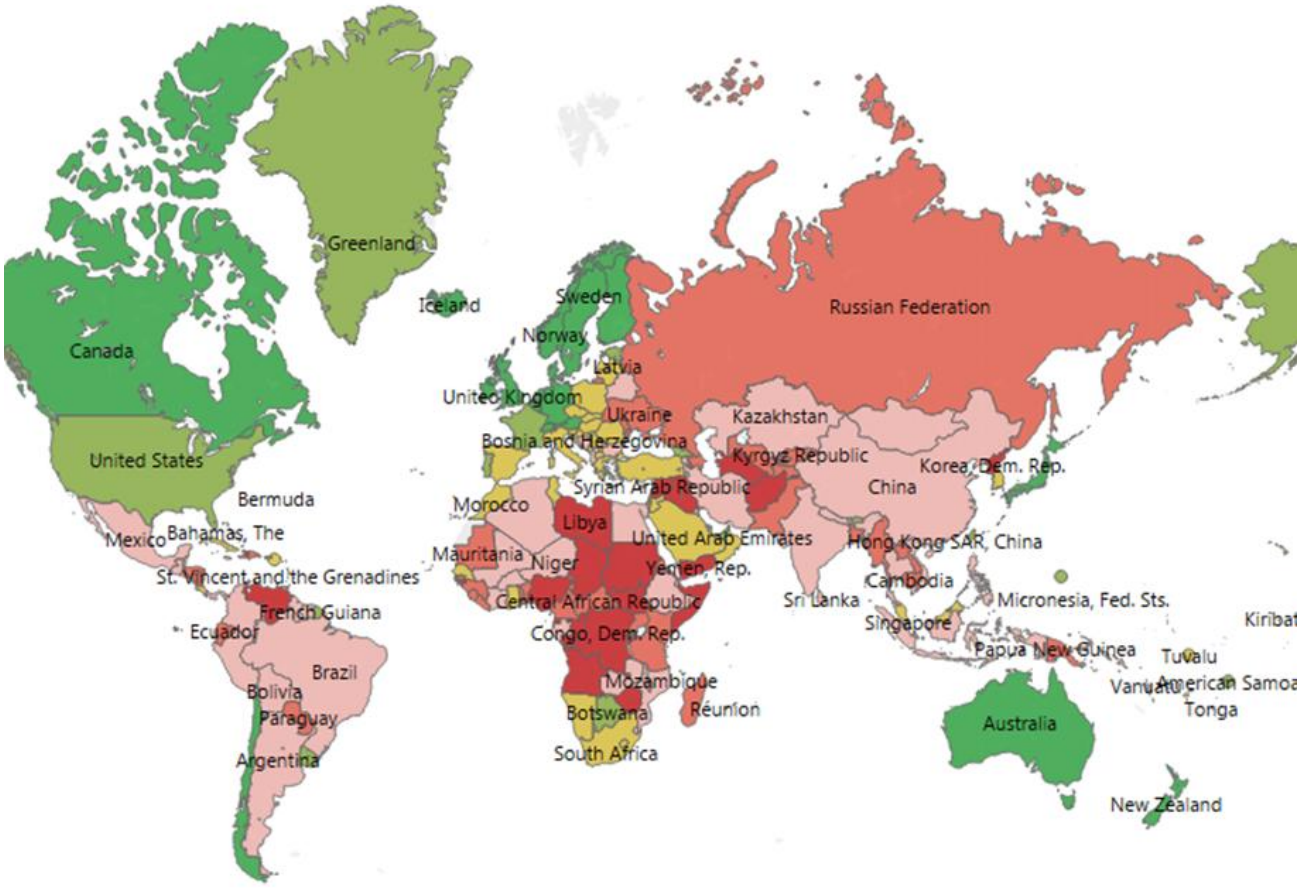
ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი

INSTITUTE FOR DEVELOPMENT OF FREEDOM OF INFORMATION

IDFI

საქართველო გლობალური მმართველობის ინდიკატორებში 1996-2014



ოქტომბერი, 2015

ანგარიშში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტს(IDFI)

შინაარსი

შესავალი 2

გამოხატვის თავისუფლება და ანგარიშვალდებულება 5

პოლიტიკური სტაბილურობა და ძალადობის/ტერორიზმის აღმოფხვრა 7

ეფექტური მმართველობა 9

რეგულირების ხარისხი 10

კანონის უზენაესობა 12

კორუფციის კონტროლი 13

დასკვნა 15

შესავალი

მმართველობა თავის თავში გულისხმობს იმ ტრადიციებსა და ინსტიტუციებს, რომელთა საშუალებითაც ხორციელდება ხელისუფლება სახელმწიფოში. აღნიშნული თავის თავში მოიცავს ქვეყანაში არსებულ იმ სისტემას, რომლის საშუალებითაც აირჩევა ახალი ხელისუფლება, ხელისუფლების უნარს ჩამოაყალიბოს და დანერგოს ეფექტური რეფორმები, მოსახლეობის და სახელმწიფოს პატივისცემას მათ მიმართ, ვინც მართავს ეკონიმიკურ და სოციალურ ურთიერთქმედებას მათ შორის. გლობალური მმართველობის ინდიკატორებით ხდება მონაწილე სახელმწიფოთა მმართველობის სხვადასხვა ასპექტის შეფასება, ისეთი მიმართულებებით როგორიცაა **გამოხატვის თავისუფლება და ანგარიშვალდებულება, პოლიტიკური სტაბილურობა და ძალადობის/ტერორიზმის აღმოფხვრა, ეფექტური მმართველობა, რეგულირების ხარისხი, კანონის უზენაესობა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა.**[1]

[1] გლობალური მმართველობის ინდიკატორები ჩამოყალიბებულ იქნა როგორც გრძელვადიანი კვლევითი პროექტი და ხორციელდება დანიელ კაუფმანის (Brooking Institution), მასიმო მასტრუცისა (World Bank Institute) და აართ კრაის (Development Research Group of the World Bank) მიერ 1999 წელს.

გლობალური მმართველობის ინდიკატორები წარმოადგენს კვლევით მონაცემთა ბაზას, რომელიც სრულად ეფუძნება სხვადასხვა გლობალურ რეიტინგებსა და შეფასებებს (მაგ. Freedom House, IREX Media Sustainability Index, Open Budget Index, World Justice Project და ა.შ. სულ 32[2]). აღნიშნული მონაცემები თავის მხრივ ეყრდნობა კვლევითი ინსტიტუტებისა და ცენტრების, არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების, ისევე როგორც კერძო სექტორის წარმომადგენლების გამოკითხვის შედეგად მიღებულ მოსაზრებებსა და შეფასებებს. [3] აღნიშნული გლობალური რეიტინგების აგრეგაციის გზით ხდება ახალი ერთიანი მაჩვენებლების მიღება.[4]გლობალური მმართველობის ინდიკატორებით მსოფლიოს მასშტაბით ფასდება 215 ქვეყანა. კვლევა მოიცავს პერიოდს 1996 წლიდან 2014 წლამდე. მონაწილე სახელმწიფოთა შეფასების ექვსი ძირითადი მიმართულებებია:[5]

1. **გამოხატვის თავისუფლება და ანგარიშვალდებულება** - ფასდება ხელისუფლების მმართველობის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა, სიტყვის, მედიის, შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლება.
2. **პოლიტიკური სტაბილურობა და ძალადობის/ტერორიზმის აღმოფხვრა** - ფასდება მმართველობის ძალადობრივი გზით შეცვლის ალბათობა, ისევე როგორც ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლისა და ძალადობის აღმოფხვრის მიზნით განხორციელებული ქმედებები.
3. **ეფექტური მმართველობა** - ფასდება სახელმწიფო სერვისების ეფექტურობა, საჯარო სამსახურის ხარისხი და პოლიტიკური დამოუკიდებლობა.
4. **რეგულირების ხარისხი** - ფასდება სახელმწიფოს უნარი შეიმუშაოს და გაატაროს რეფორმები კერძო სექტორის განვითარების მიზნით.
5. **კანონის უზენაესობა** - ფასდება მთავრობის მოქმედებების კანონის ნორმებთან შესაბამისობა, სასამართლო ხელისუფლების პატივისცემა, ყურადღება მახვილდება სამართალდარღვევათა და დანაშაულის სტატისტიკაზე.
6. **კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა** - თავის თავში მოიცავს მცირე ისევე, როგორც ელიტური კორუფციის შეფასებას. ფასდება მმართველი ძალების მიერ საკუთარი უფლებამოსილების გამოყენების პრაქტიკა პირადი ინტერესებისთვის.

