვის (25%) ხუთ წლამდე პერიოდს ითვლიდა. ასევე გამოკითხულთა უმრავლესობას (37%) ხუთ წლამდე მუშაობის გამოცდილება ჰქონდა იმ საჯარო დაწესებულებაში, სადაც ამჟამად არის დასაქმებული.



საჯარო მოსამსახურეების ინფორმირებულობა კეთილსინდისიერებისა და მხილების საკითხებზე

კვლევის ფარგლებში ჩატარებული რაოდენობრივი გამოკითხვის ერთ-ერთ მთავარ მიზანს კეთილსინდისიერების და მხილების საკითხებზე საჯარო მოსამსახურეების ცნობიერების დადგენა წარმოადგენდა. კითხვარი ითვალისწინებდა კითხვებს იმის დასადგენად, რამდენად ინფორმირებულები იყვნენ საჯარო მოსამსახურეები საჯარო სამსახურის ძირითად ღირებულებებზე და ეთიკის ნორმებზე, ეთიკისა და ქვეყნის წესების განმსაზღვრელ შიდა დოკუმენტებზე, მხილების და მათი აღსრულების მექანიზმებზე და სხვა.

გამოკითხვის შედეგების მიხედვით რესპონდენტების 82%-ს მუშაობის დაწყებისას ან მოგვიანებით გააცნეს საჯარო სამსახურის ძირითადი ღირებულებები და ეთიკის ნორმები. 10 % აღნიშნავდა, რომ მსგავსი ხასიათის გაცნობითი პროცედურა არ ჩატარებია, ხოლო 8%-მა აღნიშნა, რომ უჭირდა ამ კითხვაზე პასუხის გაცემა. საჯარო მოსამსახურეებისათვის საჯარო სამსახურის ძირითადი ღირებულებების და ეთიკის ნორმების გაცნობის ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი სამინისტროებში დასაქმებულ თანამშრომლებში დაფიქსირდა (76%). აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ უფრო მეტი კაცი რესპონდენტი (88%) მიუთითებდა მსგავსი გაცნობითი პროცედურის ჩატარებაზე, ვიდრე ქალი რესპონდენტი (79%).



გამოკითხვის შედეგები საჯარო დაწესებულებების სახეების მიხედვით

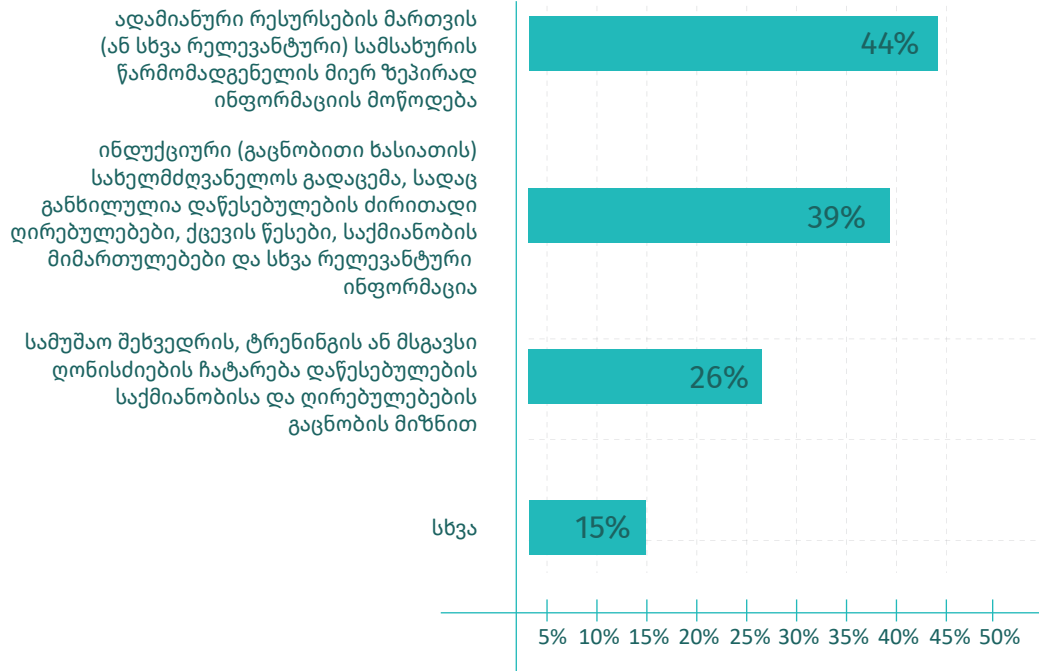
	დიახ	არა	მიჭირს პასუხის გაცემა
სამინისტრო	76%	12%	12%
სამინისტროს სსიპ/აიიპ	90%	5%	5%
მერია	79%	11%	10%
საკრებულო	84%	12%	4%

გამოკითხვის შედეგები სქესის მიხედვით

	დიახ	არა	მიჭირს პასუხის გაცემა
ქალი	79%	12%	9%
კაცი	88%	5%	7%

საჯარო სამსახურში მუშაობის დაწყებისას ძირითადი ღირებულებების და ეთიკის ნორმების გაცნობის ფორმად ყველაზე ხშირად (გამოკითხულთა 44%) გამოიყენება ადამიანური რესურსების მართვის, ან სხვა რელევანტური სამსახურის წარმომადგენლის მიერ ინფორმაციის ზეპირად მიწოდება. 39%-ის შემთხვევაში მსგავსი ინფორმაციის გაცნობის შესაძლებლობას წარმოადგენდა გაცნობითი ხასიათის სახელმძღვანელოს გადაცემა, ხოლო 26%-ის შემთხვევაში სამუშაო შეხვედრის, ტრენინგის ან მსგავსი ღონისძიების ჩატარება.

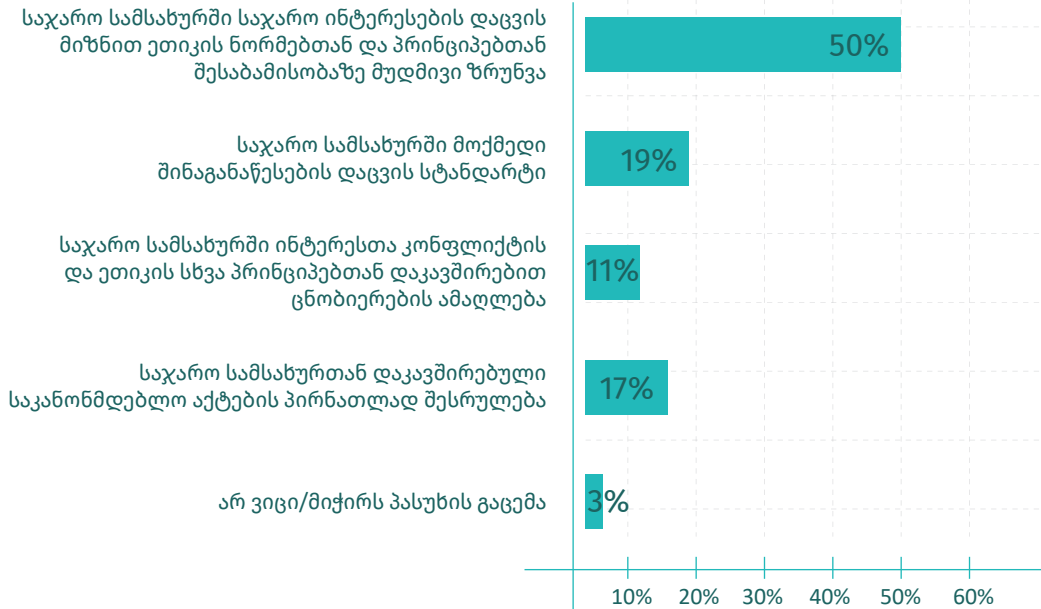
**რა ფორმით განხორციელდა საჯარო სამსახურში
მუშაობის დაწყებისას ძირითადი ღირებულებებისა და
ეთიკის ნორმების გაცნობა?**



თვისებრივი კვლევის ფარგლებში რესპოდენტები მიუთითებენ, რომ საჯარო მოსამსახურეები, ძირითადად, გამოცხადებული კონკურის ფარგლებში ეცნობიან საჯარო სამსახურთან და ეთიკასთან დაკავშირებულ ნორმებს და ზოგიერთ შემთხვევაში ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტის მითითებით, სამსახურში აყვანის შემდეგ ეცნობიან და შესაბამისი დაწესებულების შინაგანაწესს.

რაოდენობრივი კვლევის ფარგლებში გამოკითხული რესპოდენტების უმრავლესობამ სწორად გასცა პასუხი საჯარო სამსახურში კეთილსინდისიერების განმარტების შესახებ კითხვას. კერძოდ, მათ მიუთითეს, რომ საჯარო სამსახურში კეთილსინდისიერების ცნების ყველაზე შესატყვის განმარტებას წარმოადგენს საჯარო ინტერესების დაცვის მიზნით ეთიკის ნორმებთან და პრინციპებთან შესაბამისობაზე მუდმივი ზრუნვა.

ყველაზე უკეთ რომელი განმარტება შეესაბამება საჯარო სამსახურში კეთილსინდისიერების ცნებას?



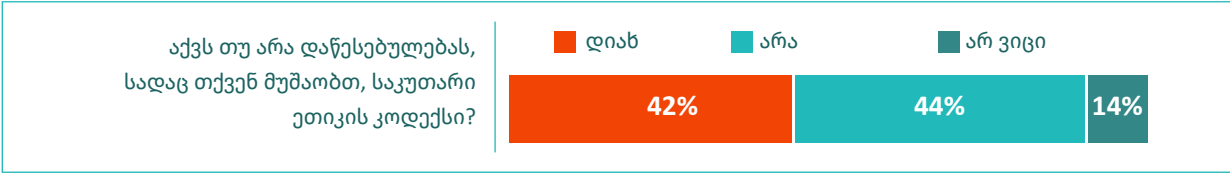
თვისებრივი კვლევის ფარგლებში რესპოდენტები ძირითადად კეთილსინდისიერებას განმარტავდნენ, როგორც კანონის ფარგლებში, საჯარო ინტერესების შესაბამისად მოქმედებას, ნეპოტიზმისგან თავისუფლებას, სამართლიანობას და მიუკერძოებლობას.

