

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI)

INSTITUTE FOR DEVELOPMENT OF
FREEDOM OF INFORMATION



მმართველობის ხარისხის გამოკითხვა -
საქართველოს ბიუროკრატის შეფასება 2014 წელს

აკრძალულია ანგარიშში მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ავტორი: თამარ რურუა

მარტი, 2016
თბილისი

სარჩევი

შესავალი.....	2
საჯარო სამსახურში აყვანისა და საჯარო მოხელის კარიერული წინსვლის პრაქტიკა	4
საჯარო სექტორის მიუკერძოებლობა.....	7
საჯარო მოხელეების საქმიანობის პირობები და საქმიანობა	8
კორუფცია და სახელმწიფო რესურსის უკანონოდ მითვისება / გაფლანგვა	10
საჯარო სექტორის გამჭვირვალობა და კონტროლი	13
საჯარო სამსახურში პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პრაქტიკა.....	15
საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზმის დონე.....	18
საჯარო სამსახურის დახურულობა	19
ქალები საჯარო სექტორში	20
საქართველო და ესტონეთი - მმართველობის ხარისხის შედარება.....	21
დასკვნა	24

შესავალი

გოტენბურგის უნივერსიტეტის მმართველობის ხარისხის ინსტიტუტმა 2015 წელს გამოაქვეყნა მმართველობის ხარისხის ექსპერტების გამოკითხვის საბოლოო ანგარიში. ანგარიშში შეფასებულია ბიუროკრატის დიზაინი და მართვა მსოფლიოს 159 ქვეყანაში და მათ შორის საქართველოში 2014 წელს არსებული მდგომარეობით. საქართველოდან კითხვარი გაეგზავნა 7 ექსპერტს, რომელთა შორისაც იყო ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) გამგეობის თავმჯდომარე - ლევან ავალიშვილი.

მმართველობის ხარისხის ინსტიტუტი (The Quality of Government Institute – QoG) არის გოტენბურგის უნივერსიტეტის მიერ 2004 წელს დაწყებული კვლევითი პროგრამა, რომელიც სწავლობს კარგი და ხარისხიანი მმართველობის მახასიათებლებს, მის საფუძვლებს და გავლენას საზოგადოებრივ ცხოვრებაზე. ინსტიტუტის მთავარი მიზანია დაადგინოს პოლიტიკური მეცნიერების როლი მოქალაქეების კეთილდღეობის საკითხში. ამისათვის, მმართველობის ხარისხის ინსტიტუტის პროგრამა იკვლევს სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ პოლიტიკის ხარისხიანად განხორციელებასა და მოსახლეობის კეთილდღეობას შორის კავშირს. კვლევითი პროგრამის საშუალებით გოტენბურგის უნივერსიტეტის მკვლევარები ასევე ცდილობენ ჩაერთონ კონსტრუქციულ დიალოგში სხვადასხვა დარგის იმ სპეციალისტებთან (მაგალითად, ეკონომისტებთან), რომლებიც დაინტერესებულნი არიან კარგი მმართველობის საკითხებით.

გოტენბურგის უნივერსიტეტის მკვლევარებისთვის პოლიტიკური მეცნიერების მნიშვნელობამ განსაკუთრებული აქტუალობა მაშინ შეიძინა, როდესაც 2009 წელს ამერიკის შეერთებული შტატების რესპუბლიკური პარტიის სენატორი ტომ კობურნი სენატის წინაშე წარსდგა წინადადებით, რომ აშშ-ს ეროვნული მეცნიერების ფონდს (US National Science Foundation – NSF) შეეწყვიტა პოლიტიკური მეცნიერების კვლევების დაფინანსება. მისი თქმით, პოლიტოლოგების მიერ გაკეთებული კვლევები გადასახადების გადამხდელთა ფინანსების გამოუსადეგარი ხარჯვა იყო, რადგან მსგავს კვლევებს არავითარი წვლილი არ მიუძღვოდა მოქალაქეების კეთილდღეობის საქმეში¹.

აღნიშნულ საკითხს მმართველობის ხარისხის ინსტიტუტის (QoG) წარმომადგენლებმა 2012 წელს გამოცემული წიგნის „კარგი მმართველობა - პოლიტიკური მეცნიერების შესაბამისობა“ (Good Government – The Relevance of Political Science) საშუალებით უპასუხეს. წიგნში განხილულია პოლიტიკური მეცნიერების მნიშვნელობა და ხარისხიანი მმართველობის როლი მოქალაქეების კეთილდღეობის საკითხებში.

სხვა მსგავსი კვლევებისგან განსხვავებით, წიგნის ავტორები საკითხს ნორმატიულ ჭრილში განიხილავენ და წარმოადგენენ „კარგი მმართველობის“, „ხარისხიანი მმართველობისა“ და „კარგი საზოგადოების“ ცნებების განმარტებას. ინსტიტუტმა კარგი მმართველობა განსაზღვრა როგორც სანდო, საიმედო,

¹ S. Holmberg & B. Rothstein, ed. *“Good Government – The Relevance of Political Science”*, Edward Elgar, 2012, გვ. 1
<http://www.e-elgar.com/shop/eep/preview/book/isbn/9780857934932/>

მიუკერძოებელი, კორუფციისგან თავისუფალი და კომპეტენტური სახელმწიფო ინსტიტუტების ერთობლიობა. ავტორები ასევე არ ერიდებიან ემპირიული კვლევის გამოყენებას პოლიტიკური თეორიისა და პოლიტიკური ფილოსოფიის განხილვისას. მათი თქმით, ისეთი ცნებები, როგორცაა „კარგი მმართველობა“ და „ხარისხიანი მმართველობა“, არამარტო თეორიულად განისაზღვრება, არამედ შესაძლებელია მათი გაზომვა და რიცხობრივად გამოხატვა.

ავტორების განცხადებით, კვლევისადმი მსგავსი თეორიული და პრაქტიკული მიდგომა დაკავშირებულია ორი ტიპის ცვლადთან. პირველი ტიპის ცვლადი შესწავლილი ქვეყნების საფუძველზე ხსნის კარგი მმართველობის ინდიკატორებს შორის არსებულ უზარმაზარ სხვაობას. მეორე ცვლადი ზომავს ადამიანის კეთილდღეობის ისეთ ასპექტებს, როგორცაა ჯანმრთელობა, სუფთა წყლის ხელმისაწვდომობა, ეკონომიკური კეთილდღეობა და ა.შ.

სწორედ პირველი ტიპის ცვლადს უკავშირდება მმართველობის ხარისხის ინსტიტუტის მიერ, თავდაპირველად 2008-2012 წლებში, ხოლო ხელახლა 2014 წელს, ჩატარებული მმართველობის ხარისხის ექსპერტების გამოკითხვა. გამოკითხვის მიზანი დროის სხვადასხვა მონაკვეთში მსოფლიოს მასშტაბით საჯარო სამსახურების დიზაინისა და მართვის შესახებ ინფორმაციის შეგროვება და გამოქვეყნება იყო.

პირველ კვლევაში ჩართული იყო საჯარო მართვის 1000-მდე ექსპერტი მსოფლიოს 135 ქვეყნიდან, რომლებმაც პროექტში მონაწილე ქვეყნების საჯარო სამსახურის სისტემა შეაფასეს 2008-2012 წლებში. მეორე კვლევაში მონაწილეობა მიიღო 159 ქვეყნის 1294-მა ექსპერტმა. კვლევა 2014 წელს ჩატარდა და მისი შედეგები 2015 წლის ივნისში გამოქვეყნდა.

მმართველობის ხარისხის ინსტიტუტის 2014 წლის კვლევის ანგარიში მოიცავს 7096 კითხვარის შედეგს, სადაც შეჯამებულია საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა დანიშვნის, ჩანაცვლების, საჯარო მოხელეთა უფლებამოსილებების, პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების, ქალების საჯარო სამსახურში დასაქმების, მიუკერძოებლობის, კორუფციის, ქონების უკანონოდ მითვისების, გამჭვირვალობისა და კონტროლის პრაქტიკა. პირველი ანგარიშისგან განსხვავებით, 2015 წელს გამოქვეყნებული კვლევა ასევე მოიცავს სამსახურში აყვანის და თანამდებობიდან გათავისუფლების, საჯარო სამსახურის ჩაკეტილობის, ხელფასებისა და პენსიების გაცემის, პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში საჯარო მოხელეების ჩართულობის და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის შეფასებას.

მმართველობის ხარისხის ინსტიტუტის მიერ გამოქვეყნებული კვლევის მიზანია რაოდენობრივად შეფასდეს საჯარო სექტორის დიზაინი და მისი მართვა. კითხვარი ასახავს ექსპერტების ხედვას ქვეყნების ბიუროკრატიული წყობისა და ფუნქციონირების შესახებ. კვლევაში კითხვების უმეტესობა ფორმულირებულია როგორც განცხადება. განსაზღვრული შკალის (1 - თითქმის არასდროს, 7 - თითქმის ყოველთვის) მიხედვით კი, ექსპერტები მიუთითებენ რამდენად შეესაბამება თითოეული განცხადება რეალობას.

კვლევა მოიცავს რესპოდენტთა სუბიექტურობის შეფასებასაც. მიკერძოებულობის გამოსარიცხად და ბიუროკრატიული სტრუქტურისა და პრაქტიკის ობიექტურად შესაფასებლად, კვლევაში გაკონტროლებულია თითოეული ქვეყნის ექსპერტთა ჯგუფის შემადგენლობა. კვლევაში განხილული ქვეყნების შემფასებლების ჯგუფის შერჩევა მოხდა ექსპერტთა სხვადასხვა მახასიათებლების მიხედვით

(ასაკი, განათლება, დაბადების წელი, დაბადების ადგილი, საცხოვრებელი ადგილი, დამსაქმებელი, სამუშაოს ტიპი), რაც ქვეყნის მაჩვენებლის დაბალანსებული შეფასების საშუალებას იძლევა.

მმართველობის ხარისხის ინსტიტუტის მიერ 2015 წელს გამოქვეყნებული კითხვარის საფუძველზე, IDFI გათვალისწინებულ საქართველოს ბიუროკრატის შეფასებას და მის შედარებას უკრაინის, მოლდოვის, ესტონეთის, ლიტვის, შვედეთისა და გერმანიის მაჩვენებლებთან.

