



განვითარების მიმართულებები  
სახელმწიფო სექტორის მართვა

66449

# კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში

საქართველოში გატარებული  
რეფორმების ქრონიკა



THE WORLD BANK



კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში



# კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში

საქართველოში გატარებული  
რეფორმების ქრონიკა



THE WORLD BANK

2012 რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი  
საერთაშორისო განვითარების ასოციაცია  
ან მსოფლიო ბანკი  
The World Bank  
1818 H Street NW  
Washington DC 20433  
ტელ: 202-473-1000  
ინტერნეტი: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

ეს წიგნი დაიწერა მსოფლიო ბანკის თანამშრომლების მიერ, გარე ექსპერტების მონაწილეობით. მასში წარმოდგენილი შედეგები, მოსაზრებები და დასკვნები ყოველთვის არ ასახავს მსოფლიო ბანკის, მისი აღმასრულებელი დირექტორების საბჭოს, ან ამ საბჭოში წარმოდგენილი მთავრობების შეხედულებებს.

მსოფლიო ბანკი არ იძლევა ამ გამოცემაში გამოყენებული მონაცემების სიზუსტის გარანტიას. გამოცემაში წარმოდგენილ რუკებზე დატანილი საზღვრები, ფერები, სახელწოდებები და სხვა ინფორმაცია არ წარმოადგენს მსოფლიო ბანკის მხრიდან რომელიმე ტერიტორიის იურიდიული სტატუსის შეფასებას ან ამ საზღვრების მხარდაჭერას თუ აღიარებას.

#### უფლებები და ნებართვები

ამ ნამუშევარში მოცემული მასალა ექვემდებარება საავტორო უფლებების დაცვას. მსოფლიო ბანკი ხელს უწყობს თავისი ცოდნის გავრცელებას და იძლევა ამ წიგნის გამრავლების უფლებას, მთლიანად ან ნაწილობრივ, არაკომერციული მიზნებისათვის, თუ სრულად იქნება დაცული გამოცემის საავტორო უფლებები.

უფლებებსა და ლიცენზიებთან დაკავშირებით მიმართეთ გამომცემელს მისამართზე: The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; ფაქსი: 202-522-2422; ელ. ფოსტა: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org)

თარგმანი - ირინე ჯავახიძე  
რედაქცია - ლალი ბიჭაშვილი

ფოტოსურათი ყდაზე: გიორგი ბარსეგიანი, მსოფლიო ბანკი.  
გასეირნება შოთა რუსთაველის გამზირზე, თბილისი.  
ყდის დიზაინი: Naylor Design, Inc.

# სარჩევი

<i>წინასიტყვაობა</i>		<i>ix</i>
<i>მადლობას ვუხდით...</i>		<i>xi</i>
<i>წიგნის შესახებ</i>		<i>xiii</i>
<b>თავი 1.</b>	<b>შესავალი</b>	<b>1</b>
	რეფორმების ადრეული მცდელობები: 1991-2003 წლები	2
	დამწყები რეფორმატორები	5
	შესაძლებლობების გამოყენება	5
	ანტიკორუფციული შედეგების სტატისტიკა	7
	როგორ შეძლო მთავრობამ ამის გაკეთება?	10
<b>თავი 2.</b>	<b>საპატრულო პოლიციის შექმნა</b>	<b>13</b>
	2003 წელს არსებული ვითარება	13
	2003 წლის შემდგომი ანტიკორუფციული რეფორმები	14
	შედეგები	19
	დასკვნა	23
<b>თავი 3.</b>	<b>საგადასახადო სამსახურის გაძლიერება</b>	<b>25</b>
	2003 წელს არსებული ვითარება	25
	2003 წლის შემდგომი ანტიკორუფციული რეფორმები	27
	შედეგები	32
	დასკვნა	35
<b>თავი 4.</b>	<b>წესრიგის დამყარება საბაჟო სამსახურში</b>	<b>37</b>
	2003 წელს არსებული ვითარება	37

	2003 წლის შემდგომი ანტიკორუფციული რეფორმები	38
	შედეგები	43
	დასკვნა	44
<b>თავი 5.</b>	<b>უწყვეტი ელექტროენერგიით მომარაგების უზრუნველყოფა</b>	<b>45</b>
	2003 წელს არსებული ვითარება	45
	2003 წლის შემდგომი ანტიკორუფციული რეფორმები	47
	შედეგები	49
	დასკვნა	50
<b>თავი 6.</b>	<b>ბიზნესის დერეგულირება</b>	<b>53</b>
	2003 წელს არსებული ვითარება	53
	2003 წლის შემდგომი ანტიკორუფციული რეფორმები	54
	შედეგები	60
	დასკვნა	61
<b>თავი 7.</b>	<b>საჯარო და სამოქალაქო რეესტრების ამუშავება</b>	<b>63</b>
	2003 წელს არსებული ვითარება	63
	2003 წლის შემდგომი ანტიკორუფციული რეფორმები	64
	შედეგები	71
	დასკვნა	74
<b>თავი 8.</b>	<b>კორუფციის აღმოფხვრა უმაღლეს სასწავლებლებში მისაღებ გამოცდებზე</b>	<b>75</b>
	2003 წელს არსებული ვითარება	75
	2003 წლის შემდგომი ანტიკორუფციული რეფორმები	77
	შედეგები	80
	დასკვნა	81
<b>თავი 9.</b>	<b>მუნიციპალური მომსახურების დეცენტრალიზება</b>	<b>83</b>
	2003 წელს არსებული ვითარება	83
	2003 წლის შემდგომი ანტიკორუფციული რეფორმები	84
	შედეგები	87
	დასკვნა	90
<b>თავი 10.</b>	<b>დასკვნა</b>	<b>91</b>
	წარმატების ათი წინაპირობა	91
	კიდევ რა გამოწვევების წინაშე დგას საქართველო?	100
	შესაძლებელია თუ არა საქართველოს ანტიკორუფციული რეფორმების გამეორება სხვა ქვეყნებში?	103
	შეჯამება	104



<b>შენიშვნები</b>	<b>105</b>
<b>გამოყენებული ლიტერატურა</b>	<b>107</b>
<b>სქემები და დიაგრამები</b>	
2.1 დანაშაული შემცირდა 50 პროცენტით, 2006 – 2010	20
2.2 შეიარაღებული ძარცვის შემთხვევები შემცირდა 80 პროცენტით, 2006 – 2010	20
2.3 საქართველო ქმნის ევროპაში ერთ-ერთ ყველაზე ნაკლებად კორუმპირებულ პოლიციას	21
2.4 საპატრულო პოლიციის ანგარიშგების სისტემა	23
3.1 ელექტრონულად დეკლარირებული გადასახადების რაოდენობა და წილი, იანვარი, 2009 - სექტემბერი, 2010	31
3.2 საგადასახადო შემოსავლების ზრდა, 2003 – 2011	33
3.3. საგადასახადო სამსახურის ანგარიშგების სისტემა	35
4.1 საბაჟო სამსახურის ანგარიშგების სისტემა	44
5.1 ანგარიშგების სისტემა ელექტროენერჯის მიწოდების საიმედოობის უზრუნველსაყოფად	51
6.1 2005-2010 წლებში მნიშვნელოვნად შემცირდა საწყობის მშენებლობისთვის საჭირო ოფიციალური პროცედურების რაოდენობა და ვადები	57
6.2 საქართველოს რეიტინგი ანტიკორუფციული რეფორმების კუთხით. „ბიზნესის წარმოების“ ინდიკატორები, 2005 და 2011 წლები	58
6.3 ანგარიშგების სისტემა ლიცენზიებისა და ნებართვებისთვის	62
7.1 2003-2010 წლებში გაიზარდა ქონების რეგისტრაციათა რიცხვი	72
7.2 საჯარო და სამოქალაქო რეესტრების ანგარიშგების სისტემა	74
8.1 უმაღლესში მისაღები გამოცდების ანგარიშგების სისტემა	81
9.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტები, 2003 და 2011 წლები	88
9.2 მუნიციპალური მომსახურების ანგარიშგების სისტემა	89
10.1 ანტიკორუფციული რეფორმების ეფექტური ციკლი	92
10.2 როგორია სწორი ბალანსი ინსტიტუციურ განვითარებასა და სადამსჯელო ქმედებებს შორის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისას?	101

## **ცხრილები**

1.1	ძირითადი ეკონომიკური ინდიკატორები, 1992–2011	3
1.2	არაოფიციალური გადახდების კოეფიციენტი საქართველოს შერჩეულ საჯარო სამსახურებსა და შესადარებელი ქვეყნების ჯგუფში, 2010	8
4.1	ინდიკატორები საბაჟოს მუშაობის შესაფასებლად, 2003–10	43

## წინასიტყვაობა

ფაქტებით დასტურდება, რომ კორუფცია ხელს უშლის ქვეყნის ეკონომიკურ წინსვლასა და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებას. მთელ მსოფლიოში, განსაკუთრებით კი განვითარებად ქვეყნებში, მილიონობით ადამიანი ყოველდღიურად ეჭახება კორუფციის საჭარო სამსახურებთან ურთიერთობისას. ბევრ ქვეყანაში ადმინისტრაციული კორუფცია მძიმე ტვირთად აწევს მოქალაქეებისა და კერძო კომპანიების დროსა და სხვა რესურსებს, იწვევს უკმაყოფილებას საჭარო სამსახურებისადმი, ძირს უთხრის ამ ინსტიტუტების მიმართ ნდობას და გზას უკეტავს ბიზნესის განვითარებასა და ინვესტიციების ზრდას. უმეტესად ყველაზე მეტად ზარალდება მოსახლეობის ღარიბი და დაუცველი ნაწილი.

ხშირად ადმინისტრაციულ კორუფციას აღიქვამენ ენდემური ხასიათის მოვლენად, ადგილობრივი ტრადიციისა და კულტურის ნაყოფად და, ამდენად, გარდაუვლად. პოლიტიკური ლიდერები სარგებლობენ მოქალაქეთა ვითომდა შემწყნარებლური დამოკიდებულებით კორუფციისადმი და ამით ამართლებენ თავის უმოქმედობას. მსოფლიო გამოცდილება წარუმატებელი რეფორმებისა და განუხორციელებელი მოლოდინის მრავალ მაგალითს გვთავაზობს. ბევრად იშვიათია მაგალითები წარმატებული ანტიკორუფციული ძალისხმევისა. საქართველოს გამოცდილება ცხადყოფს, რომ კორუფციის მანკიერი წრე შეიძლება გაირღვეს და, სათანადო ინსტიტუციური რეფორმების შედეგად, სისტემა ზნეობრივ ჩარჩოებში მოექცეს.

წინამდებარე წიგნი, „კორუფციასთან ბრძოლა საჭარო სამსახურებში: საქართველოში გატარებული რეფორმების ქრონიკა“, გიამბობთ ამბავს, რომელიც წამდვილად ღირს მოყოლად. მასში მოყვანილი კონკრეტული მაგალითები ქრონოლოგიურად ასახავს, თუ როგორ დამკვიდრდა

გამჭვირვალობა და პატიოსნება საჯარო სამსახურების ისეთ სპეციფიკურ სფეროებში, როგორცაა საგზაო პოლიცია, საგადასახადო სისტემა, საბაჟო, ელექტროენერჯის დისტრიბუცია, უმაღლესი განათლება, საჯარო და სამოქალაქო რეესტრები და მუნიციპალური მომსახურება. წიგნში ცალცალკეა განხილული თითოეული მათგანი და ქრონოლოგიურადაა ასახული, თუ როგორ უმჯობესდებოდა ამ სამსახურების საქმიანობა, როგორ მკვიდრდებოდა გამჭვირვალობა და პატიოსნება. წიგნში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა გატარებული რეფორმების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესის დოკუმენტურად ასახვას. იგი ცდილობს, ნათელი მოჰქინოს რეფორმების დაგეგმვის პროცესებს, ასახოს, თუ როგორ ხდებოდა გადაწყვეტილებების მიღება, რა კომპრომისებზე უხდებოდათ წასვლა პოლიტიკოსებს, როგორი იყო რეფორმების თანმიმდევრობა და ურთიერთკავშირი. წიგნის მიზანია არა საქართველოს მიდგომის შეფასება კორუფციის დამარცხების საკითხისადმი, არამედ იმ ძირითადი პოლიტიკური და ეკონომიკური ფაქტორების გამოყოფა, რომლებმაც დადებითად იმოქმედა საქართველოს ანტიკორუფციულ რეფორმებზე. ის განსაკუთრებით წარმოაჩენს უმაღლეს ხელისუფალთა პოლიტიკური ნების უდიდეს მნიშვნელობას. სწორედ პოლიტიკური ნების შედეგია ისეთი სტრატეგიის სწრაფი განხორციელება, რომლის პრინციპი იყო საჯარო სამსახურებში კორუფციის გამოვლენისა და დასჯის ერთობლიობა. წიგნი, აგრეთვე, გთავაზობს იმ ინსტიტუციური რეფორმების სამომავლო დღის წესრიგს, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს საქართველოს მიერ კორუფციასთან ბრძოლაში მიღწეული შედეგების მდგრადობა კონტროლისა და წონასწორობის საიმედო მექანიზმის დანერგვის გზით.

ყველაფერი ის, რაც საქართველოში გაკეთდა, შეიძლება არ იყოს გამოსადეგი განსხვავებული ინსტიტუციური და პოლიტიკურ-ეკონომიკური გარემოს მქონე ქვეყნებისთვის. და მაინც, არის ბევრი სასარგებლო გაკვეთილი, რომელთა გამოყენება და მორგება შეიძლება იმ ქვეყნებში, სადაც ფართომასშტაბიანი ადმინისტრაციული კორუფციის გამო მსგავსი გამოწვევების წინაშე დგანან.

*ფილიპ ლე უერუ*

მსოფლიო ბანკის ვიცე-პრეზიდენტი  
ევროპისა და ცენტრალური აზიის რეგიონი

## მადლობას ვუხდით...

ეს გამოცემა ვერ შეიქმნებოდა, რომ არა ბევრი ადამიანის დიდი მხარდაჭერა და წიგნის მომზადებაში მათ მიერ შეტანილი წვლილი. ავტორებს სურთ, განსაკუთრებული მადლობა გადაუხადონ საქართველოს პრეზიდენტს, მისი აღმატებულებას, ბატონ მიხეილ სააკაშვილს, პარლამენტის თავმჯდომარეს, ბატონ დავით ბაქრაძეს, პრემიერ-მინისტრს, ბატონ ნიკა გილაურს და ბევრ სხვას, ვინც ამ წიგნისთვის არ დაიშურა დრო და ძალისხმევა.

წიგნი გაამდიდრა მრჩეველთა საბჭოსთან გამართულმა დისკუსიებმა. საკონსულტაციო საბჭოს წევრები იყვნენ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ აღმასრულებელი დირექტორი, ქ-ნი ეკა გიგაური, „პარტნიორობა სოციალური ინიციატივებისთვის“ გამგეობის თავმჯდომარე, ბ-ნი დევი ხეჩინაშვილი, გიორგი ლეონიძის სახელობის ქართული ლიტერატურის სახელმწიფო მუზეუმის დირექტორი, ბ-ნი ლაშა ბაქრაძე, რუსთავი 2-ის გადაცემის „ბიზნეს კურიერი“ მთავარი რედაქტორი და წამყვანი, ბ-ნი აკაკი გოგიჩაიშვილი და ბანკი კონსტანტას სამეთვალყურეო საბჭოს თავმჯდომარე, ქ-ნი თამარ ლებანიძე.

წიგნი მომზადდა მსოფლიო ბანკის ჯგუფის მიერ, რომელსაც უძღვებოდნენ ასად ალამი და ვან როი საუთვორთი. ჯგუფის შემადგენლობაში იყვნენ ეკატერინე ავალიანი, სტეფანი გრუნერი (კონსულტანტი), მარიამ დოლიძე, მაია დუიშვილი, აჰმედ ეივიდა, ელენე იმნაძე, ტატიანა კანდელაკი, იოსებ მელითაური, ინგა პაიჭაძე და ნინო ქუთათელაძე. მეტად სასარგებლო აღმოჩნდა ლუკა ბარბონეს, მაიკლ ედვარდსის, მ. ვილემ ფონ იგჰეს, ფარუქ ხანის, ენდრიუ კირჩერის, ლარისა ლესჩენკოს, თომას ლუბეკის, კაზი მ. მატინის, მესქერემ მულატუს, პედრო როდრიგესის, ოუენ სმიტის, თამარ სულუხიასა და ივონ ციკატას მიერ გაკეთებული კომენტარები. აგრეთვე, დიდ მადლობას მოვასხენებთ რეცენზენტებს: მარჩელო გიუგეილს, კარლოს ფელიპე

ჯარამილოს და რიტვა ს. რეინიკას. ძნელი წარმოსადგენი იქნებოდა ამ წიგნის მომზადება, რომ არა ევროპისა და ცენტრალური აზიის რეგიონში მსოფლიო ბანკის ვიცე-პრეზიდენტის, ბ-ნ ფილიპ ლე უერუს სულისკვეთება და უშუალო ხელმძღვანელობა.

## წიგნის შესახებ

წიგნი ერთგვარი ქრონიკაა იმ ანტიკორუფციული რეფორმებისა, რომლებმაც 2003 წლის ბოლოს მომხდარი ვარდების რევოლუციის შემდეგ ძირეულად გარდაქმნეს საქართველოს საჯარო სამსახურები. მთავარი აქცენტი კეთდება იმაზე, თუ როგორ მოხერხდა შერჩეულ საჯარო სამსახურებში რეფორმების წარმატებით განხორციელება. როგორ მიაღწია საქართველომ წარმატებას მაშინ, როდესაც ბევრმა ქვეყანამ, რევოლუციების შემდეგაც კი, მარცხი განიცადა? როგორ მოახერხა ახალმა მთავრობამ რეფორმების გატარება? შეიძლება თუ არა, საქართველოს წარმატების მოდელი მოერგოს სხვა ქვეყნებს? არის თუ არა საქართველოს წარმატება თავისთავად მდგრადი? რა არის კიდევ გასაკეთებელი?

წიგნი ცდილობს, პასუხი გასცეს ამ კითხვებს. ის, ძირითადად, ეფუძნება სტატისტიკურ მონაცემებსა და ინტერვიუს მალალი თანამდებობის პირებთან, რომლებმაც მოგვანოდეს ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ რა გამოწვევებისა და კომპრომისების წინაშე იდგა მთავრობა და როგორ ხდებოდა გადაწყვეტილებების მიღება პრობლემების გადასაჭრელად.

წიგნი არ აფასებს საქართველოში ვარდების რევოლუციის შემდეგ გატარებულ ყველა რეფორმას, იგი, ასევე, არ ეხება ძალისხმევას დემოკრატიის დასამყარებლად, რაც ვარდების რევოლუციის მთავარი მიზანი იყო. წიგნის ძირითადი თემაა წარმოაჩინოს, თუ როგორ შეძლო სახელმწიფომ კორუფციისა და ზედმეტი ბიუროკრატიის აღკვეთა შერჩეულ საჯარო სამსახურებში. ის არ აანალიზებს იმ სფეროებს, სადაც მთავრობა ჯერ კიდევ აგრძელებს რეფორმების გატარებას ან, სადაც შედეგი ჯერ არ არის მიღწეული. წიგნი არ ცდილობს, დაამყაროს კავშირი ანტიკორუფციულ რეფორმებსა და სოციალური მაჩვენებლების ზრდას შორის. ყველა ანალიზი და დასკვნა, რომელიც ამ

ნაშრომში გვხვდება, ეხება რვა სფეროს, სადაც წარმატებით ჩატარებული ანტიკორუფციული რეფორმების შედეგად შესაძლებელი გახდა: საპატრულო პოლიციის შექმნა, საგადასახადო სამსახურების გაძლიერება, საბაჟო სამსახურებში წესრიგის დამყარება, უწყვეტი ელექტროენერჯის მიწოდების უზრუნველყოფა, ბიზნესის ადმინისტრაციული წნეხისგან გათავისუფლება, საჯარო და სამოქალაქო რეესტრების ამუშავება, კორუფციის აღმოფხვრა უმაღლეს სასწავლებლებში მისაღებ გამოცდებზე და მუნიციპალური მომსახურების დეცენტრალიზაცია. რეფორმის ცალკეული სფეროს შესწავლის შედეგად წიგნი გამოყოფს იმ საერთო ფაქტორებს, რომლებმაც რეფორმების წარმატება განაპირობა.



## თავი 1.

# შესავალი

ატმოსფერო დაძაბული და დამუხტული იყო 2003 წლის 22 ნოემბრის იმ ცივ და ღრუბლიან ღამეს. საქართველოს გაჭირვებულ და მრავლისამტან მოსახლეობას უკვე მოგებრებული ჰქონდა ქვეყანაში გაბატონებული კორუფცია, მძიმე კრიმინალური მდგომარეობა და ქმედუნარო საჯარო სამსახურები. რამდენიმე კვირით ადრე დარღვევებითა და კორუფციული გარიგებებით ჩატარებულ საპარლამენტო არჩევნებს საპროტესტო გამოსვლები მოჰყვა. დემონსტრაციები დღითი დღე ძალას იკრებდა. მაშინ, როდესაც პრეზიდენტი შევარდნაძე ახალმონწველი პარლამენტის წინაშე საზეიმო მისასალმებელი სიტყვით გამოდიოდა, გარეთ ხალხის მასა დუღდა. როცა ხალხმა მშვიდობიანი დემონსტრაციის სიმბოლოდ ქცეული ვარდებით ხელში, შევარდნაძის პრეზიდენტობის ეპოქის დასასრულებლად, პარლამენტის კარი შეამტვრია, ცოტა ვინმე თუ აცნობიერებდა, რომ ეს უპრეცედენტო ანტიკორუფციული რეფორმების ხანის დასაწყისს მოასწავებდა.

2003 წლისთვის კორუფციამ საქართველოში თითქმის ყველა სფეროში შეაღწია. გაბატონებული კორუფციის ყველაზე თვალსაჩინო და საძულველი გამოვლინება საგზაო ინსპექცია იყო. საბჭოთა დროინდელ გაცვეთილ ფორმებში გამოწყობილი და, უმეტესწილად, ჩასუქებული საგზაო ინსპექტორები ქვეყნის თითქმის ყველა გზაჯვარედინზე იდგნენ, დაუცველი მძღოლების გასაჩერებლად ხის ხელჯოხებს იყენებდნენ და მათ, ხშირ შემთხვევაში გამოგონილი დარღვევების გამო, ფულს სძალავდნენ. ინსპექტორების ერთადერთი სამიზნე ავტომობილის მძღოლები როდი იყვნენ: ქრთამზე დახარბებულები, არც თუ ისე იშვიათად, ქვეითად მოსიარულეებსაც აჯარიმებდნენ.

კორუფცია ჩვეულებრივი მოვლენა იყო ბევრი სხვა სახელმწიფო სამსახურისთვისაც. ქრთამი საჭირო იყო პასპორტის ასაღებად, ქონების რეგისტრაციისთვის, ბიზნესის დასაწყებად ან სახლის ასაშენებლად. ქრთამით

შესაძლებელი იყო სახელმწიფო უმაღლეს სასწავლებელში მოწყობა და ამავე გზით მაღალი ნიშნებისა და სამეცნიერო ხარისხის მიღებაც კი ისე, რომ საგნის ცოდნა აუცილებელი არ იყო. მძღოლები აძლევდნენ ქრთამს, რომ აეღოთ მძღოლის მოწმობა (მანქანის ტარების ცოდნა არც იყო აუცილებელი) და გაველოთ ავტომობილების ტექნიკური დათვალიერება. სანიტარიული სამსახურის ზედამხედველები იღებდნენ ქრთამს, რომ არ დაეხურათ ის რესტორნები, რომლებიც იცავდნენ სანიტარიულ სტანდარტებს და იმისთვისაც, რომ თვალი დაეხუჭათ ზოგიერთი რესტორნის ცუდ სანიტარიულ მდგომარეობაზე. საგადასახადო სისტემაში არსებული კორუფცია ხელს უშლიდა გადასახადების მოკრებას და ქმნიდა კარგად დამუშავებულ სქემებს მოკრებილი მწირი თანხების მოსაპარად. მოსახლეობის მხოლოდ მცირე ნაწილი იხდიდა კომუნალურ გადასახადებს, ბევრი კი საკუთარ სიცოცხლეს საფრთხეში აგდებდა, რომ ელექტროენერგია უკანონო ჩართვებით მიეღო. დაუსჯელად მოქმედებდნენ „კანონიერ ქურდებად“ წოდებული დამნაშავე პირები, რომლებიც ჩართული იყვნენ გამოძალვაში, კონტრაბანდში, მანქანების გატაცებაში, ქურდობასა და რევეტში. ისინი ხშირად კორუმპირებულ ჩინოვნიკებთან იყვნენ შეკრული, რათა გაეყალბებინათ კონტრაქტები ან რაიმე სხვა გზით გაეძარცვათ სახელმწიფო ხაზინა. ბევრი ასეთი სახელმწიფო მოხელე მდიდრდებოდა წლების განმავლობაში. იუსტიციის მინისტრის, ზურაბ ადეიშვილის განცხადებით, სახელმწიფო მოხელეები, რომელთა ყოველთვიური ხელფასი 100 დოლარს, ზოგჯერ კი უფრო ნაკლებს შეადგენდა და თანაც კანონით არ ჰქონდათ უფლება სხვაგან ემუშავათ, იყვნენ უზარმაზარი ვილებისა და სხვა მნიშვნელოვანი საკუთრების მფლობელები. კორუმპირებული იყვნენ პროკურორებიც. მათ მუდმივად ჰქონდათ შეთთხნილი საქმეები, ქრთამის ერთგვარი წყარო, საიდანაც ივსებოდა მათი ხელფასები და ზოგჯერ ოფიციალური გამოძიებებიც კი ფინანსდებოდა.