”

„საჯარო სამსახურში კეთილსინდისიერებად პირველ რიგში სამართლიან ქცევად შევაფასებდი, ესაა მიუკერძოებელი გადაწყვეტილებების მიღება, მოქმედება საჯარო ინტერესის სასარგებლოდ. კეთილსინდისიერების ფარგლებში ექცევა შინაგანაწესის დაცვაც, საკანონმდებლო აქტების შესრულებაც, ეთიკის ნორმებთან და პრინციპებთან შესაბამისობაზე მუდმივი ზრუნვაც.“

მიუხედავად იმისა, რომ რაოდენობრივი გამოკითხვის რესპონდენტთა უმრავლესობის განმარტებით სამუშაო პროცესში გაცნობილი იყვნენ საჯარო სამსახურის ძირითად ღირებულებებს და ეთიკის ნორმებს, რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგები აჩვენებს, რომ ამ კუთხით საჯარო მოსამსახურეთა ინფორმირებულობა საკმაოდ დაბალია. მაგალითად, გამოკითხვაში მონაწილეთა საკმაოდ მნიშვნელოვანმა რაოდენობამ 14%-მა საერთოდ არ იცოდა მის უწყებას ჰქონდა თუ არა საკუთარი ეთიკის კოდექსი. ამასთან, რესპონდენტთა 42%-მა დაადასტურა, რომ მათ უწყებას გააჩნდა საკუთარი ეთიკის კოდექსი, იმ ფონზე როდესაც IDFI-ს მიერ საჯარო დაწესებულებებიდან მიღებული ოფიციალური პასუხების მიხედვით,

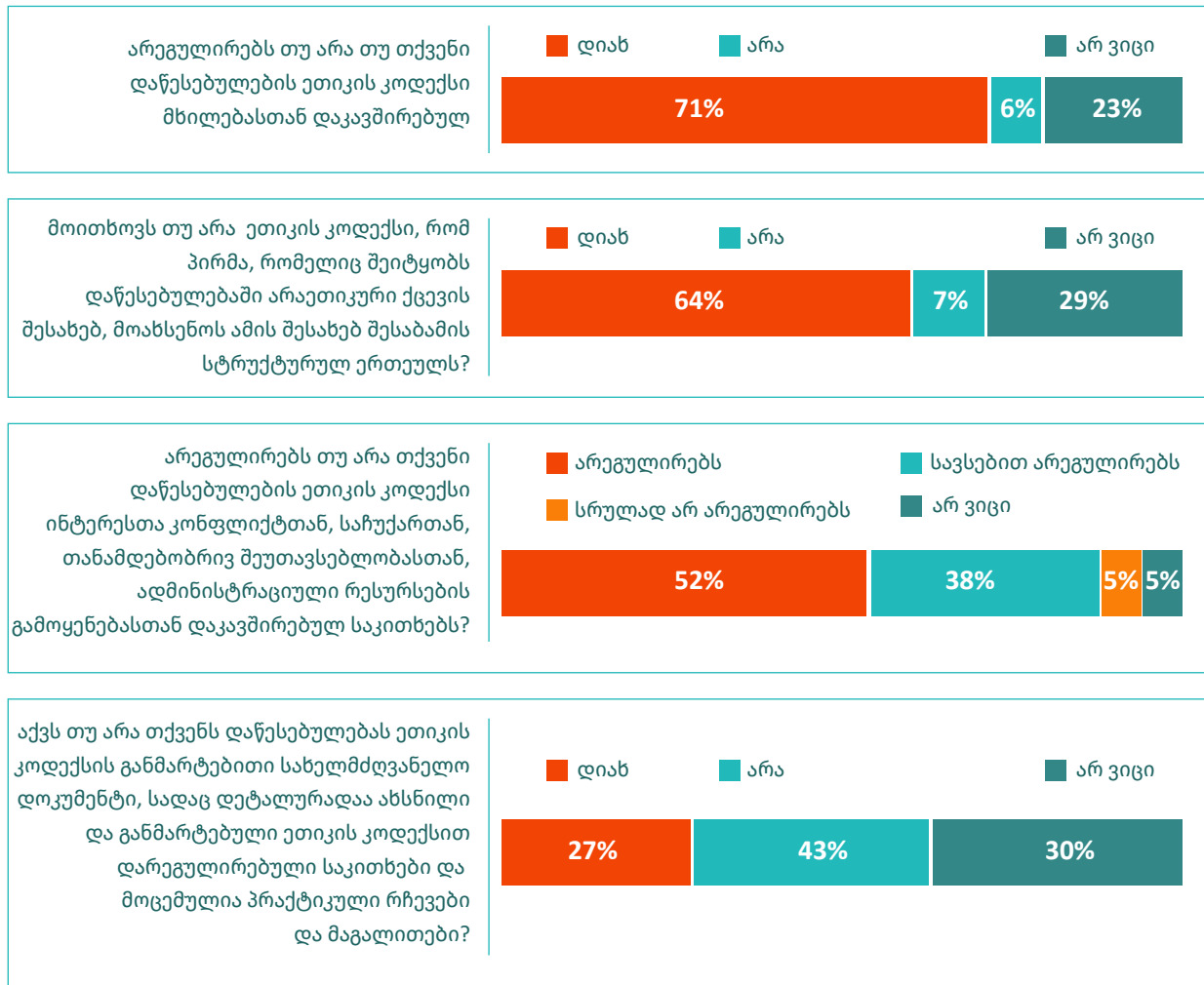
იდენტიფიცირებულია საჯარო დაწესებულებების მხოლოდ მცირე რაოდენობა, რომლებსაც მიღებული აქვს მსგავსი დოკუმენტი. ამავდროულად, თვისებრივი კვლევის ფარგლებში დგინდება, რომ საჯარო მოსამსახურეები ეთიკის ნორმებზე საუბრისას ძირითადად დაწესებულების შინაგანაწესზე მიუთითებენ, რომლებიც, მათი შეფასებით, გარკვეულ მითითებებს მოიცავს ეთიკის ნორმებზეც.



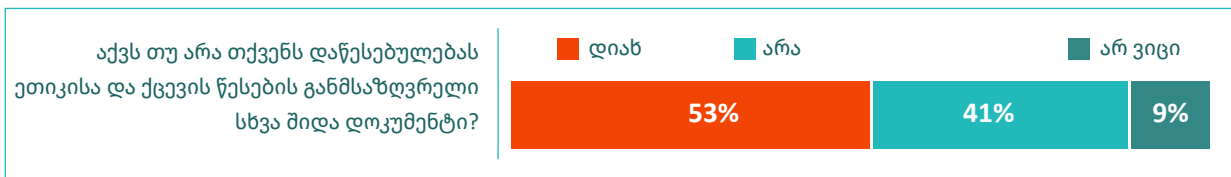
გამოკითხვის შედეგები საჯარო დაწესებულებების სახეების მიხედვით

	დიახ	არა	მიჭირს პასუხის გაცემა
სამინისტრო	23%	71%	6%
სამინისტროს სსიპ/აიიპ	75%	10%	15%
მერია	33%	52%	15%
საკრებულო	23%	71%	6%

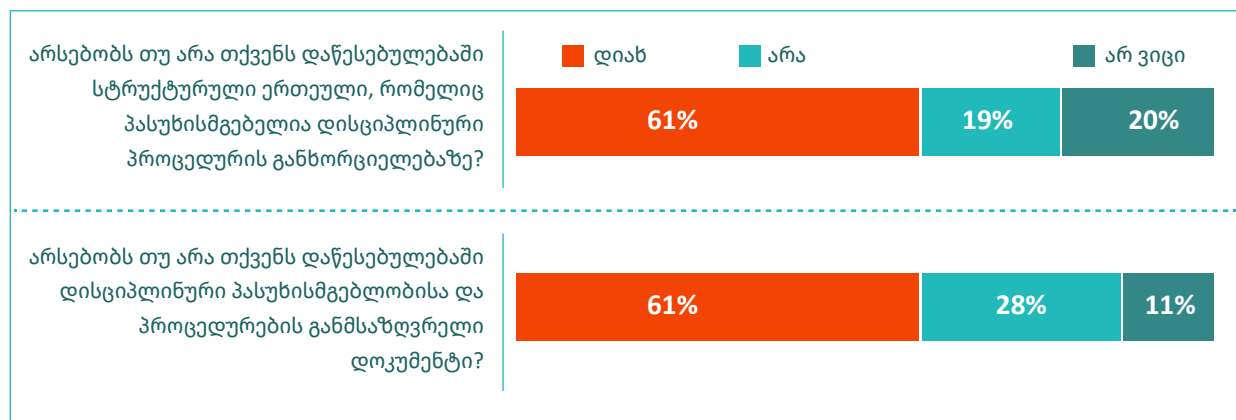
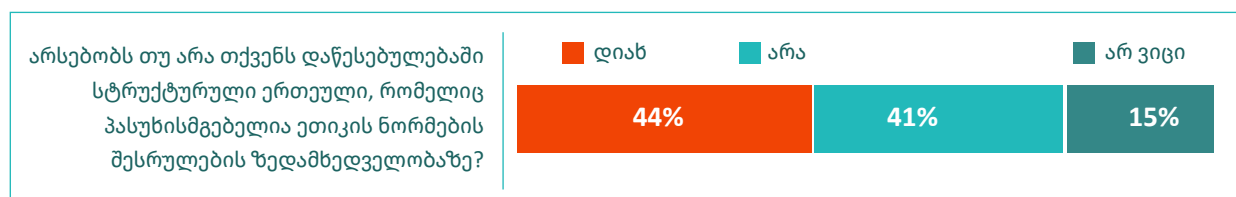
რაოდენობრივი გამოკითხვის რესპონდენტებიდან, რომლებმაც დაადასტურეს უწყებაში ეთიკის კოდექსის არსებობა, 23%-მა არ იცოდა ეთიკის კოდექსი არეგულირებდა თუ არა მხილებასთან დაკავშირებულ საკითხებს, ხოლო 29%-მა არ იცოდა ეთიკის კოდექსი მოითხოვდა თუ არა არაეთიკური ქცევის შესახებ ინფორმაციის მოხსენებას შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულისთვის. ასევე, გამოკითხულთა 30%-მა არ იცოდა ქონდა თუ არა მათ უწყებას ეთიკის კოდექსის განმარტებითი სახელმძღვანელო დოკუმენტი, სადაც დეტალურადაა ახსნილი ეთიკის კოდექსით დარეგულირებული საკითხები და მოცემულია პრაქტიკული რჩევები და მაგალითები. ეთიკის კოდექსის მსგავსი განმარტებითი დოკუმენტის არსებობა დაადასტურა რესპონდენტთა 27%-მა მაშინ, როდესაც საჯარო დაწესებულებებიდან მიღებული პასუხების მიხედვით მხოლოდ ერთეულ უწყებებში დასტურდება მსგავსი ტიპის დოკუმენტის არსებობა. ასეთი დოკუმენტების არსებობა საკუთარ უწყებებში ვერ დაადასტურეს თვისებრივი კვლევის მონაწილეებმაც.



რაოდენობრივი გამოკითხვის იმ რესპონდენტების 9%-მა, რომლებმაც მიუთითეს, რომ მათ უწყებას არ ჰქონდა საკუთარი ეთიკის კოდექსი, არ იცოდნენ მათ დაწესებულებებს ქონდათ თუ არა სხვა შიდა დოკუმენტი რომელიც დაარეგულირებდა ეთიკისა და ქცევის წესებს. რესპოდენტთა 41%-მა დაადასტურა, რომ მის უწყებას სხვა მსგავსი შიდა დოკუმენტი არ ჰქონდა. მსგავსი პასუხის მქონე რესპონდენტებისთვის კითხვარით გათვალისწინებული იყო შესაძლებლობა, დაესახელებინათ სხვა ნებისმიერი სამართლებრივი აქტი, რომელიც არეგულირებდა მათ უწყებაში ეთიკასთან, კეთილსინდისიერებასა და მხილებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. რესპოდენტების ნახევარმა (49%) თავი შეიკავა მსგავსი აქტის დასახელებისგან ან შემოიფარგლა ზოგადი პასუხით, რომ ეს საკითხები დარეგულირებული იყო საქართველოს კანონმდებლობით. 37%-მა მარეგულირებელ აქტად დაასახელა უწყების შინაგანაწესი, ხოლო 15%-მა საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილება.



რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგების მიხედვით მხოლოდ 44%-მა დაადასტურა, რომ მათ უწყებაში არსებობდა შესაბამისი სტრუქტურული ერთეული, რომელიც პასუხისმგებელია ეთიკის ნორმების შესრულების ზედამხედველობაზე. ამავე დროს, 61% აღნიშნავდა, რომ მათ დაწესებულებაში არსებობდა სტრუქტურული ერთეული, რომელიც პასუხისმგებელი იყო დისციპლინური პროცედურის წარმოებაზე. რესპონდენტთა 25%-ს არ ჰქონდა ინფორმაცია საჯარო სამსახურის ეთიკის ნორმების დარღვევის შემთხვევაში მოსალოდნელი დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და პროცედურების შესახებ.