საჯარო სამსახურში აყვანისა და საჯარო მოხელის კარიერული წინსვლის პრაქტიკა

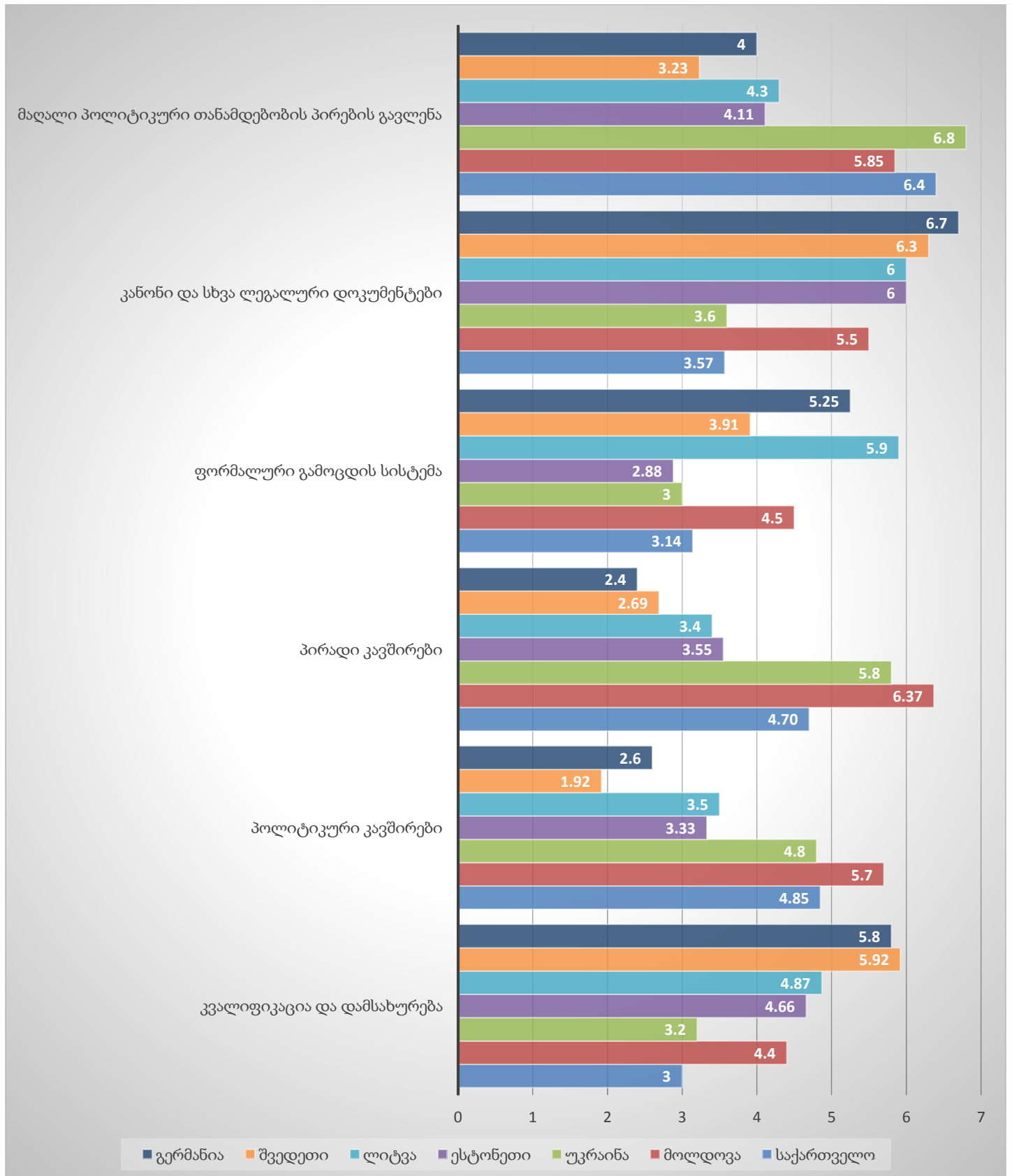
ბიუროკრატის დიზაინისა და ეფექტიანობის შესაფასებლად კვლევაში განხილულია საჯარო სამსახურში აყვანისა და საჯარო მოხელის კარიერული წინსვლის პრაქტიკა. აღნიშნული პრაქტიკის შესაფასებლად გამოყენებულია შემდეგი კრიტერიუმები:

- a) საჯარო სამსახურში თანამდებობაზე დანიშვნისას გადაწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება აპლიკანტის უნარ-ჩვევებსა და გამოცდილებას (საქართველოს მაჩვენებელი - 3)
- b) საჯარო სამსახურში თანამდებობაზე დანიშვნისას გადაწყვეტი მნიშვნელობა აქვს აპლიკანტის პოლიტიკურ კავშირებს (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.8)
- c) საჯარო სამსახურში თანამდებობაზე დანიშვნისას გადაწყვეტი მნიშვნელობა აქვს აპლიკანტის პირად კავშირებს (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.7)
- d) საჯარო სამსახურში თანამდებობაზე დანიშვნა ხდება ფორმალური გამოცდის საფუძველზე (საქართველოს მაჩვენებელი - 3.1)
- e) საჯარო მოხელეების თანამდებობაზე დანიშვნა, სამსახურიდან გათავისუფლება, დაწინაურება და შრომის ანაზღაურება ხდება კანონის და სხვა სამართლებრივი დოკუმენტების საფუძველზე (საქართველოს მაჩვენებელი -3.5)
- f) საჯარო სამსახურში ვაკანტური პოზიციები გამოქვეყნებულია გაზეთებში და შესაბამისი ორგანიზაციების ვებ-გვერდებზე (საქართველოს მაჩვენებელი - 5.5)
- g) მაღალი პოლიტიკური თანამდებობის პირები ნიშნავენ და ათავისუფლებენ საჯარო სამსახურის თანამდებობის პირებს (საქართველოს მაჩვენებელი -6.4)
- h) საჯარო სამსახურში თანამდებობის პირები ინიშნებიან საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა წრიდან (საქართველოს მაჩვენებელი - 3.5)
- i) საჯარო სამსახურში დასაქმება შესაძლებელია მხოლოდ ყველაზე დაბალ იერარქიულ დონეზე (საქართველოს მაჩვენებელი -3.1)
- j) საჯარო სამსახურში დასაქმების შემდეგ დასაქმებული რჩება საჯარო სამსახურში მისი კარიერის განმავლობაში (საქართველოს მაჩვენებელი -1.8)

აღნიშნულ კატეგორიაში საქართველოს ყველაზე ცუდი მაჩვენებელი საჯარო სამსახურში დანიშვნისას აპლიკანტის კვალიფიკაციის და დამსახურების გათვალისწინების ნაწილში აქვს (1 - თითქმის არასდროს, 7 - თითქმის ყოველთვის). ამ მიმართულებით საქართველო (3 ქულა) მნიშვნელოვნად ჩამორჩება გერმანიას (5.8), შვედეთს (5.92), ლიტვას (4.87), ესტონეთს (4.66), მოლდოვასა (4.37) და უკრაინას (3.2).

საქართველოს უარყოფითი მაჩვენებელი აქვს კანონის და სხვა სამართლებრივი დოკუმენტების საფუძველზე საჯარო სამსახურში დანიშვნის, სამსახურიდან გათავისუფლების, დაწინაურებისა და შრომის ანაზღაურების შეფასებაშიც. საქართველოზე მომუშავე ექსპერტებმა მსგავსი პრაქტიკა 7-დან მხოლოდ 3.5 ქულით შეაფასეს მაშინ, როცა ამ მიმართულებით გერმანიას - 6.7, შვედეთს - 6.3, ლიტვას - 6, ესტონეთს - 6, ხოლო მოლდოვას 5.5 ქულა აქვს მინიჭებული. საჯარო მოხელეების დანიშვნისას უმაღლესი პოლიტიკური მაღალი პოლიტიკური თანამდებობის პირები გავლენის პრაქტიკის სიხშირე (1 - თითქმის არასდროს, 7 - თითქმის ყოველთვის) საქართველოში 6.4 ქულით შეფასდა, გერმანიაში - 4, შვედეთში - 3.23, ლიტვაში - 4.3, ესტონეთში - 4.11 და მოლდოვაში - 5.95. კვლევაში ასევე შეფასებულია საჯარო მოხელეების თანამდებობებზე დანიშვნისას პირადი და პოლიტიკური კავშირების გავლენის სიხშირე. ორივე კატეგორიაში საქართველოს (პირადი კავშირების გავლენა - 4.7, პოლიტიკური კავშირების გავლენა - 4.85) მხოლოდ უკრაინასა (პირადი კავშირები - 5.8, პოლიტიკური კავშირები - 5.7) და მოლდოვასთან (პირადი კავშირები - 6.37, პოლიტიკური კავშირები - 5.7) შედარებით აქვს უკეთესი მაჩვენებელი, თუმცა მნიშვნელოვნად ჩამორჩება გერმანიას, შვედეთს, ლიტვასა და ესტონეთს. რაც შეეხება ფორმალური გამოცდის საფუძველზე თანამდებობაზე დანიშვნის პრაქტიკას, საქართველოს მაჩვენებელი (3.14) წინ უსწრებს ისეთ ქვეყანებს, როგორცაა ესტონეთი (2.4) და უკრაინა (3). (გრაფა 1)

გრაფა 1: საჯარო მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის განმაპირობებელი ფაქტორები



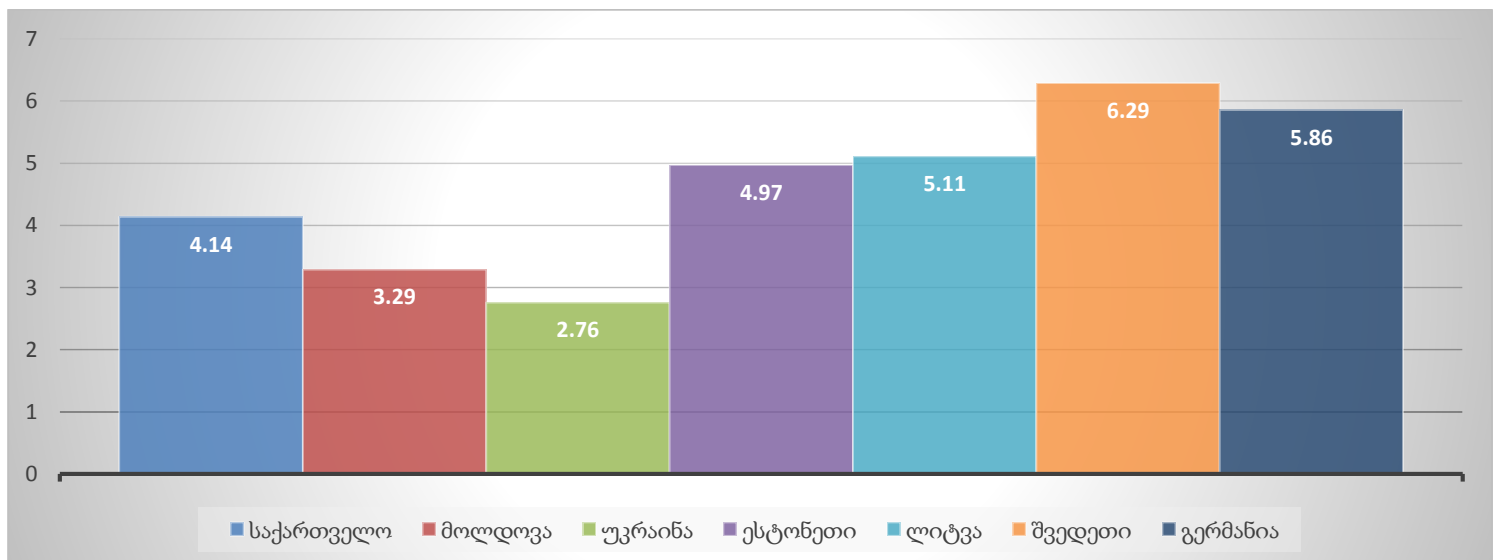
საჯარო სექტორის მიუკერძოებლობა

კვლევაში საჯარო სექტორის მიუკერძოებლობა განისაზღვრება, როგორც საჯარო სექტორის მოხელეების მიერ მხოლოდ კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებების გატარების პრაქტიკა. თითოეული ქვეყნის ინდექსი გამოთვლილია კითხვარში შემავალი შემდეგი კრიტერიუმების შეფასების საშუალო არითმეტიკულის გამოთვლით:

- კომპანიები, რომლებიც თანამდებობის პირებს სთავაზობენ ქრთამს (ე.წ. „ატკატს“), იგებენ საჯარო შესყიდვების ტენდერებს ყველაზე დაბალი ფასის შემომთავაზებელი კომპანიის ნაცვლად (საქართველოს მაჩვენებელი - 2.7)
- პოლიტიკის განხორციელების კერძო შემთხვევებში საჯარო მოხელეები არასამართლიანად ეპყრობიან საზოგადოების ზოგიერთ ჯგუფს (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.1)
- დამწყები კერძო კომპანიებისთვის ლიცენზიის გაცემისას საჯარო სამსახურის მოხელეები უპირატესობას ანიჭებენ იმ აპლიკანტებს, რომლებთანაც მჭიდრო პირადი ურთიერთობა აკავშირებთ (საქართველოს მაჩვენებელი - 3.16)
- რამდენად ხშირად მოქმედებს საჯარო მოხელე მიუკერძოებლად პოლიტიკის განხორციელების პროცესში (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.1)
- ჰიპოთეტურად, ერთ სულ მოსახლეზე \$1000-ის ეკვივალენტი თანხის რამდენ პროცენტს მისცემდა საჯარო მოხელე ღარიბს, თუ ეს თანხა ღარიბებისთვის არის განკუთვნილი? (საქართველოს მაჩვენებელი - 56.6%)

მიუკერძოებლობის ინდექსის რეგიონულ ჭრილში განხილვისას იკვეთება, რომ ამ მაჩვენებლით საქართველო (4.14) საგრძნობლად უსწრებს მოლდოვისა (3.29) და უკრაინის (2.76) ინდექსებს. თუმცა, საქართველოს მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად ჩამორჩება არამართო გერმანიისა და შვედეთის, არამედ პოსტსაბჭოთა სივრცის ისეთი ქვეყნების მაჩვენებლებსაც, როგორცაა ესტონეთი (4.97) და ლიტვა (5.11). (გრაფა 2)

