IDFI

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი

რეკომენდაციები განახლებულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიასა და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმასთან დაკავშირებით

ივლისი, 2019

სარჩევი

ზოგადი მიმოხილვა 2
1. ანტიკორუფციული საბჭო და უწყებათაშორისი კოორდინაცია 3
2. საჯარო სამსახური 4
3. ღიაობა, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და მოქალაქეთა ჩართულობა 4
4. განათლება და საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება 5
5. სამართალდამცავი ორგანოები 5
6. მართლმსაჯულების სისტემა 6
7. საჯარო ფინანსები და სახელმწიფო შესყიდვები 7
8. საბაჟო და საგადასახადო სისტემა 9
9. კერძო სექტორი 9
10. ჯანდაცვისა და სოციალური სექტორი 10
11. პოლიტიკური კორუფცია 11
12. თავდაცვის სექტორი 11
13. სპორტის სფერო 11
14. ინფრასტრუქტურული პროექტები 12
15. მარეგულირებელი ორგანოები 13
16. მუნიციპალიტეტები 13

ზოგადი მიმოხილვა

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) მიესალმება კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს სამდივნოს მიერ ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის სამუშაო ვერსიის მომზადებას.

IDFI მწუხარებას გამოთქვამს, რომ ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმისა და სტრატეგიის მომზადება დროულად არ განხორციელდა და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული პირველი წლის მეორე ნახევარში აღნიშნული დოკუმენტები ჯერ კიდევ არ არის დამტკიცებული. IDFI მოუწოდებს ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს, რომ მომავალში უზრუნველყოს სამუშაო პროცესის ეფექტიანად წარმართვა იმ მიზნით, რომ სტრატეგიული ანტიკორუფციული დოკუმენტები დროულად დამტკიცდეს.

ასევე, IDFI მიესალმება ახალ ანტიკორუფციულ დოკუმენტებში IDFI-ის მიერ 2019 წლის აპრილში გაცემული რეკომენდაციების ნაწილის ასახვას და იმედს გამოთქვამს, რომ ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, სრულად გაითვალისწინებს რეკომენდაციებს, რომლებიც უმნიშვნელოვანესია ქვეყანაში კორუფციის პრევენციისთვის. კერძოდ, **IDFI აუცილებლად მიიჩნევს ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგიითა და სამოქმედო გეგმით ისეთი დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახურის შექმნის ვალდებულების გათვალისწინებს, რომელსაც ექნება საზოგადოების ნდობა, დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხი, შესაბამისი უფლებამოსილება და კვალიფიკაცია იმისათვის, რომ გამოიძიოს მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევები და პასუხი გასცეს საზოგადოებაში დაგროვილ ლეგიტიმურ შეკითხვებს.**

IDFI-ის რეკომენდაციები ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის კონკრეტული მიმართულებებისთვის მოცემული და განხილულია ქვემოთ.

1. ანტიკორუფციული საბჭო და უწყებათაშორისი კოორდინაცია

ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის პირველი მიზანია *ერთიანი ეროვნული ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების, ეფექტიანი უწყებათაშორისი თანამშრომლობისა და კოორდინაციის მექანიზმის განვითარება; კოორდინირებული მუშაობა კორუფციის პრევენციისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით და რისკებზე დაფუძნებული პოლიტიკის წარმოების დანერგვა.*

მიუხედავად იმისა, რომ ანტიკორუფციული სტრატეგია კომპლექსური და მაღალი დონის კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტური ბრძოლის გაგრძელებას მნიშვნელოვნად მიიჩნევს, არც სტრატეგიაში და არც სამოქმედო გეგმაში გვხვდება კონკრეტული ამოცანა ან/და აქტივობა მსგავსი ტიპის კორუფციის პრევენციის მიზნით. მაღალი დონის კორუფცია პრობლემად არ არის განხილული სტრატეგიის სიტუაციურ ანალიზშიც, მიუხედავად იმისა, რომ მაღალი დონის კორუფციის სავარაუდო შემთხვევა, რაც ერთეული შემთხვევები არ არის, დღემდე არაა გამოძიებული და ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოება, ისევე როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციები, უკვე დიდი ხანია აღნიშნულ პრობლემაზე საუბრობენ.[1] უფრო მეტიც, ევროკავშირის პარლამენტის ანგარიშში ხაზგასმულია, რომ მაღალი დონის კორუფცია ქვეყანაში სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს.[2] ამასვე აღნიშნავს საერთაშორისო გამჭვირვალობა აღმოსავლეთ ევროპის და ცენტრალური აზიის ქვეყნებში ანტიკორუფციული მექანიზმების შესახებ კვლევაში და მიუთითებს, რომ საჭიროების მიუხედავად, ხელისუფლებამ დღემდე არ შექმნა დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო.[3] **შესაბამისად, IDFI დიდი ხანია ხაზს უსვამს, კვლავაც მყარად რჩება იგივე პოზიციაზე და მოუწოდებს ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს, განახორციელოს სიღრმისეული სიტუაციური ანალიზი ქვეყანაში კორუფციასთან, მათ შორის, მაღალი დონის კორუფციასთან დაკავშირებით და ანტიკორუფციულ სტრატეგიულ დოკუმენტებში ასახოს ისეთი მნიშვნელოვანი ვალდებულება, როგორიცაა დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნა.**