## რეფორმების ადრეული მცდელობები: 1991-2003 წლები

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საქართველოს მშფოთვარე პერიოდი დაუდგა. დროის ამ მოკლე მონაკვეთში ქვეყანამ სამი შეიარაღებული კონფლიქტი გადაიტანა. 1995 წლიდან მთავრობამ მოახერხა გარკვეული უსაფრთხო გარემოს შექმნა და ძალაუფლების ხელში ჩასაგდებად მებრძოლი სამხედრო ფორმირებების დაშლა. მან, აგრეთვე, შეძლო მაკროეკონომიკური სტაბილურობის მიღწევა. 1992-1994 წლებში საქართველოზე გამანადგურებლად იმოქმედა არა მხოლოდ ომმა, არამედ ჰიპერინფლაციამ და ეკონომიკის ნგრევამ. ამ პერიოდისთვის ინფლაციის საშუალო დონე 7,000 პროცენტს შეადგენდა, ხოლო ეკონომიკური მაჩვენებელი 28%-ზე მეტით გაუარესდა (ცხრილი 1.1.). საველალო მდგომარეობა იყო გადასახადების აკრეფის მხრივაც, სახელმწიფო შემოსავლების წილი მშპ-ში 1992 წლის 15%-იანი მაჩვენებლიდან 1993 წელს 2.3%-მდე შემცირდა. მთავრობამ ვითარება სტაბილური გახადა 1995 წელს ახალი ეროვნული ვალუტის შემოღებით, ფულის მასების ფრთხილი მართვით, ფასებზე კონტროლის გაუქმებით და ვაჭრობაში არსებული ბარიერების შემცირებით. 1992-1994-დან 1997 წლამდე მნიშვნელოვნად გაიზარდა თითქმის ყველა მაკროეკონომიკური ინდიკატორი. კრიზისის შემდგომ წლებში ეკონომიკამ სწრაფი ტემპით დაიწყო ზრდა, შეჩერდა ინფლაცია, საერთაშორისო რეზერვები გაიზარდა და 3 კვირის ნაცვლად ორთვენახევრის იმპორტის ღირებულება შეადგინა.

## ცხრილი 1.1 ძირითადი ეკონომიკური ინდიკატორები, 1992–2011

ინდიკატორი	1992–1994	1995–1997	1998–2003	2004–2007	2008–2011
მშპ-ის ზრდა (პროცენტობით)	-28.2	8.1	4.9	9.3	2.7
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე (\$)	560	617	743	1,688	2,787
ინფლაცია (საშუალო წლიური პროცენტული ცვლილება სამომხმარებლო ფასების ინდექსში)	6,981	26	7.0	8.1	6.9
სახელმწიფო შემოსავლები (პროცენტული წილი მშპ- ში)	7.1	7.7	15.2	25.8	29.4
სახელმწიფო ხარჯები (პროცენტული წილი მშპ-ში)	37.5	15.7	18.8	27.6	35.2
საერთაშორისო რეზერვები (იმპორტის თვეები)	0.7	2.5	1.4	3.5	4.2
სიღარიბის დონე (სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის პროცენტული რაოდენობა)	მონაცემები არ მოიპოვება	მონაცემები არ მოიპოვება	28.5	23.4	24.7

**წყარო:** შედგენილია მსოფლიო ბანკის მიერ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის (GEOSTAT) მონაცემების მიხედვით

**შენიშვნა:** სიღარიბის ზღვარი დადგენილია 2007 წლის ფასებით 71.6 ლარის მინიმალური სამომხმარებლო კალათის მქონე ერთ სულ მოსახლეზე

თუმცა, 1998 წლიდან ეკონომიკური აღმავლობა შენედა. ამის მიზეზი იყო რუსეთის ეკონომიკური კრიზისი, გვალვა და საქართველოს მთავრობის მზარდი ქმედუნარობა. მიუხედავად ამისა, მაკროეკონომიკური ვითარება, განსაკუთრებით კი ინფლაცია, სტაბილური რჩებოდა. ეკონომიკური ზრდის წლიური საშუალო მაჩვენებელი 1999-2003 წლებში 5%-ს აღწევდა და დიდწილად მოდიოდა ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენში ერთჯერადად განხორციელებულ ინვესტიციაზე. ეკონომიკის ნგრევა ყველაზე მეტად სოფელს შეეხო, რომელმაც ისედაც ყველაზე ნაკლებად ისარგებლა უმნიშვნელო აღმავლობით. ქალაქისგან განსხვავებით, სოფლად სიღარიბის მაღალი დონე უცვლელი რჩებოდა. გადასახადების აკრეფა გაუმჯობესდა, განსაკუთრებით, 1995-1998 წლებში, როდესაც მათი წილი მშპ-ში 5%-დან 14%-მდე გაიზარდა, თუმცა ამის შემდგომ 2003 წლამდე ზრდა შეჩერდა.

არაერთგვაროვანი იყო პროგრესი სხვა სფეროებში, მიუხედავად გატარებული რეფორმებისა. წარმატებულად განხორციელდა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მცირე მოცულობის საწარმოებისა და სასოფლო-სამეურნეო მიწების პრივატიზაცია (1997 წლის ბოლოსთვის მიწების 60 პროცენტი კერძო პირების მფლობელობაში გადავიდა). თუმცა ნელა მიმდინარეობდა მსხვილი საწარმოების პრივატიზაცია. ერთადერთ გამონაკლისს წარმოადგენდა

ელექტრომომარაგების სექტორი. ახალი კანონმდებლობით ამ სექტორში დაიწყო პრივატიზაციისა და რესტრუქტურისაციის ეტაპი, რომელიც თბილისის ელექტროგამანაწილებელი ქსელების („თელასი“) პრივატიზაციასაც მოიცავდა.

შეიქმნა სამართლებრივი და მარეგულირებელი სისტემები ფინანსური სამსახურებისთვის. დაიწყო სასამართლო სისტემის რეფორმაც. ამ რეფორმაში ცენტრალური ადგილი ეკავა ყველა მოსამართლის ატესტაციის ობიექტურად ჩატარებული ტესტირების მეშვეობით. მოსამართლეები, რომლებიც წარმატებით გადიოდნენ ატესტაციის პროცესს, ინიშნებოდნენ 10 წლის ვადით, ეძლეოდათ მაღალი ხელფასი და გადიოდნენ ინტენსიურ სწავლებას.

ადრეული რეფორმები ჯანდაცვის სფეროში მიმართული იყო მომსახურების ობიექტების პრივატიზებაზე, ყურადღებას ამახვილებდა პირველად დახმარებასა და დაავადებების პრევენციაზე, საავადმყოფოში საწოლების რაოდენობისა და პერსონალის შემცირებაზე. ჯანდაცვის სფეროში ვითარება გაუმჯობესდა 1995- 2003 წლებში, მაგრამ 1990 წლის დონეს ვერ მიაღწია (იმუნიზაციის მზარდი მაჩვენებლების გამოკლებით). მცირდებოდა საავადმყოფოებისა და პერსონალის რიცხვი, თუმცა დაგეგმილზე უფრო ნაკლებად.

რეფორმები განათლების სფეროში 2001 წელს დაიწყო და მიზნად ისახავდა ახალი სასწავლო გეგმების შემუშავებას, სწავლების გაუმჯობესებული მეთოდების დანერგვას, განათლების სფეროში ჩართული კადრების გადამზადებასა და სკოლების ავტონომიის გაზრდას. მუშაობა დაიწყო საერთო ეროვნული გამოცდების მოდელზეც, რომელიც გულისხმობდა კორუფციის აღმოფხვრას უმაღლეს სასწავლებლებში მისაღებ გამოცდებზე. 2003 წლამდე მცირე იყო სოციალური უზრუნველყოფის სექტორისთვის გამოყოფილი ბიუჯეტი და ეს მცირე ბიუჯეტიც კი ხშირად განიცდიდა სეკვისტრის სახელმწიფო შემოსავლებში არსებული დეფიციტის გამო. 2003 წლის ბოლოსთვის სახელმწიფოს 18 თვის საპენსიო დავალიანება ჰქონდა.

2000 წელს მთავრობამ სცადა შეეჩერებინა კრიზისი, რომელიც საჯარო სექტორში კორუფციის ზრდას უკავშირდებოდა. პრეზიდენტ შევარდნაძის ბრძანებულებით შეიქმნა შვიდი ექსპერტისგან შემდგარი ჯგუფი, რომელსაც უნდა მოემზადებინა კორუფციასთან ბრძოლის ეროვნული პროგრამა და მისი განხორციელების სახელმძღვანელო დოკუმენტები. 2001 წლის მარტის რადიოინტერვიუში შევარდნაძემ განაცხადა: „სასწორის ერთ მხარეს არის ცრემლითა და სისხლის ღვრით მოპოვებული ქვეყნის დამოუკიდებლობა და სახელმწიფოებრიობა, ხოლო მეორე მხარეს კორუფცია, ყველა თავისი საშინელი გამოვლინებით.“ ექსპერტთა ჯგუფის მიერ ჩატარებულ სამუშაოზე დაყრდნობით, 2001 წლის აპრილსა და მაისში პრეზიდენტმა ხელი მოაწერა ორ განკარგულებას 12-კაციანი საკოორდინაციო საბჭოს ჩამოყალიბებისა და ანტიკორუფციული კომიტეტის შექმნის შესახებ. საბჭო, რომელსაც თავად პრეზიდენტი უწევდა თავმჯდომარეობას, ძალზე აქტიურად მუშაობდა 2003 წლის ნოემბრამდე. საბჭოს ზოგიერთი წევრი კორუფციაში სდებდა ბრალს მთავრობის ოფიციალურ პირებს.

მიუხედავად საბჭოს პოპულარობისა და მისი წევრების თავდადებული მუშაობისა, ბევრი ვერაფერი გაკეთდა, რადგან, უბრალოდ, არ არსებობდა მთავრობის პოლიტიკური ნება და შესაძლებლობა რაიმეს შესაცვლელად. თუმცა ამ პირველმა გაუბედავმა ნაბიჯებმა ნიადაგი მოამზადა იმ რეფორმებისთვის, რომლებიც ახალი მთავრობის მიერ გატარდა.

## დამწყები რეფორმატორები

2004 წელს ხელისუფლებაში მოსულ რეფორმატორებს შორის ბევრი იყო ისეთი, ვისაც მნიშვნელოვანი გამოცდილება ჰქონდა შეძენილი შევარდნაძის მთავრობაში მსახურობის დროს. ჩიხში შესული რეფორმებისა და გაბატონებული კორუფციის გამო იმედგაცრუებულები, ისინი ოპოზიციას შეუერთდნენ. პრეზიდენტმა მიხეილ სააკაშვილმა, რომელიც წინა მთავრობაში იუსტიციის მინისტრი იყო, ძველი სისტემა ასე შეაფასა: „ის იყო საბჭოთა მმართველობის აპარატის მსგავსი, რომელსაც ცენტრიდან, ანუ მოსკოვიდან აღარ აკონტროლებდნენ. კარგია, რომ მათ ხელი არ შეუშალეს რეფორმატორებს, დაეწყეთ საქმიანობა, რადგან კონტროლი უკვე მოშლილი იყო.“ წინა მთავრობაში ყოფნისას მიღებულმა გამოცდილებამ ახალი მთავრობის ზოგიერთ წევრს საშუალება მისცა, ღრმად შეესწავლა მთავრობისა და პარლამენტის მუშაობის შიდა ასპექტები. მათ ესმოდათ ფესვგადგმული კორუფციის არსი და გარკვეული გამოცდილება ჰქონდათ ანტიკორუფციულ საქმიანობაში. იუსტიციის მინისტრის თანამდებობაზე ყოფნისას სააკაშვილმა კორუფციასთან მებრძოლის რეპუტაცია საბოლოოდ განიმტკიცა, როდესაც სამთავრობო სხდომაზე წარადგინა მთავრობის ოფიციალური პირების საკუთრებაში მყოფი სასახლეების ფოტოები. არსებობდა ეჭვი, რომ ეს ოფიციალური პირები მონაწილეობდნენ კორუფციასა და სახელმწიფო ქონების გაფლანგვაში.

ამ რეფორმატორთა დიდი ნაწილი ძველი მთავრობის დატოვების შემდეგ ოპოზიციას შეუერთდა, ზოგი მათგანი კი პარლამენტის წევრი გახდა. ორი მთავარი ოპოზიციური პარტია, რომელიც სათავეში ედგა 2003 წლის ნოემბრის დემონსტრაციებს, იყო „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ მიხეილ სააკაშვილის ლიდერობით და „გაერთიანებული დემოკრატები“ ზურაბ ჟვანიას ლიდერობით. იუსტიციის მინისტრი ზურაბ ადეიშვილი ამბობს: „ჩვენ ყოველთვის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ვანიჭებდით კორუფციას, რადგან კარგად გვესმოდა, რომ ის იყო მთავარი მუხრუჭი საქართველოს მომავალი განვითარებისთვის“. კორუფციაზე ყურადღების გამახვილებას ეხმაურებოდა მოსახლეობაში არსებული განწყობაც. მოსახლეობის მხარდაჭერა მოძრაობის მიმართ იზრდებოდა, რაც საპროტესტო აქციებში გადაიზარდა და, საბოლოოდ, ვარდების რევოლუციით დაგვირგვინდა. ახალმა მთავრობამ ვალდებულება იკისრა, რომ მთავარ პრიორიტეტად კორუფციასთან ბრძოლა დაესახა.

## შესაძლებლობების გამოყენება

2004 წელს ხელისუფლებაში მოსული იყო ახალგაზრდა, დინამიკური მთავრობა, უპირველესად, მომართული იმისთვის, რომ დახმარებოდა ქვეყანას, დაეძლია პოსტ-საბჭოთა პერიოდის მძიმე მემკვიდრეობა და სასოწარკვეთა. ახალგაზრდა რეფორმატორებმა წამოიწყეს გარდაქმნების ისეთი პროგრამა, რომელიც უპრეცედენტო იყო თავისი მასშტაბითა და ამბიციებით და რომლის შედეგად საქართველო, სულ რამდენიმე წელიწადში, საშუალო შემოსავლების მქონე საბაზრო ეკონომიკაზე ორიენტირებული ქვეყანა გახდა.

ახალი მთავრობა აღჭურვილი იყო ხალხის უაღრესად დიდი ნდობის მანდატით. საპრეზიდენტო არჩევნებში სააკაშვილმა ხმების 90 პროცენტი მოიპოვა, საპარლამენტო არჩევნებში კი „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ ხმების 68 პროცენტი ერგო. აღმასრულებელი შტოს მცირე, მაგრამ ძლიერი ჯგუფი,

რომელსაც აერთიანებდა საერთო ხედვა და სარგებლობდა პარლამენტისა და სასამართლო ხელისუფლების მხარდაჭერით, იმთავითვე შეუდგა რეფორმების გატარებას.

ახალ მთავრობას უმოკლეს დროში უნდა მოეგვარებინა ორი მნიშვნელოვანი პრობლემა - გადარცეული სახელმწიფო ბიუჯეტისა და არშემდგარი სახელმწიფოსი, სადაც შეუძლებელი იყო დამნაშავისა და მთავრობის წარმომადგენლის ერთმანეთისგან გარჩევა. ყოფილი ფინანსთა მინისტრი კახა ბაინდურაშვილი, რომელიც მჭიდროდ თანამშრომლობდა იმდროინდელ პრემიერ-მინისტრ ზურაბ ჟვანიასთან, ასე აფასებს მაშინდელ ვითარებას: „ეს იყო კატასტროფა, ეს არ იყო სახელმწიფო. წინა მთავრობის ხედვით სახელმწიფო მხოლოდ ფულის კეთების საშუალებას წარმოადგენდა. მთავრობის ყველა შტო კორუმპირებული იყო“. კაბინეტის პირველ სხდომაზე ნათელი გახდა, თუ რამდენად შემაძრწუნებელი იყო მდგომარეობა. დაცარიელებული იყო სახელმწიფო ხაზინა, სახელფასო და საპენსიო დავალიანება კი 400 მილიონ ლარს (180 მილიონ აშშ დოლარზე მეტი) შეადგენდა. პარლამენტის თავმჯდომარე დავით ბაქრაძე, რომელიც იმ დროს ეროვნული უშიშროების საბჭოში იყო, ასე იხსენებს მაშინდელ მძიმე ვითარებას: „მე ვესწრებოდი ეროვნული უშიშროების საბჭოს სხდომას, რომელიც რევოლუციის მეორე დღეს გაიმართა. თავდაცვის მინისტრი წამოდგა და თქვა, მე არ მაქვს საჭმელი ჯარისკაცებისთვის, მხოლოდ დღენახევრის სამყოფი პურის მარაგიღა დაგვრჩაო. შემდეგ ფინანსთა მინისტრი წამოდგა და თქვა, სახელმწიფო ხაზინაში ერთი თეთრიც კი არ არისო.“ ამ უიმედო ვითარებაში ახალმა მთავრობამ თავისი საქმიანობა დაიწყო მარტივი სტრატეგიით, რომელიც მიზნად ისახავდა სახელმწიფოსადმი ნდობის აღდგენას. ძირითადი აქცენტი კეთდებოდა გადასახადების აკრეფასა და დამნაშავეებისა და კორუმპირებული ჩინოვნიკების სამართლებრივ დევნაზე. ერთ-ერთი პირველი, რაც ახალდანიშნულმა ფინანსთა მინისტრმა ზურაბ ნოღაიდელმა გააკეთა, იყო საგადასახადო ინსპექტორების მოწვევა შეხვედრაზე, სადაც მათ არაოთხზროვნად განუცხადეს, რომ კორუფციის მიმართ იქნებოდა ნულოვანი ტოლერანტობა და რომ ამიერიდან ისინი შეფასდებოდნენ გადასახადების აკრეფის უნარის მიხედვით. პარალელურად მთავრობამ დაიწყო ცნობილი კრიმინალური ავტორიტეტების, მთავრობის წევრებისა და კორუფციაში ეჭვმიტანილი ბიზნესმენების გახმაურებული დაპატიმრებები. ამ ღონისძიებების შედეგად დაიწყო სახელმწიფო ხაზინის შევსება და საქართველოს ყველა მოქალაქე მიხვდა, რომ პატიება აღარ ექნებოდა კორუფციას, რომელიც ადრე მათი ყოველდღიური ცხოვრების თანამდევი იყო.

მას შემდეგ, რაც ფულმა დაიწყო ხაზინაში შედინება და გაიშალა ფართომასშტაბიანი შეტევა ორგანიზებულ დანაშაულზე, მთავრობა გადართო კორუფციის მთლიანად განადგურებასა და სახელმწიფო დანესხებულებებში მომსახურების გაუმჯობესებაზე. პირველი პრიორიტეტი იყო ელექტრომომარაგება. მთავრობამ დაისახა ძალზე ამბიციური მიზანი - 2005 წლის ბოლოსთვის მთელ საქართველოში აღმდგარიყო ელექტროენერჯის 24 საათიანი მიწოდება. ამ მიზნის მისაღწევად საჭირო იყო, როგორც კორუფციის შეწყვეტა და კომუნალური გადახდების გაუმჯობესება, ასევე, ინვესტიციები განადგურების პირას მყოფი ენერგეტიკული სისტემების რეაბილიტაციისთვის.

ამავე პერიოდში მთავრობამ რეფორმების გატარება დაიწყო ისეთ სფეროებშიც, როგორიცაა საგადასახადო სისტემა, საჯარო რეესტრი, ბიზნესის რეგულირება, საბაჟო, საგზაო ინსპექცია, უმაღლესში მისაღები

გამოცდები, მუნიციპალური და ადგილობრივი მთავრობები. ყველა სფეროში ერთი და იგივე ამოცანები იდგა: კორუფციის აღმოფხვრა და მომსახურების გაუმჯობესება. ამოცანების მსგავსების მიუხედავად, რეფორმების დაგეგმვასა და განხორციელებაში რეფორმატორებს ჰქონდათ მოქნილი მოქმედების შესაძლებლობა თავ-თავიანთ სფეროებში.

## ანტიკორუფციული შედეგების სტატისტიკა

საქართველომ თვალსაჩინო შედეგს მიაღწია დროის მოკლე პერიოდში კორუფციის დამარცხების საქმეში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ 2010 წლის „გლობალური კორუფციის ბარომეტრის“ თანახმად, საქართველო მსოფლიოში პირველ ადგილზეა კორუფციის დონის შემცირების მხრივ და მეორეზე - მოსახლეობის მხრიდან მთავრობის ანტიკორუფციული ბრძოლის ეფექტურ ძალისხმევად აღქმის ინდექსით. კითხვაზე - გადაუხდიათ თუ არა ქრთამი ბოლო 12 თვის მანძილზე, 2010 წელს საქართველოში რესპონდენტთა მხოლოდ ორმა პროცენტმა უპასუხა დადებითად.

საქართველომ, აგრეთვე, მოახერხა, გაეწყვიტა კავშირი სახელმწიფოსა და ორგანიზებულ დანაშაულს შორის. მკვეთრად დაეცა დანაშაულებათა რიცხვი, რაც, საქართველოს საზოგადოებრივი აზრისა და ბიზნესის კვლევის საერთაშორისო ცენტრის (GORBI) მიერ 2011 წელს ჩატარებული საერთაშორისო კვლევის თანახმად, ყველაზე დაბალია ევროპაში. 2012 წლის ბიზნესის კეთების კვლევის რეიტინგებში საქართველომ მე-16 ადგილზე გადაინაცვლა და მოხვდა იმავე ჯგუფში, რომელშიც ბევრია ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრი განვითარებული ქვეყანა. ეს წარმატება არის შედეგი იმისა, რასაც ჟურნალი The Economist „მენტალურ რევოლუციას“ უწოდებს და რომელიც უარყოფს საყოველთაოდ გავრცელებულ მოსაზრებას, თითქოსდა კორუფცია საქართველოში კულტურული ფენომენი იყო (The Economist, 2010).

2010 წლის მონაცემებით საქართველოს სხვადასხვა საჯარო სამსახურში ძალიან დაბალი იყო არაოფიციალური გადასახადების კოეფიციენტი (ცხრილი 1.2.). ინდიკატორების უმრავლესობა უფრო ახლოს იყო ევროკავშირის 5 წამყვანი ქვეყნის, ვიდრე ყოფილი საბჭოთა ქვეყნებისა და ევროკავშირის ახალი წევრი სახელმწიფოების მაჩვენებლებთან.

**ცხრილი 1.2 არაოფიციალური გადასახადების კოეფიციენტი საქართველოს შერჩეულ საჯარო სამსახურებსა და შესადარებელი ქვეყნების ჯგუფში, 2010 (გამოკითხული მოსახლეობის პროცენტული რაოდენობა)**

ქვეყანა/ ქვეყნების ჯგუფი	დანებითი და საშუალო განათლება	საგზაო პოლიცია	ოფიციალური დოკუმენტების გაცემა	სოციალური უსაფრთხოება და უმუშევრობის შემწეობა	სამოქალაქო სასამართლო
საქართველო	5	1	1	3	3
ყოფილი საბჭოთა ქვეყნები	23	30	20	17	20
ევროკავშირის ახალი წევრი ქვეყნები	4	7	3	3	5
ევროკავშირი- 5 (საფრანგეთი, გერმანია, იტალია, შვედეთი, გაერთიანებული სამეფო)	1	0	1	1	1

**წყარო:** შედგენილია მსოფლიო ბანკის მიერ მსოფლიო ბანკისა და ევროპის განვითარებისა და რეკონსტრუქციის ბანკის მონაცემების მიხედვით

საჯარო სამსახურებში კორუფციის დამარცხებაში მიღწეულმა პროგრესმა მოლოდინს გაადააჭარბა:

- 2003 წელს საგზაო პოლიციელის ადგილისთვის დაწესებული ქრთამის ოდენობა 2 000-დან 20 000 დოლარამდე აღწევდა იმის მიხედვით, თუ სად მდებარეობდა პოლიციელის სამუშაო პოსტი. რეფორმის შემდეგ სამსახურში მიღება გამჭვირვალეა და კონკურსის საფუძველზე ხდება. ერთ ღამეში სამსახურიდან გაათავისუფლეს 16 000 საგზაო პოლიციელი, რომელთა ადგილი რამდენიმე თვეში საგზაო პატრულის 2 300-მა ახალმა თანამშრომელმა დაიკავა. სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომელთა რიცხვი, რაც 2003 წელს 63 000 იყო, 2011 წლისთვის 27 000-მდე შემცირდა. რეფორმამდე საქართველოში ყოველ 21 მოქალაქეზე ერთი პოლიციელი მოდიოდა, დღესდღეობით კი ყოველ 89 მოქალაქეზე ერთი პოლიციელი მოდის. პოლიციელები დღეს უფრო მჭიდროდ თანამშრომლობენ იმ საზოგადოებასთან, რომელსაც ემსახურებიან.
- ქვეყნის ძალიან დიდ ნაწილში მოქალაქეებს დღეში მხოლოდ 7-8 საათით მიწოდებოდათ ელექტროენერგია, მას უწყვეტად მხოლოდ გავლენიანი და მდიდარი ოჯახები და ფირმები იღებდნენ. დღეს საქართველო ამაცობს ელექტროენერგიის 24- საათიანი მიწოდების უზრუნველყოფით. ამას გარდა, ის ელექტროენერგიის ექსპორტიორია. 2003 წელს ელექტროენერგიის გადასახადის ამოღების მაჩვენებელი მხოლოდ 30%-ს შეადგენდა, რაც ვერ ქმნიდა საკმარის რესურსს ამ სექტორის დასაფინანსებლად. ახლა ეს მაჩვენებელი 100 პროცენტია.



