



ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი



საქართველო სახელმძღვანელო გამჭვირვალობის და მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ

ევროპის საბჭო

ნაშრომის სახელწოდება ინგლისურ ენაზე:
Handbook on Transparency and Citizen Participation in Georgia

სახელმძღვანელოს ქართული რედაქცია დაფუძნებულია ინგლისურენოვან დოკუმენტზე და გამოიყენება ევროპის საბჭოს თანხმობით. სახელმძღვანელო გამოიცემა ევროპის საბჭოს მიერ, თუმცა ტექსტის თარგმანზე პასუხისმგებლობას იღებენ თარჯიმნები.

ავტორებს ეკისრებათ პასუხისმგებლობა სახელმძღვანელოში გამოთქმულ მოსაზრებებზე და ისინი არ უნდა განიხილებოდეს როგორც ევროპის საბჭოს ოფიციალური პოზიციის გამომხატველი.

არაუმეტეს 500 სიტყვიანი ნაწყვეტების რეპროდუცირება დაშვებულია გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც რეპროდუცირება მიზნად ისახავს კომერციული სარგებლის მიღებას, და იმ ფაქტის გათვალისწინებით თუ დაცული იქნება დოკუმენტების მთლიანობა, ნაწყვეტი არ იქნება გამოყენებული კონტექსტიდან ამოვარდნილი ფორმით, არ იქნება არასრული ინფორმაციის შემცველი ან არ შეიყვანს მკითხველს შეცდომაში ტექსტის ბუნებასთან, მოცულობასა და შინაარსთან დაკავშირებით. წყარო ყოველთვის უნდა იყოს მითითებული როგორც „© ევროპის საბჭო, გამოცემის წელი“. ყველა სხვა თხოვნა დოკუმენტის მთლიანი ტექსტის ან მისი ნაწილის რეპროდუცირებასთან/თარგმნასთან დაკავშირებით უნდა გაეგზავნოს ევროპის საბჭოს კომუნიკაციების დირექტორატს (F-67075 Strasbourg Cedex ან publishing@coe.int). გამოცემასთან დაკავშირებული ყველა სხვა თხოვნა უნდა გაეგზავნოს ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის ორგანოების კონგრესს.

ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის ორგანოების კონგრესი
F 67075 Strasbourg Cedex
საფრანგეთი
ელ-ფოსტა: congress.adm@coe.int

დოკუმენტის დიზაინი: RGOLI

© ევროპის საბჭო, დეკემბერი 2020
(მეორე გამოცემა)

შესავლის მაგიერ

სახელმძღვანელო საქართველოში გამჭვირვალობის და მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ შემუშავდა ევროპის საბჭოს მიერ რეგიონული პროექტის „ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის ინსტიტუციონალური ჩარჩოების გაძლიერება“ (2015-2017) ფარგლებში აზერბაიჯანის რესპუბლიკისთვის, მოლდოვის რესპუბლიკისთვის, საქართველოსთვის, სომხეთის რესპუბლიკისთვის, უკრაინისთვის და ბელარუსის რესპუბლიკისთვის. ეს პროექტი განხორციელდა 2015-2017 წლების კარგი მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში ევროსაბჭოსა და ევროკავშირს შორის.

განახლებული სახელმძღვანელოს შესაქმნელად, კვლევითი სამუშაო განხორციელდა ქართულმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ - ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (IDFI). სახელმძღვანელოს შემუშავების საერთო კოორდინაცია უზრუნველყო ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის ორგანოების კონგრესის სამდივნოს ურთიერთთანამშრომლობისა და საგარეო ურთიერთობების დეპარტამენტმა.

2020 წლის მდგომარეობით, ხუთი სახელმძღვანელო შემუშავდა ალბანეთის რესპუბლიკისთვის, მოლდოვის რესპუბლიკისთვის, საქართველოსთვის, სომხეთის რესპუბლიკისა და უკრაინისთვის. აღნიშნული სახელმძღვანელოების მიზანია. შეკრიბოს და გაავრცელოს ევროპის საბჭოს თანამშრომლობით განხორციელებული პროექტების ფარგლებში დაგროვილი გამოცდილება და საუკეთესო პრაქტიკა.

სარჩევი

წინასიტყვაობა	5
სახელმძღვანელოს მიზანი და სტრუქტურა	8
1. ეთიკის ნორმების დაცვა და ანგარიშვალდებულება	11
1.1. საერთაშორისო კონტექსტი	11
1.2. ადგილობრივი კონტექსტი	12
1.3. ეთიკის კოდექსი და პროფესიული ქცევა	15
2. კორუფციის რისკები	19
2.1. ქრთამის აღება/მიცემა	20
2.2. ინტერესთა კონფლიქტი	22
2.3. სხვისი ქონების მისაკუთრება	25
2.4. თაღლითობა	27
2.5. ნეპოტიზმი	29
3. გამჭვირვალობა	31
3.1. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა	31
3.2. ღია მონაცემები	35
3.3. ეკონომიკური ინტერესების გაცხადება: ინტერესთა კონფლიქტისა ღიაობისა და ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენის გზით	38
3.4. გარე აუდიტი	41
3.5. სახელმწიფო შესყიდვები	43
4. მოქალაქეთა მონაწილეობა	48
4.1. გასაჩივრების მექანიზმები	48
4.2. ღია პოლიტიკის შემუშავება	51
4.3. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება	54
4.4. საჯარო კონსულტაცია	58
4.5. პეტიციები	62
დასკვნა	66
გამოყენებული წყაროების ჩამონათვალი	67

წინასიტყვაობა

ხელისუფლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნება ეფექტური, თუ მას აქვს მოქალაქეთა ნდობა. ადგილობრივი მთავრობები, მუნიციპალიტეტები და საჯარო მოსამსახურეები საკვანძო როლს ასრულებენ სახელმწიფო უწყებების მიმართ მოქალაქეთა ნდობის ჩამოყალიბების პროცესში. აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებს, გააჩნიათ დამოუკიდებლობის გარკვეული ხარისხი რესურსების განაწილებაში, და თამაშობენ შუამავალ როლს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობაში. ადგილობრივი ადმინისტრაციების პროფესიონალიზმი, კეთილსინდისიერება, გამჭვირვალობა, პასუხისმგებლობა და ანგარიშვალდებულება უზრუნველყოფს მოქალაქეებისთვის დახვეწილი, კეთილსინდისიერი და სამართლიანი სერვისების მიწოდებას. შესაბამისად, ადგილობრივი არჩევითი თანამდებობის პირები მაგალითს უნდა წარმოადგენდნენ საჯარო დაწესებულებებში ეთიკის წესების შესრულების, გამჭვირვალობის დანერგვისა და მოქალაქეთა ჩართულობის მიმართულებით.

გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები, როგორც ნებისმიერი საჯარო დაწესებულება, კორუფციის მიმართ მოწყვლადია, რაც მთავარ საფრთხეს წარმოადგენს როგორც დემოკრატიული ინსტიტუციების ლეგიტიმურობისათვის, ასევე მოქალაქეთა წინაშე ნდობის შენარჩუნებისთვის. ისეთ საფრთხეებს, როგორებიცაა გამჭვირვალობის ნაკლებობა და ეთიკური ნორმების უგულებელყოფა, ხელისუფლების ყველა დონეზე ვაწყდებით, ადგილობრივი და რეგიონული დონეების ჩათვლით. დასახელებული საფრთხეები გავლენას ახდენენ მოქალაქეებზე, ხელისუფლებასა და ბიზნესზე და საფრთხეს უქმნიან მოქალაქეთათვის სერვისების მიწოდებას და ადგილობრივ განვითარებას. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის ორგანოებისთვის პრიორიტეტად უნდა დარჩეს. შეთანხმებული პრევენციული ქმედება უაღრესად მნიშვნელოვანია ეკონომიკური ზრდის დასაჩქარებლად, ცხოვრების დონის გასაუმჯობესებლად და მოქალაქეთა ნდობის ამაღლებისთვის.

მზარდი დეცენტრალიზაციის პირობებში ადგილობრივი მმართველობის ხარისხი უფრო გადამწყვეტი ხდება. ამიტომ კორუფციის წინააღმდეგ სისხლის სამართლის კანონმდებლობის განვითარებასა და ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების ორგანოებისადმი ნდობის განმტკიცებასთან ერთად მნიშვნელოვანია საჯარო დაწესებულებების ეთიკის ნორმების დაცვა, გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და მოქალაქეთა ჩართულობით გადამწყვეტილების მიღების მხარდაჭერა. ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის ორგანოების კონგრესმა მტკიცე ნაბიჯი გადადგა 1999 წელს კარგი მმართველობის ფარგლებში ეთიკის ნორმების განმტკიცების მიმართულებით, როცა მიიღო ევროპული ქცევის კოდექსი ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების არჩეული წარმომადგენლების პოლიტიკური კეთილსინდისიერებისთვის. მრჩეველთა ჯგუფმა განაახლა აღნიშნული კოდექსი, რომელიც 2018 წელს დამტკიცდა, როგორც ევროპული ქცევის კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირისთვის. განახლებული ტექსტი პასუხობს ახალ გამოწვევებს, მათ შორის, კომუნიკაციის ახალ ფორმებს, ციფრული ტექნოლოგიების ზეგავლენას, მონაცემთა კონფიდენციალურობის პატივისცემას და

აფართოებს მისი გამოყენების ფარგლებს, ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართულ ყველა პირზე და არა მხოლოდ არჩეულ თანამდებობის პირებზე.

კონგრესი მონოდებულია, მხარი დაუჭიროს ეთიკის ნორმებისა და გამჭვირვალობის დანერგვას, როგორც 2017-2020 წლების პერიოდის ერთ-ერთ პრიორიტეტს, ადგილობრივ და რეგიონულ დონეებზე. ამ მიზნით, კონგრესმა, 2016 წელს თავისი ორი პლენარული სესიის თემად დაადგინა „ეთიკა და გამჭვირვალობა ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე“, და 2016 წლის ოქტომბერში დაამტკიცა „აქტივობების გზამკვლევი ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე კორუფციის პრევენციისა და საჯარო დაწესებულებებში ეთიკის ნორმების დაცვის ხელშეწყობისთვის“. გზამკვლევის ერთ-ერთი მიზანია, კორუფციის სახეებისა და ფორმების შესახებ ინფორმირებულობის ამაღლება ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე. ამ თვალსაზრისით, კონგრესმა ახლახან გამოაქვეყნა ანგარიშები საარჩევნო კამპანიების ფარგლებში ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადოდ გამოყენების შესახებ. ამავდროულად, ანგარიშები მოიცავს, სახელმწიფო შესყიდვებში კორუფციის პრევენციის, ინტერესთა შეუთავსებლობის, მამხილებელთა დაცვის, დასაქმებაში ნეპოტიზმისა და გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის საკითხებს.

დასახელებული გამოწვევების გადაჭრისთვის პოლიტიკური მზადყოფნის ნიშნად კონგრესმა დანიშნა ორი წარმომადგენელი საჯარო დაწესებულებებში ეთიკის ნორმების დაცვის ხელშეწყობისათვის და ადგილობრივ და რეგიონულ დონეებზე კორუფციის პრევენციისთვის - ბატონი ენდრიუ დოუსონი (Andrew Dawson) და ბატონი ანდრეას გალსტერი (Andreas Galster). 2017 წელს, კონგრესის 33-ე სესიის დროს, კონგრესმა ხაზი გაუსვა ახალგაზრდების ჩართულობასა და ღია მმართველობის მნიშვნელოვან პოტენციალს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში, რაც კორუფციის პრევენციისადმი კომპლექსური და ხანგრძლივი მიდგომაა. წინამდებარე სახელმძღვანელო და ასევე სახელმძღვანელოები მოლდოვის რესპუბლიკისთვის, სომხეთისთვის და უკრაინისთვის მკაფიო მაგალითს წარმოადგენს, რომ ჩვენი მიზანია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა პრიორიტეტად იქცეს მომდევნო წლების განმავლობაში.

მოქალაქეთა მიდგომა და მოლოდინი საჯარო მმართველობასთან მიმართებით იცვლება. ჩვენ, საჯარო დაწესებულებების და მათი წარმომადგენლების მიმართ, მზარდი უნდობლობის მოწმენი ვხდებით. ამ თვალსაზრისით, ქვეყნის სტანდარტების დანერგვისა და სტანდარტებთან შესაბამისობის ეფექტური მექანიზმები მნიშვნელოვანია საჯარო მმართველობისადმი ნდობის განახლების მიმართულებით. კორუფციის პრევენცია, მისი რისკების შემცირება და ეფექტური, ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე ინსტიტუციების ჩამოყალიბება მმართველობის ყველა დონეზე, სამართლიანი და ინკლუზიური საზოგადოებების ძირითადი კომპონენტებია.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ეს სახელმძღვანელო *საქართველოში გამჭვირვალობის და მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ* გამიზნულია ადგილობრივ ხელისუფლებებში, მუნიციპალიტეტებსა და ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოებში დასაქმებული საჯარო მოხელეებისთვის, რათა ხელი შეუწყოს მათ ძალისხმევას, გააუმჯობესონ ადგილობრივი მმართველობის ხარისხი დიდ და პატარა ქალაქებსა და სოფლებში. სახელმძღვანელო წარმოადგენს პრაქტიკულ გზამკვლევს ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის გამჭვირვალობასა და

მოქალაქეთა ჩართულობის თაობაზე. სახელმძღვანელოში მითითებულია სათანადო საერთაშორისო სტანდარტებისა და ეროვნული კანონმდებლობის შესახებ. ამავდროულად, სახელმძღვანელო ადგილობრივ ხელისუფლებას აწვდის ინფორმაციას პრეცედენტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითების შესახებ, რომელთა გამოყენების რეკომენდაციასაც უწევს ქართულ ადგილობრივ ხელისუფლებას.



ანდრეას კიფერი
გენერალური მდივანი
ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული
მმართველობის ორგანოების კონგრესი

სახელმძღვანელოს მიზანი და სტრუქტურა

გამჭვირვალობა და მოქალაქეთა მონაწილეობა ძირითადი საშუალებაა კარგი მმართველობის განსახორციელებლად. ორივე მათგანი ხელს უწყობს მოქალაქეთათვის ისეთი პირობების შექმნას, რომ მათ შეაფასონ გადაწყვეტილებები, რომლებსაც ხელისუფლება იღებს მათი სახელით. გამჭვირვალობა და მოქალაქეთა მონაწილეობა, ასევე, უზრუნველყოფს მოქალაქეთა საჭიროებების დაკმაყოფილებას და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მათი პოზიციების გათვალისწინებას.

ეფექტური გამჭვირვალობა და ჩართულობა გვეხმარება კორუფციისა და მთავრობის უკანონო მოქმედების აღმოფხვრაში. ამავდროულად, გამჭვირვალობისა და ჩართულობის მეშვეობით, შესაძლებელია მოქალაქეთა ნდობის გაზრდა. აგრეთვე გამჭვირვალობა და ჩართულობა უზრუნველყოფს ხელისუფლების მიერ უკეთესი გადაწყვეტილებების მიღებას და უფრო ეფექტური სახელმწიფო სერვისების მიწოდებას.

წინამდებარე სახელმძღვანელოს „გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ“ მიზანია ადგილობრივი ხელისუფლების, რომელიც მიზნად ისახავს ადგილობრივი მმართველობის ხარისხის გაუმჯობესებას, მხარდაჭერა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის (European Charter of Local Self-Government, EST No.122) და ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207) პრინციპების შესაბამისად. სახელმძღვანელო მოიცავს პრაქტიკულ მითითებებს გამჭვირვალობასა და მოქალაქეთა მონაწილეობაზე ევროსაბჭოს პრინციპებზე დაყრდნობით, ზოგადი საერთაშორისო სტანდარტების და კონკრეტული ეროვნული კანონმდებლობის გათვალისწინებით.

სახელმძღვანელო - გამჭვირვალობის და მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ მოიცავს ინფორმაციას საქართველოში არსებული ანტიკორუფციული კანონმდებლობის, გამჭვირვალობის პოლიტიკის და მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების შესახებ. კერძოდ, ამ *სახელმძღვანელოს* მომხმარებელი მიიღებს სათანადო ეროვნული კანონმდებლობის შესახებ ინფორმაციას, ყველაზე გავრცელებული კორუფციული რისკების ზუსტ შეფასებას, და საუკეთესო პრაქტიკის კრებულს გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების გასაცნობად და დასაწერგად.

უფრო მეტიც, ამ *სახელმძღვანელოში* მითითებული მექანიზმების დანერგვა, ადგილობრივ ხელისუფლებას დაეხმარება წვლილი შეიტანოს მდგრადი განვითარების მიზნების¹ 2030 წლის დღის წესრიგის,² კერძოდ მიზნების: 5 (გენდერული თანასწორობა), 11 (ქალაქებისა და დასახლებების მდგრადი განვითარება), 16 (მშვიდობა, სამართლიანობა, ძლიერი ინსტიტუციები) და 17 (თანამშრომლობა საერთო მიზნებისთვის) განხორციელებაში. აღნიშნული პერსპექტივიდან გამომდინარე, ღია მმართველობის ადგილობრივ დონეზე დანერგვა წარმოადგენს მნიშვნელოვან მექანიზმს კარგი მმართველობის მიმართულებით ვალდებულებების შემუშავების თვალსაზრისით.

სახელმძღვანელო დაყოფილია ოთხ მთავარ თავად:

- თავი 1- ეთიკის ნორმების დაცვა და ანგარიშვალდებულება:
ეს თავი ხაზს უსვამს საქართველოში ეთიკისა და საზოგადოებრივი ანგარიშვალდებულების მნიშვნელობასა და გამონწვევებს. უფრო მეტიც, ხაზგასმულია, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია ისინი ეფექტიანი, გამჭვირვალე და მონაწილეობითი თვითმმართველობისთვის.
- თავი 2 - კორუფციის რისკები:
ეს თავი წარმოგვიდგენს საქართველოში იდენტიფიცირებული კორუფციის ყველაზე გავრცელებულ რისკებს და კორუფციის თითოეული ფორმისთვის, ეროვნულ საკანონმდებლო ჩარჩოსთან ერთად, მიმოიხილავს შესაბამის საერთაშორისო ანტიკორუფციულ სტანდარტებს. დამატებით, ამ თავში მოცემულია თითოეულ კორუფციულ რისკთან დაკავშირებული მაგალითი.
- თავი 3 - გამჭვირვალობა:
ეს თავი წარმოგვიდგენს გამჭვირვალობის ხუთ მექანიზმს, რომლებიც შერჩეულია იმისთვის, რომ ასახოს გამჭვირვალობისადმი მიდგომის მრავალფეროვნება. თითოეული მექანიზმი მოიცავს შესავალ აღწერას და საერთაშორისო სტანდარტების მონახაზს. აღნიშნული მექანიზმების განხილვისას მითითებულია საკვანძო ეროვნული კანონები და საუკეთესო პრაქტიკა, რომლებიც შესაძლოა მაგალითებად გამოიყენონ ადგილობრივმა მმართველობის ორგანოებმა გამჭვირვალობის ასამაღლებლად.

- თავი 4 - მოქალაქეთა ჩართულობა:
წინამდებარე თავი წარმოგვიდგენს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქის მონაწილეობის ხუთ მექანიზმს, სადაც განხილულია მოქალაქეთა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არსებული საერთაშორისო სტანდარტები და მაგალითები. აღნიშნულ თავში არსებული ქვეთავები აერთიანებს საკვანძო კანონებს და წარმოგვიდგენს სახელმძღვანელო პრინციპებსა და საუკეთესო პრაქტიკას, რომლებიც შესაძლოა მაგალითებად გამოადგინენ ადგილობრივ ხელისუფლებებს მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობისა და გაუმჯობესების საქმეში.

თავი 1

ეთიკის ნორმების დაცვა და ანგარიშვალდებულება

1.1. საერთაშორისო კონტექსტი

ეთიკა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულება ეფექტიანი ადგილობრივი ან რეგიონული ხელისუფლების მნიშვნელოვანი მახასიათებლებია. აღნიშნული პრინციპები უკავშირდება კულტურას, პროცესებს, სტრუქტურებსა და წესებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ საჯარო სამსახურში საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამის მოქმედებას. ისინი კარგი მმართველობის ძირითადი მახასიათებლებია და თანაბრად ეხება როგორც კერძო და სამოქალაქო ორგანიზაციებს, ასევე, საჯარო ხელისუფლებასაც.

ეთიკა წარმოადგენს წესების ერთობლიობას, რომელიც განსაზღვრავს საჯარო მოხელეების³ სამართლიან და თანასწორ ქცევას მოქალაქეებისადმი. ეთიკური ნორმების დანერგვას შეუძლია ხელი შეუწყოს საჯარო მოხელეებს, მიიღონ უკეთესი გადაწყვეტილებები საჯარო ინტერესების სასარგებლოდ ისევე, როგორც დაეხმაროს ხალხს, შეაფასონ საჯარო მოხელეების მიერ მათი სახელით მიღებული გადაწყვეტილებები.

საჯარო ანგარიშვალდებულება უზრუნველყოფს, რომ მოხელეები ღიად აგებენ პასუხს იმ გადაწყვეტილებებზე, რომელთაც იღებენ საზოგადოების სახელით.

ეთიკის წესების დაუცველობა და საზოგადოების მიმართ ანგარიშვალდებულების არარსებობა ნაყოფიერ ნიადაგს ქმნის კორუფციისა და უკანონო ქმედებების განვითარებისათვის. როგორც მომდევნო თავშია ხაზგასმული, კორუფცია ზიანს აყენებს ადამიანებს, საზოგადოებას, ეკონომიკას და მთავრობას. ეთიკის წესების დაცვას და საზოგადოების მიმართ ანგარიშვალდებულებას შეუძლია, ალაგმოს ძალაუფლების გადამეტების ყველაზე უარესი შემთხვევები და ხელი შეუწყოს ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან უფრო პასუხისმგებლიანი და სამართლიანი გადაწყვეტილებების მიღებას.

მაშინაც კი, როცა კორუფცია ენდემური არ არის, ეთიკისა და საზოგადოების მიმართ ანგარიშვალდებულების არქონამ შესაძლოა ძირი გამოუთხაროს საზოგადოებაში მთავრობის, საჯარო ინსტიტუციებისა და მოხელეების მიმართ ნდობას. როგორც ეთიკა, ისე საზოგადოებრივი ანგარიშვალდებულება კომპლექსური საკითხებია, თუმცა, სწორად დანერგვის შემთხვევაში, მათ შეუძლიათ გააძლიერონ ნდობა საზოგადოებასა და ხელისუფლებას შორის.

მეორე მხრივ, ეთიკის წესების დაცვას და საჯარო ანგარიშვალდებულებას შეუძლია გაცილებით მეტი დადებითი როლის შესრულება. მოქალაქეებსა და სხვა დაინტერესებულ მხარეებს საჯარო დანესებულების მიერ გადანყვეტილების მიღებაში საკმაოდ დიდი წვლილის შეტანა შეუძლიათ. კერძოდ, მათ შეუძლიათ უზრუნველყონ გამოცდილებისა და ცოდნის გამოყენებით საკითხის ყურადღებით შესწავლა, რაც გაამყარებს ხელისუფლებისა და საჯარო მოხელეების მიერ მიღებულ გადანყვეტილებებს.

საბოლოოდ, ეთიკის ნორმების დაცვა და საზოგადოების მიმართ ანგარიშვალდებულების არსებობა, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია საჯარო სერვისების მიწოდებისას. საჯარო სერვისები, რომლებიც უფრო მეტად არის კონცენტრირებული მოქალაქეების საჭიროებებზე და გამყარებულია მათი იდეებით, უკეთ იმუშავებს ხალხისათვის.

ეთიკა და საჯარო ანგარიშვალდებულება დაგვეხმარება, რომ გადანყვეტილების მიღება და რესურსების გადანაწილება სამართლიანი, ნაყოფიერი და ეფექტური იყოს, რაც, თავის მხრივ, ეხმარება დემოკრატიის, ეკონომიკისა და საზოგადოების განვითარებას. ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის ორგანოების კონგრესმა მიიღო ეთიკის კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირისთვის.⁴ ეთიკის კოდექსის მიზანია ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებას მოუწოდოს, სათანადო საგანმანათლებლო პროგრამების შემუშავება, რაც დაეხმარება თანამშრომლებს კეთილსინდისიერების დაცვაში, პოტენციური ეთიკური რისკებისა და ინტერესთა კონფლიქტის იდენტიფიცირებასა და მათთან გამკლავებაში.

გამჭვირვალობა და მოქალაქეთა მონაწილეობა მნიშვნელოვანია ეთიკის წესებისა და საზოგადოებრივი ანგარიშვალდებულების დასაცავად. რეგიონების ევროპული კომიტეტის უახლესმა ანგარიშმა „აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე კორუფციის პრევენცია და საჯარო ეთიკის ხელშეწყობა“ აღმოაჩინა, რომ გამჭვირვალობის ნაკლებობა იყო ყველა შეფასებულ შემთხვევაში მთავარი მოწყვლადი ფაქტორი.⁵ ეს სახელმძღვანელო მიმოიხილავს გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმებს, რაც შეიძლება გამოყენებული იქნეს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების მიერ.

1.2. ადგილობრივი კონტექსტი

ადგილობრივ დონეზე გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების პოლიტიკის ეფექტიანი დანერგვისთვის არსებითია მუნიციპალიტეტების ჩართულობის გაზრდა პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. დასახელებული საკითხი და მასთან ერთად ადგილობრივ დონეზე საჯარო მმართველობის რეფორმის გაძლიერება, ევროკავშირთან ასოცირების დღის წესრიგის მიხედვით, ერთ-ერთ პრიორიტეტად არის დასახელებული და, ამასთანავე, დადებითად აისახება მდგრადი განვითარების მიზნების მიღწევაზე.

გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის განხილვისას, ასევე, მნიშვნელოვანია, ხაზი გაესვას საერთაშორისო ინსტიტუტების როლს ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების ღიაობის განმტკიცებაში. ამ თვალსაზრისით, ღია მმართველობის პარტნიორობა (OGP) წარმოადგენს უმნიშვნელოვანეს საერთაშორისო პლატფორმას, რომელიც საქართველოს შესაძლებლობას აძლევს, შეიმუშაოს და განახორციელოს საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი, სახელმწიფო მმართველობის ეფექტურობისა და გამჭვირვალობის ამაღლებისკენ მიმართული სამოქმედო გეგმები. ქვეყნის მასშტაბით, ღია მმართველობის პოლიტიკის წარმატებით განხორციელება, ასევე, მძლავრი მექანიზმია ადგილობრივ დონეზე დემოკრატიულ მმართველობასთან დაკავშირებული გამოწვევების გადასაჭრელად. ამრიგად, ღია მმართველობის ეროვნული სამოქმედო გეგმები მოიცავს ადგილობრივ ვალდებულებებსაც და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს რთავს OGP-ის პრინციპების განხორციელების პროცესში. ქვემოთ მოცემულ თავებში განვიხილავთ საქართველოს მუნიციპალიტეტების მოცდილებას ღია მმართველობის პარტნიორობის მიმართულებით. აღნიშნული განხილვის შედეგად თვალნათლივ გამოჩნდება, რომ გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის გაუმჯობესებისათვის მნიშვნელოვანია საერთაშორისო ინსტიტუტების როლი.

