

ბიზნესის კეთილსინდისიერება საქართველოში

საოპერაციო გარემო და შიდა მექანიზმები



თბილისი, 2021

კვლევა მომზადდა ნორვეგიის სამეფოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ფინანსური მხარდაჭერით. ანგარიშის შინაარსზე პასუხისმგებელია მხოლოდ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“. ანგარიში მოცემული მოსაზრებები შეიძლება არ ასახავდეს ნორვეგიის სამეფოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს მოსაზრებებს.



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs

სარჩევი

I. შემაჯამებელი მიმოხილვა	2
II. შესავალი	5
III. შეფასება	11
1. საჯარო სექტორი.....	11
2. კერძო სექტორი	24
3. სამოქალაქო საზოგადოება და მედია	29
IV. დასკვნები და რეკომენდაციები.....	31

I. შემაჯამებელი მიმოხილვა

წინამდებარე კვლევა ემყარება „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ სამდივნოს მიერ მომზადებულ „ქვეყანაში ბიზნესის კეთილსინდისიერების დღის წესრიგის“ (Business Integrity Country Agenda) მეთოდოლოგიას. მისი მიზანია ქვეყნის კერძო სექტორის წინაშე არსებული კორუფციის რისკების შეფასება. ამ რისკების გამოსავლენად საჭიროა როგორც თავად კერძო სექტორის შიდა მდგომარეობის ანალიზი, ასევე იმ საერთო გარემოს მიმოხილვა, რომელშიც ეს სექტორი ოპერირებს.

საქართველოს მთლიანობაში კარგი საკანონმდებლო ბაზა აქვს კორუფციის პრევენციისთვის. ქვეყანაში კრიმინალიზებულია კორუფციის ყველა ძირითადი სახეობა, მათ შორის ქრთამის აღება და მიცემა (როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორში) და ფულის გათეთრება.

ამავე დროს, კანონის აღსრულება ხშირად არაეფექტიანია, განსაკუთრებით მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევებში. ამის მთავარი მიზეზია კორუფციის გამოძიებაზე პასუხისმგებელი უწყებებების არასაკმარისი დამოუკიდებლობა მმართველი პარტიისგან და მმართველი პარტიის ყოფილი ლიდერის არაფორმალური გავლენა მათ საქმიანობაზე. ამგვარი გავლენა ასევე ქმნის შესაძლებლობას, რომ ანტიკორუფციული გამოძიებები გამოყენებულ იქნეს შურისძიების ინსტრუმენტად ხელისუფლებისთვის არასასურველი კომპანიებისა და ბიზნესმენების წინააღმდეგ.

ასევე, ნაკლებად ეფექტიანია კანონის იმ ნორმების აღსრულება, რომლებიც საჯარო სექტორში ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციას და მამხილებელთა დაცვას ემსახურება, რისი მიზეზიც ნაწილობრივ თავად კანონის ხარვეზები, ნაწილობრივ კი სათანადო აღსრულების მექანიზმების არარსებობაა.

საქართველოს კანონმდებლობა მნიშვნელოვან ნორმებს შეიცავს პოლიტიკური შემოწირულობების გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, თუმცა პრაქტიკაში ხშირია ამ ნორმებისთვის გვერდის ავლა და მათი დარღვევა, რაც მეტწილად ქმედითი რეაგირების გარეშე რჩება.

სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა მეტწილად გამჭვირვალეა, თუმცა მაღალია არაკონკურენტული შესყიდვების ხვედრითი წილი. სახელმწიფო შესყიდვებში კორუფციის რისკების წყაროა ასევე ქვეკონტრაქტორების გამოყენების

არაგამჭვირვალე მექანიზმი, კორუფციაში მხილებული პირების მონაწილეობა სახელმწიფო შესყიდვებში და ე.წ. “ორგებული ტენდერები”. ამასთან, სამართალდამცავი უწყებები სათანადოდ არ იძიებენ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში კორუფციის შესაძლო შემთხვევებს.

საქართველოს საგადასახადო და საბაჟო სისტემები მთლიანობაში გამჭვირვალეა. თუმცა, დამოუკიდებელი სასამართლოს არარსებობა გულისხმობს, რომ ბიზნესი საკმარისად დაცული არ არის შესაძლო უსამართლო და უკანონო მოპყრობისგან.

ქვეყანაში კანონმდებლობა კრძალავს კონკურენციის შეზღუდვისკენ მიმართულ ქმედებებს. თუმცა, არსებობს საფუძვლიანი ეჭვები ამ ნორმების აღსრულებაზე პასუხისმგებელი კონკურენციის სააგენტოს საქმიანობის ეფექტიანობისა და მისი დამოუკიდებლობის თაობაზე.

კანონმდებლობა სათანადოდ არეგულირებს კომპანიების ანგარიშგებასა და აუდიტორულ საქმიანობას. თუმცა, ინფორმაცია კომპანიების ბენეფიციარ მფლობელთა შესახებ საჯაროდ ხელმისაწვდომი არ არის, რაც ამცირებს ბიზნესის გამჭვირვალობას და კორუფციის რისკებს ზრდის.

სუსტია ბიზნესის შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმები. კვლევის ფარგლებში შესწავლილი ქვეყნის უმსხვილესი კომპანიების მხოლოდ მცირე ნაწილს აქვს საჯაროდ გამოქვეყნებული ინფორმაცია საკუთარი ანტიკორუფციული მექანიზმებისა და პროგრამების შესახებ.

დაბალია ბიზნესის გამჭვირვალობის ხარისხი. კომპანიები იშვიათად აქვეყნებენ ინფორმაციას აუდიტის, მმართველობის სტრუქტურის, ლობირებასა და პოლიტიკურ შემოწირულობებზე დახარჯული თანხების, დირექტორთა საბჭოების წევრებისა და უფროსი მენეჯერების ანაზღაურებისა და შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ.

ნაკლებად ეფექტიანია კომპანიების დირექტორთა საბჭოების საზედამხედველო საქმიანობა. სუსტია კომპანიების ანგარიშვალდებულება შიდა დაინტერესებული მხარეების (მეწილეების, აქციონერების, თანამშრომლების) მიმართ.

პასიურია კერძო სექტორის მონაწილეობა ქვეყნის ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში - როგორც ცალკეული კომპანიების, ისე ბიზნესის ასოციაციების დონეზე.

სამოქალაქო საზოგადოება და მედია მნიშვნელოვანი აქტორები არიან კორუფციის პრევენციის თვალსაზრისით. თუმცა, სამოქალაქო საზოგადოება და ბიზნესი იშვიათად თანამშრომლობენ კორუფციასთან ბრძოლის სფეროში, ხოლო მედიის საქმიანობაზე უარყოფითად აისახება მისი დამოუკიდებლობის ხელყოფა ხელისუფლების მხრიდან.

ზემოაღნიშნული პრობლემების გადასაჭრელად მნიშვნელოვანია:

- ქვეყნის ანტიკორუფციული კანონმდებლობის ეფექტიანი აღსრულების უზრუნველყოფა, მათ შორის დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნის გზით.
- საჯარო ინსტიტუტებზე არაჯეროვანი პარტიული და არაფორმალური გავლენის აღმოფხვრა.
- სასამართლოს დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა.
- ბიზნესის სექტორის მეტი აქტიურობა, როგორც შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმების განვითარებისა და საკუთარი საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის, ისე ხელისუფლებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ანტიკორუფციულ ძალისხმევაში მონაწილეობის მხრივ.
- მედიის დამოუკიდებლობის ხელყოფის ნებისმიერი მცდელობის აღკვეთა.

რეკომენდაციების სრული სია კვლევის დასკვნით თავშია მოცემული.

II. შესავალი

1. კვლევის შესახებ

წინამდებარე კვლევა ემყარება „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ ქვეყანაში ბიზნესის კეთილსინდისიერების დღის წესრიგის (Business Integrity Country Agenda, BICA) მეთოდოლოგიას, რომლის მიზანია, დაადგინოს ქვეყანაში ბიზნესის კეთილსინდისიერების თვალსაზრისით არსებული საერთო მდგომარეობა და, ხელი შეუწყოს ანტიკორუფციული რეფორმების წარმატებულ განხორციელებას კერძო სექტორში.

ანგარიშის მიზანია გახდეს მნიშვნელოვანი გზამკვლევი ბიზნეს პრაქტიკაში კორუფციის პრევენციის და მასზე რეაგირების თვალსაზრისით.

ანგარიშის შეფასების ჩარჩო მოიცავს სამ ძირითადად სექტორს: საჯარო სექტორს, კერძო სექტორს, და სამოქალაქო საზოგადოებასა და მედიას. ანგარიში აფასებს შემდეგ ფაქტორებს:

- **საჯარო სექტორის** საქმიანობას კერძო სექტორში კორუფციის პრევენციის, შემცირებისა და მასზე რეაგირების თვალსაზრისით, რაც გულისხმობს საქართველოში შესაბამისი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის შეფასებას;
- **კერძო სექტორის** საქმიანობას, რაც მოიცავს საქართველოს ბიზნეს სექტორის საქმიანობას კორუფციის პრევენციის, შემცირების და კორუფციულ ფაქტებზე რეაგირების მხრივ;
- **სამოქალაქო საზოგადოების როლს** და არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობას კერძო სექტორში კორუფციის პრევენციის, შემცირების და მასზე რეაგირების მიმართულებით.

თითოეული ზემოაღნიშული სექტორი მოიცავს თემატურ სფეროებს. ანგარიშში წარმოდგენილი თემატურ სფეროებში შეფასებულია ისეთი საკითხები როგორცაა სახელმწიფო შესყიდვები, მამხილებელთა დაცვის მექანიზმები, კომპანიების შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმები და სხვა.