გრაფა 2: საჯარო სექტორის მიუკერძოებლობა



საჯარო მოხელეების საქმიანობის პირობები და საქმიანობა

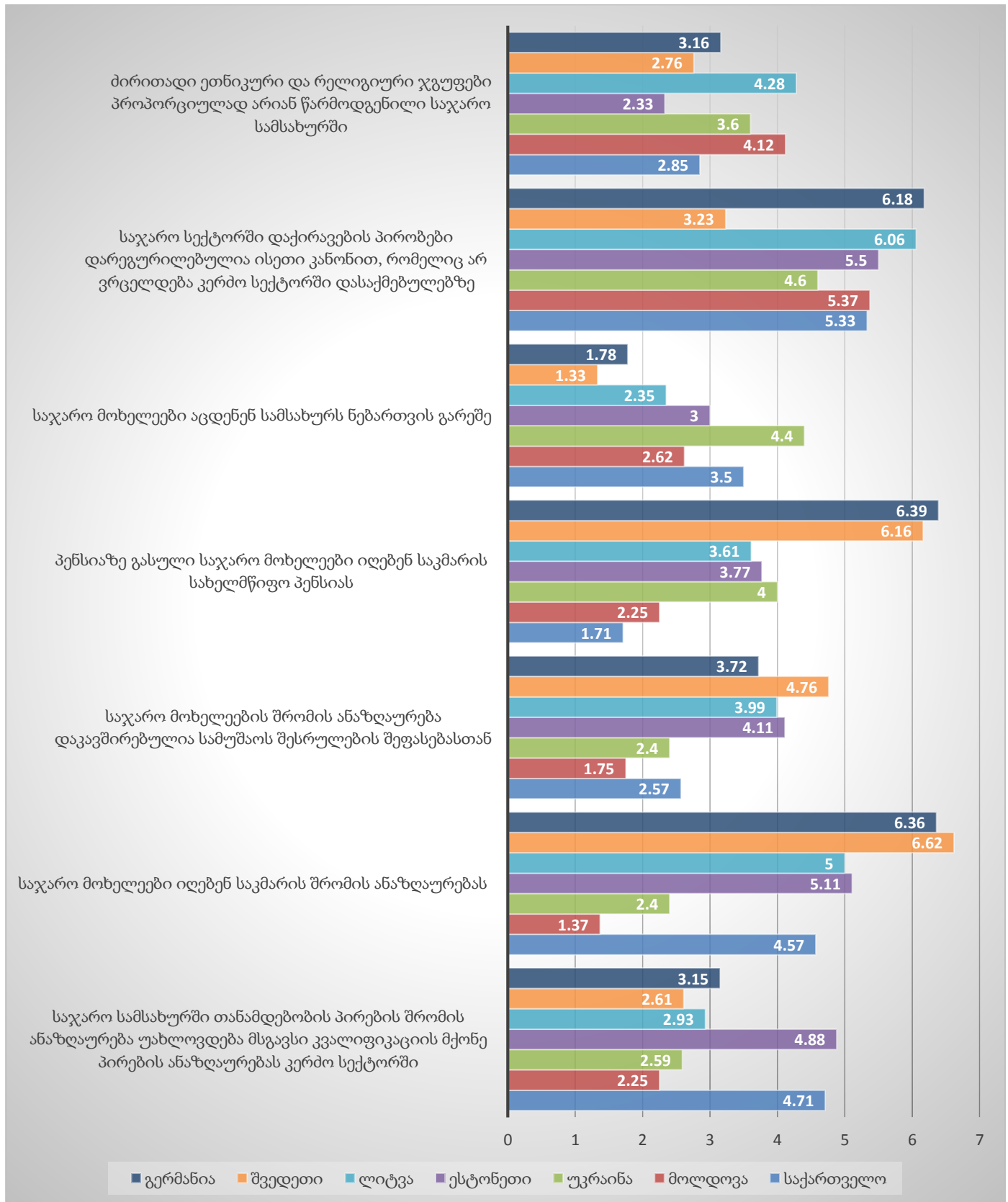
საჯარო მოხელეების საქმიანობის პირობებისა და მათი საქმიანობის შესაფასებლად გამოყენებულია შემდეგი კრიტერიუმები:

- a) საჯარო სამსახურში თანამდებობის პირების შრომის ანაზღაურება ახლოსაა მსგავსი კვალიფიკაციის მქონე პირების ანაზღაურებასთან კერძო სექტორში (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.71)
- b) საჯარო მოხელეები იღებენ საკმარის შრომის ანაზღაურებას (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.57)
- c) საჯარო მოხელეების შრომის ანაზღაურება დაკავშირებულია სამუშაოს შესრულების შეფასებასთან (საქართველოს მაჩვენებელი - 2.57)
- d) პენსიაზე გასული საჯარო მოხელეები იღებენ საკმარის სახელმწიფო პენსიას (საქართველოს მაჩვენებელი - 1.71)
- e) საჯარო მოხელეები ნებართვის გარეშე აცდენენ სამსახურს (საქართველოს მაჩვენებელი - 3.5)
- f) საჯარო სექტორში დაქირავების პირობები დარეგულირებულია ისეთი კანონით, რომელიც არ ვრცელდება კერძო სექტორში დასაქმებულებზე (საქართველოს მაჩვენებელი - 5.33)
- g) ძირითადი ეთნიკური და რელიგიური ჯგუფები პროპორციულად არიან წარმოდგენილნი საჯარო სამსახურში (საქართველოს მაჩვენებელი - 2.85)

აღნიშნულ კატეგორიაში, რეგიონის სხვა ქვეყნებთან შედარებით, საქართველოს დაბალი შეფასება აქვს საჯარო სამსახურში ეთნიკური და რელიგიური ჯგუფების პროპორციულად წარმოდგენის ნაწილში (საქართველო - 2.85; მოლდოვა - 4.12; უკრაინა - 3.6; ლიტვა - 4.28; გერმანია - 3.16). საქართველოს უარყოფითი შედეგი (3.5) აქვს საჯარო მოხელეების მიერ სამსახურის უნებართვოდ გაცდენის პრაქტიკის შეფასებაშიც და პრაქტიკის სიხშირის მიხედვით (1 - თითქმის არასდროს, 7 - თითქმის ყოველთვის) წინ უსწრებს გერმანიის (1.87), შვედეთის (1.33), ლიტვის (2.35), ესტონეთისა (3) და მოლდოვის (2.62) მაჩვენებლებს.

საჯარო მოხელეების საქმიანობის პირობების შეფასება ასევე მოიცავს საჯარო მოხელეების შრომის ანაზღაურების საკითხებს. სამუშაოს შესრულების შეფასების მიხედვით შრომის ანაზღაურების განსაზღვრის პრაქტიკა (1- თითქმის არასდროს, 7 - თითქმის ყოველთვის) საქართველოში მხოლოდ 2.57 ქულით არის შეფასებული მაშინ, როდესაც აღნიშნული მაჩვენებელი გერმანიაში -3.72, შვედეთში - 4.76, ლიტვაში - 3.99, ხოლო ესტონეთში - 4.11 ქულას აღწევს. საჯარო სექტორში დასაქმებულთა ანაზღაურების ადეკვატურობის კუთხით საქართველოს - 4.57, უკრაინას - 2.4, მოლდოვას - 1.37, ესტონეთს - 5.11, ლიტვას - 5, შვედეთს - 6.62, გერმანიას - 6.36 ქულა აქვს მინიჭებული. აღნიშნულ ქვეყნებს შორის საქართველოში საჯარო სექტორის თანამდებობის პირების ანაზღაურება ყველაზე ახლოს დგას კერძო სექტორში დასაქმებული მსგავსი კვალიფიკაციის მქონე პირების ანაზღაურებასთან. თუმცა, გამოკითხვა ასევე ცხადყოფს, რომ საქართველოში ყველაზე დაბალი/არასაკმარისი სახელმწიფო პენსია ენიშნებათ პენსიაზე გასულ საჯარო მოხელეებს (საქართველო - 1.71; მოლდოვა - 2.25; უკრაინა - 4; ესტონეთი - 3.77; ლიტვა - 3.61; შვედეთი - 6.16; გერმანია - 6.39). (გრაფა 3)

გრაფა 3: საჯარო მოხელეების საქმიანობის პირობები და საქმიანობა



კორუფცია და სახელმწიფო რესურსის უკანონოდ მითვისება / გაფლანგვა

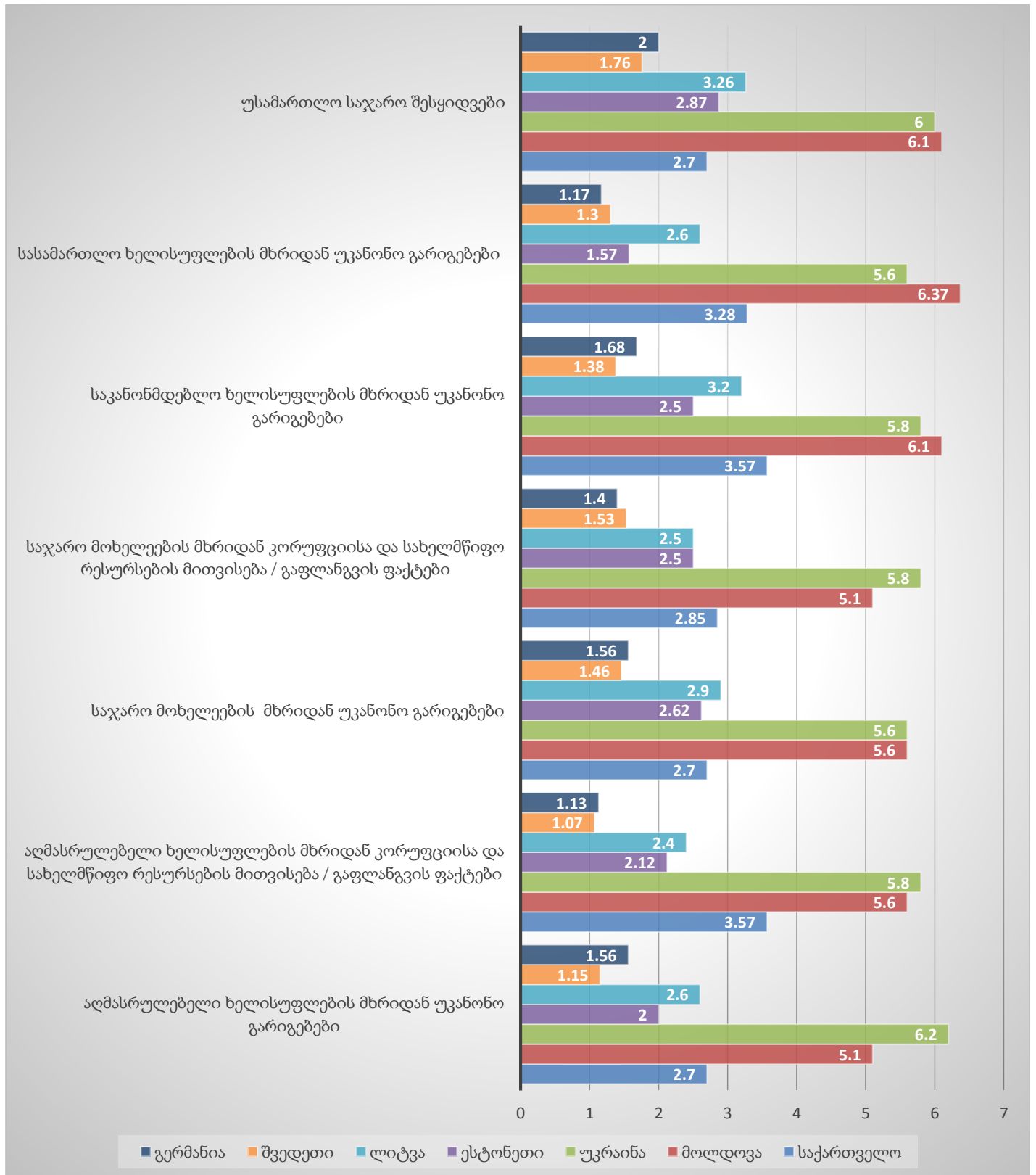
მმართველობის ხარისხის გამოკითხვა ასევე მოიცავს კორუფციისა და სახელმწიფო რესურსების უკანონოდ მითვისება/გაფლანგვის პრაქტიკის შეფასებას. აღნიშნულ კატეგორიაში გამოყენებული იყო შემდეგი მოცემულობები კრიტერიუმები:

- a) აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები (სახელმწიფოს მეთაური, მთავრობის ხელმძღვანელი და მინისტრები) ან მათი წარმომადგენლები, უპირატესობას ანიჭებენ მათ, ვინც სთავაზობს ქრთამს ან სხვა მატერიალურ სარგებელს (საქართველოს მაჩვენებელი - 2.7)
- b) აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები (სახელმწიფოს მეთაური, მთავრობის ხელმძღვანელი და მინისტრები) ან მათი წარმომადგენლები იპარავენ ან უკანონოდ ითვისებენ საჯარო ფინანსებს ან სხვა სახელმწიფო რესურსებს საკუთარი თავის ან ოჯახის სასარგებლოდ (საქართველოს მაჩვენებელი - 3.5)
- c) საჯარო სამსახურის მოხელეები უპირატესობას ანიჭებენ მათ, ვინც სთავაზობს ქრთამს ან სხვა მატერიალურ სარგებელს (საქართველოს მაჩვენებელი - 2.7)
- d) საჯარო სამსახურის მოხელეები იპარავენ ან უკანონოდ ითვისებენ საჯარო ფინანსებს ან სხვა სახელმწიფო რესურსებს საკუთარი თავის ან ოჯახის სასარგებლოდ (საქართველოს მაჩვენებელი - 2.8)
- e) საკანონმდებლო ხელისუფლების წარმომადგენლები უპირატესობას ანიჭებენ მათ, ვინც სთავაზობს ქრთამს ან სხვა მატერიალურსარგებელს (საქართველოს მაჩვენებელი - 3.5)
- f) სასამართლო ხელისუფლების წარმომადგენლები უპირატესობას ანიჭებენ მათ, ვინც სთავაზობს ქრთამს ან სხვა მატერიალურ სარგებელს (საქართველოს მაჩვენებელი - 3.2)
- g) კომპანიები, რომლებიც თანამდებობის პირებს სთავაზობენ ქრთამს (ე.წ. „ატკატს“), იგებენ საჯარო შესყიდვების ტენდერებს ყველაზე დაბალი ფასის შემომთავაზებელი კომპანიების ნაცვლად (საქართველოს მაჩვენებელი - 2.7)

კორუფციისა და სახელმწიფო რესურსების უკანონო მითვისების / გაფლანგვის პრაქტიკის რეგიონულ ჭრილში განხილვისას იკვეთება, რომ საქართველოს დადებითი მაჩვენებელი (2.7) აქვს უსამართლო საჯარო შესყიდვების სიხშირის (1 - თითქმის არასდროს, 7 - თითქმის ყოველთვის) შეფასებაში. ამ ნაწილში საქართველო მხოლოდ გერმანიას (2) და შვედეთს (1.76) ჩამორჩება და წინ უსწრებს ლიტვის (3.26), ესტონეთის (2.87), უკრაინისა (6) და მოლდოვის (6.1) მაჩვენებლებს. თუმცა, ამავე კატეგორიაში სასამართლო და საკანონმდებლო ხელისუფლების მხრიდან უკანონო გარიგებებში მონაწილეობის სიხშირის კუთხით საქართველოს უარყოფითი შეფასებები აქვს რეგიონის სხვა ქვეყნებთან შედარებით. სასამართლო ხელისუფლების მხრიდან უკანონო გარიგებებში მონაწილეობის სიხშირე საქართველოში 3.28 ქულით შეფასდა, გერმანიაში -1.17 ქულით, შვედეთში - 1.3 ქულით, ლიტვაში - 2.6 ქულით, ესტონეთში - 1.57 ქულით, უკრაინაში - 5.6 ქულით, ხოლო მოლდოვაში - 6.37 ქულით. საქართველოს მსგავსი შეფასება აქვს საკანონმდებლო ხელისუფლების მხრიდან ამგვარ გარიგებებში მონაწილეობის მიმართულებით. აღნიშნული პრაქტიკის სიხშირის მიხედვით საქართველო 3.57 ქულით, მოლდოვა - 6.1, უკრაინა - 5.8, ლიტვა - 3.2, ესტონეთი - 2.5, შვედეთი - 1.38, ხოლო გერმანია - 1.68 ქულით შეფასდა. საჯარო მოხელეების მხრიდან უკანონო გარიგებებში მონაწილეობის სიხშირით საქართველო მესამე ადგილზეა 2.7 ქულით და ჩამორჩება ესტონეთს (2.62), ლიტვას (2.9), შვედეთს (1.49) და გერმანიას (1.56).

მესამე პოზიციაზე საქართველო საჯარო მოხელეების მხრიდან კორუფციისა და სახელმწიფო რესურსების მითვისება / გაფლანგვის კუთხითაც. ამ მიმართულებით საქართველო 2.85 ქულით, მოლდოვა - 5.1 ქულით, უკრაინა - 5.8 ქულით, ესტონეთი - 2.5 ქულით, ლიტვა - 2.5 ქულით, შვედეთი - 1.53 ქულით, ხოლო გერმანია 1.4 ქულით შეფასდა. აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან კორუფციისა და სახელმწიფო რესურსების მითვისება / გაფლანგვის სიხშირის კუთხით საქართველოს 3.57, მოლდოვა - 5.6, უკრაინას - 5.8, ესტონეთს - 2.12, ლიტვას - 2.4, შვედეთს - 1.07 და გერმანიას - 1.13 ქულა მიენიჭა. ხელისუფლების ამავე შტოს მიერ უკანონო გარიგებების სიხშირის მაჩვენებლით კი საქართველო (2.7) მნიშვნელოვნად ჩამორჩება გერმანიის (1.56), შვედეთის (1.15), ლიტვის (2.6) და ესტონეთის (2) მაჩვენებლებს. (გრაფა 3)

გრაფა 3: კორუფცია და სახელმწიფო რესურსის უკანონოდ მითვისება / გაფლანგვა



საჯარო სექტორის გამჭვირვალობა და კონტროლი

საჯარო სექტორის გამჭვირვალობა და კონტროლის მექანიზმები შეფასდა შემდეგი კრიტერიუმების გათვალისწინებით:

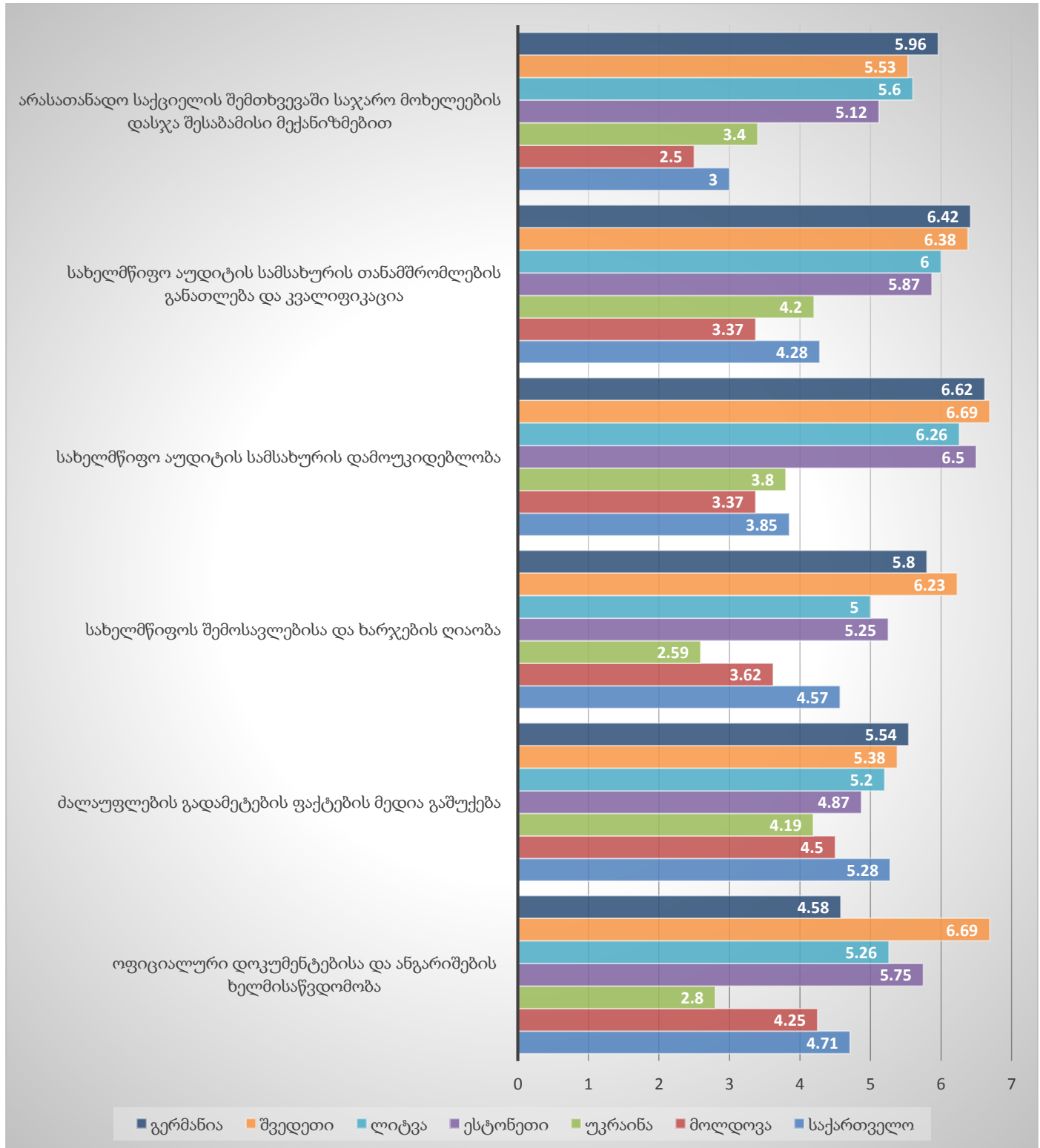
- a) ძალაუფლების გადამეტების ფაქტების საჯარო მხილება საფრთხის შემცველია საჯარო მოხელეებისთვის (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.14)
- b) ოფიციალური დოკუმენტებისა და ანგარიშების ხელმისაწვდომობა (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.7)
- c) ძალაუფლების გადამეტების ფაქტების მედია გაშუქება (საქართველოს მაჩვენებელი - 5.28)
- d) მოქალაქეებს და მედიას აქვთ საშუალება თვალი ადევნონ სახელმწიფოს შემოსავლებსა და დანახარჯებს (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.57)
- e) სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არის მთავრობისგან დამოუკიდებელი (საქართველოს მაჩვენებელი - 3.85)
- f) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის თანამშრომლებს აქვთ შესაბამისი განათლება და კვალიფიკაცია (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.28)
- g) სახელმწიფო აუდიტის სამსახური სისტემატიურად აცნობს საზოგადოებას აუდიტის დასკვნებს, მაშინაც კი, როდესაც შედეგები მთავრობისთვის არასახარბიელოა (საქართველოს მაჩვენებელი - 3.66)
- h) არასათანადო საქციელის დამტკიცების შემთხვევაში, საჯარო მოხელეები ისჯებიან შესაბამისი ბიუროკრატიული მექანიზმების საშუალებით (საქართველოს მაჩვენებელი - 3)

აღნიშნული მონაცემების რეგიონულ ჭრილში განხილვისას იკვეთება, რომ საქართველოს ყველაზე კარგი მაჩვენებელი ძალაუფლების გადამეტების ფაქტების მედია გაშუქების ნაწილში აქვს. ამ მხრივ, საქართველო (5.28) ოდნავ ჩამორჩება გერმანიას (5.54) და შვედეთს (5.38), თუმცა წინ უსწრებს ისეთ ქვეყნებს, როგორცაა ესტონეთი (4.87), ლიტვა (5.2), უკრაინა (4.19) და მოლდოვა (4.5). **ოფიციალური დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის მიმართულებით, საქართველო 4.71 ქულით წინ უსწრებს არა მარტო მოლდოვასა (4.25) და უკრაინას (2.8), არამედ გერმანიასაც (4.58), თუმცა ჩამორჩება შვედეთს (6.69), ლიტვას (5.26) და ესტონეთს (5.75).** სახელმწიფოს შემოსავლებისა და ხარჯების ღიაობა საქართველოში 4.57, გერმანიაში - 5.8, შვედეთში 6.23, ლიტვაში - 5, ესტონეთში - 5.25, მოლდოვაში - 3.62, ხოლო უკრაინაში - 2.59 ქულით შეფასდა. არასათანადო საქციელის შემთხვევაში საჯარო მოხელეების შესაბამისი მექანიზმებით დასჯის სიხშირე (1 - თითქმის არასდროს, 7 - თითქმის ყოველთვის) საქართველოში 3 ქულით, მოლდოვაში - 2.5 ქულით, უკრაინაში - 3.4 ქულით, ესტონეთში - 5.12 ქულით, ლიტვაში - 5.6 ქულით, შვედეთში - 5.53 ქულით, ხოლო გერმანიაში - 5.96 ქულით შეფასდა.

საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობისა და კონტროლის შესაფასებლად ასევე გამოყენებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის შეფასება. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობა საქართველოში 3.85, ესტონეთში - 6.5, ლიტვაში - 6.26, შვედეთში - 6.69, გერმანიაში - 6.62, უკრაინაში - 3.8, ხოლო მოლდოვაში - 3.35 ქულით არის შეფასებული. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის შეფასებისას გამოყენებულია სამსახურის თანამშრომლების კვალიფიკაციისა და განათლების დონის შეფასება. ამ მიმართულებით საქართველო (4.28) მნიშვნელოვნად ჩამორჩება

გერმანიის (6.42), შვედეთის (6.38), ლიტვის (6) და ესტონეთის (5.87) მაჩვენებლებს, თუმცა წინ უსწრებს უკრაინასა (4.2) და მოლდოვას (3.37). (გრაფა 4)

გრაფა 4: საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობა და კონტროლი



საჯარო სამსახურში პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პრაქტიკა

საჯარო სამსახურში პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პრაქტიკა შეფასდა შემდეგი კრიტერიუმების საფუძველზე:

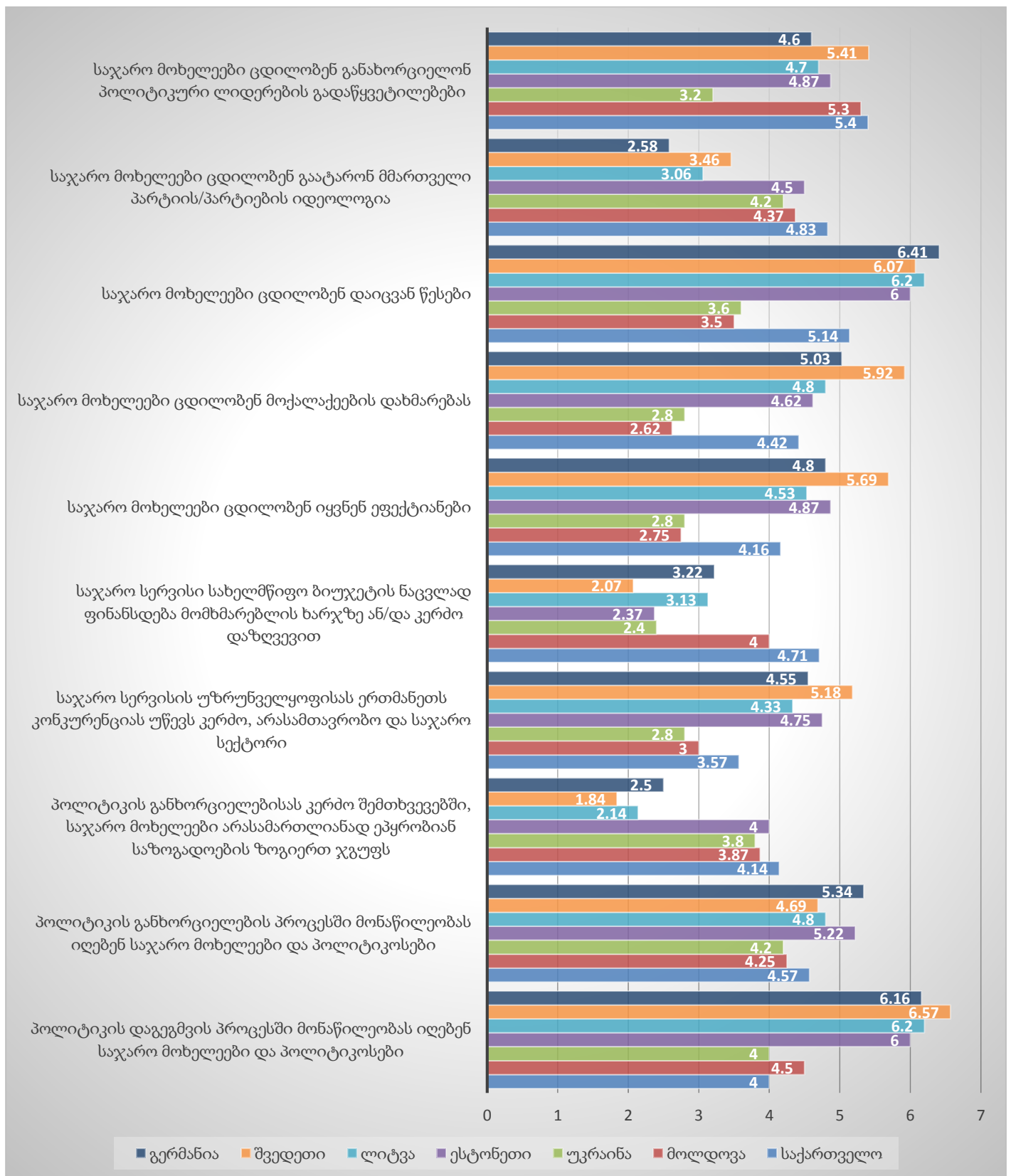
- a) პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში მონაწილეობას იღებენ საჯარო მოხელეები და პოლიტიკოსები (საქართველოს მაჩვენებელი - 4)
- b) პოლიტიკის განხორციელების პროცესში მონაწილეობას იღებენ საჯარო მოხელეები და პოლიტიკოსები (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.57)
- c) ეკონომიკური პოლიტიკის დაგეგმვა ხასიათდება ისეთი კომპლექსური საკითხებით, რომლებსაც არ გააჩნიათ აშკარა, მარტივი გამოსავალი (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.83)
- d) სოციალური პოლიტიკის დაგეგმვა ხასიათდება ისეთი კომპლექსური საკითხებით, რომლებსაც არ გააჩნიათ აშკარა, მარტივი გამოსავალი (საქართველოს მაჩვენებელი - 5)
- e) გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული პოლიტიკის დაგეგმვა ხასიათდება ისეთი კომპლექსური საკითხებით, რომლებსაც არ გააჩნიათ აშკარა, მარტივი გამოსავალი (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.16)
- f) პოლიტიკის განხორციელების კერძო შემთხვევებში საჯარო მოხელეები არასამართლიანად ეპყრობიან საზოგადოების ზოგიერთ ჯგუფს (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.14)
- g) დამწყები კერძო კომპანიებისთვის ლიცენზიის გაცემისას, საჯარო სამსახურის მოხელეები უპირატესობას ანიჭებენ იმ აპლიკანტებს, რომლებთანაც მჭიდრო პირადი ურთიერთობა აკავშირებთ (საქართველოს მაჩვენებელი - 3.16)
- h) საჯარო სერვისის უზრუნველყოფისას ერთმანეთს კონკურენციას უწევენ კერძო, საჯარო და არასამთავრობო სექტორები (საქართველოს მაჩვენებელი - 3.57)
- i) საჯარო სერვისის უზრუნველყოფა გადასახადების ნაცვლად ფინანსდება მომხმარებლის მიერ გაწეული ხარჯით ან/და კერძო დაზღვევით (საქართველოს მაჩვენებელი - 2.14)
- j) საჯარო სერვისის გაწევას უზრუნველყოფენ ნახევრად ავტონომიური სააგენტოები (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.71)
- k) საჯარო მოხელეები ცდილობენ იყვნენ ეფექტიანები (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.16)
- l) საჯარო მოხელეები ცდილობენ დაეხმარონ მოქალაქეებს (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.42)
- m) საჯარო მოხელეები ცდილობენ დაიცვან წესები (საქართველოს მაჩვენებელი - 5.14)
- n) საჯარო მოხელეები ცდილობენ გაატარონ მმართველი პარტიის/პარტიების იდეოლოგია (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.83)
- o) საჯარო მოხელეები ცდილობენ განახორციელონ პოლიტიკური ლიდერების გადაწყვეტილებები (საქართველოს მაჩვენებელი - 5.42)

პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პრაქტიკის რეგიონალურ ჭრილში ანალიზისას იკვეთება, რომ, სხვა ქვეყნებთან შედარებით, საქართველოს ყველაზე ცუდი მაჩვენებელი საჯარო მოხელეების მიერ მმართველი პარტიის/პარტიების იდეოლოგიის გატარების პრაქტიკის შეფასებაში აქვს (1 - თითქმის არასდროს, 7 - თითქმის ყოველთვის). ამ მიმართულებით საქართველო 4.83, მოლდოვა - 4.37, უკრაინა - 4.2, ესტონეთი - 4.5, ლიტვა - 3, შვედეთი - 3.46, ხოლო გერმანია - 2.58 ქულით შეფასდა. საჯარო მოხელეების მიერ მაღალი პოლიტიკური თანამდებობის პირების გადაწყვეტილებების განხორციელების

მხრივ თითქმის თანაბარი ქულები აქვთ შვედეთს (5.41) და საქართველოს (5.4). მათ მოსდევს მოლდოვა (5.3), ესტონეთი (4.87), ლიტვა (4.7), გერმანია (4.6) და უკრაინა (3.2). საქართველო საგრძნობლად ჩამორჩება გერმანიას, შვედეთს, ლიტვასა და ესტონეთს საჯარო სექტორში პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში საჯარო მოხელეებისა და პოლიტიკოსების თანაბარი ჩართულობის პრაქტიკის შეფასებისას. პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში საჯარო მოხელეებისა და პოლიტიკოსების ჩართულობა საქართველოში 4, მოლდოვაში - 4.5, უკრაინაში - 4, ესტონეთში - 6, ლიტვაში - 6.2, შვედეთში - 6.57 და გერმანიაში - 6.15 ქულით შეფასდა. პოლიტიკის განხორციელების პროცესში საჯარო მოხელეებისა და პოლიტიკოსების ჩართულობის შეფასებისას საქართველოს მაჩვენებელი 4.57, მოლდოვის - 4.3, უკრაინის - 4.2, ესტონეთის - 5.22, ლიტვის - 4.8, შვედეთის - 4.69, ხოლო გერმანიის - 5.34 ქულაა. უარყოფითადაა შეფასებული საქართველოში საჯარო მოხელეების მხრიდან საზოგადოების ზოგიერთი ჯგუფის მიმართ არასამართლიანი მოპყრობის პრაქტიკის სიხშირეც (1 - თითქმის არასდროს, 7 - თითქმის ყოველთვის). ამ მიმართულებით საქართველოს ყველაზე მაღალი - 4.14 ქულა აქვს. მას მოსდევს ესტონეთი - 4 ქულით, მოლდოვა - 3.9 ქულით, უკრაინა - 3.8 ქულით, გერმანია - 2.5 ქულით, ლიტვა - 2.14 ქულით და შვედეთი - 1.8 ქულით.