კორუფციის პრევენციის მიზნით ეფექტიანი უწყებათაშორისი კოორდინაცია გულისხმობს საბჭოს აქტიურობას გადაწყვეტილებების მიღებისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის პროცესში ისევე, როგორც საბჭოს საქმიანობაში იმ უწყებების ჩართვას, რომლებსაც სამოქმედო გეგმით არ აქვთ ნაკისრი ვალდებულებები. სამწუხაროა, რომ ზოგიერთი მნიშვნელოვანი უწყება არ/აღარ წარმოადგენს ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის პასუხისმგებელ უწყებას (მაგ. შინაგან საქმეთა სამინისტროს მხოლოდ ერთი აქტივობა აქვს აღებული[4]). შესაბამისად, **IDFI-ის**

---

[1] საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, *მაღალი დონის კორუფციის სავარაუდო შემთხვევები ანტიკორუფციულ სისტემაში ძირეული ცვლილების საჭიროებაზე მიუთითებს*; ღია საზოგადოების ფონდი, *მაღალი დონის კორუფციის აღმოფხვრა საქართველოში: ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულება;* ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, *საქართველოში ელიტურ კორუფციასთან ბრძოლა კვლავ გამოწვევად რჩება.*

[2] European Parliament resolution of 14 November 2018 on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (2017/2282(INI)), პარ. 22.

[3] Eastern Europe & Central Asia: Weak Checks and Balances Threaten Anti-Corruption Efforts, 2019.

[4] ზოგიერთ უწყებას ასევე მინიმალური ვალდებულებები აქვს აღებული: ბიზნეს-ომბუდსმენი, ეროვნული მარეგულირებლები, მუნიციპალიტეტები. სამოქმედო გეგმა არ ითვალისწინებს ამოცანებს ისეთი მნიშვნელოვანი

რეკომენდაციაა, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭომ სათანადო ყურადღება დაუთმოს სამოქმედო გეგმაში უწყებების მონაწილეობის საკითხს და ანტიკორუფციულ სტრატეგიულ დოკუმენტებში გაითვალისწინოს აღნიშნული გამოწვევის დაძლევის საშუალებები.

აუცილებელია სამოქმედო გეგმით სათანადო რაოდენობის კვალიფიციური კადრებით ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს გაძლიერების გათვალისწინება (OECD-ACN მეოთხე რაუნდის მე-3 რეკომენდაცია) და მის მიერ მნიშვნელოვანი ვალდებულებების აღება, როგორიცაა საერთაშორისო თანამშრომლების გააქტიურების მიზნით რეგიონული ანტიკორუფციული ღონისძიების განხორციელება, კორუფციასთან დაკავშირებით კვლევებისა და ანალიზის აქტიურად განხორციელება და გამოქვეყნება და სხვა. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულის საჭიროებაზე თავად ანტიკორუფციული სტრატეგიაც საუბრობს, სამოქმედო გეგმაში ამ მიზნით რაიმე ამოცანა ან აქტივობა გათვალისწინებული არ არის. **შესაბამისად, IDFI-ის რეკომენდაციაა, ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული იქნეს საბჭოს სამდივნოს გაძლიერება და მის მიერ მნიშვნელოვანი აქტივობების განხორციელება.**

2. საჯარო სამსახური

საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენციისთვის მნიშვნელოვანია თანამშრომელთა შეფასების სისტემის გამართული ფუნქციონირება. მნიშვნელოვანია, რომ 2018 წლამდე საჯარო სამსახურში შეფასების სისტემის არსებობა სავალდებულო არ იყო და ფრაგმენტულად ხორციელდებოდა, 2018 წლიდან კი პროფესიულ საჯარო მოხელეთა შეფასება სავალდებულო გახდა ყველა საჯარო დაწესებულებისთვის. შესაბამისად, **IDFI მიიჩნევს, რომ ახალი ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული უნდა იყოს შეფასების სისტემის მონიტორინგი, შეფასება და საჭიროების მიხედვით, ცვლილებების განხორციელება.**

საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენციისთვის უდიდესი მნიშვნელობა აქვს მამხილებელთა ინსტიტუტის შესახებ ცნობიერების ამაღლებას. სამწუხაროს ახალ ანტიკორუფციულ სამოქმედო გეგმაში ამ მხრივ ღონისძიებები არ არის გათვალისწინებული მიუხედავად იმისა, რომ მამხილებელთა ინსტიტუტის შესახებ ცნობიერება ჯერ კიდევ დაბალია საჯარო დაწესებულებებში, რაც ასევე აღნიშნულია OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიშში. **IDFI მიიჩნევს, რომ ახალი ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული უნდა იყოს ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებები მამხილებლის ინსტიტუტის შესახებ.**

3. ღიაობა, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და მოქალაქეთა ჩართულობა

ბოლო წლების განმავლობაში, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების მონაწილეობა ანტიკორუფციული საბჭოს საქმიანობაში შემცირდა, რადგან მონაწილეობის ფორმალური ხასიათი რეალურ ჩართულობას არ უზრუნველყოფს. ინსტიტუტების ობიექტურობისა და

მიმართულებებით, როგორიცაა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სფეროში კორუფციის პრევენცია, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მიმართულებით კორუფციის პრევენცია.