ბოლო წლებში მუნიციპალიტეტის ორგანოები ჩაერთვნენ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოსა და ღია მმართველობის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს საქმიანობაში და შესასრულებლად აიღეს გარკვეული ვალდებულებები. 2019-2020 წლების საქართველოს ეროვნულ ანტიკორუფციულ სამოქმედო გეგმაში მუნიციპალიტეტებთან დაკავშირებულ რამდენიმე სხვა ამოცანასთან ერთად გვხვდება მუნიციპალური სერვისების შესახებ მოსახლეობის ცნობიერების ამაღლება, მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდა, კეთილსინდისიერების და გამჭვირვალობის განმტკიცება. მუნიციპალიტეტებში გამჭვირვალობის და კეთილსინდისიერების ამაღლების სტრატეგიების და სამოქმედო გეგმების შემუშავება, ასევე, წარმოადგენს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD-ACN) რეკომენდაციას. საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის მიხედვით, 2020 წლისთვის ხუთ მუნიციპალიტეტში დაგეგმილია აღნიშნული დოკუმენტების შემუშავება.

ეთიკის ნორმებისა და ქცევის ზოგადი წესების რეგულირების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება,⁶ რომლითაც მუნიციპალური ინსტიტუტებიც ხელმძღვანელობენ. აღნიშნული დადგენილება მიზნად ისახავს საჯარო დაწესებულებაში ეთიკური გარემოს შექმნას და საჯარო მოხელის პროფესიული სტანდარტების უზრუნველყოფას საჯარო სამსახურში აღიარებული პრინციპებისა და ღირებულებების პრაქტიკაში დანერგვის გზით.

ეთიკის ნორმების დარღვევის გამო დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არეგულირებს. ამასთან, აღნიშნული ნორმატიული აქტი განსაზღვრავს პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობაზე მიღების, კარიერის მართვისა და სამსახურიდან გათავისუფლების პირობებს, საჯარო სამსახურის მართვის საკითხებს და სხვა.⁷

ადგილობრივ დონეზე ეთიკური ნორმებისა და სტანდარტების დამკვიდრებისთვის მნიშვნელოვანია, არსებობდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სპეციფიკაზე მორგებული ეთიკის კოდექსი და პრაქტიკული სახელმძღვანელო, სადაც კონკრეტული მაგალითები და პრაქტიკული რჩევები იქნება გათვალისწინებული ისეთ საკითხებზე, როგორცაა აკრძალული საჩუქარი, ინტერესთა კონფლიქტი, თანამდებობრივი შეუთავსებლობა, ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივი გამოყენება და ა. შ. ამავდროულად, აუცილებელია ეთიკის საკითხებზე თანამშრომელთა და თანამდებობის პირთა ცნობიერების ამაღლების მიმართულებით ინტენსიური მუშაობა. მნიშვნელოვანია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში გამოიყოს შესაბამისი საშტატო ერთეული, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება ეთიკური ნორმების დაცვის კოორდინაციაზე და თანამშრომლებისთვის ეთიკის საკითხებზე რჩევის მიცემაზე. აუცილებელია ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი სამსახურების შესაძლებლობების განვითარება და დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლების და სხვა დეტალური პროცედურების განერა.

ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით უნდა აღინიშნოს 2019 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის შეფასების (LSG Index) შედეგები, რომელთა მიხედვით მუნიციპალიტეტების საშუალო მაჩვენებელი 100%-დან 28%-ია. აღნიშნული 7%-ით აღემატება 2017 წლის მაჩვენებელს (21%), თუმცა, კვლავ ძალიან დაბალია. 2017 წელთან შედარებით, 2019 წელს მერიების საშუალო მაჩვენებელი 19%-დან 25%-მდე გაიზარდა, ხოლო საკრებულოების მაჩვენებელი 24%-დან - 31%-მდე. თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობისა და ანგარიშვალდებულების საერთო მაჩვენებელი 2017 წელთან შედარებით 6%-ით გაიზარდა ძირითადად ისეთი კრიტერიუმების წყალობით, როგორებიცაა ინფრასტრუქტურის განვითარება საკრებულოს სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად, მრჩეველთა საბჭოების ფუნქციონირება (ძირითადად დიდ ქალაქებში), საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა.⁸ როგორც აღნიშნული ინფორმაციიდან ირკვევა, ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები 2017 წლის შემდეგ გარკვეულ პროგრესს აფიქსირებენ გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით. მიუხედავად ამისა, რადიკალური ნაბიჯების გადადგმა საჭირო ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტების უზრუნველყოფისთვის. მუნიციპალიტეტების უმრავლესობას კვლავ არ გააჩნია ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტის მერთან/რაიონის გამგებელთან სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების შექმნა სამართლებრივ ვალდებულებას წარმოადგენს, 11 მუნიციპალიტეტში კვლავ არ არის დაფუძნებული ასეთი ინსტიტუტები, ხოლო, სადაც შექმნილია, უმეტესად ნაკლებად არის

ფუნქციური. დასახლების საერთო კრებების ჩატარება კვლავ პრობლემად რჩება ისევე, როგორც საჯარო განხილვის გამართვა მაღალი ინტერესის მქონე, მათ შორის, ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებზე - მუნიციპალიტეტების 65%-ში არცერთ ასეთ საჯარო განხილვას ადგილი არ ჰქონია 2019 წლის განმავლობაში.⁹

1.3. ეთიკის კოდექსი და პროფესიული ქცევა

ქცევის კოდექსი ადგენს პროფესიული ქცევის სპეციალურ სტანდარტებს და საჯარო მოსამსახურეებს სთავაზობს სახელმძღვანელო წესებს. გარდა ამისა, ქცევის კოდექსს მთავრობის საქმიანობაში გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება შემოაქვს.

ქცევის კოდექსი ხშირად ეშლებათ ეთიკის კოდექსში, რომელიც ადგენს ძირითად პრინციპებს, რომლებსაც საჯარო მოსამსახურე უნდა დაემორჩილოს. ასეთი პრინციპებია: კეთილსინდისიერება, მიუკერძოებლობა, ღიაობა და სხვა. ქცევის კოდექსი პრაქტიკაში ნერგავს ეთიკის კოდექსის პრინციპებს.

კარგად დაწერილი ეთიკისა და ქცევის კოდექსები ხელს უწყობს საზოგადოების, ბიზნესისა და სამოქალაქო ორგანიზაციების მზარდი მოლოდინების დაკმაყოფილებას. აღნიშნული კოდექსები მთავრობას აკისრებს თანამდებობის პირებისა და არჩეული წარმომადგენლების მიერ ეთიკური სტანდარტების დაცვის პასუხისმგებლობას და ეხმარება საზოგადოებასა და სამთავრობო ინსტიტუტებს შორის ნდობის გაზრდაში.

საერთაშორისო სტანდარტები

- **ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსთან დაკავშირებით**¹⁰ (Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers of Member States on Codes of Conduct for Public Officials) და **ევროპული ქცევის კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირისთვის**¹¹ (European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance) წარმოადგენს სახელმძღვანელო დოკუმენტებს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებისთვის ევროპაში პოლიტიკური კეთილსინდისიერების უზრუნველსაყოფად.
- **ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის გზამკვლევი საჯარო დაწესებულებებში ეთიკის წესების შესახებ**¹² (Committee of Ministers of the Council of Europe's Guidelines on Public Ethics) აერთიანებს ევროპის საბჭოს ძირითად პრინციპებს, სტანდარტებსა და რეკომენდაციებს და ვრცელდება ყველა საჯარო მოხელეზე. აღნიშნული გზამკვლევის შემდგომია **გზამკვლევი საჯარო დაწესებულებებში ეთიკის წესების დანერგვის პრაქტიკული ქმედებების შესახებ**¹³ (Practical steps to implementing public ethics in public organisations).
- **ეთგო-ს რეკომენდაციას კეთილსინდისიერების სტანდარტის დაცვასთან დაკავშირებით**¹⁴ (OECD Recommendation on Public Integrity) *ad hoc* კეთილსინდისიერების პოლიტიკიდან ფოკუსი გადააქვს კონტექსტზე დამოკიდებულ, ქცევაზე

ორიენტირებულ და რისკზე დაფუძნებულ მიდგომაზე და აქცენტს აკეთებს კეთილსინდისიერების კულტურის დამკვიდრებაზე მთელი საზოგადოების მასშტაბით.

- **საერთაშორისო გამჭვირვალობას დოკუმენტი მთავრობასა და საჯარო სამსახურში ეფექტიანი ეთიკის სტანდარტების დანერგვასთან დაკავშირებით**¹⁵ (Transparency International paper on Implementing Effective Ethics Standards in Government and the Civil Service) გვთავაზობს კეთილსინდისიერების მაღალი სტანდარტების ინსტიტუციონალიზაციის პრაქტიკულ მექანიზმს არჩეული თანამდებობის პირებისა და მოხელეებისთვის.

ადგილობრივი კონტექსტი

საჯარო სამსახურში ეთიკის სისტემის განვითარება, დიდწილად, უკავშირდება საქართველოში საჯარო მმართველობის რეფორმას, რომელიც 2014 წელს დაიწყო საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის შემუშავებით. რეფორმის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულება იყო ეთიკის კოდექსის¹⁶ შემუშავება საჯარო მოსამსახურეებისთვის, რომელიც მთავრობის დადგენილებით დამტკიცდა 2017 წლის 20 აპრილს. კოდექსი არეგულირებს სხვადასხვა საკითხს დაწყებული პოლიტიკური ნეიტრალიტეტიდან დამთავრებული ანგარიშვალდებულებისა და საჩუქრებთან დაკავშირებული საკითხებით. მართალია, კოდექსი ადეკვატურად ფარავს ეროვნულ საჯარო დაწესებულებებში არსებულ გამოწვევებს, მაგრამ კოდექსთან დაკავშირებით ცნობიერების დონე დაბალია, რაც მის გავლენას ამცირებს.

გარდა ამისა, მართალია, მუნიციპალიტეტები ხელმძღვანელობენ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული ეთიკის კოდექსით, თუმცა, თავად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს არ აქვთ საკუთარი ეთიკის კოდექსი, რომელიც იქნებოდა შესასრულებლად სავალდებულო და უკეთ მოერგებოდა შესაბამისი დაწესებულების საჭიროებებს.

კანონმდებლობა

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში არსებულ ზოგიერთ დებულებასთან ერთად ეთიკის საკითხებს უფრო დეტალურად არეგულირებს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული საჯარო მოსამსახურეების ეთიკისა და ქცევის კოდექსი. კანონი საჯარო მოსამსახურეებზე (როგორც ბრძანებით დანიშნულ, ასევე, ხელშეკრულებით აყვანილ პირებზე) ვრცელდება (როგორც ცენტრალურ, ასევე მუნიციპალურ დონეზე). „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 85-ე მუხლის მიხედვით ეთიკის კოდექსის დარღვევა დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველია, რაც შესაძლებელია დასრულდეს გაფრთხილებით, ხელფასის შემცირებით ან კონტრაქტის შეწყვეტით. ამავდროულად, მნიშვნელოვანია, მუნიციპალიტეტებისთვის არსებობდეს კონკრეტულად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე მორგებული ეთიკის კოდექს(ებ)ი შესაბამის აღსრულების მექანიზმთან ერთად.

სახელმძღვანელო პრინციპები

საჯარო სამსახურის ბიურომ 2015 წელს შეიმუშავა ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განმარტებითი სახელმძღვანელო.¹⁷ დოკუმენტში მოცემულია პრაქტიკული ინფორმაცია ეთიკასთან დაკავშირებულ რეგულაციებსა და შემთხვევებზე, მათ შორის, ორგანიზაციულ კულტურაზე, „მბრუნავი კარის“ პრინციპზე, ნეპოტიზმზე, სახელმწიფო შესყიდვებზე, დისციპლინურ სანქციებზე, საზოგადოებრივ ზედამხედველობასა და მამხილებელთა დაცვაზე. მიუხედავად იმისა, რომ დოკუმენტი შესაბამისი სამართლებრივი აქტით დამტკიცებული არ არის, ის წარმოადგენს პრაქტიკულ დამხმარე სახელმძღვანელოს საჯარო მოსამსახურეებისთვის. ეთიკის კოდექსი დამტკიცდა განმარტებითი სახელმძღვანელოს მომზადების შემდეგ. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია სახელმძღვანელოს ეთიკის კოდექსის მიხედვით განახლება. 2018 წელს შემუშავებულ იქნა ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილების კომენტარები,¹⁸ ხოლო როგორც ზემოთ აღინიშნა, 2015 წლის შემდეგ სახელმძღვანელო არ განახლებულა.

კარგი პრაქტიკა

თიანეთის მუნიციპალიტეტის მიერ განხორციელებული პროექტის¹⁹ ფარგლებში შესრულდა ეთიკასთან, გამჭვირვალობასა და მოქალაქეთა ჩართულობასთან დაკავშირებული რამდენიმე აქტივობა. ტრენინგების სერია ჩაუტარდათ საჯარო მოსამსახურეებს ეთიკურ ქცევასა და მმართველობაზე. შედეგად, დაინერგა „ორგზის“ კომუნიკაციის შესაძლებლობა მოქალაქეებთან, რათა წახალისდეს მათი მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ყველა ადმინისტრაციულ ერთეულში დაიდგა საფოსტო ყუთები, სადაც მოქალაქეებს შეუძლიათ მოათავსონ შენიშვნები და შეთავაზებები მერისთვის, რომელიც მხედველობაში მიიღებს აღნიშნულ მოსაზრებებს მუნიციპალიტეტის შემდეგი საქმიანობის დაგეგმვისას. პროექტის შედეგად მიღებული იქნა ეთიკის კოდექსი, რომელიც სამოქალაქო საზოგადოებასთან კონსულტაციებით იქნა შემუშავებული მუნიციპალიტეტის 12-ვე ადმინისტრაციული ერთეულიდან და დაინერგა ადგილობრივი ხელისუფლების ყოველდღიურ საქმიანობაში.

„ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ (IDFI) მიერ თელავის, ლაგოდეხის, სენაკის, ზუგდიდისა და ახალციხის მუნიციპალიტეტებში²⁰ USAID GGI-ს მხარდაჭერით განხორციელდა პროექტები, რომელთა ფარგლებშიც გაანალიზდა აღნიშნული მუნიციპალიტეტების მერიებში გამჭვირვალობასა და კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებული მდგომარეობა, გამოიკვეთა ხარვეზები და გამოწვევები და მომზადდა ინდივიდუალური გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები. სტრატეგიული დოკუმენტების ერთ-ერთი მიმართულება ეთიკა და დისციპლინური წარმოებაა. ამ მიმართულების ფარგლებში მუნიციპალიტეტების მერიებმა ამოცანად დაისახეს ეთიკის სტანდარტების გაუმჯობესება, რისთვისაც 2020-2021 წლებში იგეგმება ეთიკის კოდექსების შემუშავება და დამტკიცება, ეთიკის კოდექსის სახელმძღვანელო დოკუმენტის მომზადება, საკონსულტაციო მექანიზმის შექმნა,

ცნობიერების ამაღლების აქტივობების განხორციელება და დისციპლინური წარმოების პროცედურების ნათლად გაწერა. სტრატეგიული დოკუმენტების მომზადების პროცესში კონსულტაციები გაიმართა ადგილობრივ სამოქალაქო საზოგადოებასა და სტუდენტებთან. დოკუმენტები დამტკიცდა შესაბამისი მუნიციპალიტეტების მერის ბრძანებით და გამოქვეყნდა მათ ვებგვერდებზე.

თავი 2

კორუფციის რისკები

ეთიკისა და საჯარო ანგარიშვალდებულების არარსებობისას, ვითარდება კორუფცია და უკანონო ქმედებები, რაც ზიანს აყენებს მშვიდობიანი, წარმატებული და სამართლიანი საზოგადოების საფუძვლებს.

კორუფცია დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის მთავარი გამოწვევაა. კორუფციის შედეგად მიიღება ისეთი გადაწყვეტილებები, რომელიც არ შეესაბამება საზოგადოების ინტერესებს და ცალკეული პირების ხელში ხდება პოლიტიკური ძალაუფლების კონცენტრაცია. ეს, თავის მხრივ, იწვევს პოლიტიკური ლიდერებისა და ინსტიტუტების ლეგიტიმაციისა და საჯარო ნდობის დაკარგვას, რაც საფრთხეს უქმნის ეფექტურ მმართველობას.

კორუფციის შედეგად ადგილობრივი მოხელეები არაეფექტიანად ასრულებენ საკუთარ ვალდებულებებს. შედეგად, არ მიიღება საზოგადოების ინტერესების შესაბამისი გადაწყვეტილებები, და მიღებული გადაწყვეტილებები არის გადაწყვეტილების მიმღები და მათთან დაკავშირებული პირების ინტერესების შესაბამისი. ამას მივყავართ საჯარო ფინანსების არამიზნობრივ ხარჯვამდე, ნაკლებ კვალიფიციური მიმწოდებლებისთვის სახელმწიფო შესყიდვების კონტრაქტების გაფორმებამდე და ბიუჯეტის არასწორად განაწილებამდე. ყველაზე უარესი არის ის, რომ კორუფცია საშუალებას აძლევს საჯარო მოხელეებს, არასათანადოდ გამოიყენონ ფული და გამდიდრდნენ მოქალაქეების ხარჯზე.

კორუფციამ შეიძლება გამოიწვიოს საჯარო მოხელეთა დანიშვნა ფავორიტიზმის საფუძველზე და არა დამსახურების მიხედვით, რაც ნიშნავს, რომ ადგილობრივ და რეგიონულ დაწესებულებებს ერთმევათ ჭკვიანი და ნიჭიერი კადრების აყვანის შესაძლებლობა. ეს, თავის მხრივ, ქმნის ნაყოფიერ გარემოს კორუფციისთვის და კიდევ უფრო ამცირებს საჯარო მმართველობის ეფექტიანობას და მისგან მომდინარე შედეგებს.

არაეფექტური დაწესებულებები შევსებულია ისეთი ინდივიდებით, რომლებიც არ დაინიშნენ თანამდებობაზე დამსახურების მიხედვით. აღნიშნული იწვევს საჯარო სერვისების, და ამ სერვისებისათვის განკუთვნილი ინფრასტრუქტურის, ხარისხის გაუარესებას, რითაც საფუძველს აცლის საჯარო დაწესებულებების მიმართ საზოგადოების ნდობასა და ლეგიტიმაციას. უფრო მეტიც, ეს იწვევს მნიშვნელოვანი ადამიანური რესურსების ხარჯვას, სოციალური და ჯანდაცვის სერვისების მოშლას.

კორუფცია ზიანს აყენებს ეკონომიკურ განვითარებას და ხელს უწყობს არაკონკურენტუნარიანი გარემოს შექმნას, რაც ამცირებს საჯარო ფინანსების ინოვაციური ან უფრო იაფი პროდუქტებისა და სერვისების მისაღებად მიმართვის

შესაძლებლობას. კორუფციის ზეგავლენა ბაზრებზე, ადგილობრივ სახელმწიფო სერვისებსა და ინფრასტრუქტურაზე ნიშნავს, რომ ბიზნესს არ აქვს არსებობის მყარი საფუძველი (პერსონალის, უსაფრთხოების, ინვესტიციის და სხვ). აღნიშნულმა შეიძლება გამოიწვიოს კერძო და საერთაშორისო ინვესტორების მიერ ინვესტიციების განხორციელებისგან თავის შეკავება.

2.1. ქრთამის აღება/მიცემა

ქრთამის მიცემა არის დაპირება, შეთავაზება, მიღება ან შუამდგომლობა პირადი სარგებლობისთვის (მაგ. საჩუქარი, სესხი, ჯილდო, სარგებელი და სხვ.) არაეთიკური ან უკანონო ქმედების სანაცვლოდ. ქრთამის მიცემა იწვევს გადაწყვეტილებების საზოგადოებრივი ინტერესის გათვალისწინების გარეშე მიღებას, რაც ამცირებს საზოგადოებრივ ნდობას ინსტიტუციების მიმართ და აუარესებს სახელმწიფო სერვისებს.

საერთაშორისო სტანდარტები

ქვემოთ ჩამოთვლილია საერთაშორისო კონვენციები და სტანდარტები მექრთამეობის შესახებ:

- **ეთგო-ს კონვენცია საერთაშორისო ბიზნეს-ტრანზაქციებში უცხოელი საჯარო მოხელეების მექრთამეობასთან ბრძოლის შესახებ**²¹ (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) აყალიბებს სავალდებულო სტანდარტებს ბიზნეს-ტრანზაქციებში უცხოელი საჯარო მოხელეების მოქრთამვის კრიმინალიზაციასთან დაკავშირებით. ეს არის ერთადერთი საერთაშორისო ინსტრუმენტი, რომელიც კონცენტრირდება ქრთამის მიმცემზე.
- **ISO 37001 მოქრთამვის საწინააღმდეგო მართვის სისტემები**²² (International Anti-Bribery Standard 37001) განსაზღვრავს ღონისძიებების სერიას ორგანიზაციებისთვის მოქრთამვის პრევენციის, აღმოჩენისა და რეაგირებისთვის.
- **ეთგო-ს კარგი პრაქტიკის სახელმძღვანელო შიდა კონტროლზე, ეთიკასა და შესაბამისობაზე**²³ (OECD Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance), რომელიც წარმოადგენს მექრთამეობასთან ბრძოლის კონვენციის დამატებას.

ადგილობრივი კონტექსტი

2019 წელს ქრთამის აღება/მოთხოვნის 63 შემთხვევა დარეგისტრირდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ, საიდანაც 41% გაიხსნა. 2018 წელს რეგისტრირებული 60 შემთხვევიდან გაიხსნა 30%. რაც შეეხება ქრთამის შეთავაზება/მიცემას, 2019 წელს შსს-მ დაარეგისტრირა 10 ასეთი შემთხვევა, საიდანაც 6 გაიხსნა, ხოლო 2018 წელს რეგისტრირებული 14 შემთხვევიდან გაიხსნა 10 შემთხვევა.²⁴

Trace International-ის მიერ გამოქვეყნებული ბიზნესის კორუფციის რისკის ინდექსის მიხედვით 2019 წელს საქართველო 200 ქვეყანას შორის 27-ე ადგილზეა 26 ქულით, რომელიც ბიზნესის რისკს განსაზღვრავს. შეფასებული ოთხი მიმართულებიდან

საქართველოში ყველაზე ცუდი მდგომარეობა კორუფციული რისკების აღკვეთის კუთხით დაფიქსირდა. 2016 წლის განმავლობაში საჯარო სერვისების მომხმარებელთა 4%-მა გადაიხადა ქრთამი, ხოლო მოსახლეობის 12%-ს სჯერა, რომ კორუფცია ქვეყნის სამ ყველაზე მთავარ პრობლემას შორისაა.²⁵

მართალია წვრილმანი კორუფციის აღმოფხვრის კუთხით პოზიტიური ტენდენცია შეინიშნება, თუმცა საზოგადოებრივი გამოკითხვები ცხადყოფს, რომ საქართველოს მოქალაქეებისთვის კორუფციის კომპლექსური გამოვლინებები კვლავ გამონვევად რჩება. კერძოდ, მოქალაქეთა 63% მიიჩნევს, რომ საჯარო მოხელეების მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების ფაქტები ხშირია.²⁶ რაც შეეხება ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას, ის რესპონდენტები, რომლებიც ფიქრობენ, რომ ასეთი ქმედება გავრცელებულია, მიიჩნევენ, რომ მისი მიზანია ოჯახის წევრების, ნათესავების და ახლობლების დასაქმება (92%), საკუთარი ან ახლობლების ბიზნესის მფარველობა (90%), ბიუჯეტის თანხების არამიზნობრივი ხარჯვა (81%), სხვადასხვა საქმის მოგვარების სანაცვლოდ ქრთამის აღება (60%).²⁷ ამასთან, გამოკითხულთა 3% კორუფციას ქვეყნის ყველაზე მნიშვნელოვანი ეროვნული პრობლემების სამეულში ასახელებს.²⁸

კანონმდებლობა

საჯარო დაწესებულებასთან დაკავშირებული დანაშაულები რეგულირდება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 39-ე თავით. კოდექსის 338-ე მუხლის მიხედვით, ქრთამის ფულადი ან სხვა ფორმით აღება/მოთხოვნა ისჯება ექვსიდან თხუთმეტ წლამდე პატიმრობით, რომლის ხანგრძლივობა დამოკიდებულია დანაშაულის სიმძიმესა და მისი ჩადენის გარემოებებზე. მნიშვნელოვანია აღვნიშნოთ, რომ ამ მუხლში დამამძიმებელ გარემოებებზე ითვლება შემდეგი: მაღალი საჯარო თანამდებობის ქონა, დიდი ოდენობით თანხის აღება (10 000 ლარის ზემოთ), ჯგუფური განზრახვის არსებობა, დანაშაულის გამეორება, მრავალჯერადი შემთხვევები, ქრთამის მიღება გამოძალვით ან ორგანიზებული ჯგუფის მიერ.

სისხლის სამართლის კოდექსის 339-ე მუხლის მიხედვით, სასჯელი ქრთამის შეთავაზებისთვის/მიცემისთვის შეიძლება იყოს ჯარიმა, შინაპატიმრობა ან თავისუფლების აღკვეთა, რაც ასევე დამოკიდებულია დამამძიმებელ გარემოებებზე, როგორცაა სხვა სისხლის სამართლის ქმედების ხელშეწყობა ან ორგანიზებული ჯგუფის მიერ ქმედების ჩადენა.

კარგი პრაქტიკა

2020 წლის იანვარში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტოს წარმომადგენლებმა დააკავეს ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის მერიის ეკონომიკისა და ქონების მართვის ერთ-ერთი განყოფილების უფროსი ჰ.ნ., რომელსაც ბრალად დიდი ოდენობით ქრთამის აღება ედება.

გამოძიებით დადგინდა, რომ ჰ.ნ.-მ ორი მოქალაქისგან 30 000 ლარის ოდენობით ქრთამი მოითხოვა სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთის გადაცემის სანაცვლოდ.