საჯარო სამსახურში პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პრაქტიკა ასევე მოიცავს ბიუჯეტის ნაცვლად, საჯარო სერვისების მომხმარებლის ხარჯზე ან/და კერძო დაზღვევით დაფინანსების პრაქტიკის სიხშირეს. ამ მიმართულებით საქართველოს ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი (4.71) აქვს. მას მოსდევს, მოლდოვა (4), გერმანია (3.22), ლიტვა (3.13), უკრაინა (2.4), ესტონეთი (2.37) და შვედეთი (2.07). საჯარო მოხელეების მხრიდან წესების დაცვის მცდელობა საქართველოში 5.14, მოლდოვაში - 3.5, უკრაინაში - 3.6, ესტონეთში - 6, ლიტვაში - 6.2, შვედეთში - 6.07, ხოლო გერმანიაში - 6.41 ქულით შეფასდა. საჯარო მოხელეების მხრიდან მოქალაქეების დახმარების პრაქტიკა საქართველოში 4.42, მოლდოვაში - 2.62, უკრაინაში - 2.8, ლიტვაში - 4.8, ესტონეთში - 4.62, შვედეთში - 5.92 და გერმანიაში - 5.03 ქულით არის შეფასებული. ეფექტიანი ფუნქციონირების მცდელობა კი საქართველოში 4.16, მოლდოვაში - 2.75, უკრაინაში - 2.8, ესტონეთში - 4.87, ლიტვაში - 4.53, შვედეთში - 5.69, ხოლო გერმანიაში - 4.8 ქულით შეფასდა. (გრაფა 5)

გრაფა 5: საჯარო სამსახურში პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პრაქტიკა



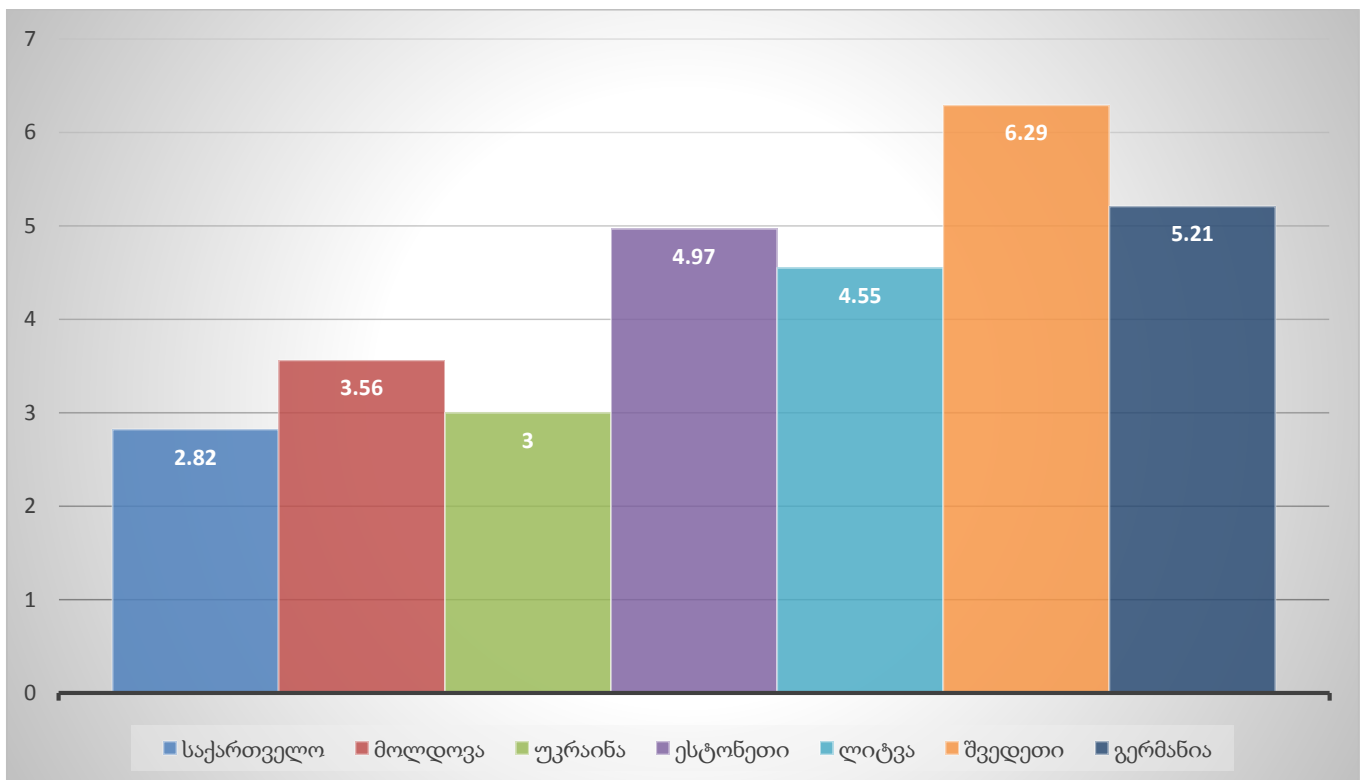
საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზმის დონე

გამოკითხვის მიხედვით, საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზმის დონე განსაზღვრება იმით, თუ რამდენად პროფესიონალური და არაპოლიტიზირებულია საჯარო ადმინისტრირების პროცესი (მაღალი მაჩვენებელი განსაზღვრავს მაღალი პროფესიონალიზმის დონეს). მაჩვენებლები მიღებულია შემდეგი კრიტერიუმებისთვის მინიჭებული ქულების საშუალო არითმეტიკულის გამოთვლით:

- საჯარო სამსახურში თანამდებობაზე დანიშვნისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება აპლიკანტის უნარ-ჩვევებსა და გამოცდილებას (საქართველოს მაჩვენებელი - 3)
- საჯარო სამსახურში თანამდებობაზე დანიშვნისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს აპლიკანტის პოლიტიკურ კავშირებს (საქართველოს მაჩვენებელი - 4.8)
- უმალესი პოლიტიკური ხელმძღვანელები ნიშნავენ და ათავისუფლებენ საჯარო სამსახურის თანამდებობის პირებს (საქართველოს მაჩვენებელი - 6.4)
- საჯარო სამსახურში თანამდებობის პირები ინიშნებიან საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა წრიდან (საქართველოს მაჩვენებელი - 3.5)

როგორც რეგიონული ანალიზის შედეგად ირკვევა, სხვა ქვეყნებთან შედარებით, საქართველო 2.82 ქულით ბოლო ადგილზეა საჯარო სექტორის პროფესიონალიზმის დონის შეფასებისას. ის მნიშვნელოვნად ჩამოუვარდება არამარტო ესტონეთს (4.97) და ლიტვას (4.55), არამედ მოლდოვასაც (3.56). რაც შეეხება უკრაინას, საქართველო მას 0,2 ქულით ჩამორჩება. (გრაფა 6)

გრაფა 6: საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზმის დონე



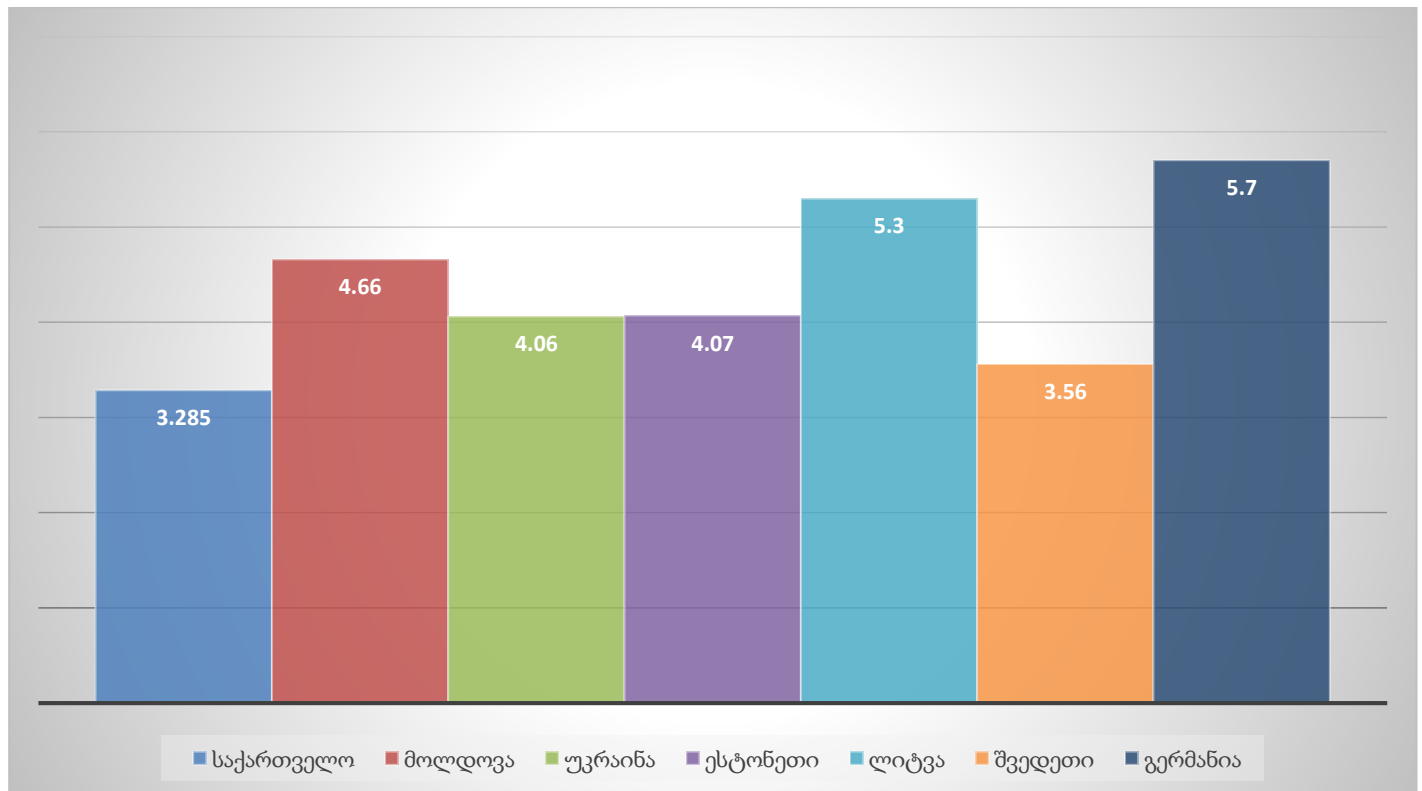
საჯარო სამსახურის დახურულობა

გამოკითხვაში გამოყენებული საჯარო სამსახურის დახურულობის ინდექსი ზომავს საჯარო ადმინისტრირების დახურულობისა და ღიაობის დონეს (მაღალი მაჩვენებელი განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის შედარებით მაღალი დახურულობის დონეს). მაჩვენებლები მიღებულია შემდეგი კრიტერიუმებისთვის მინიჭებული ქულების საშუალო არითმეტიკულის გამოთვლით:

- საჯარო სამსახურში თანამდებობაზე დანიშვნა ხდება ფორმალური გამოცდის საფუძველზე (საქართველოს მაჩვენებელი - 3.1)
- საჯარო სამსახურში თანამდებობაზე დანიშვნის შემდეგ დასაქმებული რჩება საჯარო სამსახურში მისი კარიერის განმავლობაში (საქართველოს მაჩვენებელი -1.8)
- საჯარო სექტორში დაქირავების პირობები დარეგულირებულია ისეთი კანონით, რომელიც არ ვრცელდება კერძო სექტორში დასაქმებულ პირებზე (საქართველოს მაჩვენებელი - 5,33)

საჯარო სექტორის პროფესიონალიზმის მაჩვენებლების მსგავსად, საქართველო 3.28 ქულით საჯარო სექტორის დახურულობის მაჩვენებელშიც ჩამორჩება მოლდოვას (4.66), უკრაინას (4.06), ესტონეთს (4.07), ლიტვას (5.3), შვედეთსა (3.56) და გერმანიას (5.7). (გრაფა 7)

