კორუფცია და ანტიკორუფციული პოლიტიკა საქართველოში: 2012-2016 წლები

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო

თბილისი
2016

შესავალი

წინამდებარე მიმოხილვა 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებიდან დღემდე საქართველოში კორუფციისა და ანტიკორუფციული პოლიტიკის მხრივ განვითარებული მოვლენების შეჯამების მცდელობა. მიმოხილვა მოიცავს როგორც საკანონმდებლო ჩარჩოში განხორციელებულ ცვლილებებს, ისე პრაქტიკაში გამოვლენილ ძირითად ტენდენციებს.

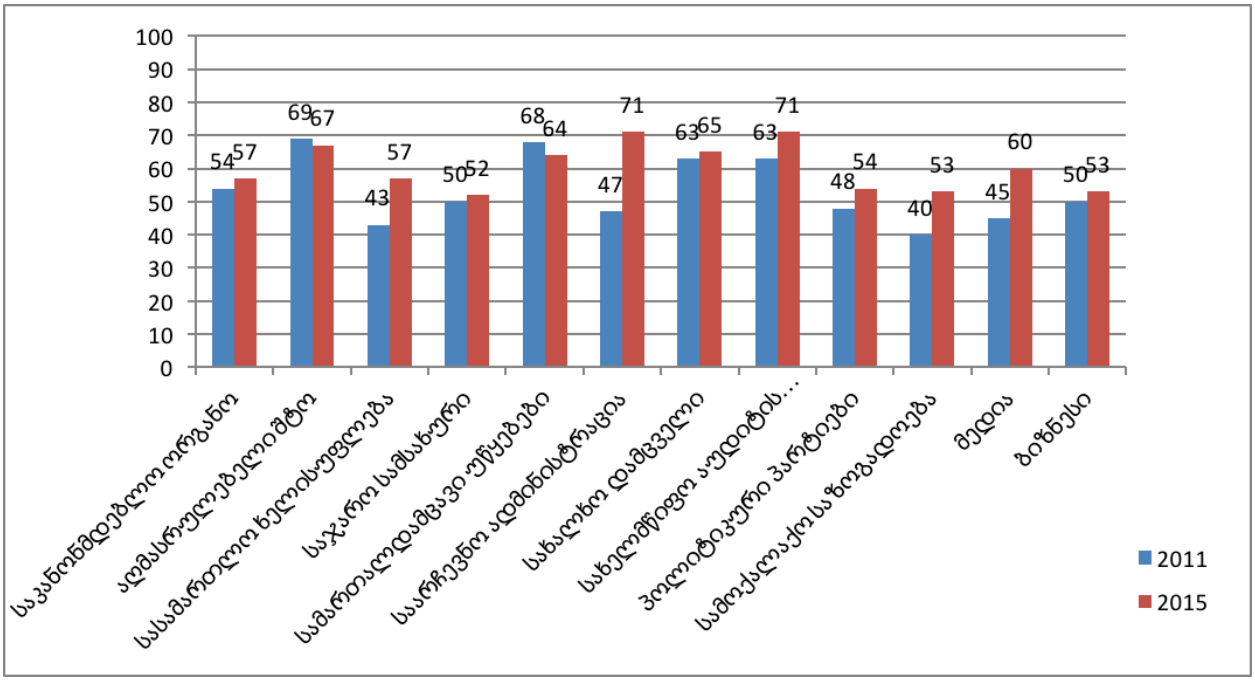
ამ პერიოდის განმავლობაში:

- საქართველოს **მაჩვენებელი კორუფციის საერთაშორისო რეიტინგებში 2012-2016 წლებში მცირედ გაუმჯობესდა.**
- საქართველოს ანტიკორუფციულ კანონმდებლობაში რამდენიმე მნიშვნელოვანი პოზიტიური ცვლილება განხორციელდა, რომელთაგან განსაკუთრებით აღსანიშნავია **თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის** სისტემის შემოღება. ასევე წინგადადგმული ნაბიჯი იყო ახალი ეროვნული **ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიღება.**
- ამავე დროს, კანონმდებლობა კვლავაც შეიცავს გარკვეულ ხარვეზებს და პრობლემად ხდება მისი ეფექტური აღსრულება პრაქტიკაში.
- 2016 წელს **მნიშვნელოვნად გაიზარდა** იმ მოქალაქეთა რიცხვი, რომლებიც ფიქრობენ, რომ საქართველოში გავრცელებულია თანამდებობის პირების მიერ ძალაუფლების პირადი სარგებლისთვის გამოყენება.
- **გამოწვევად რჩება მაღალი დონის კორუფციისა და პოლიტიკური კორუფციის შესაძლო შემთხვევებზე ეფექტური რეაგირების უზრუნველყოფა.**
- ქვეყნის არაფორმალური მმართველობა კვლავაც გამოწვევად რჩება. ყოფილი პრემიერ-მინისტრი ივანიშვილი მთავრობაზე არაფორმალურ გავლენას ინარჩუნებს. მისი გავლენა ზოგიერთ შემთხვევაში მასთან დაკავშირებული კომპანიების სასარგებლოდ გამოიყენება, ხოლო შესაბამისი გადაწყვეტილებები გაუმჭვირვალე პროცესის შედეგად მიიღება,
- შეშფოთებას იწვევს მმართველი პარტიის წევრებისა და აქტივისების წახალისების ინსტრუმენტად საჯარო სამსახურსა და სახელმწიფო კომპანიებში დასაქმების გამოყენება.

კორუფციის ინდიკატორები 2012-2016 წლებში

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება (NIS)

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ პერიოდულად აქვეყნებს „ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასებას“, რომელშიც ქვეყნის ძირითადი ინსტიტუტების მდგომარეობაა განხილული. უკანასკნელი ასეთი კვლევა ჩვენმა ორგანიზაციამ 2015 წელს გამოაქვეყნა.



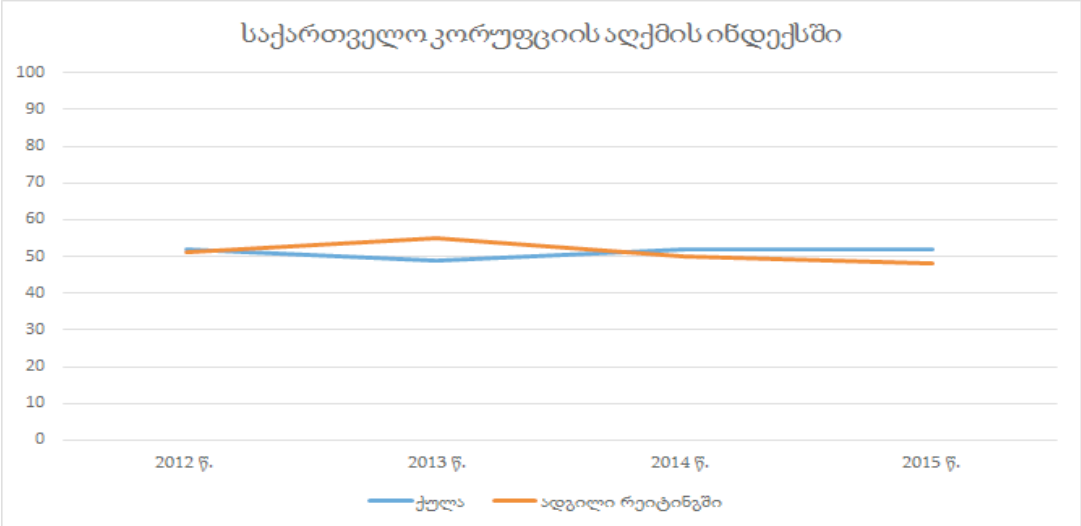
2015 წლის „ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების“ თანახმად, 2011 წელს გამოქვეყნებულ წინა მსგავს კვლევაში განხილულ პერიოდთან შედარებით, მნიშვნელოვან პროგრესს ჰქონდა ადგილი სასამართლოს, მედიის, საარჩევნო ადმინისტრაციის და სამოქალაქო საზოგადოების სფეროებში. ამავე დროს, უარესობისკენ შეიცვალა მდგომარეობა აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და სამართალდამცავ უწყებებში, რისი ძირითადი მიზეზიც ამ ინსტიტუტებზე არაფორმალური გარეშე გავლენის არსებობა იყო. ისევე, როგორც 2011 წელს, 2015 წელსაც პრობლემად რჩებოდა აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების ნაკლებობა, რაც, პირველ რიგში პარლამენტის სისუსტით იყო განპირობებული.

ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემების შეფასება (LIS)

2015 წელს, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ პირველად გამოაქვეყნა „ადგილობრივი ანტიკორუფციული სისტემების შეფასება.“ ამ კვლევის მეთოდოლოგია „ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების“ მსგავსია, თუმცა ცენტრალურის ნაცვლად ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუტებზეა ფოკუსირებული. 2015 წლის კვლევაში თბილისის, ქუთაისის და ზუგდიდის ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობა და ამ საქმიანობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩო იყო შეფასებული. 2015 წლის კვლევის თანახმად, სამივე მუნიციპალიტეტში საკრებულო არასაკმარისად დამოუკიდებელი ორგანო იყო, რას ხელს უშლიდა მისი საზედამხედველო ფუნქციის ეფექტურად განხორციელებას. გარდა ამისა, სამივე მუნიციპალიტეტის ხელისუფლებამ დაბალი შეფასება მიიღო ადგილობრივი ბიუროკრატიის მართვის მხრივ, რისი ძირითადი მიზეზიც ადგილობრივ უწყებებში დასაქმებული საჯარო მოხელეების დაუცველობა იყო მათ საქმიანობაში პოლიტიკური ჩარევისგან.

კორუფციის აღქმის ინდექსი

„კორუფციის აღქმის ინდექსი“, რომელსაც „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ ბერლინის სამდივნო ყოველწლიურად აქვეყნებს, ერთ-ერთი ყველაზე ავტორიტეტული კვლევაა, რომელიც სხვადასხვა ქვეყანაში კორუფციის აღქმის დონეს ასახავს. 2015 წლის მდგომარეობით საქართველო „კორუფციის აღქმის ინდექსში“ **168** ქვეყანას შორის 48-ე ადგილზე იყო **52** ქულით (ინდექსში 0 ქულა კორუფციის ყველაზე მაღალ დონეს აღნიშნავს, ხოლო 100 ქულა – ყველაზე დაბალს). მთლიანობაში, 2012-2015 წლებში „კორუფციის აღქმის ინდექსში“ საქართველოს მაჩვენებელი სტაბილური იყო და მხოლოდ უმნიშვნელოდ იცვლებოდა.