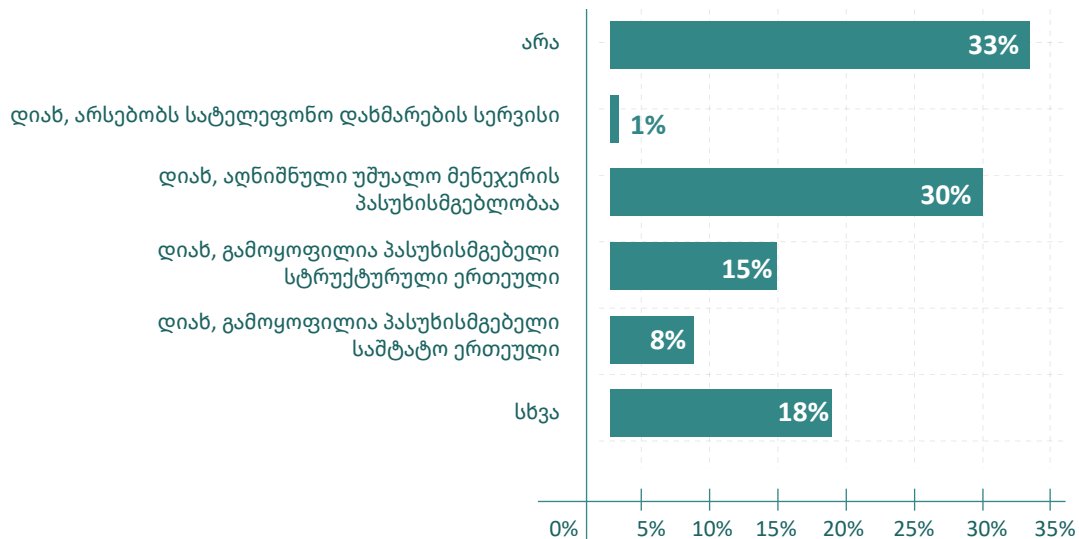


თვისებრივი კვლევის ფარგლებში რესპოდენტები ძირითადად მიუთითებენ გენერალური ინსპექციის დეპარტამენტებზე, როგორც ზედამხედველ სტრუქტურულ ერთეულებზე, თუმცა, ბუნდოვანი წარმოდგენა აქვთ დეპარტამენტის ფუნქციებსა და დისციპლინურ პროცედურებზე. ამავდროულად, მიიჩნევენ, რომ ამ კუთხით სხვადასხვა ხარვეზი არსებობს და მათ გამოსწორებას მნიშვნელოვნად მიიჩნევენ.

„ვფიქრობ, რომ ბევრი რამ არის გამოსასწორებელი. პირველ რიგში, პასუხისმგებელ პირებს/სტრუქტურულ ერთეულებს არ აქვთ შესაბამისი გამოცდილება და კვალიფიკაცია, ზოგან საერთოდ არ არის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეული ჩამოყალიბებული. არაა გამიჯნული ფუნქციები თუ ვინ იქნება პასუხისმგებელი გამოვლენაზე, ვინ გამოძიებაზე, ვინ კონსულტაციაზე. ზოგადად არის გამოვლენის და სტატისტიკის პრობლემა, ისინი დაბალი მაჩვენებლით ხასიათდება და საკითხავია - ეს იმიტომაა ასე, რომ კეთილსინდისიერი საჯარო მოსამსახურეები გვყავს, თუ უბრალოდ მექანიზმი არ ფუნქციონირებს.“

კეთილსინდისიერებისა და ეთიკის საკითხებზე საჯარო მოსამსახურეთა ცნობიერებასთან დაკავშირებით არსებულ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევად შესაძლებელია შეფასდეს საჯარო სამსახურში მსგავს საკითხებზე ინფორმირების სათანადო მექანიზმების არ არსებობა. მაგალითად, რაოდენობრივი კვლევის რესპოდენტთა 33%-მა აღნიშნა, რომ მათ უწყებაში არ არსებობს საჯარო მოხელისთვის სამსახურთან დაკავშირებული ეთიკური პრობლემის/დილემის გადასაჭრელად მითითების, რჩევის ან კონსულტაციის გაცემის მექანიზმი. 30% აღნიშნავს, რომ აღნიშნული უშუალო მენეჯერის პასუხისმგებლობაა, 15%-ის განმარტებით მათ უწყებაში გამოყოფილია პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეული, ხოლო 8%-ის შემთხვევაში - პასუხისმგებელი სამტატო ერთეული. რესპოდენტთა 1%-ის შემთხვევაში განმარტებულია, რომ მათ უწყებაში არსებობს მსგავს საკითხებზე სატელეფონო დახმარების სერვისი.

არსებობს თუ არა თქვენს დაწესაბუღებაში/უწყებაში საჯარო მოხელისთვის სამსახურთან დაკავშირებული ეთიკური პრობლემის/დილემის გადასაჭრელად მითითების, რჩევის, კონსულტაციის გაცემის მექანიზმი?

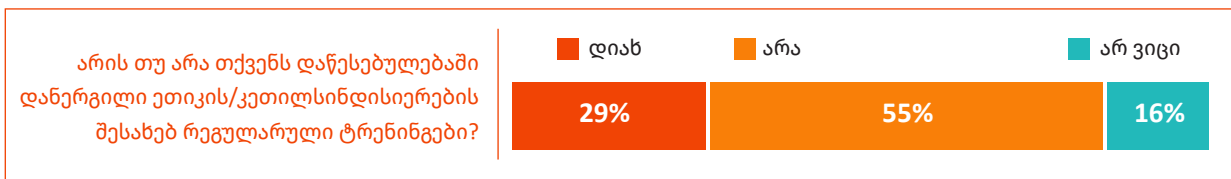


თვისებრივი კვლევის ფარგლებში გამოვლინდა, რომ საჯარო მოსამსახურეები ეთიკის ნორმებთან დაკავშირებით ცნობიერების ამაღლების საჭიროებას ხედავენ იმის ფონზე, რომ მსგავსი ტრენინგების ჩატარება არ ხდება გარდა საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ახლად-დანიშნული მოსამსახურეებისთვის შეთავაზებული ტრენინგებისა.

”

„ერთ-ერთი ხარვეზია ინფორმირებულობა. არსებობს სხვადასხვა მექანიზმით ცნობიერების ამაღლების საჭიროება - ყველამ უნდა იცოდეს კარგად, რა მოეთხოვება, რა პრინციპები აქვს დასაცავი ეთიკის და კეთილსინდისიერების კუთხით. გათავისებული უნდა ქონდეს კონკრეტული დილემების წინაშე როგორ მოიქცეს.“

რაოდენობრივი კვლევის ფარგლებში გამოკითხულთა მხოლოდ 29% ადასტურებს, რომ მათ უწყებაში დანერგილია ეთიკის და კეთილსინდისიერების შესახებ რეგულარული ტრენინგები. 55%-ის მითითებით ტრენინგები მათ უწყებაში არ მიმდინარეობს, ხოლო 16%-მა არ იცის, ტარდება თუ არა მსგავსი ტრენინგები. რეგულარული ტრენინგების არსებობა დაადასტურა სამინისტროებს დაქვემდებარებულ უწყებებში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების 52%-მა, ხოლო საკრებულოებში დასაქმებული რესპონდენტების - მხოლოდ 15%-მა.



გამოკითხვის შედეგები საჯარო დაწესებულებების სახეების მიხედვით - არის თუ არა თქვენს დაწესებულებაში დანერგილი ეთიკის/კეთილსინდისიერების შესახებ რეგულარული ტრენინგები?

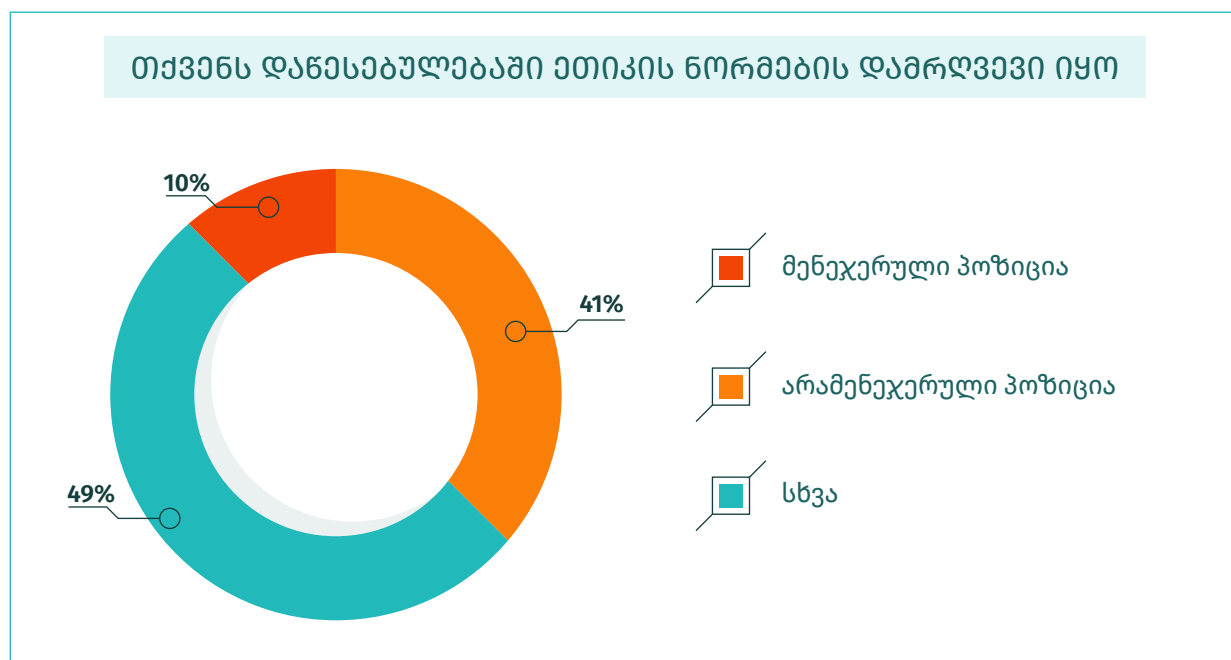
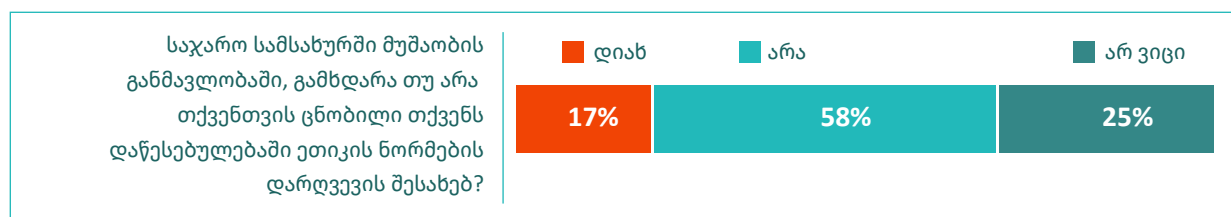
	დიახ	არა	არ ვიცი
სამინისტრო	25%	51%	24%
სამინისტროს სსიპ/აიიპ	52%	30%	18%
მერია	29%	57%	14%
საკრებულო	15%	79%	6%

თვისებრივი კვლევის მონაწილეები აღნიშნავენ, რომ ტრენინგების მნიშვნელობა მცირეა იმ კონტექსტში, როდესაც საჯარო მოსამსახურეები აცნობიერებენ და გზებს ეძებენ ეთიკის ნორმებისთვის გვერდის ავლისთვის.