კვლევის განხორციელებასა და განახლებაში ასევე მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს მასიმო მატრუციმ და პაბლო ზოიდომ.

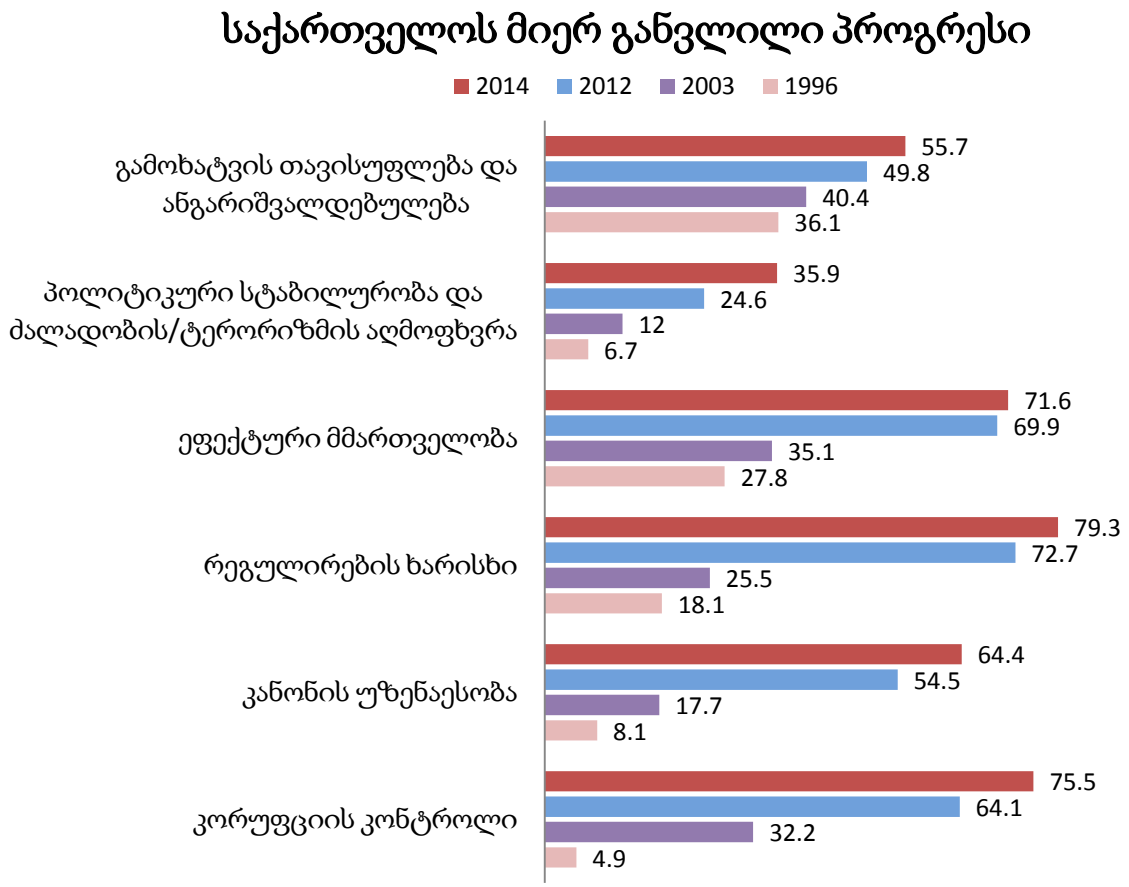
[2] მსოფლიო მმართველობის ინდიკატორები ეფუძნება შემდეგ მონაცემთა ბაზებს: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc-sources.

[3] მსოფლიო მმართველობის ინდიკატორები არ ასახავენ შემდეგი სუბიექტებისა და მათი აღმასრულებელი დირექტორების(ხელმძღვანელების) ოფიციალურ მოსაზრებებსა და პოზიციებს: the Natural Resource Governance Institute, the Brookings Institutions, the World Bank. მონაცემები არ გამოიყენება მსოფლიო ბანკის ჯგუფის მიერ რესურსების განაწილების პროცესში გადაწყვეტილებების მიღებისას.

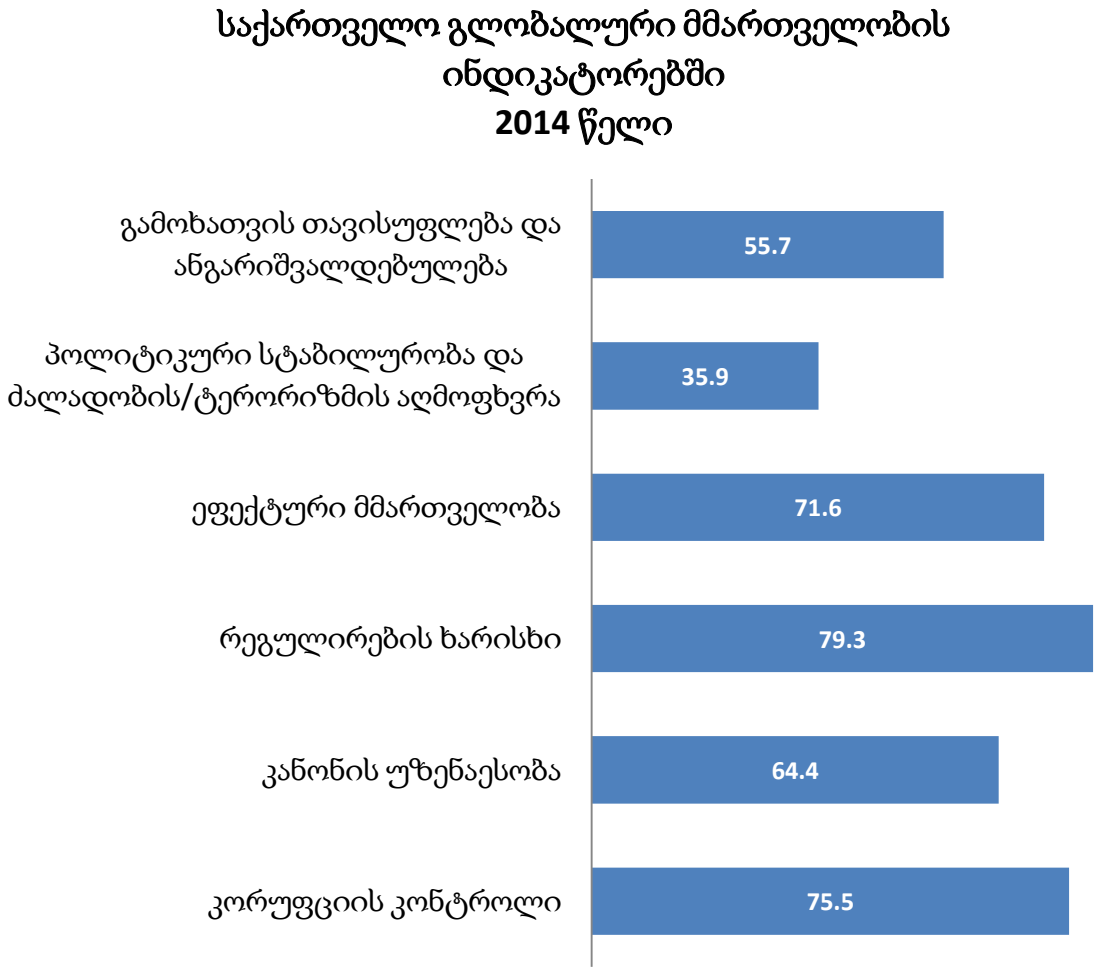
[4] მონაცემთა აგრეგაციის მეთოდოლოგიის დეტალური აღწერა გთხოვთ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc-methodology.

[5] გლობალური მმართველობის ინდიკატორების დეტალური მეთოდოლოგია შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130.

რაც შეეხება საქართველოს გლობალური მმართველობის ინდიკატორებში, აღსანიშნავია, რომ **1996 წლიდან 2014 წლამდე პერიოდში, სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი პროგრესი აქვს მიღწეული უკლებლივ ყველა ექვსი მიმართულებით.** განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება შეინიშნება კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის, კანონის უზენაესობის, რეგულირების ხარისხისა და ეფექტური მმართველობის ინდიკატორებში.