დამოუკიდებლობისთვის მნიშვნელოვანია სამოქალაქო საზოგადოების როლის გაძლიერება. შესაბამისად, **IDFI-ის რეკომენდაციაა, საბჭოს თავმჯდომარის მოადგილის ფუნქცია დაეკისროს სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელს, რომელსაც ექნება დღის წესრიგში საკითხის დაყენების შესაძლებლობა.**

მნიშვნელოვანია, რომ ქვეყანაში შეიქმნას საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე ზედამხედველობის დამოუკიდებელი ორგანო, რომელსაც სავალდებულოდ შესასრულებელი გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება ექნება.[5] სამწუხაროა, რომ ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმაში ვერ ვხვდებით მსგავს ღონისძიებას. სამოქმედო გეგმა ასევე არ მოიცავს იმ ღონისძიებებს, რომლებიც მიმართული იქნება საჯარო ინფორმაციაზე პასუხისმგებელი პირების მათი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გაძლიერებისკენ. გეგმაში ასევე ვერ ვხვდებით საჯარო ინფორმაციის გაცემის და მისი პროაქტიულად გამოქვეყნების როგორც რეგულირების, ისე პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებებს. შესაბამისად, **IDFI-ის რეკომენდაციაა, ახალ ანტიკორუფციულ სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებული იქნეს შემდეგი ვალდებულებები :**

1. **საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე ზედამხედველობის დამოუკიდებელი ორგანოს შექმნა**
2. **საჯარო ინფორმაციაზე პასუხისმგებელი პირების ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გაზრდა და სისტემატური გადამზადება**
3. **საჯარო ინფორმაციის გაცემის რეესტრის წარმოება და მისი პროაქტიული გამოქვეყნება**

4. განათლება და საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება

IDFI მიესალმება მეოთხე პრიორიტეტის ფარგლებში გაცემული რეკომენდაციების სრულად ასახვას ახალ ანტიკორუფციულ სამოქმედო გეგმაში.

5. სამართალდამცავი ორგანოები

ანტიკორუფციული პოლიტიკის დაგეგმვის სერიოზული ხარვეზია, რომ მეხუთე პრიორიტეტის ფარგლებში გათვალისწინებულია მხოლოდ სამართალდამცავი ორგანოების კორუფციულ დანაშაულებთან ბრძოლის გაუმჯობესება და არ გვხვდება სამართალდამცავ ინსტიტუტებში კორუფციის პრევენციისკენ მიმართული არცერთი ღონისძიება.

IDFI-ის მიერ განხორციელებული სიტუაციური ანალიზის შედეგად[6] გამოკვეთილი ხარვეზები უკავშირდება სამართალდამცავ სისტემაში არსებულ შემდეგ პრობლემებს: პროკურორთა დანიშვნა-დაწინაურების, მათი წახალისების შესახებ კანონმდებლობის დახვეწა. შესაბამისად, IDFI-ის რეკომენდაციაა, ახალი სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული იქნას შემდეგი ვალდებულებები:

[5] OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიშის მე-14 რეკომენდაცია. https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2018-ENG.pdf.

[6] IDFI-ის მიერ შესწავლილი იქნა GRECO-სა და OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიშების და სამოქალაქო საზოგადოების რეკომენდაციები.

1. პროკურორთა დანიშნვის და დაწინაურების კრიტერიუმების მკაფიოდ გაწერა კანონმდებლობაში, კოლეგიური ორგანოების როლის გაზრდა ამ მიმართულებით და დაწინაურების შესახებ გადაწყვეტილების დასაბუთებულობის უზრუნველყოფა.[7]

2. პროკურორთა წახალისების დეტალური კრიტერიუმების გაწერა კანონმდებლობაში, პროკურორთა ანაზღაურების და სახელფასო დანამატის / ბონუსების GRECO და OECD-ACN ანგარიშების რეკომენდაციებთან სრული შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით.

6. მართლმსაჯულების სისტემა

მართლმსაჯულების სისტემაში არსებული მნიშვნელოვანი გამოწვევებისა და ხარვეზების საპასუხოდ, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა, კორუფციის პრევენციასთან დაკავშირებით ბევრ საყურადღებო საკითხს ითვალისწინებს, თუმცა მნიშვნელოვანია სტრატეგიამ და სამოქმედო გეგმამ დამატებით გაითვალისწინოს ის საკვანძო საკითხები, რომლებიც კვლავ მწვავედ დგას დღის წესრიგში. მათ შორის:

მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის გაძლიერების მხრივ, სამოქმედო გეგმა თუმცა ითვალისწინებს იუსტიციის უმაღლესი სკოლის რეფორმის ფარგლებში საკანონმდებლო რეგულირების სრულყოფის მიზნით რეკომენდაციების შემუშავებას (აქტივობა 6.1.3), მაგრამ მნიშვნელოვანია ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა ასევე მოიცავდეს:

1. საქართველოს პარლამენტთან არსებული სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში მომზადებული რეკომენდაციები (აქტივობის შედეგის ინდიკატორი) მოიცავდეს აგრეთვე იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში კონკურსის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილებების დასაბუთების სავალდებულო ხასიათსა და გასაჩივრების ეფექტური მექანიზმის შექმნას;

2. იუსტიციის უმაღლესი სკოლის დამოუკიდებელი საბჭოს ფორმირების არსებული წესის გადახედვას და სკოლისა და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ფუნქციების სამართლიან და ობიექტურ გამიჯვნას; იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მასწავლებელთა შერჩევის პროცესის ობიექტურად და გამჭვირვალედ წარმართვისთვის საჭირო ცვლილებების განხორციელებას.

3. მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნის და დაწინაურების სისტემის სრულყოფას, რათა შერჩევის კრიტერიუმები იყოს საკმარისად ობიექტური, პროცესი იყოს გამჭვირვალე და გადაწყვეტილებები დასაბუთებული.

[7] აღნიშნული ვალდებულება გათვალისწინებულია GRECO-ს მეოთხე ანგარიშის მე-11 და OECD-ACN მეოთხე რაუნდის ანგარიშის მე-13 რეკომენდაციით.

4. სასამართლოს თავმჯდომარეების უფლება-მოვალეობის გადახედვას მოსამართლეების ვიწრო სპეციალიზაციაში განაწილების კუთხით, რაც გაკრიტიკებულია OECD-CAN-ის მეორე პროგრეს ანგარიშშიც.

5. დისციპლინური სამართალწარმოების გაუმჯობესებას დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლების ნათლად გაწერის გზით და სამოსამართლო ეთიკის მიმართულების განვითარებას;

6. დამოუკიდებელი ინსპექტორის დამოუკიდებლობის მყარი გარანტიების შექმნა საკანონმდებლო დონეზე მისი თანამდებობაზე დანიშვნისა და გათავისუფლების არსებული წესის ცვლილების გზით; მისი გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრების წესისა და თანამდებობრივი სარგოს კანონით განსაზღვრას.

7. დამოუკიდებელი სახელმწიფო ინსპექტორის საქმიანობის გამჭვირვალობის გაზრდას, რაც გულისხმობს დამოუკიდებელი ინსპექტორის მიერ მომზადებული დასკვნების ხელმისაწვდომობას, ასევე საჩივრების/განცხადებების თაობაზე დისციპლინური გადაცდომების განმაზოგადებელი ანგარიშის პერიოდულად გამოქვეყნების საკანონმდებლო დონეზე რეგულირებას.

8. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სხდომების დახურვის წესის და პროცედურის სათანადო რეგულირებას და მოსამართლეობის კანდიდატებთან გასაუბრების ღია სხდომაზე წარმართვის ვალდებულებას.

7. საჯარო ფინანსები და სახელმწიფო შესყიდვები

სამწუხაროდ, ანტიკორუფციული სტრატეგია საკმარის ყურადღებას არ უთმობს სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში კორუფციასთან დაკავშირებით არსებულ გამოწვევებს. ამის თქმის საფუძველს იძლევა ის ფაქტი, რომ, მაგალითად, სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული საჯარო ინფორმაციის გამჭვირვლობის მიმართულებით სტრატეგიაში არსებული სიტუაციის მიმოხილვა საუბრობს მხოლოდ არსებული სტანდარტის შენარჩუნებაზე და არა მის გაუმჯობესებაზე და ამაღლებაზე. კორუფციის ახალი შესაძლებლობების პრევენციისთვის, აუცილებელია, გამჭვირვალობის დონის ამაღლებაზე მუდმივი მუშაობა (მაგალითად, ქვეკონტრაქტორების შესახებ ინფორმაციის გასაჯაროება ელ-სისტემაში). აღნიშნულის გათვალისწინებით IDFI-ის აუცილებლად მიაჩნია2]' <u>სტრატეგიის სიტუაციურ ანალიზში გამოკვეთილი საჭიროებები სრულად იქნას ასახული სამოქმედო გეგმაში,</u> კერძოდ,:

- **შემსყიდველი ორგანიზაციების პასუხისმგებელი თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლება, მათ შორის, ანტიკორუფციული მიმართულებით;**
- **ეკონომიკური ოპერატორების შავ სიაში შეყვანის პროცედურების დახვეწა მასში ორგანიზაციის მენეჯმენტის მიერ კორუფციული დანაშაულის ჩადენის შემთხვევის დამატებით.**

ახალ სამოქმედო გეგმაში კვლავ ზედმეტად ზოგადი ფორმულირება აქვს 7.3.1. აქტივობას: სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში ახალი პროცედურების, ინსტრუმენტების, სხვა ბიზნეს პროცესების დანერგვა. **IDFI-ის შეფასებით, მნიშვნელოვანია, რომ დაკონკრეტდეს, თუ რა სერვისებზეა საუბარი, რათა შესაძლებელი გახდეს პროგრესის შეფასება.**

დამატებით, საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის კორუფციული საფრთხეებისგან დასაცავად, აუცილებელია გაბედული ნაბიჯების გადადგმა გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის მიმართულებით. კერძოდ:

- **სტრატეგიამ მეტი ყურადღება უნდა გაამახვილოს კონკურენციის დონის ამაღლებაზე სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში, რადგან კონკურენციის წახალისება ერთ-ერთი საუკეთესო საშუალებაა კორუფციის რისკების შესამცირებლად.**
- **სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში გამოცხადებული ტენდერების გამოწერის ფუნქციისთვის მეტი პარამეტრის დამატება: მაგ: კონკრეტული შემსყიდველი, თანხა, უფრო დეტალური CPV კოდები და ტენდერის ადგილმდებარეობა.**
- **სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში არსებულ ღია მონაცემებზე დაყრდნობით უფასო და საყოველთაო მოხმარების ბიზნეს ანალიტიკური მოდულის დამატება.**
- **ქვეყნის მასშტაბით პოტენციურ მიმწოდებელთა საჭიროებების და მათი შესყიდვების ელექტრონული სისტემის მიღმა დარჩენის მიზეზების კვლევის დოკუმენტის მომზადება.**
- **ინფორმაციის ტიპების დამატება შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში**

ახალ სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში კვლავ არაფერია ნათქვამი გამჭვირვალობის არსებული სტანდარტის კიდევ უფრო გაუმჯობესების საჭიროებაზე. IDFI-ის მიაჩნია, რომ არსებული სტანდარტით დაკმაყოფილება არ ემსახურება კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზანს და, პირიქით, საშუალებასა და დროს აძლევს არაკეთილსინდისიერ პირებს აღმოაჩინონ და გამოიყენონ კანონის გვერდის ავლის, კორუფციული საქმიანობის გზები. ამდენად, გამჭვირვლობის სტანდარტის გასაზრდელად აუცილებელია შემდეგი ინფორმაციის გასაჯაროება ელ-სისტემაში:

- **სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში ახალი ველების დამატება (როგორც ტენდერებზე, ისე პირდაპირ შესყიდვებზე), სადაც ამომწურავი ინფორმაცია იქნება ატვირთული ქვეკონტრაქტორის და მასთან გაფორმებული ქვეკონტრაქტის შესახებ.**
- **ახალი ფასთა გამოკითხვის ფუნქციის დამატება პირდაპირი შესყიდვის პროცედურაზე, რომლის საშუალებითაც შემსყიდველი ელ-სისტემის გავლით შეძლებს ფასთა გამოკითხვის ჩატარებას. პროცედურა შესაძლებელია იყოს დახურული კონტრაქტის დადებამდე, რის შემდეგაც შედეგი გასაჯაროვდება.**
- **ელექტრონულ სისტემაში ხარისხის კონტროლის ველების დამატება სამუშაოს შესყიდვებისთვის (როგორც ტენდერებზე, ისე პირდაპირ შესყიდვებზე), სადაც სავალდებულოდ გამოქვეყნდება შესრულებულ სამუშაოზე განხორციელებული ხარისხის**

კონტროლის შესახებ ამომწურავი ინფორმაცია, ხარისხის შეფასების დოკუმენტების ჩათვლით.

- **სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში გამოცხადებულ ტენდერებზე ადგილმდებარეობის ველის დამატება მუნიციპალიტეტის დონეზე.**
- **სახელმწიფო შესყიდვების წლიურ გეგმებში თითოეული დაგეგმილი შესყიდვის გამოცხადების სავარაუდო დროის მითითება თვის სიზუსტით (კვარტლის მაგივრად).**
- **მონაცემების გამოქვეყნების ფორმის დახვეწა და გამარტივება**

OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიშის მე-15 რეკომენდაცია სახელმწიფო შესყიდვების გაუმჯობესებას ითვალისწინებს და ცალკე ყურადღებას ამახვილებს სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებით მონაცემების გამოქვეყნების გაუმჯობესებაზე. როგორც სტრატეგიის დოკუმენტშია აღნიშნული, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო მსოფლიო ბანკის დახმარებით მუშაობს OCDS სტანდარტის დანერგვაზე. გარდა ამისა, IDFI-ის ინფორმაციით, ამ მხრივ მუშაობა სრულდება ღია მონაცემთა ახალ პორტალზეც, რომელიც API-ის (Application Programming Interface) გამოყენებით იძლევა აგრეგირებული მონაცემების მიღების შესაძლებლობას. API-ის საშუალებით ინფორმაციის მიღების გამარტივება უაღრესად მნიშვნელოვანია ანტიკორუფციული საქმიანობისთვის. სწორედ ამიტომ, მიგვაჩნია, რომ **სტრატეგიამ მეტი აქცენტი უნდა გააკეთოს, ხოლო სამოქმედო გეგმაში პირდაპირ უნდა აისახოს ელ-სისტემაში სრულფასოვანი API ტექნოლოგიის დანერგვის ვალდებულება და ამ მხრივ შექმნილი ახალი ელ-პლატფორმის შემდგომი განვითარება (მაგალითად, მონაცემთა განახლება ყოველდღიურ რეჟიმში).**

8. საბაჟო და საგადასახადო სისტემა

IDFI მიესალმება ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მერვე პრიორიტეტთან დაკავშირებით გაცემული რეკომენდაციების ასახვას ახალ ანტიკორუფციულ სტრატეგიულ დოკუმენტებში.