- სახელმწიფოსთან ურთიერთობა ახალი ბიზნესის დასაწყებად ან უკვე არსებული სამართავად დაკავშირებული იყო კორუფციასთან და თანხმობის მისაღებად დიდი დროის კარგვასთან. 2003-ში საჭირო იყო 909 ნებართვა და ლიცენზია, რომელთაგან უმეტესის ყიდვა შეიძლებოდა. ამასთან, ბევრი მათგანი სულაც არ ემსახურებოდა საზოგადოებრივ ინტერესებს. 2011 წლისთვის ნებართვებისა და ლიცენზიების რაოდენობა 137-მდე შემცირდა. 2003-2011 წლებს შორის პერიოდში სამშენებლო ნებართვის მისაღებად საჭირო დღეების რაოდენობა 195-დან 98-მდე, პროცედურების რაოდენობა კი 25-დან 9-მდე შემცირდა. „ვილიოტინის“ პრინციპის აგრესიული გამოყენებით რეფორმატორებმა მთლიანად გააუქმეს ის სახელმწიფო სააგენტოები, რომლებსაც არანაირი ღირებულება არ ჰქონდათ და მხოლოდ მოსახლეობისგან ქრთამის გამოძალვით იყვნენ დაკავებული.
- რეფორმამდე მუნიციპალურ და ადგილობრივ მთავრობებში კორუფცია მძვინვარებდა, მომსახურების დონე კი ძალზედ დაბალი იყო. 2003-დან 2010 წლამდე წყლის გადასახადის ამოღების მაჩვენებელი 20-დან 70 პროცენტამდე გაიზარდა, წყლის მიწოდება კი დღეში საშუალოდ 4-6 საათიდან 16-18 საათამდე. წყლის სუბსიდირების პროგრამა უფრო გამჭვირვალე გახდა მისი სოციალურ დახმარებაზე მიზმის გზით. ქვეყნის 1 110 ადგილობრივი მმართველობა, რომელთა დიდი რაოდენობა და მცირე ანგარიშგება ხელს უწყობდა კორუფციას, თვითმმართველობის 69 ორგანოში გაერთიანდა, აგრეთვე, შემოღებული იქნა მერების არჩევითობის სისტემა. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოთანაბრებითი ტრანსფერების გამჭვირვალე სისტემისა და მონიტორინგის გაუმჯობესების შედეგად სამჯერ გაიზარდა ადგილობრივი მთავრობების დაფინანსება.
- 2003 წლისთვის საქართველოს გადასახადების გადამხდელთა ბაზაში 80 000 გადამხდელი იყო დაფიქსირებული, მშპ-ში საგადასახადო შემოსავლების წილი კი მხოლოდ 12 პროცენტს შეადგენდა. 2010 წლისთვის გადამხდელთა რიცხვი 250 000-მდე, საგადასახადო შემოსავლების წილი მშპ-ში კი 25 პროცენტამდე გაიზარდა. ასეთი შედეგები უზრუნველყო საგადასახადო აღსრულების გაძლიერებამ და უმნიშვნელოვანესი საგადასახადო რეფორმების გატარებამ. ეს რეფორმები გულისხმობდა: კორუმპირებული თანამშრომლების სამსახურიდან დათხოვნას, ახალი კადრების მიღებას კონკურსის საფუძველზე, არსებული დავალიანებების და გადასახადების თავიდან არიდების აღმოფხვრას, გადასახადების რაოდენობის შემცირებას (22-დან 5-მდე), საგადასახადო ტარიფების შემცირებას, საგადასახადო კოდექსის გამარტივებას და გადასახადების დეკლარირების ელექტრონული სისტემის სწრაფ დანერგვას. 2011 წლისათვის ელექტრონული დეკლარირების წესით გადამხდელთა წილი 80%-მდე გაიზარდა. რეფორმამდე საქართველო-აზერბაიჯანის სასაზღვრო-გამშვებ პუნქტ წითელ ხიდზე საკმაოდ შემოსავლიანი სამსახურის შოვნა \$5 000 ჯდებოდა. ამ თანხის ამოღებას კორუმპირებული მებაჟეები სწრაფადვე ახერხებდნენ. ქრთამის აღების შესაძლებლობების მოსახლობად მთავრობამ საიმპორტო ტარიფები 16-დან 3-მდე შეამცირა. კორუმპირებული მოხელეების მიმართ გატარებულმა აგრესიულმა პოლიტიკამ - სამსახურიდან გათავისუფლებამ და დაპატიმრებებმა,

ასევე, ახალი კონკურენტუნარიანი კადრების მიღებამ, გაუმჯობესებულმა პროცედურებმა და წახალისების სისტემამ, მომსახურების კულტურისა და ტექნოლოგიების დანერგვამ ხელი შეუწყო საბაჟო სამსახურებში წესრიგის დამყარებას.

- ერთ დროს არაოფიციალური გადასახადი საჯარო სამსახურებსა და სამოქალაქო რეესტრში ჩვეულებრივი რამ იყო. მომსახურების ახალმა კულტურამ, ახალმა კადრებმა, ახალმა ტექნოლოგიებმა და ახალმა ბიზნეს-პროცესებმა დაარეგულირა ურთიერთობა სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის, დაწყებული საკუთრების რეგისტრაციითა და დამთავრებული პასპორტის აღებით, რამაც, თავის მხრივ, მოსპო კორუფციის ალბათობა.
- 2003 წლამდე საყოველთაოდ გავრცელებული იყო ქრთამი უმაღლესში მისაღებ გამოცდებზე. უწვევრივობებში იყიდებოდა ადგილები და მათი ფასი ფაკულტეტების (იურიდიული და სამედიცინო ფაკულტეტები უფრო ძვირად ფასობდა) მიხედვით 8000-სა და 50000 დოლარს შორის მერყეობდა. ერთიანი ეროვნული გამოცდებისა და გამჭვირვალე, კონკურენტუნარიანი საგამოცდო სისტემის შემოღებამ დაამარცხა კორუფცია და ბევრ ნიჭიერ ახალგაზრდას, განსაკუთრებით რაიონებიდან, უმაღლესში მოწყობის შესაძლებლობა შეუქმნა.

## როგორ შეძლო მთავრობამ ამის გაკეთება?

შემდეგი რვა თავი წარმოგიდგინთ იმ სფეროების ცალკეული მაგალითების სიღრმისეულ ანალიზს, სადაც რეფორმა წარმატებით გატარდა. მათში აღწერილია, თუ როგორ მიმდინარეობდა ანტიკორუფციული რეფორმები. ანალიზი ეყრდნობა სტატისტიკურ მონაცემებს და ინტერვიუებს მთავარ მოთამაშებთან. თითოეული თავი აღწერს 2003 წლამდე არსებულ კორუფციის პრობლემას, განიხილავს 2003 წლის შემდეგ გატარებულ ანტიკორუფციულ რეფორმებს და აჭამებს შედეგებს.

რეფორმების წარმატებით გატარებაში უპირველესი მნიშვნელობა ჰქონდა ანგარიშგების გაზრდისკენ მიმართულ ღონისძიებებს. მათ ხელი შეუწვევს თამაშის ახალი წესების დანერგვას და რეფორმების მდგრადობის გაზრდას. თითოეული მაგალითი გვიჩვენებს მთავრობას, მომსახურების მიმწოდებელსა და მოქალაქეს/ფირმას შორის ორმხრივი ურთიერთობის იმ ელემენტებს, რომელთაც განაპირობა რეფორმის პროგრამის წარმატებით განხორციელება.

ამ კონკრეტულ მაგალითებში თავს იჩენს ათი საერთო ფაქტორი, რომლებმაც საქართველოს წარმატების ისტორია შექმნეს. ეს ფაქტორებია:

1. **ძლიერი პოლიტიკური ნება.** ამომრჩევლების მხრიდან მინიჭებულმა უდიდესმა ნდობის მანდატმა და ქვეყანაში არსებულმა მძიმე ვითარებამ, რომელიც საქართველოს ახალ ლიდერებს მემკვიდრეობით ერგოთ, მათ სწრაფი და უკომპრომისო მოქმედებისკენ უბიძგა.
2. **მაღალი ნდობის მოპოვება საწყის ეტაპზე.** ახალი ლიდერები მთელი მონღოლმებით ებრძოდნენ კორუფციას, რათა თავიდანვე გაემართლებინათ და განემტკიცებინათ ამომრჩევლების მიერ მათთვის გამოცხადებული ნდობა. კორუმპირებული ოფიციალური პირებისა და დამნაშავეების გახმაურებული დაპატიმრებები კორუფციისადმი ნულოვანი ტოლერანტობის მაჩვენებელი

იყო. დასაწყისშივე მოპოვებულმა წარმატებამ ხელი შეუწყო რეფორმების ეფექტური ციკლის შექმნას და უზრუნველყო ახალი ინიციატივებისადმი მხარდაჭერა.

3. **უკომპრომისო მიდგომა.** სტრატეგიის შესამუშავებლად, მისი თანმიმდევრული განხორციელებისა და სამოქმედო გეგმების შესადგენად კონსულტაციების გამართვაზე ძვირფასი დროის დახარჯვის ნაცვლად, მთავრობამ სწრაფად და პირდაპირ შეუტია საჯარო სამსახურებში ფართოდ გავრცელებულ კორუფციას. იგი მოქმედებდა სწრაფად, რათა ჩიხში მოემწყვდია ანგარებიანი ინტერესები.
4. **ახალი კადრების მოზიდვა.** ვარდების რევოლუციის ლიდრებმა შექმნეს მთავრობის აღმასრულებელი შტოს ძირითადი ბირთვი. ისინი არასამთავრობო და არაპოლიტიკურ წრეებში ეძებდნენ ახალ კვალიფიციურ და, უმეტესად, დასავლური განათლების მქონე კადრებს, რომლებიც სათავეში უდგებოდნენ რეფორმებს და რომლებსაც საკმაოდ კარგად უხდიდნენ.
5. **სახელმწიფოს როლის შეზღუდვა.** რეფორმატორები იზიარებდნენ მოსაზრებას მთავრობის უფლებამოსილების შეზღუდვის შესახებ. მათ, ასევე, სწამდათ, რომ მოქალაქეებსა და საჯარო მოხელეებს შორის უშუალო კონტაქტის შეზღუდვა და ბიუროკრატის შემცირება შეამცირებდა კორუფციის ალბათობას და ხელს შეუწყობდა ეკონომიკის განვითარებას.
6. **არასტანდარტული მეთოდების გამოყენება.** განსაკუთრებული ვითარება მოითხოვდა ინოვაციურ მიდგომებს. დასაწყისში, ხანმოკლე პერიოდის განმავლობაში გაზრდილი ხელფასებისა და პრემიების გადახდა გარე წყაროებიდან დაფინანსებული სპეციალური ფონდიდან ხდებოდა. პატიმრობიდან გათავისუფლდნენ ის კორუმპირებული სახელმწიფო მოხელეები და გადასახადების თავის ამრიდებლები, რომლებმაც დანაშაული აღიარეს და ჯარიმის სახით დიდი ოდენობით თანხა გადაიხადეს.
7. **მჭიდრო კოორდინაცია და გაერთიანება საერთო მიზნის მისაღწევად.** გადაწყვეტილების მიმღებთა მცირერიცხოვანმა წრემ, პრეზიდენტის მეთაურობით, შექმნა ძირითადი გუნდი, რომლის წევრებიც იზიარებდნენ საერთო ღირებულებებს, მჭიდროდ თანამშრომლობდნენ და ერთმანეთს მხარში ედგნენ. მინისტრთა კაბინეტის რეგულარული სამთავრობო სხდომები და ახლო ურთიერთობა თანამოაზრეებთან პარლამენტში ხელს უწყობდა კოორდინაციას.
8. **საერთაშორისო გამოცდილების მორგება ადგილობრივ პირობებთან.** რეფორმების დაგეგმვისას მთავრობა საერთაშორისო გამოცდილებას დაესესხა და ის საჭიროებისამებრ მოარგო ადგილობრივ გარემოს.
9. **საინფორმაციო ტექნოლოგიების დანერგვა.** სახელმწიფო მოხელეებსა და მოქალაქეებს შორის უშუალო კონტაქტების შეზღუდვის მიზნით, მთავრობამ ფართოდ გამოიყენა საინფორმაციო ტექნოლოგიები, მათ შორის დანერგა გადასახადების ელექტრონულად დეკლარირებისა და მომსახურების საფასურის ელექტრონული ფორმით გადახდის სისტემა და დაამონტაჟა გზებზე სათვალთვალო კამერები.
10. **სტრატეგიული კომუნიკაცია საზოგადოებასთან.** საზოგადოებასთან კომუნიკაცია იწყებოდა პრეზიდენტით, რომლის მესიჯი კორუფციის შესახებ იყო მკაფიო და თანმიმდევრული. მედია მთავარ როლს თამაშობდა კორუფციის შემთხვევების გამოძიებასა და ეჭვმიტანილი დამნაშავეების, გადასახადის თავის ამრიდებლებისა და კორუმპირებული მოხელეების სენსაციური დაპატიმრებების გაშუქებაში.

წიგნში განხილული მაგალითებიდან ჩანს, რომ საქართველოს განსაკუთრებული გამოცდილება განაპირობა ძლიერმა პოლიტიკურმა ნებამ, რომელსაც ზურგს უმაგრებდა რეფორმების მასშტაბურობა, განხორციელების სწრაფი ტემპი, გამბედაობა, რეფორმების თანმიმდევრულობა და, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, მათ განხორციელებაში აღმასრულებელი შტოს გადამწყვეტი როლი. სწორედ ამ თემაზეა საუბარი წიგნის უკანასკნელ თავში. იგი ასევე განიხილავს რეფორმის შედეგების მდგრადობის საკითხს და ამ რეფორმების სხვა ქვეყნებისთვის მისადაგების შესაძლებლობას.

საჭარო სამსახურებში კორუფციასთან ბრძოლა უნივერსალური და უწყვეტი პროცესია. პრობლემების არსი და მათი გადაჭრის გზები შეიძლება განსხვავდებოდეს, მაგრამ კორუფციასთან ჭიდილი მრავალ საზოგადოებაში კვლავ გრძელდება. ეს წიგნი კი მოგვითხრობს, თუ როგორ მიაღწია საქართველომ მნიშვნელოვან შედეგებს ამ ბრძოლაში.

თავი 2.

## საპატრულო პოლიციის შექმნა

### 2003 წელს არსებული ვითარება

საქართველოს პოლიციის სისტემაში კორუფციის ცენტრალური ადგილი ეჭირა. პოლიციელი ვერ შეინახავდა თავს იმ მცირე ხელფასით, რომელსაც უხდიდნენ და ისიც საკითხავი იყო, როდის მიიღებდა მას (ზოგჯერ მათ თვეების განმავლობაში ვერ აძლევდნენ ხელფასს). თავი რომ გაეტანა, ბევრი პოლიციელი ჩართული იყო ორგანიზებულ დანაშაულში, ნარკოტიკების გასაღებაში ან, განსაკუთრებით საგზაო ინსპექტორები, დაკავებული იყო იმით, რომ დაედანაშაულებინა მოქალაქეები კანონდარღვევაში (განურჩევლად იმისა, ჩაიდინეს მათ ეს, თუ - არა) და შემდეგ საჯარიმო გადასახადი ჩაეჭიბა.

პოლიციის თანამშრომლის თანამდებობაზე მუშაობის დასაწყებად ადამიანები ჯერ ქრთამის სახით \$2,000-დან \$20,000-მდე იხდიდნენ და მერე არალეგალური საქმეებით დაფინანსებული შიდა პირამიდული სქემის საშუალებით ამ ფულს უკან იბრუნებდნენ. მაგალითად, ყოველ კვირას საგზაო პოლიციელები თავიანთ უშუალო ხელმძღვანელებს უხდიდნენ ფიქსირებულ თანხას იმ ქრთამიდან, რომელსაც მოქალაქეებს სძალავდნენ სხვადასხვა „კანონდარღვევისთვის“. მათი უფროსები კი თავიანთ უშუალო უფროსებს უხდიდნენ წილს და ასე შემდეგ. საგზაო პოლიციელები თითქმის მუდმივად იღებდნენ ქრთამს. ერთი საათის სავალ გზაზე შეიძლებოდა, სულ ცოტა, ორჯერ გაეჩერებინეთ და მოეთხოვათ მცირედი ჯარიმის გადახდა. მოქალაქეებს მხოლოდ ერთი გზა დარჩენოდათ - გადაეხადათ, მიუხედავად იმისა, დაარღვიეს თუ არა მათ კანონი. კორუფციული სისტემა ქმნიდა მანკიერ წრეს, რომელშიც ფული იშვიათად აღწევდა სახელმწიფო ხაზინამდე, არ ხდებოდა ხელფასების რეგულარული გადახდა და ფულის საშოვნელად პოლიციელი დანაშაულის თანამონაწილე ხდებოდა.

ეს ყველაფერი არ იყო დაფარული. „წინა რეჟიმის დროს სახელმწიფო მინისტრები ფინანსთა მინისტრს ეხვეწებოდნენ, მიეცა მათთვის ფული ხელფასების გადასახდელად. ეს საკითხი მხოლოდ შინაგან საქმეთა მინისტრს არ აწუხებდა. იგი იტყოდა, მომეცი ფული საწვავისთვის და ჩემი პოლიციელები თავად იზრუნებენ თავიანთ ხელფასებზე“, - ამბობს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე დავით ბაქრაძე.

პოლიციელები, განსაკუთრებით, საგზაო ინსპექტორები, ყველა გამოკითხვის მიხედვით საქართველოში ყველაზე კორუმპირებულ საჯარო მოხელეებად სახელდებოდნენ. 2000 წელს ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ მძღოლებს 10 კონტაქტიდან 7 შემთხვევაში ქრთამის გადახდას სთხოვდნენ (GORBI, 2000). კომპანიების განაცხადებით კი, საგზაო პოლიცია ასიდან ოცდათერთმეტ შემთხვევაში სძალავდა ქრთამს, ამის შესაძლებლობა თუ ჰქონდა. იგივე კვლევის თანახმად, გამოკითხული საჯარო მოხელეები, კომპანიები და ოჯახები საგზაო პოლიციელს ასახელებდნენ ყველაზე ნაკლები პატიოსნებისა და სინდისიერების მქონე საჯარო მოხელედ.

უნდობლობა იმდენად გაღრმავდა, რომ დანაშაულის შესახებ აღარც აცხადებდნენ. დაპატიმრებულების წამების შიშით მოქალაქეები ურჩი მოზარდების მიერ ფანჯრის ჩამტვრევის მსგავსი პატარა დანაშაულის გაცხადებასაც კი ერიდებოდნენ. მათი შიში არ იყო საფუძველს მოკლებული. 2002 წელს გაეროს ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტმა აღშფოთება გამოთქვა „სამართალდამცველთა და ციხის თანამშრომელთა მიერ პატიმართა წამების, მათ მიმართ სასტიკი, არაადამიანური და შეურაცხყოფელი მოპყრობის ფართოდ გავრცელებულ ფაქტების გამო.“ (Civil.ge 2002).

დანაშაულებათა გახსნის საქმეშიც არავის ჰქონდა პოლიციის იმედი. ბინის ძარცვის შემთხვევაში მოქალაქეები, როგორც წესი, დამნაშავეებთან კავშირის მქონე პირებს მიმართავდნენ და თავიანთი ქონების უკან დასაბრუნებლად გამოისახყიდს სთავაზობდნენ. უფრო უარესი კი ის იყო, რომ ბევრი პოლიციელი თავად იყო დამნაშავეთა სამყაროს წევრი და მონაწილეობდა ადამიანების გატაცებაში, ნარკოტიკების გასაღებასა და რევეტში. მაღალჩინოსნები შეკრული იყვნენ „კანონიერი ქურდების“ კრიმინალურ ქსელთან. ეს ქსელი, თავდაპირველად, საბჭოთა პატიმართა ბანაკებში დამნაშავეთა სამყაროს სამართავად შეიქმნა. დროთა განმავლობაში ის განსაკუთრებული წესებით მოქმედ, დაშინების, მუქარისა და დანაშაულის გზით შემოსავლის მიმღებ ორგანიზებულ დამნაშავეთა ქსელად გადაიქცა. ცნობილია, რომ სამართალდამცავი სისტემის მაღალჩინოსნებს მჭიდრო კავშირი ჰქონდათ „კანონიერ ქურდებთან“ და მფარველობდნენ კიდევ მათ ბიზნესს.

## 2003 წლის შემდგომი ანტიკორუფციული რეფორმები

არასდროს ყოფილა საქართველოს მთავრობის მოქმედება ისეთი გაბედული, როგორც კორუფციის სიმბოლოდ ქვეული საგზაო პოლიციის გარდაქმნის დროს გამოჩენილი ძალისხმევას. რეფორმა მთავრობასა და ორგანიზებულ დამნაშავეთა ჯგუფებს შორის არსებული კავშირების განწყვეტით დაიწყო და გაგრძელდა იმით, რომ შეიქმნა სრულიად ახალი კადრებით დაკომპლექტებული საპატრულო პოლიცია.

## **მთავრობასა და დამნაშავეთა სამყაროს შორის კავშირის განყვეტა**

„კანონიერი ქურდებისთვის“ გამანადგურებელი სისწრაფის აღმოჩნდა მათ წინააღმდეგ ახალი პოლიტიკის გატარება: მათ მანამ განიცადეს მარცხი, სანამ წინააღმდეგობის განწევის ორგანიზებას მოასწრებდნენ. სატელევიზიო კამერების თანხლებით ხდებოდა თავიდან ფეხებამდე შეიარაღებული ნიღბოსანი პოლიციელების მიერ ცნობილი კრიმინალური ავტორიტეტების დაპატიმრება. ზომები სანახევრო არ ყოფილა. შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2005 წლის ბრძანებულებით, პოლიციას უფლება ჰქონდა გამოეყენებინა ცეცხლსასროლი იარაღი იმ პირთა მიმართ, ვინც დაკავებისას წინააღმდეგობას გაუწევდა. 2005 წელს პოლიციის მიერ ჩატარებული ოპერაციების დროს დაიღუპა 21 დანაშაულში ეჭვმიტანილი და 16 პოლიციელი. (24 საათი, 2006)

რფიშის შეცვლის ამბავი მალევე მოედო მთელ ქვეყანას. ახალი კანონი ორგანიზებული დანაშაულისა და რეკეტის შესახებ იყო მთავარი იარაღი ქურდული სამყაროს წინააღმდეგ. 2004 წლის პირველ ნახევარშივე დამტკიცდა სისხლის სამართლის ახალი კოდექსი, რომელიც დიდწილად ეყრდნობოდა იტალიურ კანონებს მაფიის წინააღმდეგ და აშშ-ის კანონებს რეკეტული და კორუფციული ორგანიზაციების შესახებ (ხარვეზების გამოსასწორებლად შესწორებების შეტანა გაგრძელდა 2009 წლის ჩათვლით). მასზე მუშაობისას ასევე გათვალისწინებული იყო ახალი ზელანდიის კანონი ძალადობისა და კრიმინალური დაჯგუფებების შესახებ და ბრიტანეთის საკანონმდებლო ნორმები ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლის შესახებ. ახალი კანონმდებლობა საშუალებას აძლევდა მთავრობას, მოეხდინა არალეგალური წარმოშობის ფულისა და ქონების კონფისკაცია და შეეთავაზებინა საპროცესო გარიგება.

ორგანიზებული დანაშაულისა და რეკეტის შესახებ კანონი ძალაში შევიდა 2005 წლის ბოლოს და მისი ძირითადი სამიზნე ქურდული სამყარო იყო. კანონში ყველაზე უნიკალური იყო ის, რომ ისჯებოდა „კანონიერი ქურდობა“ ან ქურდული კანონების შესაბამისად მოქმედი „ქურდული სამყაროს წევრობა“. ეს დამატება მეტად ეფექტური აღმოჩნდა, რადგან ქურდული კანონების თანახმად, ქურდული სამყაროს წევრი ვერ უარყოფდა მის წევრობას, თუ მიმართავდნენ კითხვით, იყო თუ არა იგი ამ სამყაროს წევრი.

წესრიგისა და კანონის დასამყარებლად მთავრობა აუცილებლად თვლიდა ძალისმიერი მეთოდების გამოყენებას, რათა შეეცვალა მოქალაქეების მენტალიტეტი, აღმოეფხვრა მათში მონიწევა ქურდული სამყაროს მიმართ და ეჩვენებინა სამართლებრივი ინსტიტუტების უპირატესობა. 2006-2010 წლებში დააპატიმრეს და მსჯავრი დასდეს ქურდული სამყაროს 180 წევრს. 2011 წლის მონაცემებით სასჯელს დღემდე იხდის 35 მათგანი, ბევრმა კი ქვეყანა დატოვა. იუსტიციის მინისტრის, ზურაბ ადვიშვილის თანახმად, სახელმწიფომ დამნაშავეთა ჯგუფების მეთაურებსა და კორუმპირებულ მოხელეებს, დაახლოებით, 1 მილიარდი აშშ დოლარის ოდენობის ქონება ჩამოართვა. ჩამორთმეული სახლებიდან ზოგი სამთავრობო დაწესებულებებს გადაეცა, ზოგიც - პოლიციის განყოფილებებს.

## საგზაო პოლიციის რეფორმირება

შემდეგი გამოწვევა იყო საგზაო პოლიციის მიმართ ნდობის აღდგენა, იმ ნდობისა, რომელიც მას საერთოდ დაკარგული ჰქონდა. „ყველა ადასტურებდა, რომ საგზაო პოლიცია იყო კორუფციის ყველაზე თვალსაჩინო გამოვლენა. ჩვენ სწრაფად მივალწიეთ შეთანხმებას იმის თაობაზე, რომ ამ საკითხისთვის უნდა მიგვეხედა,“ - გვიხსნის ვახტანგ ლეჟავა, პრემიერ-მინისტრის მთავარი მრჩეველი.

მთავრობის ნევრებმა რეფორმების საკითხის განხილვას შეხვედრების მთელი ციკლი დაუთმეს, ზოგი შეხვედრა შუალედურად კი გრძელდებოდა. პირველ რიგში ყველა შეთანხმდა, რომ ნაწილობრივი რეფორმა დაუშვებელი იყო. თავიდან ბოლომდე კორუმპირებულ სისტემას ახალი კადრების აყვანა ვერაფერს უშველიდა, რადგან ახალი თანამშრომლები მალე ჟანგმოდებული კორუფციის ატმოსფეროს მსხვერპლი გახდებოდნენ. განიხილეს არატრადიციული იდეა ერთბაშად 16 000 საგზაო ინსპექტორის სამსახურიდან დათხოვნის შესახებ. გადანყვეტილების მიმღები პირების ერთი ნაწილი შიშობდა, რომ ვერ დაიცავდნენ საგზაო უსაფრთხოებას მანამ, სანამ ძველი თანამშრომლების მაგივრად შეარჩევდნენ და მოამზადებდნენ ახალ კადრებს. რეფორმატორებმა გაიაზრეს, რომ ეს პრობლემა პრაქტიკულად არც იდგა, რადგან საგზაო ინსპექცია ისედაც ვერასდროს უზრუნველყოფდა საგზაო უსაფრთხოებას, ის მხოლოდ ქრთამის გამოძალვის მიზნით აჩერებდა მოქალაქეებს. ბევრს, ასევე, აშინებდა მოსახლეობის რეაქცია მასიურ დათხოვნებზე. საბოლოოდ, რეფორმატორები დარწმუნდნენ, რომ ეს იყო ერთადერთი გზა სანდო და კომპეტენტური პოლიციის ძალების შესაქმნელად. ერთ დღეში 16 000 საგზაო ინსპექტორის სამსახურიდან გათავისუფლება და ქუჩაში გაშვება, ალბათ, ახალგაზრდა მთავრობის ყველაზე გაბედული ნაბიჯი იყო. სიტუაციის შესარბილებლად მთავრობამ გადაუხადა მათ ორი თვის ხელფასი და აპატია ძველი დანაშაული. ზოგი ყოფილი თანამშრომელი აუღელვებლად შეხვდა ამ ფაქტს, ზოგი კი ოპოზიციას შეუერთდა. ამ ღონისძიებებს ქაოსი არ მოჰყოლია - ბევრ თვითმხილველს სჯერა, რომ ამ პერიოდში გზები უფრო უსაფრთხო იყო იმ ინსპექტორების გარეშე, რომლებიც მთელი დღე ხელს უქნევდნენ მძღოლებს. და ბოლოს, ახალი საპატრულო პოლიციაც შეიქმნა.

