

# ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი



კორუფციის პრევენცია საჯარო სამსახურში -  
ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის  
მოკლე შეფასება  
2015-2016

მარტი, 2016

---

## შინაარსი:

შესავალი .....	1
საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენცია.....	4
საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესი.....	4
მამხილებელთა დაცვის ინსტიტუტი .....	5
თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციები .....	7
შრომის ანაზღაურება საჯარო სამსახურში .....	8
სახელმწიფო შესყიდვები.....	9
დასკვნა.....	9

## შესავალი

უკვე მრავალი წელია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა საქართველოს ხელისუფლების ერთ–ერთი მთავარ დეკლარირებულ პრიორიტეტს წამოადგენს. ამ მხრივ ქვეყანამ ბოლო წლების განმავლობაში მნიშვნელოვანი პროგრესი განიცადა. აღნიშნული დასტურდება მრავალი ისეთი საერთაშორისო ინდექსითა თუ კვლევით, როგორცაა, მაგალითად გლობალური კორუფციის ბარომეტრი, Trace International, მსოფლიო ბანკის ბიზნესის კეთების ინდექსი, კანონის უზენაესობის ინდექსი და სხვა.

კორუფციასთან ბრძოლის პროცესის ხელშეწყობის მიზნით, 2005 წელს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მიღებულ იქნა საქართველოს პირველი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია<sup>1</sup> და შესაბამისი სამოქმედო გეგმა. პროცესის ხელშეწყობისა და უკეთესი მართვის მიზნით კი, 2008 წელს ჩამოყალიბდა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათშორისო საკოორდინაციო საბჭო, რომლის ერთ–ერთი მთავარი ფუნქციაც კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკის შემუშავება და განსაზღვრაა. აღნიშნული საბჭოს მუშაობის შედეგად 2010 წელს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით<sup>2</sup> დამტკიცდა კორუფციასთან ბრძოლის ახალი პრიორიტეტები 2010-2013 წლებისთვის. მიუხედავად ამ პერიოდში მიღწეული წარმატებებისა, დროის მსვლელობასთან ერთად ქვეყნის რეალობაში წარმოიშვა ახალი გამოწვევები, რომლებიც განახლებულ მიდგომას საჭიროებდნენ, რის გამოც 2013 წელს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათშორისმა საკოორდინაციო საბჭომ მიიღო

<sup>1</sup> <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/95344>

<sup>2</sup> <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1017686>

გადაწყვეტილება საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განახლებისა და ახალი სამოქმედო გეგმის მიღების შესახებ. შესაბამისად, 2013 წელს ანტიკორუფციულმა საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიღების შესახებ. 2015 წლის 20 აპრილს საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა ხელი მოაწერა საქართველოს 2015-2016 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილებას.<sup>3</sup> ანტიკორუფციული სტრატეგია მოიცავს არსებული გამოწვევების ზოგად აღწერას და მათი გადაჭრის გზებს, ხოლო სამოქმედო გეგმაში მოცემულია დეტალური ინფორმაცია განსახორციელებელი ქმედებების შესახებ, პასუხისმგებელი უწყებების ჩამონათვალი და კონკრეტული ვალდებულებების განხორციელების თარიღები.

ანტიკორუფციული სტრატეგია 2015-2016 შემუშავებულ იქნა ანტიკორუფციული საბჭოს მიერ, რომელიც შედგება როგორც აღმასრულებელი, სასმართლო და საკანონმდებლო ხელისუფლების ისე სამოქალაქო საზოგადოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებისგან. საბჭოს ხელმძღვანელობს იუსტიციის მინისტრი, ხოლო მის საქმიანობას უძღვება იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი. უნდა ითქვას, რომ 2015-2016 წლების ანტიკორუფციული სტრატეგიის შემუშავების პროცესი განსაკუთრებით პოზიტიური იყო მასში სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური ჩართულობის მხრივ.

ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგია განსაზღვრავს 13 ძირითად პრიორიტეტს, რომელიც ჩამოყალიბდა მთავრობისა და არასამთავრობო სექტორის აქტიური თანამშრომლობის შედეგად. აღნიშნული პრიორიტეტებია:

1. კორუფციის პრევენციის მიზნით ეფექტიანი უწყებათაშორისი კოორდინაცია;
2. კორუფციის პრევენცია საჯარო სამსახურში;
3. ღიაობა, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და მოქალაქეთა ჩართულობა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში;
4. განათლება და საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება კორუფციის პრევენციის მიზნით;
5. კორუფციის პრევენცია სამართალდამცავ ორგანოებში, კორუფციული დანაშაულების ეფექტიანი გამოვლენა და სისხლისსამართლებრივი დევნა;
6. კორუფციის პრევენცია მართლმსაჯულების სისტემაში;
7. გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და კორუფციული რისკების შემცირება საჯარო ფინანსების და სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში;
8. კორუფციის პრევენცია საბაჟო და საგადასახადო სისტემაში;
9. კორუფციის პრევენცია კერძო სექტორთან მიმართებით;
10. კორუფციის პრევენცია ჯანდაცვისა და სოციალურ სექტორში;

<sup>3</sup> <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2818704>

11. პოლიტიკური კორუფციის პრევენცია;
12. კორუფციის პრევენცია თავდაცვის სექტორში;
13. კორუფციული რისკების შემცირება მარეგულირებელ ორგანოებში.

2015–2016 წლების სამოქმედო გეგმა შემუშავდა 9 თემატური ჯგუფის საშუალებით. აღნიშნული ჯგუფების მუშაობის პროცესში უზრუნველყოფილი იყო სამოქალაქო საზოგადოებისა და არასამთავრობო სექტორის აქტიური ჩართულობა. ანტიკორუფციულ საბჭოში შექმნილია შემდეგი სამუშაო ჯგუფები:

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

აღსანიშნავია, რომ IDFI-ის დირექტორი წარმოდგენს მომხსენებელს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, მოქალაქეთა ჩართულობისა და საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლების სამუშაო ჯგუფში. მედია და კომუნიკაციების მიმართულების ხელმძღვანელი კი არის მარეგულირებელ ორგანოებში კორუფციული რისკების შემცირების სამუშაო ჯგუფის მომხსენებელი.

2015 წლის 20 აპრილს საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა ხელი მოაწერა მთავრობის დადგენილებას 2015-2016 წლების ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ. სამოქმედო გეგმაში ასახულია ბევრი ის რეკომენდაცია, რომელთა ადვოკატირებასაც IDFI წლების განმავლობაში ახორციელებდა. საქართველოს მთავრობამ აიღო ვალდებულება დამატებითი რეფორმები განახორციელოს კორუფციის მაღალი რისკის შემცველ ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა სახელმწიფო შესყიდვები, საჯარო სამსახური, მამხილებელთა დაცვა, ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები და სხვ. საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში შესაბამის საკანონმდებლო პაკეტზე მუშაობა აქტიურად მიმდინარეობდა წინა წლის განმავლობაშიც. შედეგად პარლამენტს წარედგინა საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი, რომელიც, სხვათა კანონებთან ერთად, მოიცავს საჯარო სამსახურის შესახებ ახალ კანონს. ახალი კანონის თანახმად, საქართველოს მთავრობა იღებს ვალდებულებას მიიღოს დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტები საჯარო

სამსახურში შრომის ანაზღაურების, კონკურსის ჩატარების წესის, საჯარო მოხელეთა სერტიფიცირების და სხვათა შესახებ. ქვემოთ წარმოგიდგენთ იმ ვალდებულებებს, რომლებსაც შეიცავს სამოქმედო გეგმა საჯარო სამსახურში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კუთხით, შემოგთავაზებთ თუ რა პოზიციისთვის ახდენდა ადვოკატირებას IDFI წლების განმავლობაში და შევაფასებთ, თუ რამდენად იქნა მთავრობის მიერ გათვალისწინებული ჩვენი რეკომენდაციები საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონისა და შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტების მიღების პროცესში.

## საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენცია

ბოლო პერიოდის განმავლობაში, საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენციის მიზნით, საქართველოს მთავრობის მიერ გადადგმულ იქნა რამდენიმე მნიშვნელოვანი ნაბიჯი. კერძოდ, შემუშავდა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია, დაიხვეწა საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესი და ცვლილებები შევიდა მამხილებელთა დაცვის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში. ამასთან, ყველა თანამდებობის პირს ეკისრება ვალდებულება შეავსოს ქონებრივი მდოგმარეობის დეკლარაცია, რომელიც ქვეყნდება შესაბამის ვებ-გვერდზე<sup>4</sup> და ხელმისაწვდომია ნებისმიერი დაინტერესებული პირისთვის. ნაწილობრივ დარეგულირდა საჯარო სამსახურში ანაზღაურების წესიც, კერძოდ, განისაზღვრა, რომ საქართველოს მთავრობის დაქვემდებარებულ უწყებებში პრემიების გაცემა მოხდება მხოლოდ კვარტალში ერთხელ, ის არ უნდა აღემატებოდეს ხელფასის ოდენობას და საჯარო მოხელეს პრემია მხოლოდ დამსახურებისამებრ, უწყების ხელმძღვანელის ან ზემდგომი თანამდებობის პირის მიერ მიეცემა. მიუხედავად ზემოთქმულისა, საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენციის საკითხი კვალავაც მნიშვნელოვან გამოწვევებად რჩება.

### საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესი

IDFI წლების განმავლობაში მოუწოდებდა სახელმწიფოს განეხორციელებინა ცვლილებები საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესში. საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების შესახებ კანონმდებლობის ანალიზში IDFI მიუთითებდა, რომ საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების შემადგენლობა მხოლოდ ნაწილობრივ უნდა ყოფილიყო მუდმივი და ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, ვაკანსიის სპეციფიკიდან გამომდინარე, უნდა მომხდარიყო კომისიაში ამა თუ იმ დარგის სპეციალისტების მოწვევა. ანალიზში ასევე ხაზგასმული იყო, რომ გამოცხადებულ ვაკანსიაზე განცხადების შეტანის კანონით დაწესებული 10 დღიანი ვადა, შესაძლოა, ხშირ შემთხვევაში, არ ყოფილიყო საკმარისი განცხადების სრულყოფილად შესავსებად. მაგალითად, მაშინ, როდესაც განცხადებით მოთხოვნილი იყო ისეთი

<sup>4</sup> <https://declaration.gov.ge>.

დოკუმენტაციის წარმოდგენა, როგორცაა რეკომენდაციის წერილები, დიდი რაოდენობით დოკუმენტთა ასლები, სერთიფიკატები და ა.შ. შესაბამისად, წარმოდგენილ იქნა რეკომენდაცია აღნიშნული ვადის არანაკლებ 2 კვირამდე გაზრდის. IDFI ასევე მოუწოდებდა ხელისუფლებას სავალდებულოდ დაწესებულიყო კონკურსის მიმდინარეობის პროცესში ტესტირების ჩატარება. ამასთან, ტესტირების ქულებს უნდა ჰქონოდა მეტი მნიშვნელობა, ვიდრე სხვა ეტაპების, მაგ. გასაუბრების შედეგებს. ქულათა სისტემით შეფასების თავიდან აცილება მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში და დასაბუთებული გადაწყვეტილების საფუძველზე უნდა ყოფილიყო შესაძლებელი. აღნიშნული ხელს შეუწყობდა კონკურსის მიმდინარეობისას მიუკერძოებლობისა და ობიექტურობის პრინციპების პრაქტიკაში განხორციელებას. ამასთან, IDFI-ის პოზიციით, კონკურსის დასრულების შემდეგ მასში მონაწილე ყველა კანდიდატს უნდა ეგზავნებოდეს კომისიის მიერ მიღებული დასაბუთებული გადაწყვეტილება. ასევე მნიშვნელოვანია საჯარო სამსახურის ბიუროს ჰქონდეს საკმარისი ბერკეტი ზედამხედველობა გაუწიოს კომისიების ფუნქციონირებას. ზემოთ-მითითებულ დეტალურ რეკომენდაციებთან ერთად IDFI მიუთითებდა მოცემული საკითხის დამოუკიდებელი ნორმატიული აქტით მოწესრიგების აუცილებლობაზე. მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესი იყოს დარეგულირებული საკანონმდებლო აქტით, რომელიც შესასრულებლად სავალდებულო იქნება ყველა ადმინისტრაციული ორგანოსთვის.