სისხლის სამართლის კოდექსის 338-ე მუხლის მეორე ნაწილის “ბ” ქვეპუნქტი აღნიშნული დანაშაულისთვის სასჯელის სახედ ითვალისწინებს თავისუფლების აღკვეთას 7-დან 11 წლამდე.²⁹

2.2. ინტერესთა კონფლიქტი

ინტერესთა კონფლიქტი ხდება მაშინ, როცა ადამიანს, თავისი მდგომარეობით, შეუძლია მიიღოს სარგებელი იმ ქმედებებიდან ან გადაწყვეტილებებიდან, რომელთაც ის იღებს, როგორც ოფიციალური პირი. ინტერესთა კონფლიქტს - იქნება ის რეალური, შესაძლო თუ პოტენციური³⁰ - მიყვავართ ისეთ გადაწყვეტილებებამდე, რომლებიც არის, ან მოიაზრება უსამართლოდ და კერძო ინტერესებზე მორგებულად. ეს ამცირებს საზოგადოებრივ ნდობას დაწესებულების მიმართ და იწვევს საზოგადოებისთვის უარყოფით შედეგებს.

საერთაშორისო სტანდარტები

- **ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსებთან დაკავშირებით³¹** (Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials) და **ევროპული ქვეყნის კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირისთვის³²** (European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance) ფარავენ ზოგად საკითხებს ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან არიდებასთან დაკავშირებით.
- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებით³³** (Congress of the Council of Europe’s Resolution and Recommendation on Conflicts of Interest at Local and Regional Level) ითვალისწინებს სხვადასხვა ღონისძიებას ინტერესთა კონფლიქტის რისკების შემცირებისა და მის ადრეულ ეტაპზე იდენტიფიცირების მიზნით.
- **ეთგო-ს გზამკვლევი საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის მართვის შესახებ³⁴** (Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service) ახდენს გასატარებელი პოლიტიკის პრინციპებისა და სტანდარტების იდენტიფიცირებას.
- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის გაზრდასთან დაკავშირებით³⁵** (Making public procurement transparent at local and regional levels) და **ეთგო-ს სია სახელმწიფო შესყიდვების კეთილსინდისიერების გაუმჯობესებისთვის³⁶** (OECD’s Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist) გვთავაზობენ გზამკვლევებს სახელმწიფო შესყიდვებში გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების განმტკიცების მიზნით.

ზემოთ ჩამოთვლილის გარდა ინტერესთა კონფლიქტის საკითხს, ასევე, მოიცავს შემდეგი საერთაშორისო სტანდარტები და გზამკვლევები:

- **გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ**³⁷ (United Nations Convention against Corruption) არის ერთადერთი იურიდიულად სავალდებულო უნივერსალური ანტიკორუფციული ინსტრუმენტი.
- ზემოთ აღნიშნული კონვენციის დამატებას წარმოადგენს **კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო**³⁸ (Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption).
- **ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)**³⁹ (Criminal Law Convention on Corruption) მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციას და სისხლის სამართლებრივი დევნისას საერთაშორისო ურთიერთთანამშრომლობის გაუმჯობესებას.
- **ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)**⁴⁰ (Civil Law Convention on Corruption) განსაზღვრავს ზოგად საერთაშორისო წესებს იმ პირებისთვის ზიანის ანაზღაურების შესახებ, რომლებიც დააზარალა კორუფციამ.
- **ევროკავშირის კონვენცია კორუფციაში ჩართული თანამდებობის პირების შესახებ**⁴¹ (Convention against Corruption involving Public Officials) მიზნად ისახავს ევროკავშირის ან მისი წევრი ქვეყნების თანამდებობის პირების კორუფციაში ჩართულობასთან ბრძოლას.
- **ეთგო-ს რეკომენდაციას კეთილსინდისიერების სტანდარტის დაცვასთან დაკავშირებით**⁴² (OECD Recommendation on Public Integrity) აქცენტს აკეთებს კონტექსტზე დამოკიდებულ, ქცევაზე ორიენტირებულ, რისკზე დაფუძნებულ მიდგომაზე და ხელს უწყობს კეთილსინდისიერების კულტურის დამკვიდრებას მთელი საზოგადოების მასშტაბით.

ადგილობრივი კონტექსტი

მიუხედავად იმისა, რომ ინტერესთა კონფლიქტი წარმოადგენს მნიშვნელოვან გამონკვევას საქართველოსთვის, პრაქტიკულად არ არსებობს ასეთ მაგალითებთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული მონაცემები. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები და საგამოძიებო მედია ხშირად ინტერესდება სავარაუდო ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებით, თუმცა, სამართალდამცავი ორგანოები ვერ ახერხებენ ასეთი შემთხვევების გამოძიებას.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში ინტერესთა შეუთავსებლობასთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა არ ტარდება, მაინც არსებობს მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი ინტერესი ამ გამონკვევების მოსაგვარებლად. კერძოდ, ინტერესთა კონფლიქტთან და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებში კორუფციასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა ყოველწლიურად ფართოვდება და ამჟამად ვრცელდება ცენტრალურ, მუნიციპალურ, საკანონმდებლო და დამოუკიდებელ საჯარო დაწესებულებებზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, მერების გარდა, მათი მოადგილეები და, მერიების სტრუქტურული ერთეულების (დეპარტამენტების) უფროსებიც მოიაზრებიან თანამდებობის პირებად,⁴³ რის გამოც ისინიც ექვემდებარებიან „საჯარო

დანესებულებებში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნებს.

გარდა ამისა, 2017 წელს ჩამოყალიბდა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის მექანიზმი, ასევე, შემუშავდა დეკლარაციების შემთხვევითი შერჩევის ელექტრონული სისტემა და დეკლარაციების მონიტორინგის გაუმჯობესების მიზნით, შეიქმნა დეკლარაციების პირველი კომისია. კომისია მონიტორინგისთვის არჩევს მაღალი თანამდებობის პირების ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციებს. კომისიის შემადგენლობას განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსი. მის შემადგენლობაში საჯარო მოსამსახურეები არ შედიან. თანამდებობის პირების ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგი 2017 წლიდან ხორციელდება. მონიტორინგის შედეგები, შესაბამის ანგარიშებთან ერთად, ხელმისაწვდომია საჯარო სამსახურის ბიუროს ვებგვერდზე (csb.gov.ge).

კანონმდებლობა

საქართველოში არსებობს „საჯარო დანესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი. კანონის მოქმედება ვრცელდება ეკონომიკური ინტერესების განცხადებაზე, მამხილებელთა დაცვაზე, საჩუქრების მიღებაზე, საზოგადოებრივი ეთიკის პრინციპებზე, ინტერესთა კონფლიქტსა და კორუფციაზე. ამ კანონით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის ფორმები მხოლოდ ადმინისტრაციულია და მოიცავს ფულად ჯარიმებს 1 000 ლარამდე და ისეთ დისციპლინურ პასუხისმგებლობას, როგორებიცაა გაფრთხილება და გათავისუფლება. საქართველოში თანამდებობის პირთა ინტერესთა კონფლიქტის მონიტორინგი ხდება საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემის საშუალებით.

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 340-ე მუხლი ითვალისწინებს თანამდებობის პირის მიერ კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღებისთვის პასუხისმგებლობის ფორმებს ჯარიმის, საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომის თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევის, შინაპატიმრობისა ან/და თავისუფლების აღკვეთის სახით.

კარგი პრაქტიკა

უკანასკნელ წლებში საჯარო მოსამსახურეთა ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებული სასამართლო პროცესები არ გამართულა. თუმცა, არსებობს სავარაუდო ინტერესთა კონფლიქტის მაგალითები. ასეთი აღწერილი შემთხვევები მოიცავს, მაგალითად, ისეთ შემთხვევას, როცა პარლამენტის წევრმა, თითქოსდა, შეიძინა (აუქციონის საშუალებით) უძრავი ქონება მუნიციპალიტეტიდან, რომელიც ეკუთვნის იმ საარჩევნო ოლქს, რომელსაც თავად წარმოადგენდა საკანონმდებლო ორგანოში. გარდა ამისა, მედიისა და ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ აღწერილი შემთხვევები მოიცავს მაგალითებს, როცა მუნიციპალური მაღალჩინოსნების ნათესავები (ბიძაშვილები, ძმები, სხვა

ნათესავები) წარმატებით იღებენ მონაწილეობას საჯარო შესყიდვების ტენდერებში, რომლებსაც მათი ქვემდებარე სააგენტოები აცხადებენ.

გარდა ამისა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა აღწერეს მუნიციპალურ საჯარო დაწესებულებებში ინტერესთა კონფლიქტის რამდენიმე სავარაუდო შემთხვევა. მაგალითად, პირი კომერციულ გარიგებაში შევიდა მერიასთან და შემდეგ დაინიშნა ინფრასტრუქტურის, ტრანსპორტისა და კეთილმოწყობის სამსახურის უფროსად გარიგების (ხელშეკრულების) ვადის ამოწურვამდე. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულმა პირმა, დანიშვნამდე ერთი დღით ადრე მიიღო თანხა, მისი კონტრაქტი კვლავ ძალაში იყო და მის მიერ განეული მომსახურებისთვის ორწლიანი გარანტია იყო გათვალისწინებული.⁴⁴

2.3. სხვისი ქონების მითვისება/გაფლანგვა

სხვისი ქონების მითვისება/გაფლანგვა არის ფულის, საქონლის ან სხვა რესურსების მითვისება თანამდებობის პირი მიერ, რომელსაც ანდეს ეს ქონება. ეს იწვევს საჯარო რესურსების შემცირებას, რაც ამცირებს საჯარო მოხელეთა უნარს, იმოქმედონ საზოგადოების ინტერესების მიხედვით, აუარესებს სერვისების მიწოდებას ხალხისთვის. ის ასევე ძირს უთხრის საზოგადოების ნდობას ხელისუფლების მიმართ.

საერთაშორისო სტანდარტები

ნებისმიერი ტიპის კორუფციას, სხვისი ქონების მისაკუთრებას მოიცავს შემდეგი საერთაშორისო სტანდარტები და გზამკვლევები:

- **გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ**⁴⁵ (United Nations Convention against Corruption) არის ერთადერთი იურიდიულად სავალდებულო უნივერსალური ანტიკორუფციული დოკუმენტი.
- ზემოთ აღნიშნული კონვენციის დამატებას წარმოადგენს **კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო**⁴⁶ (Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption).
- **ევროპის საბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)**⁴⁷ (Criminal Law Convention on Corruption) მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციას და სისხლის სამართლებრივი დევნისას საერთაშორისო ურთიერთთანამშრომლობის გაუმჯობესებას.
- **ევროპის საბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)**⁴⁸ (Civil Law Convention on Corruption) განსაზღვრავს ზოგად საერთაშორისო წესებს იმ პირებისთვის ზიანის ანაზღაურების შესახებ, რომლებიც დააზარალა კორუფციამ.
- **ევროკავშირის კონვენცია კორუფციაში ჩართული თანამდებობის პირების შესახებ**⁴⁹ (Convention against Corruption involving Public Officials) მიზნად ისახავს ევროკავშირის ან მისი წევრი ქვეყნების თანამდებობის პირების კორუფციაში ჩართულობასთან ბრძოლას.

ადგილობრივი კონტექსტი

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ შეგროვებული მონაცემების მიხედვით, საქართველოში 2004-დან 2014 წლამდე ყველაზე გავრცელებული ფინანსური დანაშაული იყო მითვისება ან გაფლანგვა, კერძოდ, დასახელებული დანაშაულის 2,155 შემთხვევა იყო აღრიცხული.⁵⁰ აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში მითვისება ან გაფლანგვის ყველაზე მეტი - 386 შემთხვევა 2006 წელს დაფიქსირდა. ამის შემდეგ, რაოდენობა დაახლოებით 50%-ით შემცირდა და მოგვიანებით, 2012 წელს გაიზარდა 219 შემთხვევამდე. საზოგადოებრივი აზრი სხვის ნივთის ან ქონებრივი უფლების მითვისება ან გაფლანგვასთან დაკავშირებით საქართველოში ჯერ არ არის გამოკვლეული. 2019 წლის სტატისტიკაში ფინანსური სფეროს დანაშაულთა რაოდენობა ცალ-ცალკე მითითებული არ არის, ჯამურად კი მათი რაოდენობა 217-ია.

2017 წელს, მითვისება ან გაფლანგვისთვის დამამძიმებელი გარემოებების გარეშე სასჯელის სახით ჯარიმასა და თავისუფლების აღკვეთას დაემატა შინაპატიმრობა 6 თვიდან 2 წლამდე ვადით.

კანონმდებლობა

საქართველოს კანონმდებლობა განმარტავს გაფლანგვას, როგორც სხვისი ნივთის ან ქონებრივი უფლების გაფლანგვას, თუ ეს ნივთი ან ქონებრივი უფლება გამფლანგველის მართლზომიერ მფლობელობაში ან გამგებლობაში იმყოფებოდა. დანაშაულის დამამძიმებელ გარემოებებს წარმოადგენს მისი ჩადენა წინასწარ შეთანხმებით ჯგუფის მიერ, არაერთგზის, სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით, დიდი ოდენობით და სხვა.

კარგი პრაქტიკა

2020 წლის ივნისში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის პროკურატურის საგამოძიებო სამსახურის წარმომადგენლებმა დააკავეს შპს „ორბიტა“-ს დირექტორი საბიუჯეტო სახსრების დიდი ოდენობით გაფლანგვის ბრალდებით.

გამოძიებით დადგინდა, რომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის გზებისა და სამელიორაციო სისტემის დეპარტამენტის ხელმძღვანელობამ შპს „ორბიტა“ გამარჯვებულად გამოაცხადა ხულოს მუნიციპალიტეტის ხიხაძირი-თხილვანა-ბაქო გზის რეაბილიტაციის პროექტის ტენდერში კომპანიის მიერ წარდგენილი ყალბი საბანკო გარანტიისა და წინასწარი გადახდის ყალბი დოკუმენტის საფუძველზე. ყალბი დოკუმენტების შედეგად 188 000 ლარი ჩაირიცხა შპს „ორბიტა“-ს საბანკო ანგარიშზე, საიდანაც მხოლოდ 43 535 ლარის ღირებულების სამუშაო შესრულდა, დანარჩენი კი გაიფლანგა შპს „ორბიტა“-ს დირექტორის მიერ, რამაც ბიუჯეტს მნიშვნელოვანი ზიანი მიაყენა.

მ.კ.-ს ბრალი წარედგინა სისხლის სამართლის კოდექსის 362-ე და 182-ე მუხლების თანახმად, რაც სასჯელის სახედ ითვალისწინებს 7-დან 11 წლამდე თავისუფლების აღკვეთას.⁵¹

2.4. თაღლითობა

თაღლითობა არის მოტყუების გზით უსამართლო ან კანონთან შეუსაბამო უპირატესობის მოპოვება. თაღლითობა ძირს უთხრის საზოგადოების ნდობას ხელისუფლების მიმართ და ამცირებს ხელისუფლების მოქმედების შესაძლებლობას. ის ხშირად იწვევს სახელმწიფო სახსრების დაკარგვას, რაც ვნებს საჯარო სერვისების მიწოდებას და ხელისუფლების შესაძლებლობას უპასუხოს საზოგადოების საჭიროებებსა და მისწრაფებებს.

საერთაშორისო სტანდარტები

ნებისმიერი ტიპის კორუფციას, თაღლითობას მოიცავს შემდეგი საერთაშორისო სტანდარტები და გზამკვლევები:

- **გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ**⁵² (United Nations Convention against Corruption) არის ერთადერთი იურიდიულად სავალდებულო უნივერსალური ანტიკორუფციული ინსტრუმენტი.
- ზემოთ აღნიშნული კონვენციის დამატებას წარმოადგენს **კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო**⁵³ (Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption).
- **ევროპის საბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)**⁵⁴ (Criminal Law Convention on Corruption) მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციას და სამართლებრივი დევნისას საერთაშორისო ურთიერთთანამშრომლობის გაუმჯობესებას.
- **ევროპის საბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)**⁵⁵ (Civil Law Convention on Corruption) განსაზღვრავს ზოგად საერთაშორისო წესებს იმ პირებისთვის ზიანის ანაზღაურების შესახებ, რომლებიც დააზარალა კორუფციამ.
- **ევროკავშირის კონვენცია კორუფციაში ჩართული თანამდებობის პირების შესახებ**⁵⁶ (Convention against Corruption involving Public Officials) მიზნად ისახავს ევროკავშირის ან მისი წევრი ქვეყნების თანამდებობის პირების კორუფციაში ჩართულობასთან ბრძოლას.

ადგილობრივი კონტექსტი

2014 წელს რეგისტრირებული იყო თაღლითობის 974 შემთხვევა, რომელთაგან ბრალის წაყენება მოხდა 639 შემთხვევაში. თაღლითობის რეგისტრირებული შემთხვევები 12.22%-ით შემცირდა 2015 წელს, როცა 855 შემთხვევა იქნა აღწერილი. 2015 წელს, აღწერილი შემთხვევების შემცირების მიუხედავად, ბრალის წაყენება 477 შემთხვევაში მოხდა.⁵⁷ 2019 წელს თაღლითობის 1846 შემთხვევა დაარეგისტრირა შსს-მ, საიდანაც წარმატებით გაიხსნა 29%. როგორც ვხედავთ, აღნიშნულმა დანაშაულმა მკვეთრად მოიმატა, მისი გახსნის მაჩვენებელი კი მნიშვნელოვნად შემცირდა.

არ არის ცნობილი, თუ რა მოქმედებები ხორციელდება სამართალდამცავი ორგანოების მიერ თაღლითობის აღსაკვეთად. გარდა ამისა, 2019-2020 წლების

ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა არ შეიცავს თაღლითობასთან ბრძოლის ამსახველ რაიმე ქმედებებს.

კანონმდებლობა

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 180-ე მუხლის მიხედვით, თაღლითობა განმარტებულია, როგორც მართლსაწინააღმდეგო მისაკუთრების მიზნით სხვისი ნივთის დაუფლება ან ქონებრივი უფლების მიღება მოტყუებით. თაღლითობისთვის სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობის ფორმები მოიცავს ჯარიმას, საზოგადოებისთვის სასარგებლო შრომას, შინაპატიმრობას ან/და თავისუფლების აღკვეთას, შემთხვევის სიმძიმიდან გამომდინარე.

არსებობს რამდენიმე სამართალდამცავი ორგანო, რომლის იურისდიქციაშიც შედის თაღლითობის შემთხვევების დევნა, მათ შორის, შინაგან საქმეთა სამინისტრო (საგამოძიებო და კრიმინალური დანაყოფები), ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური და საქართველოს პროკურატურა.

კარგი პრაქტიკა

2020 წლის თებერვალში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტოს თანამშრომლებმა ყალბი დოკუმენტების გამოყენებით დიდი ოდენობით თაღლითობის ფაქტზე შპს „პრიზმა“-ს დირექტორი გ.ნ. ამავე კომპანიის სამუშაოთა მწარმოებლები გ.ჯ. ი.გ. და შპს „აუდიტ-ფრევეგი“-ს ექსპერტი რ.კ. დააკავეს.

გამოძიებამ დაადგინა, რომ ცაგერის მუნიციპალიტეტის გამგეობამ ქალაქ ცაგერში, სპორტული კომპლექსის მშენებლობაზე ტენდერი გამოაცხადა, რომელშიც შპს „პრიზმა“-მ გაიმარჯვა. აღნიშნულ კომპანიასთან 2 714 143 ლარის სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვაზე ხელშეკრულება გაფორმდა. სპორტული კომპლექსის მშენებლობის დროს, შპს „პრიზმა“-ს დირექტორმა, ამავე კომპანიის სამუშაოთა მწარმოებლების დახმარებით, დოკუმენტებში 177 000 ლარის ღირებულების სამუშაოები ყალბად დააფიქსირა შესრულებულად და ამ გზით სახელმწიფოს კუთვნილ აღნიშნულ თანხას თაღლითურად დაეუფლა. შპს „პრიზმა“-ს დირექტორს თაღლითობაში დახმარება გაუწია შპს „აუდიტ-ფრევეგი“-ს ექსპერტმა, რომელმაც მის მიერ შედგენილ დასკვნაში არარსებული სამუშაოები შესრულებულად აჩვენა.

გამოძიება დიდი ოდენობით თაღლითობისა და ყალბი დოკუმენტის დამზადება-გამოყენების ფაქტზე მიმდინარეობს, რაც სასჯელის სახით ითვალისწინებს თავისუფლების აღკვეთას ვადით 6-დან 9 წლამდე.⁵⁸

2.5. ნეპოტიზმი

ნეპოტიზმი არის თანამდებობის ექსპლუატაცია ოჯახის წევრის ან მეგობრის სასარგებლოდ (მაგ. სამსახურში დასაქმებით ან რაიმე უპირატესობის მიცემით). ნეპოტიზმის და ფავორიტიზმის შედეგად ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის ორგანოები მოკლებული არიან საუკეთესო შესაძლებლობების მქონე კადრებს. ეს, თავის მხრივ, ქმნის ნოციერ გარემოს კორუფციისთვის და ამცირებს ადმინისტრაციის მუშაობის ეფექტურობასა და ნაყოფიერებას.

საერთაშორისო სტანდარტები

ნებისმიერი ტიპის კორუფცია, ნეპოტიზმი, განხილულია შემდეგ საერთაშორისო სტანდარტებსა და გზამკვლევებში:

- **გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ**⁵⁹ (United Nations Convention against Corruption) არის ერთადერთი იურიდიულად სავალდებულო უნივერსალური ანტიკორუფციული ინსტრუმენტი.
- ზემოთ აღნიშნული კონვენციის დამატებას წარმოადგენს **კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო**⁶⁰ (Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption).
- **ევროპის საბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)**⁶¹ (Criminal Law Convention on Corruption) მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციას და სისხლისსამართლებრივი დევნისას საერთაშორისო ურთიერთთანამშრომლობის გაუმჯობესებას.
- **ევროპის საბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)**⁶² (Civil Law Convention on Corruption) განსაზღვრავს ზოგად საერთაშორისო წესებს იმ პირებისთვის ზიანის ანაზღაურების შესახებ, რომლებიც დააზარალა კორუფციამ.
- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობის ორგანოებში ნეპოტიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ**⁶³ (Fighting Nepotism with Local and Regional Authorities) ადგენს სტანდარტებს კარგი პრაქტიკისთვის და წარმოადგენს სტრატეგიას რეგიონულ და ადგილობრივ ხელისუფლებაში კადრის აყვანისას კორუფციის აღკვეთის მიზნით.
- **ევროკავშირის კონვენცია კორუფციაში ჩართული თანამდებობის პირების შესახებ**⁶⁴ (Convention against Corruption involving Public Officials) მიზნად ისახავს ევროკავშირის ან მისი წევრი ქვეყნების თანამდებობის პირების კორუფციაში ჩართულობასთან ბრძოლას.

ადგილობრივი კონტექსტი

ნეპოტიზმი ყოველთვის იყო მნიშვნელოვანი გამონკვევა საქართველოს საჯარო დაწესებულებების უმრავლესობაში. ხშირ შემთხვევაში თანამდებობის პირები ასაქმებენ თავიანთ ნათესავებს სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებაში როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ დონეზე. სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები ხშირად აღნიშნავენ კონკრეტულ შემთხვევებს, როცა მაღალი რანგის თანამდებობის პირების ოჯახის წევრები და მეგობრები საქმეებიან საჯარო

დანესებულებებში. 2019 წელს ჩატარებული კვლევის თანახმად, გამოკითხულთა 59% ფიქრობს, რომ თანამდებობის პირები ბოროტად იყენებენ თავიანთ მდგომარეობას, ხოლო მათი 91%, ვინც ამ მოსაზრებას იზიარებს, მიიჩნევს, რომ ისინი ამას ნათესავებისა და ახლობლების დასაქმებისთვის აკეთებენ.⁶⁵

კანონმდებლობა

კანონმდებლობა არ ახდენს ნეპოტიზმის კრიმინალიზაციას. სამართლიანი დასაქმების პრაქტიკა განისაზღვრება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით⁶⁶ და ქვეყნის წესებით, რომელიც 2017 წელს იქნა მიღებული მთავრობის დადგენილებით.⁶⁷

კარგი პრაქტიკა

პარლამენტის რამდენიმე წევრის ნათესავები დასაქმებული იყვნენ საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაში (GNCC) პარლამენტის წევრების უფლებამოსილების ძალაში შესვლის შემდეგ.⁶⁸ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველომ მოახდინა ნეპოტიზმის 70 სავარაუდო შემთხვევის იდენტიფიცირება საქართველოს მუნიციპალიტეტებში - საჯარო მოხელეთა მეუღლეები, შვილები და მშობლები დასაქმებულები იყვნენ ან იმავე საჯარო დაწესებულებაში, ან ამ საჯარო მოხელეებთან დაკავშირებულ მუნიციპალურ სააგენტოებში. მაგალითად, 2017 წელს ონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის მეუღლე ერთ-ერთი დეპარტამენტის უფროსად დაინიშნა ამავე მუნიციპალიტეტის მმართველობაში შემავალ იურიდიულ პირში.⁶⁹

გამჭვირვალობა

3.1. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა

ინფორმაციასთან წვდომა მოქალაქეთა მიერ საჯარო მოხელეებისგან ინფორმაციის მოთხოვნისა და მიღების იურიდიული უფლებაა. ის ხშირად რეგულირებულია ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონმდებლობით.

ინფორმაციასთან წვდომა, გადაწყვეტილებების მიღებაში ჩართულობასთან ერთად, ხელს უწყობს ანგარიშვალდებულებას და დემოკრატიის ეფექტურად ფუნქციონირების ფუნდამენტური პრინციპია.

საერთაშორისო სტანდარტები

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მთელი რიგი კონვენციებისა და სტანდარტების ის ფუნდამენტური კომპონენტია, რომელიც წინამდებარე სახელმძღვანელოშია მოცემული. ის საფუძვლად უდევს ევროკავშირის ადამიანთა უფლებების დაცვის შესახებ მთელ რიგ დოკუმენტებს. ქვემოთ მოცემული ეხება კონკრეტულად ინფორმაციაზე წვდომას:

- **ევროპის საბჭოს კონვენცია ოფიციალური დოკუმენტების წვდომის შესახებ (CETS No. 205)⁷⁰** (Council of Europe Convention on Access to Official Documents) ადასტურებს ინფორმაციის გარანტირებულ წვდომას.
- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის შესახებ⁷¹** (Congress of the Council of Europe's Resolution and Recommendation on Transparency and open government) მოუწოდებს ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობის ორგანოებს ხელი შეუწყონ ღია მონაცემებისა და ჩანაწერების აქტიურ გამოყენებას და უზრუნველყონ მათი სრული, ადვილად წვდომადი და გამოყენებადი ფორმატით გამოქვეყნება.
- **ორჰუსის კონვენცია⁷²** (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters) უზრუნველყოფს უფლებებს, ინფორმაციის წვდომის უფლების ჩათვლით, გარემოს დაცვის საკითხების შესახებ გადაწყვეტილებებისადმი.
- **ეთგო-ს საბჭოს რეკომენდაცია ღია მმართველობის შესახებ** (OECD Recommendation of the Council on Open Government)⁷³ განსაზღვრავს მოთხოვნის საფუძველზე ინფორმაციის მიწოდებასა და მთავრობის მიერ მიღებულ პროაქტიულ ზომებს ინფორმაციის გავრცელების უზრუნველსაყოფად, რაც მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობის პირველ ეტაპს წარმოადგენს.