თითოეული თემატური სფერო მოიცავს რამდენიმე ინდიკატორს, რომელიც აფასებს სექტორის კონკრეტული კანონმდებლობის ან პრაქტიკის ეფექტიანობას. თითოეულ ინდიკატორს, მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით, მინიჭებული აქვს ქულა შეფასების

კრიტიკიუმებიდან გამომდინარე. ინდიკატორების ქულების საფუძველზე ხდება საშუალო ქულის გამოთვლა შესაბამისი თემატური სფეროსთვის.

ანგარიშის მომზადებისას მკვლევარებმა მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით შეაგროვეს და შეაფასეს მონაცემები ზემოაღნიშულ თემებზე. წინამდებარე ანგარიშში მოცემულია თითოეულ სექტორში არსებული მდგომარეობის მიმოხილვა და შესაბამისი ინდიკატორების შეფასების ქულები. თითოეული ინდიკატორისთვის განხორციელებული კვლევის დეტალური მონაცემები (კვლევის ფარგლებში გამოყენებული წყაროების ჩათვლით) დანართის სახით გამოქვეყნდება „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ვებ გვერდზე და ხელმისაწვდომი იქნება დაინტერესებული პირებისთვის.

2. პოლიტიკური კონტექსტი

ბოლო წლებში საქართველომ ვერ მოახერხა დემოკრატიული სტრუქტურების კონსოლიდაცია.¹ საქართველოში პოლიტიკური სისტემის არაფორმალური მმართველობის პრობლემა კვლავ არსებობს. ამ პროცესების მთავარ ფიგურად მოიაზრება, ყოფილი პრემიერ მინისტრი ბიძინა ივანიშვილი, ქვეყნის უმდიდრესი მოქალაქე და მმართველი პარტია “ქართული ოცნების” დამფუძნებელი, რომელიც არაჯეროვან გავლენას ფლობს როგორც მთავრობაზე, ასევე პარლამენტზე. შესაბამისად, საქართველოში პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი ერთი პიროვნების მნიშვნელოვანი გავლენის ქვეშ ხორციელდება.²

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა პარლამენტის და მის წევრების დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვან გარანტიებს შეიცავს, საკანონმდებლო ორგანოს დამოუკიდებლობა პრაქტიკაში სათანდადოდ უზრუნველყოფილი არ არის.³

გამოწვევები არსებობს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის და გამჭვირვალობის თვალსაზრისითაც. ბოლო წლებში საქართველოს მართლმსაჯულების სისტემაში ჭარბობდა საეჭვო სასამართლო გადაწყვეტილებები. საერთო ჯამში, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების წარდგენისა და დანიშვნის პროცედურებმა უარყოფითი გავლენა იქონია სასამართლო სისტემის გამჭვირვალობასა და დამოუკიდებლობაზე.⁴ ქვეყნისთვის ერთ-ერთ მთავარ

¹ Freedom House, *Nations in Transit 2020, Georgia, 2020*, <https://freedomhouse.org/country/georgia/nations-transit/2020>

² Freedom House, *Nations in Transit 2020, Georgia, 2020*,

³ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, *საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება 2020, 26 ივნისი, 2020*, გვ. 27.

⁴ Freedom House, *Nations in Transit 2020, Georgia, 2020*,

გამოწვევად რჩება სასამართლო ხელისუფლებაზე და მის საქმიანობაზე პოლიტიკური გავლენა, ასევე გამჭვირვალობისა და პროფესიონალიზმის ნაკლებობა. კანონით გათვალისწინებული სამართლიანი სასამართლოს უფლება პრაქტიკაში ყოველთვის არ არის უზრუნველყოფილი.⁵

3. ეკონომიკური კონტექსტი

მსოფლიო ბანკის თანახმად, საქართველო ზედა საშუალო შემოსავლის მქონე ქვეყნების კატეგორიას განეკუთვნება. მშპ-მ 2019 წლის მდგომარეობით სულ მოსახლეზე 4,696 აშშ დოლარი შეადგინა. აღსანიშნავია, რომ COVID-19 გამოწვეული კრიზისი საქართველოს ეკონომიკასაც შეეხო და 2020 წლის აგვისტოს მონაცემებით ქვეყნის მშპ ერთ სულ მოსახლეზე 5,3 პროცენტით შემცირდა.⁶

საქართველოში უმუშევრობის მაჩვენებელი 2020 წლის მესამე კვარტლის მონაცემებით 17 პროცენტს შეადგენდა.⁷ 2019 წლის მონაცემებით, საქართველოს მოსახლეობის 19.5% აბსოლუტური სიღარიბის ზღვარს მიღმა ცხოვრობს.⁸ ქვეყანაში სიღარიბე 2005-2019 წლების განმავლობაში 16 პროცენტით შემცირდა, თუმცა COVID-19 პანდემიის შედეგად, საქართველოში მოსალოდნელია ეკონომიკური კრიზისი, რომელიც სავარაუდოდ გამოიწვევს ეკონომიკის 6 პროცენტით შემცირებას, ასევე მძიმე დანაკარგებს სამუშაო ადგილებისა და შემოსავლების მხრივ, რამაც შესაძლოა სიღარიბე 2.8 პუნქტით გაზარდოს.⁹

სიღარიბისა და განვითარების მაჩვენებლები საქართველოში მნიშვნელოვნად განსხვავდება რეგიონების მიხედვით. სიღარიბე განსაკუთრებით შესამჩნევია სოფლად, რაც მნიშვნელოვნად აფერხებს ინკლუზიურობას და სოციალურ მობილობას. სოფლის მეურნეობაში სამუშაო ძალის 38 პროცენტია დასაქმებული,¹⁰

⁵ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება 2020, 26 ივნისი, 2020, გვ. 16-17, <https://transparency.ge/ge/post/sakartvelos-erovnuli-antikorupciuli-sistemis-shepaseba-2020>

⁶ World Bank Georgia, Georgia Overview, (last updated 12, October, 2020), <https://www.worldbank.org/en/country/georgia/overview>.

⁷ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, დასაქმება და უმუშევრობა, <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/38/dasakmeba-da-umushevropa>

⁸ Agenda.Ge, 2019 data: 19.5% of Georgia's population under absolute poverty line, 29 May, 2020, <https://agenda.ge/en/news/2020/1685>

⁹ World Bank Georgia, Georgia Overview, (last updated 12, October, 2020), <https://www.worldbank.org/en/country/georgia/overview>.

¹⁰ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება 2020, 26 ივნისი, 2020, გვ. 18, <https://transparency.ge/ge/post/sakartvelos-erovnuli-antikorupciuli-sistemis-shepaseba-2020>

თუმცა სოფლის მეურნეობის წილი მთლიან შიდა პროდუქტში მხოლოდ 7.4 პროცენტია.¹¹

2020 წელს უცხოური პირდაპირი ინვესტიციები 2019 წელთან შედარებით თითქმის განახევრდა. მაგალითად 2019 წელს უცხოური პირდაპირი ინვესტიციები შეადგენდა დაახლოებით 1.3 მილიარდ აშშ დოლარს, ხოლო 2020 წელს (ოქტომბრის თვის ჩათვლით) ეს მაჩვენებელი 719 მილიონ აშშ დოლარამდე ჩამოვიდა.¹² ეს ფაქტი მნიშვნელოვანწილად შეიძლება აიხსნას COVID-19 გამოწვეული პანდემიითაც.

საქართველოს სავაჭრო ბალანსის დეფიციტი 2020 წელს 4.2 მილიარდ დოლარს შეადგენდა. □ოლო 2019 წელს - 5.1 მილიარდ აშშ დოლარს, რაც დეფიციტის 19 პროცენტით შემცირებას გულისხმობს.¹³

4. ბიზნეს სექტორის სტრუქტურა

საქართველოს ეკონომიკის 73% მომსახურების სექტორზე მოდის, 20% მრეწველობაზე, ხოლო 7.4% სოფლის მეურნეობაზე.

მიუხედავად იმისა, რომ სოფლის მეურნეობის წილი ეკონომიკაში 7.4%-ია, ამ სექტორში დასაქმებულთა წილი ქვეყანაში დასაქმებულთა მთლიანი მაჩვენებლის 42.6%-ია. ამავე დროს, სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულთა 98% თვითდასაქმებულია. საქართველოს ტერიტორიის 40% მეტი ითვლება სასოფლო-სამეურნეო მიწად, რომელიც ასევე მოიცავს საძოვრებსა და სათიბ-საძოვრებს.¹⁴

საქართველოში სამრეწველო სექტორი ზომიერი ტემპით იზრდება. იგი მშპ-ს 20% შეადგენს და მასში დასაქმებული მოსახლეობის 13.2% მონაწილეობს. სამრეწველო სექტორი მოიცავს ძირითადად საკვების გადამამუშავებას და სატრანსპორტო

¹¹ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, დასაქმება და უმუშევრობა, <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/196/soflis-meurneoba>

¹² National Statistics Office of Georgia, Foreign Direct Investments, <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/191/foreign-direct-investments>

¹³ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, "საქონლით საგარეო ვაჭრობა საქართველოში", 12 დეკემბერი, 2020, გვ. 2,

<https://www.geostat.ge/media/35468/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%A1-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%9D-%E1%83%95%E1%83%90%E1%83%AD%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%90---%E1%83%98%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%95%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98-%E1%83%9C%E1%83%9D%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%91%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%98---2020.pdf>

¹⁴ იქვე.