საგზაო ინსპექტორების სამსახურიდან გაშვებითა და ახალი კადრების აყვანით, რაც ახალი სისხლის გადასხმას ნიშნავდა, არ შემოფარგლულა ნულოვანი ტოლერანტობა - დაინიშნენ სპეციალური საიდუმლო პოლიციელები, რომელთაც რიგითი თანამშრომლების კონტროლი დაევადათ. რიგით თანამშრომელს პარტნიორობას უწევდა საიდუმლო პოლიციელი და ამის შესახებ იგი მხოლოდ მაშინ იგებდა, თუ წესს დაარღვევდა. მონმდებოდა, იცავდა თუ არა პოლიცია პროტოკოლს. საიდუმლო პოლიციელი პოლიციის განყოფილებას მიმართავდა საჩივრით ოჯახური ძალადობის შესახებ და აკვირდებოდა, მოყვებოდა თუ არა მას შესაბამისი რეაგირება. ის მთელი ღამე მოძრაობდა ქუჩებში ჩამქრალი ფარებით და როცა პატრული აჩერებდა, თავს იმართლებდა, რომ სწორედ ახლა აპირებდა ფარების ჩართვას და თან ქრთამის სახით 20 ლარს სთავაზობდა. ქრთამის აღებაში შემჩნეულ პოლიციელებს სამსახურს ატოვებინებდნენ. ასეთი მიდგომა იყო მკაცრი გზავნილი ახალი კადრებისთვის, რომ სამინისტრო სერიოზულად ეკიდებოდა პოლიციელების მხრიდან ქცევისა და ეთიკური ნორმების დაცვის საკითხს.



შეურაცხყოფელი მოპყრობისგან მოქალაქეების უკეთ დასაცავად სამინისტრომ შემოიღო 24-საათიანი ცხელი ხაზი, სადაც მოქალაქეებს შეეძლოთ, განეცხადებინათ პოლიციელების არასათანადო ქცევის ან მათი მხრიდან ქრთამის მოთხოვნის შესახებ. მთელ თბილისში, ასევე, მთავარი ქალაქების ქუჩებსა და ავტობანებზე დამონტაჟდა სათვალთვლო კამერები, რომლებიც პოლიციელებსა და მოქალაქეებს საშუალებას აძლევდა, დაემტკიცებინათ, ნამდვილად იყო თუ არა კანონდარღვევა. დაინერგა საგზაო წესების დარღვევისთვის ჯარიმების გადახდა არა ადგილზე, არამედ კომერციული ბანკების საშუალებით, რაც პოლიციელებს ფულის მითვისების შესაძლებლობებს უსპობდა. ბოლოსდაბოლოს, მოქალაქეებს მიეცათ ბერკეტების გამოყენების საშუალება, რამდენადაც პირდაპირ აღარ უხდინდნენ პოლიციელებს და შეეძლოთ ოფიციალური არხებით განეცხადებინათ შეურაცხყოფელი მოპყრობისა და არამართებული ჯარიმის თაობაზე. სამინისტროში წვრილმანი კორუფციის შემთხვევების თავიდან ასაცილებლად, ქვედა რგოლის კადრების რჩევების გათვალისწინებით, მთავრობამ გაამართივა და შეამცირა უსარგებლო პროცედურები. პოლიციელების საქმიანობა ელექტრონულ სისტემაზე გადავიდა.

საპატრულო პოლიციის რეფორმა მხოლოდ კორუფციის აღმოფხვრას არ გულისხმობდა; ის, ასევე, მიზნად ისახავდა სანდოობის აღდგენას და ერთ დროს კორუპტირებული სახელმწიფო ინსტიტუტის საზოგადოებისადმი კეთილგანწყობილ სამსახურად გადაქცევას. როგორც შინაგან საქმეთა მინისტრი ივანე მერაბიშვილი ამბობს: „პოლიცია ეხმარება მოქალაქეებს პრობლემების გადაჭრაში. სამართალდამცავი ორგანოების მიმართ მოქალაქეების დამოკიდებულების შეცვლა ძალიან ადვილია: ამისთვის საჭიროა მხოლოდ ის, რომ შეიცვალოს სამართალდამცავი ორგანოების დამოკიდებულება მოქალაქეების მიმართ“ (Alenova, 2010). საგზაო უსაფრთხოების უზრუნველყოფის გარდა, საპატრულო პოლიციის მოვალეობაში შედის პატრულირება თბილისის ქუჩებში. ის, ასევე, პასუხისმგებელია თბილისის მეტროს სისტემის უსაფრთხოების დაცვაზე. უმრავლეს შემთხვევაში სწორად პატრული ეხმაურება პირველი გამოძახებას და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვას უზრუნველყოფს. მათ აღჭურვილობაში შედის რადიოგადამცემი ცენტრი (24/7), რომლითაც ისინი უშუალოდ მოქალაქეებისგან იღებენ ინფორმაციას არსებული ან მოსალოდნელი პრობლემების შესახებ და გადასცემენ მას შინაგან საქმეთა სამინისტროს შესაბამის განყოფილებებს ან სხვა სათანადო სახელმწიფო სამსახურებს. არაერთი ტრენინგი ჩაუტარდათ საპატრულო პოლიციის თანამშრომლებს საზოგადოებასთან პროფესიული და თავაზიანი მოპყრობის საკითხებზე.

*საკადრო რესურსების პრობლემების დაძლევა.* პროფესიული და მომსახურებაზე ორიენტირებული საპატრულო პოლიციის ძალების შექმნა მოითხოვდა ბევრ ახალ ადამიანს, რომლებსაც საქმისადმი ახალბურთე მიდგომა და უნარ-ჩვევები ექნებოდა. სამსახურიდან მასიური დათხოვნების პროცესი დასრულდა. მაღალი პროფესიონალიზმისა და შეუზღოდავი რეპუტაციის ახალი კადრების მოსაზიდად მთავრობამ მოიწვია იურიდიული და სხვა ფაკულტეტების კურსდამთავრებულები და მათ გამოცდის ჩაბარება შესთავაზა. ახალმა თანამშრომლებმა გაიარეს სწრაფი კურსები პოლიციის საქმიანობის, პროტოკოლისა და მოქალაქეებთან ურთიერთობის შესასწავლად. „ჩვენ ავირჩიეთ საუკეთესონი და ბრწყინვალენი, ასე რომ, ადვილი იყო მათი განვრთნა“, - ამბობს მერაბიშვილი. 2004 წლის აგვისტოში ქუჩებში გამოჩნდა პატრულის 2400 ახალი თანამშრომელი. თავდაპირველად პოლიციელების

რაოდენობა არ იყო მთელი ქვეყნისთვის სამყოფი, ამიტომ რეგიონების დაფარვა სხვა სამართალდამცავი ორგანოების დახმარებით მოხერხდა. საპატრულო პოლიციის ახალ თანამშრომლებს 6-თვიანი გამოსაცდელი ვადა დაუწესდათ.

საპატრულო თანამშრომლების სწრაფად განვითარების გამო კრიტიკულად განწყობილი ადამიანების ნაწილმა პოლიციის ახალ ძალებს გამოუცდელეებისა და არაკვალიფიციურების იარლიყი მიაკერა. მოგვიანებით პოლიციაში მიიღეს საშუალო სკოლის ატესტატის მქონე პირებიც, წვრთნის პროგრამის ხანგრძლივობა კი ორი კვირიდან ორ თვემდე გაიზარდა, პერიოდულად ამას ემატებოდა გადასამზადებელი კურსებიც. როგორც მოსალოდნელი იყო, თავდაპირველად აყვანილი კადრების ერთმა ნაწილმა ვერ გაამართლა, ზოგი მათგანი ქრთამს იღებდა, ზოგი პროტოკოლს არღვევდა. ზოგს კი ზედმეტად მოჰქონდა თავი ახალი მანქანებითა და ლამაზი უნიფორმებით. ეს კადრები ახლით შეიცვალა. არც თუ ისე ცოტა პოლიციელს დაატოვებინეს სამსახური თანამდებობის ბოროტად გამოყენების გამოც.

მაღალი ხელფასები და პრემიები უფრო ადვილებდა საკადრო ცვლილებებს. ახალი საპატრულო პოლიციელის თვიური ხელფასი 400-500 დოლარამდე გაიზარდა; ეს ძველი საგზაო ინსპექტორების ხელფასზე თითქმის ათჯერ მეტი იყო.

მთავარ პრიორიტეტად კვლავ რჩება საპატრულო პოლიციის პროფესიული განვითარება. ძველი პოლიციის აკადემიის დემონტაჟის შემდგომ, შეიქმნა პოლიციის ახალი აკადემია, რომელიც ახალ კადრებს სთავაზობს ორთვიან მოსამზადებელ კურსებს, ასევე, პროფესიული გადამზადებისა და ინგლისური ენის კურსებს.

*ახალი იერ-სახის შექმნა.* პოლიციის ახალი ძალები ძველისგან სრულიად განსხვავებულად გამოიყურება. აღარსადაა საბჭოთა დროინდელ დაძველებულ ფორმებში გამოწყობილი ის დაუდევარი კაცები, რომლებიც ხშირად თავიანთი მანქანა რომ გაუფუჭდებოდათ, გამკლავ მანქანებს აჩერებდნენ, თან რომ გაეყოლებინათ. მათი ადგილი დაიკავეს ახალგაზრდა, მოხდენილმა პოლიციის თანამშრომლებმა, მათ შორის, ქალებმა (საპატრულო პოლიციის თანამშრომელთა 15% ქალია), რომლებიც ბოლო მოდელის ბორტკომპიუტერით აღჭურვილ ახალ ავტომანქანებს მართავენ და ისეთი დახვეწილი უნიფორმები აცვიათ, რომ ხალხში ხმებიც კი გავრცელდა, არმანის დიზაინითაა შეკერილი.

ამ რეფორმების მთავარი არსი სამინისტროსა და პოლიციის ძალების იმიჯის გამოსწორება იყო. პროფესიული იერ-სახის მისაცემად შენობებიც კი გარემონტდა. თბილისსა და რეგიონებში 60-მდე პოლიციის განყოფილების შენობა განახლდა ან თავიდან აშენდა. ბევრი მათგანის შუშის ფასადი და ბანკის საღაროების მსგავსი ფანჯრები უფრო ღია და გამჭვირვალე ეპოქის დადგომასთან ასოცირდება.

*მოსახლეობის ინფორმირება ცვლილებების შესახებ.* გატარებული ცვლილებები რომ არავის გამოპარვოდა, სამინისტრო ატარებდა საზოგადოებასთან ურთიერთობის კამპანიას, რომლის მიზანიც იყო, მოეხიბლა ის კეთილგანწყობილი და ადვილად საურთიერთო პოლიციით. ერთი სარეკლამო რგოლი აჩვენებდა სიმპათიურ პოლიციელს, რომელიც მეუღლეს კოცნიდა; მეორე კი, თავისი პოლიციელი შვილით აღფრთოვანებულ ხანში შესულ ქალს, რომელიც მას სამსახურში წასვლის წინ საუბრეს უმზადებდა. „ჩვენ გვსურდა შეგვექმნა ახალი მისაბაძი სახეები,“ - ასე ხსნის ამ ფაქტს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე დავით ბაქრაძე. - რეველუციამდე

სკოლის მოწაფეებში ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ მათ უმრავლესობას უნდოდა, კანონიერი ქურდი გამოსულიყო. ამ დამოკიდებულების შეცვლა უნდა დანაშაულებრივ იმ სიმბოლოს რღვევით, რომ კანონიერი ქურდი იყო ყველაზე პატივსაცემი, მდიდარი კაცი, რომლის სიტყვაც ფასობდა. ჩვენ ვაჩვენებთ, რომ ის არ იყო პატივსაცემი, არც მისი სიტყვა ფასობდა, არც ქონება ჰქონდა და მისი ადგილი ციხეში იყო“.

### **მართვის მოწმობის მიღებისა და ავტომობილის რეგისტრაციის პროცედურების მოდერნიზება**

მომსახურების ახლებური გააზრება მართვის მოწმობის მიღებისა და ავტომობილების რეგისტრაციის პროცედურების გამარტივებასაც გადასწვდა. რეფორმამდე ეს იყო ქაოტური პროცესები და თან ახლდა დროის კარგვა და კორუფცია. მართვის მოწმობის ყიდვა 100 დოლარად შეიძლებოდა (თუმცა ზოგი ამტკიცებს, თუ ტარება იცოდი, ფასდაკლებასაც გაგიკეთებდნენ). მას ხშირად დაბადების დღეებზე ჩუქნიდნენ ერთმანეთს.

მთავრობამ დააარსა მომსახურების ცენტრები, სადაც „ერთი სარკმლის“ პრინციპით შეიძლება მართვის მოწმობის მიღება და ავტომობილის რეგისტრაცია და, სადაც აქცენტი სწრაფ და თავაზიან მომსახურებაზე კეთდება. პროცესი იმდენად ეფექტურად წარიმართა, რომ ბიძგი მისცა თბილისის გარეუბანში არსებული სერვისცენტრის მახლობლად მეორადი მანქანების მსხვილი ბაზრობის განვითარებას. ამერიკის შეერთებული შტატებიდან, ევროპიდან და სხვა ქვეყნებიდან იმპორტირებული მეორადი მანქანები გასაყიდად მოჰყავთ ბაზარში და ხშირად ხდება მათი რეექსპორტი მეზობელ ქვეყნებში. ყიდვა-გაყიდვის გარიგებებისას საჭირო დოკუმენტაცია დაჩქარებული მეთოდით, რამდენიმე წუთში შეიძლება გამზადდეს. ბაზარი იმდენად წარმატებული აღმოჩნდა, რომ საქართველოს 2011 წლის საექსპორტო კლასიფიკაციაში მეორადი ავტომანქანების რეექსპორტი ლიდერობს. 2011 წლის ოქტომბრიდან მთავრობის გადაწყვეტილებით მძღოლის მიერ მართვის მოწმობების ტარება სავალდებულო აღარ არის. საპატრულო პოლიციელს შეუძლია ელექტრონულად ადგილზე გადაამოწმოს, აქვს თუ არა მოქალაქეს მართვის უფლება. ამისთვის მათ მძღოლის სახელი, გვარი და დაბადების თარიღი უნდა შეიყვანონ საპატრულო პოლიციის ავტომანქანის ბორტკომპიუტერში.

### **შედევები**

დანაშაულთა რიცხვი დაეცა, კორუფცია საპატრულო პოლიციაში დამარცხდა, განვითარდა მომსახურების კულტურა, რწმენა აღდგა და გაძლიერდა საპატრულო პოლიციის პასუხისმგებლობის სისტემა. ყველაზე მნიშვნელოვანი კი, ალბათ, ის არის, რომ საქართველოში კორუფციის ერთ-ერთი ყველაზე თვალსაჩინო გამოვლენა საერთოდ მოისპო.

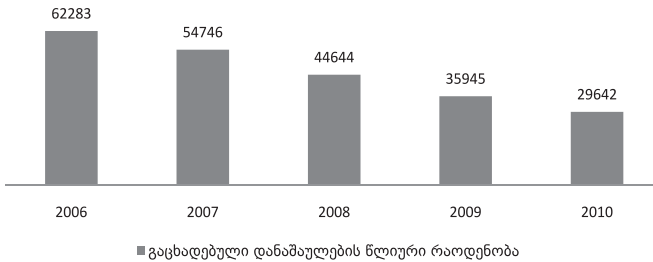
### **დანაშაულებათა რიცხვის მკვეთრი დაცემა**

ქართულ საზოგადოებაზე გავლენა დაკარგეს კანონიერმა ქურდებმა. მათთვის ნამდვილად აღარ იყო ადგილი ამ საზოგადოებაში. „ვარდების რევოლუციამდე საუკეთესო მანქანა დამნაშავის მანქანა იყო, უკეთესი, ვიდრე სახელმწიფო პირების და საუკეთესო სახლებიც დამნაშავეებს ეკუთვნოდათ“,

- ამბობს მერაბიშვილი. - „ახლა სრულიად განსხვავებული ვითარებაა. ისინი ციხეში სხედან. არავინ უსმენს მათ და სახელმწიფო მოხელეებსა და ბიზნესმენებს კარგი სახლები და კარგი მანქანები აქვთ“. 2011 წლის „საქართველოში დანაშაულებათა და უსაფრთხოების კვლევის“ თანახმად, გამოკითხულთა 70 პროცენტს სჭეროდა, რომ კანონიერი ქურდების ავტორიტეტი მნიშვნელოვნად დაეცა (GORBI, 2011).

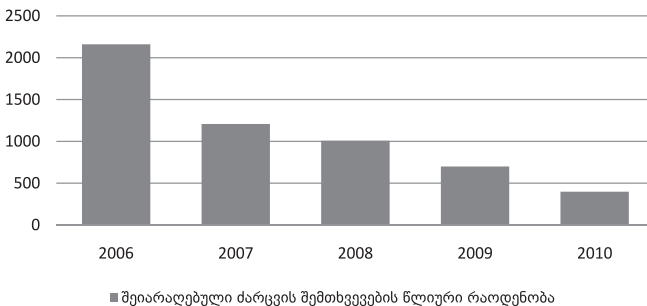
გაცხადებულ დანაშაულთა რიცხვი 2006 - 2010 წლების პერიოდში ორჯერ (დიაგრამა 2.1), შეიარაღებული ძარცვის შემთხვევები კი 2 160-დან 398-მდე (დიაგრამა 2.2) შემცირდა. ქართველები ახლა დღითა და ღამით უშიშრად სეირნობენ თბილისის ქუჩებში, მათი 95 პროცენტი ნებისმიერ დროს თავს უსაფრთხოდ გრძნობს (GORBI, 2011). მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის 2011 წლის გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსის თანახმად, ბიზნესზე უარყოფითად მოქმედი 15 ყველაზე პრობლემატური საკითხიდან დანაშაული და ქურდობა თითქმის გაქრა, ისინი არსებულ პრობლემად რესპონდენტთა მხოლოდ 0.1 პროცენტმა დაასახელა.

**დიაგრამა 2.1 დანაშაულებათა რიცხვი შემცირდა 50 პროცენტით, 2006-2010**



წყარო: იუსტიციის სამინისტრო, 2011

**დიაგრამა 2.2 შეიარაღებული ძარცვის შემთხვევები შემცირდა 80 პროცენტით, 2006-2010**



წყარო: იუსტიციის სამინისტრო, 2011

### კორუფციის დონის დაცემა

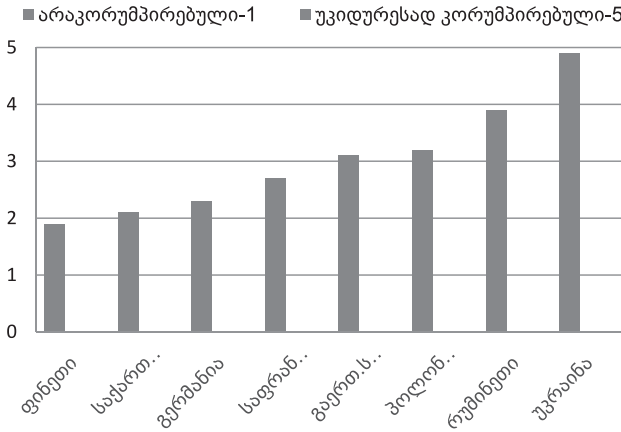
სხვადასხვა კვლევის თანახმად კორუფციის დონე პოლიციაში მკვეთრად დაეცა. 2010 წელს ჩატარებული კვლევის მონაცემებით, საქართველოს მოსახლეობის მხოლოდ ერთმა პროცენტმა მისცა ქრთამი საგზაო პოლიციის

თანამშრომლებს (მსოფლიო ბანკი და ევროპის განვითარებისა და რეკონსტრუქციის ბანკი 2011). შესაბამისი მაჩვენებელი ყოფილ საბჭოთა ქვეყნებში 30 პროცენტია, ევროკავშირის ახალ წევრ ქვეყნებში - 7%, ხოლო ევროკავშირის ზოგ წევრ სახელმწიფოში (საფრანგეთი, გერმანია, იტალია, შვედეთი და გაერთიანებული სამეფო) - 0%. „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ 2010 წლის გლობალური კორუფციის ბარომეტრის შედეგებით, საქართველოს მსოფლიოში ერთ-ერთი ყველაზე ნაკლებად კორუმპირებული პოლიცია ჰყავს (დიაგრამა 2.3). იმ 86 ქვეყნიდან, სადაც კვლევა ჩატარდა, მხოლოდ ფინეთი უსწრებდა საქართველოს. წვრილმანი მექრთამეობა, რითაც საყოველთაოდ ცნობილი იყო საქართველოს საგზაო ინსპექცია, არაოფიციალური მონაცემებითაც კი ალარ არსებობს.

**მომსახურების კულტურის შექმნა**

საპატრულო პოლიციაში დაინერგა საჯარო მომსახურების კულტურა და იგი ახლა კეთილგანწყობილ, თავაზიან და მომსახურებაზე ორიენტირებულ უწყებად ითვლება. მათ ასწავლიან დახმარებას და შედეგი სახეზეა. თავდაპირველად მათი დამოკიდებულების ასეთი ცვლილება გასაკვირი სიახლე იყო. მძღოლების მონაცოლით, როცა გზაზე აჩერებდნენ და პოლიციელი მათ ავტომანქანას უახლოვდებოდა, ისინი ჩვეულ მოპყრობას ელოდნენ და გაოგნებული რჩებოდნენ პოლიციელის კითხვაზე: „რით შემიძლია დაგეხმაროთ“. საგზაო ჯარიმების გამოწერისასაც კი პოლიციელი მოკრძალებულია. ხალხს აინტერესებს, საიდან მოვიდნენ ეს ახალი პოლიციელები, ზოგი ხუმრობს კიდევ, სხვა პლანეტიდან ჩამოვიდნენო. ნასვამ მდგომარეობაში მყოფ მძღოლებსაც კი ზრდილობიანად ექცევიან: გაჩერების შემთხვევაში ისინი მიჰყავთ შინ და არა პოლიციის განყოფილებაში, მანქანა გადაჰყავთ საჯარიმო სადგომზე, თავად ნასვამ მძღოლებს აჯარიმებენ, მაგრამ პატივისცემით ეპყრობიან. მოქალაქეები უკვე იმდენად შეეჩვიენ ამგვარ დამოკიდებულებას, რომ სხვანიირს აღარც მოელოან.

**დიაგრამა 2.3 საქართველო ქმნის ევროპაში ერთ-ერთ ყველაზე ნაკლებად კორუმპირებულ პოლიციას**



წყარო: საერთაშორისო გამჭვირვალობა, 2010

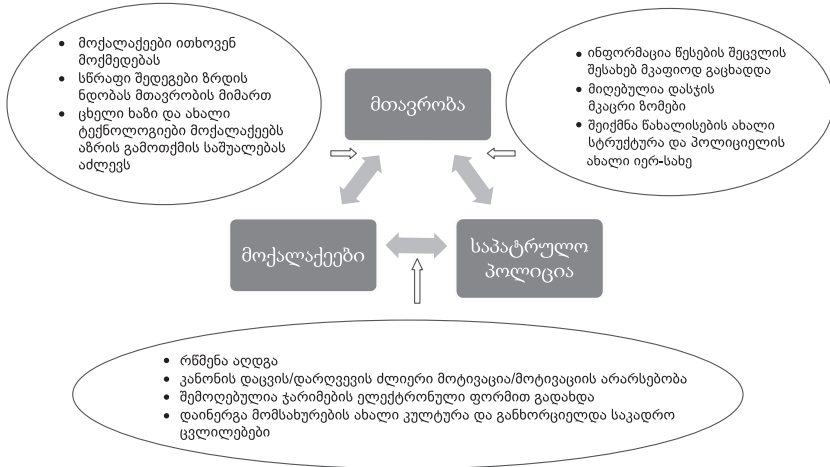
## ნდობის გაზრდა

გაჩნდა რწმენა საპატრულო პოლიციის მიმართ: 2011 წელს ჩატარებული დანაშაულისა და უსაფრთხოების კვლევისას გამოკითხულთა 53 პროცენტი პოლიციის მუშაობას აფასებს როგორც კარგს, 34 პროცენტი კი როგორც საკმაოდ კარგს (GORBI, 2011). იგივე შედეგებია 2010 წლის ოქტომბერში საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტის (IRI) მიერ ჩატარებულ გამოკითხვაში, სადაც რესპონდენტთა 84 პროცენტს აქვს ნდობა პოლიციის მიმართ, განსხვავებით 2003 წლის 10 პროცენტისა. დადებითი შედეგები აჩვენა 2006 წლის იანვარში სოციოლოგიური კვლევის ცენტრის „BCG Research“ მიერ პოლიციის შესახებ ჩატარებულმა საზოგადოებრივი აზრის კვლევამაც (BCG, 2006): რესპონდენტთა 80 პროცენტზე მეტმა უპასუხა, რომ პოლიცია არის კეთილგანწყობილი და მოქალაქეების დახმარებაზე ორიენტირებული; 55-60 პროცენტზე მეტმა დაახასიათა ისინი, როგორც თავაზიანები, სამართლიანები, პასუხისმგებლობის მქონენი; გამოკითხულთა თითქმის ნახევარზე მეტმა აღნიშნა, რომ პოლიციასა და მოქალაქეებს შორის არის ურთიერთპატივისცემა და თანამშრომლობა. აღსანიშნავია, რომ რესპონდენტთა 61 პროცენტს სჭეროდა, რომ პოლიცია პატივს სცემდა კანონს და მხოლოდ 2 პროცენტი ასახელებდა მათ კორუმპირებულებად.

## ანგარიშგების სისტემის გაძლიერება

გარდაიქმნა მთავრობას, საპატრულო პოლიციასა და მოქალაქეებს შორის არსებული პასუხისმგებლობების სტრუქტურა (სქემა 2.4). მას შემდეგ, რაც სამინისტრო გათავისუფლდა ძველი საგზაო ინსპექციისა და კორუმპირებული პირებისგან, უკეთესი ხელფასების შეთავაზებით (რომელიც, ფაქტობრივად, გაათმავდა), ტრენინგებითა და პროფესიული გარემოს შექმნით რეფორმატორებმა შეამცირეს საპატრულო პოლიციის მხრიდან მოქალაქეთა დაშინებისა და ქრთამის გამოძალვის ალბათობა. პოლიციელებს სტიმული მიეცათ, გამოევლინათ საგზაო წესების ნამდვილი დარღვევები და გამოეწერათ საჯარიმოები, რომლის თანხაც პირდაპირ ბიუჯეტში მიდიოდა და ნაწილობრივ მათვე უბრუნდებოდა ხელფასებისა და პრემიების სახით. პარალელურად სამინისტროში ჩატარებულმა რეორგანიზაციამ გამჭვირვალე გახადა ინსტანციათა ჯაჭვი, ხოლო ახალმა ტექნოლოგიებმა გამჭვირვალე და კორუფციისთვის ნაკლებად ღია - დანაშაულებათა მიდევნების პროცესი. მოქალაქეების ხმა უკვე მთავრობამდე აღწევდა; მათი სიძულვილი კორუფციის მიმართ სიცოცხლისუნარიანობას ანიჭებდა სწრაფ რეფორმებს. ცხელი ხაზი, სათვალთვალ კამერები და მუდმივი კონტროლის სხვა მსგავსი მექანიზმები გარანტიას ქმნიდა, რომ მათი ხმა კვლავ არ დაიკარგებოდა. საბოლოოდ მანკიერ წრეს ეფექტური ციკლი ჩაენაცვლა.