აღსანიშნავია, რომ ანტი-კორუფციულ სტრატეგიაში საქართველოს მთავრობის მიერ გათვალისწინებულ იქნა საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის ცვლილების აუცილებლობა. შესაბამისი რეგულაციები იქნა გათვალისწინებული ასევე საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს ახალი კანონით. ერთ-ერთ დადებით ცვლილებას წარმოადგენს საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით განმტკიცებული ვალდებულება მოამზადოს საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების შესახებ საქართველოს კანონის პროექტი. ვიმედოვნებთ, რომ აღნიშნული ნორმატიული აქტის მიღების შედეგად აღმოიფხვრება კონკურსის ჩატარების წესში არსებული ხარვეზები. IDFI მომავალშიც განაგრძობს პროცესის მონიტორინგს.

### **მამხილებელთა დაცვის ინსტიტუტი**

2014 წლის აპრილში ცვლილებები შევიდა მამხილებელთა დაცვის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში. მანამდე, 2014 წლის თებერვლის ცვლილებებით, კანონში უკვე იყო ასახული ნაწილი იმ რეკომენდაციებისა, რომელთა ადვოკატირებასაც IDFI წლების განმავლობაში ახდენდა.

მამხილებელთა დაცვის კანონმდებლობის მოკლე შეფასებაში IDFI მიუთითებდა კანონმდებლობაში განხორციელებულ დადებით ცვლილებებსა და არსებულ პრობლემებზე.

დადებითად არის შეფასებული მამხილებლის ანონიმურობის პრეზუმციის კანონით განმტკიცება. კერძოდ, მხილება არის ანონიმური, თუ განმცხადებელი წერილობითი ფორმით არ გამოხატავს საწინააღმდეგო ნებას. დაშინების, იძულების, დამცირების, თუ სხვა კანონსაწინააღმდეგო მოპყრობისგან დაცულია არამარტო განმცხადებელი, არამედ მისი ახლო ნათესავებიც. მეტიც, მამხილებელი და მისი ახლო ნათესავები სარგებლობენ დაცვით იმ შემთხვევაშიც კი, თუკი მათ მიერ მიწოდებული ინფორმაცია მცდარია. რა თქმა უნდა, ამ შემთხვევაში, ინფორმაციის მცდარი ბუნების შესახებ არ უნდა იყოს წინასწარ ცნობილი განმცხადებლისთვის. აღმოიფხვრა ორაზროვნება მხილების ფორმასთან დაკავშირებით და ხაზგასმით აღინიშნა, რომ მხილება შეიძლება განხორციელდეს როგორც წერილობით ისე ზეპირად, ელექტრონულად, ტელეფონით, ფაქსით ან სხვა.