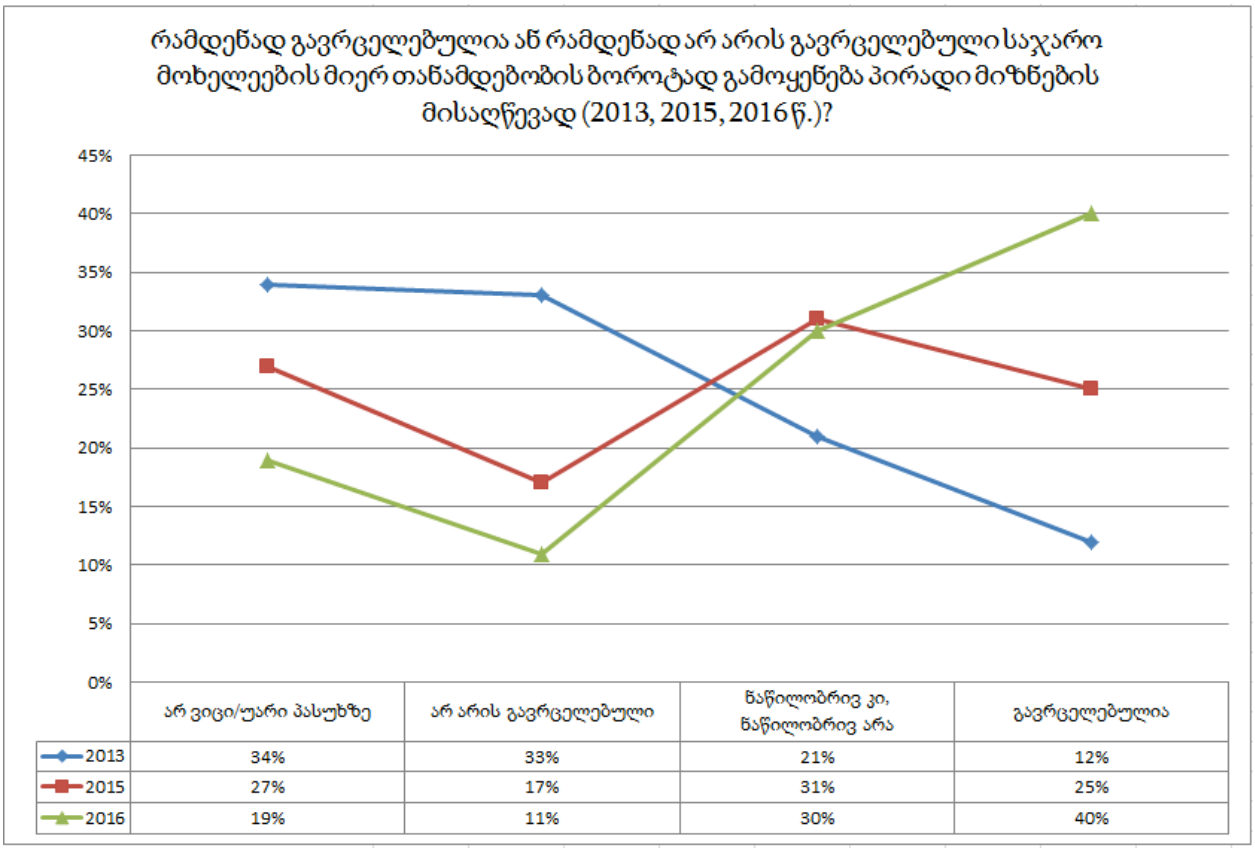


საზოგადოებრივი აზრი

საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვების ფარგლებში, რომლებიც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ დაკვეთით 2013, 2015 და 2016 წლებში ჩატარდა, შევეცადეთ გაგვეგო მოქალაქეების აზრი ქვეყანაში როგორც წვრილმანი კორუფციის, ისე ე.წ. ელიტური კორუფციის შესახებ.

წვრილმანი კორუფციის შემთხვევაში, სამივე გამოკითხვაში მეტად მცირე იყო იმ რესპონდენტების ხვედრითი წილი, რომლებიც ადასტურებდნენ, რომ წინა 12 თვის განმავლობაში მათ ან მათი ოჯახის წევრებს სახელმწიფო მომსახურების სანაცვლოდ ქრთამის გადახდა მოსთხოვეს. ეს მაჩვენებელი 2013 წელს 3 პროცენტს, ხოლო 2015 და 2016 წლებში 1 პროცენტზე ნაკლებს შეადგენდა.

ნაკლებად პოზიტიურია მდგომარეობა მაღალი დონის კორუფციის მხრივ. თუ 2013 წელს გამოკითხულთა მხოლოდ 12 პროცენტი ფიქრობდა, რომ საქართველოში გავრცელებულია საჯარო მოხელეების მიერ თანამდებობის ბოროტად გამოყენება პირადი მიზნების მისაღწევად, ეს მაჩვენებელი 2015 წელს 25 პროცენტამდე გაიზარდა, ხოლო 2016 წელს 40 პროცენტს მიაღწია.



