



ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

22 მაისი, 2018

IDFI-ის რეკომენდაციები ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმისთვის

„ღია მმართველობის პარტნიორობის“ საქართველოს თავმჯდომარეობის ფარგლებში, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს იმ ვალდებულებებს, რომლებსაც ქვეყანა ეროვნული სამოქმედო გეგმით აიღებს. წინა სამოქმედო გეგმებისგან განსხვავებით, თავმჯდომარეობის წელს შემუშავებული სამოქმედო გეგმა განსხვავებული, უფრო ამბიციური და ტრანსფორმაციული უნდა იყოს. ერთი მხრივ, მნიშვნელოვანია, რომ სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ვალდებულებები მაგალითად იქნას გამოყენებული პარტნიორობის სხვა ქვეყნების მიერ, ხოლო, მეორე მხრივ, აუცილებელია, რომ სამოქმედო გეგმის ვალდებულებები ადგილობრივად ღია მმართველობის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი ეფექტის მომტანი იყოს.

ამ ორი მიზნის მისაღწევად, „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ (IDFI) წარმოადგენს ღია მმართველობის პარტნიორობის 2018-2020 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმის სარეკომენდაციო ვალდებულებებს.

I. დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახურის შექმნა

„ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის“ (OECD-ACN) მონიტორინგის მეოთხე რაუნდის [ანგარიშში](#) აღნიშნულია, რომ სხვა სახელმწიფოების მსგავსად საქართველოში მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება მაღალი დონის კორუფციის არსებობა, რისთვისაც აუცილებელია ინსტიტუციური და საკანონმდებლო ჩარჩოს რეფორმირება. საქართველოში, კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ დაწესებულებებთან დაკავშირებით არსებობს მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რაც აბრკოლებს კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტურ ბრძოლას. კერძოდ, ეს დაწესებულებები გამოირჩევიან დამოუკიდებლობისა და პოლიტიკური გავლენისგან თავისუფლების ნაკლებობით, გამჭვირვალობის და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის დაბალი დონით, ანგარიშვალდებულების დაბალი ხარისხით და არასაკმარისი მატერიალური რესურსებითა და სპეციალიზებული პერსონალით.

IDFI-ის რეკომენდაციაა, ღია მმართველობის პარტნიორობის 2018-2020 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში საქართველოს მთავრობამ აიღოს დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახურის შექმნის შესახებ პარლამენტში საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის ვალდებულება, რომლის ფუნქციებადაც განისაზღვრება - კორუფციის პრევენცია და მის წინააღმდეგ ბრძოლა, ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება, თანამდებობის პირთა დეკლარაციების მონიტორინგი, მამხილებელთა დაცვა, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგი და კორუფციის შესახებ საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება. 2017 წელს IDFI-მ აღნიშნული სამსახურის შესახებ [პოლიტიკის დოკუმენტი](#) მოამზადა, სადაც გაანალიზებულია ამ კუთხით არსებული ხარვეზები, სტანდარტები, საერთაშორისო გამოცდილება და რეკომენდაციები.

II. საზღვარგარეთ რეგისტრირებული კომპანიების ბენეფიციარი მესაკუთრეების რეესტრის შექმნა

საზღვარგარეთ რეგისტრირებული კომპანიების გამჭვირვალობა მნიშვნელოვანი გამოწვევაა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კუთხით. ხშირ შემთხვევაში, საზღვარგარეთ რეგისტრირებული კომპანიები საქართველოში ფლობენ მნიშვნელოვან აქტივებს (უძრავი ქონება, კაპიტალი და ა.შ.) და მონაწილეობენ სახელმწიფო შესყიდვებში. საზოგადოებას და საჯარო დაწესებულებებს არ გააჩნიათ ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ ვინ დგას რეალურად ასეთი კომპანიების უკან, რაც ზრდის რისკებს ორგანიზებულ დანაშაულთან, კორუფციასთან და ინტერესთა შეუთავსებლობასთან მიმართებაში.

2016 წელს, გაერთიანებული სამეფოს მთავრობამ ლონდონის ანტიკორუფციულ სამიტზე გააჟღერა ინიციატივა, რომლის ფარგლებშიც ის გაზრდიდა გამჭვირვალობას საზღვარგარეთ რეგისტრირებული კომპანიების ბენეფიციარ მესაკუთრეებთან დაკავშირებით. კერძოდ, ამ ინიციატივის ფარგლებში გაერთიანებულმა სამეფომ მიიღო კანონი, რომელიც ეკონომიკურად აქტიურ საზღვარგარეთ რეგისტრირებულ კომპანიებს ავალდებულებს გაამჟღავნონ ბენეფიციარი მესაკუთრეები, ხოლო ქვეყანაში ახალი კომპანიის რეგისტრაციის შემთხვევაში წარადგინონ ეს ინფორმაცია.