მიუხედავად ზემოთქმულისა, კანონში კვლავ რჩებოდა მნიშვნელოვანი ხარვეზები. კერძოდ, არ არსებობს მამხილებლის ინსტიტუტის მომწესრიგებელი დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტი და აღნიშნული წარმოადგენს საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონის ნაწილს. შესაბამისად, საკითხი არსებული კანონმდებლობით მხოლოდ ფრაგმენტულად არის მოწესრიგებული. კანონის თანახმად, მამხილებელს შეიძლება წარმოადგენდეს მხოლოდ მოქმედი ან ყოფილი საჯარო მოსამსახურე. საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან შედარებით (აშშ, დიდი ბრიტანეთი, კანადა, იაპონია) აღნიშნული წრე არის ვიწრო. კერძოდ, ის არ მოიცავს ექსპერტებს, სპეციალისტებს, მოხალისეებს, რომლებიც გარკვეული პერიოდის განმავლობაში მუშაობდნენ ამა თუ იმ საჯარო უწყებისთვის, ასევე, კანონის მოქმედების გარეთ რჩებიან კერძო სექტორში დასაქმებული პირები (ეს უკანასკნელი, სწორედ იქიდან გამომდინარეობს, რომ საკითხი საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონით არის მოწესრიგებული). გაუმართლებელია კანონმდებლის მიერ დაწესებული შეზღუდვა, რომლის თანახმადაც მამხილებელს უფლება აქვს მიმართოს სამოქალაქო საზოგადოებასა და მედიას მხოლოდ განცხადების განმხილველი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებიდან ორი თვის გასვლის შემდეგ. მნიშვნელოვანია მამხილებელს გააჩნდეს ქმედების თავისუფლება იმ შემთხვევაში, როდესაც განცხადების განმხილველი ორგანო უსაფუძვლოდ აჭიანურებს საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებას ან/და სახეზეა უმოქმედობა. კანონმდებლობა არ იცნობს მამხილებლისთვის ზიანისა და ისეთი ხარჯების ანაზღაურების მექანიზმს, როგორცაა ადვოკატის გასამრჯელო, სასამართლო ხარჯები და სხვა.

საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული ანტიკორუფციული სტრატეგია 2015-2016 წლებისთვის აღიარებს კანონმდებლობის შემდგომი დახვეწისა და საკითხზე ცნობიერების ამაღლების აუცილებლობას. საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი ნაწილობრივ ასახავს ანტიკორუფციული სტრატეგიის ხედვას. უპირველესყოვლისა, შეზღუდვა, რომლიც თანახმადაც მამხილებელი მხოლოდ მოქმედი ან ყოფილი საჯარო მოხელე უნდა ყოფილიყო, მოიხსნა. ნაცვლად ამისა, ახალი კანონის თანახმად, მამხილებელს შესაძლებელია წარმოადგენდეს ნებისმიერი დასაქმებული, იქნება ეს კერძო თუ საჯარო სამსახური.

## თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციები

საქართველოში მოქმედი თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების სისტემა აღიარებულია, როგორც საუკეთესო პრაქტიკის ერთ-ერთი მაგალითი გლობალური მასშტაბით, რომელიც ადგენს პროაქტიული გამჭვირვალობის მაღალ სტანდარტს. საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, მაღალი თანამდებობის პირები ვალდებული არიან ყოველწიურად ან/და მათი თანამდებობაზე დანიშვნისას შეავსონ ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები და წარადგინონ საჯარო სამსახურის ბიუროში. საჯარო სამსახურის ბიურო ვალდებულია უზრუნველყოს თანამდებობის პირთა მიერ ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების დროული წარდგენა.

მიუხედავად ზემოთქმულისა, დღეის მდგომარეობით ჯერ კიდევ არ არსებობს დეკლარაციებში მითითებული მონაცემების სისწორის კონტროლის მექანიზმი. დეკლარაციების დროულად წარდგენის ვალდებულებისგან განსხვავებით, მათში მითითებული მონაცემების სისწორეზე პასუხისმგებლობა მთლიანად ეკისრებათ თავად თანამდებობის პირებს. რიგ შემთხვევებში თანამდებობის პირთა მიერ დეკლარაციაში მითითებული მონაცემები არ შეესაბამება სინამდვილეს. არასამთავრობო ორგანიზაციათა მიერ მსგავსი შემთხვევების გამოვლენამ ცხადყო, რომ მნიშვნელოვანი იყო იმ სახელმწიფო ორგანოს განსაზღვრა, რომელიც გააკონტროლებდა დეკლარაციებში მითითებული მონაცემების სიზუსტეს. სამოქალაქო საზოგადოებასა და მედია ორგანიზაციებს არ აქვთ სახელმწიფო უწყებების მსგავსი წვდომა ინფორმაციასა თუ შიდა მონაცემთა ბაზებთან. შესაბამისად, ლოგიკურია ვივარაუდოთ, რომ მრავალი შემთხვევა, როდესაც დეკლარაციებში განზრახ არ იქნა მითითებული კონკრეტული ინფორმაცია ან შეყვანილ იქნა არასწორი მონაცემები, რჩება შესაბამისი ყურადღების გარეშე. აღნიშნული მდგომარეობა აწელებს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პროცესს. შესაბამისად, არასამთავრობო ორგანიზაციები, მათ შორის IDFI, წლების განმავლობაში მოუწოდებდა ხელისუფლებას შეექმნა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის მექანიზმი.

ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში ხელისუფლების ვალდებულების გათვალისწინება დაწერგოს დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემა შესაძლებელია განხილულ იქნას, როგორც სამოქალაქო საზოგადოების ადვოკატირების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შედეგი. უნდა აღინიშნოს, რომ აღნიშნულ ვალდებულებას შეიცავს ასევე ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმა საქართველოსთვის. შედეგად, საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტი, სხვათა შორის, ასევე შეიცავდა დეკლარაციების მონიტორინგის მექანიზმის დაწერგვის ინიციატივას. ცვლილებების თანახმად, აღნიშნული ვალდებულება საჯარო სამსახურის ბიუროს დაეკისრება, რომელიც ვალდებული იქნება უზრუნველყოს არამართო დეკლარაციების დროული წარდგენა თანამდებობის პირების მიერ, არამედ მათში



მითითებული მონაცემების გადამოწმება და სიზუსტე. ცვლილებების თანახმად, დეკლარაციებში მითითებული მონაცემების გადამოწმება მოხდება: 1. იმ მაღალი თანამდებობის პირების შემთხვევაში, რომლებიც საკუთარი ვალდებულებებიდან გამომდინარე მაღალი კორუფციული რისკების შემცველ საქმიანობას ახორციელებენ; 2. შემთხვევითი შერჩევის წესით გამოვლენილი დეკლარაციებისა და 3. შესაბამისი განცხადების არსებობის შემთხვევაში, რომელიც გამოავლენს შესაბამის გადაცდომებს.

### **შრომის ანაზღაურება საჯარო სამსახურში**

კიდევ ერთი საკითხი, რომელზეც IDFI ინტენსიურად მუშაობს და რომელიც ინსტიტუტის საქმიანობის ერთ-ერთი მთავრ მიმართულებას წარმოადგენს, საჯარო სამსახურში ანაზღაურებას შეეხება. მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, შრომითი გასამრჯელო (ხელფასი) მოიცავს თანამდებობრივ სარგოს, პრემიასა და დანამატს. თანამდებობრივი სარგო წარმოადგენს ყოველთვიურ ფიქსირებულ შემოსავალს, ხოლო პრემია და დანამატი თავისი არსით წარმოადგენს დამატებით შემოსავალს, რომელიც საჯარო მოხელეს მიეცემა შესაბამისი დამსახურების არსებობის შემთხვევაში. მიუხედავად აღნიშნულისა, მოქმედი კანონმდებლობით არ არის ცხადად გამიჯნული ერთმანეთისგან პრემიისა და დანამატის ცნებები, ამასთან, არასაკმარისად არის დარეგულირებული მათი გაცემის წესი და პირობები. 2014 წლის ივლისში, მთავრობის დადგენილებით მხოლოდ ნაწილობრივ დარეგულირდა პრემიის გაცემის წესი, რომლის მიხედვითაც პრემია შესაძლებელია გაცემულიყო მხოლოდ კვარტალში ერთხელ, მისი ოდენობა არ უნდა ყოფილიყო თანამდებობრივ სარგოზე მეტი და პრემიის გაცემა უნდა მომხდარიყო დამსახურებისამებრ. მართალია, აღნიშნული წარმოადგენდა პოზიტიურ ნაბიჯს საჯარო სამსახურში შრომის ანაზღაურების სისტემის დარეგულირებისკენ, თუმცა ის ადგენდა მხოლოდ მინიმალურ სტანდარტებს, რის გამოც, ბუნებრივია, არ უზრუნველყოფდა ერთგვაროვანი მიდგომის დამკვიდრებას მთელს საჯარო სამსახურის სისტემაში (მთავრობის დადგენილება შესასრულებლად სავალდებულო მხოლოდ მთავრობის დაქვემდებარებაში მყოფი უწყებებისთვის არის). შესაბამისად, IDFI-ის რეკომენდაციას წარმოადგენდა რეგულაციების დადგენა საკანონმდებლო დონეზე და საჯარო სამსახურში შრომის ანაზღაურების სისტემის რეფორმირება.

სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურობის შედეგად ანტი-კორუფციულ სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებულ იქნა მთავრობის ვალდებულება მოეხდინა საჯარო სამსახურში ანაზღაურების სისტემის სტანდარტიზაცია. მოცემული მიზნის მიღწევისთვის მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენდა აღიშნული ვალდებულების განმტკიცება საკანონმდებლო დონეზე. მართალია, საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი არ მოიცავს მოცემული წესების დეტალურ რეგულირებას, თუმცა ის ადგენს ხელისუფლების ვალდებულებას უზრუნველყოს შესაბამისი წესების მიღება 2016 წლის 1 სექტემბრამდე.

## სახელმწიფო შესყიდვები

უდავოა, რომ სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა არის მმართველობის ერთ-ერთი სექტორი, რომელიც კორუფციის მაღალი რისკის მატარებელია. აღნიშული რისკი გაზიარებულია საქართველოს მთავრობის მიერ. ბოლო წლების განმავლობაში საერთაშორისო ორგანიზაციათა რეკომენდაციების საფუძველზე ცვლილება შევიდა სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელ მრავალ საკანონმდებლო აქტში. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში გატარდა ფუნდამენტური რეფორმები, შესყიდვების პროცესი დამატებით რეგულაციებს საჭიროებს. ერთ-ერთი ყველაზე პრობლემური საკითხი, რომლის მონიტორინგიც IDFI-ს საქმიანობის მნიშვნელოვან მიმართულებას წარმოადგენს, გამარტივებული შესყიდვების პროცედურაა. გამარტივებული შესყიდვების პროცესში ხარვეზების არსებობასა და მათი გადაჭრის აუცილებლობაზე საუბრობს საქართველოს ანტი-კორუფციული სტრატეგია 2015-2016 წლებისთვის.

მოცემული მიმართულებით მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა საქართველოს კანონმდებლობაში 2015 წელს, როდესაც დადგინდა, რომ გამარტივებული შესყიდვის პროცედურის დაწყება შეთანხმებულ უნდა იქნას სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან. ამასთან, ინფორმაცია გამარტივებული შესყიდვების შესახებ წარმოადგენს ღია საჯარო ხასიათის მონაცემებს და ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს ეძლევა შესაძლებლობა საჯაროდ დააფიქსიროს საკუთარი საჩივარი პროცესის მიმდინარეობაში რაიმე ხარვეზის აღმოჩენის შემთხვევაში. გადაწვეტილების მიღებამდე სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო ითვალისწინებს როგორც დაინტერესებულ პირთა მიერ წარმოდგენილ საჩივრებს ისე სამოქალაქო საზოგადოებისა და ბიზნეს სექტორის კომენტარებს.