ადგილობრივი კონტექსტი

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, როგორც ადამიანის ფუნდამენტური უფლება საქართველოში აღიარებული და უზრუნველყოფილია სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება დაცულია როგორც საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით,⁷⁴ ასევე საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის III თავით. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა არის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი საშუალება. მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო სერვისების კმაყოფილების კვლევის მიხედვით, 2017 წელს, ინფორმაცია საჯარო დაწესებულებებიდან გამოკითხულ მოქალაქეთა მხოლოდ 2%-მა მოითხოვა.⁷⁵

რამდენადაც გამჭვირვალობასა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება სამოქალაქო ჩართულობის წახალისებისა და კარგი მმართველობის პრინციპების განმტკიცების მიმართულებით, ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმა უზრუნველყოფს ადგილობრივ დონეზე მოსახლეობის შეუზღუდავ წვდომას საჯარო ინფორმაციაზე.

საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება საქართველოს მხრიდან ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში გათვალისწინებულ ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ვალდებულებას წარმოადგენს. OGP-ის სამოქმედო გეგმების შესაბამისად, მუნიციპალიტეტების მხრიდან ელექტრონული მექანიზმების განვითარებისა და ინფორმაციის იოლად აღქმად ფორმატში გამოქვეყნების თვალსაზრისით აღებული ვალდებულებები, ხელს უწყობს ადგილობრივი ხელისუფლების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ამაღლებას. აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის თანახმად, 2019 წელს საქართველოს მუნიციპალიტეტების ერთიანი ეროვნული შეფასების შედეგები იყო საკმაოდ დაბალი. შეფასების 0-100%-იან სკალაზე, მუნიციპალიტეტების საშუალო შედეგი 28% გახლდათ (25% მერიების / მუნიციპალიტეტების საშუალო შედეგი; 31% საკრებულოების საშუალო შედეგი).⁷⁶

ამ თვალსაზრისით, მუნიციპალურ დონეზე ღიაობისა და საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის გაძლიერების მიზნით, OGP თბილისის სამოქმედო გეგმა 2018-2020 ითვალისწინებს მუნიციპალური ელექტრონული რესურსების გაუმჯობესებას თბილისის მერიის ღია მონაცემების ვებ-პორტალის შექმნის მეშვეობით. განსაკუთრებით, თბილისის ღია მმართველობის პარტნიორობის 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმის მეხუთე ვალდებულება, რომელიც მიზნად ისახავს თბილისის მერიის ვებ-გვერდის განახლებას მოქალაქეებისათვის საჯარო მონაცემებზე ხელმისაწვდომობის ამაღლების მიზნით. ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობისათვის, თბილისის ვებ-გვერდის ახალი ვერსია მოხმარებელს სთავაზობს პროაქტიული გამოქვეყნების პორტალსა და საჯარო ინფორმაციის გამონერის ელექტრონულ მექანიზმს. აღნიშნული პორტალი მომზადდა ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ შექმნილი კონცეფციის შესაბამისად და უზრუნველყოფს

საჯარო მონაცემების ღია, დამუშავებად და ხელმისაწვდომ ფორმატში გამოქვეყნებას.

კანონმდებლობა

საქართველოს კონსტიტუციის 18-ე მუხლი ადგენს, რომ საქართველოს ყოველ მოქალაქეს გააჩნია იმ ოფიციალურ დოკუმენტაციასთან წვდომის უფლება, რომელიც შენახულია საჯარო დაწესებულებებში, თუ ისინი არ შეიცავენ საიდუმლო, პირად ან კომერციულ ინფორმაციას. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის III თავი ადგენს საჯარო დაწესებულებიდან ინფორმაციის გამოთხოვის პროცედურებს (როგორც ცენტრალური, ასევე მუნიციპალური უწყებებიდან). კოდექსის მიხედვით, საჯარო ინფორმაცია უნდა გაიცეს დაუყოვნებლივ ან არაუგვიანეს 10 კალენდარული დღისა - იმ შემთხვევებში, თუ მისი მოძიება დამატებით ძალისხმევას მოითხოვს. თუ ინფორმაციის გამოთხოვაზე არის მიღებული უარი, პირებს აქვთ უფლება, გაასაჩივრონ გადაწყვეტილება ორგანიზაციის შიგნით და შემდეგ სასამართლოში, გადაწყვეტილების მიღებიდან 30 დღის ვადაში.

2013 წლიდან ცენტრალურმა და მუნიციპალურმა საჯარო დაწესებულებებმა მიიღეს საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების პროცედურები და რეგულაციები და დაადგინეს დაწესებულების ვებგვერდზე სავალდებულო წესით გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ჩამონათვალი რომელსაც პერიოდულად აახლებენ.

სახელმძღვანელო პრინციპები

ამჟამად, არ არსებობს ერთიანი ოფიციალური გზამკვლევი საქართველოში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე. მიუხედავად იმისა, რომ ცალკეულ საჯარო დაწესებულებების ვებგვერდებზე განთავსებულია მოკლე ინსტრუქციები საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნასთან დაკავშირებით, აღნიშნული ძირითადად კანონის მოთხოვნების დუბლირებას წარმოადგენს. მიუხედავად ამისა, გზამკვლევები შექმნილია სამოქალაქო საზოგადოების მიერ, სადაც გათვალისწინებულია ისეთი ინფორმაცია როგორცაა: საჯარო ინფორმაციის ბუნება, საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის პროცედურები, უფლების დაცვის იურიდიული საშუალებები და პრაქტიკული რეკომენდაციები ინფორმაციის მოძიების თაობაზე.⁷⁷ გზამკვლევების ზოგიერთი რეკომენდაცია მოიცავს:

- რეგულაციების მიღებას საჯარო ინფორმაციის სამართავად;
- ელექტრონული მმართველობის სისტემების გამოყენებას;
- ისეთი ელექტრონული სისტემების შემუშავებას, რომლებიც უზრუნველყოფს საჯარო ინფორმაციაზე ელექტრონულ წვდომას;
- ინფორმაციის მოთხოვნის მიმართულებების ანალიზს; და
- საჯარო დაწესებულებაში ინფორმაციის თავისუფლების მზარდ როლზე ხაზგასმას.

კარგი პრაქტიკა

არსებობს მთელი რიგი საჯარო დაწესებულებები, რომლებსაც მუდმივად კარგი შედეგები აქვთ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის რეიტინგში. ბოლო 10 წლის მანძილზე სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, საქართველოს სახალხო დამცველი და სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური 100%-იანი ხელმისაწვდომობით ლიდერობენ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის რეიტინგში. 2019 წლის ანგარიშის მიხედვით, 284 საჯარო დაწესებულებიდან 25-მა ორგანიზაციამ მიიღო 100%-იანი ქულა რეიტინგში. რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების შედეგებს, მცხეთის და მარტვილის მერიებმა, აგრეთვე ჩოხატაურის, ფოთის, ქარელის, ხობის და ბაღდათის მუნიციპალიტეტის საკრებულოებმა უმაღლესი ქულები მიიღეს მთელ რიგ მოთხოვნებში, პასუხის სრულყოფილად და შესაბამის დროში გაცემის გამო. 2019 წელს, წინა წელთან შედარებით, თბილისის საკრებულომ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის დონე გააუმჯობესა და შეადგინა 90,97%.⁷⁸

გარდა ამისა, 2017 წელს, მუნიციპალიტეტების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების შეფასების მიზნით, ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების⁷⁹ მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი (LSG Index)⁸⁰ დაინერგა. საქართველოს მუნიციპალიტეტების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების 2019 წლის ეროვნული შეფასების შედეგების მიხედვით, შეფასების 100%-იან სკალაზე მუნიციპალიტეტების საშუალო შედეგი 28%-ია, რაც 7%-ით აღემატება 2017 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (21%). ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი ბათუმის მუნიციპალიტეტმა მიიღო - 61%, რაც 11%-ით აღემატება რუსთავის, როგორც 2017 წელს საუკეთესო შედეგის მქონე მუნიციპალიტეტის მაჩვენებელს. გარდა ბათუმისა, გამჭვირვალობის ყველაზე მაღალი შედეგის მქონე ხუთ მუნიციპალიტეტს შორის მოხვდნენ: რუსთავი (57%), ლაგოდეხი (56%), ზუგდიდი (55%) და თეთრიწყარო (52%).⁸¹

გარდა თემატური ბლოკებისა, LSG ინდექსი მუნიციპალური ორგანოების მიერ თავიანთ ვებგვერდზე საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების ხარისხსაც აფასებს. 2019 წლის შეფასებით, მუნიციპალიტეტების საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების საერთო მაჩვენებელი 25%-ს შეადგენს, რაც 6%-ით აღემატება 2017 წლის შეფასების ანალოგიურ მაჩვენებელს. წინა შეფასების მსგავსად (2017), ყველაზე ცუდი პრაქტიკა მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ხარჯების და წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული ან მმართველობაში მყოფი იურიდიული პირების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნების ნაწილში ფიქსირდება.⁸²

3.2. ღია მონაცემები

ღია მონაცემები არის მონაცემთა და ინფორმაციის გამოქვეყნება იმ ფორმატით, რომლის გამოყენება, მოდიფიცირება და გაზიარება თავისუფლად არის შესაძლებელი. ეთგო (OECD) აცხადებს, რომ ღია მონაცემები არის "პოლიტიკის დოკუმენტების ნაკრები, რომელიც ხელს უწყობს გამჭვირვალობას, ანგარიშვალდებულებას და ღირებულებების შექმნას სახელისუფლებო მონაცემების ყველასთვის ხელმისაწვდომობის გზით." მონაცემების გენერირების საშუალებით და თანამდებობის პირების ქმედებების ხელმისაწვდომობის გზით, ხელისუფლება მოქალაქეების მიმართ ხდება მეტად გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულებული. ეს ასევე ეხმარება ბიზნესის ზრდას და მოქალაქეებზე კონცენტრირებული სერვისების განვითარებას.

საერთაშორისო სტანდარტები

ღია მონაცემები შედარებით ახალი მოვლენაა, რომლის უნივერსალური სტანდარტიც არ არსებობს. თუმცა, შესაძლოა რამდენიმე სასარგებლო გზამკვლევის დავეყრდნოთ:

- **ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ღია მონაცემების გამოსაყენებლად უკეთესი საჯარო მომსახურებისთვის**⁸³ (Open Data for Better Public Services) ხაზს უსვამს ღია მონაცემების მნიშვნელობას ადგილობრივი დემოკრატიის გაუმჯობესების საქმეში.
- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის შესახებ**⁸⁴ (Congress of the Council of Europe's Resolution and Recommendation on Transparency and open government) მოუწოდებს ადგილობრივ და რეგიონული მმართველობის ორგანოებს, რომ გაზარდონ ღია მონაცემებისა და ჩანაწერების გამოყენება.
- **გაერთიანებული ერების გზამკვლევი ღია სახელისუფლებო მონაცემებზე მოქალაქეთა ჩართულობისთვის**⁸⁵ (Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement) წარმოადგენს შესაბამისი მიმართულებით პოლიტიკის სახელმძღვანელოსა და კარგი პრაქტიკის რეკომენდაციების კრებულს.
- **მსოფლიო ბანკის დოკუმენტი**⁸⁶ (World Bank Toolkit) იწყება ძირითადი პრინციპების განმარტებით, მოიცავს დაგეგმვას და დანერგვას, ისევე როგორც ზოგადი იურიდიული გამოწვევების გადაჭრისა და თავიდან აცილების საშუალებებს.
- **ღია მონაცემების განთავსების სქემა**⁸⁷ (Five Star Open Data Deployment Scheme) უთითებს მონაცემების სრულად ღიაობამდე მისაღწევ ხუთ საკითხზე და განიხილავს თითოეული მათგანის ღირებულებასა და ხარჯს.
- **საერთაშორისო ღია მონაცემების ქარტია**⁸⁸ (International Open Data Charter) აყალიბებს ექვს პრინციპს ღია სამთავრობო მონაცემების დროულად განთავსებისთვის, დროული და თავსებადი სახელისუფლებო მონაცემებისთვის.
- **ეთგო-ს საბჭოს რეკომენდაცია ღია მმართველობის შესახებ**⁸⁹ (OECD Recommendation of the Council on Open Government) განსაზღვრავს მოთხოვნის საფუძველზე ინფორმაციის მიწოდებასა და მთავრობის მიერ მიღებულ პროაქტიულ ზომებს ინფორმაციის გავრცელების უზრუნველსაყოფად, რაც მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობის პირველ ეტაპს წარმოადგენს.

ადგილობრივი კონტექსტი

საქართველოში ღია მონაცემები მუშავდება როგორც საჯარო დაწესებულებების, ასევე, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ. მიუხედავად ამისა, ღია მონაცემებს კვლავ ცალკეული ორგანიზაციები აწარმოებენ და მანქანა-კითხვადი მონაცემები შეზღუდულად არის წარმოდგენილი. საქართველოს მთავრობამ გარკვეული ნაბიჯები გადადგა ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, მაგალითად, შექმნა ღია მონაცემთა პორტალი (data.gov.ge). პორტალში წარმოდგენილია ინფორმაცია სხვადასხვა საჯარო დაწესებულების შესახებ ღია მონაცემების სახით, მათ შორის შესყიდვებისა და სახელმწიფო ხარჯების შესახებ. პორტალს ადმინისტრირებას უწევს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - ციფრული მმართველობის სააგენტო (მანამდე, მონაცემთა გაცვლის სააგენტო). თუმცა, გამომდინარე იქიდან, რომ საჯარო დაწესებულებებს მათ საკუთრებაში არსებული მონაცემთა ბაზების განთავსების ვალდებულება არ გააჩნიათ, ბოლო ოთხი წლის მანძილზე პორტალზე მხოლოდ 173 მონაცემთა ბაზა გამოქვეყნდა.

ღია მონაცემების ფორმატმა საშუალება მისცა სამოქალაქო საზოგადოებას, რომ გამოიყენონ ინფორმაცია ანალიტიკური მიზნებისა და ფართო საზოგადოებისათვის სასარგებლო ინოვაციური ინსტრუმენტების შესაქმნელად; თუმცა, ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული ცნობიერება დაბალია, რაც წარმოადგენს ასეთი მონაცემების გამოყენებისათვის დამატებით შემზღვეველ გარემოებას.

ბოლო ორი წლის განმავლობაში მუნიციპალიტეტებმა მონაცემთა შეგროვებისა და გამოქვეყნების პრაქტიკის გასაუმჯობესებლად მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგეს. კერძოდ, ახალციხისა და ქუთაისის მუნიციპალიტეტებმა შეიმუშავეს და მიიღეს 2019-2020 წლების ღია მონაცემთა სტრატეგიები,⁹⁰ ამასთან, 6 მუნიციპალიტეტი (გორის, ლაგოდეხის, ოზურგეთის, სენაკის, თელავისა და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტები) ღია მონაცემთა მართვის პრაქტიკის მნიშვნელოვნად გაუმჯობესებას ამ ეტაპისთვის გეგმავს. არსებული გამოწვევების იდენტიფიცირება, მონაცემთა მართვის შიდა პროცედურების შემუშავება და მონაცემთა დამუშავებასა და გამოქვეყნებაზე პასუხისმგებელი საჯარო მოხელეების კვალიფიკაციის ამაღლება აღნიშნული გეგმის ნაწილია.⁹¹

კანონმდებლობა

ამჟამად, საქართველოში არ არსებობს ეროვნული ან ადგილობრივი კანონმდებლობა ღია მონაცემების წარმოებისა და გამოყენების შესახებ. ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ ახალი კანონპროექტი, რომლის საქართველოს პარლამენტში ინიცირებაც იგეგმება, ითვალისწინებს ღია მონაცემების განმარტების შემოტანას, რომლის საფუძველზეც საჯარო დაწესებულებებს მათ საკუთრებაში არსებული ღია მონაცემების ღია და მანქანა-კითხვად ფორმატში გამოქვეყნება დაევალებათ.

საერთო სტანდარტების არარსებობა არ ნიშნავს იმას, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებას სჭირდება იურიდიული ჩარჩო მონაცემთა ღია მონაცემთა ფორმატში საწარმოებლად. ღია მონაცემების ფორმატით ინფორმაციის დამუშავება წახალისებულია ადგილობრივი საჯარო დაწესებულებების მეტი გამჭვირვალობისთვის და არ ეყრდნობა რეგულაციებს.

სახელმძღვანელო პრინციპები

არ არსებობს საქართველოს საჯარო დაწესებულებების მიერ წარმოებული ღია მონაცემთა სახელმძღვანელო პრინციპები. მიუხედავად ამისა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები აქტიურად მუშაობენ ღია მონაცემთა ხელმისაწვდომობის გაზრდისთვის. 2016 წელს, საქართველოში ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის შესახებ ჩატარებული კვლევის ფარგლებში⁹² შესწავლილ იქნა ღია მონაცემების როგორც ხელმისაწვდომობა, ისე მისი ხარისხი. კერძოდ, ადგილობრივ საჯარო ორგანიზაციებისთვის გაიცა რეკომენდაცია, რომ:

- მოახდინონ მონაცემთა ბაზებისა და რეესტრების იმგვარად ფორმირება და მართვა, რომ შესაძლებელი გახდეს მათი გამოქვეყნება ღია მონაცემთა პორტალზე;
- უზრუნველყონ განათლების, სოციალურ საკითხთა, ზონირების, რეკრეაციის, ტრანსპორტირების და ა.შ. მონაცემთა ბაზების ღია მონაცემების გამოქვეყნება;
- გაზარდონ ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობა ღია მონაცემთა ეროვნული პორტალის მეშვეობით; და,
- შეიმუშაონ შიდა სასწავლო მოდული ღია მონაცემების წარმოებისა და გამოქვეყნების შესახებ.

ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობისა და გამოყენების შესახებ 2018 წლის კვლევამ⁹³ აჩვენა, რომ ღია საჯარო მონაცემთა სიმწირეს შესაბამისი სამართლებრივი ჩარჩოს, აგრეთვე, საერთო სტანდარტებისა და აღსრულების ეფექტური მექანიზმების არარსებობა განაპირობებს.

კარგი პრაქტიკა

ღია მონაცემთა პორტალის - data.gov.ge-ს შემუშავება და გაშვება - შეიძლება შეფასდეს საუკეთესო ეროვნულ პრაქტიკად, რადგან ის უზრუნველყოფს ღია მონაცემების ერთიან სივრცეში განთავსებას და ხელს უწყობს როგორც ცენტრალურ, ასევე, ადგილობრივ საჯარო დაწესებულებებს, წვლილი შეიტანონ პორტალის განვითარებაში. Data.gov.ge-ზე გამოქვეყნებულ ღია მონაცემთა სიმწირიდან გამომდინარე პორტალის გავლენის შეფასების შესაძლებლობა შეზღუდულია. მუნიციპალურ ვებგვერდებზე არსებული ზოგიერთი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ღია მონაცემთა ფორმატში - უმეტესწილად Excel-ში. თუმცა ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტის პროაქტიულად გამოქვეყნებული ყველა ინფორმაცია ხელმისაწვდომი იყოს ღია მონაცემთა ფორმატში. გარდა ამისა, სასარგებლო იქნება შეფასების ჩატარება, თუ რა ინფორმაცია შეიძლება იყოს ხელმისაწვდომი ღია მონაცემების გამოქვეყნებისათვის.

კიდევ ერთ საუკეთესო პრაქტიკას საფუძველი სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან ჩაეყარა. კერძოდ, 2018 წელს IDFI-ის მიერ საქართველოს ღია მონაცემთა პორტალი (Data Lab) შეიქმნა. Data Lab-ის მეშვეობით მომხმარებლებს ხელი მიუწვდებათ არა მხოლოდ მონაცემებსა და ვიზუალიზაციის ძირითად საშუალებებზე, არამედ იმ რესურსებზე, რომელიც გამოიყენება მონაცემთა გასაანალიზებლად, მონაცემთა ვიზუალიზაციის შესაქმნელად, კვლევის ჩასატარებლად, აგრეთვე მობილური და სხვა ტიპის აპლიკაციების შესაქმნელად. უფრო კონკრეტულად, ვებგვერდი შეიცავს 180-ზე მეტი ცენტრალური თუ ადგილობრივი საჯარო დაწესებულებიდან მიღებულ დამუშავებულ მონაცემებს. 1,260-ზე მეტი მონაცემთა ბაზა ხელმისაწვდომია ელექტრონულად დამუშავებად ფორმატებში (ძირითადად, Excel და CSV) და მოიცავს საჯარო პოლიტიკის საკითხებს, მათ შორის: საჯარო ადმინისტრირება და ადმინისტრაციული ხარჯები, ადგილობრივი მთავრობა, ეკონომიკა, ფინანსები, ჯანდაცვა, დანაშაულის სტატისტიკა, სოციალური საკითხები, განათლება, გარემოს დაცვა, ტრანსპორტი და საზოგადოება. Data Lab-ის მომხმარებლებს შესაძლებლობა ეძლევათ:

- გაანალიზონ და დაამუშაონ მათთვის საინტერესო მონაცემები;
- შექმნან მარტივი ვიზუალიზაცია;
- ღია ფორმატში ჩამოტვირთონ მონაცემთა ბაზები;
- მონაცემები გააზიარონ სოციალურ ქსელებსა და ვებგვერდებზე;
- შექმნან ახალი აპლიკაციები.

პლატფორმას აქტიურად იყენებენ ჟურნალისტები, მკვლევარები, აქტივისტები, სტუდენტები და ღია მონაცემთა სპეციალისტები.

3.3. ეკონომიკური ინტერესების გაცხადება: ინტერესთა კონფლიქტისა ღიაობისა და ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენის გზით

ინტერესების გაცხადება არის ინფორმაციის ღიაობის სტანდარტის დაცვა, რასაც ზოგჯერ კანონი ითვალისწინებს. ინფორმაციის ღიაობის დაცვა წარმოადგენს მნიშვნელოვან ანტიკორუფციულ მექანიზმს ქონებრივი ინტერესებისა და საკუთრივ ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევების გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად. აღნიშნული შეიძლება ხორციელდებოდეს იმ მიზნით, რომ საზოგადოება უკეთესად იყოს ინფორმირებული და უფრო მეტად მოახდინოს რეაგირება საჯარო დაწესებულებებში არსებული ინტერესთა კონფლიქტის შემცველ საკითხებთან დაკავშირებით.

საერთაშორისო სტანდარტები

დეკლარირება წინამდებარე სახელმძღვანელოში მოცემული ანტიკორუფციული კონვენციების და სტანდარტების მნიშვნელოვანი ელემენტია. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია:

- **ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსებთან დაკავშირებით**⁹⁴ (Committee of Ministers of the Council of Europe's Recommendation on Codes of Conduct for Public Officials) და **ევროპული ქცევის კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირისთვის**⁹⁵ (European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance) ფარავნ ზოგად საკითხებს ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილებასთან დაკავშირებით.
- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ**⁹⁶ (Congress of the Council of Europe's Resolution and Recommendation on Conflicts of interest at local and regional level) ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებას მოუწოდებს, პროაქტიულად გაასაჯაროონ ქონებრივი მდგომარეობის ამსახველი დეკლარაციები და უზრუნველყონ, რომ დეკლარაციებთან დაკავშირებით არსებული პოლიტიკა ფარავნდეს ინტერესთა კონფლიქტის გადაწყვეტის საშუალებებს.
- **ეთგო-ს დოკუმენტი: საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის მართვის შესახებ: გზამკვლევი და სახელმწიფოების გამოცდილება**⁹⁷ (OECD's Managing Conflict of Interest in Public Service: Guidelines and Country Experiences) მოიცავს ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი პოლიტიკის მოდიფიცირების პრაქტიკულ საშუალებებს.
- **ეთგო-ს დოკუმენტი: თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები: კორუფციის პრევენციის საშუალება**⁹⁸ (OECD's Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption) განსაზღვრავს დეკლარაციების სისტემების ძირითად ელემენტებს.

ადგილობრივი კონტექსტი

ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები არის მექანიზმი, რომელიც მნიშვნელოვანია საქართველოში კორუფციისა და ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან ასაცილებლად. თანამდებობის პირების ფართო სპექტრი წარადგენს ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციებს, რომლებიც საჯაროდ ხელმისაწვდომია სპეციალურად შექმნილ ვებგვერდზე (declaration.gov.ge). მოქალაქეებს შეუძლიათ ნახონ თანამდებობის პირთა ფინანსური შემოსავლები და უზრუნველყონ საზოგადოებრივი ზედამხედველობა ინტერესთა კონფლიქტის პოტენციურ შემთხვევებზე.

კანონმდებლობა

„საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი მოითხოვს საჯარო მოხელეების მიერ დეკლარაციების ყოველწლიურად წარდგენას, თანამდებობის დატოვების შემდეგაც კი. ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენისათვის საჭირო თანამდებობის პირთა ჩამონათვალი კანონით არის გათვალისწინებული.⁹⁹

2017 წელს ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემა შეიქმნა მთავრობის დადგენილებით და შეიცავს მონიტორინგის განმახორციელებელ შემდეგ მექანიზმებს:

1. ელექტრონული სისტემის მიერ დეკლარაციების შემთხვევითი შერჩევა;
2. საჯარო სამსახურის ბიუროსთან ყოველწლიურად შექმნილი სპეციალური კომისიის (რომელიც, ასევე, მოიცავს არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს) მიერ ყოველწლიურად „მაღალი რისკის“ მქონე დეკლარაციების შერჩევა; და
3. წერილობითი მოთხოვნა, მათ შორის გონივრული ეჭვის საფუძველზე, შესაძლო დარღვევის შესახებ.

დეკლარაციის წარდგენის დარღვევისთვის ზემოთ აღნიშნული საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში კორუფციისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის შესახებ“ ითვალისწინებს ჯარიმას 1 000 ლარის ოდენობით დადგენილ ვადაში დეკლარაციის წარუდგენლობის შემთხვევაში. ხოლო თუ დეკლარაცია შეიცავს არასწორ ინფორმაციას, ამ შემთხვევაში პირი დაჯარიმდება მისი ხელფასის 20%-ის ოდენობით, რაც არ უნდა იყოს 500 ლარზე ნაკლები. დეკლარაციასთან დაკავშირებულ უმნიშვნელო ხარჯებზე გაიცემა გაფრთხილება.

საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიურო არის სააგენტო, რომელსაც ევალება დეკლარაციების ადმინისტრირება, გამოქვეყნება და მონიტორინგი.