ლონდონის 2016 წლის ანტიკორუფციული სამიტის ფარგლებში საქართველომ წარადგინა [განცხადება](#), სადაც ვალდებულება აიღო, გამოეკვლია ბენეფიციარი მესაკუთრეების რეგისტრაციის საკითხი. მიუხედავად ამისა, უცნობია, მოხდა თუ არა აღნიშნული საკითხის გამოკვლევა. IDFI-ის რეკომენდაციაა, 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის ფარგლებში საქართველომ აიღოს ვალდებულება საზღვარგარეთ რეგისტრირებული კომპანიების ბენეფიციარ მესაკუთრეთა რეესტრის შექმნის შესახებ, რომელიც ელექტრონული ფორმით რეალურ დროში იქნება ხელმისაწვდომი საზოგადოებისთვის.

III. გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ საკანონმდებლო ჩარჩოს შემუშავება

გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული მმართველობისთვის აუცილებელია მოქალაქეთა მონაწილეობის ეფექტური მექანიზმების არსებობა ყველა დონეზე. დღეს არსებული

მდგომარეობით, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა მნიშვნელოვანი გამოწვევაა, რადგან არ არსებობს საკანონმდებლო ჩარჩო, რომლის მიხედვითაც უზრუნველყოფილი იქნებოდა მონაწილეობის შესაძლებლობები.

IDFI-ის რეკომენდაციაა, შეიქმნას რეგულაცია, რომელიც დაავალდებულებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, უზრუნველყოს მოქალაქეთა მონაწილეობა კანონპროექტების, კანონქვემდებარე აქტებისა და სტრატეგიული დოკუმენტების მომზადებისას. ეს რეგულაცია (მაგ. მთავრობის დადგენილება ან კანონი) საშუალებას მისცემს მოქალაქეებს დააფიქსირონ საკუთარი მოსაზრებები მთავრობის მიერ მომზადებულ დოკუმენტებზე მათ დამტკიცებამდე ან საქართველოს პარლამენტში ინიცირებამდე. ასევე, ახალი რეგულაციით უზრუნველყოფილი უნდა იყოს უკუკავშირი დაინტერესებული პირების მიერ წარდგენილ მოსაზრებებზე.

გარდა ამისა, IDFI-ის რეკომენდაციაა, კანონების, კანონქვემდებარე აქტებისა და სტრატეგიული დოკუმენტების პროექტები ელექტრონული განხილვების განყოფილების ქვეშ გამოქვეყნდეს ichange.gov.ge -ზე, როგორც ეს IDFI-ის მიერ 2013 წელს შემუშავებულ [კონცეფციამია](#) იყო გათვალისწინებული.

IV. ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების არსებული სტანდარტის გაუმჯობესება – რეფორმის მეორე ტალღა

2013 წლის 26 აგვისტოს, საქართველოს მთავრობამ მიიღო [დადგენილება](#) საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ, სადაც განისაზღვრა იმ ინფორმაციის ნუსხა და გამოქვეყნების პერიოდულობა, რომელიც საქართველოს სამინისტროებმა და მათდამი დაქვემდებარებულმა საჯარო დაწესებულებებმა პროაქტიული ფორმით საკუთარ ვებგვერდებზე უნდა განათავსონ. დადგენილებამ საქართველოში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ხარისხი გააუმჯობესა, თუმცა არსებობს სამომავლო ნაბიჯები, რომლებიც აუცილებელია სისტემის სრულყოფისთვის.

IDFI-ის რეკომენდაციაა, გადაიხედოს მთავრობის დადგენილება და გაფართოვდეს პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხა – მეტი დეტალიზაციის და გამოქვეყნების ფორმატის დახვეწის კუთხით (ჯამური მონაცემების ჩაშლილად გამოქვეყნება, საჯარო ინტერესის შესაბამისი დოკუმენტების გამოქვეყნება – 3 მოთხოვნის პრინციპი). გარდა ამისა, IDFI-ის რეკომენდაციაა, მთავრობის დადგენილებაში გაჩნდეს ნუსხაში ჩამოთვლილი ინფორმაციის ღია მონაცემების ფორმატში გამოქვეყნების ვალდებულება და მისი ერთიანი განთავსება ღია მონაცემთა პორტალზე – data.gov.ge.

V. საჯარო მმართველობის და ინოვაციების საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის შექმნა

საჯარო მმართველობის სისტემის რეფორმირებისთვის, საჯარო სექტორში ინოვაციების დანერგვისთვის და ქვეყანაში ელექტრონული მმართველობის განვითარებისთვის აუცილებელია ამ სექტორში მიმდინარე პროცესების გაუმჯობესებული კოორდინაცია, რაც სპეციალიზებული უწყების მეშვეობით ხელისუფლების უმაღლეს დონეზე უნდა მოხდეს.