აღჭურვილობის, ელექტროძრავების, რკინის, ფოლადის, თვითმფრინავების, ქიმიკატების და ტექსტილის წარმოებას.¹⁵

წარსულში სახელმწიფო მფლობელობაში მყოფ კომპანიებს შორის მსხვილი კომპანიები პრივატიზებულ იქნა მთავრობის მიერ. ეს მოიცავს უძრავ ქონებას, ტელეკომუნიკაციებს, ელექტროენერჯის წარმოებისა და განაწილების, საბანკო საქმის, წყალმომარაგებისა და პორტის მომსახურების სექტორებს.¹⁶

საქართველოში მომსახურების სექტორი ყველაზე დინამიურია. მომსახურება შეადგენს საქართველოს მშპ-ს 73%-ს და მასში დასაქმებულია სამუშაო ძალის 44%. სექტორი ძირითადად მოიცავს სასტუმროს, რესტორნის, ტრანსპორტისა და ტელეკომუნიკაციურ ინდუსტრიებს.¹⁷

საქართველოში რეგისტრირებულია დაახლოებით 723,000 კომპანია, აქედან მხოლოდ 25% არის აქტიური. საქართველოში არსებული კომპანიების საერთო რაოდენობის 85% მეტი განეკუთვნება მცირე ზომის საწარმოს, ხოლო 9% საშუალო ზომის საწარმოს.¹⁸ მცირე და საშუალო ბიზნეს საწარმოების ნახევარზე მეტი კონცენტრირებულია თბილისში, ხოლო დანარჩენი საწარმოები ძირითადად იმერეთსა და აჭარის რეგიონებში ნაწილდება. მცირე და საშუალო საწარმოები წარმოადგენს ეკონომიკური საქმიანობის მნიშვნელოვან წყაროს საქართველოს ეკონომიკაში. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის შეფასებით, მცირე და საშუალო საწარმოები უზრუნველყოფენ დასაქმების 67% მეტს და მთლიანი დამატებითი ღირებულების 61.5%.¹⁹

5. კორუფცია

საქართველოში ნაკლებად გავრცელებულია წვრილმანი კორუფცია, თუმცა სერიოზულ გამოწვევად რჩება მაღალი დონის კორუფცია, რომელიც დაკავშირებულია ძალაუფლების კონცენტრაციასთან, საჯარო ინსტიტუტებზე არაფორმალურ გავლენასთან და სახელმწიფოს მიტაცების პრობლემასთან.²⁰ ამას საქართველოში ბოლო დროს ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევებიც

¹⁵ იქვე.

¹⁶ იქვე.

¹⁷ იქვე.

¹⁸ OECD, *Access to Green Finance for SMEs in Georgia*, 19 December, 2019, chapter 2, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4a217b07-en/index.html?itemId=/content/component/4a217b07-en>

¹⁹ იქვე.

²⁰ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, *კორუფცია და ანტიკორუფციული პოლიტიკა საქართველოში: 2016-2020 წლები*, 20 ოქტომბერი, 2020, <https://transparency.ge/ge/post/korupcia-daa-antikorupciuli-politika-sakartveloshi-2016-2020-clebi>

ადასტურებს. რესპონდენტების მხოლოდ 1 პროცენტი ამბობს რომ, მათ ან მათი ოჯახის წევრებს სახელმწიფო მომსახურების სანაცვლოდ ქრთამის გადახდა მოუწიათ. ამასთან ისევე როგორც წინა წლებში, იმ რესპონდენტების რიცხვი, რომლებიც ფიქრობენ, რომ საქართველოში მაღალი დონის კორუფციაა გავრცელებული კვლავაც მნიშვნელოვნად აღემატება იმ რესპონდენტების რიცხვს, რომლებიც ფიქრობენ, რომ ქვეყანაში ასეთი ტიპის კორუფცია გავრცელებული არ არის.²¹

2016-2020 წლების განმავლობაში, გამოწვევად რჩება კორუფციის რისკები, რომლებიც დაკავშირებულია სახელმწიფო შესყიდვებთან. საფუძვლიან ეჭვს ბადებს ის გარემოება, რომ პოლიტიკური პარტიების მიერ მიღებული შემოწირულობების მნიშვნელოვანი ნაწილი მმართველ პარტიაზე მოდის, ხოლო მმართველი პარტიის შემომწირველების დიდი ნაწილი თანხებს იღებს სახელმწიფო შესყიდვების საშუალებით. ისევე როგორც წინა პერიოდში, ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში პრობლემად რჩება მაღალი თანამდებობის პირების ან მმართველ პარტიასთან დაკავშირებული გავლენიანი პირების სავარაუდო კორუფციული საქმიანობის გამოუძიებლობა.²²

2018 წელს ევროპის პარლამენტის მიერ მიღებული რეზოლუციაში ნახსენებია, რომ ე.წ. „ელიტური კორუფცია“ მნიშვნელოვანი გამოწვევაა საქართველოსთვის. რეზოლუციაში ასევე აღნიშნულია, რომ ქვეყანაში არ არსებობს მსგავსი ტიპის კორუფციის შემთხვევების გამოძიების ეფექტური პრაქტიკა. რეზოლუცია მოუწოდებს საქართველოს შექმნას დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც აღჭურვილი იქნება საგამომიებო ფუნქციით და არ იწეება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ნაწილი, რომელიც თავისუფალი იქნება გარე პოლიტიკური ჩარევისგან.²³

²¹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, *კორუფცია და ანტიკორუფციული პოლიტიკა საქართველოში: 2016-2020 წლები*, 20 ოქტომბერ, 2020, <https://transparency.ge/ge/post/korupcia-da-antikorupciuli-politika-sakartveloshi-2016-2020-clebi>

²² საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, *კორუფცია და ანტიკორუფციული პოლიტიკა საქართველოში: 2016-2020 წლები*, 20 ოქტომბერ, 2020, <https://transparency.ge/ge/post/korupcia-da-antikorupciuli-politika-sakartveloshi-2016-2020-clebi>

²³ European Parliament, REPORT on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (2017/2282(INI)), 15 October, 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0320_EN.pdf?redirect

III. შეფასება

1. საჯარო სექტორი

თანამდებობის პირების მიერ ქრთამის აღებისა და მათთვის ქრთამის მიცემის აკრძალვა

ქართული კანონმდებლობა სათანადო ნორმებს შეიცავს მოხელეების მიერ ქრთამის აღებისა და მათთვის ქრთამის მიცემის აკრძალვის თაობაზე. აღნიშნული ქმედებები „სისხლის სამართლის კოდექსით“ დასჯადია. კოდექსის შესაბამისი მუხლები ვრცელდება როგორც საქართველოს, ისე უცხო ქვეყნებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მოხელეებზე.

კანონით დადგენილი ქრთამის დეფინიცია საკმარისად ფართოა და მოიცავს არა მხოლოდ ფულს და სხვა სახის მატერიალურ სიკეთეს, არამედ არამართლზომიერი უპირატესობის მოთხოვნას ან მიღებას, ქრთამის მიმცემი პირის სასარგებლოდ რაიმე ქმედებას ან ქმედებისგან თავის შეკავებას, ასეთი მიზნის მისაღწევად თანამდებობრივი ავტორიტეტის გამოყენებას, სამსახურეობრივ მფარველობას. კოდექსის თანახმად, ასევე დასჯადია ზეგავლენით ვაჭრობა. კოდექსი სათანადო ხანდაზმულობის ვადებს ადგენს ამ დანაშაულებისთვის.

„სისხლის სამართლის კოდექსი“ ასევე ითვალისწინებს იურიდიული პირების სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას, მათ შორის კორუფციული დანაშაულისთვის. უარყოფითად უნდა აღინიშნოს ის გარემოება, რომ კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს პასუხისმგებლობის შემსუბუქებას იმ იურიდიული პირებისთვის, რომლებიც დაამტკიცებენ, რომ სათანადო შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმები აქვთ და ყველა გონივრული ზომა მიიღეს მათი თანამშრომლის მიერ კორუფციული დანაშაულის ჩადენის პრევენციისთვის. კანონმდებლობაში მსგავსი მექანიზმის არსებობა წამახალისებელი გარემოება იქნება კომპანიებისთვის, რათა მათ რეალური და ქმედითი შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმების შექმნაზე იზრუნონ.

ამასთან ქრთამისთვის გათვალისწინებული მინიმალური სასჯელი (6-წლიანი პატიმრობა) ზედმეტად მკაცრია, რის შედეგადაც წვრილმანი კორუფციის ზოგიერთი შემთხვევა (რომლისთვისაც 6-წლიანი პატიმრობა არაპროპორციულად დიდი სასჯელი შეიძლება იყოს) შესაძლოა საერთოდ რეაგირების გარეშე რჩებოდეს.

საქართველოში კორუფციის შემთხვევების გამოვლენაზე პასუხისმგებლობა სხვადასხვა უწყებას აქვს დაკისრებული, მათ შორის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციულ სააგენტოს, პროკურატურას და ფინანსთა სამინისტროს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურს.

ამ უწყებების საბიუჯეტო დაფინანსება წლიდან წლამდე იზრდება და არ არსებობს რაიმე ნიშანი იმისა, რომ ისინი მატერიალური ან ადამიანური რესურსების ნაკლებობას განიცდიდნენ.

სამართალდამცავი უწყებები გარკვეულ სამუშაოს ახორციელებენ კორუფციის გამოძიების მხრივ და კორუფციის რიგი შემთხვევების გამოვლენას ახერხებენ ყოველწლიურად.