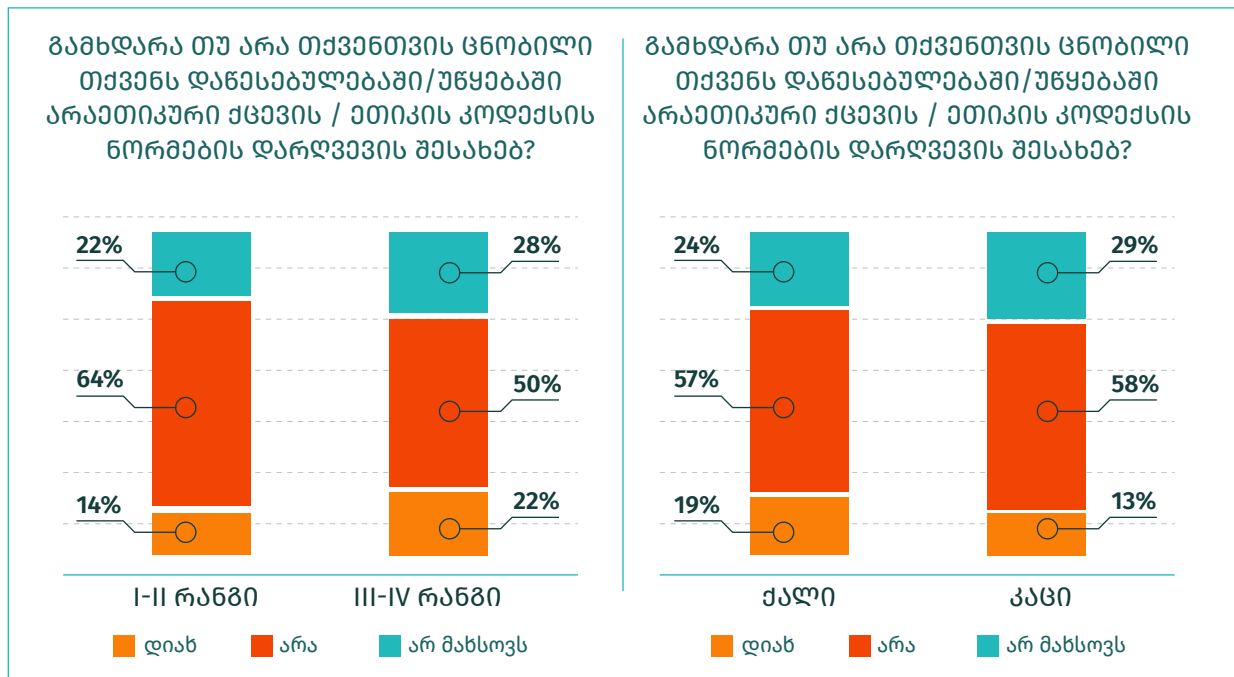
”

„რაზეა საუბარი იმ კონტექსტში, როცა მაგალითად მუნიციპალიტეტების ორგანოების თანამშრომლები მასიურად შვებულებებს იღებენ წინასაარჩევნო პერიოდში, რომ საარჩევნო აგიტაციაში იყვნენ ჩართულები. პრობლემა სხვა დონეზეა, თუ ხელმძღვანელობისგან არ იქნება ეთიკური და კეთილსინდისიერი ქცევის მაგალითი მიცემული, ეთიკის კოდექსების არსებობა და ტრენინგების ჩატარება ვერაფერს შეცვლის.“

რაოდენობრივ გამოკითხვაში მონაწილეთა 17%-მა დაადასტურა, რომ საჯარო სამსახურში მუშაობისას მათთვის გამხდარა ცნობილი უწყებაში არაეთიკური ქცევის/ეთიკის ნორმების დარღვევის შესახებ. საჯარო მოსამსახურეთა 58% აღნიშნავს, რომ მსგავს ფაქტს არ შესწრებია, ხოლო 25%-ს არ ახსოვდა. გამოკითხვის იმ მონაწილეების 41%, ვისთვისაც ცნობილი იყო ეთიკის ნორმების დარღვევის ფაქტების შესახებ, მიუთითებს, რომ არაეთიკური ქცევის ჩამდენი პირი იყო მენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებული, ხოლო 46% მიუთითებს, რომ არამენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებულმა პირმა დაარღვია ეთიკის ნორმები. გამოკითხულთა 10% ეთიკის ნორმების დამრღვევად ასახელებს კატეგორია „სხვა“.



რაოდენობრივი გამოკითხვის ფარგლებში საჯარო სამსახურში მხილების პრაქტიკასთან დაკავშირებით განსხვავებული მიდგომები დაფიქსირდა რესპონდენტთა გენდერისა და რანგების მიხედვით. მაგალითად, I-II რანგის რესპონდენტების 14%-მა მიუთითა, რომ მათთვის ცნობილი გამხდარა მათ უწყებაში არაეთიკური ქცევის შესახებ, რაც 8%-ით ნაკლებია III-IV რანგის რესპონდენტების მაჩვენებელზე (22%). ამავდროულად, ქალი რესპონდენტების 19%-სთვის, ხოლო კაცი რესპონდენტების 13%-სთვის იყო ცნობილი მათ დაწესებულებაში ეთიკის ნორმების დარღვევის შესახებ.



რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგების მიხედვით, იმ საჯარო მოსამსახურეების 19%-ს, ვისთვისაც ცნობილი გახდა ეთიკის ნორმების დარღვევის კონკრეტული ფაქტი, რეაგირება საერთოდ არ მოუხდენია. ამასთან, რესპონდენტების 29%-ის შემთხვევაში, რეაგირება შემოიფარგლებოდა ეთიკის ნორმის დამრღვევ პირთან გასაუბრებით.

თვისებრივი კვლევის ფარგლებში დადგინდა, რომ არსებობს ე.წ. უსიტყვო შეთანხმება იმაზე, რომ გარკვეული ტიპის ეთიკის დარღვევები მიღებული პრაქტიკაა და მათზე რეაგირება მიუღებელია, ამავდროულად არსებობს მეგობრობის და კოლეგიალობის ფაქტორი, რომელიც ხელს უშლის დარღვევებზე რეაგირებას. თუმცა, ეთიკის ნორმების მნიშვნელოვან დარღვევებზე რეაგირება მნიშვნელოვნად მიაჩნიათ.

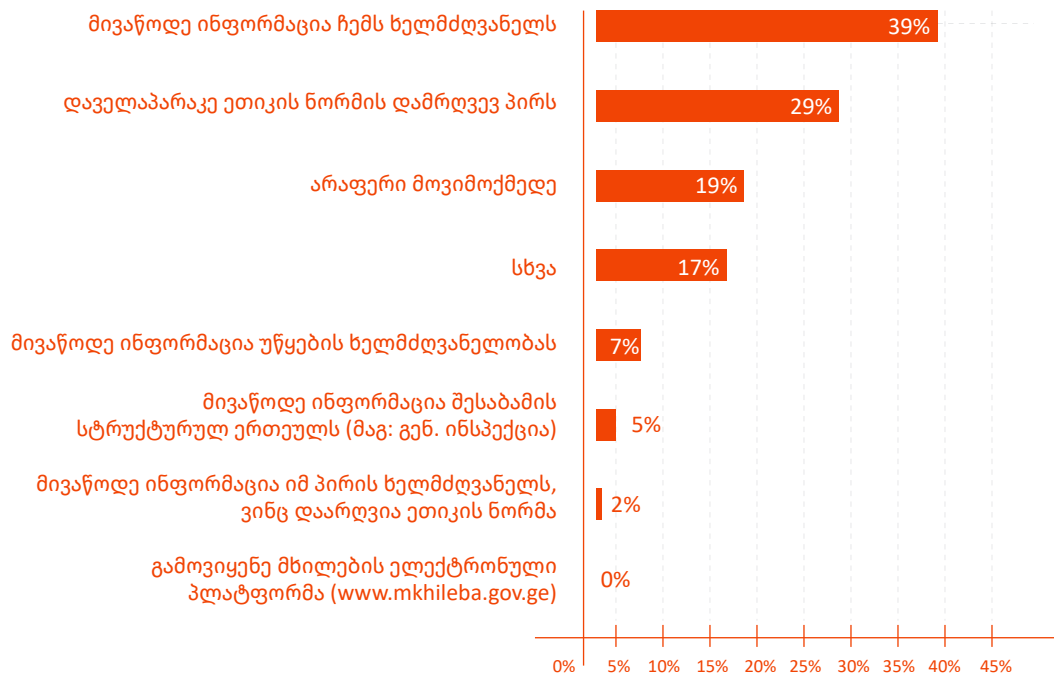
„თუ ვნახე, რომ თანამშრომლის ქმედება არაა დამაზიანებელი დაწესებულების იმიჯისთვის, მაშინ არ მოვიმოქმედებ რამეს, მაგრამ თუ საქმიანობაზე გავლენას ახდენს, აუცილებლად ვიმოქმედებ. არ ვიცი კონკრეტულ ქეისზე როგორ ვიმოქმედებ - ალბათ ჯერ უშუალოდ მასთან ვცდი საკითხის მოგვარებას და მერე ხელმძღვანელს მივმართავ. საქართველოა და რეგიონია მაინც.“

თვისებრივი კვლევის შედეგები მიუთითებს იმასაც, რომ საჯარო მოსამსახურეებს შესაძლოა, სამსახურის დაკარგვის ფაქტორიც აფერხებდეთ დარღვევაზე რეაგირების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას.

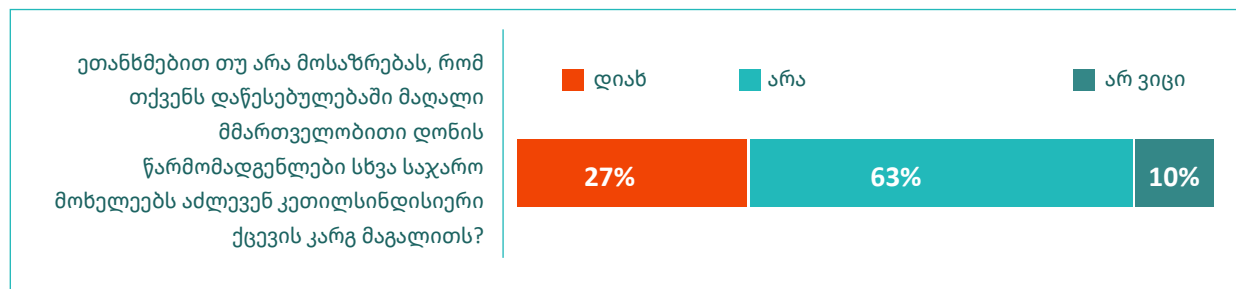
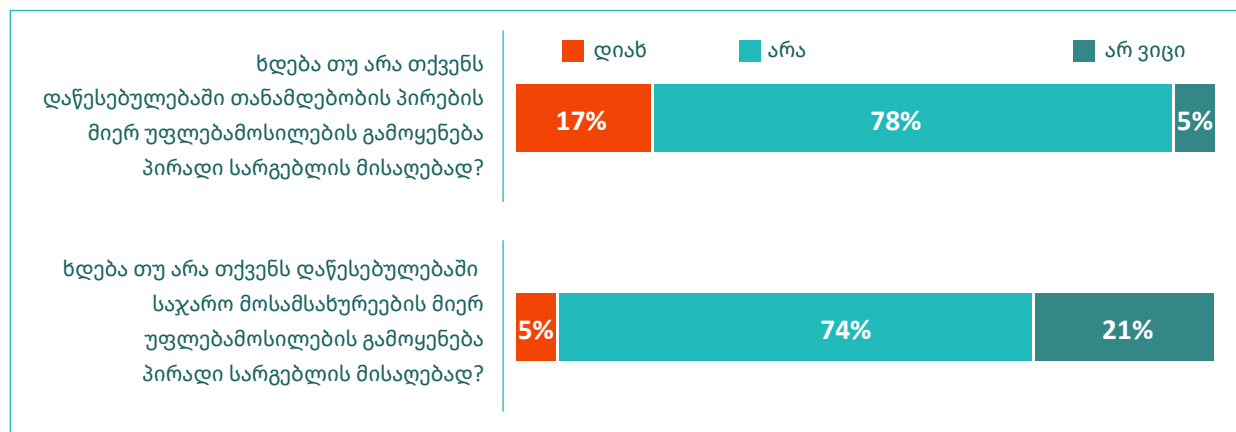
„სისხლის სამართლის დანაშაულზე, მძიმე დარღვევაზე თუ მექნებოდა ინფორმაცია, მაგალითად კორუფციულ გარიგებაზე, რა თქმა უნდა, სადმე უნდა მიიტანო ეს ინფორმაცია. შიდა რაიმე მექანიზმს გამოვიყენებდი და მერე სამსახურიდან წამოსვლაც მომიწევდა ალბათ, რადგან საქართველოს მსგავს პატარა ქვეყანაში საკითხები ვერ რჩება კონფიდენციალური, კანონით რაც არ უნდა გაწერილი იყოს.“

რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგები მიუთითებს, რომ ეთიკის ნორმების დარღვევის ფაქტებზე რეაგირების ყველაზე ხშირ ფორმას (39%) წარმოადგენს შესაბამისი ინფორმაციის საკუთარი ხელმძღვანელისთვის მიწოდება. გამოკითხულთა 7%-მა ინფორმაცია მიაწოდა უშუალოდ უწყების ხელმძღვანელს, 5%-მა - შესაბამის სტრუქტურულ ერთეულს (მაგ. გენინსპექცია), ხოლო 2%-მა ინფორმაცია მიაწოდა იმ პირის ხელმძღვანელს, ვინც დაარღვია ეთიკის ნორმა. აღსანიშნავია ის ფაქტი რომ არცერთ რესპონდენტს არ უსარგებლია მხილების ელექტრონული პლატფორმით (www.mkhileba.gov.ge).