რაც შეეხება 2014 წლისათვის არსებულ მდგომარეობას, ყველაზე მაღალი შეფასება სახელმწიფოს კორუფციის კონტროლისა (75,5 %) და რეგულირების ხარისხის მხრივ (79,3%) აქვს მინიჭებული, ყველაზე დაბალი (35, 9%) რეიტინგი კი ქვეყანას პოლიტიკური სტაბილურობისა და ძალადობის აღმოფხვრის ინდიკატორში აქვს მინიჭებული.

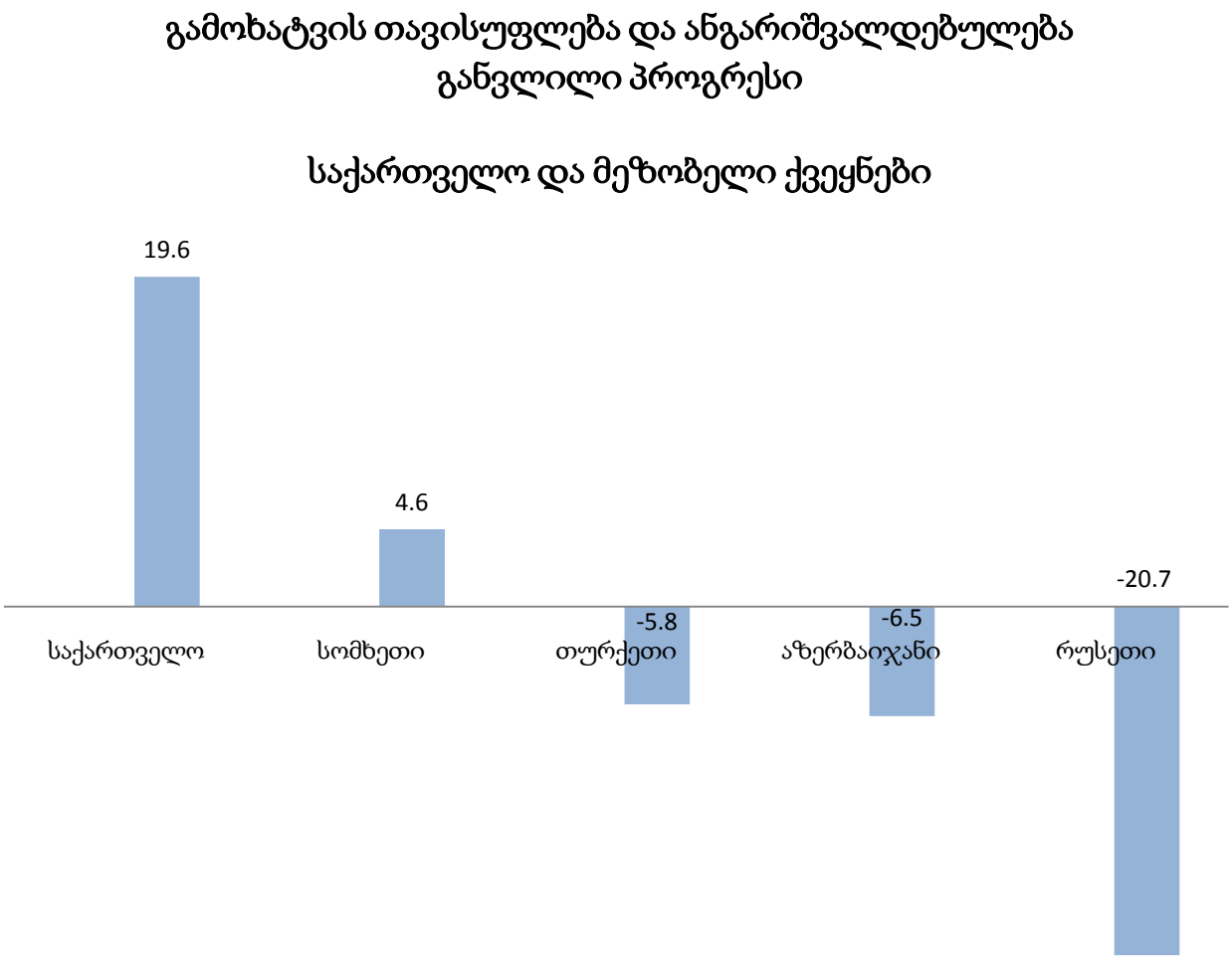


გამოხატვის თავისუფლება და ანგარიშვალდებულება

გლობალური მმართველობის ინდიკატორის თანახმად 1996 წლიდან 2014 წლამდე სტაბილურად იზრდებოდა საქართველოში გამოხატვის თავისუფლების პატივისცემისა და ანგარიშვალდებულების მაჩვენებელი. კერძოდ, თუ 1996 წელს ის 36.1% შეადგენდა, 2014 წელს მაჩვენებელმა 55,7%-ს მიაღწია.

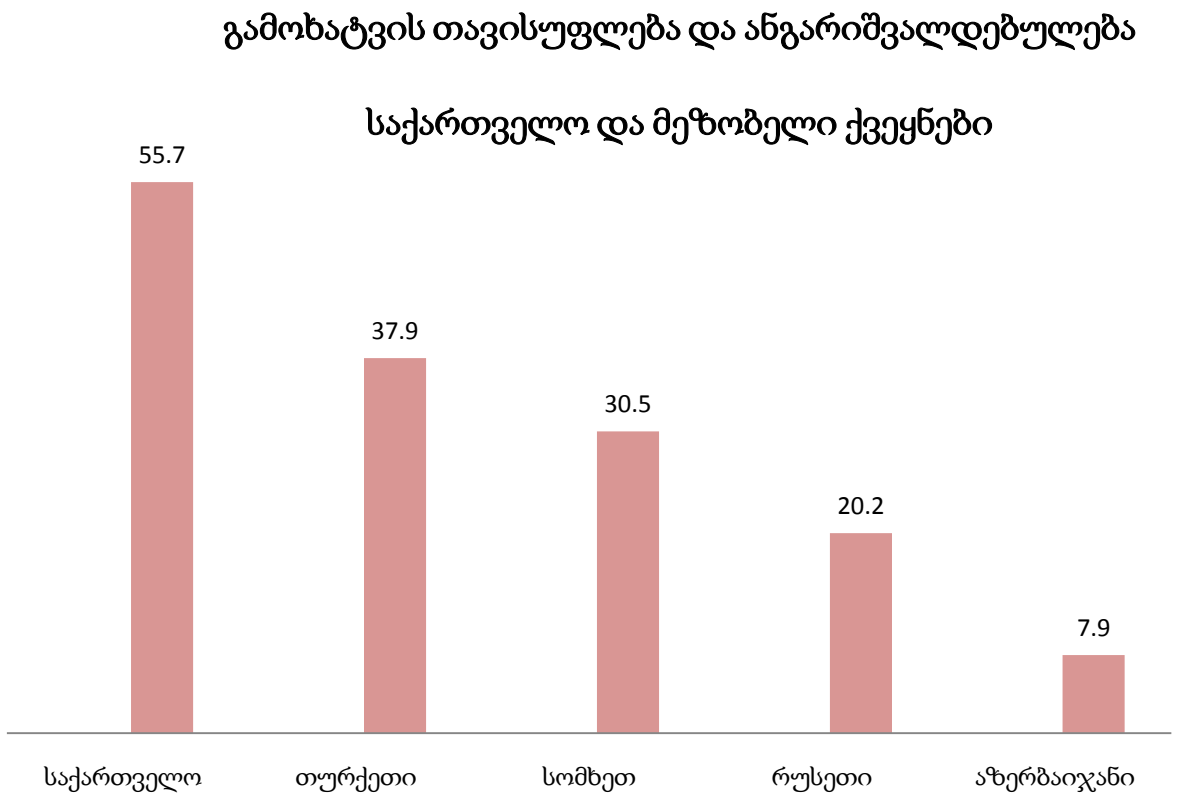
აღსანიშნავია, რომ გლობალური მმართველობის ინდიკატორის მიხედვით 1996 წლიდან 2014 წლამდე გამოხატვის თავისუფლებისა და ანგარიშვალდებულების მხრივ ყველაზე დიდი გაუმჯობესება სერბიის შემთხვევაში შეიმჩნევა, შემდეგ პოზიციებს კი კოსოვო და ნიგერია იკავებენ. საქართველო მოცემულ რეიტინგში მე-12 ადგილზეა. შესაბამისად ცხადია, რომ ქვეყანას ერთ-ერთი მოწინავე ადგილი უკავია განვლილი პროგრესის მხრივ, გამოხატვის თავისუფლებისა და ანგარიშვალდებულების კუთხით. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ გამოხატვის თავისუფლებისა და ანგარიშვალდებულების ასპექტში გაუმჯობესების საუკეთესო მაჩვენებელი მეზობელ ქვეყნებს შორის სწორედ საქართველოს აქვს, 19,6%- იანი ზრდის მაჩვენებლით. აღსანიშნავია, რომ განვლილი პროგრესის მხრივ მსოფლიო რეიტინგში ერთ-ერთ ბოლო

პოზიცია უკავია რუსეთის ფედერაციას, სადაც გამოხატვის თავისუფლებისა და ანგარიშვალდებულების მხრივ შეიმჩნევა 20, 7%-იანი რეგრესი.