თუმცა, მთლიანობაში, საქართველოში კორუფციის გამოძიება საკმარისად ეფექტიანი არ არის, რისი მთავარი მიზეზიც სამართალდამცავი უწყებების არასაკმარისი დამოუკიდებლობაა. ქვეყნის ძირითადი ანტიკორუფციული უწყებები მმართველი პარტიის არაჯეროვანი გავლენისა და მისი დამფუძნებლის და ყოფილი თავმჯდომარის არაფრომალური გავლენის ქვეშ იმყოფებიან, რაც ამ უწყებების ხელმძღვანელებად მმართველი პარტიის დამფუძნებლის პირადი კავშირების მქონე ადამიანების დანიშვნის ტენდენციაშიც გამოიხატება.

ამის შედეგად, სამართალდამცავი უწყებები ვერ ახერხებენ ქმედითად რეაგირებას მაღალი დონის კორუფციის შესაძლო შემთხვევებზე.

კომერციული მოსყიდვის აკრძალვა

კომერციული მოსყიდვა (მისი როგორც აქტიური, ისე პასიური ფორმა) დასჯადი ქმედებაა საქართველოს „სისხლის სამართლის კოდექსის“ თანახმად. კოდექსით დადგენილი კომერციული მოსყიდვის დეფინიცია საკმარისად ფართოა და მოიცავს არა მხოლოდ ფულს ან სხვა მატერიალურ სიკეთეებს, არამედ ასევე

არამართლზომიერი უპირატესობის მიღებას ან მოთხოვნას, ქმედებას ან ქმედებისგან თავის შეკავებას და ა.შ.

საქართველოს სამართალდამცავი უწყებები პრაქტიკულ საქმიანობასაც ეწევიან კომერციული მოსყიდვის შემთხვევებზე რეაგირების მხრივ. 2017-2020 წლებში ათობით ამგვარი შემთხვევა გამოვლინდა.

ისევე, როგორც კორუფციის სხვა გამოვლინებების შემთხვევაში, კერძო სექტორში კორუფციის გამოძიების მხრივ სამართალდამცავი უწყებების საქმიანობაზე ნეგატიურად აისახება მათი არასაკმარისი ავტონომიურობა და მმართველი პარტიის არაჯეროვანი გავლენა მათ მუშაობაზე, რაც ქმნის საფრთხეს, რომ კერძო სექტორში კორუფციის გამოძიება მთავრობისთვის არასასურველ პირებზე ან კომპანიებზე ზეწოლის ინსტრუმენტად იქნება გამოყენებული. ამის მაგალითია სისხლისსამართლებრივი დევნა ტელეკომპანია „მთავარი არხის“ გენერალური დირექტორის წინააღმდეგ.

დანაშაულებრივი გზით მიღებული შემოსავლების გათეთრების აკრძალვა

„საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი“ უკანონო შემოსავლების ლეგალიზაციის სათანადოდ ფართო დეფინიციას შეიცავს, რომელიც მოიცავს უკანონო ან დაუსაბუთებელი ქონებისთვის კანონიერი სახის მიცემას (კონვერსიის, გადაცემის ან სხვა გზით), მისი რეალური წარმომავლობის დაფარვას ან მსგავს ქმედებაში სხვა პირისთვის დახმარების გაწევას და სხვა.

კანონი „ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ ადგენს ნორმებს ამ სახის დანაშაულის პრევენციისა და მასთან ბრძოლის ღონისძიებებთან დაკავშირებით. კანონის თანახმად, ბანკები და სხვა საფინანსო ინსტიტუტები ვალდებული არიან, შესაბამის სახელმწიფო უწყებებს მიაწოდონ ინფორმაცია ნებისმიერი საექვო ტრანზაქციის შესახებ.

დადებითად უნდა აღინიშნოს 2014 წელს „ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის“ დამტკიცება, ასევე რიგი საკანონმდებლო ცვლილებები, რომელთა მიზანი უკანონო და დაუსაბუთებელი ქონების კონფისკაციის პროცედურის დახვეწა იყო.

ამასთან, მოქმედი კანონმდებლობა არასაკმარისად ეფექტიანია ფულის გათეთრების კონტექსტში ე.წ. განსაზღვრული არაფინანსური ბიზნესებისა და პროფესიების (Designated Non-Financial Businesses and Professions, მაგალითად: იურისტები, უძრავი ქონების აგენტები, ძვირფასი ქვებითა და მეტალებით მოვაჭრეები, კაზინოები) რეგულირების მხრივ.

კანონმდებლობა გონივრულ სასჯელებსა და ხანდაზმულობის ვადებს შეიცავს ფულის გათეთრებასთან დაკავშირებული დანაშაულებისთვის, თუმცა, როგორც სხვა კორუფციული დანაშაულების შემთხვევაში, არც ფულის გათეთრებისთვის ითვალისწინებს სასჯელის შემსუბუქებას იმ კომპანიებისთვის, რომლებიც დაამტკიცებენ, რომ სათანადო შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმები აქვთ და ყველა გონივრული ზომა მიიღეს მათი თანამშრომლის მიერ კორუფციული დანაშაულის ჩადენის პრევენციისთვის. კანონმდებლობაში მსგავსი მექანიზმის არსებობა წამახალისებელი გარემოება იქნება კომპანიებისთვის, რათა მათ რეალური და ქმედითი შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმების შექმნაზე იზრუნონ.

პრაქტიკაში უკანონო შემოსავლების გათეთრებასთან ბრძოლაზე პასუხისმგებელი ძირითადი უწყებები ფინანსური მონიტორინგის სამსახური და პროკურატურის შესაბამისი განყოფილება არიან, რომლებმაც ბოლო წლებში ათობით მსგავსი საქმე გახსნეს და ათობით მილიონი ლარის ღირებულების უკანონო შემოსავლებისა და ქონების კონფისკაცია მოახდინეს.

ეს უწყებები არ განიცდიან მატერიალური რესურსების ნაკლებობას, თუმცა მათ საქმიანობაზე უარყოფითად აისახება არაჯეროვანი პოლიტიკური გავლენა მმართველი პარტიის მხრიდან, რაც შესაძლებელს ხდის მათ გამოყენებას ვიწრო პოლიტიკური მიზნებისა და შურისძიებისთვის. ამის მაგალითია „თიბისი ბანკის“ დამფუძნებელთა მიმართ სისხლისამართლებრივი დევნის დაწყება ფულის გათეთრებაში მათი შესაძლო მონაწილეობის საბაზით.

შეთანხმებული მოქმედების აკრძალვა

საქართველოს კანონი „კონკურენციის შესახებ“ კრძალავს კონკურენციის წინააღმდეგ მიმართულ ისეთ ქმედებებს, როგორებიცაა დომინანტური მდგომარეობის ბოროტად გამოყენება, კონკურენციის შემზღვეველი ხელშეკრულება, გადაწყვეტილება და შეთანხმებული ქმედება - მათ შორის ფასის ფიქსირება; წარმოების, ბაზრის, ტექნოლოგიური განვითარების ან ინვესტიციების შეზღუდვა; ბაზრების განაწილება,

იდენტურ ტრანზაქციებზე სხვადასხვა სავაჭრო პარტნიორებისთვის განსხვავებული პირობების დაწესება.

კონკურენციის კანონმდებლობის აღსრულებაზე პასუხისმგებელი კონკურენციის სააგენტოა, რომელსაც კანონით განსაზღვრული ქმედებების შესწავლა და დამრღვევთა მიმართ სანქციების გამოყენება შეუძლია. კანონის თანახმად, შესაძლებელია პასუხისმგებლობისგან ნაწილობრივ ან მთლიანად გათავისუფლება იმ პირებისა, რომლებიც მოკვლევის პროცესში სააგენტოსთან თანამშრომლობენ.

პრაქტიკაში სააგენტოს საქმიანობის ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაცია არაერთგვაროვანია. განსაკუთრებით შემაშფოთებელია სააგენტოს საქმიანობაზე არაჯეროვანი პოლიტიკური გავლენის ნიშნები, რომლებიც 2018 წელს თამბაქოს ბაზარზე მოქმედ ადგილობრივ და უცხოურ კომპანიებს შორის დავისას გამოიკვეთა და ეჭვები გააჩინა სააგენტოს დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობასთან დაკავშირებით.

მხილება

ქართული კანონმდებლობა შეიცავს საბაზისო ნორმებს მხილებისა და მამხილებელთა დაცვის შესახებ. თუ წარსულში მამხილებელი მხოლოდ საჯარო მოსამსახურე შეიძლებოდა ყოფილიყო, ამჟამად მხილებად ნებისმიერი მოქალაქის მიერ კანონით განსაზღვრული პირისთვის ან უწყებისთვის მიწოდებული ინფორმაცია შეიძლება ჩაითვალოს.

მამხილებელმა ინფორმაცია შეიძლება მიაწოდოს უწყების შესაბამის განყოფილებას, პროკურორს, გამომძიებელს ან სახალხო დამცველს. მხილება შესაძლებელია ანონიმური იყოს. კანონი უზრუნველყოფს მამხილებლის დაცვას და კრძალავს მამხილებლისა და მისი ახლო ნათესავების დაშინებას, შევიწროებას, იძულებას, დამცირებას, დევნას, მასზე ზეწოლას, მისთვის მორალური ან მატერიალური ზიანის მიყენებას.

უარყოფითად უნდა შეფასდეს ის გარემოება, რომ კანონის დონეზე დღემდე დაურეგულირებლად რჩება მამხილებელთა დაცვის საკითხი სამართალდამცავ უწყებებსა და თავდაცვის სამინისტროში, ასევე ის, რომ მამხილებლებს ეკრძალებათ მხილების განხორციელება მედიისა და სამოქალაქო საზოგადოების საშუალებით

მანამ, ვიდრე შესაბამისი საჯარო ინსტიტუტები მათი განცხადების განხილვას არ დაასრულებენ.