თქვენს დაწესებულებაში ეთიკის ნორმების დარღვევასთან დაკავშირებით, რა მოიმოქმედეთ?



ცალკეული კითხვების მიხედვით მიღებული შედეგების ანალიზი აჩვენებს, რომ საჯარო მოსამსახურეები ელექტრონული კითხვარის შევსებისას უფრო მეტად თავს იკავებდნენ თანამდებობის პირების შესახებ დასმულ კრიტიკულ კითხვებზე. მაგალითად, რესპონდენტთა 17% დაეთანხმა მოსაზრებას, რომ მათ დაწესებულებაში საჯარო მოსამსახურეების მიერ ხდებოდა უფლებამოსილების გამოყენება პირადი სარგებლის მისაღებად, 78%-მა აღნიშნა, რომ არ ხდებოდა, ხოლო 5%-მა არ იცოდა, ხდებოდა თუ არა. იგივე შინაარსის კითხვაზე, რომელიც შეეხებოდა თანამდებობის პირებს, მხოლოდ 5%-მა დააფიქსირა პასუხი „დიახ“, 74%-მა - „არა“, ხოლო 21%-მა განმარტა, რომ არ იცოდა მათი უწყების თანამდებობის პირები რამდენად იყენებდნენ მათ უფლებამოსილებას პირადი სარგებლისთვის. ამასთან, გამოკითხულთა 90% სრულად ეთანხმებოდა ან ეთანხმებოდა, რომ მათ საჯარო დაწესებულებაში მაღალი მმართველობითი დონის წარმომადგენლები სხვა საჯარო მოხელეებს აძლევდნენ კეთილსინდისიერი ქცევის კარგ მაგალითს.



მაღალი თანამდებობის პირების მიერ დარღვევებთან დაკავშირებით საუბრისგან რესპონდენტები თავს იკავებდნენ თვისებრივი კვლევის ფარგლებშიც, თუმცა, აღნიშნავდნენ, რომ ისინი კეთილსინდისიერი ქცევის მაგალითები უნდა იყვნენ. კორუფციულ დარღვევებს გამოკითხული პირები, ძირითადად, კონკრეტულ მიმართულებებს უკავშირებენ.

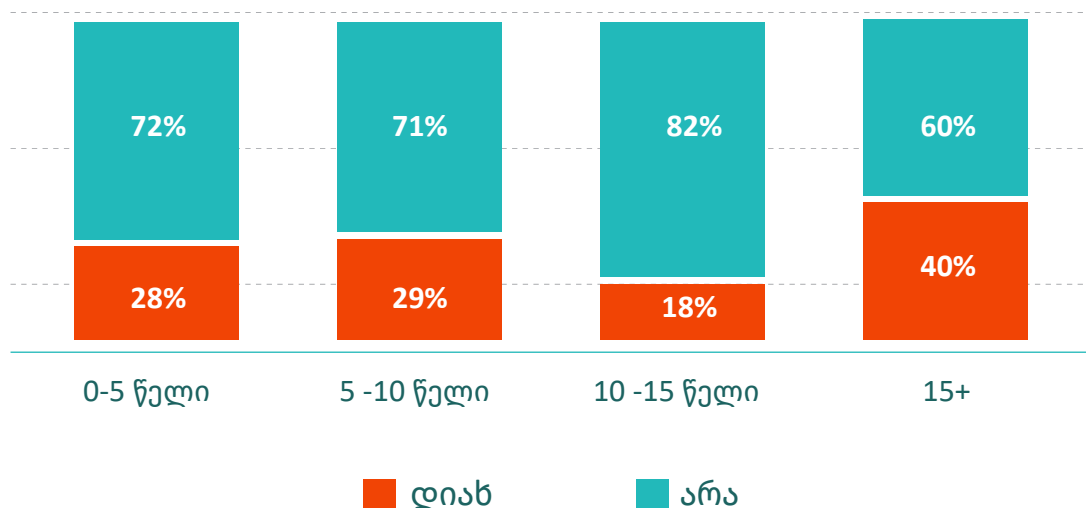
„ვფიქრობ, ყველაზე უფრო ხშირად კორუფციული გარიგებები იქნება შესყიდვებთან დაკავშირებით და მუნიციპალიტეტებში უძრავი ქონების გადაცემასთან დაკავშირებით.“

საჯარო სამსახურში ეთიკის ნორმების დაცვის კონტროლის ეფექტიანობასთან დაკავშირებით, გარკვეულ კითხვებს აჩენს გამოკითხვის შედეგები, რომლის მიხედვით, რესპონდენტთა 71%-ს არ სმენია მათ დაწესებულებაში ეთიკის ნორმების დარღვევის გამო პირისთვის დისციპლინური სახდელის დაკისრების შესახებ. იმ საჯარო მოსამსახურეების შემთხვევაშიც, რომელთა სამუშაო გამოცდილება მის უწყებაში 15 წელზე მეტს ითვლიდა, დისციპლინური სახდელის დაკისრების შესახებ ინფორმაცია ქონდა მხოლოდ 40%-ს.

გსმენიათ თუ არა თქვენს დაწესებულებაში ეთიკის ნორმების დარღვევის გამო პირისთვის დისციპლინური სახდელის დაკისრების შესახებ?

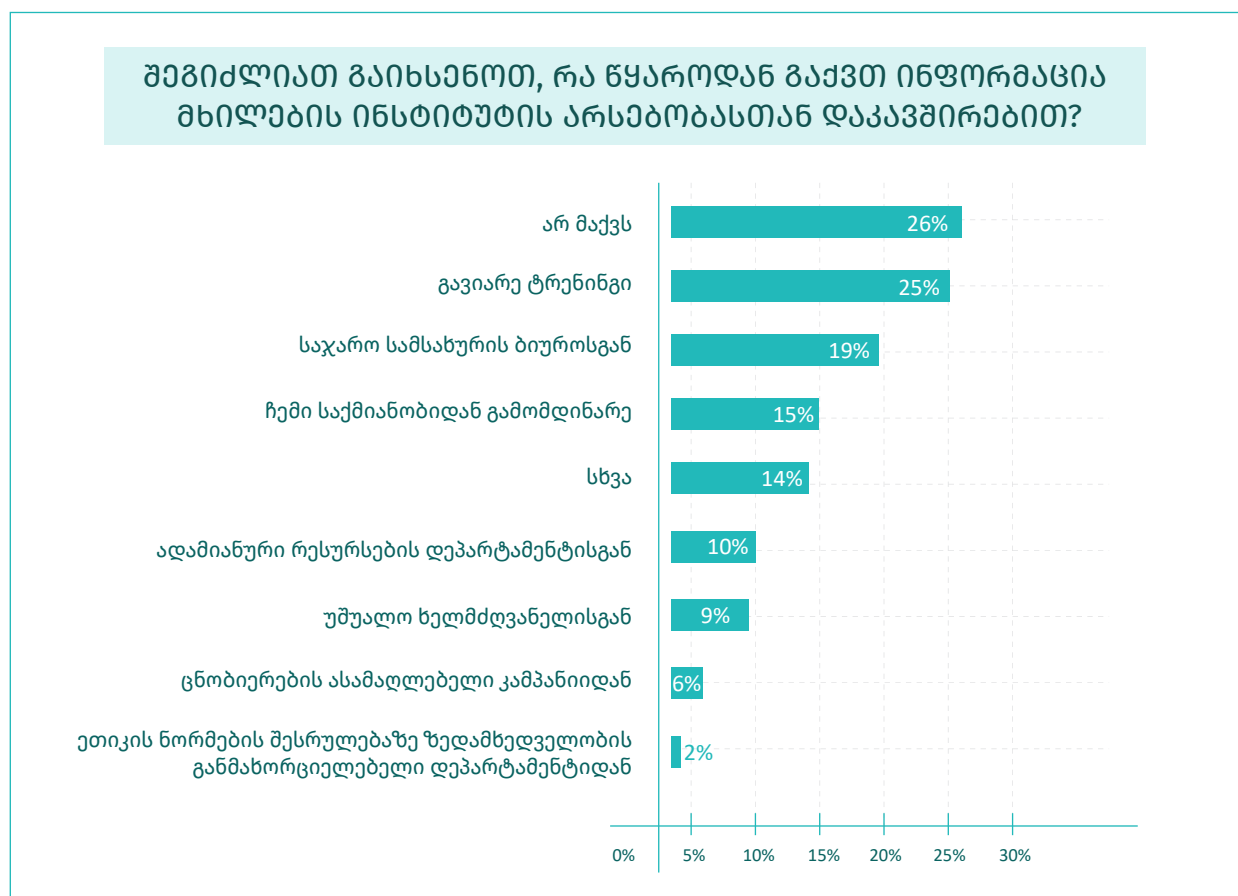


გამხდარა თუ არა თქვენთვის ცნობილი თქვენს დაწესებულებაში/უწყებაში არაეთიკური ქცევის / ეთიკის კოდექსის ნორმების დარღვევის შესახებ?

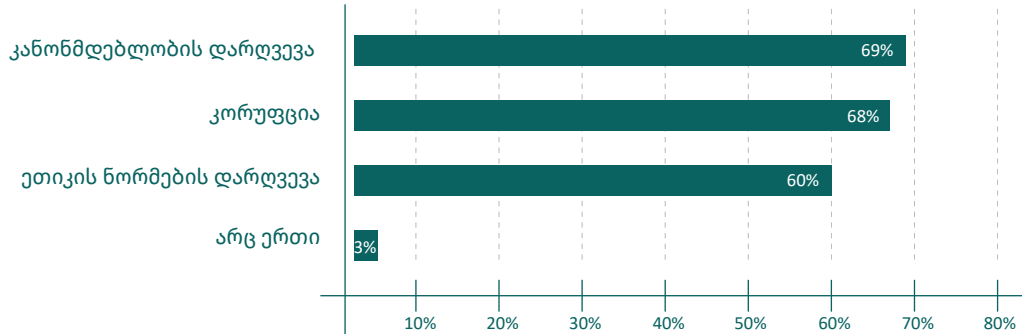


რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგების მიხედვით მნიშვნელოვანი პრობლემები შეინიშნება მხილების ინსტიტუტთან დაკავშირებით საჯარო მოსამსახურეთა ინფორმირებასთან დაკავშირებით. მხილების ინსტიტუტზე საჯარო "მოსამსახურეთა" ინფორმირების წყაროების იდენტიფიცირების მიზნით დასმულ შეკითხვაზე რესპონდენტთა 26%-მა აღნიშნა რომ მსგავსი ინფორმაცია საერთოდ არ ქონდა, 25%-მა ინფორმირების წყაროდ შესაბამისი ტრენინგი დაასახელა, 19%-მა - საჯარო სამსახურის ბიურო, ხოლო 15%-ის ინფორმირების წყარო მისი საქმიანობა წარმოადგენდა. მხილების ინსტიტუტსა და მექანიზმებზე ცნობიერების ნაკლებობა გამოვლინდა თვისებრივი კვლევის ფარგლებშიც. თვისებრივი კვლევის ზოგიერთი მონაწილე, ამავედროულად, აღნიშნავს, რომ მხილების მექანიზმის შემოღება ფორმალური აქტი იყო გარკვეული საერთაშორისო რეკომენდაციების შესრულების მიზნით და მისი ეფექტიანობა ხელისუფლების პრიორიტეტი არ არის.