2014 წლის მონაცემებით, საქართველოს 91-ე ადგილი უკავია მსოფლიოს მასშტაბით, გამოხატვის თავისუფლებისა და ანგარიშვალდებულების კუთხით. რეიტინგში პირველ ადგილს ნორვეგია იკავებს 100% მაჩვენებლით, შემდეგ ადგილებზე კი 99%-ით არიან ჩრდილოეთ ევროპის ისეთი ქვეყნები როგორებიცაა შვეიცარია და შვედეთი.

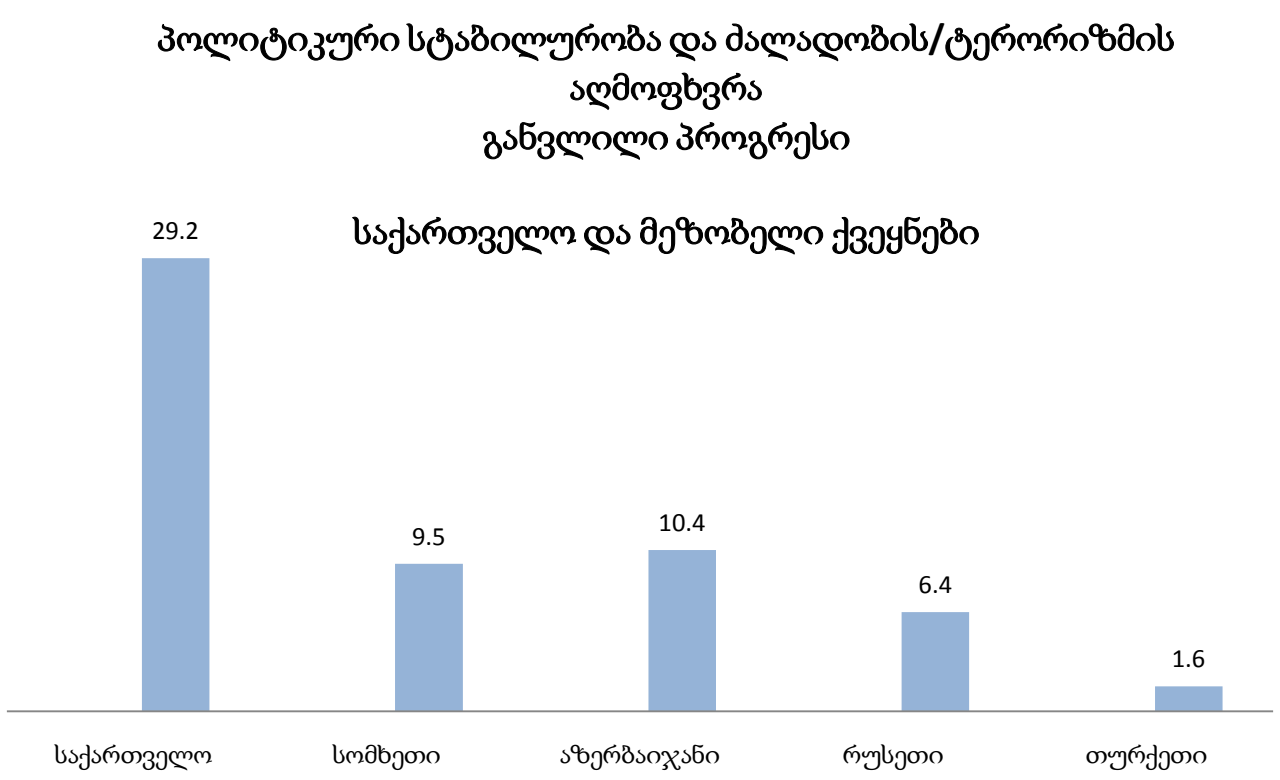
აღსანიშნავია, რომ საქართველოს გლობალურ რეიტინგში მოწინავე ადგილი უკავია საკუთარ რეგიონში და საგრძნობლად უსწრებს მეზობელი ქვეყნების რუსეთის, თურქეთის, აზერბაიჯანისა და სომხეთის შეფასებებს.



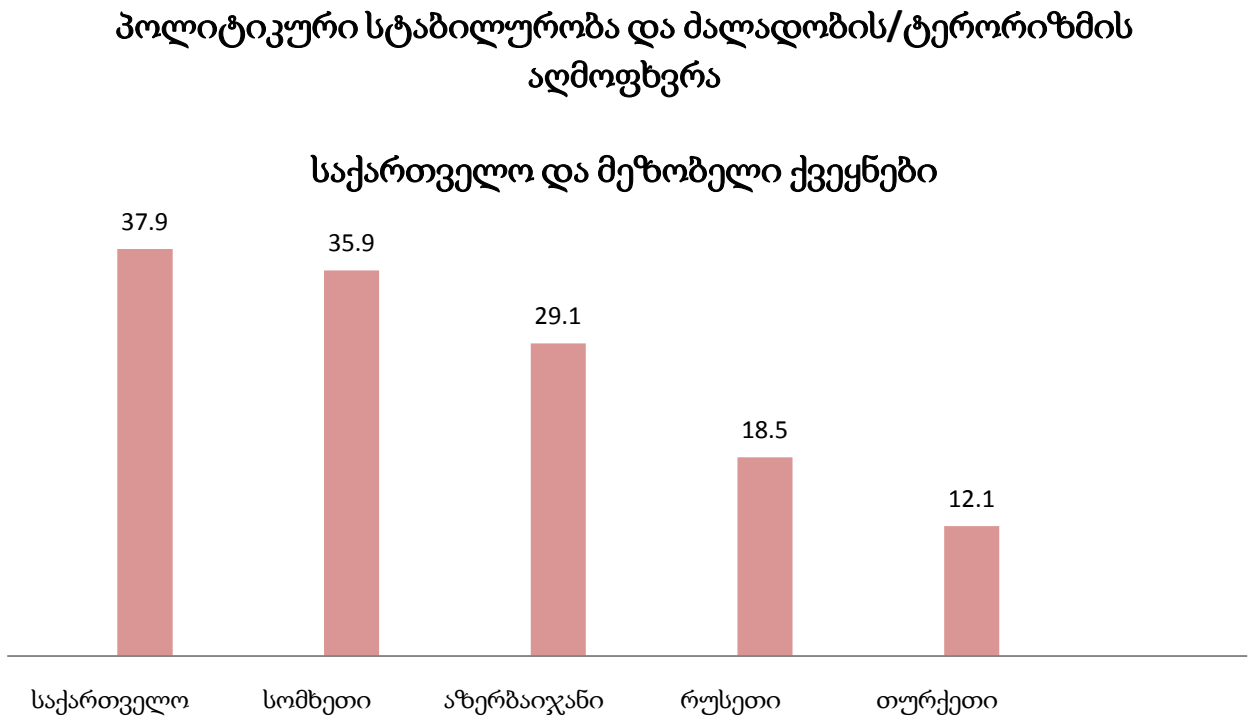
პოლიტიკური სტაბილურობა და ძალადობის/ტერორიზმის აღმოფხვრა

სხვა ინდიკატორების მსგავსად, პოლიტიკური სტაბილურობისა და ტერორიზმის/ძალადობის აღმოფხვრის კუთხით საქართველო შეფასებულია როგორც მდგრადად განვითარებადი სახელმწიფო. კერძოდ, თუ 1996 მდგომარეობით ქვეყანა აღნიშნულ ინდიკატორში 6.7% იყო შეფასებული, 2014 წლისათვის მაჩვენებელი საგრძნობლად არის გაზრდილი და 35, 9%-ს უტოლდება. შეფასებულ ქვეყნებს შორის საქართველოს 133-ე ადგილი უკავია. აღსანიშნავია, რომ მოცემული ინდიკატორის ფარგლებში რეიტინგში პირველ ადგილზე არის გრენლანდია (დანიის ავტონომიური რესპუბლიკა). რესპუბლიკა). წამყვანი პოზიციები უკავიათ ასევე ისეთ ქვეყნებს როგორებიცაა ლიხტენშტაინი, შვეიცარია, ფინეთი, ახალი ზელანდია და სხვ.