9. კერძო სექტორი

კერძო სექტორში კორუფციის პრევენცია ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის ნაწილი გახდა 2015 წელს, თუმცა, შემდეგ წლებში ამ მიმართულების განვითარება და საერთაშორისო სტანდარტებთან მიახლოება აქტიურად არ განხორციელებულა. მნიშვნელოვანია, რომ ანტიკორუფციული საბჭოს მუშაობაში არ მონაწილეობენ მსხვილი ბიზნეს-ასოციაციები, რაც კერძო სექტორში კორუფციის პრევენციისთვის სერიოზულ დაბრკოლებას წარმოადგენს. გარდა ამისა, OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიში[8] ითვალისწინებს რეკომენდაციებს ბიზნესის კეთილსინდისიერებასთან და ბიზნეს ომბუდსმენის გაძლიერებასთან დაკავშირებით, რომლებიც წინა სამოქმედო გეგმებში ასახული არ იყო. რამდენადაც ბიზნესის სფერო კორუფციის

[8] OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიშის მე-16 რეკომენდაცია. https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2018-ENG.pdf.

კონტროლის კუთხით ერთ-ერთი ყველაზე რთული სფეროა, IDFI მიიჩნევს, რომ აუცილებელია ბიზნესის კეთილსინდისიერების რისკების შესწავლა და ბიზნესომბუდსმენის შესაძლებლობების გაძლიერება. ბიზნესომბუდსმენის აპარატი უნდა იყოს მნიშვნელოვანი რგოლი სახელმწიფოსა და ბიზნესის ურთიერთობაში, მათ შორის, მნიშვნელოვნად უნდა გაძლიერდეს ამ აპარატის ჩართულობა კანონშემოქმედებით პროცესში და სწორედ მან უნდა მიაწოდოს კერძო სექტორს ინფორმაცია მნიშვნელოვანი ცვლილებებისა თუ ინიციატივების შესახებ. შესაბამისად, IDFI-ის რეკომენდაციაა, ახალი ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული იქნეს შემდეგი ვალდებულებები:

1. ბიზნესის კეთილსინდისიერების რისკების შესწავლა და მათი შემცირების/აღმოფხვრის მიზნით ღონისძიებების გატარება;

2. ანტიკორუფციული საბჭოს მუშაობაში და შესაბამისად, ანტიკორუფციულ სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში მსხვილი ბიზნეს-ასოციაციების მონაწილეობის უზრუნველყოფა;

3. ბიზნესომბუდსმენის შესაძლებლობების გაძლიერება ბიზნესის კეთილსინდისიერების ღონისძიებების ხელშეწყობის მიზნით.

10. ჯანდაცვისა და სოციალური სექტორი

ახალ ანტიკორუფციულ სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში არ იქნა გათვალისწინებული სოციალური და ჯანდაცვის სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში ბენეფიციარებისათვის სხვადასხვა დაფინასების გაცემისათვის სპეციალურად შექმნილი კომისიების საქმიანობის გამჭვირვალობის და სათანადო მონიტორინგის მექანიზმების დანერგვის უზრუნველყოფა. შესაბამისად, IDFI-ის რეკომენდაციაა ახალ სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებული იქნეს შემდეგი ვალდებულებები:

1. საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის მონიტორინგის გაძლიერება - დაიხვეწოს პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი სახელმწიფო სახსრების განკარგვის მონიტორინგის სისტემა, რომ მაქსიმალურად შემცირდეს სამედიცინო დაწესებულებების არაკეთილსინდისიერი საქმიანობის ალბათობა. კერძოდ, სისტემამ მაქსიმალურად უზრუნველყოს, სამედიცინო დაწესებულებების მიერ, შესაბამის მაკონტროლებელ პირთან კორუფციული გარიგების გზით თუ მისი გვერდის ავლით, დამატებითი ანაზღაურების მიღების მიზნით, პაციენტის ხელოვნურად დამძიმების ან შეცვლის შემთხვევების მონიტორინგი.

2. სახელმწიფო პროგრამების ფარგლებში შექმნილი კომისიების საქმიანობის მონიტორინგის გაძლიერება - სხვადასხვა სოციალური და ჯანდაცვის სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში ბენეფიციარის მიერ მისაღები დაფინანსების თუ პროგრამით გათვალისწინებული სხვა სარგებლის ოდენობა და რიგითობა დამოკიდებულია სპეციალურად შექმნილი კომისიის გადაწყვეტილებაზე. მაგალითად, რეფერალური სახელმწიფო პროგრამის მომსახურების მისაღებად ჯანდაცვის მინისტრის სახელზე დაწერილ განცხადებას განიხილავს სპეციალურად შექმნილი კომისია,

დევნილთა გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფის პროცესის ორგანიზებას და წარმართვას უზრუნველყოფს დევნილთა საკითხების შემსწავლელი კომისია და სხვა. მსგავსი კომისიების კორუფციული და რისკების შემცირების მიზნით მნიშნელოვანია მათი საქმიანობის გამჭვირვალობის და სათანადო მონიტორინგის მექანიზმების დანერგვის უზრუნველყოფა.

3. **საპენსიო რეფორმის მონიტორინგი** - დაგროვებითი პენსიის რეფორმა ქვეყანაში ახლახან გატარდა და მან ბევრი კითხვა გააჩინა. ზოგადად, ნებისმიერი მასშტაბური რეფორმა საჭიროებს მონიტორინგს მასში ხარვეზების აღმოჩენის შემთხვევაში, შესაბამისი ზომების გატარების მიზნით. დაგროვებითი პენსიის ფინანსური ბაზა, კი, თავისი მასშტაბიდან გამომდინარე, კორუფციის მიმართ მოწყვლად მიმართულებას წარმოადგენს. შესაბამისად, აუცილებელია, ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებდეს რეფორმის მონიტორგინის ღონისძიებებს.