გრაფა 7: საჯარო სამსახურის დახურულობა

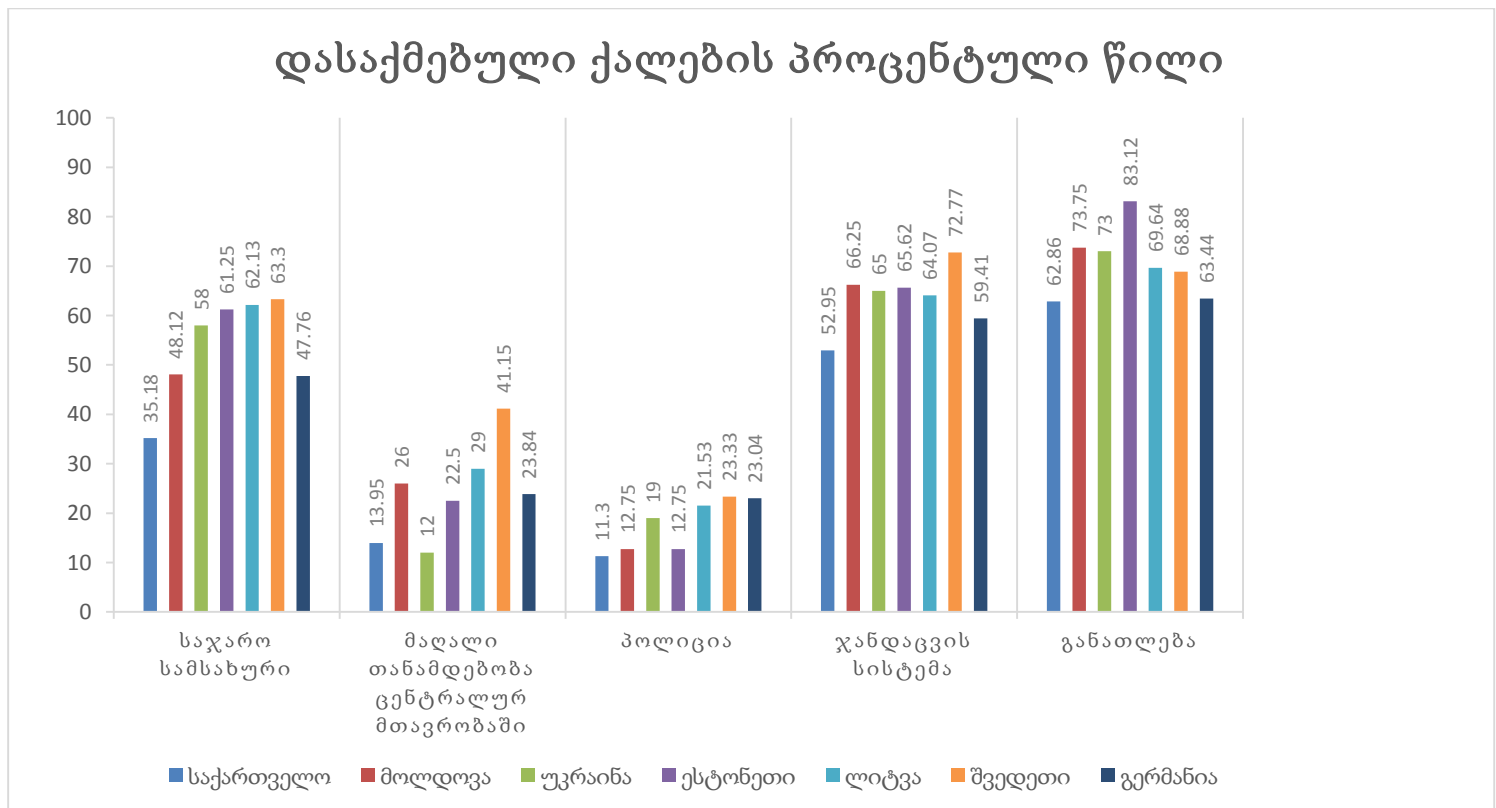


ქალები საჯარო სექტორში

საჯარო სექტორში დასაქმებული ქალების რაოდენობა გამოთვლილია მთლიანად საჯარო სამსახურის და მის ცალკეულ სექტორებში მომუშავე ქალების მიახლოებული პროცენტული მაჩვენებლით. კვლევაში საჯარო სამსახური შემდეგ კატეგორიებადაა დაყოფილი:

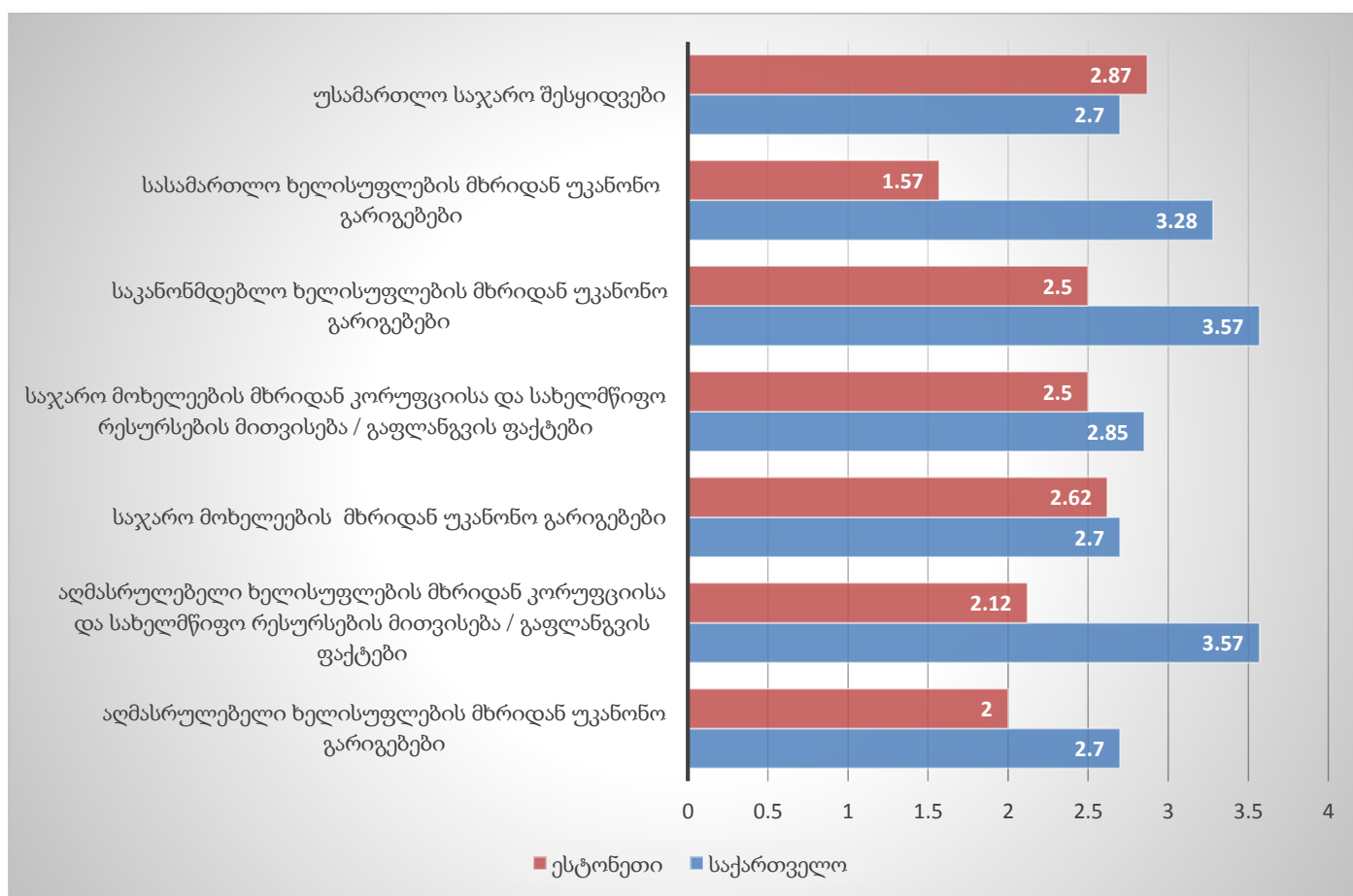
- მთლიანად საჯარო სამსახური (საქართველოს მაჩვენებელი - 35.18%)
- მაღალი თანამდებობა ცენტრალურ მთავრობაში (საქართველოს მაჩვენებელი - 13.95%)
- პოლიცია (საქართველოს მაჩვენებელი - 11.3%)
- ჯანდაცვის სისტემა (საქართველოს მაჩვენებელი - 52.95%)
- განათლების სისტემა (საქართველოს მაჩვენებელი - 62.86%)

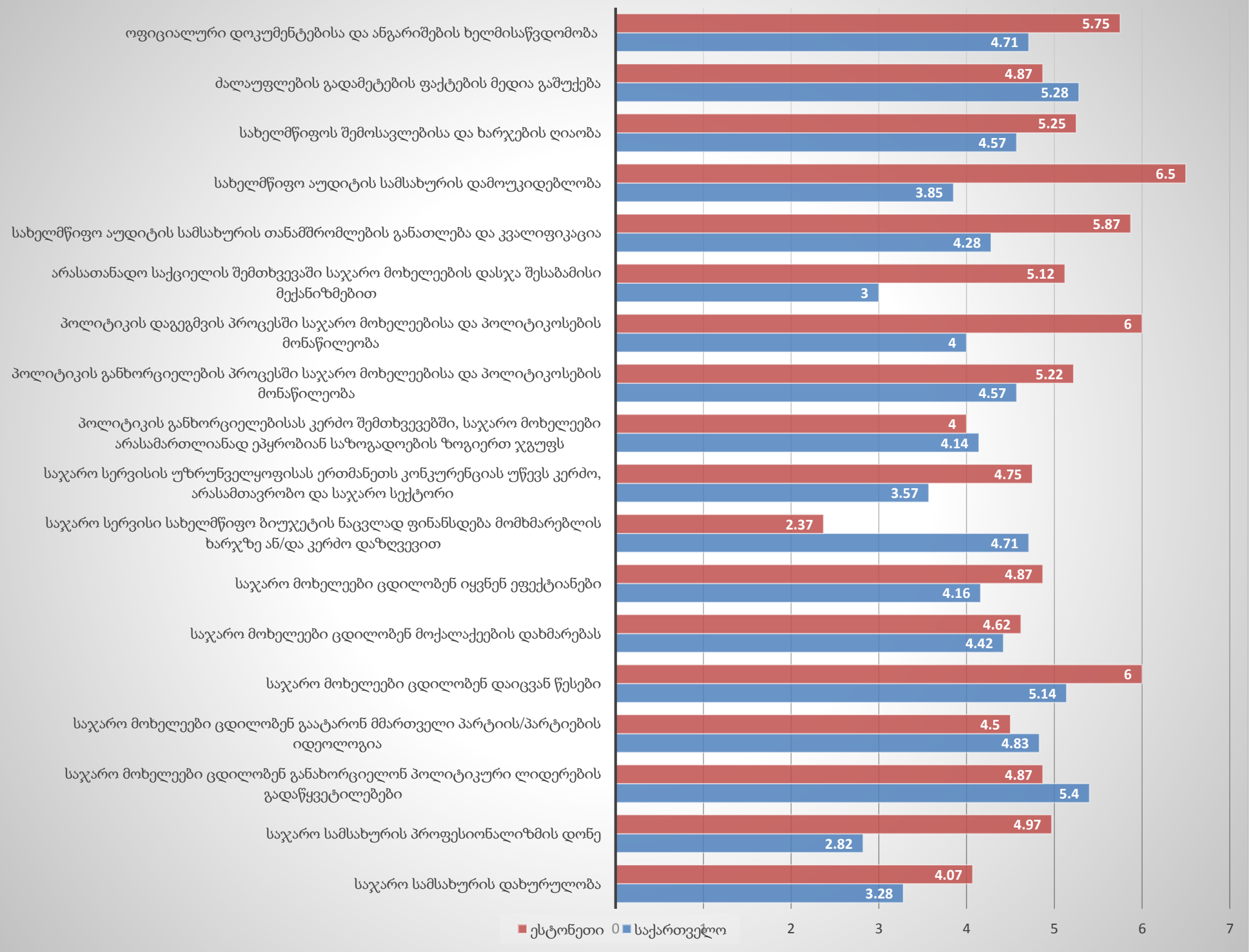
მონაცემების რეგიონულ ჭრილში ანალიზისას ირკვევა, რომ სხვა ქვეყნებთან შედარებით, ქალების დასაქმების კუთხით საქართველოს უარყოფითი მაჩვენებელი აქვს როგორც მთლიანად საჯარო სამსახურში (საქართველო - 35.18%, მოლდოვა - 48.12%, უკრაინა - 58%, ესტონეთი - 61.25%, ლიტვა - 62.13%, შვედეთი - 63.3%, გერმანია - 47.76%), ისე მის ცალკეულ სექტორებში, განსაკუთრებით კი პოლიციაში (საქართველო - 11.3%, მოლდოვა - 12.75%, უკრაინა - 19%, ესტონეთი - 12.75%, ლიტვა - 21.53%, შვედეთი - 23.33%, გერმანია - 23.04%), ჯანდაცვის (საქართველო - 52.95%, მოლდოვა - 66.25%, უკრაინა - 65%, ესტონეთი - 65.62%, ლიტვა - 64.07%, შვედეთი - 72.77%, გერმანია - 59.41%) და განათლების (საქართველო - 62.86%, მოლდოვა - 73.75%, უკრაინა - 73%, ესტონეთი - 83.12%, ლიტვა - 69.64%, შვედეთი - 68.88%, გერმანია - 63.44%) სფეროებში.