აღსანიშნავია, რომ განვლილი პროგრესის მხრივ ქვეყანას მსოფლიოს მასშტაბით 11-ე ადგილი უკავია, ხოლო პირველია მეზობელ ქვეყნებს შორის.



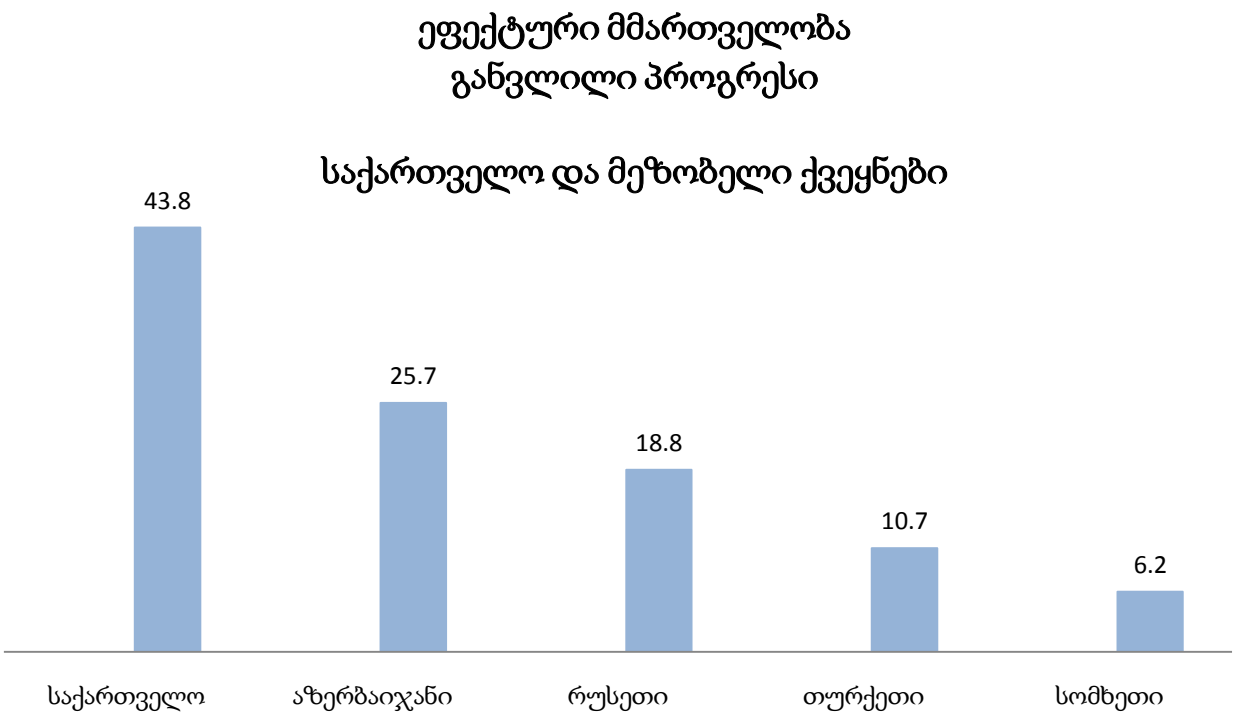
მეზობელ ქვეყნებთან შედარებით, საქართველო მაჩვენებელი საგრძნობლად აღემატება რუსეთისა და თურქეთის მაჩვენებლებს, თუმცა ჩამორჩება სომხეთს.



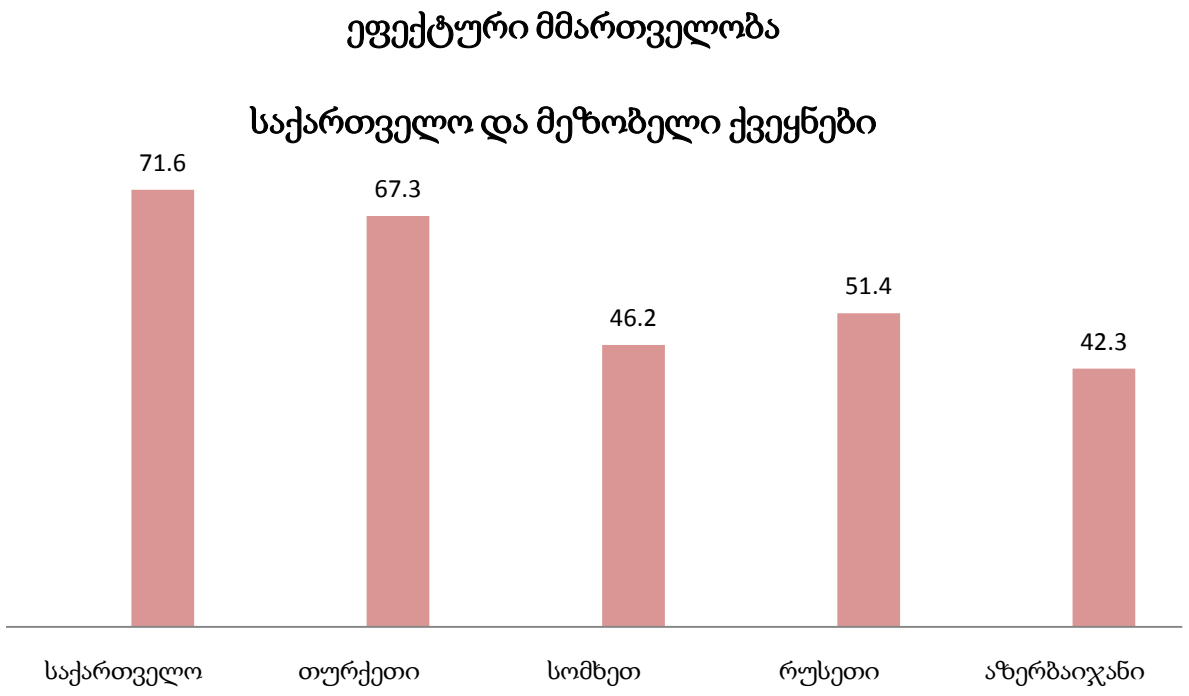
ეფექტური მმართველობა

შეფასების ექვს ინდიკატორს შორის ერთ-ერთი საუკეთესო შედეგი საქართველოს ეფექტური მმართველობის მხრივ აქვს მინიჭებული. კერძოდ ამ მხრივ ხელისუფლების საქმიანობა 2014 წელს 71, 6%-ით არის შეფასებული. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნულ ინდიკატორში ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი ქვეყნას 2002 წელს აქვს მიღებული როდესაც ის 19.5% უტოლდებოდა. 71, 6%-იანი შეფასებით საქართველო გლობალურ რეიტინგში 210 ქვეყანას შორის მე-60 ადგილს იკავებს. რეიტინგში პირველ ადგილს განვითარებად ქვეყნებს შორის სინგაპური იკავებს, სხვა წამყვანი ადგილები უკავიათ უკავიათ ჩრდილოეთ და ცენტრალური ევროპის ისეთ ქვეყნებს როგორებიცაა ფინეთი, დანია, შვედეთი, ნიდერლანდების სამეფო, შვეიცარია, ნორვეგია. წამყვანი პოზიციები უკავიათ ასევე ახალ ზელანდიასა და ჰონგ-კონგს.

აღსანიშნავია, რომ გლობალური მასშტაბით ერთ-ერთი მოწინავე მეორე პოზიცია უკავია საქართველოს ეფექტური მმართველობის მხრივ განვლილი პროგრესის თვალსაზრისით. კერძოდ, ქვეყნას ამ მხრივ 43, 8%-იანი პროგრესი აქვს მიღწეული. მოცემული კრიტერიუმით საქართველო პირველია მეზობელ ქვეყნებს შორისაც.