	არ ვიცი/უარი პასუხზე	არ არის გავრცელებული	წაწილობრივ კი, წაწილობრივ არა	გავრცელებულია
2013	34%	33%	21%	12%
2015	27%	17%	31%	25%
2016	19%	11%	30%	40%

თავდაცვის ანტიკორუფციული ინდექსი

„საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ მიერ მომზადებულ „თავდაცვის ანტიკორუფციულ ინდექსში“ საქართველო 2013 წელს ქვეყნების D კატეგორიაში იყო, რაც თავდაცვის სექტორში კორუფციის მაღალ რისკს გულისხმობს, ხოლო 2015 წელს C კატეგორიაში გადაინაცვლა (საშუალო რისკი). კვლევის თანახმად, თავდაცვის სექტორში კორუფციის რისკების მხრივ პრობლემურ სფეროებად რჩება შესყიდვები და მამხილებელთა დაცვა.

ქვეყანა	კატეგორია	კორუფციის რისკი
ბრიტანეთი	A	ძალზე დაბალი
ბელგია	B	დაბალი
კანადა	B	დაბალი
დანია	B	დაბალი
ფინეთი	B	დაბალი
გერმანია	B	დაბალი
ლატვია	B	დაბალი
ნიდერლანდები	B	დაბალი
ნორვეგია	B	დაბალი
პოლონეთი	B	დაბალი
შვედეთი	B	დაბალი
შვეიცარი	B	დაბალი
აშშ	B	დაბალი
ავსტრია	C	საშუალო
ბოსნია	C	საშუალო
ბულგარეთი	C	საშუალო

ქვეყანა	კატეგორია	კორუფციის რისკი
ჩეხეთი	C	საშუალო
საფრანგეთი	C	საშუალო
საქართველო	C	საშუალო
საბერძნეთი	C	საშუალო
უნგრეთი	C	საშუალო
იტალია	C	საშუალო
ლიტვა	C	საშუალო
ესპანეთი	C	საშუალო
სერბეთი	C	საშუალო
სომხეთი	D	მაღალი
პორტუგალია	D	მაღალი
თურქეთი	D	მაღალი
უკრაინა	D	მაღალი
ავღანეთი	E	ძალზე მაღალი
აზერბაიჯანი	E	ძალზე მაღალი
უზბეკეთი	E	ძალზე მაღალი

ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტები და კანონმდებლობა 2012-2016 წლებში

ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა

2015 წლის დასაწყისში საქართველოს მთავრობამ ახალი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა დაამტკიცა. ეს ორი დოკუმენტი პოზიტიურად განსხვავდება 2010 წელს დამტკიცებული ანალოგიური დოკუმენტებისგან რადგანაც: 1) დოკუმენტების მომზადების პროცესი ინკლუზიური იყო და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს საკმარისი დრო და შესაძლებლობები ჰქონდათ თავიანთი მოსაზრებების წარსადგენად; 2) სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა უფრო მეტად არის ფოკუსირებული უშუალოდ ანტიკორუფციული პოლიტიკის საკითხებზე; 3) სამოქმედო გეგმას თან ახლავს მონიტორინგისა და შეფასების მეთოდოლოგია; 4) სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შემდეგ პერიოდულად მზადდება ანგარიშები მისი შესრულების შესახებ.