**სქემა 2.4 საპატრულო პოლიციის ანგარიშგებათა სისტემა**



**წყარო:** ავტორები

**დასკვნა**

საპატრულო პოლიციის წარმატებული რეფორმა ხაზს უსვამს შემდეგ თავისებურებებს: ერთბაშად 16 000 პოლიციელის სამსახურიდან გაშვებამ უცებ შექმნა ნდობა მთავრობის მიერ რეფორმების გატარებაში გამოჩენილი ძალისხმევისადმი. სრულიად ახალი საპატრულო პოლიციის შექმნისას გაჩნდა რწმენა და იგი განმტკიცდა კორუფციასთან ბრძოლაში გამოვლენილი სიფხიზლის შედეგად. საკადრო რესურსების პრობლემა დაძლეულ იქნა ინტენსიური საკადრო ცვლილებებით, ახალი კადრების მომზადებასა და პროფესიულ განვითარებაზე გაკეთებული აქცენტებით. თითქმის გაათმავებულმა ხელფასებმა, მომსახურების კულტურის დანერგვამ და პროფესიონალიზმზე განსაკუთრებული ყურადღების გამახვილებამ შეცვალა მოტივაციის სტრუქტურა. ახალმა ტექნოლოგიებმა, როგორცაა გზებზე სათვალთვალო კამერების დამონტაჟება და ჯარიმების ელექტრონული ფორმით გადახდა, უფრო ეფექტური გახადა პოლიციის საქმიანობა და მოსპო კორუფციის ალბათობა. მას-მედიის საშუალებებით ვრცელდებოდა ინფორმაცია რეფორმების შესახებ, რაც ხელს უწყობდა პოლიციის იმიჯის შეცვლას. რეფორმა უწყვეტი პროცესია, რომელიც ხელისუფალთაგან გამუდმებით ფხიზლად ყოფნას მოითხოვს, იგი ასევე მოითხოვს მოქალაქეებისა და მედიის ჩართვას საპატრულო პოლიციის ქცევის მონიტორინგის პროცესში, რათა მათ დროულად შეიტყობინონ ხელისუფლების წარმომადგენლებს პრობლემის შესახებ.





თავი 3.

## საგადასახადო სამსახურის გაძლიერება

### 2003 წელს არსებული ვითარება

საბჭოთა რეჟიმის დასრულების შემდეგ თანდათან გაუარესდა მთავრობის მიერ გადასახადების აკრეფის უნარი. სულ უფრო და უფრო სრულყოფილი კორუფციული სქემები მიზნად ისახავდა გადასახადებისგან თავის არიდებას, გადასახადების წინსწრებით უკანონოდ გამოძალვას და მითვისებას, რამაც ქვეყანაში საგადასახადო შემოსავლების აკრეფის მუდმივი შეუსრულებლობა გამოიწვია. ვირტუალური „ჩათვლების“ შემოსავლებად აღრიცხვამ გამოიწვია ის, რომ მაშინ, როდესაც ბიუჯეტი უჩვენებდა თანხების არსებობას, რეალურად ის სახელმწიფო ხაზინის ანგარიშზე არც კი ხვდებოდა. საგადასახადო სამსახურებს ღიად ადანაშაულებდნენ არა მხოლოდ ოპოზიციური ძალები, არამედ დონორი ორგანიზაციები, კერძო სექტორი, პარლამენტი და ეროვნული ბანკი. კრიტიკა განსაკუთრებით გამწვავებული იყო რევოლუციის წინა პერიოდში. უუნარო მთავრობას არ შესწევდა ძალა, გაეკონტროლებინა კორუფცია და, ხშირ შემთხვევაში, მაღალი დონის თანამდებობის პირების პირდაპირმა მონაწილეობამ უკანონო გარიგებებში ქვეყანა მწვავე პრობლემების წინაშე დააყენა: დაგროვდა სახელფასო, საპენსიო დავალიანებები, შეფერხდა კომუნალური მომსახურება, ენერგომატარებლების მიწოდება, საზოგადოებრივი სამუშაოები და სხვა სახელმწიფო ვალდებულებების შესრულება.

საქართველოს პირველი საგადასახადო კოდექსი 1997 წელს მიიღეს. იმ დროისთვის ქვეყნის მთავარ რეფორმად მიჩნეული კოდექსი, რომელიც 12 საერთო-სახელმწიფოებრივ და 7 ადგილობრივ გადასახადს აერთიანებდა, მოგვიანებით სერიოზული დეფექტების მქონე აღმოჩნდა. გადასახადების სიმრავლემ, დაანგარიშების რთულმა სისტემამ და მრავალნაირმა შეღავათმა და ხარვეზმა საგადასახადო ორგანოები აიძულა კოდექსში 1997-დან 2003 წლამდე

350-ზე მეტი ცვლილება განეხორციელებინა. ბიზნესისთვის განსაკუთრებით რთული იყო ფეხი აენყო ცვლილებების ამ ტემპისათვის.

რთულმა საგადასახადო სისტემამ ნოყიერი ნიადაგი შეუქმნა კორუფციას, რომელიც ხშირად იმით გამოიხატებოდა, რომ პარლამენტარები და ზემდგომი სახელმწიფო მოხელეები იყენებდნენ თავიანთ გავლენას, რათა მოეპოვებინათ პრეზიდენტის განკარგულებები ფავორიტი კომპანიებისთვის ხელსაყრელი საგადასახადო პირობების შესაქმნელად. ბევრი იმით ხდებოდა პარლამენტის წევრი და ამაში ფულსაც იხდიდა, რომ დეპუტატის იმუნიტეტის წყალობით უკანონო ქმედებების გამო მოსალოდნელი სასჯელისგან თავი დაეძვრინა და შეღავათებით სარგებლობის უფლება ხშირ შემთხვევაში კრიმინალებისთვის მიენიჭებინა. ასევე, მოხერხებული საგადასახადო თანამშრომლები თავიანთ მეგობრებსა და პოლიტიკურ მოკავშირეებს თავადაც აძლევდნენ სპეციალურ შეღავათებს.

ყვარდა მექრთამეობაც. საწარმოები რეგულარულად იხდიდნენ თანხებს, რათა მიეღოთ ხელსაყრელი საგადასახადო პირობები და თავიდან აეცილებინათ სადამსჯელო ხასიათის მატარებელი საგადასახადო ინსპექციები და აუდიტი. საგადასახადო თანამშრომლები და ბიზნეს-მეპატრონეები კორუფციული გარიგებით თვითნებურად წყვეტდნენ, რა საგადასახადო ვალდებულება დაკისრებოდათ. მათთვის უფრო ადვილი იყო მოლაპარაკება ენარმობინათ თანხებზე რომლის ერთი ნაწილი საგადასახადო ვალდებულება, მეორე კი ქრთამი იყო, ვიდრე ეცადათ, გაეგოთ, თუ რას ითხოვდა საგადასახადო კოდექსი. ფინანსთა მინისტრის ყოფილმა მოადგილემ გაიხსენა თბილისის ერთ-ერთ უბანში გამართული ასეთი მოლაპარაკება, რომელიც ჯერ ცხარე კამათში გადაიზარდა, ბოლოს კი იმით დამთავრდა, რომ საგადასახადო ინსპექტორმა კომპანიის მენეჯერი დანით დაჭრა. შედეგად უბნის ყველა საგადასახადო ინსპექტორს ერთი თვით შეუჩერეს სამსახურებრივი მოვალეობა. საგადასახადო ინსპექტორების გარეშე დარჩენილი უბნიდან აკრეფილი გადასახადების რაოდენობამ იქამდე არსებულ ყველა მაჩვენებელს გადააჭარბა, რამდენადაც შეშინებულმა მენარმეებმა, შეძლებისდაგვარად, თავად შეაფასეს თავიანთი ვალდებულებები და დაფარეს კიდევ.

კორუფცია, ასევე, ვრცელდებოდა უკვე აკრეფილ საგადასახადო შემოსავლებზე. რიგი კორუფციული სქემებით შესაძლებელი იყო საბიუჯეტო თანხების თაღლითურად მითვისება დამატებითი ღირებულების გადასახადის (დღგ) დაბრუნების პროცედურის საშუალებით. დღგ-ის მეტობით გადახდისთვის, მაგალითად, მშენებლობისას, საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული იყო ამ თანხის კომპანიისთვის უკან დაბრუნების პროცედურები. ბაინდურაშვილის მიერ ახსნილი ტიპური სქემა მოიცავდა მხოლოდ ქალაქში არსებულ ვირტუალურ გადასახადებს. იქმნებოდა ფიქტიური კომპანია და, ასევე, მხოლოდ ქალაქში იქმნებოდა დღგ-ის დაბრუნებისთვის საჭირო ფიქტიური საბუთები. ამის შემდგომ ამ სქემაში ჩართული პირები ინაწილებდნენ უკან დაბრუნებულ თანხას. ვირტუალური საგადასახადო თაღლითობის ყველაზე გახმაურებული საქმე იყო მსხვილ გადასახადებზე კავშირის თავმჯდომარისა და ფინანსთა მინისტრის მოადგილის დაპატიმრება და პასუხისგებაში მიცემა. ბევრი სხვა ასეთი თაღლითური სქემა ვერ გამოაშკარავდა.

კოდექსთან დაკავშირებული პრობლემები კვებავდა კორუფციისა და ქმედუნარობის საყოველთაო ატმოსფეროს. კომპანიები იძულებული იყვნენ ეცრუათ. ყველა მათგანს ორი საბუღალტრო აღრიცხვა ჰქონდა, ერთი

საგადასახადოსთვის და მეორე, რეალური სურათის ამსახველი - საკუთარი გამოყენებისთვის. კომპანიები, რომლებიც ვერ სარგებლობდნენ საგადასახადო ინსპექტორების კეთილგანწყობით და არ თანხმდებოდნენ ქრთამის გადახდას, განიცდიდნენ მუდმივ ზენოლას და ზოგჯერ იძულებული იყვნენ, იმაზე მეტი გადაეხადათ, ვიდრე სინამდვილეში მათი საგადასახადო ვალდებულება იყო.

გაბატონებული კორუფციის შედეგად მეტად და მეტად ფერხდებოდა სახელმწიფოს მიერ საქონლისა და მომსახურების, ხელფასებისა და პენსიების მიწოდება. 2003 წელს ოფიციალური მონაცემებით საგადასახადო შემოსავლებმა მშპ-ის მხოლოდ 14 პროცენტი შეადგინა; რეალურად კი (ჩათვლების გარეშე) ეს ციფრი უფრო ნაკლები იყო (დაახლოებით, 12 პროცენტამდე). ბიუჯეტით გათვალისწინებული ყველა სახის საგადასახადო შემოსავლები ერთი მილიარდი უნდა ყოფილიყო; აკრეფილი თანხა კი მხოლოდ 400 მილიონ ლარს აღწევდა. სამინისტროების ბიუჯეტები გამუდმებით იკვეცებოდა. მინისტრები დროის უმეტეს ნაწილს ფინანსთა მინისტრთან მოლაპარაკებებში ატარებდნენ, რათა თუნდაც მცირე თანხები მოეპოვებინათ. ის ბედნიერი მინისტრები, ვინც თანხის შოვნას ახერხებდნენ, ხშირად იძულებული იყვნენ ფულის გადმოსარიცხად ხაზინის თანამშრომლებისთვის ქრთამი მიეცათ. პენსიონერები თვეების განმავლობაში პენსიის გარეშე იყვნენ დარჩენილი. ახალი მთავრობის ხელისუფლებაში მოსვლისას, სახელმწიფოს 18 თვის საპენსიო დავალიანება ჰქონდა. ასევე, არ იყო დარიგებული მრავალი თვის ხელფასი. სხვა შეუსრულებელ ვალდებულებებთან ერთად ეს დავალიანებები 400 მილიონ ლარს უტოლდებოდა. სახელმწიფო ფინანსებისა და საგადასახადო პასუხისმგებლობის ცნება ფაქტობრივად აღარ არსებობდა. მოკლედ რომ ვთქვათ, საგადასახადო სისტემა მთლიანად მოშლილი იყო. ყოფილი ფინანსთა მინისტრი კახა ბაინდურაშვილი აღნიშნავს: „კორუფცია კულტურაში კი არ იყო ფესვადგმული, არამედ, უბრალოდ, თავის ნებაზე, უკონტროლოდ იყო მიშვებული და თანდათან იზრდებოდა. ის გადაიქცა ცხოვრების მიღებულ წესად და ყოველი ადამიანი იყო ამის ნაწილი“.

## 2003 წლის შემდგომი ანტიკორუფციული რეფორმები

ახალი მთავრობის მიერ მემკვიდრეობით მიღებული გაძარცვული ხაზინა ნათელ და პრაგმატულ საბაზს იძლეოდა კორუფციაზე დაუყოვნებლივი და ძალისმიერი შეტევისთვის. პრემიერდენტ შევარდნაძის გადადგომის მეორე დამსვლე ახალდანიშნულმა პრემიერ-მინისტრმა ზურაბ ჟვანიამ ფინანსთა მინისტრის პოსტი ზურაბ ნოლაიდელს შესთავაზა. სიტუაციის გასაანალიზებლად დრო არ იყო, - ამბობს ნოლაიდელი, - ვინმე იმ დამიდანვე უნდა შესდგომოდა საქმეს. გადასახადების მიმართულებით მთავრობამ ხუთ კომპონენტიანი მიდგომა შეიმუშავა: აზროვნების წესის შეცვლა, თანამშრომელთა მოტივაციის ტრანსფორმაცია, დაბეგვრის ბაზის გაფართოება, საგადასახადო კანონ-მდებლობის გამარტივება და საგადასახადო უწყების მოდერნიზება.

### აზროვნების შეცვლა

პირველი ნაბიჯი კორუფციის მიმართ ნულოვანი ტოლერანტობის პოლიტიკის გამოცხადება და მისი პრაქტიკაში გატარება იყო. ნულოვანი ტოლერანტობის პოლიტიკა ღრმად იბეჭდებოდა სამოქალაქო და საჯარო

მომსახურეთა აზროვნებაში. ნულოვანი ტოლერანტობა განსაკუთრებული დაუნდობლობით შეეხო საყოველთაოდ ცნობილ, მაგრამ კორუმპირებულ პირებს. სატელევიზიო ახალ ამბებში აჩვენებდნენ ნიღბიანი და შეიარაღებული პოლიციის მიერ ურჩი გადამხდლების ბიზნეს-ობიექტების ძალით დახურვის, ყოფილი მთავრობის წევრებისა და სხვა გავლენიანი პირების დაპატიმრების კადრებს. დაპატიმრებულთა შორის იყვნენ: ენერგეტიკის, ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების მინისტრები, კონტროლის პალატის თავმჯდომარე, სამოქალაქო ავიაციის ადმინისტრაციის უფროსი, რკინიგზის სახელმწიფო კომპანიისა და ფეხბურთის ფედერაციის ხელმძღვანელები, ოქროს მადნის სახელმწიფო კომპანიის პრეზიდენტი და სხვა გავლენიანი ოლიგარქები.

საინტერესოა, რომ დაპატიმრებულებს საშუალებას აძლევდნენ თავისუფლება „ეყიდათ“ ისეთი საკამათო საპროცესო შეთანხმების მექანიზმებით, რომლებიც მოქმედი კანონდებლობის ფარგლებში ველარ ეტეოდა. მთავრობამ დაპატიმრებულებისგან ამოღებული მნიშვნელოვანი რაოდენობის თანხები დაცარიელებული სახელმწიფო ხაზინის შესავსებად გამოიყენა. ერთ ცნობილ ბიზნესმენთან დადებულმა საპროცესო შეთანხმებამ სახელმწიფო ბიუჯეტს 14 მილიონი დოლარი მოუტანა. მართალია, ამ შეთანხმებებით დაპატიმრებულებს თავისუფლების ყიდვის უფლებას აძლევდნენ, მაგრამ, ამავე დროს, ეს იყო არაორაზროვანი გზავნილი, რომ ძლიერნიც დაისჯებოდნენ და რომ კორუფციის მიმართ შემწყნარებლობა აღარ იქნებოდა.

ნულოვანი ტოლერანტობის პოლიტიკის ზურგის გასამაგრებლად სწრაფი ტემპით მიიღეს ახალი კანონები. ამ კანონებით გამარტივდა კორუფციაში ეჭვმიტანილი მოხელეების დაპატიმრებისა და ქონების ლეგალური წარმომავლობის ვერ დამტკიცების შემთხვევაში მისი კონფისკაციის პროცედურები. მთავრობამ 2004 წლის ბოლოს დაამტკიცა საგადასახადო ანისტიის კანონი, რომელიც გადასახადების გადახდებულს, გარდა სახელმწიფო მოხელეებისა, საშუალებას აძლევდა 2005 წლის ბოლომდე მოეხდინათ ყველა დაფარული ქონების დეკლარირება. დეკლარირებული ქონების ლეგალიზება შესაძლებელი იყო მისი ღირებულების 1%-ის სახელმწიფო ბიუჯეტში გადახდის შემდეგ.

### **თანამშრომელთა მოტივაციის შეცვლა**

გზავნილი ნულოვანი ტოლერანტობის შესახებ არ გამოჰპარვიათ საგადასახადო დეპარტამენტის თანამშრომლებს. მთავრობა ხვდებოდა, რომ შეუძლებელი იყო ერთბაშად ყველა კორუმპირებული გადასახადების ამკრეფის და საგადასახადო ინსპექტორის გათავისუფლება და ახლით ჩანაცვლება, რადგან ისინი უმრავლესობას წარმოადგენდნენ. ამ დილემის სწრაფი გადაჭრის ერთადერთი გზა იყო, დაერწმუნებინათ ისინი, რომ თამაშის წესები შეიცვალა. ნოლიდელი იხსენებს მისი ფინანსთა მინისტრად დანიშნის ღამესვე გამართულ შეხვედრას საგადასახადო დეპარტამენტის თანამშრომლებთან: „მე ნამდვილად არ მქონდა ფუფუნება, იმთავითვე გამოემცვალა კადრები. მე ვუთხარი მათ, რომ შეფასდებოდნენ არაწარსულის, არამედ დამდეგ თვეებში მათი ქცევის მიხედვით“. თანამშრომლები, რომლებიც ძველი წესებით აგრძელებდნენ მუშაობას, სამართალდამცავ ორგანოებთან იჭერდნენ საქმეს. ქრთამის აღების ფაქტებზე გადასახადების ამკრეფთა და საგადასახადო ინსპექტორთა დაპატიმრებებმა და მათთვის გამოტანილმა მკაცრმა სასჯელმა სწრაფად შეამცირა კორუფცია.

მოგვიანებით, კორუფციის ფაქტების გამოსავლენად საგადასახადო უწყების ოფისებში სათვალთვლო კამერები დაამონტაჟეს. სამინისტროს ერთ-ერთი მკაცრად დაცული ოთახის კედელზე დამონტაჟებული ეკრანები ქვეყნის მასშტაბით ყველა საგადასახადო უწყების ოფისს აჩვენებდა. ასეთმა კონტროლმა მინიმუმამდე შეამცირა საგადასახადოს თანამშრომლების გადახდებულთან არაკანონიერი მორიგებების შესაძლებლობები. განისაზღვრა ასაკრეფი გადასახადების საპროგნოზო მოცულობა და ის მკაცრად კონტროლდებოდა, შეუსრულებლობა მკაცრადვე ისჯებოდა. შემოსავლების მატებასთან ერთად საგრძნობლად იზრდებოდა ხელფასებიც, რაც ასევე ამცირებდა ქრთამის აღების მოტივაციას. თანდათანობით, ორი წელიწადში, წინა რეჟიმიდან შემორჩენილ ძველ კადრებს ჩაენაცვლა ახალი, უფრო განსწავლული და კორუფციისადმი ნაკლებად მიდრეკილი კადრები.

### **საგადასახადო კოდექსის გამარტივება და დასაბეგრი ბაზის გაფართოება**

ახალი საგადასახადო კოდექსი 2005 წლიდან ამოქმედდა. მთავარი ამოცანები იყო: ეკონომიკური ზრდისთვის ხელის შეწყობა, საგადასახადო სისტემის ქმედითუნარიანობის გაზრდა და დასაბეგრი ბაზის გაფართოება. ამასთანავე, ცვლილებები შეიცავდა ანტიკორუფციულ ელემენტებს, რადგან ძველმა რთულმა სისტემამ შექმნა შესაძლებლობები კორუფციული სქემების გასავითარებლად. ახალმა კოდექსმა გაამარტივა საგადასახადო სისტემა, დაწია ტარიფები და გააუქმა რიგი წვრილი, არაფრისმომტანი გადასახადები. ასეთები იყო: ვარემოს დაბინძურების, ქონების გადაცემის, სათამაშო ბიზნესის, საკურორტო, რეკლამისა და სხვა ადგილობრივი გადასახადები. 21-დან მხოლოდ 7 სახის გადასახადი დარჩა და ბევრი მათგანი შემცირებული განაკვეთებით. სოციალური გადასახადი თავდაპირველად 33-დან 20 პროცენტამდე შემცირდა, გაუქმდა 20-პროცენტიანი პროგრესული საშემოსავლო გადასახადი და დაწესდა პროპორციული 12-პროცენტიანი გადასახადი, დღე 20-დან 18 პროცენტამდე შემცირდა. დარჩენილ გადასახადებს შორის იყო: მოგებისა და ქონების გადასახადები; აქციზის გადასახადები ალკოჰოლურ სასმელებზე, ნავთობპროდუქტებზე, თამბაქოს ნაწარმსა და მსუბუქ ავტომობილებზე.

შემდგომ პერიოდში კიდევ ერთხელ შემცირდა საგადასახადო განაკვეთები და 2010 წლისთვის საქართველოს საგადასახადო რეჟიმი კომბინირებული საშემოსავლო და სოციალური გადასახადის 20- პროცენტიანი განაკვეთით, კორპორაციული 15-პროცენტიანი მოგების გადასახადითა და 18-პროცენტიანი დღგ-ის გადასახადით (ყველა მათგანი პროპორციული გადასახადებია), მსოფლიოს ერთ-ერთ ყველაზე ლიბერალურ საგადასახადო სისტემად აღიარეს. დაბალი ტარიფების გამო შემცირებული საგადასახადო შემოსავლები მნიშვნელოვანწილად შეივსო დასაბეგრი ბაზის გაფართოებით, კეთილსინდისიერი გადახდებით და კანონის მკაცრი დაცვით, რაც გამოიხატებოდა კანონდამრღვევთა მიმართ მკაცრი საჯარიმო სანქციების გატარებაში. ახალმა კანონმდებლობამ, რომელმაც გააუქმა საგადასახადო შეღავათების უმრავლესობა, შექმნა მეტნაკლებად თანაბარი პირობები სხვადასხვა ბიზნესისთვის და გააფართოვა დასაბეგრი ბაზა.

გატარდა ზომები გაბატონებული ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბების შემცირებისა და დასაბეგრი ბაზის გაფართოებისთვისაც. კიდევ ერთი საკამათო

ნაბიჯი გადაიდგა გარე ვაჭრობის აღსაკვეთად. ქუჩაში მდგარი მოვაჭრეები არაფორმალურ საქმიანობას ეწეოდნენ, მუშაობდნენ ლიცენზიის გარეშე და არ იხდიდნენ არანაირ გადასახადს. სამუშაოს დაკარგვით უკმაყოფილო მოვაჭრეების მთელი ჯარი გამოვიდა ქუჩაში მთავრობის გადაწყვეტილების წინააღმდეგ, ბევრი მათგანისთვის გარე ვაჭრობა შემოსავლის ერთადერთი წყარო იყო. თუმცა მათ მიმართ საზოგადოების თანაგრძნობა ნელ-ნელა გაქარწყლდა, რადგან გარე ვაჭრობის აკრძალვის შედეგად განიტვირთა და გასუფთავდა ქუჩები, მცირე სავაჭრო ობიექტებს, რომლებიც მეტ-ნაკლებად ლეგალურ ფარგლებში მუშაობდნენ, შეექმნათ ჯანსაღი კონკურენტული გარემო, გაჩნდა შესაძლებლობა, საზოგადოებას მიეღო უკეთესი მომსახურება და სანიტარიული პირობები.

შემდგომი საკამათო ნაბიჯი იყო სავაჭრო ობიექტებისგან სალარო აპარატების შექმნისა და ყველა საგადასახადო ოპერაციის დროს მათი გამოყენების მოთხოვნა. სალარო აპარატი აღრიცხავდა თითოეულ ოპერაციაზე დარიცხულ გადასახადს. მენარმეები დიდი აღფრთოვანებით არ შეხვედრიან არც თუ ისე იაფი აპარატის შექმნისა და, ასევე, ყველა განხორციელებული ოპერაციის ოფიციალურად აღრიცხვის მოთხოვნას. მათი პროტესტის მიუხედავად, კანონი ყოველგვარი კომპრომისებისა და შეღავათების გარეშე მკაცრად იქნა დაცული. იმის შესამოწმებლად, თუ რამდენად სრულდებოდა ახალი მოთხოვნები, საგადასახადო დეპარტამენტმა მთელი ქვეყნის მასშტაბით დაიწერა „ფიქტიური“ კლიენტები, რომლებიც ხშირად პენსიონერები ან ფემბიმე ქალები იყვნენ. დიდი თანხით ჯარიმდებოდა მაღაზიები, სადაც არ იყენებდნენ სალარო აპარატებს ან არ აღრიცხავდნენ ყველა ოპერაციას. ეს თანხა იზრდებოდა ჯარიმის დროულად გადაუხდელობის ან განმეორებითი დაჯარიმების შემთხვევაში. დროთა განმავლობაში ახალი წესები დამკვიდრდა, რადგან უკლებლივ ყველას ერთი საზომით მიუდგნენ.