სახელმძღვანელო პრინციპები

„საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი იძლევა მითითებებს, თუ როგორ უნდა წარადგინონ საჯარო მოხელეებმა დეკლარაციები. თანამდებობაზე დანიშნვიდან ორი თვის ვადაში თანამდებობის პირებს მოეთხოვებათ საჯარო სამსახურის ბიუროსთვის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების წარდგენა, რომელიც მოიცავს თანამდებობის პირებისა და მათი ოჯახის წევრების საკუთრებაში არსებულ აქტივებსა და ფინანსურ ინტერესებს, მათ შორის: უძრავი ქონება; მოძრავი ქონება, რომელიც აჭარბებს 10 000 ლარს; აქციები; საბანკო დეპოზიტები; ნაღდი ფული, რომელიც აჭარბებს 4 000 ლარს; შემოსავალი, რომელიც აჭარბებს 3 000 ლარს ან/და გასავალი რომელიც აღემატება 5 000 ლარს; მიღებული საჩუქრები, რომელის ოდენობა აღემატება 500 ლარს; დადებული ხელშეკრულება, რომლის საგნის ღირებულება აღემატება 10 000 ლარს. ოფიციალურმა პირებმა ყოველწლიურად უნდა წარადგინონ დეკლარაციები, მათ შორის თანამდებობიდან წასვლიდან ერთი წლის შემდეგ. აქტივების დეკლარაციების მონიტორინგის ინსტრუქციები, ასევე, დამტკიცებულია მთავრობის დადგენილებით და ასახავს დეტალურ პროცედურებს დეკლარაციების მონიტორინგის შესახებ. ამასთანავე, საჯარო სამსახურის ბიურომ გამოაქვეყნა შედარებითი კვლევა ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და საქართველოში ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენის წესზე.¹⁰⁰

კარგი პრაქტიკა

ქონებრივ დეკლარაციებზე მონიტორინგის სისტემის არსებობა შეიძლება ჩაითვალოს საუკეთესო პრაქტიკად. ღია მმართველობის პარტნიორობის 2014-2015 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში¹⁰¹ საქართველოს საჯარო

სამსახურის ბიურომ შეიმუშავა საჯარო მოხელეთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემა. მიუხედავად იმისა, რომ დეკლარაციები საჯაროდ ხელმისაწვდომია უკვე რამდენიმე წელია, არ არსებობდა მექანიზმი, რომელიც მათი სიზუსტის მონიტორინგის საშუალებას მისცემდა. ახალი მექანიზმი იძლევა დეკლარაციების ფართო ზედამხედველობის საშუალებას და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და საზოგადოებას აძლევს საშუალებას მონაწილეობა მიიღონ მონიტორინგის პროცესში.¹⁰² პირველი მონიტორინგის შედეგები 2017 წლის ბოლოს გახდა საჯარო. 2017 წლის შემდეგ, წლიური მონიტორინგის შედეგები ყოველწლიურად ქვეყნდება. აღსანიშნავია, რომ საჯარო მოხელეებმა დეკლარაციის ფორმების შევსება უფრო დიდი სიფრთხილით დაიწყეს. მონიტორინგის მექანიზმი ინოვაციური რეფორმაა და ეს გამოცდილება მრავალი ქვეყნისთვის სიახლეს წარმოადგენს.

მიუხედავად იმისა, რომ ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები კონკრეტული ონლაინ პლატფორმის საშუალებით შეიძლება იქნეს შერჩეული, უფრო მაღალი ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის სტანდარტი იქნება მუნიციპალიტეტის საჯარო მოხელის დეკლარაციების გამოქვეყნდება მერიისა და საკრებულოს ვებგვერდზე - ეს უზრუნველყოფს საზოგადოების მხრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეების ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების პირდაპირ გაცნობას.

3.4. გარე აუდიტი

გარე აუდიტი არის ანგარიშებისა და ფინანსური ინფორმაციის რეგულარული, დამოუკიდებელი, ზედმიწევნითი კვლევა, იმისთვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს საჯარო ფინანსების სათანადოდ და ეფექტურად გამოყენება. გარე აუდიტები ხელმძღვანელობენ შესაბამისი ქვეყნების კანონმდებლობითა და წესებით. გარე აუდიტს შეუძლია ფინანსური მხარის მიღმაც განახორციელოს შემოწმება მთავრობის მიზნებისა და პროგრამების განხორციელებისა და სერვისების მიწოდების მიმართულებით.

საერთაშორისო სტანდარტები

- **საერთაშორისო საჯარო სექტორის ანგარიშვალდებულების სტანდარტები**¹⁰³ (International Public Sector Accounting Standards) ფოკუსირდება ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლებების, სახელმწიფო სააგენტოებისა და ამომრჩევლების საჭიროებებზე.
- **უმაღლესი აუდიტის ინსტიტუციების საერთაშორისო სტანდარტების**¹⁰⁴ (International Standards of Supreme Audit Institutions) ვებგვერდი შეიცავს საჯარო სექტორის აუდიტორებისთვის პროფესიული სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის გზამკვლევების კოლექციას.
- კორუფციასთან ბრძოლის კონვენციები და სტანდარტები მოიცავს გარე აუდიტთან დაკავშირებულ ნორმებსა და პირობებს.

ადგილობრივი კონტექსტი

საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური (შემდგომში - სამსახური) არის ინსტიტუციურად დამოუკიდებელი საჯარო დაწესებულება, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების გამოყენებისა და საჯარო დაწესებულებების მუშაობის ეფექტურობის მონიტორინგს. სამსახურს ფუნქციური და ფინანსური დამოუკიდებლობა გარანტირებულია კანონით და ის უზრუნველყოფს მნიშვნელოვან ინფორმაციას საჯარო დაწესებულებების გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და კეთილსინდისიერების უზრუნველსაყოფად.

კანონმდებლობა

სამსახურის დამოუკიდებლობა გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლით. ამასთანავე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობა რეგულირდება საქართველოს ორგანული კანონით „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავს სამსახურის მანდატს, პასუხისმგებლობას და ორგანიზაციულ სტრუქტურას.¹⁰⁵ საჯარო დაწესებულებებისა (მათ შორის, მუნიციპალური საჯარო დაწესებულებები) და საქართველოს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სანარმოების ფინანსების მონიტორინგის გარდა, სამსახური უფლებამოსილია განახორციელოს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგიც. სამსახურს მხოლოდ ზედამხედველობითი ფუნქცია აკისრია და არ გააჩნია მანდატი რაიმე სანქციების დასაწესებლად. მიუხედავად ამისა, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ ორგანული კანონის 24-ე მუხლის თანახმად, სამსახურს აქვს ვალდებულება, დაუყოვნებლივ გაუგზავნოს დანაშაულის ნიშნების შემცველი აუდიტის მასალები სამართალდამცავ ორგანოებს.

სახელმძღვანელო პრინციპები

სამსახური რეგულარულად აქვეყნებს აუდიტის შესახებ საუკეთესო პრაქტიკის შემცველ სახელმძღვანელოს საჯარო დაწესებულებებისთვის. ზოგადად, სამსახურის მიერ წარმოდგენილ მითითებებს არ გააჩნიათ იურიდიულად სავალდებულო ხასიათი, მაგრამ არსებობს გამონაკლისი შემთხვევები, მაგალითად, გენერალური აუდიტორის ბრძანებაში „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორთა ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ“ გათვალისწინებული დებულებები.¹⁰⁶ გარდა ამისა, სამსახური აქვეყნებს გზამკვლევებს ბიუჯეტის შემუშავებასთან დაკავშირებით, რაც სასარგებლო იქნება. ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის მუნიციპალური ბიუჯეტის მომზადების პროცესში¹⁰⁷ აღნიშნული გზამკვლევებით გათვალისწინებული რეკომენდაციები მიუთითებს თუ როგორ უნდა დაუკავშიროთ კონკრეტული მიზანი და ბიუჯეტი ერთმანეთთან; მოიცავს რესურსების განაწილების გამოთვლის მეთოდს (*formula-funding*) და დაწესებულებების დონეზე ბიუჯეტის შესრულებისათვის გათვალისწინებულ წამახალისებელ ზომებს. დასახელებული გზამკვლევები და რეკომენდაციები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მუნიციპალური ბიუჯეტის სტრუქტურისა და შესრულების ხარისხის გასაუმჯობესებლად, რაც მოგვიანებით დადებით როლს ითამაშებს სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტის დროს.

კარგი პრაქტიკა

ვინაიდან სამსახური არის ერთადერთი დამოუკიდებელი დაწესებულება, რომელიც მონიტორინგს უწევს ცენტრალური და ადგილობრივი საჯარო დაწესებულებების მუშაობას, იგი იძლევა მოქალაქეთა მონაწილეობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გარანტიას. ბოლო წლებში სამსახურის მიერ დანერგილ საუკეთესო პრაქტიკას წარმოადგენს მოქალაქეთა და დაწესებულებათა ელექტრონული პორტალის ამოქმედება (budgetmonitor.ge).¹⁰⁸ ელექტრონული პორტალი უზრუნველყოფს სამსახურის ანგარიშების შესახებ მოქალაქეებისათვის ინფორმაციის ინტერაქტიული სახით მიწოდებას. ამავდროულად, პორტალის მეშვეობით საზოგადოებას აქვს შესაძლებლობა მონაწილეობა მიიღოს ბიუჯეტის დაგეგმვასა და მონიტორინგის განხორციელებაში. აღნიშნული პორტალის გავლენა დიდია საბიუჯეტო პროცესში საზოგადოების ჩართულობის გაზრდის თვალსაზრისით. ეს არის კარგი მეთოდი საქართველოს სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის შემოსავლის და ხარჯების შესადარებლად. ამავდროულად, პორტალის მეშვეობით შესაძლებელია მოქალაქეებისა და მუნიციპალური თანამდებობის პირების/თანამშრომლების მიერ საბიუჯეტო პროცესზე გავლენის მოხდენა მუნიციპალიტეტის ზოგადი ფინანსური მდგომარეობისა და ეფექტიანობის შესაფასებლად.

3.5. სახელმწიფო შესყიდვები

სახელმწიფო შესყიდვები წარმოადგენს პროცესს, რომლის გამოყენებითაც საჯარო დაწესებულებები, მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ახორციელებენ სამუშაოს, საქონლისა და მომსახურების შესყიდვას.

იქიდან გამომდინარე, რომ სახელმწიფო შესყიდვები არის საჯარო სერვისების მიწოდების უმნიშვნელოვანესი ნაწილი ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე, ის პირდაპირ უკავშირდება კარგი მმართველობის პრინციპს. სახელმწიფო შესყიდვების გზით საჯარო დაწესებულებები განკარგავენ საჯარო ფინანსების მნიშვნელოვან ნაწილს, რომელიც მიეწოდება კერძო სექტორს ან არაკომერციულ იურიდიულ პირებს. შესაბამისად, სახელმწიფო შესყიდვების სფერო განსაკუთრებით მოწყვლადია კორუფციის წინაშე.¹⁰⁹

ზემოთქმულიდან გამომდინარე აუცილებელია საჯარო დაწესებულებებმა გაზარდონ სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობა ახალი ტექნოლოგიების გამოყენებით და დანერგონ კონტროლისა და ზედამხედველობის ეფექტური მექანიზმები. შესყიდვების ღიაობა, ასევე, შეასრულებს პრევენციულ როლს, რადგან საჯარო მოხელეები თავს შეიკავებენ შესყიდვის პროცესის მანიპულირებისგან როდესაც ეცოდინებათ, რომ პროცესის ყველა დეტალი იქნება გასაჯაროებული.

საერთაშორისო სტანდარტები

- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის შესახებ ადილობრივ და რეგიონულ დონეზე¹¹⁰** (Congress of the Council of Europe's Resolution and Recommendation on Making public procurement transparent at local and regional levels) და **ეთგო-ს სახელმძღვანელო დოკუმენტი სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში კეთილსინდისიერების განმტკიცების შესახებ¹¹¹** (OECD Checklist for Enhancing Integrity in Public Procurement) იძლევა საჯარო შესყიდვების პროცესში გამჭვირვალობის გაზრდისა და კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფისთვის აუცილებელ ძირითად სახელმძღვანელო პრინციპებს.
- **ეთგო-ს სახელმწიფო შესყიდვების საბჭოს რეკომენდაციები¹¹²** (OECD Recommendation of the Council on Public Procurement) მოუწოდებს შესაბამის დანებს უზრუნველყოს დაწესებულებებს დაწერონ სახელმწიფო შესყიდვების სისტემები მმართველობის ყველა სფეროსა და სახელმწიფო საწარმოებში. **სახელმწიფო შესყიდვების ონლაინ მექანიზმები¹¹³** (Online Public Procurement Toolbox) მოიცავს საჯარო პოლიტიკის სტანდარტებს, კონკრეტული ქვეყნების მაგალითებს და სახელმწიფო შესყიდვების სისტემათა შეფასების ინდიკატორებს.
- **მსოფლიო ვაჭრობის ორგანიზაციის შეთანხმება სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ¹¹⁴** (WTO Agreement on Government Procurement) ადგენს წესებს შესყიდვების პროცესში ღია, სამართლიანი და გამჭვირვალე კონკურენციის უზრუნველსაყოფად.
- **ევროკავშირის დირექტივა სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ¹¹⁵** (EU Directive on Public Procurement) უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების ხარჯვის ეფექტურობასა და შესყიდვების პროცესში გამჭვირვალობისა და კონკურენციის მიმართულებით ევროკავშირის მიერ დადგენილი პრინციპების დაცვას.
- **გაეროს საერთაშორისო სავაჭრო სამართლის კომისიის მოდელური კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ¹¹⁶** (UNCITRAL Model Law on Public Procurement) წარმოადგენს ერთადერთ მოდელურ დოკუმენტს იმ ხელისუფლებისათვის, რომელსაც სურს სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის მიღება ან არსებულის რეფორმირება.
- **ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის სახელმძღვანელო ელექტრონული სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ¹¹⁷** (European Bank for Reconstruction and Development (ERBD) Guide to Electronic Procurement Reform) მოიცავს ძირითად მიმართულებებს ელექტრონული შესყიდვების სისტემათა დანერგვით დაინტერესებული ხელისუფლებისთვის.¹¹⁸

ადგილობრივი კონტექსტი

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ), რომელიც ახორციელებს საზედამხედველო ფუნქციებს სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში სამართლიანობისა და ლეგიტიმურობის უზრუნველსაყოფად. სააგენტოს თავმჯდომარეს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს მთავრობა კი ამტკიცებს სააგენტოს სტრუქტურას და ახორციელებს სახელმწიფო კონტროლს მის საქმიანობაზე.¹¹⁹ ადგილობრივ დონეზე სახელმწიფო შესყიდვები ხორციელდება მერიების მიერ სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი

ელექტრონული სისტემის მეშვეობით (tenders.procurement.gov.ge).¹²⁰ მერიას ეკისრება ვალდებულება ყოველწიურად წარუდგინოს საკრებულოს ანგარიშები სახელმწიფო შესყიდვების გეგმის გახორციელების შესახებ.

კანონმდებლობა

საქართველოს კონსტიტუციასთან ერთად, სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელ ძირითად საკანონმდებლო აქტებს წარმოადგენენ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დებულება და სტრუქტურა,¹²¹ ისევე როგორც საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები. სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მსოფლიო ბანკის, გაეროს, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის, აზიის განვითარების ბანკის, გერმანიის რეკონსტრუქციის საკრედიტო ბანკის (KfW) და ევროპის საინვესტიციო ბანკის (EIB) მიერ განსაზღვრული შესყიდვების პროცედურები, თუ ეს ორგანიზაციები არიან შესყიდვების განხორციელებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილენი. „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების ზოგად სამართლებრივ, ორგანიზაციულ და ეკონომიკურ პრინციპებს. სააგენტო უზრუნველყოფს სახელმწიფო შესყიდვების მიზნებისთვის გამოყოფილი ფინანსების ეფექტიან გამოყენებას, ახალისებს ჯანსაღ კონკურენციას, ზედამხედველობს შესყიდვათა პროცედურების სამართლიანად და არადისკრიმინაციულად წარმართვას და უზრუნველყოფს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ინფორმაციის საჯაროობას, მათ შორის სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის გამოყენების გზით. კანონმდებლობის თანახმად დავას სახელმწიფო შესყიდვების პროცესთან დაკავშირებით იხილავს დავების განხილვის საბჭო, რომელიც საკუთარ უფლებამოსილებას ახორციელებს დამოუკიდებლად და მიუკერძოებლად. საბჭოს მიზანია დავების სწრაფად, ეფექტიანად და სამართლიანად გადაწყვეტა.¹²² მუნიციპალურ დონეზე სახელმწიფო შესყიდვების ყოველწიურ გეგმას ამტკიცებს მერია სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან შეთანხმებით. გეგმის განხორციელების შესახებ მერია ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე. ამ მიზნით ის ყოველწიურად წარუდგენს საკრებულოს შესყიდვების გეგმის განხორციელების შესახებ ანგარიშს.¹²³

სახელმძღვანელო პრინციპები

სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული ფორმით განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშავა ელექტრონული შესყიდვების მომხმარებელთა სახელმძღვანელო. სახელმძღვანელო მოიცავს სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის გამოყენების დეტალურ ინსტრუქციებს, მიმწოდებლების, შემსყიდველი ორგანიზაციებისა და სხვა დაინტერესებული მხარეებისთვის. სახელმძღვანელო განკუთვნილია როგორც სახელმწიფო, ასევე, მუნიციპალური ორგანოებისათვის.¹²⁴ დონორის სახსრებით ლოტებად გამოცხადებული შესყიდვის ელექტრონული

პროცედურის (DEP) სახელმძღვანელო, რომელიც UK Aid-ის მხარდაჭერით მომზადდა, მოიცავს დონორის ფინანსური სახსრებით ლოტებად გამოცხადებული შესყიდვის ელექტრონული პროცედურის აღწერას.¹²⁵ ამასთან, 2018 წელს საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მომზადდა სახელმძღვანელო კომენტარები საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შესახებ. სახელმძღვანელოში გაერთიანებულია საჯარო მმართველობის სხვადასხვა სფეროსთან დაკავშირებული ინფორმაცია ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა სახელმწიფო შესყიდვები, დისციპლინური სანქციები, საჯარო ზედამხედველობა, მამხილებელთა დაცვა და სხვა.¹²⁶

სახელმძღვანელო დოკუმენტები შემუშავებულია, ასევე, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ. სახელმძღვანელო Covid-19 პანდემიის პირობებში სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის შესახებ დაინტერესებულ პირებს ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე აწვდის მარტივად გასაგებ ინფორმაციას სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფისათვის აუცილებელი ქმედებების განხორციელების შესახებ.¹²⁷ ამასთან, გამჭვირვალე საჯარო შესყიდვების რეიტინგის (TPPR) მეთოდოლოგია მოიცავს შესყიდვების პროცესის გამჭვირვალობის შეფასების მარტივ ინდიკატორებს.¹²⁸ რეიტინგის თანახმად სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობა საქართველოში 86.14%-ით არის შეფასებული.¹²⁹ შეფასების შედეგად მარტივად არის შესაძლებელი არსებული პრობლემების იდენტიფიცირება და მათი აღმოფხვრის მიზნით შესაბამისი ნაბიჯების დაგეგმვა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი (LSG Index) შეიცავს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების ასპექტებს. აღნიშნული ინდექსის მეშვეობით მუნიციპალიტეტებს აქვთ ინფორმაცია სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული შესაბამისი ინფორმაციის გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით.¹³⁰

კარგი პრაქტიკა

ელექტრონული ინოვაციები საჯარო შესყიდვების მეტი გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობისთვის ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთ ვალდებულებას წარმოადგენდა.¹³¹ აღნიშნული ვალდებულების შესრულების მიზნით სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შექმნა ახალი ვებ-გვერდი, სადაც განთავსებულია მონაცემები ღია ფორმატში (OCDs), ღია მონაცემების ბაზასთან პირდაპირი წვდომა კი შესაძლებელია პროგრამული ინტერფეისის აპლიკაციის (API) გამოყენებით (opendata.spa.ge).¹³² მიუხედავად აღნიშნულისა ღია ფორმატში გამოქვეყნებული მონაცემები მოიცავს მხოლოდ 2019 წელს და არ არის განახლებადი. სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული ვალდებულებები გათვალისწინებულია, ასევე, მუნიციპალურ დონეზე. ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიის „კეთილსინდისიერებისა და გამჭვირვალობის ამალგების სტრატეგია“ მიზნად ისახავს ადგილობრივ დონეზე მიმწოდებელთა რაოდენობისა და სახელმწიფო შესყიდვებში კონკურენციის გაზრდას.¹³³ სტრატეგია მიღებულ იქნა ღია მმართველობა საქართველოს სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ვალდებულებათა განხორციელების მიზნით. მსგავსი სამოქმედო გეგმა მიღებულ იქნა, ასევე, თელავის მუნიციპალიტეტში. გეგმა ითვალისწინებს პირდაპირი შესყიდვების წილის შემცირებასა და ხელშეკრულებათა შესრულების

მონიტორინგის მექანიზმის დანერგვას. სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის მიმართულებით ვალდებულებათა აღება გაცხადებულია, ასევე, სენაკის მუნიციპალიტეტის მიერ.¹³⁴

მოქალაქეთა ჩართულობა

4.1. გასაჩივრების მექანიზმები

გასაჩივრების მექანიზმები საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს, სერვისების შესახებ უკუკავშირი მიანოდონ საჯარო მოხელეებს. უკუკავშირის მეშვეობით შესაძლებელია იმის გაგება, თუ რამდენად ეფექტიანად ან არაეფექტიანად ხდება სახელმწიფო სერვისების მიწოდება. ანგარიშვალდებულების გაძლიერებისათვის მნიშვნელოვანია საჩივრების სწრაფად განხილვა. აღნიშნული, ხელს უწყობს ნდობის გაზრდას. პროაქტიულად გამოყენების შემთხვევაში საჩივრების მექანიზმებს, შეუძლიათ მოახდინონ ახალი იდეების იდენტიფიცირება და მოქალაქეთა მონაწილეობის გაზრდა.

საერთაშორისო სტანდარტები

საჯარო სამსახურებში საჩივრის მექანიზმებთან დაკავშირებით არ არსებობს კონკრეტული საერთაშორისო სტანდარტები. თუმცა, არსებობს სამოქალაქო საზოგადოების რამდენიმე სასარგებლო გამკვლევითი და სახელმძღვანელო კერძოდ, იხილეთ:

- **ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე**¹³⁵ (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207) წარმოადგენს ასეთი უფლების საერთაშორისო სამართლებრივ გარანტიას, მათ შორის, მოქალაქეთა საჩივრების და მოსაზრებების განხილვის და მათზე რეაგირების პროცედურისა და მექანიზმის ჩამოყალიბების შესახებ.
- **საერთაშორისო გამჭვირვალობის გამკვლევითი გასაჩივრების მექანიზმებზე**¹³⁶ (Transparency International's Reference Guide on Complaints Mechanisms) მიუთითებს კარგ პრაქტიკაზე, რომელიც აუცილებელია საზოგადოებრივი საჩივრების მექანიზმის ჩამოსაყალიბებლად. ამავდროულად, ასეთი მექანიზმები წარმოადგენენ მოქალაქეების მიერ საჯარო და კერძო ორგანიზაციებისათვის კორუფციის რისკებსა და სხვა საკითხებთან დაკავშირებით მიმართვისთვის დაცულ საშუალებებს.
- **დანის ლტოლვილთა საბჭოს**¹³⁷ (Danish Refugee Council's Handbook) სახელმძღვანელო აღწერს, თუ როგორ ჩამოვაყალიბოთ და ვმართოთ საჩივრების მექანიზმი.
- **ვორლდ ვიჟენის**¹³⁸ (World Vision) დოკუმენტი მიმოიხილავს საშუალებებს, რომლებიც გამოიყენება განვითარების სააგენტოების მიერ საჩივრების მისაღებად.

ადგილობრივი კონტექსტი

მომსახურების მიწოდება საქართველოში მიმდინარე საჯარო მმართველობის რეფორმის ერთ-ერთი განუყოფელი ნაწილია. იგი მიზნად ისახავს სახელმწიფო სერვისების ხარისხისა და ხელმისაწვდომობის გაზრდას ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე. მიუხედავად ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის 2019 წლის შედეგებმა აჩვენა, რომ მუნიციპალური სერვისების შესახებ ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნება მუნიციპალიტეტების ერთ მესამედში კვლავ გამონვევად რჩება. გარდა ამისა, არ არსებობს უკუკავშირის მექანიზმი, რომლის მეშვეობით მოქალაქეები სახელმწიფო სერვისების ხარისხს შეაფასებენ. მართალია თითოეულ მოქალაქეს საჯარო უწყებებთან კომუნიკაციის შესაძლებლობა აქვს, თუმცა საჩივრების მექანიზმი არ არის ინსტიტუციონალიზებული. საჩივრებისათვის განკუთვნილი მექანიზმები დიდ გავლენას მოახდენს სახელმწიფო სერვისების ხარისხზე და თავად დაწესებულების ანგარიშვალდებულებაზე. იგი ასევე საშუალებას მისცემს მერიებს, მუნიციპალური დაწესებულების სერვისები მოქალაქეთა საჭიროებებს მოარგონ.

OGP სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებული ვალდებულებები მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს, მიიღონ ინფორმაცია და ჩაერთონ ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან გადანყვეტილებების მიღებისა და საჯარო ინსტიტუტების საქმიანობის მონიტორინგის პროცესში. მოსახლეობის ჩართულობის ამაღლება და სამოქალაქო კონტროლის გაძლიერება თანამედროვე ტექნოლოგიებისა და ელექტრონული მექანიზმების განვითარების მეშვეობით, უდავოდ წარმოადგენს საჯარო მმართველობის ღიაობისა და ეფექტურობის გაძლიერების ინსტრუმენტს.

კანონმდებლობა

ამ დროისთვის, არ არსებობს რეგულაცია საჯარო დაწესებულებების მიერ მიწოდებული სერვისებთან მიმართებაში საჩივრების მექანიზმების შესახებ; თუმცა არ არის აუცილებელი კანონმდებლობის არსებობა იმისათვის, რომ შეიქმნას მარტივი და მდგრადი მექანიზმები, რაც საშუალებას მისცემს მოქალაქეებს, დატოვონ უკუკავშირი სახელმწიფო სერვისების ხარისხის შესახებ. თუ მუნიციპალიტეტში ეფექტური მექანიზმი იქნება შემუშავებული, მას შეუძლია დადებითი გავლენა მოახდინოს საზოგადოების ჩართულობის მასშტაბსა და ხარისხზე, რადგანაც მოქალაქეებს საშუალება ექნებათ, ხელი შეუწყონ ცვლილებას, და ჩაერთონ გადანყვეტილების მიღების პროცესში.