რაოდენობრივი კვლევის ფარგლებში გამოკითხული საჯარო მოსამსახურეების ყველაზე დიდი წილი (69%) მიიჩნევდა, რომ საჯარო სამსახურში მხილების საგანს შეიძლება წარმოადგენდეს კანონმდებლობის დარღვევა, 68% - კორუფცია, ხოლო 60% - ეთიკის ნორმების დარღვევა.



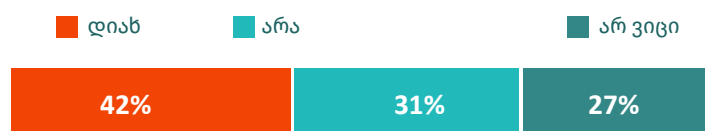
თქვენი აზრით, ჩამოთვლილთაგან რომელი შეიძლება წარმოადგენდეს მხილების საგანს საჯარო სამსახურში?



რაოდენობრივი კვლევის ფარგლებში გამოკითხული რესპონდენტების 27%-მა არ იცოდა, არსებობდა თუ არა მათ დაწესებულებაში სტრუქტურული ერთეული, რომელიც პასუხისმგებელი იყო მხილების შესახებ განცხადების მიღებასა და რეაგირებაზე. რესპონდენტთა ინფორმირებულობა ასევე დაბალია საჯარო დაწესებულებაში ცხელი ხაზის არსებობის შესახებ, რომლის საშუალებით ანონიმურად შესაძლებელია ეთიკის ნორმების დარღვევის მხილება. კერძოდ, 25%-ის შემთხვევაში, მსგავსი ინფორმაცია უცნობი იყო, 26%-მა დაადასტურა შესაბამისი ცხელი ხაზის არსებობა, ხოლო 49%-მა აღნიშნა, რომ მსგავსი მხილების მექანიზმი უწყებას არ ჰქონდა. მსგავსი ტენდენცია ვლინდება თვისებრივი კვლევის ფარგლებში, რომლის რესპონდენტთა უმრავლესობა ვერ მიუთითებს მხილების არსებობას თუ არა შესაბამის დაწესებულებაში და შედის თუ არა რომელიმე სამსახურის ფუნქციებში ამ მიმართულებით მუშაობა.

საჯარო დაწესებულებების სახეების მიხედვით, მხილების აღნიშნული მექანიზმების შესახებ ინფორმაციას ყველაზე მეტად არ ფლობენ სამინისტროებსა და მის დაქვემდებარებულ უწყებებში. ხოლო, მსგავსი მექანიზმების არსებობას ყველაზე ნაკლებად ადასტურებენ საკრებულოებში დასაქმებული რესპონდენტები. მაგალითად, საკრებულოს თანამშრომლების მხოლოდ 15%-მა აღნიშნა, რომ მათ უწყებაში არსებობს სტრუქტურული ერთეული, რომელიც პასუხისმგებელია მამხილებელ განცხადებებზე რეაგირებაზე; მხოლოდ 6% ადასტურებს მათ უწყებაში შესაბამისი ცხელი ხაზის არსებობას.

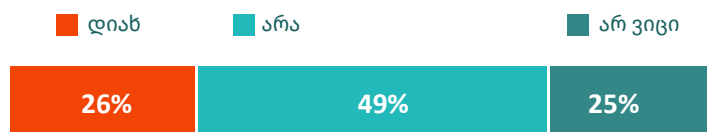
არსებობს თუ არა თქვენს დაწესებულებაში სტრუქტურული ერთეული, რომელიც პასუხისმგებელია მხილების შესახებ განაცხადების მიღებასა და რეაგირებაზე?



გამოკითხვის შედეგები საჯარო დაწესებულებების სახეების მიხედვით

	დიახ	არა	არ ვიცი
სამინისტრო	53%	13%	34%
სამინისტროს სსიპ/აიიპ	53%	10%	37%
მერია	46%	26%	28%
საკრებულო	15%	77%	8%

აქვს თუ არა თქვენს დაწესებულებას ცხელი ხაზი (სატელეფონო ან სხვა ელექტრონული საშუალება), რომლის საშუალებითაც ანონიმურად შეგიძლიათ ეთიკის ნორმების დარღვევის მხილება?



გამოკითხვის შედეგები საჯარო დაწესებულებების სახეების მიხედვით

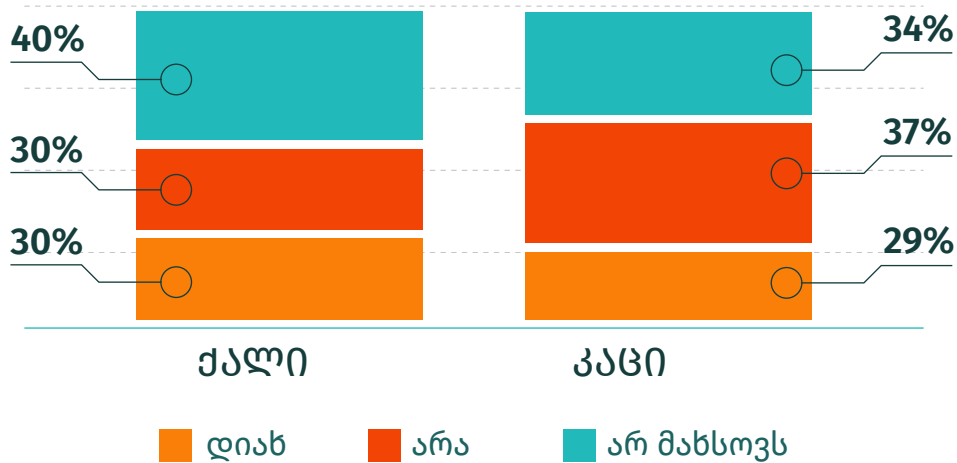
	დიახ	არა	არ ვიცი
სამინისტრო	41%	25%	34%
სამინისტროს სსიპ/აიიპ	25%	40%	35%
მერია	29%	49%	22%
საკრებულო	6%	83%	11%

რაოდენობრივი კვლევის ფარგლებში გამოკითხულთა 30% მიიჩნევს რომ მათ დაწესებულებაში არსებული მხილების მექანიზმი გენდერულად სენსიტიურია, 32%-ის აზრით არ არის სენსიტიური, ხოლო ყველაზე დიდმა წილმა (38%-მა) - არ იცის. გამოკითხული კაცების უფრო დიდი წილი (37%) მიიჩნევს, რომ მხილების მექანიზმი არ არის გენდერულად სენსიტიური, ვიდრე გამოკითხული ქალების (30%).

არის თუ არა თქვენს დაწესებულებაში არსებული მხილების მექანიზმი გენდერულად სენსიტიური?



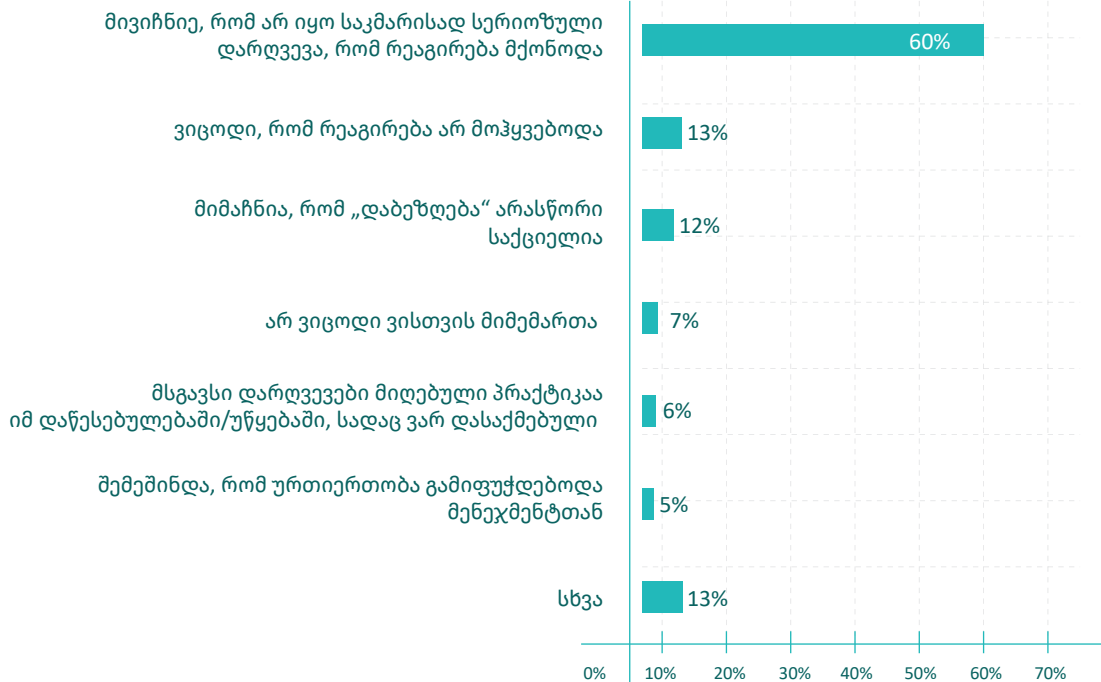
არის თუ არა მხილების მექანიზმი გენდერულად სენსიტიური?



საჯარო მოსამსახურეების დამოკიდებულება კეთილსინდისიერებისა და მხილების მექანიზმების მიმართ

საჯარო სამსახურში ეთიკის ნორმების დარღვევის შემთხვევებზე რეაგირების პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ ხშირ შემთხვევაში საჯარო მოსამსახურეები არ მიმართავენ მხილების სათანადო მექანიზმებს. მსგავს პრაქტიკას მნიშვნელოვნად განაპირობებს საჯარო მოსამსახურეთა დამოკიდებულება არსებულ მექანიზმებთან და კონკრეტულ ფაქტებთან დაკავშირებით. მაგალითად, იმ რესპონდენტების 60%, რომლებმაც ეთიკის ნორმათა დარღვევის ფაქტები რეაგირების გარეშე დატოვეს, მიიჩნევდა, რომ მისთვის ცნობილი დარღვევა არ იყო იმდენად სერიოზული, რომ რეაგირება მოეხდინა. საჯარო მოსამსახურეთა 13%-ის შემთხვევაში მიზეზი იყო განცდა, რომ შესაბამის ფაქტს სათანადო რეაგირება არ მოჰყვებოდა. 12%-ს მიაჩნდა, რომ „დაბეზლება არასწორი საქციელია“.