## დასკვნა

უნდა აღინიშნოს, რომ ახალი ანტი-კორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება უდავოდ წარმოადგენს კორუფციის აღმოფხვრისკენ გადადგმულ მნიშვნელოვან ნაბიჯს, რომელიც განსაკუთრებულ როლს თამაშობს ქვეყნის შემდგომი განვითარებისთვის. მნიშვნელოვანია დადებითად იქნეს შეფასებული ახალი ანტი-კორუფციული სტრატეგიის შემუშავების პროცესიც. მთავრობის მიერ უზრუნველყოფილ იქნა პროცესში არასამთავრობო ორგანიზაციების აქტიური ჩართულობა და მონაწილეობა, რომლებმაც მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს ანტი-კორუფციული საბჭოს მუშაობის პროცესში. როგორც ეს ზემოთ იქნა ხაზგასმული, საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა აიღოს ვალდებულება მოახდინოს საჯარო მმართველობის ბევრი მნიშვნელოვანი სფეროს რეფორმა, მათ შორის ანაზღაურების სისტემა საჯარო სამსახურში, ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები, სახელმწიფო შესყიდვები და მამხილებელთა დაცვა. არასამთავრობო ორგანიზაციები ახორციელებდნენ აქტიურ მუშაობას სწორედ იმ მიზნით, რომ მომხდარიყო აღნიშული ვალდებულებების გათვალისწინება ანტი-კორუფციულ სტრატეგიაში. ზემოთ მითითებული რეფორმების

განხორცილების აუცილებლობა გათვალისწინებულ იქნა ასევე ღია მმართველობის ინიციატივის 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმით.

საჯარო სამსახურის რეფორმის განხორცილების ფარგლებში საქართველოს პარლამენტში წარდგენილმა საკანონმდებლო პაკეტმა გაითვალისწინა ზემოაღნიშნული ვალდებულებების მნიშვნელოვანი ნაწილი, თუმცა, მიუხედავად ამისა, ჯერ კიდევ არსებობს მრავალი ხარვეზი როგორც მატერიალურ ისე პროცედურულ დონეზე.

ანტი-კორუფციულ სტრატეგიაში საქართველოს მთავრობის მიერ აღიარებულ იქნა საჯარო სამსახურის მრავალი ასპექტის რეფორმირების აუცილებლობა. შესაბამისი რეგულაციები იქნა გათვალისწინებული საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს ახალი კანონითაც, თუმცა ისინი არის ზოგადი ხასიათის და ითვალისწინებს მთავრობის ვალდებულებას მიიღოს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები, რომლებიც დეტალურად დაარეგულირებენ საჯარო სამსახურში ანაზღაურებისა და სერტიფიცირების საკითხებს. IDFI მომავალშიც განაგრძობს მოცემული პროცესის მონიტორინგს.

2015-2016 წლების ანტი-კორუფციული სტრატეგიით მთავრობამ აიღო ვალდებულება ცვლილებები შეიტანოს მამხილებელთა დაცვის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში. 2015 წლის ოქტომბერში საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტი ითვალისწინებს ბევრ იმ რეკომენდაციას, რომლითაც IDFI მთავრობას წლების განმავლობაში მიმართავდა. მიუხედავად ამისა, პრობლემურად რჩება ისეთი საკითხები, როგორცაა მამხილებელთა დაცვის საკითხების ფრაგმენტული რეგულირება, *id est* აღნიშნული საკითხი დარეგულირებულია საქართველოს კანონით საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ და არ არსებობს მოცემული საკითხის მარეგულირებელი დამოუკიდებელი საკანონმდებლო აქტი.

ასევე დადებითად უნდა შეფასდეს ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის ვალდებულების გათვალისწინება ანტი-კორუფციული სტრატეგიით. მოცემული ვალდებულების განხორცილებისკენ მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენს საქართველოს პარლამენტის მიერ 2015 წლის ოქტომბერში მიღებული საკანონმდებლო პაკეტი. მოცემული კანონმდებლობის პრატიკაში იმპლემენტაციის პროცესი მომავალშიც იქნება IDFI-ის მონიტორინგის საგანი.

მნიშვნელოვანი პოზიტიური ცვლილებები განხორციელდა ასევე სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელ კანონმდებლობაში 2015 წლის შუა პერიოდში. IDFI მიიჩნევს, რომ სახელმწიფო შესყიდვა გამარტივებული გზით უნდა ხორციელდებოდეს მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, შესაბამისი აუცილებლობის არსებობის შემთხვევაში. ამ პროცესს IDFI მომავალშიც დააკვირდება.