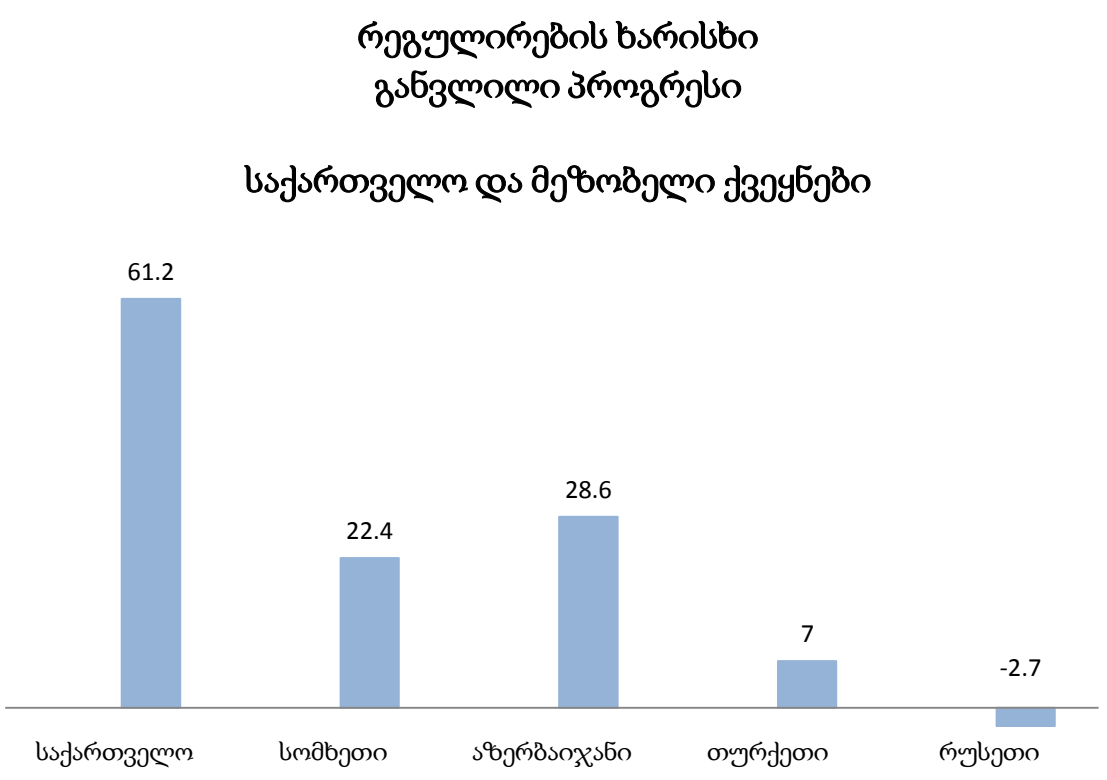
ეფექტური მმართველობის მხრივ საქართველოს წამყვანი პოზიცია უკავია საკუთარ მეზობელ ქვეყნებს შორის. აღსანიშნავია, რომ შეფასებით საქართველოს საგრძნობლად ჩამოუვარდებიან ისეთი ევროპული ქვეყნები როგორიცაა იტალია, საბერძნეთი, მაკედონია, სერბია, რუმინეთი და ბულგარეთი.



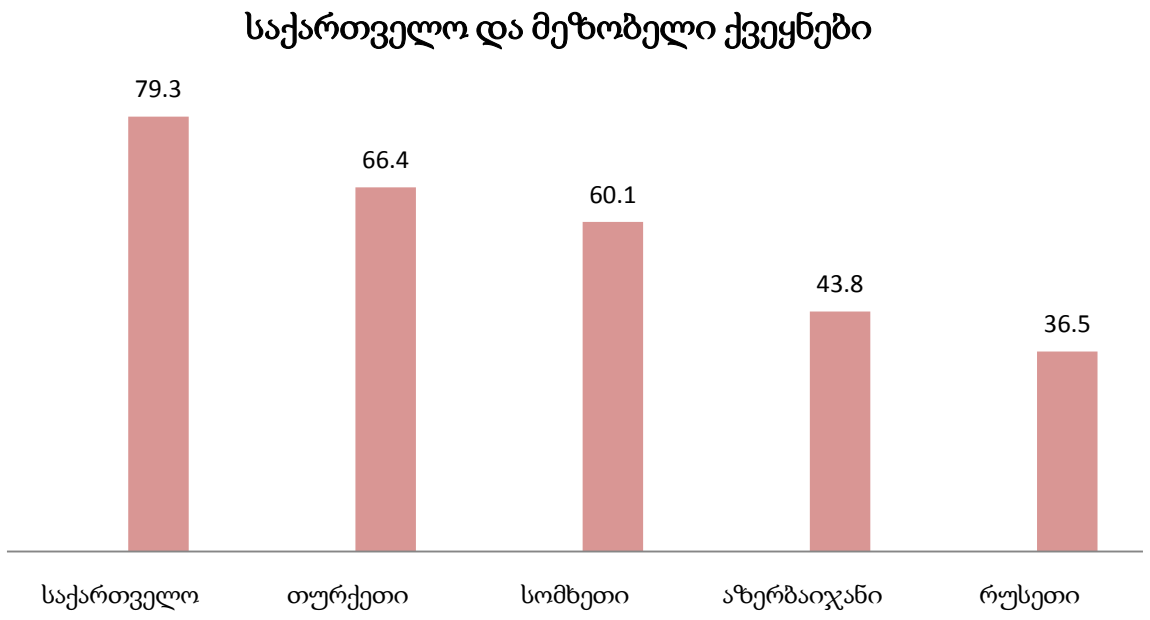
რეგულირების ხარისხი

შეფასების ინდიკატორებს შორის ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი ქულა საქართველოს რეგულირების ხარისხში აქვს მინიჭებული და ის 79.3 %-ს უტოლდება. აღსანიშნავია, რომ მსგავსად სხვა ინდიკატორებისა 1996 წლიდან 2014 წლამდე ქვეყნის მაჩვენებელი სტაბილურად იმატებდა. 2014 წლის მონაცემებით, საქართველო მსოფლიოს მასშტაბით 44-ე ადგილს იკავებს. რეგულირების ხარისხის მხრივ მსოფლიოში წამყვანი პოზიციები უკავიათ სინგაპურს, ჰონგ კონგს (ჩინეთის სპეციალური ადმინისტრაციული ერთეული), ახალ ზელანდიას, შვეიცარიას, ფინეთსა და დანიას. საქართველო თავისი მაჩვენებლით უსწრებს საბერძნეთს, სლოვენიას, რუმინეთს, ბულგარეთს, ხორვატიას, მოლდავეთს, უკრაინასა და სხვა.

1996 წლიდან 2014 წლამდე განცდილი პროგრესის თვალსაზრისით საქართველო პირველი ქვეყანაა გლობალური მასშტაბით, ე.ი მოცემული პერიოდის განმავლობაში ქვეყანას აქვს ყველაზე მნიშვნელოვანი პროგრესი განცდილი რეგულირების ხარისხის მიმართულებით. შესაბამისად, ქვეყნის მიერ მიღწეული გაუმჯობესება მნიშვნელოვნად აღემატება მეზობელი ქვეყნების მაჩვენებლებსაც.