**იმ შემთხვევაში, თუ თქვენთვის გამხდარა ცნობილი
თქვენს დაწესებულებაში ეთიკის ნორმების დარღვევის შესახებ
და არაფერი მოიმოქმედეთ, რა იყო ამის მიზეზი?**



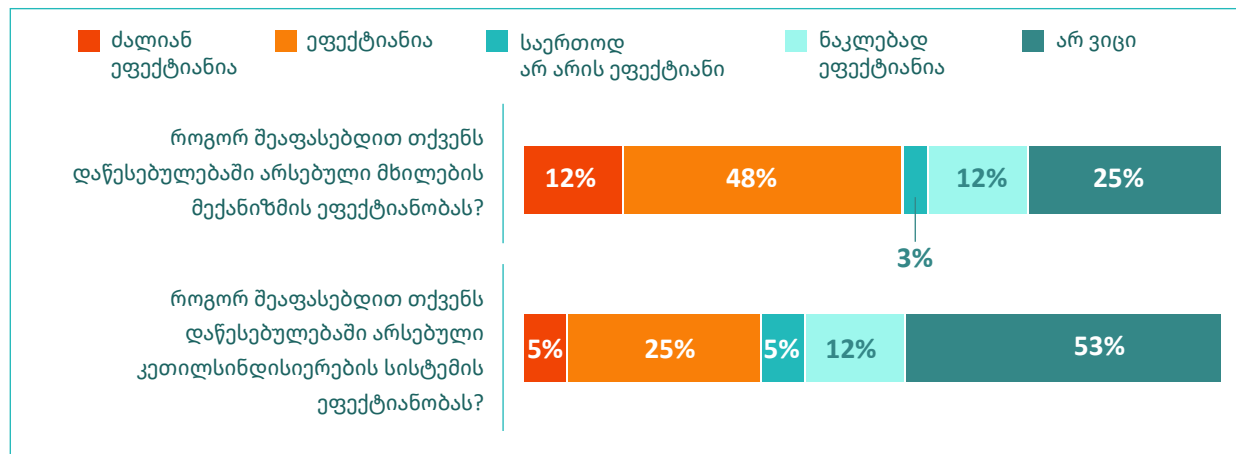
თვისებრივი კვლევის ფარგლებში დადგინდა, რომ საჯარო მოსამსახურეები „ნაკლებად მნიშვნელოვანი“ დარღვევების მხილებას აუცილებლად არ მიიჩნევენ. რაც შეეხება შედეგებით „სერიოზულ დარღვევებს“, თვლიან, რომ მათი მხილება აუცილებელია, თუმცა, შეიძლება არსებობდეს სხვადასხვა ხელისშემშლელი გარემოება, როგორიცაა კონფიდენციალობის ნაკლებობა, კოლეგიალობა და სხვა.

„ამ გადმოსახედიდან ვფიქრობ, რომ აუცილებლად გამოვიყენებდი [მხილებას], თუმცა, მაინც კონკრეტულ სიტუაციაში არ იცი, ვინ როგორ იმოქმედებს.“

„არ უნდა გაჩუმდე თუ კეთილსინდისიერი მოხელე ხარ. თუმცა, პრაქტიკაში სხვადასხვა გარემოების გამო ვინ როგორ მოიქცევა, ეს სხვა საკითხია“

რაოდენობრივი გამოკითხვის შედეგების მიხედვით, საჯარო მოსამსახურეები უფრო კარგად იცნობენ მათ საჯარო დაწესებულებაში არსებულ კეთილსინდისიერების სისტემას, ვიდრე მხილების მექანიზმებს. ამასთან, კეთილსინდისიერების სისტემას უფრო ეფექტიანად აფასებენ, ვიდრე მხილების მექანიზმებს. მაგალითად, კეთილსინდისიერებების სისტემას ძალიან

ეფექტიანად ან ეფექტიანად მიიჩნევენ, გამოკითხულთა 60%, არაეფექტიანად ან ნაკლებად ეფექტიანად - 15%, ხოლო დანარჩენმა 25%-მა არ იცის და ვერ აფასებს მის ეფექტიანობას. მხილების მექანიზმებს ძალიან ეფექტიანად ან ეფექტიანად აფასებს გამოკითხულთა მხოლოდ 30%, არაეფექტიანად ან ნაკლებად ეფექტიანად - 17%, ხოლო გამოკითხულთა უმრავლესობამ (53%) არ იცის მისი ეფექტიანობა.



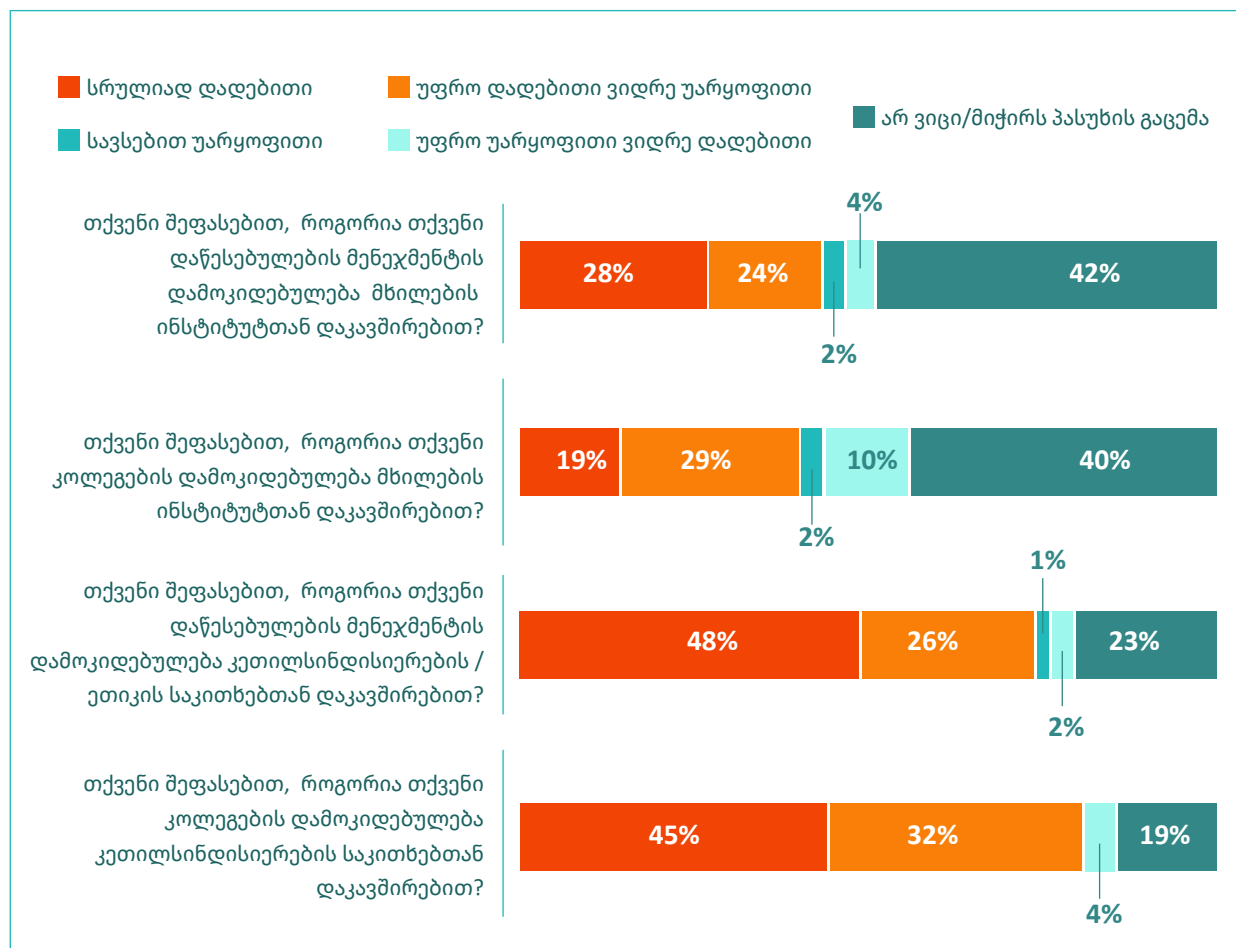
გამოკითხვის შედეგები საჯარო დაწესებულებების სახეების მიხედვით (კეთილსინდისიერების სისტემის ეფექტიანობა)

	ძალიან ეფექტიანია	ეფექტიანია	ნაკლებად ეფექტიანია	საერთოდ არ არის ეფექტიანი	არ ვიცი
სამინისტრო	5%	53%	14%	8%	20%
სამინისტროს სსიპ/აიიპ	32%	38%	8%	0%	22%
მერია	12%	52%	14%	1%	21%
საკრებულო	4%	44%	12%	0%	40%

თვისებრივი კვლევის შედეგები ეხმარება რაოდენობრივი გამოკითხვის მიგნებებს. რესპოდენტები მეტ-ნაკლებად დადებითად აფასებენ კეთილსინდისიერების გარემოს თავის სამუშაო დაწესებულებებში, თუმცა, მიუთითებენ გამოწვევებზე. კერძოდ, ზოგიერთი რესპოდენტის აზრით, პრობლემაა რეაგირების და ეთიკის ნორმათა დარღვევის გამოვლენის ნაკლებობა ასევე, ცნობიერების დაბალი დონე.

„ნაკლებად ეფექტიანად შევაფასებდი. ერთ-ერთი ხარვეზია ინფორმაციულობა, არსებობს სხვადასხვა მექანიზმებით ცნობიერების ამაღლების საჭიროება - ყველამ უნდა იცოდეს კარგად რა მოეთხოვება, რა პრინციპები აქვს დასაცავი ეთიკის და კეთილსინდისიერების კუთხით. გათავისებული უნდა ქონდეს კონკრეტული დილემების წინაშე როგორ მოიქცეს.“