უკიდურესად სუსტია მხილებასა და მამხილებელთა დაცვასთან დაკავშირებული ნორმების აღსრულება პრაქტიკაში. საჯარო სექტორში არ არსებობს მხილების განცხადებების განხილვისა და შესაბამისი სტატისტიკის წარმოების ერთგვაროვანი პრაქტიკა. არ არის განსაზღვრული უწყება, რომელიც ამგვარი პრაქტიკის შემუშავებასა და მხილების მექანიზმის ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველყოფაზე იქნებოდა პასუხისმგებელი. ბოლო პერიოდში მნიშვნელოვნად იკლო სპეციალური ინტერნეტ გვერდის საშუალებით წარდგენილი მხილების განცხადებების რიცხვმა.

ანგარიშგება, აუდიტი და ფინანსური ინფორმაციის გამოქვეყნება

საქართველოს კანონი „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ მოითხოვს ქვეყანაში მოქმედი კომპანიების საქმიანობის შესაბამისობას საბუღალტრო აღრიცხვისა და აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტებთან.

კანონი ადგენს საბუღალტრო აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების წარმოების წესებს, ასევე შეიცავს აუდიტის წარმოების პროცედურასთან და პერიოდულობასთან დაკავშირებულ ნორმებს.

კომპანიები ვალდებული არიან რეგულარულად მოამზადონ ფინანსური ანგარიშგება კანონის მიერ განსაზღვრული კრიტერიუმების შესაბამისად, ასევე შექმნან შიდა კონტროლის სისტემები, რომლებიც უზრუნველყოფენ მათი ანგარიშგების უტყუარობას და კანონთან შესაბამისობას.

კანონმდებლობის თანახმად, კომპანიები ოთხ კატეგორიად იყოფიან და მათი ანგარიშგების ვალდებულებების შესაბამისი კატეგორიისადმი კუთვნილების მიხედვით განისაზღვრება. მსხვილი კომპანიები და „საზოგადოებრივი დაინტერესების პირები“ (მათ შორის კომპანიები, რომელთა ფასიანი ქაღალდები დაშვებულია საფონდო ბირჟაზე სავაჭროდ, კომერციული ბანკები, მზღვეველები და მიკროსაფინანსო ორგანიზაციები) ვალდებული არიან ჩაატარონ მათი ფინანსური ანგარიშგების პერიოდული აუდიტი კანონით დადგენილი წესის შესაბამისად.

ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახური კანონის მოთხოვნების შესრულების უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელი ორგანოა, რომელიც აგროვებს და აქვეყნებს კომპანიების მიერ წარდგენილ ანგარიშგების დოკუმენტებს. სამსახური უფლებამოსილია შეამოწმოს ანგარიშგების შესაბამისობა კანონის მოთხოვნებთან და, საჭიროების შემთხვევაში, გამოიყენოს სანქციების დამრღვევთა მიმართ.

კანონი არეგულირებს ბუღალტერთა და აუდიტორთა სერტიფიცირების პროცესს და შესაბამისი პროფესიული გაერთიანებების საქმიანობას. სამსახური უზრუნველყოფს სერტიფიცირებული აუდიტორებისა და აუდიტორული ფირმების სახელმწიფო რეესტრის წარმოებას. კანონი ასევე შეიცავს ნორმებს აუდიტორთა დამოუკიდებლობისა და ეთიკური ქცევის უზრუნველყოფის შესახებ.

კანონმდებლობის მნიშვნელოვანი ხარვეზია ნორმების არარსებობა კომპანიების ბენეფიციარ მფლობელთა შესახებ ინფორმაციის სავალდებულო საჯარო გამოქვეყნების შესახებ.

არაჯეროვანი გავლენის აკრძალვა

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოს საჯარო სექტორის კეთილსინდისიერების მხრივ მნიშვნელოვანი პრობლემაა მმართველი პარტიის დამფუძნებლის და ყოფილი ლიდერის არაფორმალური გავლენა საჯარო ინსტიტუტებზე.

საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს პოლიტიკური პარტიების საბიუჯეტო დაფინანსებას, რომლის ოდენობაც მათ საარჩევნო შედეგებზეა დამოკიდებული. ამავე დროს, კანონმდებლობა კრძალავს საარჩევნო კამპანიისთვის ადმინისტრაციული რესურსების (მათ შორის საბიუჯეტო სახსრების, საჯარო შენობებისა და ტრანსპორტის) გამოყენებას.

კანონით დაშვებულია პარტიებისა და კანდიდატების მიერ ფულადი და არაფულადი შემოწირულობების მიღება, რომელთა ზღვრულ ოდენობასაც კანონი განსაზღვრავს. აკრძალულია ანონიმური შემოწირულობების მიღება.

ინფორმაცია პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების შესახებ საჯაროა. პარტიები და კანდიდატები ვალდებული არიან სახელმწიფო

აუდიტის სამსახურს წარუდგინონ ინფორმაცია მათი შემოწირულობებისა და ხარჯების შესახებ, ხოლო სამსახური ამ ინფორმაციას ინტერნეტის საშუალებით აქვეყნებს.

მიუხედავად ამ საკანონმდებლო ნორმებისა, პრაქტიკაში მნიშვნელოვანი პრობლემები არსებობს პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების გამჭვირვალობის კუთხით. ხშირია ფიქტიური შემომწირველების საშუალებით შემოწირულობების ზღვრული ოდენობის შესახებ კანონის ნორმებისთვის გვერდის ავლის შემთხვევები, რომლებიც, როგორც წესი, ქმედითი რეაგირების გარეშე რჩება. ამის სავარაუდო მიზეზებია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის არასაკმარისი რესურსები და სამართალდამცავი უწყებების გულგრილი დამოკიდებულება შესაბამისი დანაშაულების მიმართ. ასევე, კანონით დადგენილი შეზღუდვების მიუხედავად, ხშირია ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საარჩევნო კამპანიის მიზნებისთვის.

კანონმდებლობა არეგულირებს ლობისტურ საქმიანობას საქართველოში: ლობისტებმა სავალდებულო რეგისტრაცია უნდა გაიარონ და პერიოდული ანგარიშები წარადგინონ მათი საქმიანობის შესახებ. თუმცა, ლობისტების საქმიანობის შესახებ სრული ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნება პრაქტიკაში არ ხდება - ამჟამად მხოლოდ პარლამენტს აქვს რეგისტრირებული ლობისტების სია გამოქვეყნებული. ამასთან, გაურკვეველია, თუ რამდენად სრულად ასახავს ეს სია საკანონმდებლო ორგანოში რეალურად მიმდინარე ლობისტურ საქმიანობას.

თანამდებობის პირები ვალდებულნი არიან ყოველწლიურად წარადგინონ ქონებრივი დეკლარაციები, რომლებიც შეიცავენ ინფორმაციას მათი ქონების, შემოსავლების, ბიზნესში მონაწილეობისა და საჩუქრების შესახებ. ეს დეკლარაციები საჯაროა და ხელმისაწვდომია სპეციალური ვებგვერდის საშუალებით.

საჯარო სამსახურის ბიურო ყოველწლიურად ამოწმებს თანამდებობის პირთა მიერ წარდგენილი დეკლარაციების ნაწილს, თუმცა ეს შემოწმება ძირითადად დეკლარაციებში მოცემული ინფორმაციის სიზუსტეზეა ფოკუსირებული და ნაკლებ ყურადღებას უთმობს ინტერესთა კონფლიქტის შესაძლო შემთხვევების გამოვლენას.

ქართული კანონმდებლობა შეიცავს გარკვეულ საბაზისო დებულებებს კერძო სექტორიდან საჯარო თანამდებობებზე პირების გადანაცვლებასთან (ე.წ. მბრუნავი კარის პროცესთან) დაკავშირებული ინტერესთა კონფლიქტის შესაძლო შემთხვევების

დასარეგულირებლად. თუმცა ეს ნორმები არასრულყოფილია, ხოლო პრაქტიკაში მათი შესრულების მონიტორინგი საერთოდ არ წარმოებს.

სახელმწიფო შესყიდვები

საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალე სისტემა აქვს. შესყიდვების დიდი ნაწილი ელექტრონული ტენდერების საშუალებით ხორციელდება და პროცესის თითქმის ყველა ეტაპი (ტენდერის გამოცხადება, წინადადებების წარდგენა, გამარჯვებულის გამოვლენა და ხელშეკრულების გაფორმება) საჯაროა, ხოლო შესაბამისი დოკუმენტები სპეციალურ ვებგვერდზე ქვეყნდება.

ამასთან, პრობლემად რჩება არაკონკურენტული (პირდაპირი) შესყიდვების მაღალი ხვედრითი წილი სახელმწიფო შესყიდვების მთლიან მოცულობაში, რისი მიზეზიც კანონმდებლობის ხარვეზებია: კერძოდ, კანონმდებლობა კონკურენტული ტენდერის გარეშე შესყიდვის განხორციელების შესაძლებლობას იძლევა ზოგიერთ ისეთ შემთხვევაშიც, როდესაც ამის რეალური და დასაბუთებული აუცილებლობა არ არსებობს.