სახელმძღვანელო პრინციპები

ამჟამად, მოქალაქის მიერ უკუკავშირის მიწოდებასთან დაკავშირებით არ არსებობს გზამკვლევი. თუმცა, სახეზეა მზარდი საჭიროება, რომ შეიქმნას მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს სისტემურ მიდგომას, თუ როგორ შეაფასოს საზოგადოებამ მუნიციპალური მომსახურება. ამასთან დაკავშირებით მუნიციპალიტეტის მიერ გადაადგმული პირველი ნაბიჯები მიზნად უნდა ისახავდეს განახორციელოს არსებული მუნიციპალური სამსახურების ანალიზი, შეიმუშავოს

შიდა რეგულაციები. მუნიციპალიტეტების აღნიშნული ქმედებები, უზრუნველყოფს ელექტრონული მექანიზმების საშუალებით მოქალაქეთა ჩართვას სერვისების მიწოდებაზე სისტემატურ ზედამხედველობისა და მიწოდებული მომსახურების ხარისხის შეფასების მიზნით. მნიშვნელოვანია, დაიგეგმოს პერიოდული გამოკითხვის სისტემის შემუშავება, რომელიც საშუალებას მისცემს ადგილობრივ საჯარო მოხელეებს, გაეცნონ სერვისებთან დაკავშირებით საზოგადოებრივი აზრის კვლევის. მსგავსი გამოკითხვის სისტემა შეიძლება მოიცავდეს მოქალაქეთა კმაყოფილების კვლევას საქართველოში სახელმწიფო სერვისებთან დაკავშირებით, რომელიც განხორციელდა 2015 და 2017 წლებში და რომლის ფინანსური მხარდაჭერი იყო UNDP. უფრო მეტიც, პარტნიორ მუნიციპალიტეტებთან თანამშრომლობა სასარგებლო საშუალებაა რესურსების გაერთიანებისა და შედარებითი ანალიზის გასაკეთებლად, იმის გასაგებად, თუ რომელ მუნიციპალიტეტში რომელი მექანიზმები მუშაობენ.

ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი რეფორმების აუცილებლობაზე მეტყველებს ახლად მიღებული 2020-2025 წლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგია,¹³⁹ რომელიც სხვა აქტივობებთან ერთად მუნიციპალური სერვისების მინიმალური სტანდარტების დაწესებასაც ითვალისწინებს.

კარგი პრაქტიკა

საქართველოს იუსტიციის სახლის მიერ განხორციელებული პროექტი, „მომხმარებლის ხმა“,¹⁴⁰ საშუალებას აძლევს მოქალაქეს, გამოხატოს თავისი აზრი საქართველოს იუსტიციის სახლებში არსებული უკუკავშირის მექანიზმის მეშვეობით. მომხმარებელს აქვს შესაძლებლობა გამოხატოს საკუთარი უკმაყოფილება სპეციალური ცხელი ხაზის საშუალებით. გამოხმაურების მიღების შემდეგ, სააგენტოს სპეციალური პერსონალი განიხილავს და განახორციელებს პრობლემის მოსაგვარებლად აუცილებელ ნაბიჯებს და მოქალაქეს პრეტენზიის თაობაზე დაუბრუნებს პასუხს.

ღია მმართველობა საქართველოს 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმა, მოიცავს რამდენიმე ვალდებულებას, რომელიც მიმართულია მუნიციპალიტეტების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეების ჩართულობის გაძლიერებისკენ. ადგილობრივი ორგანოების მხრიდან მოქალაქეებთან კომუნიკაციისა და უკუკავშირის მექანიზმების ნაკლებობიდან გამომდინარე, 2016-2017 წლების ღია მმართველობა საქართველოს სამოქმედო გეგმამ გაითვალისწინა ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გამჭვირვალობის ამალღებისკენ მიმართული ვალდებულება, რომელიც მოიაზრებს საკრებულოს შეხვედრების პირდაპირი ეთერის (ლაივ-სტრიმის) უზრუნველყოფას და შეხვედრების ვიდეო-ფაილების მუნიციპალიტეტის ვებ-გვერდებზე გამოქვეყნებას.¹⁴¹ ამას გარდა, მოქალაქეებს აქვთ ლაივ-სტრიმის მიმდინარეობისას საჯარო კომენტარების გაკეთებისა და კითხვების დასმის შესაძლებლობა.¹⁴² უნდა აღინიშნოს, რომ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტს დანერგული აქვს ელექტრონული პეტიციების პორტალი, რომელსაც აქტიურად იყენებენ მოქალაქეები.¹⁴³

ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეების ჩართულობის მხარდაჭერა, ასევე, წარმოადგენს ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთ პრიორიტეტს. აღსანიშნავია, რომ სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტმა აიღო ელექტრონული ჩართულობისა და მოქალაქეებთან თანამშრომლობის მექანიზმის - “თქვენი იდეა ზუგდიდის მერს” შემუშავების ვალდებულება. ელექტრონული პორტალი (idea.municipal.gov.ge) იძლევა მოსახლეობის მხრიდან ქალაქის მერთან დაკავშირებისა და კონკრეტული იდეის/ინიციატივის შეთავაზების შესაძლებლობას.¹⁴⁴

4.2. ღია პოლიტიკის შემუშავება

ღია პოლიტიკის შემუშავება ფართო ცნებაა, რომელიც მოიცავს გამჭვირვალობას, უახლესი ანალიტიკური საშუალებების გამოყენებასა და პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობას. არ არსებობს ღია პოლიტიკის შემუშავების ერთი გზა, სხვადასხვა პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს სხვადასხვა მიდგომა ესაჭიროება.

საერთაშორისო სტანდარტები

მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს კონკრეტული ღია პოლიტიკის შემუშავების სტანდარტები, ქვემოთ ჩამოთვლილი მასალები მოიცავს მნიშვნელოვან და სასარგებლო ინფორმაციას:

- **ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე**¹⁴⁵ (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207) წარმოადგენს ასეთი უფლების საერთაშორისო სამართლებრივ გარანტიას, მათ შორის, მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების დანერგვის თვალსაზრისით.
- **ევროპის საბჭოს გზამკვლევი სამოქალაქო მონაწილეობაზე პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას**¹⁴⁶ (Council of Europe’s Guidelines for Civil Participation in Political Decision Making) აყალიბებს სტანდარტებს მოქალაქეებისა და სამოქალაქო ორგანიზაციების ჩართულობაზე.
- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის შესახებ**¹⁴⁷ (Congress of the Council of Europe’s Resolution and Recommendation on Transparency and open government) უზრუნველყოფს სტანდარტებს და მექანიზმებს გამჭვირვალობის ასამაღლებლად და ხელს უწყობს ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მოქალაქეთა მონაწილეობას.
- **ეთგო-ს რეკომენდაცია ღია მმართველობის შესახებ**¹⁴⁸ (OECD Recommendation on Open Government) მხარს უჭერს ღია მთავრობის მიერ სტრატეგიებისა და ინიციატივების შემუშავებასა და განხორციელებას.
- **ეთგო-ს სახელმძღვანელო პრინციპები**¹⁴⁹ (OECD’s Guiding Principles) მხარს უჭერს ღიაობის კულტურის განვითარებას.

- **ეთგო-ს კონცენტრაცია მოსახლეობაზე: საზოგადოებრივი ჩართულობა უკეთესი პოლიტიკისა და მომსახურებებისთვის**¹⁵⁰ (OECD's Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services) იკვლევს, თუ როგორ გავატაროთ ღია პოლიტიკა პრაქტიკაში.
- **ეთგო-ს საჯარო სექტორის ინოვაციის ობსერვატორია**¹⁵¹ (OECD Observatory of Public Sector Innovation) მოიცავს ღია პოლიტიკის შემუშავებისათვის აუცილებელ საშუალებებს და რესურსებს.
- **ღია მმართველობის პარტნიორობის გზამკვლევი**¹⁵² და **მეთოდოლოგია**¹⁵³ (Open Government Partnerships Guide and Toolbox) უზრუნველყოფს ღია პოლიტიკის განხორციელებისათვის მზარდ მხარდაჭერას.
- **ავსტრალიას**¹⁵⁴ და **დიდ ბრიტანეთს**¹⁵⁵ აქვთ ღია პოლიტიკის განხორციელებისათვის სასარგებლო გამოცდილებებისა და რეკომენდაციების ერთობლიობა (toolkit).

ადგილობრივი კონტექსტი

საქართველოში ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკის წარმოება გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის ელემენტებს მოიცავს. მაგრამ ღიაობა ხშირად შეზღუდულია კონკრეტული პოლიტიკური პროცესების დროს. რამდენადაც საქართველოში არ არსებობს ღია პოლიტიკის შემუშავების ერთგვაროვანი სამართლებრივი ჩარჩო, გამჭვირვალობისა და მოქალაქის ჩართულობის ხარისხი განსხვავებულია ყველა ცენტრალურ და ადგილობრივ საჯარო დაწესებულებაში. გამჭვირვალობა, ჩართულობა და საერთო პოლიტიკის შემუშავება კრიტიკულად მნიშვნელოვანია საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის განხორციელებისთვის. უკანასკნელ წლებში ღია პოლიტიკის შემუშავების პროცესში შეიმჩნევა მნიშვნელოვანი წარმატება, რამდენადაც მოქალაქეებმა და საჯარო დაწესებულების წარმომადგენლებმა ბევრი სარგებელი დაინახეს ერთობლივი პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. ამ მხრივ ღია მმართველობის პარტნიორობამ (OGP) გავლენა მოახდინა ცენტრალური და ადგილობრივი პოლიტიკის შემუშავების მიდგომებზე. სამოქალაქო საზოგადოებისა და საჯარო დაწესებულებების მიერ OGP-ს სამოქმედო გეგმის წარმატებით შემუშავების შემდეგ, ცხადი გახდა, რომ ერთობლივად მუშაობის გამოცდილება შეიძლება გამოყენებული ყოფილიყო ადგილობრივ დონეზე. აღნიშნულმა, ასევე, ხელი შეუწყო OGP-ის რეგიონულ ინიციატივებს, რომელიც მიზნად ისახავს ხელი შეუწყონ ღია მართველობის დანერგვას ადგილობრივ დონეზე. ქვეყნის მასშტაბით ამბიციური ვალდებულებების განხორციელებისა და მონაწილეობითი დემოკრატიის გაძლიერების მიზნით, OGP-ის ვალდებულებების შემუშავება, როგორც ეროვნულ, ასევე, ადგილობრივ დონეზე, მიმდინარეობს ადგილობრივი და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების აქტიური ჩართულობით.

კანონმდებლობა

ცენტრალურ დონეზე არ არსებობს სამართლებრივი ჩარჩო ღია პოლიტიკის შემუშავების უზრუნველსაყოფად; თუმცა, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი უზრუნველყოფს ღია პოლიტიკის შემუშავებაში

მოქალაქეთა ჩართულობის გარანტიებსა და ფორმებს.¹⁵⁶ კერძოდ, მუნიციპალურ საჯარო დაწესებულებებს და საჯარო მოსამსახურეებს მოეთხოვებათ, უზრუნველყონ ორგანიზაციული და ტექნიკური შესაძლებლობები, რაც მოქალაქეებს საშუალებას მისცემს, შეხვდნენ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებს, დაესწრონ მუნიციპალიტეტის სხდომების საჯარო მოსმენებსა და მიიღონ მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. კანონით გათვალისწინებული ღია პოლიტიკის შემუშავების ზოგიერთი ფორმაა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ჩამოყალიბება, საბიუჯეტო პრიორიტეტების განსაზღვრაში მონაწილეობა და ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით ითვალისწინებს ღია პოლიტიკის შემუშავების ისეთ ფორმების არსებობას როგორცაა: მოქალაქეებისთვის დასახლების საერთო კრება; პეტიცია; მუნიციპალიტეტის მერთან/რაიონის გამგებელთან სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების შექმნა; მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა; მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ განული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა.¹⁵⁷

სახელმძღვანელო პრინციპები

OGP-ში ჩართულობის შედეგად დაგროვილი გამოცდილება აჩვენებს, რომ აუცილებელია ღია პოლიტიკის შემუშავების მუდმივი მექანიზმის ჩამოყალიბება საქართველოს მუნიციპალიტეტებში. იმ წარმატების გათვალისწინებით, რომელიც მიღწეულ იქნა 2017 წელს OGP-ის რეგიონული სამოქმედო გეგმის საპილოტე გაშვების შედეგად, აშკარა გახდა, რომ ღია სამთავრობო ინიციატივები წარმატებით მუშაობს არა მარტო ცენტრალურ, არამედ ადგილობრივ დონეზეც. აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია, გამოყენებულ იქნეს მოქალაქეთა ჩართულობის ისეთი საშუალებები, როგორცაა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, იმისათვის, რომ დაიწყოს ადგილობრივი OGP სამოქმედო გეგმების შემუშავება. აღნიშნული სამოქმედო გეგმების მიზანია გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა, კორუფციის თავიდან აცილება, საჯარო მომსახურების გაუმჯობესება და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე ინოვაციების პოპულარიზაცია.

კარგი პრაქტიკა

2016 წელს თბილისის მერია გახდა OGP-ის საპილოტე რეგიონული პროგრამის წევრი და პირველად შეიმუშავა OGP-ის რეგიონული სამოქმედო გეგმა.¹⁵⁸ მუნიციპალური მომსახურების გაუმჯობესების, კონკრეტული ვალდებულებების შემუშავებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის გაზრდის მიზნით, სამოქმედო გეგმა შემუშავდა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ფართო მონაწილეობით და ხელმისაწვდომი გახდა საჯარო განხილვისთვის.¹⁵⁹ შეიქმნა თბილისის მერიის მუნიციპალიტეტისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლების გაერთიანებული სამუშაო ჯგუფი. სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოებას ჰქონდა სამოქმედო გეგმისათვის აქტივობების შეთავაზების შესაძლებლობა და სამოქალაქო

საზოგადოებამ და თბილისის მერიამ აქტიურად იმუშავეს სამოქმედო გეგმის შემუშავებაზე. 2017 წლის თბილისის სამოქმედო გეგმა მოიცავს ხუთ ვალდებულებას, რომელიც მიზნად ისახავს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის გაუმჯობესებას, ასევე ადგილობრივი საჯარო დაწესებულებების გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესმა საბჭომ გადაწყვიტა ღია მმართველობის პრინციპების განხორციელების ინსტიტუციონალიზაცია და შეიტანა ცვლილებები რეგლამენტში. ცვლილებების თანახმად, უმაღლეს საბჭოში შეიქმნა მუდმივმოქმედი ღია მმართველობის საბჭო.¹⁶⁰ ღია მმართველობის საბჭოს აქტივობების მხარდასაჭერად, დაფუძნდა საკონსულტაციო ჯგუფი,¹⁶¹ რომელიც დაკომპლექტებულია აჭარაში მომუშავე ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლების მიერ. საკონსულტაციო ჯგუფმა, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ღია მმართველობის საბჭოს, წარუდგინა წინადადებები და რეკომენდაციები OGP-ის სამოქმედო გეგმების შემუშავების პროცესში. საკონსულტაციო ჯგუფიმხარს უჭერს ღია მმართველობის საბჭოს მხრიდან ვალდებულებების ეფექტიან შესრულებას. 2020 წლის აგვისტოში დამტკიცდა აჭარის უმაღლესი საბჭოს ღია მმართველობის 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმა, რომელიც შედგება 15 ვალდებულებისგან და ითვალისწინებს მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდას, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ამაღლებასა და ადგილობრივ დონეზე ანგარიშვალდებულების გაძლიერებას.

4.3. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება

მონაწილეობითი ბიუჯეტირება დაიწყო ბრაზილიაში, 1980-იანი წლების ბოლოს და გავრცელდა მთელს მსოფლიოში. ის შესაძლებლობას აძლევს საზოგადოების წევრებს, რომ მათ დააფიქსირონ საკუთარი პოზიცია საჯარო ფინანსების განკარგვასთან დაკავშირებით. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება ხელს უწყობს მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლებას, მათ უფლებრივ გაძლიერებასა და ჩართულობის ხელშეწყობას. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება ხელს უწყობს გამჭვირვალობას და ამცირებს კორუფციისა და არაეფექტიანი მუშაობის შესაძლებლობას.

საერთაშორისო სტანდარტები

მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს კონკრეტული სტანდარტები მონაწილეობითი ბიუჯეტირების დასაწერად, ქვემოთ ჩამოთვლილი მასალები შეიძლება საინტერესო იყოს მკითხველისთვის:

- **ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე**¹⁶² (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207) წარმოადგენს ასეთი

უფლების საერთაშორისო სამართლებრივ გარანტიას, მათ შორის, ისეთი მექანიზმების დანერგვის თვალსაზრისით, რომელიც ხელს უწყობს მის განხორციელებას.

- **ევროპის საბჭოს კონგრესის გენდერული ბიუჯეტირების შესახებ რეზოლუცია**¹⁶³ (Congress of the Council of Europe's Resolution on Gender budgeting) რეკომენდაციას უწევს გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვას ადგილობრივ და რეგიონულ ბიუჯეტებში.
- **ეთგო-ს მოკლე დოკუმენტი პოლიტიკის საკითხების შესახებ**¹⁶⁴ (OECD Policy Brief No. 22) ითვალისწინებს პოლიტიკის მთელ რიგ რეკომენდაციებს, თუ როგორ შეუძლიათ დაინტერესებულ მხარეებს, წვლილი შეიტანონ ბიუჯეტირებაში.
- **მსოფლიო ბანკის დოკუმენტი ერთობლივი ბიუჯეტი**¹⁶⁵ (World Bank's book *Participatory Budgeting*) გვანვდის პრინციპების მიმოხილვას, მიმდინარე პრაქტიკის ანალიზს და მოიცავს შვიდი ძირეული შემთხვევის კვლევას.
- **გაერთიანებული ერების დასახლებული პუნქტების პროგრამის 72 ხშირად დასმული შეკითხვები თანამონაწილეობის ბიუჯეტირების შესახებ**¹⁶⁶ (UN Habitat's 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting) იკვლევს, თუ როგორ დავენერგოთ მონაწილეობითი ბიუჯეტირება.
- **მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მსოფლიო ატლასი**¹⁶⁷ (World Atlas of Participatory Budgeting) წარმოადგენს ყველაზე უფრო ვრცელი მონაცემების კრებულს მონაწილეობით ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებით.
- **დიდი ბრიტანეთის მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ჯგუფს** (UK's Participatory Budgeting Unit) გააჩნია რესურსების და საშუალებების სასარგებლო ჩამონათვალი.¹⁶⁸
- საერთაშორისო ბიუჯეტირების პარტნიორობის (International Budget Partnership) **ადგილობრივი ღია ბიუჯეტირების კვლევის კითხვარი**¹⁶⁹ (Subnational Open Budget Survey Questionnaire) აყალიბებს მთელ რიგ საშუალებებს, რომლითაც შეიძლება გაიზომოს ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუჯეტების ღიაობა.
- გლობალური ინიციატივა ფისკალური გამჭვირვალობისთვის (Global Initiative for Fiscal Transparency) დოკუმენტი სახელწოდებით **საზოგადოებრივი მონაწილეობის პრინციპები ფისკალურ პოლიტიკაში**¹⁷⁰ (Principles of Public Participation in Fiscal Policy).

ადგილობრივი კონტექსტი

მონაწილეობითი ბიუჯეტირება სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია გადანყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად; თუმცა საკანონმდებლო ჩარჩოსა და შესაბამისი მექანიზმების გაუმჯობესების საქმეში აღმასრულებელმა, საკანონმდებლო და ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა გადადგან დამატებითი ნაბიჯები. ამჟამად, საქართველოში არსებობს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შეზღუდული მექანიზმები. მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოება სათანადოდ ინფორმირებულია საბიუჯეტო პროცესის შესახებ და ბიუჯეტის პროექტები სისტემატურად ატვირთულია ფინანსთა სამინისტროსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ვებგვერდებზე, საზოგადოებას არ აქვს გადანყვეტილების მიღების პროცესზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება ხელს უწყობს კომუნიკაციის გაზრდას ადგილობრივ ხელისუფლებასა და მოსახლეობას შორის და ასევე პოზიტიურად მოქმედებს

ადგილობრივ ინსტიტუტებში საზოგადოებრივი ნდობის გაზრდაზე. ადგილობრივი ბიუჯეტის დაგეგმვაში მონაწილეობა გააძლიერებს საზოგადოების ზედამხედველობას ბიუჯეტის ხარჯვის პროცესზე, რაც ხელს უწყობს მუნიციპალიტეტში საზოგადოებრივი კონტროლისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდას.

ბოლო წლებში, ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების გარკვეული ნაწილის მიერ მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პრაქტიკის დანერგვა პოზიტიურ ტენდენციად შეიძლება შეფასდეს. 2019 წლისთვის, ქვეყნის მასშტაბით ჯამში ცხრა მუნიციპალიტეტი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროგრამას ახორციელებს, კერძოდ: ბათუმის, ოზურგეთის, ზუგდიდის, მესტიის, წყალტუბოს, ქუთაისის, ახალციხის, გორისა და სიღნაღის მუნიციპალიტეტები.¹⁷¹ ინიციატივის საფუძველზე, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში საზოგადოებრივი ინიციატივებისთვის კონკრეტული ბიუჯეტია გამოყოფილი. მოქალაქეებსა და საინიციატივო ჯგუფებს შესაძლებლობა აქვთ თავიანთი იდეები მერიას წარუდგინონ. საბოლოო ჯამში, სპეციალური კომიტეტი იღებს გადაწყვეტილებას, თუ რომელ ინიციატივას დაუჭირონ მხარი.

მოქალაქეების ჩართულობა მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო პროცესების გამჭვირვალობისთვის. ღია მმართველობის სამოქმედო გეგმები ითვალისწინებენ მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ხელშეწყობის ინსტიტუციონალური მექანიზმების განვითარებას. ღია მმართველობა საქართველოს 2016-2017 და 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმები მიზნად ისახავს საჯარო რესურსების უკეთესი მენეჯმენტის დანერგვას, საბიუჯეტო გამჭვირვალობის გაზრდას და ტექნოლოგიებისა და ინოვაციების მეშვეობით საბიუჯეტო პროცესებში მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობას.

კანონმდებლობა

ამჟამად არ არსებობს კანონმდებლობა, რომელიც პირდაპირ არეგულირებს მონაწილეობით ბიუჯეტირებას. დღევანდელი სისტემა მოქალაქეთა მიერ განსაზღვრული პრიორიტეტების მიხედვით პირდაპირ არ იძლევა ბიუჯეტის პროცენტული გადანაწილების საშუალებას. თუმცა, მუნიციპალიტეტების გარკვეულმა ნაწილმა მონაწილეობითი მექანიზმის შემუშავების ვალდებულება აიღო და ამისათვის წლიურ ბიუჯეტში გარკვეული რაოდენობის ფინანსური რესურსი გამოყო.

ამასთან, საბიუჯეტო პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა შესაძლებელია ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში მიმდინარე საჯარო დისკუსიების/შეხვედრების მეშვეობით. საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 91-ე მუხლის თანახმად, მერი ბიუჯეტის პროექტს ყოველწლიურად 15 ნოემბრამდე წარუდგენს საკრებულოს. საკრებულოს შემდეგ აქვს 5-დღიანი ვადა, ბიუჯეტის პროექტი წარადგინოს საჯარო განხილვისთვის და შემდეგ დაუბრუნოს ბიუჯეტის პროექტი მერიას შენიშვნებით, 25 ნოემბრამდე. მერია 10 დეკემბრამდე საკრებულოს უბრუნებს შესწორებულ ბიუჯეტს, რომელიც წლის ბოლომდე უნდა იქნეს მიღებული. კანონმდებლობის თანახმად, 20 ნოემბრიდან 25 ნოემბრის

ჩათვლით, და შემდეგ 10 დეკემბრიდან 31 დეკემბრის ჩათვლით არის საჯარო განხილვისა და მიღების ორი შესაძლებლობა.¹⁷² საბიუჯეტო კონსულტაციები და ზემოაღნიშნული ვადა მერიას ეხმარება ადგილობრივი საჭიროებების გააზრებასა და ყოველწლიურ მუნიციპალურ ბიუჯეტში მოქალაქეებისათვის პრიორიტეტების განსაზღვრაში.

სახელმძღვანელო პრინციპები

პარტნიორების მხარდაჭერით ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშავა მოქალაქის გზამკვლევი სახელმწიფო ბიუჯეტებისთვის. გზამკვლევი მოიცავს მნიშვნელოვან ინფორმაციას საბიუჯეტო პროცესის, ძირითადი ფისკალური პროცედურების, სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტების, ხარჯებისა და შუალედური ფისკალური პოლიტიკის დოკუმენტის მიმოხილვას. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული გზამკვლევი არ არის დამტკიცებული სამართლებრივი აქტით, მოქალაქის გზამკვლევი საქართველოში საბიუჯეტო პროცესების შესახებ ინფორმაციის მიღების მნიშვნელოვანი წყაროა.¹⁷³

გარდა ამისა, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის სააგენტოს (GIZ) დახმარებით მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შესახებ დეტალური სახელმძღვანელო მომზადდა, რომელიც მიმოიხილავს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მიზანს, ისტორიულ კონტექსტს, საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას, ძირითად მოდელებს, მარეგულირებელ ჩარჩოს, აგრეთვე ბიუჯეტირების სხვადასხვა გზებს, საშუალებებსა და ინსტრუმენტებს. სახელმძღვანელოში მოცემული ინფორმაცია შესაძლოა გამოყენებულ იქნას არა მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლების, არამედ სხვა დაინტერესებული მხარეების მიერ, მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესში მნიშვნელოვანი წვლილის შეტანის მიზნით.

რამდენადაც საზოგადოების დამოკიდებულება და პრიორიტეტები განსხვავდება ჯგუფების მიხედვით და ასევე განსხვავებას ვხვდებით წლიდან წლამდე, მნიშვნელოვანია მდგრადი, ეფექტური და ინკლუზიური კონსულტაციის პროცესის დანერგვა, რომელსაც საფუძვლად დაედება მუნიციპალური საჯარო დაწესებულებების შიდა რეგულაციები.

კარგი პრაქტიკა

2020 წელს ზუგდიდის მუნიციპალიტეტმა სამოქალაქო ბიუჯეტირების პრაქტიკა წარმატებით დანერგა. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან სამოქალაქო ინიციატივებისთვის 1 მილიონი ლარი გამოიყო. თანხა 5 ადმინისტრაციულ ოლქში თანაბრადაა გაყოფილი (თითოეულში 200 000 ლარი). მოქალაქეებს შეუძლიათ თავიანთი ინიციატივები წარმოადგინონ. ამ დროისთვის, ადგილობრივმა მოსახლეობამ განსახილველად 39 სამოქალაქო იდეა წარადგინა.