11. პოლიტიკური კორუფცია

IDFI მიესალმება ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მე-11 პრიორიტეტთან დაკავშირებით გაცემული რეკომენდაციების ასახვას ახალ ანტიკორუფციულ სტრატეგიულ დოკუმენტებში.

12. თავდაცვის სექტორი

IDFI მიესალმება თავდაცვის სექტორში კორუფციის პრევენციის მიზნით ჩვენს მიერ გაცემული რეკომენდაციების ძირითადი ნაწილის ასახვას ანტიკორუფციულ სტრატეგიულ დოკუმენტებში. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ თავდაცვის სამინისტრო ხშირად ხდება კრიტიკის ობიექტი მის მიერ განხორციელებული უშედეგო შესყიდვების მაღალი მაჩვენებლის, ინფორმაციის გაუცემლობის, სამინისტროს მაღალჩინოსნების მიერ დეკლარაციების არასათანადოდ შევსების გამო.[9] **შესაბამისად, IDFI მიიჩნევს, რომ თავდაცვის სექტორში კორუფციის პრევენციის მიზნით აუცილებელია თავდაცვის სამინსიტროს ანგარიშვალდებულების გაზრდა, მათ შორის, რეფორმების დაგეგმვის და მიღწეული შედეგების შეფასების პროცესში საქართველოს პარლამენტის და საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა.**

13. სპორტის სფერო

სპორტის სფეროში კორუფციის პრევენციის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი გამოწვევაა სამინისტროს მიერ აღიარებულ სპორტულ ფედერაციებში გამჭვირვალე საქმიანობის და მისი უზრუნველყოფის მიზნით სათანადო მექანიზმების არარსებობა. სამწუხაროდ, ამ ამოცანის შესრულებისათვის განსაზღვრულ 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმაში არ იქნა ასახული IDFI-ს შეთავაზებული საკითხები, რაც ითვალისწინებდა სპორტული ფედერაციების გამჭვირვალობის

[9] იხილეთ შეფასებები ინფორმაციის გაუცემლობის, უშედეგო შესყიდვების და არადეკლარირებული ხარჯების შესახებ.

მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას. შესაბამისად, IDFI-ის რეკომენდაციაა, ახალ ანტიკორუფციულ სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებული იქნეს შემდეგი ვალდებულებები:

- **სპორტული ფედერაციებისათვის შესაბამისი საკანონმდებლო რეგულაციების შემოღებით როგორც საჯარო ინფორმაციის გაცემის, ასევე მისი პროაქტიულად გამოქვეყნების სტანდარტის დამკვიდრება;**
- **სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესახებ დეტალური ფინანსური ანგარიშების წარმოების და მისი საჯაროობის უზრუნველყოფა;**
- **სპორტული ფედერაციების აუდიტორული შემოწმების და მისი დასკვნების საჯაროობის უზრუნველყოფა;**
- **კორუფციის შესაძლებლობის პრევენციის მიზნით, გამარჯვებული სპორტსმენებისათვის დაწესებული ფულადი ჯილდოების გამოყოფის და ამ ჯილდოების სპორტსმენებისათვის, მწვრთნელებისთვის თუ სხვა დამხმარე პერსონალისთვის გადაცემის პროცედურების დახვეწა გამჭირვალობის უზრუნველყოფა.**

14. ინფრასტრუქტურული პროექტები

ინფრასტრუქტურული პროექტები ერთ-ერთი ყველაზე მსხვილბიუჯეტიანი და შესაბამისად, კორუფციის მაღალი რისკის შემცველ მიმართულებას წარმოადგენს და IDFI მწუხარებას გამოთქვამს, რომ მის მიერ გაცემული რეკომენდაციების უმეტესი ნაწილი ამ მიმართულებაში ასახული არ არის. ინფრასტრუქტურის სფეროში კორუფციის პრევენციისთვის მნიშვნელოვანია ინფრასტრუქტურული პროექტების გამჭვირვალე და ეფექტური მართვა, ეთიკის პრინციპების დაცვის უზრუნველყოფა. ინფრასტრუქტურულ პროექტებში ხარისხის კონტროლის უზრუნველყოფა, ადამიანური რესურსის კვალიფიკაციის ამაღლება, კონკურენციის უზრუნველყოფა OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიშით გათვალისწინებული ერთ-ერთი რეკომენდაციაა.[10]

IDFI მიიჩნევს, რომ ინფრასტრუქტურულ პროექტებში კორუფციის პრევენციის მიზნით, მნიშვნელოვანია, ახალმა სამოქმედო გეგმამ გაითვალისწინოს:

1. განსახორციელებელი ინფრასტრუქტურული პროექტების შერჩევის კრიტერიუმების გაუმჯობესება;

2. ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის, დაგეგმვისა და მონიტორინგის საკითხებზე თანამშრომელთა გადამზადების სისტემატიზაციის უზრუნველყოფა;

3. ეთიკისა და კეთილსინდისიერების შესახებ თანამშრომელთა ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებების სისტემატურად განხორიცელება.

[10] OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიშის 22-ე რეკომენდაცია. https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2018-ENG.pdf.