ცვლილებები ანტიკორუფციულ კანონმდებლობაში

საქართველოს პარლამენტმა 2015 წლის შემოდგომაზე მიიღო ცვლილებები კანონში „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ," რომლებიც მთელ რიგ მნიშვნელოვან სიახლეებს გულისხმობს ქვეყნის ანტიკორუფციულ კანონმდებლობაში:

- 2017 წლის 1 იანვრიდან საქართველოში ამოქმედდება საჯარო მოხელეთა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემა, რომლის ფარგლებშიც საჯარო სამსახურის ბიურო თანამდებობის პირების მიერ წარდგენილ დეკლარაციებში მოცემული ინფორმაციის სიზუსტეს და სისრულეს შეამოწმებს. ამგვარი შემოწმების არარსებობა საქართველოს ანტიკორუფციული სისტემის მნიშვნელოვანია ნაკლი იყო და არის, ამდენად ზემოხსენებული ცვლილება მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია კორუფციის პრევენციის კუთხით.

- საჯარო მოხელეებს დაუწესდათ თანამდებობის დატოვებიდან ერთი წლის შემდეგ ქონებრივი დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება, რაც ხელს შეუწყობს როგორც უკანონო გამდიდრების შემთხვევების გამოვლენას, ისე იმის უზრუნველყოფას, რომ ყოფილმა მოხელეებმა დაიცვან ის შეზღუდვები, რომლებსაც კანონმდებლობა მათ თანამდებობის დატოვების შემდეგ გარკვეული პერიოდის განმავლობაში უწესებს დასაქმების მხრივ.

- გაუმჯობესდა მამხილებელთა დაცვასთან დაკავშირებული ნორმები. კერძოდ, მამხილებლად ამჟამად ნებისმიერი პირი შეიძლება იქნეს მიჩნეული და არა მხოლოდ მოქმედი ან ყოფილი საჯარო მოსამსახურე, როგორც ამას კანონის ძველი რედაქცია ითვალისწინებდა. გარდა ამისა, შესაბამისი საჯარო უწყების მიერ დარღვევის შესახებ განცხადების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ, მამხილებელს დაუყოვნებლივ შეუძლია იმავე დარღვევის შესახებ სამოქალაქო საზოგადოების და მედიის ინფორმირება და აღარ მოეთხოვება ორთვიანი დუმილის დაცვა, რასაც კანონის ძველი რედაქცია ითვალისწინებდა.

ანტიკორუფციული კანონმდებლობის ხარვეზები და იმპლემენტაციის გამოწვევები

მიუხედავად ანტიკორუფციულ კანონმდებლობაში უკანასკნელ წლებში განხორციელებული პოზიტიური ცვლილებებისა, კვლავაც პრობლემად რჩება ამ კანონმდებლობის პრაქტიკაში აღსრულების უზრუნველყოფა.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიერ 2015 წლის დეკემბერში გამოქვეყნებული კვლევის თანახმად, სამინისტროების უმრავლესობაში არაეფექტურია იმ შიდა ორგანოების საქმიანობა, რომლებიც ანტიკორუფციული კანონმდებლობისა და ეთიკის ნორმების დარღვევისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის შემთხვევების გამოვლენაზე არიან პასუხისმგებელნი, ხოლო დამოუკიდებელ მარეგულირებელ კომისიებში ასეთი შიდა ორგანოები საერთოდ არ არსებობს. საჯარო უწყებებში ასევე არ არსებობს მხილების მკაფიო შიდა პროცედურები, ხოლო სამართალდამცავ და ძალოვან უწყებებს დღემდე არ შეუმუშავებიათ **მამხილებელთა დაცვის** სპეციალური წესები (რომლებიც აუცილებელია, რადგანაც მამხილებელთა დაცვის ძირითადი კანონმდებლობა ამ უწყებებზე არ ვრცელდება). ასევე პრობლემად რჩება ე.წ. მბრუნავი კარის პროცესთან (საჯარო და კერძო სექტორებს შორის თანამდებობის პირების მოძრაობასთან) დაკავშირებული კორუფციის რისკების პრევენცია, რაზეც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ ჯერ კიდევ 2013 წელს წერდა.