## **საგადასახადო სამსახურის მოდერნიზება**

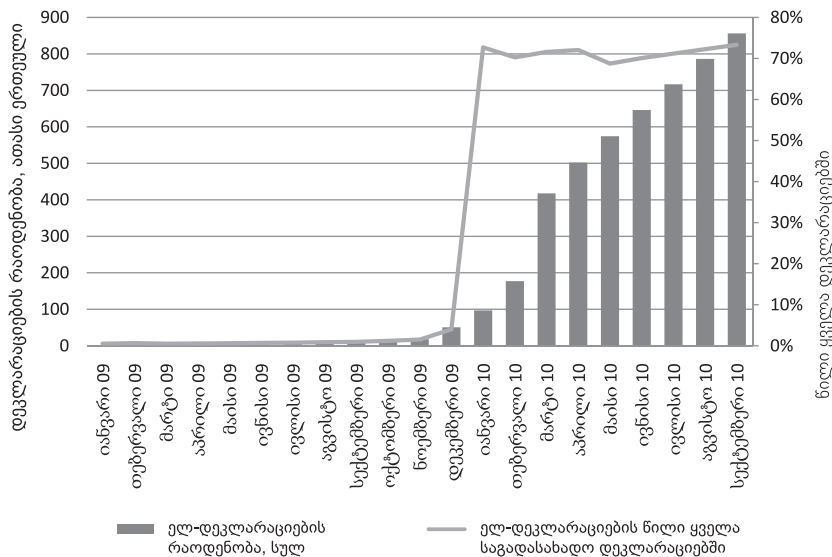
ბიზნესგარემოს გაუმჯობესებისა და კორუფციის აღმოფხვრის მიზნით, საგადასახადო კოდექსის გამარტივების პარალელურად, მთავრობამ მიზნად დაისახა საგადასახადო დეკლარირების და გადახდის წესების გამარტივება. საგადასახადო დეკლარაციების შევსება გაამარტივა იმანაც, რომ ყოველთვიური დეკლარაციების შევსების ვადა დაფიქსირდა მომდევნო თვის 15 რიცხვამდე. ახალმა კოდექსმა, ასევე, გააუქმა მოთხოვნა ყოველწლიური დეკლარაციების შესავსებად დამოუკიდებელი აუდიტორის დაქირავების შესახებ. მან, აგრეთვე, გააუქმა მიმდინარე გადახდების დეკლარირების აუცილებლობა იმ შემთხვევაში, თუ წინა წელს კომპანიას არ ჰქონია მოგება. გაერთიანდა სამემოსავლო და სოციალური გადასახადების დეკლარირების ფორმები, გამარტივდა ქონების გადასახადის გადახდის პროცესიც მას შემდეგ, რაც გაუქმდა ქონების გადაცემის 2-პროცენტოანი გადასახადი, რომელიც ადრე აუცილებლად უნდა გადაეხადა მყიდველს .

ელექტრონული დეკლარირება ერთ-ერთი პირველი ელექტრონული მომსახურების სისტემა იყო, რომელიც საგადასახადო სამსახურმა ბიზნეს-საზოგადოებას შესთავაზა. დეკლარაციის ნაბეჭდი ვერსია, რომლითაც ადრე გადასახადის გადამხდელები სარგებლობდნენ, გულისხმობდა სხვადასხვა გადასახადის გადასახდელად სხვადასხვა უწყებაში მისვლას, რაც ზრდიდა

კორუფციის აღბათობას. ასეთი აღბათობის აღსაკვეთად 2007 წელს მთავრობამ შემოიღო დეკლარირების ელექტრონული სისტემა, რომელიც მინიმუმამდე ამცირებდა გადასახადის გადამხდელსა და საგადასახადო მოხელეს შორის პირდაპირი კონტაქტის შესაძლებლობას.

თავდაპირველად ელექტრონულ სისტემაზე გადასვლას ეწინააღმდეგებოდნენ სანარმოები, რომლებიც ჯერ კიდევ ორმაგი ბუღალტერიის პრაქტიკას იყენებდნენ, ასევე, სამსახურის დაკარგვით შეშინებული ბუღალტრები და სხვანი, ვისაც უჭირდა კარგად ნაცნობი სისტემის დათმობა და რაღაც ახლის შესწავლა, მაგრამ მთავრობა მიზანმიმართულად მოქმედებდა. 2009 წლის ნოემბერში სამინისტრომ არაოფიციალურად და საკამათო ხერხებით, უბრალოდ, შეწყვიტა საგადასახადო დეკლარაციის ნაბეჭდი ვერსიების მიღება იშვიათი გამონაკლისების გარდა. შედეგად 2010-ში ელექტრონული დეკლარირების წესით გადამხდელთა რაოდენობა სწრაფად გაიზარდა და მან გადამხდელთა 80 პროცენტი შეადგინა (დიაგრამა 3.1). გადამხდელთა სულ რამდენიმე თვეში მოახერხეს ახალი წესებზე გადასვლა. მთავრობამ, აგრეთვე, დროთა განმავლობაში დახვეწა რეგისტრაციისა და დეკლარირების ვებპორტალი.

**დიაგრამა 3.1 ელექტრონულად დეკლარირებული გადასახადების რაოდენობა და წილი, იანვარი, 2009 - სექტემბერი, 2010**



**წყარო:** საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, შემოსავლების სამსახური

მთავრობამ წარმოადგინა გამარტივებული ელექტრონული რეგისტრაციის სისტემა; გაამარტივა დღგ-სთვის საჭირო დოკუმენტაციის შედგენა; შემოიღო გადასახადების გადახდა ბანკების მეშვეობით ნაღდი ფულის სახელმწიფო ხაზინამდე სწრაფად მიღწევისა და შემოსავლების სამსახურის მონაცემთა ბაზაში ყველა გადახდის აღრიცხვის უზრუნველსაყოფად; თავიანთ ანგარიშებზე ონლაინ რეჟიმში წვდომის საშუალება მისცა ელექტრონული წესით დარეგისტრირებულ

გადახედვით. მან, აგრეთვე, მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია საწარმოების ბუღალტრული ანგარიშგების წესების რეფორმირების საკითხში.

მთავრობამ, შემოიღო რისკის ანალიზზე დაფუძნებული საგადასახადო აუდიტი. ამ მეთოდით, მიკერძოებულად შერჩეული პირებისა და კომპანიების ნაცვლად, შემოწმება ხდება შემუშავებული კრიტერიუმის მიხედვით. შემოწმებებმა, რომლებიც არ იყო დაფუძნებული რისკის ანალიზზე, 2009 წელს 70 პროცენტი შეადგინა, ეს ციფრი 2010 წელს 35 პროცენტამდე შემცირდა, ხოლო 2011 წელს ნულამდე დავიდა. მთავრობამ გააცნობიერა ისიც, რომ აუდიტისთვის საჭირო კადრების უკმარისობა აფერხებდა მუშაობას და 2011 წელს მიღებული გადაწყვეტილებით კომპანიებს უფლება მისცა საგადასახადო შემოწმება სახელმწიფოს მიერ აღიარებული კერძო აუდიტორების მეშვეობით ჩაეტარებინათ.

საგადასახადო დავების განსახილველად, რომელთა რიცხვი ამაჟამად 2000-ს აღწევს, ამოქმედდა დავების ადმინისტრაციული განხილვის ორსაფეხურიანი სისტემა. არსებული დავების, დაახლოებით, 30 პროცენტი წყდება პირველივე საფეხურზე, რომელიც გულისხმობს საქმის შიდა განხილვას ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის იურიდიულ განყოფილებასთან არსებულ დავების კომისიაში. ამ საფეხურზე მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება, გასაჩივრდეს დავების განხილვის საბჭოში, რომელსაც ხელმძღვანელობს ფინანსთა მინისტრი ან სასამართლოში. საქმის საბოლოო გადაწყვეტამდე გადახედვები არ იხდინა გასაჩივრებული გადასახადის თანხას.

## შედეგები

საგადასახადო რეფორმამ გაზარდა გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები და დააფინანსა გაუმჯობესებული მომსახურების მიწოდება. მან, აგრეთვე, შეამცირა გადასახადები და კორუფცია, რომელიც მძიმე ტვირთად აწვა საზოგადოებას, ამასთანავე, ხელი შეუწყო ახალი ბიზნესების წამოწყებას. სხვა სექტორების მსგავსად, წარმატების მთავარი საწინდარია ანგარიშვალდებულების ძლიერი სისტემა.

## საგადასახადო შემოსავლები გაიზარდა

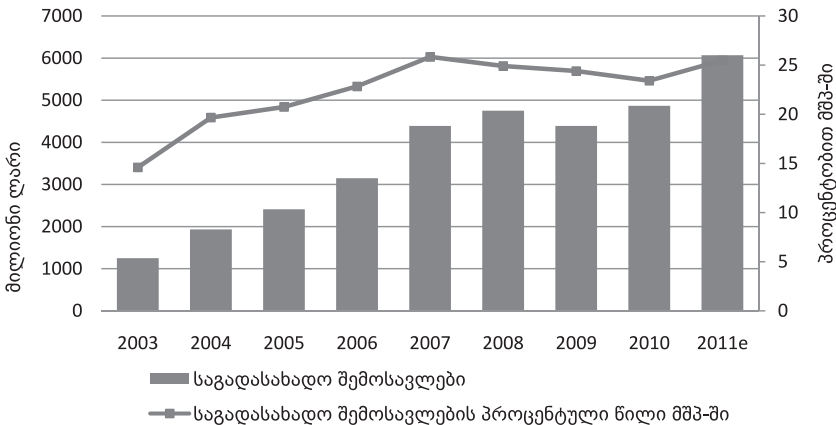
2003-დან 2011 წლამდე პერიოდში საგადასახადო შემოსავლების ზრდა ღირსშესანიშნავი იყო თითქმის ყველა გადასახადის მიხედვით. ექვსჯერ გაიზარდა შემოსავლები მოგების, ხუთჯერ დღგ-სა და აქციზის, სამჯერ საშემოსავლო და ქონების გადასახადებიდან. დასაბეგრი ბაზის გაფართოებიდან ამონაგებმა სრულად აანაზღაურა საგადასახადო ტარიფების მკვეთრი შემცირების დანაკარგები. 2008 წლის კონფლიქტმა და ფინანსურმა კრიზისმა უარყოფითად იმოქმედა ეკონომიკურ მაჩვენებლებზე და, მათ შორის, საგადასახადო შემოსავლების მოცულობაზე. 2011 წლისთვის, ეკონომიკის გამოცოცხლებასთან ერთად, ასევე, აღდგა შემოსავლების დონე.

წარმატება გადასახადების მობილიზების მხრივ განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე იყო ვარდების რევოლუციის შემდგომ. 2004 წლის ბოლოს საგადასახადო შემოსავლების დონემ მთავრობას საშუალება მისცა დაეფარა სახელფასო და საპენსიო დავალიანებები, რაც წლების განმავლობაში



არ მომხდარა. აპრილის თვეში საგადასახადო შემოსავლებმა მთლიანად დაფარა ერთი თვის ბიუჯეტის ვალდებულებები; ივნისის ბოლოს პარლამენტში წარადგინეს პროექტი ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის შესახებ, რომელიც 200 მილიონი ლარის ოდენობის დამატებითი საბიუჯეტო სახსრების გამოყენების ნებართვას ითხოვდა ენერგოსექტორის რეგულირებისთვის. 2004 წლის ბოლოსთვის საგადასახადო შემოსავლების წილი მშპ-ში 12-დან 20 პროცენტამდე გაიზარდა და 2011 წელს თითქმის 26 პროცენტს მიაღწია (დიაგრამა 3.2).

**დიაგრამა 3.2 საგადასახადო შემოსავლების ზრდა, 2003–11**



**წყარო:** საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

### საგადასახადო ტვირთმა და კორუფციამ დაიკლო

2009 წელს „ფორბსმა“ საქართველო ყველაზე დაბალი საგადასახადო ტვირთის მქონე მსოფლიოს ქვეყნებს შორის მეოთხე ადგილზე დაასახელა, მას უსწრებენ კატარი, არაბეთის გაერთიანებული ემირატები, ჰონგ-კონგი და ჩინეთი (FORBES, 2009). დასაქმების საგადასახადო წნეხი იზომება დასაქმებული პირისთვის შრომის ანაზღაურებიდან დაკავებული გადასახადის ოდენობით. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ქვეყნებში ეს მაჩვენებელი 36 პროცენტით განისაზღვრება, რაც გაცილებით მაღალია საქართველოს 20-პროცენტთან მაჩვენებელზე. „ბიზნესის წარმოების“ გლობალურ ინდექსში გადასახადების გადახდის მიხედვით საქართველომ 2005 წელს დაკავებული 110-ე ადგილიდან 2012 წელს 39-ე ადგილზე გადაინაცვლა. რეგიონის ქვეყნებში ჩატარებული 2008 წლის „ბიზნესგარემოსა და სანარმოთა კვლევის“ (BEEPs) მონაცემებით, საგადასახადო სამსახურებთან ურთიერთობისას კორუფციის ხშირი ფაქტების არსებობა სანარმოთა მხოლოდ სამმა პროცენტმა დაადასტურა, რაც ბევრად უფრო დაბალია, ვიდრე ევროპისა და ცენტრალური აზიის 9%-იანი ან დამოუკიდებელი სახელმწიფოების თანამეგობრობის (დსთ) ქვეყნების 18%-იანი მაჩვენებელი. საქართველოს რეიტინგი ასახავს მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას 2005 წელთან შედარებით, როცა კორუფციის არსებობა საგადასახადო სისტემაში სანარმოთა 13-მა პროცენტმა დაასახელა (მსოფლიო ბანკი, 2010).

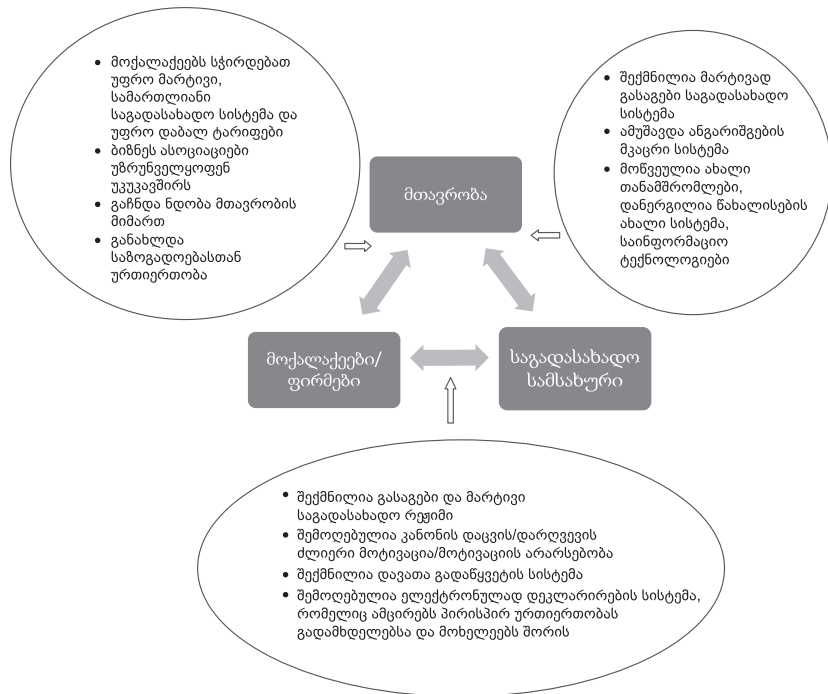
### **ახალ საწარმოთა რაოდენობა გაიზრდა**

გადასახადების რაოდენობისა და საგადასახადო განაკვეთების შემცირებამ, ისევე, როგორც ბიზნესის დასაწყებად საჭირო თანხის არსებითად კლებამ (2 000-დან 200 ლარამდე) ხელი შეუწყო ბევრი ახალი ბიზნეს-საწარმოს გაჩენას. 2011 წლის მარტის მონაცემებით საქართველოში რეგისტრირებულია 350 000 მოქმედი საწარმო/მეწარმე, ნაცვლად 2003 წელს რეგისტრირებული 205 000-სა. ამასთანავე, ბევრი საწარმო ჩრდილიდან გამოვიდა, კანონიერი გახადა თავისი საქმიანობა და ოფიციალურად დააფიქსირა დასაქმებულთა რაოდენობა და მათი შემოსავლები.

### **ანგარიშგების სისტემა გაძლიერდა**

საგადასახადო რეფორმის წარმატება საქართველოში დიდწილად განაპირობა უფლებამოსილთა და მათზე დაქვემდებარებულთა შორის ანგარიშვალდებულებათა გაზრდამ (სქემა 3.3). ცვლილებებმა საგადასახადო კოდექსსა და კანონმდებლობაში უპასუხა საზოგადოების მოლოდინს ტარიფების, სიმარტივისა და სამართლიანობის მიმართ. ახალშექმნილ სისტემაში საშემოსავლო სამსახური (დაქვემდებარებული) უზრუნველყოფს შესაბამისი ხარისხის მომსახურებას ისეთი ელექტრონული სერვისებით, როგორებიცაა: ელექტრონული შევსებისა და დეკლარირების ფორმები, მარტივი რეგისტრაციის პროცესი, რისკის ანალიზზე დაფუძნებული საგადასახადო შემოწმებები, გადასახადების გასაჩივრების სისტემა. კლიენტი (გადასახადების გადამხდელი) დარწმუნდა, რომ გადასახადების გადახდა აუცილებელია. საერთო საგადასახადო ტვირთი მართვადია და მთავრობას შეუძლია იმაზე უკეთესი მომსახურება გაუწიოს საზოგადოებას, ვიდრე რეფორმამდე უწევდა.

**სქემა 3.3 საგადასახადო სფეროს ანგარიშგების სისტემა**



**წყარო:** ავტორები

## დასკვნა

მთავრობის წარმომადგენლები იზიარებდნენ მოსაზრებას, რომ სახელმწიფოს აღდგენისთვის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორია საგადასახადო შემოსავლების ზრდა. მათ გაიაზრეს, რომ შემოსავლების გასაზრდელად აუცილებელი იყო უფრო მარტივი და ადვილად დასანერგი საგადასახადო სისტემა. მათ ისეთი სისტემის შექმნა სურთ, რომელიც, შემოსავლების ზრდის უზრუნველყოფასთან ერთად, ხელს შეუწყობს ბიზნესის განვითარებასა და ეკონომიკის ზრდას. მათ იმთავითვე მოიპოვეს საზოგადოების კრიტიკული ნაწილის რწმენა როგორც ფართოდ გახმაურებული დაპატიმრებებით, ასევე იმით, რომ ყოფილი კორუპციონული საგადასახადო მოხელეები აიძულეს, შეეცვალათ მუშაობის კულტურა. საგადასახადო სამსახურების მოდერნიზება მოხერხდა დონორების მიერ მონეწვლილი უცხოელი ექსპერტების დახმარებით, მაგრამ ბევრი სიახლე და ტექნოლოგიური გადაწყვეტა ადგილზევე იქნა მოფიქრებული. სხვა სახელმწიფო სექტორების მსგავსად, ტექნოლოგიები აქაც ერთდროულად ორ მიზანს ემსახურება - ეფექტურობის ზრდასა და კორუფციის აღბათობის შემცირებას.

საგადასახადო შემოსავლების სტაბილური ზრდა კვლავ გამონეწვად რჩება. იმაში დასარწმუნებლად, რომ საგადასახადო მოთხოვნები წესების დაცვითა და მიუკერძოებლად აღსრულდება, უფლებამოსილმა პირებმა

მომავალშიც უნდა გააძლიერონ საგადასახადო სამსახურები და განავითარონ მომსახურების ახალი კულტურა. დროის რალაც მონაკვეთში საგადასახადო უწყებამ აგრესიული და ზოგჯერ სუბიექტური ქმედებებით ბიზნეს-საზოგადოების უკმაყოფილება გამოიწვია. თუმცა, ისეთი ახალი ინსტიტუციური სისტემების შექმნა, როგორცაა გასაჩივრების პროცესი და დავების განხილვის საბჭო (მისი ერთ-ერთი წევრი სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელიცაა) არის პირველი ნაბიჯები გადადგმული ანგარიშვალდებულების სისტემის გამართული ფუნქციონირების მიმართულებით.

თავი 4.

## წესრიგის დამყარება საბაჟო სამსახურში

### 2003 წელს არსებული ვითარება

კორუფციის კიდევ ერთი აულებელი ციხე-სიმაგრე იყო საბაჟო. საზღვრები იყო ძალიან უკონტროლო და დაუცველი, კორუფცია და კონტრაბანდა - ჩვეულებრივი მოვლენა და არა გამონაკლისი შემთხვევა. ნებისმიერს შეეძლო საზღვრის გადმოლახვისას ქრთამის მეშვეობით ნებისმიერი სახის ტვირთი შემოეტანა და გაეყიდა საბაჟო დეკლარაციის წარდგენისა და იმპორტის დაბეგვრის გარეშე. კონტრაბანდისტები საზღვრებზე ქვეითად, მსუბუქი ან სატვირთო მანქანებით გადმოდიოდნენ და თან გადმოჰქონდათ თურქეთიდან ჭინსებით ან საკვები პროდუქტებით გატენილი ჩანთები, რუსეთიდან კი - სანჯავი. ნარკოტიკების, ფეთქებადი ნივთიერებებისა და იარაღის შემოტანა შედარებით რთული იყო და უფრო მეტი ოდენობით ქრთამს საჭიროებდა, მაგრამ, საბოლოოდ, მაინც ყველაფერი შესაძლებელი იყო.

მებაჟედ მუშაობის დანაშაულები არ საჭიროებდა კონკურსისა და საატესტაციო ტესტის გავლას, მომავალი მებაჟეები ოფიციალური პირების მოქრთამებით ახერხებდნენ სამსახურის შოვნას - ამისთვის ზოგი მათგანი 10 000 დოლარზე მეტსაც იხდიდა. ამ სამუშაო ადგილის „ყიდვა“ კარგინვესტიცია იყო, რამდენადაც მალევე ხდებოდა თანხის ამოღება, რაზეც ბევრი დაბალანაზღაურებადი მებაჟის დიდებული სახლები მეტყველებდა.

მართალია, საბაჟო კოდექსი 90-იანი წლების დასაწყისში მიიღეს, მაგრამ ის თითქმის არ მოქმედებდა და სინამდვილეში ხელსაყრელ პირობებს ქმნიდა კორუფციისთვის. ტარიფების სიმრავლე (მოქმედებდა 16 სატარიფო ჯგუფი, რომელთა განაკვეთები 0-დან 30 პროცენტამდე მერყეობდა) საბაჟო მოხელეების მხრიდან თანამდებობის ბოროტად გამოყენებისა და ქრთამის გამოძალვისთვის შესაფერ რთულ სისტემას ქმნიდა. მრავალრიცხოვანი შეღავათები დამატებითი ნიადაგი იყო კორუფციისთვის.

კორუფცია აისახებოდა საგადასახადო შემოსავლების ძალიან დაბალ დონეზე. მიუხედავად იმისა, რომ საშუალო სატარიფო განაკვეთი 20%-ს ამტკებდა, საბაჟო შემოსავლების წილი მშპ-ში ერთ პროცენტსაც ვერ აღწევდა. რეგიონში ქვეყნებს შორის საქართველოს საბაჟო შემოსავლების ყველაზე დაბალი დონე ჰქონდა.

## 2003 წლის შემდგომი ანტიკორუფციული რეფორმები

როგორც აღმოჩნდა, შეუძლებელი იყო საბაჟო რეფორმის მარტივად და სწრაფად გატარება. ყოფილი ფინანსთა მინისტრის, კახა ბაინდურაშვილის განცხადებით, ის მხოლოდ 2010 წელს დასრულდა. პრეზიდენტი მიხეილ სააკაშვილიც კი გაცხებული დარჩა რეფორმების საბოლოო წარმატებით. „თავიდან მეგონა, რომ საბაჟოს არაფერი ეშველებოდა, - აღნიშნა მან, მაგრამ ახლა აზრი შემეცვალა“. საბოლოოდ საბაჟო რეფორმა აღმოჩნდა მრავალმხრივი, მასში იგულისხმებოდა საკანონმდებლო, საკადრო, ინსტიტუციური, სისტემური და ინფრასტრუქტურული ცვლილებები. ეს იყო პროცესი, რომელიც ნაწყვეტ-ნაწყვეტ მიმდინარეობდა და თან ახლდა ბევრი პრობლემა.

### საბაჟო კანონმდებლობის გაძლიერება და გამარტივება

ახალი საბაჟო კოდექსის შემუშავება იყო ერთ-ერთი პირველი ამოცანათაგანი, რომელიც მთავრობის წინაშე იდგა. მიზანი იყო ახალი კოდექსის ერთ წელიწადში ამოქმედება, რაც საკონსულტაციოდ მოწვეულ ზოგიერთ საერთაშორისო ექსპერტს „განუხორციელებელ მისიად“ მიაჩნდა. მაგრამ დრო არ ითმენდა, მთავრობას სწრაფად უნდა მიეღო შედეგები და რეფორმის განხორციელების დღის წესრიგი, ძირითადად, ადგილობრივი რესურსებით შედგა.

2006 წლის სექტემბერში ძალაში შევიდა ახალი „კანონი საბაჟო ტარიფის შესახებ“. მან გააუქმა აქამდე არსებული 16 ტარიფი. ამჟამად მოქმედებს ნულოვანი ტარიფი საიმპორტო პროდუქციის 86 პროცენტზე და ორი ტარიფი (5%-იანი და 12%-იანი) პროდუქციის ზოგიერთ სახეობაზე, მაგალითად, სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციაზე (ადგილობრივი ფერმერების ინტერესების დაცვის მიზნით). კანონმა, აგრეთვე, გაათანაბრა საბაჟო შეღავათები მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წევრი და არაწევრი ქვეყნებისთვის, რაც გულისხმობს ყველასთვის ერთნაირი დაბალი ტარიფის დანესებას. 2005 წელს გამარტივდა იმპორტის ლიცენზირების სისტემა, საიმპორტო და საექსპორტო საქონელზე მოთხოვნილი ნებართვების რაოდენობა 14 ძირითადი ჯგუფიდან 8 ჯგუფამდე შემცირდა. იმპორტ/ექსპორტის ლიცენზირებას ექვემდებარება ჯანმრთელობის, გარემოს ან ეროვნული უსაფრთხოებისთვის ზიანის შემცველი პროდუქცია (მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია, 2010).

საბაჟო კოდექსში 2009 წლის სექტემბერში მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა, ხოლო 2010 წელს განხორციელებული საგადასახადო საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად საბაჟო კოდექსი საგადასახადოსთან გაერთიანდა. ამ ცვლილებებით კიდევ უფრო გამარტივდა საბაჟო ოპერაციები და მიღწეულ იქნა შემდეგი:

- შეიქმნა შემოსავლების სამსახური, რომელმაც გააერთიანა საგადასახადო და საბაჟო სამსახურები და ხელი შეუწყო ერთიანი საიდენტიფიკაციო სისტემისა და მონაცემთა ბაზის გამოყენებას.
- საბაჟო ორგანოებისთვის (პორტის გარდა) წარსადგენი დოკუმენტების რიცხვი ოთხ ძირითად დოკუმენტამდე შეცირდა: დეკლარაცია, სატრანსპორტო ზედნადები, მინდობილობა და კომერციული ანგარიშგაქტურა. ექსპორტისთვის კი საჭირო გახდა მხოლოდ ორი დოკუმენტი: (დეკლარაცია და ტრანსპორტირების დოკუმენტი).
- რისკის მართვის სისტემის შემოღებამ საბაჟო სამსახურს საშუალება მისცა, განახორციელოს შერჩევითი საბაჟო კონტროლი და შეამომოს შემოსული ტვირთების 10 პროცენტზე ნაკლები.