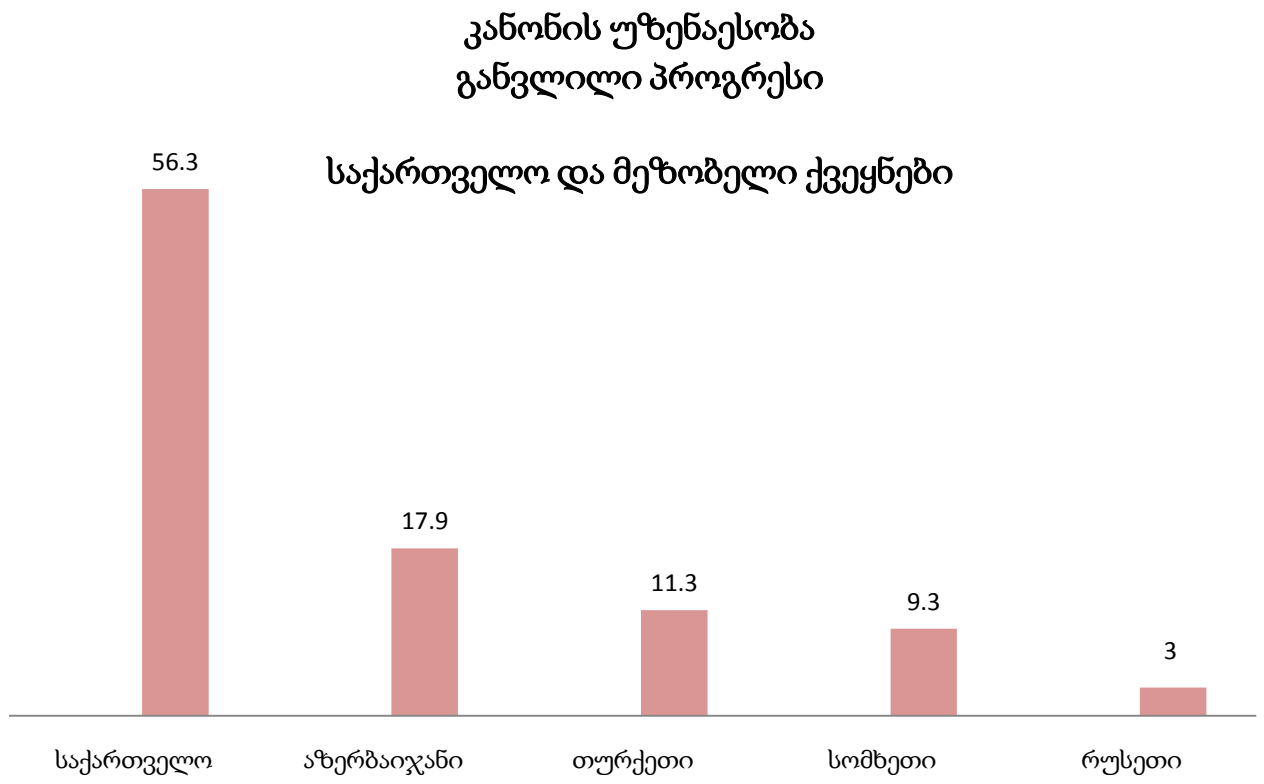
მოცემულ ინდიკატორშიც საქართველოს მაჩვენებელი მოწინავეა მეზობელ ქვეყნებს შორის. ამასთან რეიტინგში საქართველოსთან შედარებით დაბალი ქულები აქვთ მინიჭებული ისეთ ქვეყნებს როგორებიცაა საბერძნეთი, სლოვაკეთი, რუმინეთი და ხორვატია.



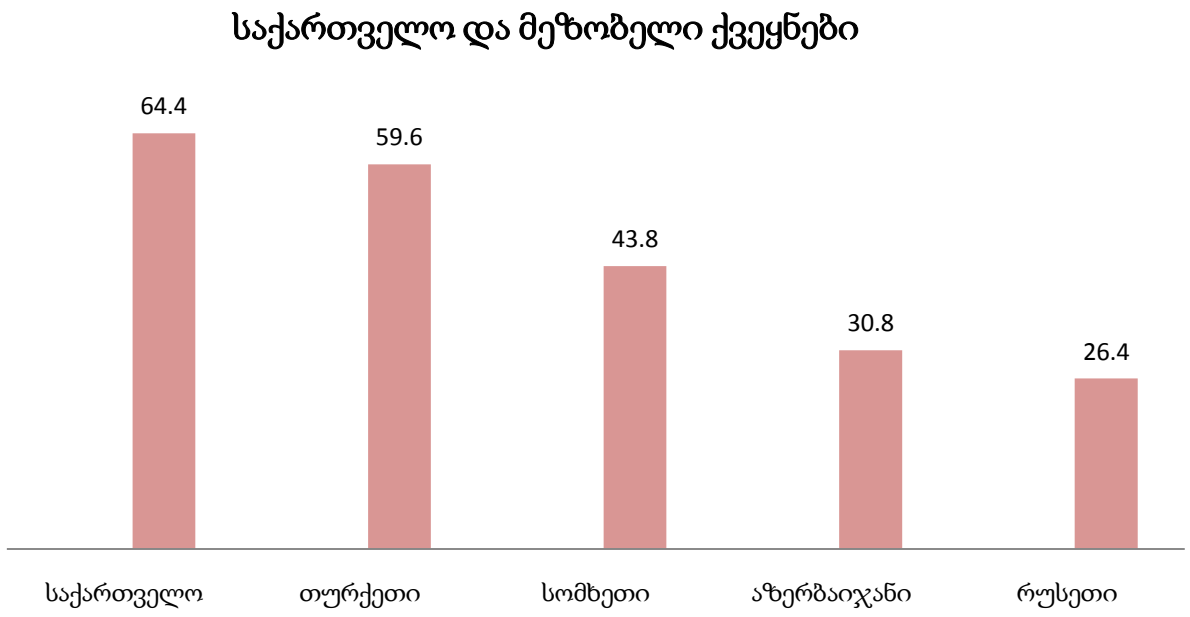
კანონის უზენაესობა

2014 წლის მდგომარეობით საქართველოში კანონის უზენაესობა 56, 3%-ით არის შეფასებული. აღსანიშნავია, რომ 1996 წლიდან მოცემული ინდიკატორი 64, 4%-ით არის გაუმჯობესებული. შეფასებულ 212 სახელმწიფოს შორის საქართველო 91-ე პოზიციაზეა. კანონის უზენაესობის მხრივ, რეიტინგში წამყვანი პოზიციები კვლავაც ჩრდილოთ ევროპის ქვეყნებს ნორვეგიას, ფინეთსა და შვედეთს უკავიათ.

უნდა ითქვას, რომ კანონის უზენაესობის ინდიკატორში განცდილი პროგრესის მხრივ საქართველო მსოფლიოს მასშტაბით მეორე ადგილზეა და წამყვანი პოზიცია უკავია საკუთარ მეზობელ ქვეყნებს შორის.



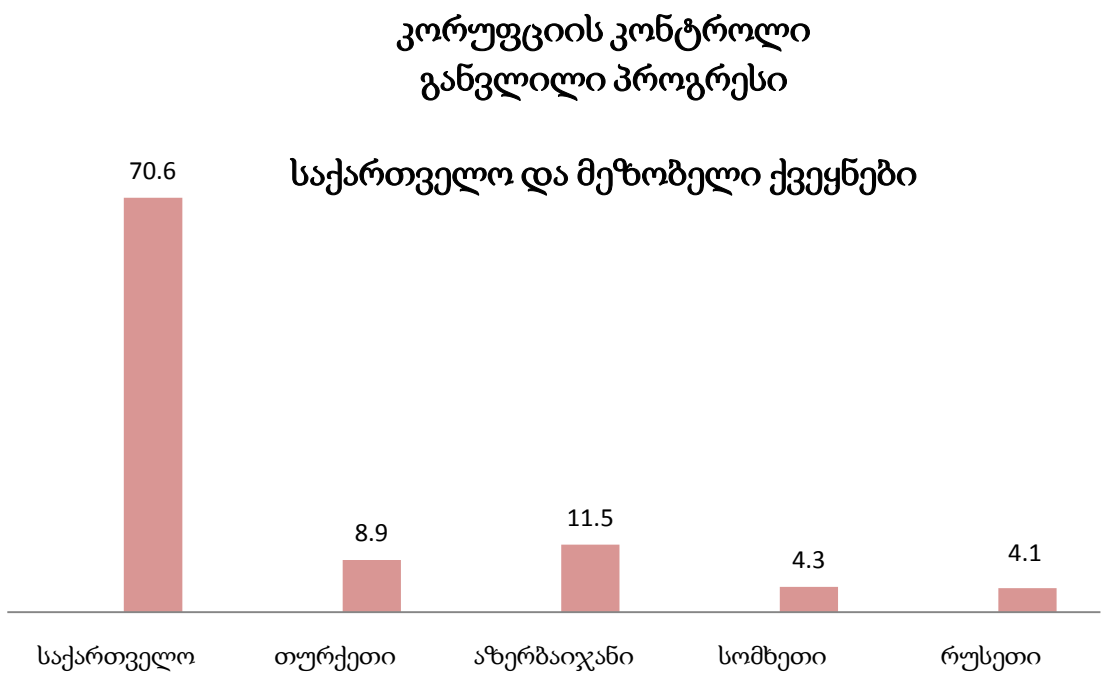
კანონის უზენაესობის ინდიკატორით საქართველო რეგიონში პირველ ადგილზეა. საქართველოში კანონის უზენაესობის შეფასება გაცილებით მაღალია მეზობელ ქვეყნებთან შედარებით.