მაღალი დონის კორუფციის და პოლიტიკური კორუფციის შესაძლო შემთხვევები

ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში შესაბამისი უწყებები ეფექტურად არ რეაგირებდნენ თანამდებობის პირების (მათ შორის მაღალი თანამდებობის პირების) მიერ ანტიკორუფციული კანონმდებლობის დარღვევის შესაძლო შემთხვევებზე.

მაგალითად, რეაგირება არ მოჰყოლია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიერ 2016 წლის მაისში გამოქვეყნებულ კვლევას კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს ბიუჯეტიდან იმ კერძო კომპანიებისთვის გამოყოფილი დაფინანსების შესახებ, რომლებსაც პირდაპირი ან ირიბი კავშირები ქონდათ ამავე სამინისტროს ხელმძღვანელ პირებთან. ასევე რეაგირების გარეშე დარჩა ჩვენი ორგანიზაციის განცხადება თბილისის მერიის მიერ ბოტანიკურ ბაღში და მის მიმდებარედ მიწის ნაკვეთების განკარგვის პროცესში კორუფციის ნიშნებთან დაკავშირებით.

უკანასკნელი ოთხი წლის განმავლობაში, როგორც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“, ისე სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა და მედიის წარმომადგენლებმა, არაერთხელ გამოაქვეყნეს ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ თანამდებობის პირებს (მათ შორის პარლამენტის წევრებს) ქონებრივ დეკლარაციებში სრულად არ ქონდათ ასახული ინფორმაცია მათი ქონებისა და სამეწარმეო საქმიანობაში მათი მონაწილეობის შესახებ (იხ. მაგალითად „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ განცხადება). თუმცა, არც ერთ მსგავს შემთხვევას არ მოჰყოლია გამოძიება და შესაბამის სანქციების გატარება დამრღვევი თანამდებობის პირის მიმართ.

აღნიშვნის ღირსია ყოფილ პრემიერ-მინისტრ ბიძინა ივანიშვილთან დაკავშირებული კომპანიების თანამშრომლებისა და ხელმძღვანელი პირების დანიშვნა საჯარო სექტორის სხვადასხვა თანამდებობაზე (მათ შორის მაღალი დონის პოლიტიკურ თანამდებობებზე) დანიშვნის ტენდენცია, რაც აძლიერებს შთაბეჭდილებას, რომ ივანიშვილი ხელისუფლებაზე არაფორმალურ გავლენას ინარჩუნებს. ივანიშვილის კომპანიებთან დაკავშირებული კომპანიების ყოფილი თანამშრომლების მიერ საჯარო თანამდებობებზე მიღებული ზოგიერთი გადაწყვეტილება ეჭვებს აღძრავს, რომ ისინი თანამდებობას ყოფილი დამსაქმებლის სასარგებლოდ იყენებენ.

შეშფოთებას იწვევს ასევე საჯარო სამსახურსა და სახელმწიფო კომპანიებში დასაქმების შესაძლო გამოყენება მმართველი პარტიის წევრებისა და აქტივისებს წახალისებისთვის. ამ მხრივ აღსანიშნავია, რომ 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ თვეებში საჯარო უწყებებიდან ხუთი ათასზე მეტი თანამშრომელი დაითხოვეს და მათი შემცვლელების მხოლოდ მცირე ნაწილი

შეირჩა ღია კონკურსის წესით. განსაკუთრებით სერიოზულ კითხვებს აღძღავს საპარლამენტო უმრავლესობის წევრების დასაქმება სახელმწიფო კომპანიების ხელმძღვანელ თანამდებობებზე.

იმ პრობლემებიდან გამომდინარე, რომლებიც ანტიკორუფციული კანონმდებლობის პრაქტიკაში განხორციელებისა და მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევების გამოძიების კუთხით გამოიკვეთა, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ მოამზადა საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტი, რომელიც დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნას ითვალისწინებს. პაკეტი საქართველოს პარლამენტს 2015 წლის დასაწყისში წარედგინა, თუმცა დღემდე განუხილველი რჩება.