2016-2017 წლების ღია მმართველობის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ვალდებულებები მიზნად ისახავდა ეკასუხა საჯარო ფინანსების ეფექტურ

მენეჯმენტთან დაკავშირებული გამოწვევისათვის. მონაწილეობითი ბიუჯეტირების სისტემის განვითარების მიზნით, ადგილობრივი ხელისუფლების ვალდებულებები ითვალისწინებდა საჯარო რესურსების განკარგვის პროცესში გამჭვირვალობისა და ღიაობის გაძლიერებას. საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის გაძლიერებისა და საბიუჯეტო პროცესების დაგეგმვაში სამოქალაქო ჩართულობის ამაღლების მიზნით, საქართველოს ოთხმა მუნიციპალიტეტმა აიღო ბიუჯეტის დაგეგმარების ელექტრონული მექანიზმების დანერგვის ვალდებულება. კერძოდ, სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებდა ხსენებული ვალდებულების შესრულებას ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიის, ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერიის, ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიისა და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მხრიდან.

ამავდროულად, სამოქმედო გეგმის ფარგლებში დაინერგა მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მექანიზმი, “დაგეგმე მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი”. ვალდებულება მოიცავდა ქუთაისის (kutaishi.gov.ge) და ახალციხის (akhaltsikhe.gov.ge) მუნიციპალიტეტების ახალ ვებგვერდებზე მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მექანიზმის იმპლემენტაციას.

საბიუჯეტო პროცესებში მოქალაქეების ჩართულობის ვალდებულება მოცემულია ღია მმართველობის 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმაშიც. კერძოდ, აღნიშნული სამოქმედო გეგმა მოიცავს ბათუმის მუნიციპალიტეტის ვალდებულებას მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ინსტიტუციონალური მექანიზმის დანერგვის თაობაზე. ვალდებულება ასევე ითვალისწინებს შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩოს მიღებას მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ინსტიტუციონალური მექანიზმის დანერგვასა და მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლებასთან დაკავშირებით. ბათუმის მუნიციპალიტეტის მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მექანიზმი (idea.batumi.ge) აქტიურად გამოიყენება მუნიციპალიტეტის მაცხოვრებლების მიერ.¹⁷⁴

4.4. საჯარო კონსულტაცია

საჯარო კონსულტაცია ოფიციალური, ხშირად იურიდიულად მოთხოვნილი პროცესია მოქალაქეებისა და სხვა დაინტერესებული მხარეებისთვის, რომ პოლიტიკური პროცესის საკვანძო ეტაპების შესახებ გამოხატონ მოსაზრებები. ეს შეიძლება მოხდეს როგორც ელექტრონული ქსელის საშუალებით - ასევე, ასეთი ქსელის გარეშე, ან ორივე დასახელებული მეთოდის გამოყენებით. მისი მთავარი მიზნებია ეფექტიანობის, გამჭვირვალობის და საზოგადოებრივი ჩართულობის გაუმჯობესება მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების დროს. დროულად განხორციელებული საზოგადოებრივი კონსულტაცია გაზრდის მიღებული გადაწყვეტილების ხარისხს, გააუმჯობესებს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის სტანდარტს, შეამცირებს აღსრულების ხარჯებს და უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი ნდობის გაძლიერებას გადაწყვეტილების მიღებაში.

საერთაშორისო სტანდარტები

მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს კონკრეტული სტანდარტები საზოგადოებრივი კონსულტაციების დასაწერად, ქვემოთ ჩამოთვლილი დოკუმენტები მნიშვნელოვანია ასეთი პროცესის დანერგვის დასაწყებად:

- **ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე**¹⁷⁵ (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207) წარმოადგენს ასეთი უფლების საერთაშორისო სამართლებრივ გარანტიას, მათ შორის, ისეთი მექანიზმების დანერგვის თვალსაზრისით, რომელიც უზრუნველყოფს მოქალაქეების მონაწილეობას საკონსულტაციო პროცესსა და რეფერენდუმში.
- **ეთგო-ს დოკუმენტი საჯარო კონსულტაციებთან დაკავშირებით**¹⁷⁶ (OECD Background Document on Public Consultation) განსაზღვრავს კონსულტაციის მნიშვნელობას და გვანჯდის კონსულტაციის საშუალებების მოკლე რეზიუმეს.
- **ევროპის საბჭოს გზამკვლევაში პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას სამოქალაქო მონაწილეობაზე**¹⁷⁷ (Council of Europe's Guidelines for civil participation in political decision-making) მოცემულია ინფორმაცია გადაწყვეტილებების მიღებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმის შესახებ.
- **ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში**¹⁷⁸ (Committee of Ministers of the Council of Europe's Recommendation on the participation of citizens in local public life).
- **ეთგო-ს რეკომენდაცია ღია მმართველობის შესახებ**¹⁷⁹ (OECD Recommendation of the Council on Open Government) მხარს უჭერს საჯარო პოლიტიკისა და სერვისების შემუშავებას და მიწოდებას ღია და ინკლუზიური ფორმატის გათვალისწინებით.

ადგილობრივი კონტექსტი

საჯარო კონსულტაციები პოლიტიკის დოკუმენტებზე ფრაგმენტულად და საჯარო დაწესებულებების ინდივიდუალური შეხედულებებისამებრ ხდება. კანონპროექტები და პოლიტიკური დოკუმენტაცია ხშირად ვრცელდება სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებსა და სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეებზე, თუმცა საჯარო დაწესებულებებს შორის არ არის დაცული სისტემურობა და ერთგვაროვანი მიდგომის პრინციპი. საჯარო კონსულტაციები საჯარო დაწესებულებების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდისა და საზოგადოებრივი პოლიტიკის სამოქალაქო ზედამხედველობის გასაუმჯობესებლად მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია.

მუნიციპალიტეტებში გამართულ საჯარო კონსულტაციებს ხშირად არ გააჩნიათ ინსტიტუციური ფორმა და არ აქვთ კანონმდებლობით გათვალისწინებული მხარდაჭერა. კონსულტაციები იმართება ადგილობრივი ბიუჯეტის შემუშავების, მუნიციპალური ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებაზე და ა. შ.

ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში, საქართველო მიზნად ისახავს გაზარდოს ადგილობრივი ორგანოების ვალდებულებები, იმისათვის, რომ

უზრუნველყოს თითოეული მოქალაქის მხრიდან ღია მმართველობის პარტნიორობის პრინციპებით გათვალისწინებული სარგებლის მიღება. სამოქალაქო ჩართულობისა და ადგილობრივი მმართველობის ანგარიშვალდებულების მექანიზმების გასაძლიერებლად, ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმების ფარგლებში აღებული ვალდებულებები ხელს უწყობს საზოგადოების ცნობიერების ზრდას და ინფორმაციის მიწოდების ეფექტურობას, რაც უკავშირდება ადგილობრივი ორგანოების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესს. სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ვალდებულებების მიზანია ხელი შეუწყონ მოქალაქეებს მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაში, მხარი დაუჭირონ ონლაინ მექანიზმებისა და თანამედროვე ტექნოლოგიების განვითარებას და გაამარტივონ საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა.

კანონმდებლობა

ამ დროისთვის, არ არსებობს ეროვნული ან ადგილობრივი კანონმდებლობა, სადაც მითითებულია საჯარო კონსულტაციების ჩატარების პროცედურული მოთხოვნები. საქართველოს კანონის „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“ 32-ე მუხლის თანახმად, საჯარო კონსულტაციები არის გარემოსდაცვითი ზემოქმედების შეფასების (EIA) სავალდებულო კომპონენტი და მისი დასკვნები უნდა დაერთოს შეფასების ანგარიშს.¹⁸⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ითვალისწინებს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს, როგორც სათათბირო ორგანოს შექმნას, რომელიც შედგება ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების, ბიზნესისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლებისაგან. მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობა განისაზღვრება არანაკლებ 10 წევრით. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობას განსაზღვრავს მერი/რაიონის გამგებელი და ამ საბჭოს მინიმუმ ერთი მესამედი ქალი კანდიდატებისგან უნდა შედგებოდეს. მუნიციპალიტეტის მერი ოფიციალურად არის პასუხისმგებელი, სამოქალაქო მრჩეველების საბჭოში წარადგინოს სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტაცია, მუნიციპალური ბიუჯეტის პროექტი, ინფრასტრუქტურული განვითარებისა და სოციალურ საკითხებთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი სამართლებრივი აქტების პროექტები.

სახელმძღვანელო პრინციპები

საქართველოში არ არსებობს ერთიანი სახელმძღვანელო პრინციპები საჯარო კონსულტაციების ჩატარების შესახებ; თუმცა, პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგიაში ჩამოთვლილია საჯარო კონსულტაციები, როგორც პოლიტიკის დოკუმენტების ხარისხის შეფასების ერთ-ერთი კრიტერიუმი.¹⁸¹

2019 წლის 20 დეკემბერს საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება „საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესების შესახებ“. სხვა საკითხებთან ერთად, დადგენილება მოიცავს საჯარო პოლიტიკის შემუშავების ეტაპების აღწერას და რეგულაციებს შესაბამისი დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად. წესები ძალაში შევა 2021 წლის 1

იანვრიდან. მიუხედავად იმისა, რომ დოკუმენტი მდგომარეობის დადებითად შეცვლას ისახავს მიზნად, ის არ ასახავს მოქალაქეთა მონაწილეობის მაღალ სტანდარტებს. კერძოდ, მოქალაქეთა მონაწილეობა სავალდებულოა პოლიტიკის დოკუმენტის პირველადი სახით შემუშავების შემდეგ. შესაბამისად, საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების სანყის ეტაპზე მოქალაქეთა ჩართულობა მხოლოდ ნებაყოფლობით ხასიათს ატარებს.

მნიშვნელოვანია, რომ გააქტიურდეს საქართველოს მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა ჩართულობის და საჯარო კონსულტაციების არსებული მექანიზმები. კერძოდ, მოქალაქეებმა საჯარო კონსულტაციებში მონაწილეობა უნდა მიიღონ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს გაძლიერებით, პეტიციების მექანიზმის შესახებ ცნობიერების ამაღლებით, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაზრდისა და საკრებულოების განხილვებში მონაწილეობის გზით. რეკომენდებულია შიდა ხედვის/რეგულაციის შემუშავება, რომელიც მიზნად ისახავს საზოგადოებრივი კონსულტაციების არსებული დონისა და პრაქტიკის შეფასებას და კონკრეტული ვალდებულებების შემუშავებას, რომლებიც იდენტიფიცირებულ გამოწვევებზე იქნება ორიენტირებული.

კარგი პრაქტიკა

ქალაქ ბათუმის საკრებულოს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო წარმატებული აღმოჩნდა მუნიციპალურ მუშაობაში საზოგადოების ჩართულობის ხელშეწყობის თვალსაზრისით. მრჩეველთა საბჭო შედგება 19 წევრისგან, რომლებიც შეირჩა სამოქალაქო საზოგადოებასთან და ადგილობრივ ბიზნესთან ფართო კონსულტაციების გზით. საბჭოს საქმიანობას ხელს უწყობს სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელიც მუშაობს მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობის მიმართულებით. საბჭოს შექმნის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტი. საბჭო ფართო მანდატით სარგებლობს და მუშაობს ადგილობრივი პოლიტიკის პროცესში მოქალაქეების ჩართულობის გაზრდაზე, მოსახლეობის ინფორმირებულობაზე მუნიციპალიტეტის მუშაობის შესახებ და განიხილავს ინიციატივებს, სამართლებრივ აქტებსა და პოლიტიკურ წინადადებებს. აღნიშნული საბჭოს ჩამოყალიბება და ფუნქციონირება კარგი პრაქტიკის მაგალითია, რადგან სხვა საბჭოებისგან განსხვავებით, ის ძალიან აქტიურია და რეგულარულად ტარდება შეხვედრები სხვადასხვა საკითხის განხილვის მიზნით. საბჭოს აქვს საკუთარი ვებგვერდი, რომელსაც გააჩნია მონაწილეობითი ელემენტები და უზრუნველყოფს ინფორმაციის გავრცელებას მისი საქმიანობის შესახებ (marte.ge/sabcho).¹⁸²

აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის 2019 წლის რეიტინგის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, მონაწილეობითი მექანიზმის შემუშავების მხრივ ყველაზე მაღალი შეფასება ბათუმისა და რუსთავის მუნიციპალიტეტებმა მიიღეს (87% და 72%).¹⁸³

ცნობიერების ზრდა თვითმმართველი ორგანოების აქტივობებთან დაკავშირებით და გადანყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო ჩართულობის მხარდაჭერა იქცა ღია მმართველობის პარტნიორობის 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთ მიმართულებად. სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, გათვალისწინებულია სამოქალაქო ჩართულობის თანამედროვე ტექნოლოგიების განვითარების ხელშეწყობა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია, რომ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ აიღო ვალდებულება განავითაროს მულტიფუნქციური მობილური აპლიკაცია - I.Gov.Zugdidi, მათ შორის აპლიკაციის ინფორმაციული და უკუკავშირის მექანიზმები. აპლიკაცია უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საქმიანობაზე ფართო ხელმისაწვდომობას, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის საქმიანობის განრიგზე, რეგულარულ სესიებსა და დღის წესრიგზე; ქალაქში სხვადასხვა კულტურული ან სპორტული ღონისძიებების ჩატარების თარიღებზე; ინფრასტრუქტურული პროექტების სავარაუდო დაწყებისა და დასრულების თარიღებსა და სხვა საკითხებზე. აპლიკაცია შესაძლებლობას აძლევს მოქალაქეებს მიიღონ ინფორმაცია ჯანდაცვისა და სოციალური კეთილდღეობის პროგრამების შესახებ და აღნიშნული სერვისებით სარგებლობისა და მერიისთვის წარსადგენი სპეციფიკური დოკუმენტაციის შესახებ.

მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობა და ინფორმაციაზე წვდომის უზრუნველყოფა განმტკიცებულია თბილისის ღია მმართველობის პარტნიორობის 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმით. სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულია თბილისის მერიის ვალდებულება შეიმუშაოს ინტეგრირებული ვებ-აპლიკაცია მოქალაქეებისათვის (ms.gov.ge).¹⁸⁴ აპლიკაცია, „ერთი ფანჯრის პრინციპის“ დანერგვის მიზნით, უზრუნველყოფს ონლაინ წვდომას თბილისის მერიის ერთმანეთთან დაკავშირებულ და ყველაზე მოთხოვნად სერვისებზე. აპლიკაცია, ასევე, ხელმისაწვდომი იქნება მობილური აპლიკაციის ფორმით. აპლიკაციის ფორმატი, გაითვალისწინებს მოქალაქეების მხრიდან სერვისების მიწოდების პროცესში უკუკავშირის მიღებას. თბილისის მერია გაანალიზებს აღნიშნულ ინფორმაციას, და ანალიზის შედეგები იქნება საჯარო ხელმისაწვდომი და გამოყენებული იქნება არსებული სერვისების გაუმჯობესებისათვის.

4.5. პეტიციები

საზოგადოებრივი პეტიციები საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს, სხვადასხვა საკითხთან დაკავშირებით მიმართონ საჯარო დაწესებულებებს შეგროვებული ხელმოწერების რაოდენობა მიუთითებს წამოჭრილი საკითხისთვის მხარდაჭერის დონეს. მათი მიზანია ან საკითხის მნიშვნელობის წამოწევა, ან ასევე კონკრეტული ქმედებების განხორციელების მოთხოვნა. პეტიციების ინიცირება ხშირად გამოწვეულია სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურობით. თუმცა, ამავდროულად, იზრდება პეტიციების ოფიციალური, ონლაინ პლატფორმებით წარდგენის შესაძლებლობა, რადგან თუ პეტიცია მხარდაჭერილია ხმათა განსაზღვრული რაოდენობით, ასეთ პეტიციებზე ხდება ოფიციალური პასუხის გაცემა.

საერთაშორისო სტანდარტები

- **ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე**¹⁸⁵ (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207) წარმოადგენს ასეთი უფლების საერთაშორისო სამართლებრივ გარანტიას, მათ შორის, მოქალაქეთა საჩივრების და მოსაზრებების განხილვის და მათზე რეაგირების პროცედურისა და მექანიზმის ჩამოყალიბების შესახებ.
- **ეთგო-ს დაპირება და ინტერნეტ-დემოკრატიის პრობლემები**¹⁸⁶ (OECD's Promise and Problems of e-Democracy) განიხილავს პეტიციების ონლაინ პლატფორმის დაფუძნების შესახებ ღირებულებებსა და გამოწვევებს.

ადგილობრივი კონტექსტი

ამჟამად, საქართველოში პეტიციების წარდგენა სისტემატურად არ ხდება ცენტრალურ და ადგილობრივ საჯარო დაწესებულებებში. მიუხედავად ამისა, მოქალაქეები აქტიურად იყენებენ არაოფიციალურ საშუალებებს ონლაინ პეტიციების (მაგ. manifest.ge) წარდგენის მიზნით. არსებობს საკანონმდებლო ჩარჩო ადგილობრივ ხელისუფლებაში პეტიციების წარსადგენად; თუმცა, ეს მექანიზმი ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ აქტიურად არ გამოიყენება, კანონმდებლობის შესახებ დაბალი ინფორმირებულობისა და შესაბამისი ონლაინ ინფრასტრუქტურის არარსებობის გამო.

ელექტრონული ჩართულობისა და ელექტრონული პეტიციის სტანდარტების განვითარება და გაუმჯობესება წარმოადგენდა საქართველოს ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმების ერთ-ერთ ძირითად პრიორიტეტს. სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებული ვალდებულებები მხარს უჭერენ თანამედროვე ტექნოლოგიების განვითარებას იმისათვის, რომ განხორციელდეს და ამოქმედდეს პეტიციების სისტემები საჯარო ინსტიტუტებში ადგილობრივ ან ცენტრალურ დონეზე.

კანონმდებლობა

საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 85-ე და 86-ე მუხლები ითვალისწინებენ საკრებულოსთვის პეტიციების წარდგენის შესაძლებლობას. პეტიციები შეიძლება წარდგენილ იქნეს მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის მინიმუმ 1%-ის ან დასახლების საერთო კრების მიერ (ან 1%-ზე ნაკლები, როგორც მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ იქნება განსაზღვრული). პეტიციის მიღების შემდეგ შესაბამისი კომისია იღებს გადაწყვეტილებას პეტიციის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთვის წარდგენის შესახებ, პეტიციის შესაბამისად მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილების პროექტის მომზადების თაობაზე ან მიიჩნევს, რომ პეტიციის განხილვა არ არის მიზანშეწონილი. პეტიციის წარდგენა შეიძლება როგორც განკარგულების პროექტის, ასევე, ზოგადი პრინციპებისა და საკრებულოს სხდომაზე საკითხის განხილვის ფორმით. პეტიციების წარდგენის შესახებ შესაბამისი პროცედურები დეტალურად არის მოცემული საქართველოს

ორგანულ კანონში ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. კოდექსი, ასევე, ადგენს, რომ შესაძლებელია ელექტრონული პეტიციების წარდგენა; თუმცა, ელექტრონული პეტიციების შესახებ შემდგომი პროცედურები ექვემდებარება ქალაქის საკრებულოს ინდივიდუალურ რეგულაციებს.¹⁸⁷

სახელმძღვანელო პრინციპები

იმის გამო, რომ სახელმწიფო და ადგილობრივი პეტიციები წარმოადგენს სიახლეს მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობის მიმართულებით, შეზღუდული ოდენობით არსებობს გზამკვლევები, რომლებიც დამატებით ინფორმაციას მიაწოდებენ მოქალაქეებს პეტიციების წარდგენის შესახებ. მუნიციპალური პეტიციების გამოყენების პრაქტიკა შეისწავლეს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა.¹⁸⁸ კვლევა ასახავს პრაქტიკულ და სამართლებრივ გამოწვევებს, რომლებიც არსებობს ადგილობრივ დონეზე პეტიციების გამოყენების თვალსაზრისით და აყალიბებს ისეთ რეკომენდაციებს, როგორცაა:

- უთითებს პეტიციის ავტორთა სათანადო და დროულ ინფორმირებულობაზე და პეტიციებთან დაკავშირებული ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე;
- მუნიციპალიტეტებში პეტიციების მექანიზმის გააქტიურების მიზნით საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდას პეტიციების ბუნებისა და მათი წარდგენის პროცედურებთან დაკავშირებით;
- საკრებულოს თავმჯდომარის განკარგულებით განისაზღვროს პასუხისმგებელი პირი, რომელიც დაეხმარება საზოგადოებას პეტიციების ინიცირებაში, რეგისტრაციასა და განხილვის პროცედურებში. აღნიშნულ პიროვნებას, ასევე, უნდა დაევალოს დაინტერესებულ მხარეთა ინფორმირებულობა, თუ რა გადაწყვეტილებას მიიღებენ შესაბამისი ორგანოები პეტიციებთან მიმართებაში.

კარგი პრაქტიკა

საქართველოში, მუნიციპალიტეტების დონეზე პეტიციების ინიცირების სხვადასხვა პრაქტიკა დამკვიდრდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის 2019 წლის შედეგების თანახმად, 16 მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში მინიმუმ ერთი პეტიცია იქნა ინიცირებული, საიდანაც ექვსმა საკრებულომ გაითვალისწინა და დაიცვა სამოქალაქო ინიციატივების განხილვისა და შეფასების პროცედურული მოთხოვნები.

ფოთის შემთხვევა წარმატებული ინიციატივის მაგალითად შეგვიძლია განვიხილოთ. ადგილობრივმა სამოქალაქო აქტივისტებმა მერიის ვებგვერდზე დანერგილი ონლაინ პეტიციის მოდული გამოიყენეს და ჰაერის ხარისხის უწყვეტი მონიტორინგისთვის¹⁸⁹ ონლაინ პეტიცია დაარეგისტრირეს. ადვოკატირების წარმატებული კამპანიის შემდგომ ადგილობრივმა ხელისუფლებამ პეტიცია გაითვალისწინა.

თბილისის მუნიციპალიტეტმა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო ჩართულობის გაზრდის მიზნით, დანერგა ელექტრონული პეტიციების სისტემა ღია

მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმის მიხედვით. თბილისის ღია მმართველობის პარტნიორობის 2017 წლის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, მუნიციპალიტეტმა აიღო პასუხისმგებლობა მოეხდინა ელექტრონული პეტიციის მექანიზმის ინტეგრირება თბილისის მერიის ვებ-პორტალზე. ელექტრონული პეტიციების პორტალს (idea.municipal.gov.ge)¹⁹⁰ აქტიურად იყენებენ თბილისის მაცხოვრებლები. პორტალის ამოქმედების შემდეგ, წარდგენილ იქნა 1 000-ზე მეტი იდეა და 20-ზე მეტმა განცხადებამ შეაგროვა მერიის მხრიდან განხილვისათვის აუცილებელი ხელმოწერების საჭირო მინიმალური რაოდენობას.

დასკვნა

ადგილობრივი ხელისუფლება მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მოქალაქეების კეთილდღეობის უზრუნველყოფის, მომსახურების გაწევის და ხალხსა და საჯარო დაწესებულებებს შორის ურთიერთობის თვალსაზრისით. მოქალაქეების ჩართულობას შეუძლია უზრუნველყოს საჯარო ხელისუფლებისა და მომსახურების განხორციელების ანგარიშვალდებულების გაზრდა, ხალხის ცხოვრების გაუმჯობესება და ადგილობრივი ინსტიტუტების მიმართ მოქალაქეების ნდობის გაზრდა. ამასთანავე, ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების მნიშვნელობის გამო ეს უკანასკნელები მოწყვლადი არიან კორუფციის მიმართ.

ადგილობრივი თვითმმართველობები საქართველოში მნიშვნელოვან ნაბიჯებს დგამენ უფრო ღია და ინკლუზიური გადაწყვეტილების მისაღებად. მიუხედავად ამისა, ადგილობრივი ორგანოებმა უნდა უზრუნველყონ კანონებისა და პოლიტიკის დანერგვა პრაქტიკაში და ხელი შეუწყონ გამჭვირვალობას, ანგარიშვალდებულებასა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობას. გამჭვირვალობა და მოქალაქეთა მონაწილეობა არის მნიშვნელოვანი ადგილობრივი დემოკრატიისთვის და ხელს უწყობს საჯარო სერვისების მიწოდების, კორუფციასთან ბრძოლას და მის პრევენციას, და მთავრობის მიმართ მოქალაქეების ნდობის ჩამოყალიბებას.

ამ სახელმძღვანელოში აღწერილი მექანიზმები წარმოადგენს ადგილობრივი და რეგიონული ორგანოებისათვის კორუფციის თავიდან აცილების, მისი რისკების შემცირების და ყველა დონეზე ეფექტური და ანგარიშვალდებული დაწესებულებების განვითარების შესაძლებლობას. სხვა რეფორმები, როგორცაა მამხილებლების დაცვა და დამოუკიდებელი მედიისა და სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერა, ასევე, მნიშვნელოვანია გამჭვირვალე მთავრობის, საჯარო დაწესებულებებში ეთიკის წესებისა და ანგარიშვალდებულების დასაწესებად. კორუფციის აღმოსაფხვრელად ყველაზე ეფექტურ მიდგომას წარმოადგენს საჯარო მოხელეების, მედიისა და სამოქალაქო საზოგადოების ანგარიშები, რომლებიც დარწმუნებული უნდა იყვნენ, რომ მათი ანგარიშები მხედველობაში იქნება მიღებული და საჭიროების შემთხვევაში მათ მოუსმენენ და დაიცავენ.

ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის ორგანოთა კონგრესი მოწოდებულია მხარი დაუჭიროს ადგილობრივ ხელისუფლებას დემოკრატიის ხარისხის გაუმჯობესების, კორუფციის თავიდან აცილების, ეთიკის წესების დანერგვის, საჯარო დაწესებულებების ანგარიშვალდებულების გაზრდის, გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფის მიზნით.