### **კადრებისა და მათი მოტივაციის შეცვლა**

რეფორმატორები მიხვდნენ, რომ საკანონმდებლო რეგულაციებით ბევრი არაფერი შეიცვლებოდა პერსონალისა და მათი მოტივაციების შეცვლის გარეშე. საბაჟო სამსახურის თანამშრომელთა უმრავლესობა კორუმპირებული იყო და ისინი სამსახურიდან უნდა დაეთხოვათ. თუმცა ამის გაკეთება ადვილი არ იყო, რადგან ბევრი მათგანის დასაცავად პოლიტიკური ზეწოლა ხორციელდებოდა. სანყის ეტაპზე, იმდროინდელ მებაჟებს ჩაუტარეს ტრენინგები იმ იმედით, რომ ისინი ახალი გარემოს შესაბამისად შეიცვლებოდნენ. „ადვილი არ იყო იმის შეგნება, რომ წესები და სტანდარტები შეიცვალა და რომ კორუფცია აღარ იყო მისაღები,“ - ამბობს ზურაბ ანთელიძე, რომელიც რეფორმების სანყის პერიოდში საბაჟო სამსახურს ხელმძღვანელობდა. გამომდინარე აქედან, აქცენტი ახალი კადრების მიღებაზე გადავიდა. საბოლოოდ, საბაჟოს თანამშრომლების 80 პროცენტი სამსახურიდან გაათავისუფლეს და მათ ნაცვლად ახალგაზრდა, გამოუცდელი კადრები მიიღეს.

ახალ თანამშრომლებს ექვსთვიანი ინტენსიური სწავლების კურსი ჩაუტარდათ. კურსდამთავრებულებიდან კი ტესტირების მეშვეობით აირჩნენ საუკეთესონი, რომლებიც გაიგზავნენ საბაჟო-გამშვებ პუნქტებზე სამუშაო სტაჟირების გასავლელად. უკეთესი კადრების აყვანა შესაძლებელი გახდა მას შემდეგ, რაც 2003-დან 2005 წლამდე საბაჟოს თანამშრომელთა ხელფასები 30 ლარიდან, დაახლოებით, 800 ლარამდე გაიზარდა.

### **გარემოს შეცვლა**

კორუფციის აღსაკვეთად არც ახალი კადრების აყვანა და მათი მომზადება და არც მაღალი ხელფასები იყო საკმარისი. ასევე აუცილებელი იყო საბაჟოს ინტერასტრუქტურის განვითარება. 2005 წლის მაისში პირველი განახლებული საბაჟო-გამშვები პუნქტი, რომელიც ახალი ტექნოლოგიებით აღიჭურვა და სადაც გამწვანდა ახალი და მომზადებული კადრები, იყო აზერბაიჯანის საზღვარზე მდებარე „ნითელი ხიდი“. ბოლო საბაჟო-გამშვები პუნქტები 2010 წელს განახლდა.

საბაჟოს მაშინდელი უფროსი, ანთელიძე, იხსენებს ერთ ექსპერიმენტს და ერთმანეთს ადარებს ახალაყვანილი თანამშრომლების ორი სხვადასხვა ჯგუფის ქცევას, რომელთაგან ერთ-ერთი „ნითელი ხიდის“ მოდერნიზებულ საბაჟო პუნქტზე გაიგზავნა, მეორე კი ისეთ პუნქტზე, სადაც არ იყო ახალი შენობა,

აღჭურვილობა, სისტემა, პროცედურები. მან აღმოაჩინა, რომ ძველ საბაჟო პუნქტზე გაგზავნილი ჯგუფის წევრებმა ძველი მებაჟეების მსგავსად მექრთამეობას მიჰყვეს ხელი. „ნითელ ხიდზე“ პრაქტიკა გავლილი მებაჟეებისთვის კი ამგვარი საქციელი მიუღებელი იყო. „არ აქვს მნიშვნელობა ვის აიყვან სამსახურში, რაც, მართლაც მნიშვნელოვანია, ეს გარემოა,“ - ამბობს იგი. „ჩვენ მივხვდით, რომ უნდა გამოგვეცვალა არა მხოლოდ მსახიობები, არამედ სცენაც“, - ამბობს ვახტანგ ლუჯავა, პრემიერ-მინისტრის მთავარი მრჩეველი. უმთავრესი, რაც უნდა გაკეთებულიყო საბაჟოზე გარემოს შესაცვლელად, იყო კორუფციის მიმართ ნულოვანი ტოლერანტობის დანერგვა ყველგან, სადაც კი შესაძლებელი იყო. კორუფციასთან ბრძოლის მიმართ კოლექტიური პასუხისმგებლობის გასაჩენად, ერთი თანამშრომლის ქრთამის აღების ფაქტზე დაჭერის შემთხვევაში, ცვლაში მომუშავე ყველა თანამშრომელი ისჯებოდა.

და ესეც კი არ იყო საკმარისი საბაჟოზე კორუფციის დასამარცხებლად. ასევე, უნდა შეცვლილიყო იმ მოვაჭრეთა აზროვნების წესიც, რომლებიც აგრძელებდნენ საბაჟოს თანამშრომლებისთვის ქრთამის შეთავაზებას. კორუფციის შემცირების მიზნით, საბაჟოს თანამშრომლები საბაჟო-საკონტროლო პუნქტებში სხვადასხვა ენაზე ავრცელებდნენ განცხადებას, რომ განურჩევლად ეროვნებისა, მკაცრად დაისჯებოდა ყველა, ვინც ეცდებოდა მოექრთამა ქართველი მებაჟე. მეგობელი ქვეყნების რამდენიმე მოქალაქე დააპატიმრეს კიდევ მებაჟეების მოქრთამვის მცდელობისთვის, მათ დაეკისრა ჯარიმა და მიესაჯათ რამდენიმე დღით თავისუფლების აღკვეთა. ამ ქმედებამ ხანმოკლე დიპლომატიური სკანდალი გამოიწვია, მაგრამ მალევე მოახდინა სათანადო ეფექტი. სწრაფად გავრცელდა ამბავი, რომ გარემო ნამდვილად შეიცვალა და რომ ქართველი მებაჟეების მოქრთამვა სარისკო იყო.

## **ინსტიტუტების რეფორმირება**

საზღვრებზე არსებული ინსტიტუციური ქაოსი, რომელიც ახალ მთავრობას მემკვიდრეობით ერგო, ანელდება საბაჟოს რეფორმის პროცესს. სასაზღვრო პუნქტებზე 9 სააგენტო ახორციელებდა კონტროლს - ყველა მათგანი კორუმპირებული და თითოეული გამვლელისგან ქრთამის გამოძალავებ კონცენტრირებული. ახალმა მთავრობამ თანდათანობით მოახერხა სასაზღვრო სამსახურების ორამდე შემცირება, დარჩა შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაქვემდებარებული სასაზღვრო (საპასპორტო) კონტროლი და ფინანსთა სამინისტროს დაქვემდებარებული საბაჟო სამსახური. ეს ღონისძიებაც კი არ აღმოჩნდა ეფექტური, სანამ 2008 წელს საპასპორტო კონტროლზე პასუხისმგებელი კორუმპირებული სასაზღვრო პოლიცია საპატრულო პოლიციით არ შეიცვალა. მიუხედავად იმისა, რომ დღესდღეობით მოქმედი ორი სამსახურის თანამშრომლები სხვადასხვა სამინისტროს ექვემდებარებიან, ისინი მჭიდროდ თანამშრომლობენ ლოჯისტიკის საკითხებში და იყენებენ საერთო მონაცემთა ელექტრონულ ბაზას. ფუნქციები გადანაწილებულია ორივე სამსახურის მოხელეებს შორის: საბაჟო მოხელე ახორციელებს საპასპორტო კონტროლს, ხოლო სასაზღვრო-საიმიგრაციო სამსახურის მოხელე ამონმებს საბაჟო დოკუმენტაციას. 2009 წელს საბაჟო სამსახური შეუერთდა საგადასახადოს და შეიქმნა ერთი შემოსავლების სამსახური.

კორუფციის მიმართ ნულოვანი ტოლერანტობის დასაწყისშივე დამკვიდრებამ შეამცირა კორუფცია, მაგრამ ეს თავისთავად არ გულისხმობდა



საზღვრის სწრაფად და დაუბრკოლებლად გადალახვის უზრუნველყოფას. პირველ ხანებში სასაზღვრო-გამშვებ პუნქტებზე ახალშექმნილ ფინანსურ პოლიციას დაევალა გაეკონტროლებინა საბაჟო მოხელეების საქმიანობა, არ დაეშვა წესების დარღვევა და შეცდომების დაშვება. ნულოვანი ტოლერანტობა კორუფციის მიმართ ნიშნავდა, რომ ის არ განასხვავებდა ერთმანეთისგან პატარა შეცდომასა და სისხლის სამართლის დანაშაულს: ორივეს მიმართ შეიძლებოდა გამოყენებულიყო მკაცრი სასჯელი - თავისუფლების აღკვეთა და სოლიდური ჭარბები. 2008 წელს საბაჟო პუნქტებში სათვალთვალო კამერები დამონტაჟდა, ხოლო ფინანსურ პოლიციას ეს ფუნქცია ჩამოსცილდა.

მოძველებული პროცედურები კიდევ უფრო ამწვავებდა საბაჟოზე არსებულ პრობლემებს. კერძოდ, ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა დასაბეგრი საქონლის ღირებულების დადგენა იყო. უმეტეს შემთხვევაში, იმპორტიორთა მიერ წარმოდგენილ ინვოისში დაფიქსირებული ღირებულება არ შეესაბამებოდა რეალურს. მეტაჟეებს ოფიციალურად მიეცათ უფლება არ შეესაბამებოდა რეალურს. მეტაჟეებს ოფიციალურად მიეცათ უფლება, საქონლის ღირებულების დადგენისას ეხელმძღვანელებათ ისეთი მეთოდებით, რომლებიც ბევრ იმპორტიორში უკმაყოფილებას იწვევდა. თავდაპირველად ტარიფების მონაცემთა ბაზა და მეთოდები არ იყო იმდენად დახვეწილი, რომ უზრუნველყოფოდა შერჩევითი და ობიექტური შეფასება. სათანადო პროცედურების ნაკლებობას ემატებოდა დეტალური შემოწმება ფინანსური პოლიციის მხრიდან, რაც საგრძნობლად ანელებდა განბაჟების პროცესს. მოწმდებოდა თითქმის ყველა ჩანთა, რომელიც საზღვარზე გადაჰქონდათ და ხშირად ზედმეტადაც იბეგრებოდა. ხალხი ხუმრობით იმასაც ამბობდა, თუ ორი წყვილი წინდა გადმოგაქვს, ესე იგი ერთი გასაყიდად გინდაო.

წესების მკაცრად დაცვა ხანდახან მოულოდნელ პრობლემებს ქმნიდა. მაგალითად, 2004 წელს ამოქმედდა 1990 წლის კანონით გათვალისწინებული წესი, რომელიც ფიზიკურ პირებს უფლებას აძლევდა, 20 კგ-ზე ნაკლები წონის ერთგვაროვანი საქონელი შემოეთანათ ქვეყანაში სრული საბაჟო პროცედურების გავლისა და ბაჟის გადაუხდებლად. ეს წესი ბოროტად გამოიყენეს იმპორტიორებმა. ისინი თავიანთ ბარჯს 20-20 კილოგრამიან შეკვრებად ანაწევრებდნენ და 2-3 ლარად დაქირავებული ადგილობრივების მეშვეობით საზღვარზე გადმოჰქონდათ. ხანდახან კონტრაბანდისტების დასახმარებლად ადგილობრივი მოსახლეობა სპეციალურად ქმნიდა არეულობას, რათა ფინანსურ პოლიციას მათზე გადაეტანა ყურადღება. საპასუხოდ, საბაჟო მოხელეები ატარებდნენ უფრო ინტენსიურ ჩხრევას, შემოწმებას და საპასპორტო კონტროლს, მაგრამ ასეთი მკაცრი მიდგომა ქმნიდა წინააღმდეგობებს, რომელიც ბოლოს კონფრონტაციამდე მიდიოდა. საზღვარს იცავდა ფინანსური პოლიცია და შინაგან საქმეთა სამინისტროს სპეციალური დანიშნულების ძალებიც კი, მაგრამ ფიზიკური დაპირისპირება შიგადაშიგ მაინც ხდებოდა. კონტრაბანდული საქონლის აღმოსაჩენად ჩატარებული ჩხრევები კიდევ უფრო ზრდიდა ისედაც გრძელ რიგებს და დიდი სატვირთო მანქანების მეპატრონეებს საზღვრის გადასაკვეთად რამდენიმე კვირა უწევდათ ლოდინი. ამ შეფერხებების გამო ახალი სისტემა გაღიზიანებას იწვევდა. აღქმა იმისა, რომ საქართველოში კონტრაბანდული საქონლის შემოტანა შეუძლებელი იყო, ღრმავდებოდა, მაგრამ პარალელურად იზრდებოდა უკმაყოფილებაც მოხელეების არაკეთილგანწყობილი დამოკიდებულების გამო.

თანდათან გატარდა ისეთი ინსტიტუციური ცვლილებებიც, რომლებმაც ჭერ შეამცირეს, ხოლო მოგვიანებით საერთოდ აღმოფხვრეს რიგები. საბაჟო

მოხელეებსა და მოვაჭრეებს შორის უშუალო კონტაქტის მინიმუმამდე შესამცირებლად, შემოღებულ იქნა „ერთი სარკმლის“ პრინციპი. ძველი სისტემის პირობებში იმპორტიორებს თავიანთი საქონლის განბაჟებისთვის საბაჟოს სხვადასხვა განყოფილებისთვის უნდა მიემართათ. „ერთი სარკმლის“ პრინციპით კი ისინი ყველა საჭირო დოკუმენტს ერთ ადგილას აფორმებდნენ. დოკუმენტს ენიჭებოდა სარეგისტრაციო ნომერი და გასაფორმებლად გადაეცემოდა ე.წ. უკანა ოფისს, სადაც არ არსებობდა კონტაქტის შესაძლებლობა იმპორტიორსა და საბაჟო მოხელეს შორის. ამან კიდევ ერთი ნაბიჯით წასწია წინ საბაჟოს მოწესრიგების საქმე, დააჩქარა პროცესი და შეამცირა კორუფციის ალბათობა.

2009 წელს სისტემა კიდევ უფრო გააუმჯობესა ავტომატიზებული რისკის მართვის სისტემის შემოღებამ. ეს სისტემა რისკის შეფასების 15 კრიტერიუმის მიხედვით ახდენს იმპორტიორთა კლასიფიკაციას რისკის სხვადასხვა კატეგორიაში. დაბალი რისკის კატეგორიაში მოხვედრილი კლიენტები მალე გადაიან საბაჟო კონტროლს, რაც ამცირებს დათვალიერებათა რიცხვს და ამარტივებს საქონლის გაფორმების პროცესს. წითელ დერეფანში, სადაც ხდება დოკუმენტური და ფიზიკური შემოწმება, 2009 წლის ივნისში გატარებული ჰქონდათ დეკლარაციების საერთო რაოდენობის 15 პროცენტი, 2011 წლის ივნისისთვის კი ამ სისტემამ ეს მაჩვენებელი 7 პროცენტამდე შეამცირა. რისკის მართვის პროგრამული უზრუნველყოფა მოიცავს კრიტერიუმებს, რომელიც განსაზღვრავს დეკლარაციებს შემოწმებისთვის შემთხვევითი შერჩევით, რაც მთლიანი დეკლარაციების 1-2 პროცენტია.

2010 წელს გაიხსნა გაფორმების სამი ახალი ეკონომიკური ზონა (განბაჟების ზონა), რამაც უზრუნველყო საბაჟო ოპერაციების გამარტივება, პროცედურების რაოდენობის შემცირება, დროის დაზოგვა და მომსახურებით კმაყოფილ მომხმარებელთა რიცხვის გაზრდა. დაინერგა ელექტრონული დეკლარირებისა და წინასწარი დეკლარირების სისტემა. განბაჟების პროცესი საზღვარზე თითქმის აღარ ხდება. ტრანზიტული ტვირთის შემთხვევაში, სასაზღვრო ოფიცერი (იმიგრაციის სამსახურის ან საბაჟოს ოფიცერი) ამოწმებს მძღოლის პასპორტს, სატრანზიტო დოკუმენტებს, ლუქებს სატვირთო მანქანაზე და თუ ყველაფერი წესრიგშია, სულ რამდენიმე წუთში მანქანა თავისუფალია. საქართველოსთვის განკუთვნილი ტვირთის გადამზიდი მანქანები იგზავნება შესაბამის გაფორმების ეკონომიკურ ზონაში, წინასწარი დეკლარირების შემთხვევაში კი პირდაპირ იმპორტიორის ოფისში, სადაც ფორმდება საბუთები.

რეფორმამდე კერძო ბროკერები და ტვირთის გადამზიდავები ეხმარებოდნენ მოვაჭრეებს საბაჟო პროცედურების გავლაში და უზრუნველყოფდნენ ტვირთის დაბინავებას სანყობში (ისევე, როგორც ბევრ სხვა ქვეყანაში). ბევრი კერძო ბროკერი, რომელიც სამსახურიდან გათავისუფლებული ყოფილი საბაჟო მოხელე იყო, ქმნიდა საშიშროებას, რომ კორუფცია კვლავ დაბრუნდებოდა ამ სისტემაში. პრობლემის გადასაჭრელად, მთავრობამ გააფართოვა სახელმწიფოს ფუნქცია, მაგრამ ამას ბიზნესისადმი კეთილგანწყობით აკეთებდა. თავდაპირველად რეფორმა გულისხმობდა კერძო საბროკერო ფირმების გაუქმებას, მაგრამ ამ საკითხზე კერძო სექტორის რეაქციის გამო, კერძო ბროკერების სისტემა შენარჩუნდა. ამგვარი მიდგომა დადებითად შეფასდა როგორც ქართველი, ასევე, მათი პარტნიორი უცხოელი ბიზნესმენების მიერ.

## შედგეგმა

საქართველოს საბაჟოს ამჟამად აქვს თანამედროვე ინფრასტრუქტურა, ძლიერი, კლიენტზე ორიენტირებული მომსახურება, გამარტივებული ოპერაციები და წარმატებით დანერგილი ინტეგრირებული საზღვრის ადმინისტრირება, რაც გულისხმობს სასაზღვრო მოხელეების ფუნქციების ურთიერთკვეთას, ძალაუფლების დელეგირებას სააგენტოებს შორის და საერთო მონაცემთა ბაზას. კორუფცია, რომელიც ერთ დროს ფართოდ იყო გავრცელებული საბაჟოსა და სხვა სასაზღვრო სამსახურებში, ახლა კონტროლდება ნულოვანი ტოლერანტობის პოლიტიკის, სახელმწიფო მოხელეების მხრიდან გამჭვირვალობისა და პატიოსნებისთვის გამოჩენილი თავდადებისა და იმ ადმინისტრაციული მოწყობის წყალობით, რომელიც ამცირებს ქრთამის მოთხოვნისა და გადახდის ალბათობას თუ შესაძლებლობას.

რეფორმის პროცესი თითქმის 7 წელი გაგრძელდა და მას თან ახლდა უამრავი სირთულე და წარუმატებლობა. კორუფციის შეჩერებისა და სამსახურების მუშაობის ეფექტურობის ასამაღლებლად გატარებული საკადრო, ინსტიტუციური, ინფრასტრუქტურული და სისტემური რეფორმებიდან ყველა როდი იყო წარმატებული. როგორც ბაინდურაშვილმა აღნიშნა, „რეფორმების დასრულებამდეც კი, ეს სისტემა ჰგავდა რვაფეხას, რომელიც თავის საცეცებით ყველას კორუფციის მორევში ითრევდა“.

## გაუმჯობესებული მაჩვენებლები

რეფორმამ მნიშვნელოვნად იმოქმედა ვაჭრობის ლიბერალიზაციაზე: 2010 წელს საქართველო რეგიონის 181 (ევროპა და ცენტრალური აზია) დაბალი და საშუალო შემოსავლების მქონე ქვეყანას შორის მე-5 ადგილზე იყო ყველაზე დაბალი ტარიფითა და სავაჭრო ბარიერების სიმცირით. რეგიონის ქვეყნებს შორის საქართველოში ყველაზე მაღალია ნულოვანი ტარიფით დაბეგრული პროდუქციის (86 პროცენტი) წილი და, ასევე, ყველაზე მაღალია ამ პროდუქციის წილი საქართველოს შემოსავლების კატეგორიაში. მრავალმხრივი მომსახურების ლიბერალიზაციის კუთხით შესრულებული ვალდებულების მიხედვით საქართველო მესამე ადგილზეა „ტარიფებისა და ვაჭრობის შესახებ შეთანხმების“ (GATT) ვალდებულებათა ინდექსში (მსოფლიო ბანკი, 2010). გაიზარდა ვაჭრობისა და საბაჟო შემოსავლების მოცულობა (ცხრილი 4.1).

**ცხრილი 4.1 ინდიკატორები საბაჟოს მუშაობის შესაფასებლად, 2003–2010**

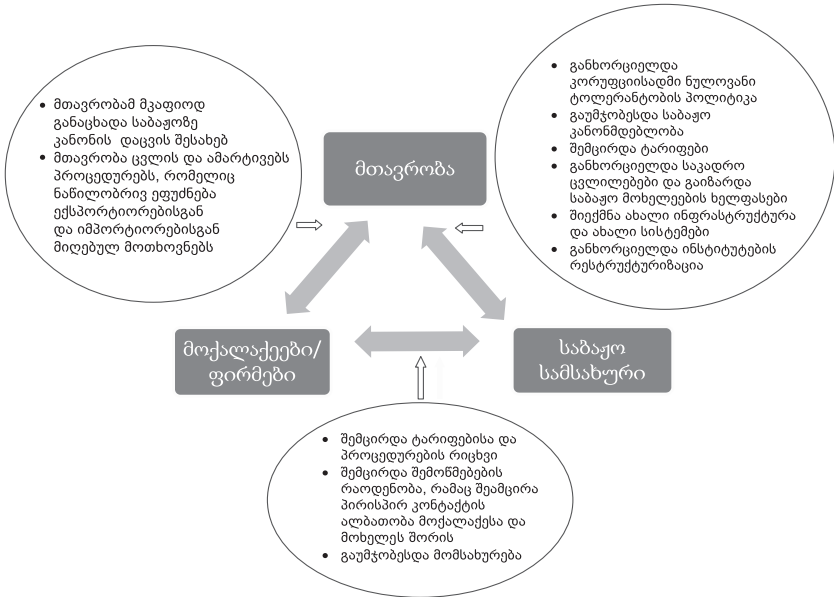
ინდიკატორი	2003	2008	2009	2010
შემოსავლები (\$ მილიონი)	202	1,199	958	908
საბაჟოს პერსონალი	1,320	969	1,101	1,168
დეკლარაციების წლიური რაოდენობა	75,252	204,556	162,353	183,862
შემოსავლები/საბაჟოს პერსონალი (\$)	153,530	1,237,358	870,118	777,397
ვაჭრობის მოცულობა/(მ. \$)	1,603	7,901	5,840	6,602
დეკლარაციები/პერსონალი	57	211	147	157

**წყარო:** შედგენილია მსოფლიო ბანკის მიერ ფინანსთა სამინისტროს მონაცემთა ბაზაზე დაყრდნობით

### ანგარიშგებათა გაძლიერებული სისტემა

მთავრობამ თავიდანვე გაატარა ნულოვანი ტოლერანტობის პოლიტიკა; მიიღო კანონმდებლობა, რომელმაც უზრუნველყო საჯარო რეჟიმის ლიბერალიზაცია; შეცვალა კადრები და გაზარდა მათი მოტივაცია (სქემა 4.1). საბაჟო სამსახურებში კორუფციასთან ბრძოლის ღონისძიებების განუყოფელი ნაწილი იყო ინსტიტუციური ცვლილებები და ინფრასტრუქტურისა და სისტემის გაუმჯობესება, რასაც საკმაოდ დიდი დრო დასჭირდა სხვადასხვა პოლიტიკური მიზნებისა და იმის გამო, რომ სერიოზულ დაფინანსებას საჭიროებდა.

სქემა 4.1 საბაჟო სამსახურის ანგარიშვალდებულებათა სისტემა



**წყარო:** ავტორები

### დასკვნა

საიმპორტო რეჟიმის გამარტივების, პროცედურების მოდერნიზების და საბაჟო სამსახურის გარდაქმნის მიზნით განხორციელებული რეფორმის წარმატება დიდწილად განაპირობა მთავრობის მიერ კორუფციისადმი ნულოვანი ტოლერანტობის პოლიტიკის გასატარებლად გამოჩენილმა შეუპოვრობამ. ბრძოლა ნდობის მოსაპოვებლად აქ უფრო ხანგრძლივი აღმოჩნდა, მაგრამ მთავრობის სიმტკიცემ ბოლოს მაინც გამოიღო შედეგი. ძალზე მნიშვნელოვანი იყო ახალი კადრების მიღება და მათი მომზადება, ხელფასების გაზრდა და დიდი მოცულობის ინვესტიციების განხორციელება ახალ ტექნოლოგიებსა და შენობა-ნაგებობებში. მაგრამ წარმატების ძირითადი მიზეზი მაინც იყო ის ინსტიტუციური ცვლილებები, რომლებმაც შეცვალა მოტივაცია და თამაშის წესები და გააძლიერა ანგარიშვალდებულებათა სისტემა, რაც არსებითია ამ რეფორმების მდგრადობისთვის.

თავი 5.

## უნყვეტი ელექტროენერგიით მომარაგების უზრუნველყოფა

### 2003 წელს არსებული ვითარება

2000 წლისთვის საქართველოს ენერგეტიკის სექტორი განადგურების პირას იმყოფებოდა. ფინანსურმა უყაირათობამ, ყოვლისმომცველმა კორუფციამ და ენერგოსადგურების საბოტაჟმა ქვეყნის უდიდესი ნაწილი შუქის გარეშე დატოვა. მიუხედავად იმისა, რომ ელექტროხაზები ყველაზე შორეულ მაღალმთიან სოფლებშიც კი იყო გაყვანილი და მოსახლეობის 95% ჩართული იყო სისტემაში, ქვეყნის არცერთ ნაწილს არ ჰქონდა 24-საათიანი ელექტრომომარაგება და ზოგიერთი რაიონი დღეების განმავლობაში ელექტროენერგიის გარეშე რჩებოდა. თბილისსაც კი ელექტროენერგია დღეში საშუალოდ შვიდი საათით მიენოდებოდა.