გამარტივებული შესყიდვების პრობლემა კიდევ უფრო ნათლად გამოიკვეთა COVID-19 პანდემიის შედეგად შექმნილი საგანგებო მდგომარეობის დროს. საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში (2020 წლის 21 მარტიდან 2020 წლის 22 მაისამდე), გამარტივებული შესყიდვის გზით 127.2 მილიონი ლარის ჯამური ღირებულების 11,317 კონტრაქტი გამოფრმდა. აქედან თითქმის ნახევარი, 57 მილიონი ლარის ოდენობის შესყიდვა გადაუდებელი აუცილებლობის საფუძველზე იქნა განხორციელებული. მიუხედავად იმისა, რომ შესყიდვის დაჩქარებისთვის აღნიშნული საფუძველის გამოყენებას კანონი არ კრძალავს, კვლავ პრობლემად რჩება ასეთი ტიპის შესყიდვების ხშირი გამოყენება და შერჩეული მიმწოდებლის სახელისუფლებო პარტიასთან კავშირი. მაგალითად, სხვადასხვა წლებში „ქართული ოცნების“ და სალომე ზურაბიშვილის პოლიტიკურ შემოწირულობებთან დაკავშირებულმა კომპანიებმა, საგანგებო მდგომარეობის დროს პირდაპირი შესყიდვის საშუალებით ჯამში სულ მცირე 45 მილიონი ლარის ღირებულების კონტრაქტები მიიღეს, რაც საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში შესყიდვებზე დახარჯული თანხი ს 35% უტოლდება.²⁴

²⁴ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, „საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვები: ძირითადი მონაცემების ანალიზი და კორუფციის“

პრობლემურია სახელმწიფოს შესყიდვებში ქვეკონტრაქტორების გამოყენების გაუმჭვირვალე მექანიზმი და ე.წ. „მორგებული ტენდერების“ სავარაუდო არსებობა.

შემსყიდველ უწყებებსა და მათ თანამშრომლებზე წინა სექციებში აღწერილი ანტიკორუფციული ნორმები ვრცელდება, რომლებიც საჯარო უწყებებისა და საჯარო მოხელეების საქმიანობას არეგულირებენ. შესაბამისად, ამ ნორმების აღსრულების მხრივ არსებული პრობლემები, რომლებიც ზემოთ იქნა განხილული, რელევანტურია სახელმწიფო შესყიდვების კონტექსტშიც.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ამოწმებს სახელმწიფო შესყიდვების ფარგლებში საჯარო ფინანსების ხარჯვას, ხოლო სამართალდამცავ უწყებებს სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში კორუფციის შესაძლო შემთხვევების გამოძიების უფლებამოსილება აქვთ. თუმცა, ის გარემოება, რომ ბოლო წლებში სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში გამოვლენილი არაერთი საეჭვო ფაქტი თუ ტენდენცია სათანადო რეაგირების გარეშე დარჩა, იმაზე მიანიშნებს, რომ სახელმწიფო შესყიდვებში კორუფციის პრევენციის მექანიზმები ამჟამად საკმარისად ქმედითი არ არის.

უარყოფითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ კანონმდებლობა არ მოითხოვს სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილე კომპანიებისგან შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმების ქონას. მეტიც, კანონმდებლობა სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობას არ უკრძალავს კორუფციაში დამნაშავედ ცნობილ პირებსა და კომპანიებს.

საგადასახადო და საბაჟო სისტემები

საქართველოს საგადასახადო და საბაჟო სისტემები მთლიანობაში გამჭვირვალე და ეფექტიანია. შესაბამისი წესები და განაკვეთები კანონით არის განსაზღვრული, ხოლო პრაქტიკაში ფართოდ გამოიყენება ციფრული ტექნოლოგიები, რაც ამცირებს ცალკეული მოხელეების დისკრეციას და შესაბამისად კორუფციის რისკებსაც.

რისკები, 7 ივლისი, 2020 წელი, <https://transparency.ge/ge/post/sagangebo-mdgomareobis-periodshiganxorcielebuli-saxelmcipo-shesqidvebi-ziritadi-monacemebis>

ამავე დროს, მხსვილი საგადასახადო ამნისტიები საკმარისად გამჭვირვალე არ არის, რაც მათი პარტიული პოლიტიკის ინსტრუმენტად გამოყენებისა და კორუფციის საფრთხეს ქმნის.

საგადასახადო სისტემაში მოქმედებს გარკვეული შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმები. კერძოდ, შემოსავლების სამსახურის თანამშრომლებისთვის მოქმედებს სავალდებულო ქცევის წესები, რომლებიც კორუფციასთან დაკავშირებულ საკითხებსაც არეგულირებენ.

საგადასახადო და საბაჟო სისტემების თანამშრომლებზე ვრცელდება ის საერთო წესები, რომლებიც საქართველოს საჯარო სამსახურში კორუფციისა და ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციას ეხება. როგორც წინა სექციებში აღინიშნა, პრაქტიკაში ამ წესების აღსრულება ხშირად პრობლემულია, მათ შორის მამხილებელთა დაცვის სფეროში.

საქართველოში მოქმედებს ბიზნესომბუდსმენის ინსტიტუტი. კომპანიებს შეუძლიათ მიმართონ ბიზნესომბუდსმენს მათი უფლებების დარღვევის შემთხვევაში, თუმცა ამჟამად რთულია იმის შეფასება, თუ რამდენად ქმედითია ეს ინსტიტუტი პრაქტიკაში.

საქართველოში სახელმწიფოსთან კომპანიების უფლებების დაცვის მხრივ განსაკუთრებით შემაშფოთებელია სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის მხრივ არსებული პრობლემები, რაც ასუსტებს სასამართლოს, როგორც ბიზნესის დაცვის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტის, ეფექტიანობას.

საჯარო სექტორის თემატური სფეროებისა და ინდიკატორების ქულები:

1.1 თანამდებობის პირების მიერ ქრთამის აღებისა და მათთვის ქრთამის მიცემის აკრძალვა	58
1.1.1. საჯარო სექტორში ქრთამის ამკრძალავი კანონმდებლობა	100
1.1.2. საჯარო სექტორში ქრთამის ამკრძალავი კანონმდებლობის აღსრულება	50
1.1.3. საჯარო სექტორში ქრთამის ამკრძალავი კანონმდებლობის აღსრულების შესაძლებლობები	25
1.2 კომერციული მოსყიდვის აკრძალვა	66
1.2.1. კომერციული მოსყიდვის ამკრძალავი კანონმდებლობა	100
1.2.2. კომერციული მოსყიდვის ამკრძალავი კანონმდებლობის აღსრულება	50
1.2.3. კომერციული მოსყიდვის ამკრძალავი კანონმდებლობის აღსრულების შესაძლებლობები	50
1.3 დანაშაულებრივი გზით მიღებული შემოსავლების გათეთრების აკრძალვა	66
1.3.1. დანაშაულებრივი გზით მიღებული შემოსავლების გათეთრების ამკრძალავი კანონმდებლობა	100
1.3.2. დანაშაულებრივი გზით მიღებული შემოსავლების გათეთრების ამკრძალავი კანონმდებლობის აღსრულება	50
1.3.3. დანაშაულებრივი გზით მიღებული შემოსავლების გათეთრების ამკრძალავი კანონმდებლობის აღსრულების შესაძლებლობები	50
1.4. შეთანხმებული მოქმედების აკრძალვა	66
1.4.1. შეთანხმებული მოქმედების ამკრძალავი კანონმდებლობა	100
1.4.2. შეთანხმებული მოქმედების ამკრძალავი კანონმდებლობის აღსრულება	50
1.4.3. შეთანხმებული მოქმედების ამკრძალავი კანონმდებლობის აღსრულების შესაძლებლობები	50
1.5. მხილება	50
1.5.1. მხილების კანონმდებლობა	75

1.5.2. მხილების კანონმდებლობის აღსრულება	25
1.6. ანგარიშგება, აუდიტი და ფინანსური ინფორმაციის გამოქვეყნება	81
1.6.1. ანგარიშგება და აუდიტის სტანდარტები	100
1.6.2. ანგარიშგებისა და აუდიტის სტანდარტების აღსრულება	100
1.6.3. პროფესიული მომსახურების მიმწოდებლები	100
1.6.4. ბენეფიციარი მფლობელები	25
1.7. არაჯეროვანი გავლენის აკრძალვა	58
1.7.1. პოლიტიკური შემოწირულობების კანონმდებლობა	100
1.7.2. პოლიტიკური შემოწირულობების კანონმდებლობის აღსრულება	50
1.7.3. ლობისტური საქმიანობის კანონმდებლობა	75
1.7.4. ლობისტურის საქმიანობის კანონმდებლობის აღსრულება და ინფორმაციის გასაჯაროება	25
1.7.5. კანონები ინტერესთა კონფლიქტის სხვა ფორმების შესახებ	50
1.7.6. ინტერესთა კონფლიქტის სხვა ფორმების შესახებ კანონების აღსრულება და ინფორმაციის გასაჯაროება	50
1.8. სახელმწიფო შესყიდვები	50
1.8.1. საოპერაციო გარემო	50
1.8.2. შემსყიდველი უწყებების კეთილსინდისიერება	50
1.8.3. გარე მაკონტროლებელი მექანიზმები	50
1.8.4. რეგულაციები კერძო სექტორისთვის	50
1.9. საგადასახადო და საბაჟო სისტემები	58
1.9.1 საოპერაციო გარემო	75
1.9.2 საგადასახადო უწყებების კეთილსინდისიერება	50
1.9.3 გარე მაკონტროლებელი მექანიზმები	50

2. კერძო სექტორი

კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფა

ქართული კომპანიები იშვიათად ასაჯაროებენ ინფორმაციას მათი შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმების შესახებ, რაც სავარაუდოდ ამგვარი მექანიზმების სისუსტეზე ან სულაც მათ არარსებობაზე მიუთითებს.