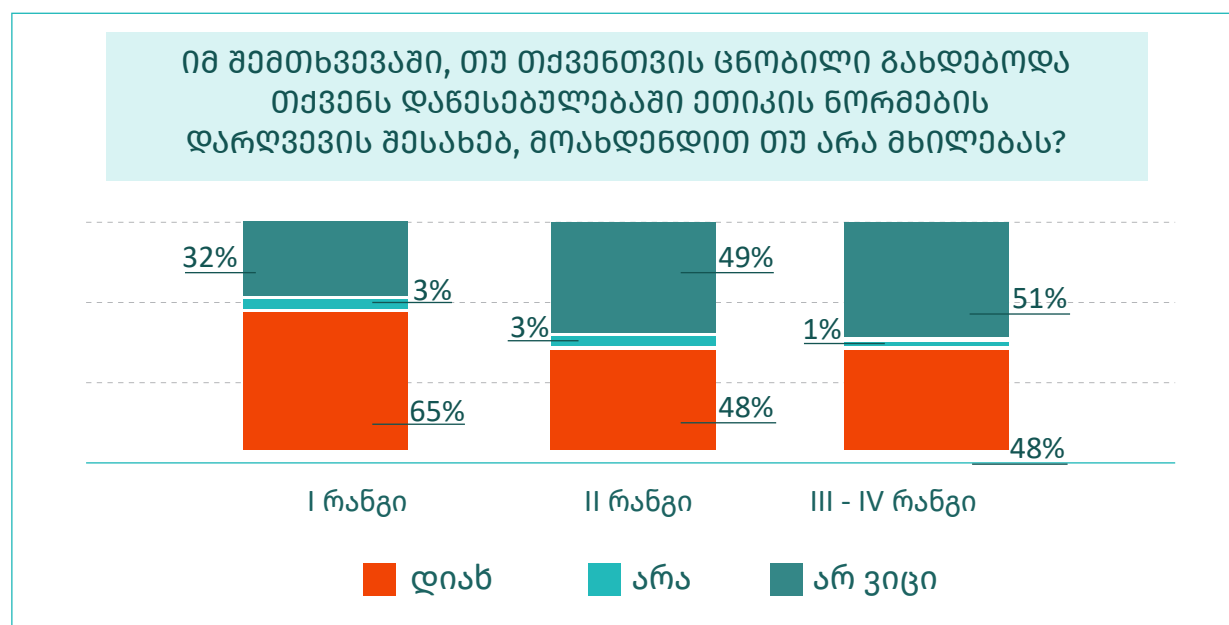
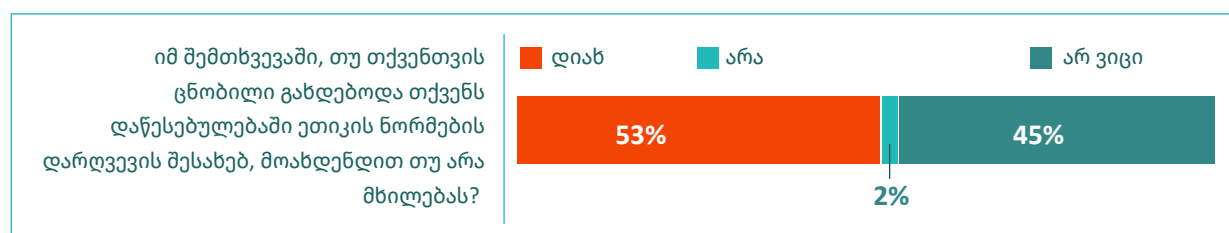
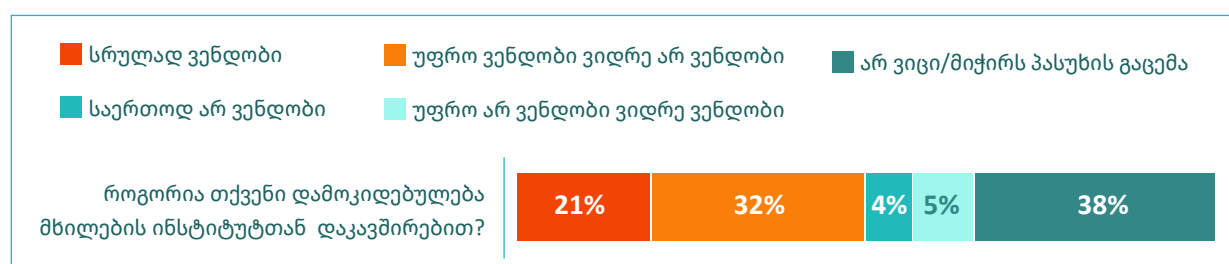
რაოდენობრივი კვლევის ფარგლებში გამოკითხულთა აღქმით, მათი უწყების მენეჯმენტის დამოკიდებულება მხილების ინსტიტუტთან და კეთილსინდისიერების საკითხებთან დაკავშირებით უფრო პოზიტიურია, ვიდრე მათი ან/და მათი კოლეგების. გამოკითხულთა 28% მიიჩნევდა, რომ მათი დაწესებულების მენეჯმენტის დამოკიდებულება მხილების ინსტიტუტთან დაკავშირებით არის სრულიად დადებითი, კოლეგების დამოკიდებულებასთან დაკავშირებით კი ასე მიიჩნევდა გამოკითხულთა 19%.



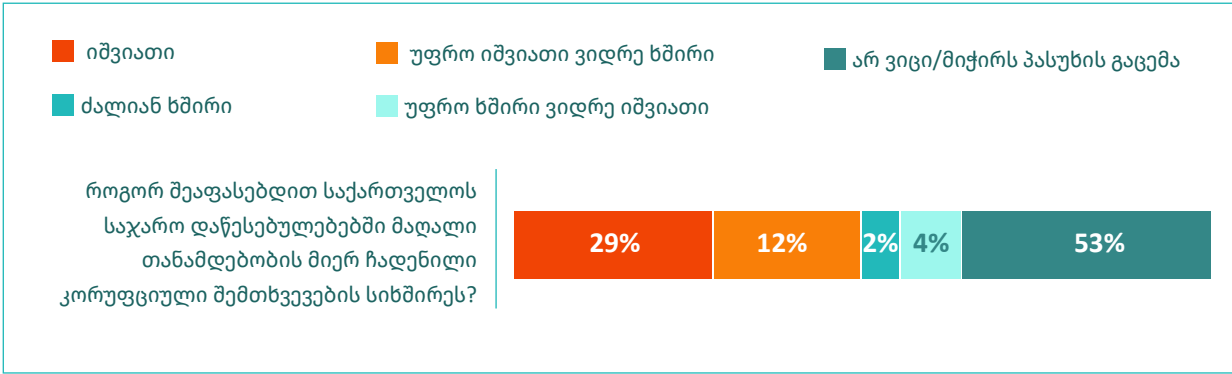
გამოკითხულთა 53% გამოხატავს პოზიტიურ დამოკიდებულებას მხილების ინსტიტუტთან დაკავშირებით. კერძოდ, 21% აღნიშნავს რომ სრულად ენდობა, ხოლო 32% უფრო ენდობა

ვიდრე არ ენდობა. მხოლოდ 4% არ ენდობა საერთოდ მხილების ინსტიტუტს, 5% უფრო არ ენდობა, ვიდრე ენდობა, ხოლო 38%-ს უჭირს პასუხის გაცემა. მხილების ინსტიტუტთან დაკავშირებით გამოხატული პოზიტიური დამოკიდებულების მაჩვენებელი თანხვედრაშია პრაქტიკაში რეაგირების მოხდენის შესახებ გამოკითხვის შედეგთან. კერძოდ, 53%-მა აღნიშნა, რომ პრაქტიკაში მოახდენდა შესაბამის რეაგირებას, თუ მათთვის ცნობილი გახდებოდა მათ უწყებაში ეთიკის კოდექსის ნორმების დარღვევის შესახებ.

საჯარო მოსამსახურეთა რანგების მიხედვით ანალიზი აჩვენებს, რომ ეთიკის კოდექსის ნორმების დარღვევის შემთხვევაში I რანგის საჯარო მოხელეები უფრო მეტად გამოხატავენ მხილების მზადყოფნას პრაქტიკაში, ვიდრე დაბალი რანგის მოხელეები. მაგალითად, გამოკითხული I რანგის საჯარო მოხელეების 65%-მა დაადასტურა მხილებისთვის მზადყოფნა მაშინ, როცა სხვა რანგის რესპონდენტებში იგივე მაჩვენებელი 48%-ს შეადგენს.



გამოკითხულთა უმრავლესობისთვის ხშირ შემთხვევაში შეუმჩნეველი რჩება მაღალი თანამდებობის პირების მიერ ჩადენილი კორუფციული შემთხვევები. მაგალითად, 53%-მა არ იცის, რამდენად ხშირია მსგავსი შემთხვევები, 29%-ის აზრით არის იშვიათი, 12% მიიჩნევს, რომ უფრო იშვიათია, ვიდრე ხშირი; მხოლოდ 2% აღნიშნავს, რომ კორუფციული შემთხვევები არის ძალიან ხშირი. აღნიშნულ საკითხზე დამატებითი მიგნებები არ გამოიკვეთა თვისებრივი კვლევის ფარგლებშიც.



შეჯამება და რეკომენდაციები

სამართლებრივი ჩარჩოს ანალიზი ცხადყოფს, რომ კანონმდებლობა საჯარო სექტორის კეთილსინდისიერების და მხილების გარკვეულ მექანიზმებს ითვალისწინებს, თუმცა, საჭიროა აღნიშნული ნორმების დახვეწა, დეტალიზება და დამატებითი საკითხების დარეგულირება.

პრაქტიკის ანალიზი მიუთითებს, რომ საჯარო დაწესებულებათა უმეტესობა ეთიკასთან დაკავშირებული ზოგადი კანონმდებლობით ხელმძღვანელობს და მიღებული არ აქვთ კეთილსინდისიერების პოლიტიკის დოკუმენტი, ეთიკის კოდექსი და მათი განხორციელების პრაქტიკული ინსტრუმენტები. ხოლო არსებული ეთიკის კოდექსები უმეტეს შემთხვევაში არ არის ამომწურავი, დაწესებულების სპეციფიკასა და საჭიროებებზე მორგებული და აქვს შაბლონური ხასიათი. საჯარო სექტორში საჭიროა ცნობიერების ამაღლება კეთილსინდისიერების, ეთიკისა და მხილების საკითხებთან დაკავშირებით და მნიშვნელოვანია სწორი დამოკიდებულების ჩამოყალიბებაზე მუშაობა.

კვლევის მიგნებების მიხედვით იდენტიფიცირებულ გამოწვევებთან დაკავშირებით IDFI განსაზღვრავს შემდეგ რეკომენდაციებს:

სამართლებრივი ჩარჩოს გამართვის მიზნით:

- კანონმდებლობით განისაზღვროს საჯარო დაწესებულებების ვალდებულება ეთიკის კოდექსების და მათი აღსრულების პრაქტიკული ინსტრუმენტების შემუშავებასთან დაკავშირებით;
- შემუშავდეს ეთიკის ნორმები უმაღლესი თანამდებობის პირებისთვის;
- დაიხვეწოს კანონმდებლობა მხილების მექანიზმთან დაკავშირებით და გავრცელდეს კერძო სექტორსა და ე.წ. ძალოვან უწყებებზე;
- კანონმდებლობით განისაზღვროს მხილების შიდა პროცედურების ერთიანი სტანდარტი და საჯარო დაწესებულებების ვალდებულება, რომ შექმნან მხილების შიდა არხები და უზრუნველყონ მათი ეფექტიანობა;
- შემუშავდეს სპეციალური საკანონმდებლო ნორმები მამხილებლისთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურებასთან დაკავშირებით.

ეთიკისა და კეთილსინდისიერების დოკუმენტებთან დაკავშირებით საჯარო დაწესებულებებმა უზრუნველყონ:

- კეთილსინდისიერების პოლიტიკის დოკუმენტების, ეთიკის კოდექსებისა და მათი განხორციელების პრაქტიკული ინსტრუმენტების შემუშავება;

- კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებული რისკების შეფასების სისტემის დანერგვა;
- ეთიკის კოდექსებით საკითხების ამომწურავად რეგულირება, დაწესებულების სპეციფიკასა და საჭიროებებზე მორგება.

აღსრულების მექანიზმებთან დაკავშირებით საჯარო დაწესებულებებმა უზრუნველყონ:

- ეთიკის ნორმების აღსრულების მექანიზმის (ზედამხედველი სტრუქტურული ერთეული) შექმნა, სათანადო კვალიფიციური კადრებით დაკომპლექტება და მათ კვალიფიკაციაზე მუდმივი ზრუნვა;
- ეთიკის ნორმებთან დაკავშირებით ეფექტიანი საკონსულტაციო მექანიზმის შემუშავება.

მხილების მექანიზმების ეფექტიანობისთვის საჯარო დაწესებულებებმა უზრუნველყონ:

- მხილების შიდა არხების გამართული ფუნქციონირება (მათ შორის, კონფიდენციალური);
- მამხილებელი განცხადებების აღრიცხვა და მათზე რეაგირება, სტატისტიკური მონაცემების პერიოდულად გამოქვეყნება.

საჯარო მოხელეების ინფორმირებულობის გაზრდის და სწორი დამოკიდებულების ჩამოყალიბების მიზნით საჯარო დაწესებულებებმა უზრუნველყონ:

- ეთიკის, კეთილსინდისიერებისა და მხილების საკითხებზე რეგულარული ტრენინგების დანერგვა, მათ შორის, უმაღლესი თანამდებობის პირებისთვის;
- არსებულ ეთიკის კოდექსებსა თუ სხვა დოკუმენტებზე თანამშრომლებისთვის ინფორმაციის მიწოდება;
- არსებულ საზედამხედველო, მხილების მექანიზმებსა და დისციპლინურ პროცედურებზე თანამშრომელთა ინფორმირება.