გამოყენებული წყაროების ჩამონათვალი

- ¹ Sustainable Development Goals, ხელმისაწვდომია: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- ² United Nations, General Assembly, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 21 October 2015. ხელმისაწვდომია: <https://undocs.org/A/RES/70/1>
- ³ ამ პუბლიკაციაში, ტერმინი საჯარო მოხელეები მიუთითებს არჩეულ წარმომადგენლებს, საჯარო ხელისუფლებას და საჯარო მოხელეებს (ადგილობრივ, რეგიონულ თუ ეროვნულ დონეზე) ვისაც უკავია საკანონმდებლო, ადმინისტრაციული ან სამართლებრივი თანამდებობა და მოიცავს ყველა იმ ადამიანს ვინც ასრულებს საჯარო ფუნქციას, მათ შორის საჯარო სააგენტოები და საწარმოები, რომლებიც შედის სახელმწიფოს საკუთრებაში.
- ⁴ European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance, ევროპის საბჭო (2018), ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/european-code-of-conduct-for-all-persons-involved-in-local-and-regional-governance/16808d3295>
- ⁵ *Preventing Corruption and Promoting Public Ethics at the Local and Regional Level in Eastern Partnership Countries*, ევროკავშირის რეგიონების კომიტეტი, 2017. ხელმისაწვდომია: <https://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Preventing-Corruption.pdf>
- ⁶ საქართველოს მთავრობის №200 დადგენილება საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ, 20 აპრილი 2017.
- ⁷ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 11/11/2015.
- ⁸ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, 2019 წლის ანგარიში, ხელმისაწვდომია: <http://www.lsgindex.org/ge/outcome/view/2/>
- ⁹ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, 2019 წლის ანგარიში, ხელმისაწვდომია: <http://www.lsgindex.org/ge/outcome/view/2/>
- ¹⁰ Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to member States on Codes of Conduct for Public Officials, Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- ¹¹ Resolution 433 (2018) on the European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d3295>
- ¹² Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on public ethics, 2020, ხელმისაწვდომია: <http://rm.coe.int/16809a59e7>
- ¹³ Guide on Public Ethics: Steps to implementing public ethics in public organisations, European Committee on Democracy and Governance, Council of Europe, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16809a4ae7>
- ¹⁴ OECD Recommendation on Public Integrity, 2017, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>
- ¹⁵ Whitton H., *Implementing Effective Ethics Standards in Government and the Civil Service*, Transparency International, 2001, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf>
- ¹⁶ საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ, 20 აპრილი 2017. .
- ¹⁷ ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესები საჯარო სამსახურში, სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო, 2015, ხელმისაწვდომია: <http://www.csb.gov.ge/media/1471/ethics-manual.pdf>
- ¹⁸ ქარდავა, ე., (რედ) „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება - კომენტარები, 2018. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Kl2YzP>
- ¹⁹ ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის ორგანოების კონგრესის მხარდაჭერით.
- ²⁰ პროექტის შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/en/developing-transparency-and-integrity-building-strategy-and-action-plan-for-akhaltshke-municipality>
- ²¹ OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

- ²² ISO 3700 Anti-Bribery Management Systems, ხელმისაწვდომია: <https://www.iso.org/iso-37001-anti-bribery-management.html>
- ²³ Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance, 2010, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>
- ²⁴ შსს-ს დანაშაულის სტატისტიკა, ხელმისაწვდომია: <https://info.police.ge/uploads/5e3a6b603887b.pdf>
- ²⁵ Global Corruption Barometer, საერთაშორისო გამჭვირვალობა, ხელმისაწვდომია: <https://transparency.ge/en/corruption/gcb>
- ²⁶ კორუფცია საქართველოში: საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგები. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო. 8 ივნისი, 2020. საზოგადოებრივი აზრის კვლევა „კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრმა“ (CRRC) ჩაატარა. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3leTTpl>
- ²⁷ იქვე.
- ²⁸ კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრი (2020). “NDI: საზოგადოების განწყობა საქართველოში, 2020 წლის აგვისტო”. მოპოვებულია CRRC-ის მონაცემთა ონლაინ ანალიზის ვებგვერდიდან. ხელმისაწვდომია: <http://caucasusbarometer.org>
- ²⁹ ხელმისაწვდომია: <https://ssg.gov.ge/en/news/572/Anti-corruption-Agency-under-State-Security-Service-of-Georgia-Detained-Individual-on-the-Fact-of-Bribe-taking-in-Large-Quantities>
- ³⁰ *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, ეთგო, 2003, გვ. 24. დოკუმენტი ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
- ³¹ Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to member States on Codes of Conduct for Public Officials, Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- ³² Resolution 433 (2018) on the European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d3295>
- ³³ Resolution 434 (2018) and Recommendation 423 (2018) on Conflicts of interest at local and regional level, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d33d0>
- ³⁴ *Managing Conflict of Interest*, OECD, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictofinterestinthepublicservice.htm>
- ³⁵ Resolution 421 (2017) and Recommendation 405 (2017) on Making public procurement transparent at local and regional levels, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/168074cf72>
- ³⁶ *Enhancing integrity in public procurement: a checklist*, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008. ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>
- ³⁷ *United Nations Convention against Corruption*, UN General Assembly, 2003, ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³⁸ *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*, UNODC, 2009, ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³⁹ *Criminal Law Convention on Corruption*, ETS No.173, Council of Europe, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ⁴⁰ *Civil Law Convention on Corruption*, ETS No.174, Council of Europe, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ⁴¹ *Convention against Corruption Involving Officials*, European Union, Official Journal C 195 , 25/06/1997 P. 0002 – 0011. ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>
- ⁴² *OECD Recommendation on Public Integrity*, 2017. ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>
- ⁴³ საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 52, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 19/02/2014.
- ⁴⁴ შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტი საჩხერის მუნიციპალიტეტის გამგეობაში, 2016 წლის 20 იანვარი, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, ხელმისაწვდომია: <http://www.transparency.ge/ge/blog/shesadzlo-interesta-konplikti-sachkheris-munitsipalitetis-gamgeobashi>
- ⁴⁵ *United Nations Convention against Corruption*, 2005, ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ⁴⁶ *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*, UNODC, 2009, ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ⁴⁷ *Criminal Law Convention on Corruption*, ETS No.173, Council of Europe, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ⁴⁸ *Civil Law Convention on Corruption*, ETS No.174, Council of Europe, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>

- ⁴⁹ Convention against Corruption Involving Officials, European Union, Official Journal C 195 , 25/06/1997 P. 0002 – 0011. ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>
- ⁵⁰ მითვისება-გაფლანგვა და სხვა ყველაზე ხშირი ფინანსური დანაშაულები საქართველოში, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 7 აპრილი 2014, ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/ge/finansuri-danashaulebi-sagartveloshi-idfi>
- ⁵¹ პროკურატურამ დიდი ოდენობით საბიუჯეტო სახსრების გაფლანგვის ფაქტზე შპს „ორბიტას“ ხელმძღვანელი დააკავა, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://imedinews.ge/ge/samartali/147122/prokuraturam-didi-odenobit--sabiujeto-sakhsrebis-gaplangvis-pagtze-shps-orbitas-khelmdzgvaneli-daakava>
- ⁵² United Nations Convention against Corruption, 2005, ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ⁵³ Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption, UNODC, 2009, ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ⁵⁴ Criminal Law Convention on Corruption, ETS No.173, Council of Europe, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ⁵⁵ Civil Law Convention on Corruption, ETS No.174, Council of Europe, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ⁵⁶ Convention against Corruption Involving Officials, European Union, Official Journal C 195 , 25/06/1997 P. 0002 – 0011. ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>
- ⁵⁷ 2016 წლის დანაშაულის სტატისტიკა და მისი ხელმისაწვდომობა, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 14 დეკემბერი 2016, ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/ge/2016_crime_statistics_and_access_to_information
- ⁵⁸ „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციულმა სააგენტომ დიდი ოდენობით თაღლითობის ფაქტზე 4 პირი დააკავა და 2 პირი სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობაში მისცა“, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://ssg.gov.ge/news/583/saxelmtsifo-usaftrxoebis-samsaxuris-antikorufciulma-saagentom-didi-odenobit-taghlitobis-fagtze-4-piri-daakava-da-2-piri-sisxli-samartlis-pasuxisgebashi-misca>
- ⁵⁹ United Nations Convention against Corruption, 2005, ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ⁶⁰ Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption, UNODC, 2009, ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ⁶¹ Criminal Law Convention on Corruption, ETS No.173, Council of Europe, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ⁶² Civil Law Convention on Corruption, ETS No.174, Council of Europe, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ⁶³ Resolution 434 (2018) and Recommendation 423 (2018) on Fighting nepotism within local and regional authorities, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16809312c3>
- ⁶⁴ Convention against Corruption Involving Officials, European Union, Official Journal C 195 , 25/06/1997 P. 0002 – 0011. ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>
- ⁶⁵ საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, „კორუფცია საქართველოში მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება“, 12 აპრილი, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://www.transparency.ge/en/post/corruption-remains-significant-challenge-georgia>
- ⁶⁶ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 11/11/2015.
- ⁶⁷ საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 200 საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 21/04/2017.
- ⁶⁸ ნეპოტიზმის ნიშნები კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაში, 27 მარტი 2015, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/ge/signs-of-%20nepotism-in-gncc>
- ⁶⁹ თანამდებობის პირების ოჯახის წევრები საჯარო სამსახურში, 2019, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, ხელმისაწვდომია: <https://transparency.ge/ge/blog/tanamdebobis-pirebis-ojaxis-cevrebi-sajaro-samsaxurshi>
- ⁷⁰ Council of Europe Convention on Access to Official Documents, Council of Europe, 2009, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/1680084826>
- ⁷¹ Resolution 435 (2018) and Recommendation 424 (2018) on Transparency and open government, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d341c>
- ⁷² Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. UNECE, 1998, ხელმისაწვდომია: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

- ⁷³ OECD Recommendation of the Council on Open Government, 2015. ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>
- ⁷⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 18, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 24/08/1995.
- ⁷⁵ საზოგადოებრივი მომსახურებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების კვლევა, 2017, გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP), ხელმისაწვდომია: https://www.ge.undp.org/content/georgia/ka/home/library/democratic_governance/citizen-satisfaction-with-public-services-in-georgia--2017.html
- ⁷⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, 2019 წლის ანგარიში, ხელმისაწვდომია: <http://www.lsgindex.org/ge/outcome/view/2/>
- ⁷⁷ ინფორმაციის თავისუფლება გზამკვლევი - საჯარო დანებსებულებებისთვის, მეორე გამოცემა, 21 იანვარი 2016, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/ge/freedom-of-information-guidebook-second-edition>
- ⁷⁸ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში 2019. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/ge/foi-presentation-2019>
- ⁷⁹ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის პლატფორმა შეიქმნა - პროექტის „ღია და ანგარიშვალდებული თვითმმართველობებისათვის - მუნიციპალიტეტებში გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის ეროვნული შეფასება“ - ფარგლებში, კონსულტაციის და ტრენინგის ცენტრის (CTC), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტისა (IDFI) და მმართველობითი სისტემების განვითარების ცენტრის (MSDC) მიერ, ფონდი ღია საზოგადოება საქართველოს (OSGF) ფინანსური მხარდაჭერით, ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/ge/for-open-and-accountable-local-government-national-assessment-of-transparency-and-public-participation-of-georgian-municipalities>
- ⁸⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, ხელმისაწვდომია: <http://www.lsgindex.org/>
- ⁸¹ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის 2019 წლის შეფასების შედეგები, ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/ge/ldg_index_2019_results. ვიზუალიზაცია ეფუძნება ძირითად მიგნებებს, ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/ge/lsg_index_assessment_results_2019_visualization
- ⁸² იქვე.
- ⁸³ Open data for better public services, Council of Europe, 2017, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/1680703fd3>
- ⁸⁴ Resolution 435 (2018) and Recommendation 424 (2018) on Transparency and open government, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d341c>
- ⁸⁵ Open government data and services, UN, ხელმისაწვდომია: <https://publicadministration.un.org/en/ogd>
- ⁸⁶ Open Government Data Toolkit, World Bank, ხელმისაწვდომია: <http://opendatatoolkit.worldbank.org/en/>
- ⁸⁷ Five Star Open Data, ხელმისაწვდომია: <http://5stardata.info/en/>
- ⁸⁸ International Open Data Charter, 2015, ხელმისაწვდომია: http://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter_F.pdf
- ⁸⁹ OECD Recommendation of the Council on Open Government, 14 დეკემბერი 2017, ხელმისაწვდომია: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- ⁹⁰ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 12 ნოემბრის N 537 დადგენილება საქართველოს ღია მმართველობის 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 13/11/2018.
- ⁹¹ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 4 ოქტომბრის N 484 დადგენილება საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 09/10/2019.
- ⁹² ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობა საქართველოში, 15 იანვარი 2016, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/ge/access-to-open-data-in-georgia>
- ⁹³ ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობა საქართველოსა და ვიშეგრადის ქვეყნებში, 15 იანვარი 2016, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/ge/access-to-open-data-in-georgia-and-visegrad-countries>
- ⁹⁴ Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to member States on Codes of Conduct for Public Officials, Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- ⁹⁵ Resolution 433 (2018) on the European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d3295>
- ⁹⁶ Resolution 434 (2018) and Recommendation 423 (2018) on Conflicts of interest at local and regional level, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d33d0>.

- ⁹⁷ Managing Conflict of Interest, OECD, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictinterestinthepublicservice.htm>
- ⁹⁸ *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011. ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>
- ⁹⁹ საქართველოს კანონი საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, მუხლი 14, გამოქვეყნების თარიღი: 11/11/1997.
- ¹⁰⁰ თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენის წესი ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და საქართველოში, სსიპ - საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიურო, ხელმისაწვდომია: <http://www.csb.gov.ge/media/1668/asset-declaration-disclosure-system.pdf>
- ¹⁰¹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 სექტემბრის N 557 დადგენილება ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 22/09/2014.
- ¹⁰² საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 14 თებერვლის N 81 დადგენილება შესამოწმებელი თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 15/02/2017.
- ¹⁰³ International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), ხელმისაწვდომია: <https://www.iasplus.com/en/resources/global-organisations/ipsasb>
- ¹⁰⁴ ხელმისაწვდომია: <http://www.issai.org/>
- ¹⁰⁵ საქართველოს ორგანული კანონი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 15/01/2009.
- ¹⁰⁶ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის 2019 წლის 26 ნოემბრის ბრძანება N 009746/21 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორთა ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 28/11/2019.
- ¹⁰⁷ შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება, საჯარო აუდიტის ინსტიტუტი, 2015, ხელმისაწვდომია: <https://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubncation/biujetireba-2016.pdf>
- ¹⁰⁸ ხელმისაწვდომია: www.budgetmonitor.ge
- ¹⁰⁹ საჯარო შესყიდვებში კორუფციის ყველაზე უფრო გავრცელებულ ფორმას წარმოადგენს გამჭვირვალობისა და კონკურენციის წესების უგულვებელყოფის ხარჯზე სახელმწიფო კონტრაქტების მეგობრებისთვის ან პოლიტიკურად დაკავშირებული პირებისთვის გადაცემა ან შეთანხმების საფუძველზე მოქმედი სანარმოების მიერ სატენდერო ფასით მანიპულირება.
- ¹¹⁰ Resolution 421 (2017) and Recommendation 405 (2017) on Making public procurement transparent at local and regional levels, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/168074cf72>
- ¹¹¹ Enhancing integrity in public procurement: a checklist, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008. ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>
- ¹¹² OECD Recommendation of the Council on Public Procurement, 18 თებერვალი 2015, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>
- ¹¹³ OECD Public Procurement Toolbox: <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>
- ¹¹⁴ World Trade Organization, Revised Agreement on Government Procurement, 2014. ხელმისაწვდომია: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_revised_gpa_e.htm
- ¹¹⁵ European Union, (2014), Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement. ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014L0024-20180101>
- ¹¹⁶ United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), UNCITRAL Model Law on Public Procurement, 2014. ხელმისაწვდომია: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>
- ¹¹⁷ European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Are you ready for eProcurement? Guide to Electronic Procurement Reform*, 2015. ხელმისაწვდომია: <https://www.ebrd.com/documents/legal-reform/guide-to-e-procurement-reform.pdf>
- ¹¹⁸ European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Are you ready for eProcurement? Guide to Electronic Procurement Reform*, 2015. ხელმისაწვდომია: <https://www.ebrd.com/documents/legal-reform/guide-to-e-procurement-reform.pdf>
- ¹¹⁹ საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, მუხლი 4, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 18/05/2005.
- ¹²⁰ სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემა, ხელმისაწვდომია: <https://tenders.procurement.gov.ge/login.php?lang=en>
- ¹²¹ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში რეორგანიზაციისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დებულებისა და

სტრუქტურის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 23 აპრილის №306 დადგენილება, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 23/04/2014.

¹²² საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 23, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 18/05/2005.

¹²³ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 54, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 19/02/2014.

¹²⁴ სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მომხმარებლის სახელმძღვანელო, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, 2016, ხელმისაწვდომია:

<http://procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/Manuals/UG-5-02.pdf.aspx>

¹²⁵ დონორის სახსრებით ლოტებად გამოცხადებული შესყიდვის ელექტრონული პროცედურის (DEP) სახელმძღვანელო, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, 2020, ხელმისაწვდომია:

http://procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/Manuals/WB_E_BOOK_DEP-Geo_2020_v3.pdf.aspx.

¹²⁶ ქარდავა, ე (რედ)., „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების კომენტარები, 2018, ხელმისაწვდომია:

<http://www.csb.gov.ge/media/2797/ethiks-comm.pdf>.

¹²⁷ კოვიდ-19 კრიზისის დროს მთავრობების მიერ პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხა და რეკომენდაციები კორონა ვირუსთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების შესახებ, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2020. ხელმისაწვდომია:

https://idfi.ge/ge/guidelines_on_the_proactive_publication_of_information_by_governments_during_the_covid-19_crisis_and_on_covid-19_related_public_procurement

¹²⁸ გამჭვირვალე სახელმწიფო შესყიდვების რეიტინგი (TPPR) - მეთოდოლოგია, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). 31 მაისი 2018, ხელმისაწვდომია: <https://www.tpp-rating.org/page/eng/methodology>

¹²⁹ საქართველოს შეფასება გამჭვირვალე სახელმწიფო შესყიდვების რეიტინგში (TPPR), ხელმისაწვდომია: <https://www.tpp-rating.org/page/eng/country/georgia>

¹³⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი (LSG), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ხელმისაწვდომია: <http://www.lsgindex.org/ge/pages/methodology>.

¹³¹ აღნიშნულ ვალდებულებას საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 12 ნოემბრის N 537 დადგენილება საქართველოს ღია მმართველობის 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 13/11/2018.

¹³² სახელმწიფო შესყიდვების მონაცემები ღია ფორმატში, ხელმისაწვდომია: <http://opendata.spa.ge/>

¹³³ ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიის კეთილსინდისიერების და გამჭვირვალობის ამაღლების სამოქმედო გეგმა, ხელმისაწვდომია: <https://www.akhaltsikhe.ge/ge/strategiakoncepciaegema>

¹³⁴ სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიისთვის გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების და კეთილსინდისიერების სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) ხელმისაწვდომია:

https://idfi.ge/ge/develop_building_integrity_and_transparency_strategy_and_action_plan_for_the_city_hall_of_senaki_municipality.

¹³⁵ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207), Council of Europe. ხელმისაწვდომია <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>

¹³⁶ Transparency International, *Complaint Mechanisms: Reference Guide for Good Practice*, 2016, ხელმისაწვდომია: <https://knowledgehub.transparency.org/product/complaint-mechanisms-reference-guide-for-good-practice>

¹³⁷ The Danish Refugee Council, *Complaints Mechanism Handbook*, 2008, ხელმისაწვდომია: <https://www.alnap.org/help-library/complaints-mechanism-handbook>

¹³⁸ World Vision, *Overview of NGO-community complaints mechanisms*, 2011, ხელმისაწვდომია: <https://www.alnap.org/help-library/overview-of-ngo-community-complaints-mechanisms-global-accountability-discussion-series>

¹³⁹ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის N 678 დადგენილება დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგიისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 31/12/2019.

¹⁴⁰ მომხმარებლის ხმა, სსიპ - იუსტიციის სახლი, ხელმისაწვდომია: <http://www.psh.gov.ge/main/page/7/503>

¹⁴¹ ოზურგეთის საკრებულოს ონლაინ შეხვედრები, ხელმისაწვდომია: http://ozurgeti.mun.gov.ge/?page_id=3090

¹⁴² ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ვიდეო-არქივი, ხელმისაწვდომია: <https://www.youtube.com/channel/UC00D3Rorzce8JsiG9ptej6Q/videos>

- ¹⁴³ ოზურგეთის ელექტრონული პეტიციების პორტალი, ხელმისაწვდომია: http://ozurgeti.mun.gov.ge/?page_id=301
- ¹⁴⁴ თქვენი იდეა ზუგდიდის მერს, ხელმისაწვდომია: <https://idea.municipal.gov.ge/>. ამ პორტალში ინტეგრირებულია საქართველოს თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტი და გამოიყენება მუნიციპალიტეტების მერებისთვის მოქალაქეთა იდეების წარსადგენად.
- ¹⁴⁵ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207), Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ¹⁴⁶ Guidelines for civil participation in political decision making, Council of Europe, 2017. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>
- ¹⁴⁷ Resolution 435 (2018) and Recommendation 424 (2018) on Transparency and open government, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d341c>
- ¹⁴⁸ OECD Recommendation of the Council on Open Government, 14 December 2017. ხელმისაწვდომია: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- ¹⁴⁹ OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making, 2010, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>
- ¹⁵⁰ Public Engagement for Better Policy and Services, ხელმისაწვდომია: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>
- ¹⁵¹ Observatory of Public Sector Innovation, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/blog/page/findingtherighttools.htm>
- ¹⁵² The Open Government Guide, ხელმისაწვდომია: <https://www.opengovpartnership.org/documents/the-open-government-guide/>
- ¹⁵³ OGP Toolbox: Global hackathon & beyond, Paula Forteza and Johan Richer, 2017, ხელმისაწვდომია: <https://www.opengovpartnership.org/resources/ogp-toolbox>
- ¹⁵⁴ Public Sector Innovation Network, Australian Government, ხელმისაწვდომია: <https://innovation.govspace.gov.au>.
- ¹⁵⁵ ხელმისაწვდომია: <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit>
- ¹⁵⁶ საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 85, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 19/02/2014.
- ¹⁵⁷ საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 85-88, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 19/02/2014.
- ¹⁵⁸ ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) საპილოტე პროგრამა, ინფორმაცია ქალაქ თბილისის მონაწილეობის შესახებ ხელმისაწვდომია: <https://www.opengovpartnership.org/members/tbilisi-georgia/>
- ¹⁵⁹ ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) ფარგლებში თბილისის 2017 წლის სამოქმედო გეგმა, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Lu0DmR>
- ¹⁶⁰ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ღია მმართველობის საბჭო, ხელმისაწვდომია: <http://www.sca.ge/geo/static/326>
- ¹⁶¹ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოში ღია მმართველობის საბჭოს საკონსულტაციო ჯგუფი შეიქმნა, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2020, ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/ge/open_governance_council_of_the_supreme_council_of_the_autonomous_republic_of_ajara_established_the_consultative_group
- ¹⁶² Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207), Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ¹⁶³ Resolution 405 (2016) on Gender budgeting, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/1680718ce9>
- ¹⁶⁴ Heimans J., Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders, Policy Brief No. 22, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2002. ხელმისაწვდომია: http://www.oecd-ilibrary.org/development/strengthening-participation-in-public-expenditure-management_640564834060
- ¹⁶⁵ Shah A. (ed.), Participatory Budgeting, Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, 2007, Washington DC. ხელმისაწვდომია: <https://documents.worldbank.org/curated/en/635011468330986995/pdf/394980REVISED0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>
- ¹⁶⁶ 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting, Urban Governance Toolkit Series, UN Habitat, ივლისი 2004, Quito. ხელმისაწვდომია: <https://unhabitat.org/books/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting/>
- ¹⁶⁷ Dias N., Enríquez S. and Júlio S. (eds.), *The World Atlas of Participatory Budgeting*, 2019. ხელმისაწვდომია: <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>

- ¹⁶⁸ Participatory Budgeting Unit toolkits and how to guides, 2010-2013. ხელმისაწვდომია: <https://pbnetwork.org.uk/participatory-budgeting-toolkits-and-how-to-guides/>
- ¹⁶⁹ Subnational Open Budget Survey Questionnaire, International Budget Partnership, ოქტომბერი, 2013. ხელმისაწვდომია: https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Questionnaire_final020514vrquestions_em.pdf
- ¹⁷⁰ Principles of Public Participation in Fiscal Policies, GIFT. ხელმისაწვდომია: http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/
- ¹⁷¹ სალამაძე, ვ (რედ)., მონაწილეობითი ბიუჯეტირების გზამკვლევი, 2020. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3mfEvt5>
- ¹⁷² მოქალაქეთა ჩართულობის პრაქტიკის შეფასება ბათუმის, ქუთაისის და ახალციხის მუნიციპალიტეტებში, მარტი 2017, გვ. 7, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/public/upload/IDFI_Photos_2017/idfi_general/Engagement_Practice_Assessment_in_Municipalities_of_Georgia_Final_geo.pdf
- ¹⁷³ მოქალაქის გზამკვლევი 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, ხელმისაწვდომია: <https://www.mof.ge/4786>
- ¹⁷⁴ ღია მმართველობა საქართველო, მონაწილეობითი ბიუჯეტირება, ხელმისაწვდომია: <https://ogpgeorgia.gov.ge/projects/idea-batumi/>
- ¹⁷⁵ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207), Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ¹⁷⁶ Background Document on Public Consultation, OECD, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>
- ¹⁷⁷ Guidelines for civil participation in political decision making, Council of Europe, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16807626cf>
- ¹⁷⁸ Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life, Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <http://rm.coe.int/16807954c3>
- ¹⁷⁹ OECD Recommendation of the Council on Open Government, 14 დეკემბერი 2017. ხელმისაწვდომია: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- ¹⁸⁰ საქართველოს კანონი „გარემოს დაცვითი შეფასების კოდექსი“, საკანონმდებლო მაცნე, მუხლი 32, გამოქვეყნების თარიღი: 21/06/2017.
- ¹⁸¹ პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 23 მაისი, 2015, ხელმისაწვდომია: http://www.gov.ge/files/425_49310_540377_PolicyPlanningSystemReformStrategyandActionPlan.pdf
- ¹⁸² მართე შენი ქალაქი, ხელმისაწვდომია: <http://marte.ge/ge/sabcho>
- ¹⁸³ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის 2019 წლის შეფასების შედეგები, ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/ge/ldg_index_2019_results
- ¹⁸⁴ ხელმისაწვდომია: <https://ms.gov.ge/home>
- ¹⁸⁵ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207), Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ¹⁸⁶ Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement, OECD, 2003, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/35176328.pdf>
- ¹⁸⁷ საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 86, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 19/02/2014.
- ¹⁸⁸ მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში, მმართველობითი სისტემების განვითარების ცენტრი, 2017, გვ. 39-66, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/37YNMRO>
- ¹⁸⁹ ჰაერის ხარისხის უწყვეტი მონიტორინგისთვის ფოთში პეტიცია შეიქმნა, 30 ივნისი 2020, ხელმისაწვდომია: <https://droa.ge/?p=76998>
- ¹⁹⁰ შენი იდეა ქალაქის მერს, ხელმისაწვდომია: <https://idea.municipal.gov.ge/idea-list>