კვლევის ფარგლებში შესწავლილი ქვეყნის ოცი უმსხვილესი კომპანიიდან მხოლოდ შვიდს აქვს საკუთარ ვებგვერდზე გამოქვეყნებული ინფორმაცია შიდა ეთიკისა და ანტიკორუფციული რეგულაციების შესახებ. მხოლოდ ხუთ კომპანიას აქვს გამოქვეყნებული ინფორმაცია მხილების პროცედურების შესახებ.

მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის თანახმად, 2018 წლის მდგომარეობით, საქართველო 140 ქვეყანას შორის 66-ე ადგილზე იყო ბიზნესის მიერ ეთიკის ნორმების დაცვის მხრივ.

პოლიტიკურ კორუფციაში ზოგიერთი კომპანიის შესაძლო მონაწილეობაზე მიუთითებს ის ფაქტი, რომ ისინი სავარაუდოდ თავიანთ თანამშრომლებს იყენებენ ფიქტიურ შემომწირველებად, რათა გვერდი აუარონ საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების მარეგულირებელ ნორმებს.

აუდიტი და კონტროლი

როგორც ზემოთ შესაბამის სექციაში აღინიშნა, კანონმდებლობა ადგენს კომპანიების ვალდებულებებს პერიოდული ანგარიშგებისა და აუდიტის მხრივ.

თუმცა, კომპანიები იშვიათად აქვეყნებენ შესაბამის ინფორმაციას. კვლევის ფარგლებში შესწავლილი ოცი კომპანიიდან წლიური აუდიტის ანგარიში მხოლოდ ოთხს აქვს გამოქვეყნებული საკუთარ ვებგვერდზე.

დადებითად უნდა აღინიშნოს ის გარემოება, რომ კომპანიების მიერ ჩატარებული აუდიტების შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ბუღალტრული აღრიცხვის,

ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის მიერ შექმნილი სპეციალური პორტალის მეშვეობით.

სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული ბოლო (2019 წლის) ანგარიშის თანახმად, ყოველიურად იზრდება კომპანიების მიერ ჩატარებული აუდიტების რიცხვი. 2018 წელს სამსახურს ანგარიშგება და აუდიტის ანგარიში 26 000-მა კომპანიამ წარუდგინა.

გამჭვირვალობა და ინფორმაციის საჯაროობა

ქართული კომპანიები იშვიათად აქვეყნებენ მათ შიდა მმართველობასთან დაკავშირებულ ინფორმაციას.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, კვლევის ფარგლებში შესწავლილი მსხვილი კომპანიების მხოლოდ მცირე ნაწილს აქვს საკუთარ ვებგვერდზე განთავსებული ინფორმაცია შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმებისა და პროგრამების შესახებ. შესწავლილი 20 კომპანიიდან მხოლოდ შვიდს აქვს გამოქვეყნებული ინფორმაცია მმართველობისა და ორგანიზაციული სტრუქტურის შესახებ.

კომპანიები ასევე არ აქვეყნებენ ინფორმაციას მათ მიერ განხორციელებული პოლიტიკური შემოწირულობების, ასევე ლობისტურ საქმიანობასა და სპონსორობაზე დახარჯული თანხების თაობაზე.

საქართველოში ბიზნესის გამჭვირვალობაზე ასევე უარყოფითად აისახება ქვეყანაში საფონდო ბირჟის განუვითარებლობა.

დაინტერესებულ მხარეებთან თანამშრომლობა

ვინაიდან ქართული კომპანიები იშვიათად ასაჯაროებენ ინფორმაციას შიდა მმართველობის შესახებ, რთულია სრულფასოვნად შეფასება იმისა, თუ რამდენად აქტიურად მონაწილეობენ მმართველობაში სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეები (მათ შორის მეწილეები და თანამშრომლები) ან რამდენად აქვთ მათ ამის საშუალება. არსებული მწირი მასალა იმაზე მიუთითებს, რომ კომპანიების ანგარიშვალდებულება დაინტერესებულ მხარეთა მიმართ მთლიანობაში სუსტია.

ბოლო წლებში არ განხორციელებულა ბიზნესის მიერ ინიცირებული მნიშვნელოვანი ანტიკორუფციული ინიციატივები - დამოუკიდებლად ან საჯარო ინსტიტუტებთან ან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან ერთად. ბიზნესის წარმომადგენლები მიწვეულნი არიან ქვეყნის ანტიკორუფციულ საბჭოში, თუმცა ამ ფორმატში მათი მონაწილეობა დიდწილად პასიურია.

იმისათვის, რომ გაიზარდოს ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა კორპორატიულ მმართველობაში, მნიშვნელოვანია ქვეყანაში არსებობდეს მყარი და ძლიერი საფონდო ბირჟა და ფასიანი ქაღალდების ბაზარი. საქართველოს ფასიანი ქაღალდების ბაზარი კვლავ მნიშვნელოვნად განუვითარებელია. საქართველოს ფასიანი ქაღალდების ბაზარი ძირითადად შედგება მცირე საფონდო ბირჟისგან, ფასიანი ქაღალდების ცენტრალური სადეპოზიტოსგან და რამდენიმე საბროკერო კომპანიისგან.

ანტიკორუფციული პროგრამების მხრივ ნაკლებად აქტიურობენ ქვეყანაში მოქმედი ბიზნესასოციაციებიც.

დირექტორთა საბჭოები

დირექტორთა საბჭოების საზედამხედველო საქმიანობა ქართულ კომპანიებში მეტწილად სუსტია, რისი ერთ-ერთი გავრცელებული მიზეზიც მათი წევრების არასაკმარისი კვალიფიკაციაა. 2017-2018 წლების „გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიშის“ თანახმად, საქართველო მსოფლიოში 92-ე ადგილზე იყო საზედამხედველო საბჭოების ეფექტიანობის მხრივ.

კომპანიები იშვიათად ასაჯაროებენ ინფორმაციას დირექტორთა საბჭოს წევრებისა და უფროსი მენეჯერების ანაზღაურების შესახებ. კვლევის ფარგლებში შესწავლილი 20 მსხვილი კომპანიიდან მსგავსი ინფორმაცია მხოლოდ სამს აქვს გამოქვეყნებული. ამ კონტექსტშიც უარყოფითად უნდა აღინიშნოს ქვეყანაში საფონდო ბირჟის განუვითარებლობა.

კანონმდებლობა გარკვეულწილად არეგულირებს კომპანიების დირექტორთა საბჭოების წევრთა საქმიანობას, თუმცა, ინტერესთა შეუთავსებლობის რეგულირების საკითხში კანონმდებლობა საკმარისად დეტალური მხოლოდ ბანკების შემთხვევაშია. თავად კომპანიები საჯაროდ არ აქვეყნებენ ინფორმაციას მათი დირექტორთა საბჭოების წევრების შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის (მაგალითად, მათ მიერ

დაკავებული სხვა თანამდებობების, ფინანსური ინვესტიციებისა და მათი ნათესავების დასაქმების) შესახებ.

კერძო სექტორის თემატური სფეროებისა და ინდიკატორების ქულები:

2.1. კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფა	25
2.1.1. პოლიტიკის განსაზღვრა	25
2.1.2. პრაქტიკაში განხორციელება	25
2.1.3. მხილება	25
2.1.4. ბიზნესპარტნიორების მართვა	25
2.2. აუდიტი და კონტროლი	83
2.2.1. შიდა კონტროლისა და მონიტორინგის სტრუქტურები	75
2.2.2. გარე აუდიტი	75
2.2.3. დამოუკიდებელი კონტროლი	100
2.3. გამჭვირვალობა და ინფორმაციის საჯაროობა	25
2.3.1. ანტიკორუფციული პროგრამების საჯაროობა	25
2.3.2. ორგანიზაციული სტრუქტურების საჯაროობა	25
2.3.3. სხვადასხვა ქვეყანაში წარმოებული ოპერაციების შესახებ ინფორმაციის საჯაროობა	25
2.3.4. სხვა ინფორმაციის საჯაროობა	25
2.4. დაინტერესებულ მხარეებთან თანამშრომლობა	25
2.4.1 დაინტერესებულ მხარეებთან ურთიერთობები	25
2.4.2 ბიზნესის მიერ ინიცირებული ანტიკორუფციული საქმიანობა	25
2.4.3 ბიზნესის ასოციაციები	25
2.5. დირექტორთა საბჭოები	41
2.5.1. ზედამხედველობა	50
2.5.2. მენეჯერთა ანაზღაურების გამჭვირვალობა	25
2.5.3. ინტერესთა კონფლიქტი	50

3. სამოქალაქო საზოგადოება და მედია

სუსტია სამოქალაქო საზოგადოებისა და ბიზნესის თანამშრომლობა კორუფციის პრევენციის სფეროში. ბოლო წლებში არ განხორციელებულა რაიმე მნიშვნელოვანი ინიციატივა ამ მიმართულებით.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ანტიკორუფციული საქმიანობა ნაწილობრივ კერძო სექტორსაც ეხება. მაგალითად, არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ ჩატარებული კვლევები და მონიტორინგი მოიცავს პოლიტიკური შემოწირულობებისა და სახელმწიფო შესყიდვების სფეროებს, სადაც მონიტორინგის ობიექტები (საჯარო ინსტიტუტებთან ერთად) კერძო კომპანიებიც არიან.

საქართველოში მრავალფეროვანი მედია სექტორი არსებობს. მედიის დამოუკიდებლობა კანონმდებლობით არის დაცული, რომელიც კრძალავს მის საქმიანობაში არაჯეროვან ჩარევას.