საჯარო მმართველობისა და ინოვაციების სფეროში სპეციალიზებული სამინისტროს არსებობის პრაქტიკა ფართოდ არის გავრცელებული ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში. მაგალითად, ასეთი სამინისტროები არსებობს [უნგრეთში](#), [ესტონეთში](#), იტალიაში, [შვედეთში](#), ავსტრიაში, ბულგარეთში, ხორვატიაში, დანიაში, პოლონეთში და ა.შ. აღნიშნული დაწესებულებების კომპეტენცია მოიცავს როგორც მთლიანად საჯარო მმართველობის სისტემის თანმიმდევრულ განვითარებაზე ზრუნვას, ისე საჯარო სექტორში და მის გარეთ საინფორმაციო ტექნოლოგიების განვითარებას და ინოვაციების დანერგვას.

IDFI-ის რეკომენდაციაა, საჯარო მმართველობის სისტემის აქტიური რეფორმირების პერიოდში შეიქმნას საჯარო მმართველობისა და ინოვაციების საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, რომელიც საჯარო მმართველობასთან და ელ-მმართველობასთან ერთად ქვეყნის მასშტაბით კოორდინაციას გაუწევს ციფრული ტექნოლოგიების განვითარებას, ინტერნეტის ხელმისაწვდომობის ზრდას და, ზოგადად, საქართველოს ციფრულ ტრანსფორმაციას.

VI. მთავრობის სხდომების საჯაროობა

საქართველოში, მთავრობის სხდომა, როგორც წესი, დახურულია. კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში, აგრეთვე მთავრობის გადაწყვეტილებით, მთავრობის სხდომა შეიძლება გამოცხადდეს საჯაროდ. საქართველოს მთავრობა წარმოადგენს იმ კოლეგიურ ორგანოს, რომლის სხდომების ღიაობის დაშვებაც დემოკრატიული სახელმწიფოს მაღალ სტანდარტზე იმეტყველებდა.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესის საჯაროობის გაზრდისა და ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტის დამკვიდრების მიზნით, **IDFI-ის რეკომენდაციაა საქართველოს მთავრობაზე, როგორც კოლეგიურ დაწესებულებაზე, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განმტკიცებულ სხდომათა საჯაროობის მკაფიო ვალდებულების დაკისრება, საზოგადოებისათვის მთავრობის სხდომათა დახურულად გამოცხადების კონკრეტული შემთხვევების საკანონმდებლო განწერა, ღია მმართველობის ისეთი კომპონენტების დანერგვა, როგორებიცაა – „ელექტრონული სხდომები“, საჯარო კომენტირება, საზოგადოებისათვის საჯარო სხდომათა შეტყობინება და დღის წესრიგის მიწოდება, აგრეთვე, ელექტრონულ სხდომათა ოქმების წარმოება და გამოქვეყნება.**

VII. სახელმწიფო შესყიდვებისა და სახელმწიფო აუქციონის პროცესებში

„ბლოკჩეინ“ სისტემის დანერგვა

2016 წლის გაზაფხულიდან, საქართველოს საჯარო რეესტრმა უძრავი ქონების რეესტრის პროცესებში „ბლოკჩეინ“ სისტემა დანერგა. შედეგად, შეიქმნა უძრავი ქონების რეგისტრირების უფრო გამჭვირვალე, უსაფრთხო და სანდო სისტემა. ინოვაციამ საერთაშორისო აღიარებაც მოიპოვა და სახელმწიფო სერვისების სფეროში ერთ-ერთ მოწინავე ინიციატივად ითვლება.

„ბლოკჩეინ“ ტექნოლოგიის გამოყენება ასევე შეიძლება სხვა სახელმწიფო სერვისებისთვის და საქმიანობისთვის. ეს ტექნოლოგია შეიძლება დაინერგოს სახელმწიფო შესყიდვებისა და სახელმწიფო აუქციონის პროცესებში. სახელმწიფო შესყიდვებში „ბლოკჩეინ“ ტექნოლოგიას შეუძლია გაამარტივოს მრავალი პროცესი, როგორცაა საკვალიფიკაციო მონაცემების აგრეგირება და გადამოწმება, ხელშეკრულების გაფორმების პროცესების გამარტივება და ავტომატურ რეჟიმში გადაყვანა. რაც მთავარია, შესაძლებელი იქნება სახელმწიფო შესყიდვების მონაცემების უფრო უსაფრთხოდ და სანდოდ შენახვა.