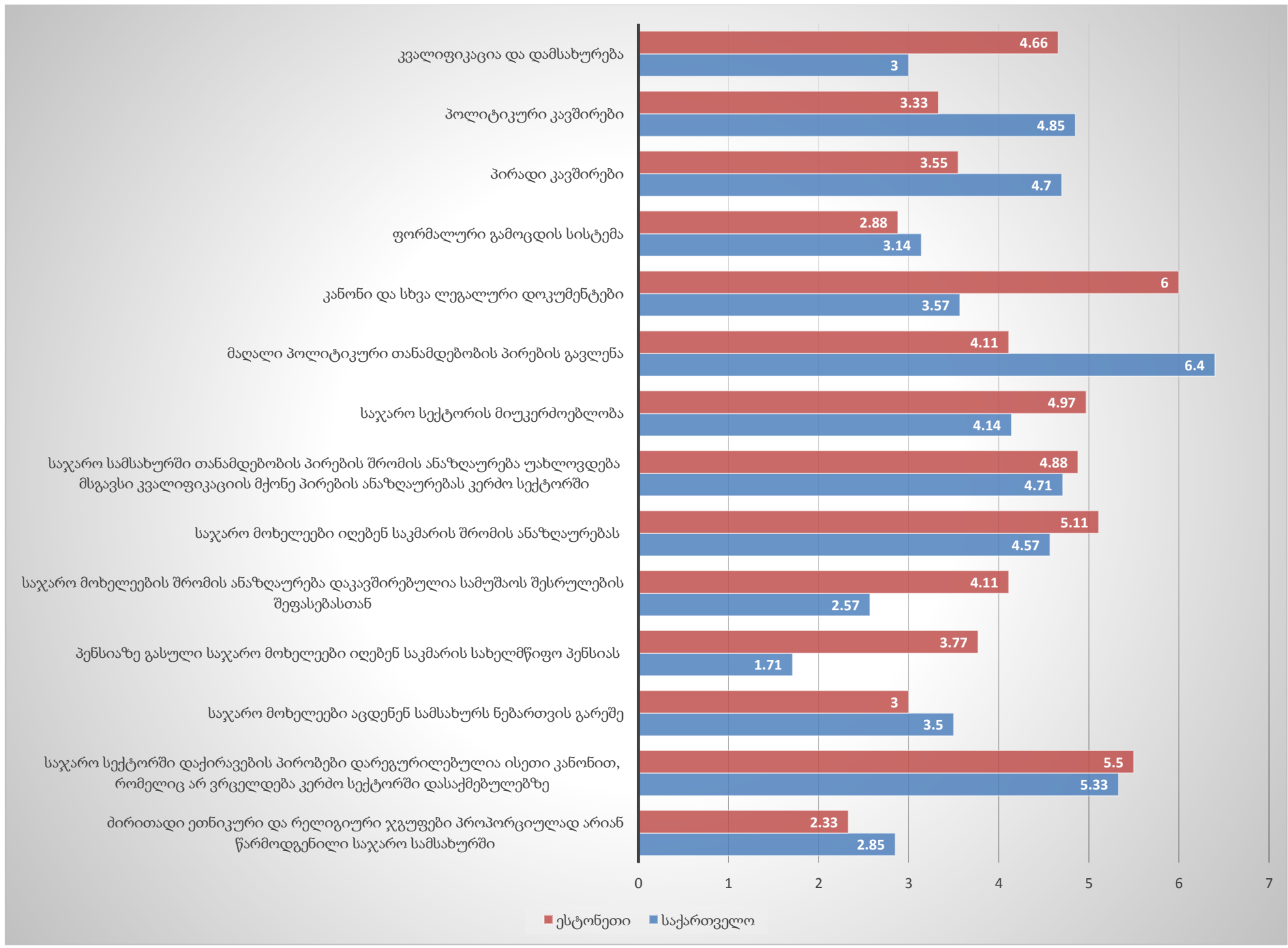


საქართველო და ესტონეთი - მმართველობის ხარისხის შედარება

საქართველოს მსგავსად ესტონეთმა დამოუკიდებლობა 1991 წელს მოიპოვა. მწვავე ეკონომიკური პრობლემებისა და სახელმწიფო ინსტიტუტების მშენებლობის ფონზე ორივე ქვეყანამ განვითარება ერთი დონიდან დაიწყო. თუმცა, დამოუკიდებლობიდან 25 წლის თავზე ეკონომიკური კეთილდღეობისა და სახელმწიფო ინსტიტუტების მდგრადობის თვალსაზრისით, საქართველოს განვითარების დონე მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ესტონეთისას. მსგავსი განსხვავებები მმართველობის ხარისხის ინსტიტუტის გამოკითხვაშიც აისახა. გათვალისწინებით გამოკითხვის შედეგების შედარებას ესტონეთის და საქართველოს მაჩვენებლებს შორის.







დასკვნა

გამოკითხვის შედეგად, საქართველოში ყველაზე პრობლემურ მიმართულებად საჯარო მოხელეების თანამდებობაზე დანიშვნის პრაქტიკა იკვეთება. ამ კატეგორიაში საქართველოს ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი თანამდებობაზე დანიშვნისას აპლიკანტის უნარ-ჩვევებისა და გამოცდილების გათვალისწინების ნაწილში აქვს. პრობლემები არის საჯარო სამსახურების დაკომპლექტებისას მაღალი პოლიტიკური თანამდებობის პირების ჩართულობის სიხშირის მხრივაც. საქართველოში მაღალი პოლიტიკური თანამდებობის პირების მიერ საჯარო სამსახურში თანამდებობეზე დანიშვნისა და სამსახურიდან გათავისუფლების პრაქტიკა ყველაზე ხშირი მოვლენაა უკრაინის შემდეგ, რაც საჯარო სამსახურის პროფესიონალებით დაკომპლექტების პროცესში არსებულ ხარვეზებს უსვამს ხაზს. აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზმის დონის განსაზღვრისას სწორედ საჯარო მოხელეების თანამდებობაზე დანიშვნის პრაქტიკის შეფასება გამოიყენება. შესაბამისად, საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზმის დონეც საგრძნობლად ჩამორჩება ისეთი ქვეყნების მაჩვენებლებს, როგორცაა ესტონეთი, ლიტვა, შვედეთი და გერმანია.

პრობლემები იკვეთება კორუფციის, სახელმწიფო რესურსების მიტაცებისა და გაფლანგვის პრაქტიკის შეფასებაშიც. აღნიშნულ კატეგორიაში მნიშვნელოვანი ხარვეზებია აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების მხრიდან უკანონო გარიგებებში მონაწილეობის სიხშირის მაჩვენებელთან დაკავშირებით. მსგავსი პრობლემები აღინიშნება საჯარო მოხელეებისა და ხელისუფლების სხვადასხვა შტოების წარმომადგენლების მხრიდან სახელმწიფო რესურსების უკანონოდ მითვისების ნაწილშიც. ამ კატეგორიაში საქართველოს მაჩვენებელი თითქმის ორჯერ უსწრებს გერმანიისა და შვედეთის მაჩვენებლებს, რაც საქართველოში უკანონო გარიგებებისა და სახელმწიფო რესურსის მითვისების ფაქტების სიხშირის პრობლემატურობაზე მეტყველებს.

საჯარო სამსახურში პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პრაქტიკის შეფასებისას პრობლემები იკვეთება როგორც საჯარო მოხელეების მიერ მმართველი პარტიის/პარტიების იდეოლოგიის და პოლიტიკური ლიდერების გადაწყვეტილებების განხორციელების კუთხით, ისე საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა მხრიდან საზოგადოების გარკვეული ჯგუფების მიმართ არასამართლიანად მოპყრობის მიმართულებით. აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურში პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პრაქტიკის შეფასებისას გამოყენებული კრიტერიუმების საშუალებით კვლევაში განსაზღვრულია ცალკეული ქვეყნების საჯარო სექტორის მიუკერძოებლობის ინდიკატორიც. შესაბამისად, არსებობს მნიშვნელოვანი ხარვეზები საქართველოში საჯარო სექტორის მიუკერძოებლობის კუთხით, რაც ამ სფეროს პოლიტიზირებულობასა და არაეფექტიანობას უსვამს ხაზს.

მმართველობის ხარისხის კვლევაში დადებითადაა შეფასებული საქართველოს მაჩვენებლები საჯარო სექტორის გამჭვირვალობისა და კონტროლის კატეგორიაში. ამ კუთხით საქართველოს ყველაზე კარგი მაჩვენებელი ძალაუფლების გადამეტების ფაქტების მედია გაშუქების ნაწილში აქვს. დადებითადაა შეფასებული ოფიციალური დოკუმენტებისა და ანგარიშების ხელმისაწვდომობის და სახელმწიფოს შემოსავლებისა და ხარჯების ღიაობის პრაქტიკაც, რაც საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კუთხით გატარებული ღონისძიებების ეფექტიანობაზე მეტყველებს.

გოტენბურგის ინსტიტუტის მიერ ჩატარებული გამოკითხვის შედეგებმა ცხადყო, რომ საქართველოს საჯარო სამსახურის მართვის პრაქტიკაში გარკვეული ხარვეზებია, რაც სისტემურ მიდგომას საჭიროებს. საქართველოს მთავრობამ უკვე დაიწყო საჯარო მმართველობის რეფორმა, რომელიც მოიცავს საჯარო ფინანსების, ადამიანური რესურსების მართვის და პოლიტიკის დაგეგმვის სფეროებს.

პოლიტიკის დაგეგმვის მიმართულებით აღნიშნული რეფორმის ფარგლებში გათვალისწინებულია შედეგზე ორიენტირებული მართვის, ანგარიშგების, მონიტორინგისა და შეფასების სისტემების ჩამოყალიბება მთავრობის საქმიანობის კოორდინაციის გასაუმჯობესებლად. საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის მიზანს წარმოადგენს ფინანსური სტაბილურობისა და საჯარო ფინანსების ეფექტური განაწილების უზრუნველყოფა მთავრობის პრიორიტეტების შესაბამისად. ადამიანური რესურსების მართვის კუთხით კი რეფორმა ითვალისწინებს ეფექტური და ეფექტიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას, რომელიც დამსახურების პრინციპზე იქნება დაფუძნებული და უზრუნველყოფს პროფესიონალიზმის წახალისებას, ხელშეწყობასა და დაფასებას.

პროფესიული საჯარო სამსახურის შექმნას ასევე ითვალისწინებს საქართველოს პარლამენტის მიერ 2015 წელს დამტკიცებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი. ახალი კანონი ნაწილობრივ პასუხობს ზოგიერთ იმ გამოწვევასა და ხარვეზს, რომელიც მმართველობის ხარისხის ინსტიტუტის გამოკითხვის შედეგად საქართველოს შემთხვევაში გამოვლინდა. მიუხედავად იმისა, რომ რეფორმის მთავარი მიზანი პროფესიული საჯარო სამსახურის შექმნაა, ახალ კანონპროექტში მაინც არსებობს რამდენიმე მნიშვნელოვანი ხარვეზი, რომელიც საჯარო მოხელეების თანამდებობაზე დანიშვნისას კონკურენციის პრინციპს მნიშვნელოვნად ზღუდავს. აღსანიშნავია, რომ ახალი კანონმდებლობის მიხედვით, გაზრდილია მთავრობის როლი საჯარო სამსახურის ფუნქციონირებაში. აღნიშნულ ხარვეზზე IDFI-ს მიერ გამოქვეყნებულ არაერთ [კვლევამია](#) ყურადღება გამახვილებული. საჯარო სამსახურის მიმოხილვისას [გამოიკვეთა](#), რომ პარლამენტის მიერ დამტკიცებული ახალი კანონის მიხედვით, საჯარო სექტორის „რეგულირების დიდი ნაწილი გადატანილია მთავრობის დადგენილებებში“, რაც მთავრობის მიერ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების ცვლილების საფრთხეს აჩენს. შესაბამისად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალ კანონით მთავრობისთვის მინიჭებული უფლებები მაინც ქმნის კორუფციისა და ძალაუფლების გადამეტების საფრთხეებს. როგორც მმართველობის ხარისხის ინსტიტუტის გამოკითხვის კვლევამ აჩვენა, ამ მიმართულებით საქართველოს ერთ-ერთი დაბალი მაჩვენებელი აქვს და, სამწუხაროდ, საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში დღემდე გატარებული რეფორმებით არც ამჯერად არსებობს საკმარისი ბერკეტი მსგავსი საფრთხეების თავიდან ასაცილებლად.

ვფიქრობთ, რომ მნიშვნელოვანია საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელებისას განსაკუთრებული ყურადღება მიექცეს გოტენბურგის უნივერსიტეტის მიერ ჩატარებული კვლევის შედეგად აღმოჩენილ ხარვეზებს. კვლევაში იდენტიფიცირებული პრობლემური საკითხების მოგვარება მთავრობის მიერ შემუშავებული ერთიანი რეფორმის თანმიმდევრულად განხორციელების და ასოცირების შესახებ საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებების სრულფასოვნად შესრულებას შეუწყობს ხელს.