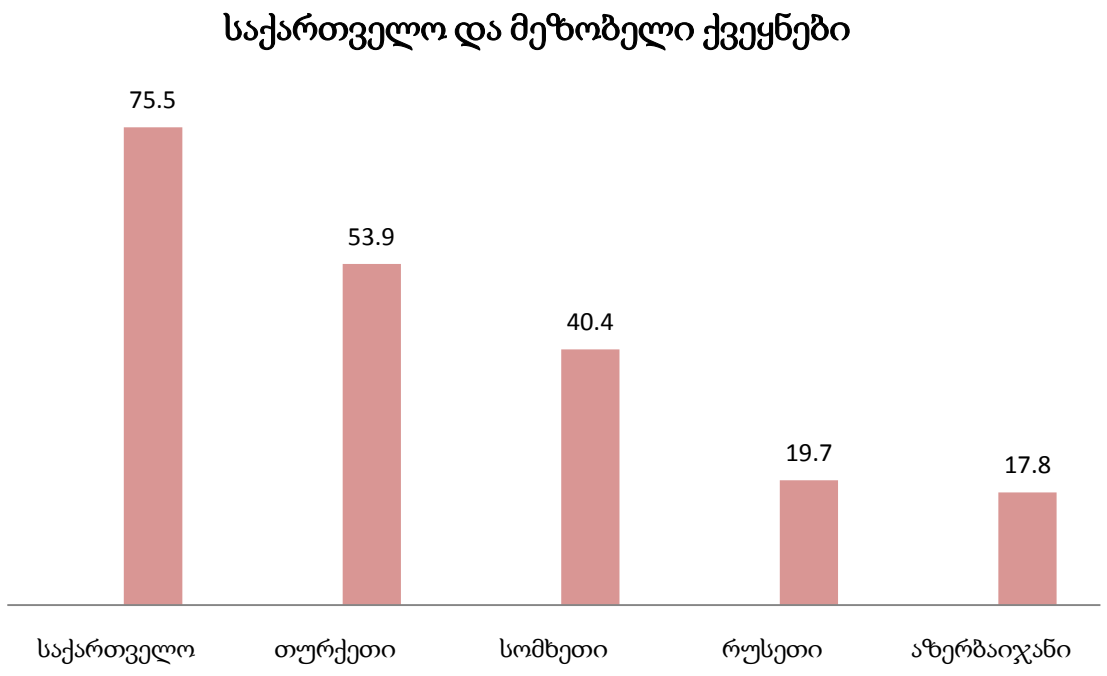
კორუფციის კონტროლი

გლობალური მმართველობის ინდიკატორებს შორის 1996 წლიდან საუკეთესო პროგრესი საქართველოში კორუფციის კონტროლის მხრივ შეინიშნება. კერძოდ, თუ 1996 წლის მონაცემებით ქვეყანა კორუფციის კონტროლი მხრივ 9%-ით იყო შეფასებული 2014 წელს შეფასებამ 77.5%-მდე მოიმატა. შედეგად შეფასებულ სახელმწიფოთა შორის საქართველოს 52-ე პოზიცია უკავია. **აღნიშნული მაჩვენებლით საქართველოს საგრძნობლად უსწრებს პოლონეთს, ესპანეთს, სლოვაკეთს, ლიტვას, ჩეხეთს, უნგრეთს, რუმინეთს, იტალიას, საბერძნეთს, ბულგარეთსა და ლატვიას.**

აღსანიშნავია, რომ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მხრივ საქართველოს აქვს ყველაზე მეტი პროგრესი მიღწეული სხვა შეფასებულ ქვეყნებს შორის.



მეზობელ ქვეყნებს შორის საქართველოს უკავია პირველი ადგილი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მხრივ. ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი აქვს აზერბაიჯანსა და რუსეთს.



დასკვნა

როგორც კვლევამ აჩვენა საქართველოს მნიშვნელოვანი პროგრესი აქვს მიღწეული მმართველობის ყველა ინდიკატორში. მსოფლიო მასშტაბით საქართველოს პირველი ადგილი უკავია განვლილი პროგრესის მხრივ ისეთ სფეროებში როგორიცაა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა და რეგულირების ხარისხი (რომლითაც ფასდება სახელმწიფოს უნარი შეიმუშაოს და გაატაროს რეფორმები კერძო სექტორის განვითარების მიზნით). 1996 წლიდან 2014 წლამდე მიღწეული პროგრესის თვალსაზრისით საქართველოს მეორე ადგილი უკავია ისეთ ინდიკატორებში, როგორებიცაა ეფექტური მმართველობა და კანონის უზენაესობა.

ამასთან, როგორც ეს საქართველოს მეზობელ ქვეყნებთან შედარებამ ცხადყო, მიღწეული პროგრესის მხრივ საქართველოს პირველი ადგილი უკავია უკლებლივ ყველა ინდიკატორში რეგიონული მასშტაბით.

აუცილებელია ხაზი გაესვას იმასაც, რომ რიგ ინდიკატორებში საქართველო არ ჩამოუვარდება ცენტრალური და სამხრეთ ევროპის ისეთი ქვეყნების შეფასებებს, როგორიცაა ჩეხეთი, სლოვაკეთი, იტალია, საბერძნეთი, მაკედონია, უნგრეთი, ბულგარეთი და სხვა.

საქართველოს ასევე მოწინავე პოზიცია უკავია ისეთ საერთაშორისო შეფასებებში, როგორიცაა მსოფლიო სამართლის მიერ 2015 წლის მარტში გამოქვეყნებული ღია მმართველობის ინდექსი.[6] აღნიშნული ინდექსის მიხედვით, საქართველოს მინიჭებული აქვს 0.61 შეფასება უმაღლესი 1 ქულიდან და მოცემული რეიტინგით პირველ ადგილზეა აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის 13 ქვეყანას შორის, ხოლო მსოფლიო მასშტაბით კი, 29-ე ადგილზეა 102 ქვეყანას შორის. ამ შედეგით საქართველო უსწრებს ისეთ ქვეყნებს, როგორიცაა სლოვაკეთი, მაკედონია, საბერძნეთ და ხორვატია. ქვეყნები, რომლებმაც უმაღლესი შეფასებები მიიღეს არის: შვედეთი, ახალი ზელანდია, ნორვეგია, დანია და ნიდერლანდები.[7]

საქართველო ასევე აქტიურად მონაწილეობს ღია მმართველობის პარტნიორობის ინიციატივაშიც.[8] კერძოდ, 2014 წელს საქართველო არჩეულ იქნა OGP-ის მმართველ კომიტეტში.[9] ხოლო საქართველოს აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლება აღებული და შესრულებული ვალდებულებების მიხედვით ერთ-ერთ გამორჩეულ ქვეყანას წარმოადგენს ინიციატივაში მონაწილე სახელმწიფოებს შორის. საქართველოს 2014-2015 წლის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში აღებული აქვს მნიშვნელოვანი ვალდებულებები, დანერგოს ისეთი რეფორმები, რომელთა განხორციელებაც უზრუნველყოფს ქვეყნის შემდგომ განვითარებას ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, მოქალაქეთა ჩართულობა, ინტერესთა კონფლიქტი, საჯარო სერვისების ხელმისაწვდომობა, თანამდებობის პირთა დეკლარაციების სისტემა და სხვა.

---

[6] http://data.worldjusticeproject.org/opengov/.
[7] https://idfi.ge/en/open-government-index-2015.
[8] http://www.opengovpartnership.org/country/georgia.
[9] https://idfi.ge/en/elections-of-ogp-steering-committee-and-georgia.

ყოველივე ზემოთაღნიშნული უდავოდ მიუთითებს იმაზე, რომ მიუხედავად არსებული მნიშვნელოვანი პრობლემებისა ქვეყანა საერთაშორისო დონეზე აღქმულია, როგორ ერთ-ერთი ყველაზე სწრაფად განვითარებადი სახელმწიფო. მიუხედავად ამისა ძალზედ მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშული ატარებდეს მდგრად ხასიათს. IDFI იმედოვნებს, რომ საქართველო არც მომდევნო წლებში ასცდება სწრაფი განვითარების გეზს, რაც შემდგომში აისახება მართველობის მსოფლიო ინდიკატორებიც.