იმავე პრინციპით შეიძლება სახელმწიფო აუქციონის პროცესების მიზმა „ბლოკჩეინ“ ტექნოლოგიაზე, რაც აუქციონის შედეგად განხორციელებული ტრანზაქციების შესახებ ინფორმაციას უფრო გამჭვირვალეს და უსაფრთხოს გახდის. **IDFI-ის რეკომენდაციაა, მოხდეს სახელმწიფო შესყიდვების და სახელმწიფო აუქციონის პროცესებში „ბლოკჩეინ“ სისტემის დანერგვა.**

VIII. სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის გამჭვირვალობის გაზრდა

სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონი ქვეკონტრაქტორებთან დაკავშირებულ საკითხებს არ არეგულირებს. კანონი არ ითვალისწინებს ქვეკონტრაქტორის ცნებას, ხოლო კანონის მაღალი გამჭვირვალობის სტანდარტები არ ვრცელდება სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების შედეგად დადებულ ქვეკონტრაქტებზე. შესაბამისად, სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული ინფორმაციის მნიშვნელოვანი ნაწილი რჩება ელექტრონული პორტალის – procurement.gov.ge-ის მიღმა.

ქვეკონტრაქტორების შესახებ ინფორმაციის გაუმჭვირვალობა კორუფციისა და არაკეთილსინდისიერი გარიგებების რისკებს აჩენს. ქვეკონტრაქტირება შესაძლოა ბოროტად იყოს გამოყენებული ინტერესთა კონფლიქტის დადგენის თავიდან არიდების, ან ეკონომიკური ოპერატორების მიერ ხელშეკრულების გაყოფისა და ფასის ხელოვნურად გაზრდის მიზნით. ქვეკონტრაქტორების შესახებ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის ნაკლებობა მსგავსი ქმედებების აღმოჩენას და შესაბამის რეაგირებას ართულებს.

ქვეკონტრაქტორების შესახებ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა მსოფლიოს უმეტეს ქვეყნებში პრობლემურია, რაც დაკავშირებულია პოლიტიკური ნების ნაკლებობასთან, ისევე როგორც სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემების ნაკლებობასთან. თუმცა, საქართველოს აქვს შესაბამისი გამოცდილება, ტექნიკური (შესყიდვების ერთიანი

ელექტრონული სისტემა) და პროფესიული რესურსი, რათა ქვეკონტრაქტორების შესახებ გამჭვირვალობა უზრუნველყოს უპრობლემოდ და ზედმეტი დანახარჯების გარეშე.

IDFI-ისა და „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“ ერთობლივი რეკომენდაციაა, საქართველოს მთავრობის და სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ შემუშავდეს კანონპროექტი, რომლითაც სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონში და შესყიდვების მარეგულირებელ სხვა კანონქვემდებარე აქტებში მოხდება ქვეკონტრაქტორის ცნების განმარტება და არსებული გამჭვირვალობის მაღალი სტანდარტის ქვეკონტრაქტებზე გავრცელება.

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა ასევე არ ითვალისწინებს ხელშეკრულების შესრულებასთან დაკავშირებული სრული ინფორმაციის გამოქვეყნებას. კერძოდ, არ ქვეყნდება ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ რამდენად ჯეროვნად და ხარისხიანად მიმდინარეობს შესყიდული სამუშაოს ან სერვისის შესრულება. ასეთ ვითარებაში, შეუძლებელია ნებისმიერი მესამე მხარის მიერ კონტრაქტების შესრულების შემოწმება, რაც აუცილებელია ხარისხსთან დაკავშირებული რისკების შესამცირებლად. პრობლემის მოსაგვარებლად, აუცილებელია, რომ შესყიდვის ბოლო ეტაპზე გამოქვეყნდეს კონტრაქტის შესრულებასთან დაკავშირებული შემდეგი ინფორმაცია:

- *კონტრაქტის, მაგალითად სამშენებლო სამუშაოს, განსახორციელებელი ეტაპების (ამ უკანასკნელის არსებობის შემთხვევაში) შესახებ ძირითადი ინფორმაცია (ეტაპის საიდენტიფიკაციო კოდი, ეტაპის სახელწოდება, ეტაპის დასრულების ვადა, ეტაპის განხორციელების სტატუსი, ეტაპის განხორციელებასთან დაკავშირებული დოკუმენტაცია (მიღება-ჩაბარების აქტი, საბანკო ტრანზაქციების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია).*
- *ხარისხის შემოწმების დასკვნები და შესრულებული სამუშაოს ხარისხთან დაკავშირებული ძირითადი ინფორმაცია.*
- *აუდიტის დასკვნები და აუდიტთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის შესახებ ძირითადი ინფორმაცია.*

IDFI-ისა და „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“ ერთობლივი რეკომენდაციაა, საქართველოს მთავრობის და სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ შემუშავდეს კანონპროექტი, რომლითაც სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონში მოცემული სავალდებულოდ გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხა გაფართოვდება და სრულად მოიცავს კონტრაქტის შესრულების ეტაპზე წარმოებულ დოკუმენტაციასა და მონაცემებს.