15. მარეგულირებელი ორგანოები

IDFI მიიჩნევს, რომ მარეგულირებელ ორგანოებში კორუფციის აღმოფხვრის მიზნით ახალი სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული უნდა იყოს ღონისძიებები **თანამშრომელთა ანაზღაურებისა და წახალისების გამჭვირვალე და ობიექტური სისტემის დანერგვის მიზნით.**

მნიშვნელოვანია მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის და ენერგოომბუდსმენის საქმიანობის გამჭვირვალობის გაზრდა და მომხმარებელთა ცნობიერების ამაღლება, შესაბამისად **ახალი სამოქმედო გეგმით ამ მიმართულებით გათვალისწინებული უნდა იქნეს მნიშვნელოვანი ღონისძიებები, მათ შორის, საჭიროა განისაზღვროს საზოგადოების დამოკიდებულების და ცნობიერების დონის კვლევა.**

თანამშრომელთა დანიშვნის და გათავისუფლების ნათელი, ობიექტური და გამჭვირვალე კრიტერიუმების არსებობა კორუფციის პრევენციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია. შესაბამისად, **მნიშვნელოვანია ახალი სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული იყოს მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის ინსტიტუტის თანამშრომელთა დანიშვნისა და გათავისუფლების მარეგულირებელი ნორმების დახვეწა.**

მნიშვნელოვანია ანტიკორუფციული მიმართულებით, მათ შორის, ეთიკის ნორმებში მარეგულირებელი ორგანოების, ასევე მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის ინსტიტუტისა და ენერგოომბუდსმენის სამსახურის თანამშრომელთა გადამზადება და ამ მიმართულებით ახალ სამოქმედო გეგმაში ღონისძიებების გათვალისწინება.

16. მუნიციპალიტეტები

მუნიციპალიტეტებში კორუფციის პრევენციის მიზნით, IDFI-იმ შემდეგი ძირითადი საკითხების გათვალისწინება შესთავაზა ხელისუფლებას:

- **მაქსიმალურად აისახოს დეცენტრალიზაციის ახალი სტრატეგიის მესამე მიზნის („სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგებზე ორიენტირებული თვითმმართველობის ჩამოყალიბება“) პრინციპები, ამოცანები და შესაბამისი აქტივობები. კერძოდ, მუნიციპალური სერვისების განვითარება, ინფორმაციული ნაკადების მართვის ერთიანი ელექტრონული სისტემის დანერგვა და ა.შ.**
- **შიდა აუდიტის ეფექტიანობის ზრდა და მათი ანგარიშების ხელმისაწვდომობის გაზრდა;**
- **მუნიციპალიტეტების არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების საქმიანობის გამჭვირვალობის ზრდა;**
- **ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით გათვალისწინებული მონაწილეობის მექანიზმების შესახებ ცნობიერების ამაღლება;**
- **საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნებისა და ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის სტანდარტების დანერგვა/გაუმჯობესება.**

აღნიშნული შეთავაზებებიდან ნაწილობრივ გათვალისწინებულ იქნა პირველი რეკომენდაცია, რადგან სტრატეგიასა და გეგმაში მოცემულია ელექტრონული სერვისების დანერგვის გეგმები. ასევე, ნახსენებია მუნიციპალური სერვისების შესახებ მოსახლეობის ინფორმირების აქტივობების შესახებ. თუმცა, ელექტრონული სერვისებისა და აპლიკაციების დანერგვა მხოლოდ რამდენიმე მუნიციპალიტეტში იგეგმება. სერვისების შესახებ ინფორმაციის გავრცელების მთავარ საკომუნიკაციო არხად კი მოხსენიებულია სოციალური ქსელები, რაც კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს ამ დასახული აქტივობის ეფექტურობასა და მასშტაბებს.

გარდა ამისა, IDFI-ის მოსაზრებით, საჭირო იყო გაზრდილიყო იმ მუნიციპალიტეტების რაოდენობა, რომლებიც ჩაერთვებოდნენ ანტიკორუფციული გეგმისა და სტრატეგიის განხორციელებაში. ახალი სამოქმედო გეგმის მიხედვით, სტრატეგიაში წინა წლებში ჩართულ მუნიციპალიტეტებს მხოლოდ ქ. ქუთაისის მერია დაემატა, რაც მიანიშნებს შემდეგი წლების სტრატეგიის ამბიციურობის ნაკლებობაზე.

დანარჩენი რეკომენდაციები ამ ეტაპისთვის გათვალისწინებული არ არის. ვფიქრობთ, რომ მუნიციპალიტეტებში კორუფციის რისკებთან დაკავშრებით არსებული გამომწვევებიდან, უმნიშვნელოვანესია შიდა აუდიტის ეფექტიანობის ზრდა და მათი ანგარიშების ხელმისაწვდომობის გაზრდა, ასევე, მუნიციპალიტეტების არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების საქმიანობის გამჭვირვალობის ზრდა. უფრო მეტიც, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD-ACN) მიერ საქართველოსთვის შემუშავებულ რეკომენდაციებიდან ერთ-ერთია შიდა აუდიტის სამსახურების გაძლიერება და ა(ა)იპ-ების მიერ ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ წესების აღსრულების უზრუნველყოფა. მიგვაჩნია, რომ ჩვენი რეკომენდაციების გათვალისწინება დაეხმარება ქვეყანას ამ საერთაშორისო რეკომენდაციის შესრულებაში.