თუმცა, პრაქტიკაში ხშირია მედიის დამოუკიდებლობის ხელყოფის შემთხვევები. მმართველმა პარტიამ საკადრო ცვლილებების საშუალებით მოიპოვა გავლენა ზოგიერთ ტელეკომპანიაზე, მათ შორის საზოგადოებრივ მაუწყებელზე და აჭარის ტელევიზიაზე. ამავე დროს, სამართალდაცავი და მართლმსაჯულების სისტემა გამოყენებულ იქნა ხელისუფლების მიმართ კრიტიკულად განწყობილ ტელეკომპანიებზე, „მთავარ არხსა“ და „ტვ პირველზე“, ზეწოლისთვის. მედიის ათობით თანამშრომელი დაშავდა პოლიციის მიერ საპროტესტო აქციების დაშლისას.

პრობლემას წარმოადგენს ეთიკის ნორმების ხშირი დარღვევა ჟურნალისტების მიერ და მედიის პოლარიზაცია, განსაკუთრებით არჩევნების დროს. დადებითად უნდა აღინიშნოს ის გარემოება, რომ არაერთი მედია ორგანიზაცია აქტიურად იძიებს კორუფციის სავარაუდო შემთხვევებს.

სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის თემატური სფეროებისა და ინდიკატორების ქულები:

3.1. სამოქალაქო საზოგადოება და მედია	50
3.1.1. დამოუკიდებელი მედია	50
3.1.2. სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობა ბიზნესის კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფაში	25
3.1.3. ბიზნესის კეთილსინდისიერების მონიტორინგი სამოქალაქო საზოგადოების მიერ	75

IV. დასკვნები და რეკომენდაციები

წინა თავებში აღწერილი შეფასების ძირითადი მიგნებები ცხადჰყოფს, რომ, რიგი ხარვეზების მიუხედავად, საქართველოს მეწტილად საღი საკანონმდებლო ჩარჩო აქვს კორუფციის - მათ შორის, ბიზნესის სექტორში კორუფციის - პრევენციისთვის. ამავე დროს, ქვეყნის ანტიკორუფციული სისტემის ინსტიტუციური ხარვეზები - პირველ რიგში, არაჯეროვანი პოლიტიკური და არაფორმალური გავლენა მართლმსაჯულების სისტემაზე - მნიშვნელოვნად ართულებენ კანონმდებლობის ქმედით აღსრულებას, რაც უარყოფითად აისახება როგორც საჯარო სექტორის, ისე ბიზნესის საქმიანობაზე.

კვლევის ფარგლებში შეგროვებული მასალა იმაზე მიუთითებს, რომ ბიზნესის სექტორის შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმები სუსტია. ამის სავარაუდო მიზეზი ის არის, რომ კომპანიები (მათ შორის ქვეყნის უმსხვილესი კომპანიები) და ბიზნესის ასოციაციები არასაკმარის ყურადღებას უთმობენ კორუფციის პრევენციის საკითხს. ამაზე მიუთითებს ასევე ბიზნესის საერთო პასიურობა ქვეყნის ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში.

სამოქალაქო საზოგადოებას და მედიას მნიშვნელოვანი როლი აქვთ კორუფციის პრევენციისა და გამოვლენის საქმეში - როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორში. ქართული მედია და არასამთავრობო ორგანიზაციები აქტიურად მუშაობენ კორუფციის თემაზე. თუმცა, მედიის საქმიანობას ხელს უშლის მისი დამოუკიდებლობის ხელყოფა ხელისუფლების მხრიდან. სუსტია სამოქალაქო საზოგადოებისა და ბიზნესის თანამშრობლობა კორუფციასთან ბრძოლის სფეროში.

ქვემოთ მოცემული რეკომენდაციები კვლევაში განხილული თითოეული სექტორისთვის სწორედ ამ პრობლემების გადაჭრას ემსახურება.

საჯარო სექტორი

- ქვეყნის ანტიკორუფციული კანონმდებლობის ეფექტიანი აღსრულების მიზნით შეიქმნას დამოუკიდებელი მრავალფუნქციური ანტიკორუფციული სააგენტო.

- უზრუნველყოფილ იქნეს კორუფციის გამოძიებაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტების დამოუკიდებლობა და მათი დაცულობა ნებისმიერი სახის არაჯეროვანი ან არაფორმალური გავლენისგან.
- გადაიდგას რეალური და ქმედითი ნაბიჯები სასამართლოს დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად.
- უზრუნველყოფილ იქნეს კანონმდებლობაში პროპორციული სასჯელის არსებობა ქრთამის აღებისა და მიცემისთვის დანაშაულის სიმძიმედან გამომდინარე.
- კანონით დადგინდეს კორუფციული დანაშაულისთვის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის შემსუბუქება ან პასუხისმგებლობისგან განთავისუფლება იმ იურიდიული პირებისთვის, რომლებსაც სათანადო შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმები აქვთ და ყველა გონივრულ ზომას იღებენ თანამშრომელთა შორის კორუფციის პრევენციისთვის.
- ფულის გათეთრების წინააღმდეგ ბრძოლასთან დაკავშირებულ კანონმდებლობას დაემატოს ქმედითი ნორმები ე.წ. განსაზღვრული არაფინანსური ბიზნესებისა და პროფესიების (Designated Non-Financial Businesses and Professions) საქმიანობის შესახებ.
- უზრუნველყოფილ იქნეს კონკურენციის სააგენტოს დამოუკიდებლობა და მისი დაცვა არაჯეროვანი გავლენისგან. სააგენტო აღიჭურვოს მისი საქმიანობის სათანადოდ განხორციელებისთვის საჭირო რესურსებით.
- უზრუნველყოფილ იქნეს მამხილებელთა დაცვის კანონმდებლობის ეფექტიანი აღსრულება პრაქტიკაში, ასევე სამართალდამცავ უწყებებში მამხილებელთა დაცვის სამართლებრივი საფუძვლების შექმნა.
- მიღებულ იქნეს კანონმდებლობა, რომელიც უზრუნველყოფს კომპანიების ბენეფიციარ მფლობელთა შესახებ ინფორმაციის საჯარო ხელმისაწვდომობას.
- უზრუნველყოფილ იქნეს პოლიტიკური შემოწირულობების მარეგულირებელი კანონმდებლობის სათანადო აღსრულება პრაქტიკაში.
- უზრუნველყოფილ იქნეს ლობისტური საქმიანობის კანონმდებლობის სათანადო აღსრულება პრაქტიკაში.

- თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის პროცესში სათანადო ყურადღება დაეთმოს ინტერესთა კონფლიქტის შესაძლო შემთხვევების გამოვლენას.
- დაიხვეწოს ე.წ. მზრუნავი კარის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმები და უზრუნველყოფილ იქნეს მათი სათანადო აღსრულება პრაქტიკაში.
- შემცირდეს არაკონკურენტული შესყიდვების ხვედრითი წილი სახელმწიფო შესყიდვებში.
- უზრუნველყოფილ იქნეს ქმედითი რეაგირება სახელმწიფო შესყიდვებში კორუფციის სავარაუდო შემთხვევებზე.
- სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობა აეკრძალოთ კორუფციისთვის მსჯავრდებულ პირებსა და კომპანიებს, ასევე კომპანიებს, რომელთა საბოლოო ბენეფიციარი მფლობელის შესახებ ინფორმაცია გამჟღავნებული არ არის.
- უზრუნველყოფილ იქნეს საგადასახადო ამნისტიებისა და მსხვილი საგადასახადო შეთანხმებების გამჭვირვალობა.

კერძო სექტორი

- კომპანიებმა იზრუნონ სათანადო შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმებისა და პროგრამების შექმნაზე.
- კომპანიებმა (განსაკუთრებით მსხვილმა კომპანიებმა) იზრუნონ მათი საქმიანობისა და შიდა მართვის გამჭვირვალობაზე და ამ მიზნით, საჯაროდ გამოაქვეყნონ:
 - ინფორმაცია შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმების შესახებ
 - წლიური აუდიტის ანგარიშები
 - ინფორმაცია მმართველობის სტრუქტურის შესახებ
 - ინფორმაცია მათ მიერ განხორციელებული პოლიტიკური შემოწირულობების, ასევე ლობისტურ საქმიანობასა და სპონსორობაზე დახარჯული თანხების თაობაზე

- დირექტორთა საბჭოს წევრებისა და უფროსი მენეჯერების ანაზღაურების შესახებ
- დირექტორთა საბჭოების წევრების შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის (მაგალითად, მათ მიერ დაკავებული სხვა თანამდებობების, ფინანსური ინვესტიციებისა და მათი ნათესავების დასაქმების) შესახებ.
- კომპანიებმა უზრუნველყონ, ერთი მხრივ, დირექტორთა საბჭოების ეფექტიანი საქმიანობა, ხოლო, მეორე მხრივ, სათანადო ანგარიშვალდებულება ყველა შიდა დაინტერესებული მხარის (მათ შორის მეწილეების, აქციების მფლობელების, თანამშრომლების) წინაშე.
- ბიზნესის სექტორი უფრო აქტიურად ჩაებას ქვეყნის ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში.
- ბიზნესის ასოციაციებმა განახორციელონ ანტიკორუფციული პროგრამები მათი წევრების მონაწილეობით.

სამოქალაქო საზოგადოება და მედია

- სამოქალაქო საზოგადოებამ უფრო აქტიურად ითანამშრომლოს ბიზნესთან კორუფციის პრევენციისა და კორუფციასთან ბრძოლის საკითხებში.
- ხელისუფლებამ თავი შეიკავოს მედიის დამოუკიდებლობის ხელყოფის ნებისმიერი მცდელობისგან.
- მედია ორგანიზაციებმა უზრუნველყონ ქმედითი თვითრეგულირება ეთიკური და მიუკერძოებელი ჟურნალისტური საქმიანობის უზრუნველყოფის მიზნით.