ელექტრომომარაგება საქართველოში ტრადიციულად ქვეყნის შიგნით წარმოებული (ჰიდრო და თბოსადგურები) და საბჭოთა კავშირიდან ენერგიის იმპორტის გზით შემოსული წყაროებით ხდებოდა. საქართველო ჭარბ ელექტროენერგიას გამოიმუშავებდა ზაფხულობით, როდესაც კავკასიის თოვლიანი მთებიდან ჩამოსული წყლები მდინარეებს ავსებდა. საბჭოთა რეჟიმის დროს, ჭარბი ელექტროენერგია, ექსპორტის სახით, ზამთრის იმპორტის სანაცვლოდ, საქართველოდან ერთიანი ქსელის მეშვეობით გაჰქონდათ. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, ჭარბი საზაფხულო ელექტროენერგიის ზამთრის იმპორტზე გაცვლა გართულდა მინოდებასა და გადასახადების გადახდაში არსებული პრობლემების გამო.

2000 წლისათვის ენერგონარმოების დონე 1990 წელთან შედარებით განახევრდა. ზოგიერთი სადგური სრულიად განადგურდა და შეწყვიტა

ელექტროენერჯის წარმოება. არასაიმედო იყო მოქმედი სადგურების ფუნქციონირება, რაც ხშირ გამორთვებს იწვევდა ქვეყნის მასშტაბით და რამაც საქართველო ღრმა კრიზისამდე მიიყვანა. არასაიმედო ელექტროენერჯის მიწოდებამ საშიში გახადა მეტროთი მგზავრობა. იყო შემთხვევები, როდესაც მატარებელი მიწის ქვეშ, სრულ სიბნელეში ჩერდებოდა და მხოლოდ სათადარიგო ნათურები ანათებდა მანქანებს. ენერგოსექტორში არსებული მდგომარეობით გამოწვეულმა უიმედობამ ისეთ დონეს მიაღწია, რომ თბილისში საპროტესტო დემონსტრაციები ტარდებოდა არა შუქის მიწოდების, არამედ შუქის გათიშვის შესახებ წინასწარი შეტყობინების მოთხოვნით.

ელექტროენერჯის დეფიციტი, ასევე, გამოწვეული იყო სუსტი მენეჯმენტითა და დენის დატაცებით. მოხმარებული დენის რაოდენობის არასწორი დაანგარიშება, გადახდების ქაოტური სისტემა და ბევრი მოხმარებლის მიერ გადახდებისგან თავის არიდება იწვევდა სარემონტო სამუშაოებისთვის საჭირო სახსრების ნაკლებობას. ფართოდ იყო გავრცელებული ელექტროენერჯის მოხარვის პრაქტიკა. ერთ ელექტროობძვე მიერთებული იყო ასობით ხაზი, რომლითაც ახლომდებარე სახლებისა და სანარმოების მეპატრონეები ცდილობდნენ უკანონოდ მიერთებოდნენ ელექტროენერჯის შედარებით სანდო წყაროებს. ელექტროენერჯის იპარავდნენ იმ ხაზებიდან, რომლებითაც მარაგდებოდა საავადმყოფოები, მეტროს სისტემა, ქარხნები და ხშირად - მეზობლების გენერატორებზე მიერთებული სადენებითაც კი.

კორუფცია ყველა სფეროში ღრმად იყო გამჯდარი: ელექტროენერჯის წარმოებაში, გადაცემაში და მიწოდების საბითუმო თუ საცალო ქსელში. ენერგოკომპანიების ხელმძღვანელები საიმპორტო კონტრაქტებზე მოლაპარაკებებს საეჭვო გარემოებებში, დახურულ კარს მიღმა აწარმოებდნენ და ხშირად შუამავლების საშუალებითაც. იშვიათად მჟღავნდებოდა ენერჯის გამყიდველი მხარის ვინაობა, ისევე, როგორც ფასები და კონტრაქტის პირობები. ზამთარში ენერგოსადგურების მუშაობისთვის განკუთვნილ დიზელის სანჯავს სამინისტროს წარმომადგენლები პერიოდულად შავ ბაზარზე ყიდდნენ. მოხმარებლები ხშირად უხდიდნენ ქრთამს ენერგოკომპანიის თანამშრომლებს, რათა გადაეხადათ რეალურ დავალიანებაზე ნაკლები თანხა ან სულაც რომ არ გადაეხადათ და მათი სახლები მიერთებინათ ადგილობრივი საავადმყოფოს ან ქარხნის ელექტროხაზებზე. ზოგი სიცოცხლის ფასად რისკავდა და ცდილობდა თვითონვე მიერთებინა ხაზი. სამუშაო ადგილების შესანარჩუნებლად კომუნალური სამსახურების თანამშრომლები ალებულ ქრთამს თავიანთ უფროსებს უნაწილებდნენ. ოფიციალური გადასახადების გზით მოგროვილი თანხა რეალურად მოხმარებული ელექტროენერჯის საფასურის 25-30%-ს შეადგენდა.

გადახდის დისციპლინის დარღვევას ხელს უწყობდა საბჭოთა ეპოქისგან მემკვიდრეობით მიღებული გაუმართავი აღრიცხვის სისტემა, დაბალი ხარისხის მომსახურებით გამოწვეული უიმედობა და გადასახადების აკრეფის ქაოტური პრაქტიკა. ენერგოკომპანიები ყოველთვის როდი გასცემდნენ ქვითარს ან არეგისტრირებდნენ ოპერაციას. ვინც გადახდის დამადასტურებელ ქვითარს მიიღებდა, საგულდაგულოდ ინახავდა მას, რადგან, რეგისტრაციის ჩანაწერების არარსებობის გამო, დისტრიბუტორები ხანდახან ხელახლა უგზავნიდნენ ქვითრებს მათ, ვისაც უკვე გადახდილი ჰქონდა.

კორუფციამ მთლიანად გამოაცარიელა სექტორის ფულადი ფონდები, სადისტრიბუციო კომპანიები ვერ ასრულებდნენ საგადასახადო ვალდებულებას. ენერგოკომპანიებს დიდი დავალიანება ჰქონდათ სახელმწიფოს წინაშე და

ზოგჯერ მათ ანგარიშებს საგადასახადო ინსპექცია აყადალებდა. ამის გამო ელექტროენერგიის მიწოდების, მომსახურების განვების საფასურის გადახდა და გადასახადების აკრეფა ნაღდი ფულით ხდებოდა. ნაღდი ფულის დიდი ოდენობა რამდენიმე ხელში გადიოდა და ამის შესახებ მცირე რაოდენობის ჩანაწერი თუ ქვითარი არსებობდა. ამ ფულის ერთი ნაწილი ხელფასებზე ან ენერგოკომპანიების სხვა საჭიროებების დაფარვაზე მიდიოდა, თუმცა მცირე ფინანსური რესურსების მქონე კომპანიები ყოველთვის ვერ უნაზღაურებდნენ ხელფასებს თავიანთ თანამშრომლებს, რაც ზოგიერთ მათგანს, თავის რჩენის მიზნით, ქრთამის აღებისკენ უბიძგებდა.

ელექტროენერგიის უწყვეტი მიწოდების დაპირებაში ან უკანონო ჩართვებზე თვალის დახუჭვაში არა მხოლოდ კომუნალური სამსახურების თანამშრომლები იღებდნენ ქრთამს. ამასვე აკეთებდნენ ისინიც, ვინც დაკავშირებული იყო ენერგოკომპანიებთან: სამართალდამცავი ორგანოებისა და მთავრობის წარმომადგენლები. რეგიონში ყველას სჭირდებოდა ფული, პოლიციის უფროსსაც, გუბერნატორსაც და პროკურატურის თანამშრომლებსაც. პრემიერ-მინისტრი ნიკა გილაური ამბობს, რომ მათი შემოსავლის ძირითადი წყარო ენერგოსექტორი იყო.

## 2003 წლის შემდგომი ანტიკორუფციული რეფორმები

მთავრობის მიერ 2005 წელს დაწყებული ენერგოსექტორის ფართო-მასშტაბიანი რეფორმა მიზნად ისახავდა სწრაფი შედეგების მიღწევას. ეს ხელს შეუწყობდა პოლიტიკური მხარდაჭერის მოპოვებას. შესაძლებლობების გასაზრდელად, ტექნიკური დანაკარგების შესამცირებლად და მომსახურების გასაუმჯობესებლად აქცენტი გაკეთდა ფინანსური დისციპლინის აღდგენასა და ინვესტიციების ხელშეწყობაზე. რეფორმების დასაჩქარებლად 2005 წელს შეიქმნა სახელმწიფო ენერგოკომისია, რომლის თავმჯდომარეც იყო პრემიერ-მინისტრი და რომელიც კვირაში ორჯერ იკრიბებოდა.

### გაუმჯობესებული ფინანსური დისციპლინა

მთავრობამ ფინანსური დისციპლინა ენერგოსექტორის რესტრუქტურისა და პრივატიზაციის, გადასახადების აკრეფის გაუმჯობესებისა და ენერგეტიკის სამინისტროში ახალი მმართველი გუნდის მოყვანით დააწესა. გადასახადების აკრეფის გაუმჯობესება და გადაუხდელობის პრობლემის მოგვარება ოთხ ძირითად ნაბიჯს მოითხოვდა. პირველი, გადასახადების აკრეფაზე პასუხს სახელმწიფო სადისტრიბუციო კომპანიის თანამშრომლები აკრებდნენ, რასაც შედეგად 2004-2005 წლებში კორუმპირებული ხელმძღვანელობის გასამართლება და 2000-დან 3000 თანამშრომლის სამსახურიდან გაშვება მოჰყვა. შემოღებულ იქნა ფინანსური მოტივაციის სისტემა. მაგალითად, სექტორის გადასახადებზე პასუხისმგებელ 54 განყოფილებაში ბონუსები მიეცა ყველაზე ეფექტურად მომუშავე 10 პროცენტს, ხოლო ბოლო ადგილზე მყოფი 20 პროცენტი სამუშაოდან გაათავისუფლეს.<sup>1</sup> გადასახადების აკრეფის გაუმჯობესების ღონისძიებებს მხარს უჭერდა მედია.

მეორე, ჩატარდა გამრიცხველიანება, რათა მოხმარება პირდაპირ ანგარიშის გამოწერას დაკავშირებოდა. იდეალურ შემთხვევაში, ელექტრო-ენერგიის მოხმარების გასაზომად ყველა სახლში, საწარმოსა თუ ბინაში უნდა

დაყენებულიყო მრიცხველი, მაგრამ ამისათვის მთავრობას არც დრო ჰქონდა და არც ფული. სადაც ინდივიდუალური მრიცხველების დაყენება ვერ მოხერხდა, კომუნალური მრიცხველები დააყენეს. კერძო სახლები და მაღალსართულიანი შენობები მიუერთეს მრიცხველებს, რომლებიც ზომავდნენ აბონენტთა ჯგუფის მიერ მოხმარებული ელექტროენერგიის ოდენობას. ეს ჯგუფი შემდეგ ანგარიშობდა, რომელ აბონენტს რამდენის გადახდა უნევდა და აგროვებდა თანხას. თუკი ჯგუფი ვერ დაფარავდა დავალიანებას, საერთო მრიცხველზე მიერთებულ ყველა სახლსა თუ ბინას დენი ეთიშებოდა. საერთო მრიცხველების გამოყენებამ ხელი შეუწყო გადასახადების სწრაფად ამოღებას, მაგრამ იყო შემთხვევები, როდესაც ერთ მრიცხველზე მიერთებულ მეზობლებს შორის ელექტროენერგიის გადასახადის გამო მომხდარი უთანხმოება დაპირისპირებაში გადადიოდა და პოლიციის დაუყოვნებლივ ჩარევას საჭიროებდა. მრიცხველებთან ერთად შემოიღეს ელექტრონული ქვითრების სისტემა, რომელიც საშუალებას აძლევდა მომხმარებლებს ბანკში ან ინტერნეტის საშუალებით გადაეხადათ დავალიანება. ახალმა სისტემამ აღკვეთა გადასახადების ნაღდი ფულით გადახდა, რაც ამცირებდა კორუფციისა და ელექტროენერგიის მოპარვის ალბათობას.

მესამე, იმისათვის, რათა მთავრობას დაემტკიცებინა, რომ თამაშის წესები მართლაც შეიცვალა, გადაუხდელობისთვის გათიშეს ისეთი გავლენიანი კომპანიები, როგორცაა ფოთის წყალმომარაგება, თბილისის ტროლეიბუსების კომპანია და თბილისის მთავარი საავადმყოფო. პრემიერ-მინისტრი გილაური, რომელიც იმ დროს ენერგეტიკის მინისტრი იყო, ამბობს, რომ „საავადმყოფოს გათიშვის გადაწყვეტილება რთული მისაღები იყო, მაგრამ, საბოლოოდ, გაამართლა და საავადმყოფოს ხელმძღვანელობამ რამდენიმე საათში შეძლო დავალიანების დაფარვა.“ ურჩი გადამხდელებისთვის დენის გათიშვა გახდა ძლიერი სიგნალი იმისა, რომ თამაშის წესები შეიცვალა და ელექტროენერგიის საფასური ამიერიდან ყველას უნდა გადაეხადა.

მეოთხე, ეტაპობრივად გაიზარდა ტარიფები ღირებულების შესაბამისად. ტარიფების გაზრდა ვერ მოხერხდებოდა, საქართველოს მოსახლეობას ელექტროენერგიის მიწოდებაში მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება რომ არ დაენახა. ყოფილი პრემიერ-მინისტრი ზურაბ ნოღაიდელი ამბობს: „რეფორმა შესაძლებელი გახდა, როდესაც პრეზიდენტმა გააცნობიერა, რომ მაღალი ტარიფების პოლიტიკური ღირებულება ელექტროენერგიის არარსებობის პოლიტიკურ ღირებულებაზე ნაკლები იყო.“ მაღალი ტარიფებით გამოწვეული დარტყმის შესამსუბუქებლად, განსაკუთრებით, ღარიბ მოსახლეობაზე, მთავრობამ შემოიღო სოციალური დაცვის ახალი პროგრამა, რომლის მიხედვითაც ყველა მომხმარებელი იღებდა 50 ლარიან ერთჯერად დახმარებას. გარდა ამისა, ღარიბი მოსახლეობისთვის დაწესდა საფეხურებრივი ტარიფი, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნა მოხმარების მინიმალური ოდენობის ანაზღაურება.

### **ელექტროენერგიის პრივატიზება**

ეფექტურობისა და შემოსავლების გაზრდის მიზნით განხორციელდა სექტორის პრივატიზების გეგმა. ამ დროისთვის სექტორი შედგებოდა წარმოების, გადაცემისა და დისტრიბუციის კომპანიებისგან. თავდაპირველად შეიქმნა ორი კონკურენტული სტრატეგია: ერთი - ნიკა გილაურის, ხოლო მეორე - კახა ბენდუქიძის მიერ, რომელიც იმ დროს ეკონომიკის მინისტრი იყო. ორივე სტრატეგიას საერთო მიზნები ჰქონდა: მთელი ქვეყნისთვის 24-საათიანი



ელექტროენერგიის მიწოდება და ენერგეტიკის სექტორის ფინანსური მდგრადობის უზრუნველყოფა. მაგრამ სტრატეგიები ამ მიზნების მიღწევის გზებით განსხვავდებოდა. ბენდუქიძე სექტორის განახლების, დისტრიბუციისა და გენერაციის ოთხ ვერტიკალურად ინტეგრირებულ კომპანიად პრივატიზების მომხრე იყო. გილაურის პროგრამა „საქართველოს განათების“ პროგრამის მსგავსი იყო და ითვალისწინებდა კომპანიებში სახელმწიფო ინვესტიციების ჩადებას, ვალებისგან მათ გათავისუფლებას, ფინანსური მდგრადობის აღდგენას და შემდგომ პრივატიზებას.

გაიმარჯვა მეორე გეგმამ.<sup>2</sup> სახელმწიფომ მნიშვნელოვანი ინვესტიციები განახორციელა სექტორში (\$300 მილიონი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დონორების მნიშვნელოვან ფინანსურ დახმარებასთან ერთად) და ელექტროსადგურებსა და თბოსადგურებს ჩაუტარა სარეაბილიტაციო სამუშაოები. შემუშავდა გარე მომწოდებლების ვალის რესტრუქტურის საფინანსო ბალანსი. მთავრობამ აღმდგარიყო კომუნალური მომსახურების საფინანსო ბალანსი. მთავრობამ შეაჩერა რამდენიმე მცირე ზომის სადისტრიბუციო კომპანიის მუშაობა, ვინაიდან მათ მცირე რაოდენობის მომხმარებელი ჰყავდათ და კორუფციის წყაროს წარმოადგენდნენ. შედეგად შესაძლებელი გახდა სექტორში კერძო ბიზნესის მოზიდვა. პრივატიზაცია განიხილებოდა კორუფციასთან ბრძოლისა და სექტორის ეფექტურობის გაზრდის ინსტრუმენტად. პრივატიზებულ ენერგოკომპანიებს შორის იყო გაერთიანებული ენერგოდისტრიბუციის კომპანია (UEDC), რომელიც თბილისის გარეთ მყოფ ყველა მომხმარებელს აწოდებდა ენერგიას და ექვსი ჰიდროელექტროსადგურს.

## გუნდის შეცვლა

გილაურისთვის ყველაზე დიდი გამოწვევა ახალი, რეფორმაზე ორიენტირებული გუნდის შექმნა იყო, რომელსაც შეეძლო საჭირო რეფორმების განხორციელება. იგი ეძებდა „ახალგაზრდა, განათლებულ, შრომისმოყვარე ადამიანებს, რომლებშიც შერწყმული იყო გამოცდილება და ახალგაზრდული ენერჯია“. იგი პირადად იყო დაკავებული ახალი კადრების აყვანით არა მარტო მოადგილეებისა და დეპარტამენტების უფროსების, არამედ უფრო დაბალი დონის თანამდებობებზეც. პერსონალის დაქირავებისა და შენარჩუნებისთვის უდიდესი მნიშვნელობა ჰქონდა მიმზიდველ ხელფასებს. მაღალი ხელფასების გაცემა მას შემდეგ გახდა შესაძლებელი, რაც გაუჭობესდა გადასახადების მოკრება და ენერგომომსახურების კომპანიების ფინანსური შესაძლებლობები.

## შედეგები

მნიშვნელოვანი შედეგები მოიტანა ენერგეტიკის სექტორში განხორციელებულმა რეფორმებმა. სრულიად კორუმპირებული სექტორი, დანგრეული ინფრასტრუქტურით, გარდაიქმნა მზარდ, ფინანსურად სტაბილურ ელექტროენერგიის ექსპორტიორად და ახალი ინვესტიციების მოზიდვის წყაროდ. ბევრ ადამიანს, მათ შორის, მთავრობის წევრებსაც, არ სწამდათ, რომ შესაძლებელი იყო ასეთი შედეგების მიღწევა. პრემიერ-მინისტრი გილაური იხსენებს 2005 წელს შემდგარ დისკუსიას, რომლის დროსაც მან თავის მოადგილეს სთხოვა, შეედგინა 24-საათიანი ელექტროენერგიის მოთხოვნისა და მიწოდების ბალანსი, რომელიც რეალისტური იქნებოდა. მოადგილემ უპასუხა: „რატომ გინდათ, რომ

ტყუილად ვიმუშაოთ? ჩვენ შეგვიძლია დაანგარიშება, მაგრამ კვირის შვიდი დღის განმავლობაში 24-საათიანი მიწოდება საქართველოში ხომ არასდროს იქნება შესაძლებელი”.

### **ენერგოსექტორის გაუმჯობესებული მუშაობა**

რეფორმატორებმა საქართველოს ენერგოსექტორის შემოტრიალება დროის ძალიან მოკლე პერიოდში შეძლეს:

- ელექტროენერჯია დღეს 24 საათის განმავლობაში მიწოდება მოსახლეობას. 2009-2011 წლებში არ ყოფილა მასშტაბური შუქის გამორთვის შემთხვევები.
- ელექტროენერჯის გადაცემაში ტექნიკური დანაკარგები 2004 წლის 6.6 პროცენტიდან 2010 წელს 1.7 პროცენტამდე შემცირდა.
- ქვითრების მიხედვით გადასახადების აკრეფა 2004 წელს არსებული 95 პროცენტიდან 2009 და 2010 წლებში 100 პროცენტამდე გაუმჯობესდა.
- დაწესდა ტარიფები, რომლებიც ანაზღაურებს განუულ ხარჯებს.
- გაზრდილმა ტარიფებმა და გადასახადების აკრეფის გაუმჯობესებამ ხელი შეუწყო მოსახლეობისა და საწარმოების მიერ ელექტროენერჯის უფრო ყირათიან მოხმარებას. მიუხედავად იმისა, რომ ამჟამად ელექტროენერჯია ქვეყანას 24 საათის განმავლობაში მიწოდება, 2010 წლის მომხმარების მაჩვენებელი მხოლოდ 10 პროცენტით უსწრებდა 2004 წლისას.
- ადგილობრივი ენერგონარმოება, რომელიც 2004 წელს 6.9 ტერა ვატ. საათი იყო, 2010 წელს 10 ტერა ვატ. საათამდე გაიზარდა.
- საქართველო, რომელიც 2003 წელს ელექტროენერჯის იმპორტიორი იყო, დენის ექსპორტიორ ქვეყნად გადაიქცა.

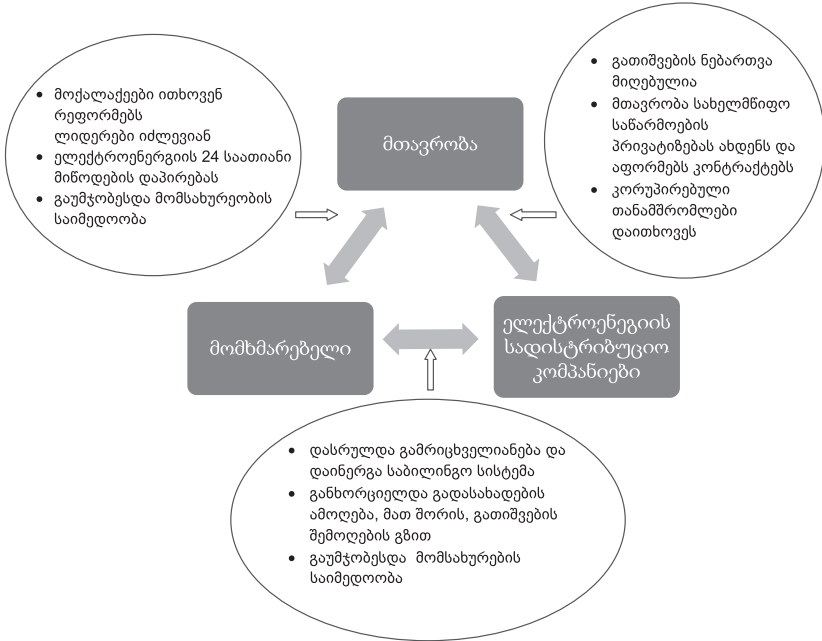
### **ანგარიშგებათა გაძლიერებული სისტემა**

ვარდების რეგულაციამდე ამ სექტორში ანგარიშგაღებულება ძალიან მცირე იყო. კორუფცია ხელს უწყობდა გადასახადებისთვის თავის არიდებას, დაბალ ფინანსურ დისციპლინას და ჭარბ მოხმარებას, რაც, თავის მხრივ, იწვევდა ელექტროენერჯის დეფიციტს. წინა ხელისუფლება სადისტრიბუციო კომპანიებს აიძულებდა ელექტროენერჯია ყველა საშუალებით მიწოდებინათ. ენერგოკომპანიები იშვიათად თიშავდნენ მომხმარებლებს გადასახადების გადაუხდელობისთვის და, ამის გამო, არ არსებობდა ანგარიშგაღებულება მომხმარებლებსა და სერვისის მიმწოდებლებს შორის. სექტორში ანგარიშგაღებულების გაძლიერება სასურველი შედეგების მიღწევის ძირითადი მამოძრავებელი ძალა იყო (სქემა 5.1).

### **დასკვნა**

რეფორმის დასაწყისშივე, ნდობის მოპოვებისთვის, დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა ნულოვან ტოლერანტობას ელექტროენერჯის საფასურის გადაუხდელობის მიმართ. ხელისუფლება მზად იყო გაეთიშა ურჩი გადაუხდელები, მიუხედავად იმისა, საავადმყოფო იყო ეს, სამხედრო ბაზა თუ ციხე. გადაუხდელობა ნიშნავდა ელექტროენერჯის შეწყვეტას ყველასთვის, გამონაკლისების გარეშე. მთავრობის მიერ კვირის შვიდი დღის განმავლობაში

**სქემა 5.1 ანგარიშების სისტემა ელექტროენერგიის მიწოდების საიმედოობის უზრუნველსაყოფად**



**წყარო:** ავტორები

24-საათიანი ელექტროენერგიის მიწოდების შესახებ დაპირების მიცემა და შემდეგ განხორციელებამ, განამტკიცა რეფორმის მიმართ ნდობა. მსგავს გათიშვებს რეგულაციამდე ფეფტი არ ჰქონდა, რადგანაც ენერგოკომპანიებს არ შეეძლოთ გადამხდლებისთვის ოცდაათსაათიანი მომსახურების განევა. გადასახადების სწრაფად აკრეფის მიზნით კოლექტიური მრიცხველების დაყენება არასტანდარტული გადანყვეტილება იყო. გადასახადების აკრეფაზე პასუხისმგებლობის საზოგადოებისთვის დაკისრებით და მთელი დასახლებების (ან სოფლების) გადაუხდლობის გამო გათიშვით, ხელისუფლებამ ნათელი გახადა, რომ თამაშის წესები შეიცვალა. ათასობით მრიცხველის დამონტაჟება და გადახდის ახალი სისტემის დანერგვა უმნიშვნელოვანესი იარაღი იყო სადისტრიბუციო კომპანიაში კორუფციასთან საბრძოლველად. გადახდის სისტემა არა მარტო ზომავდა ელექტროენერგიის მომხმარებას და გასცემდა ქვითრებს, არამედ, ასევე, მონიტორინგს უწევდა ელექტროენერგიის ქვითრებში დაშვებულ ცდომილებებს, რაც შესაძლოა, კორუფციით ყოფილიყო გამოწვეული.



თავი 6.

## ბიზნესის დერეგულირება

### 2003 წელს არსებული ვითარება

რეფორმების დაწყებამდე ქართულ ბიზნესზე სახელმწიფოს მხრიდან ადმინისტრაციული წნეხი ხორციელდებოდა და საჯარო მოხელეები მუდმივად ავიწროებდნენ ბიზნესმენებს. 900-ზე მეტი სახის სამეწარმეო საქმიანობა საჭიროებდა ლიცენზიას ან ნებართვას, ყოველთვიურად და ყოველწლიურად ტარდებოდა ათობით შემოწმება, რომლის ძირითადი მიზანი ინსპექტორების ჯიბების გასქელება იყო. სამთავრობო რეგულაციების დაცვა იყო დამაბნეველი, ძვირადღირებული და დიდ დროს მოითხოვდა. ლიცენზიებისა და ნებართვების მოსაპოვებლად ადამიანები საათობით იდგნენ რიგებში სამთავრობო უწყებებთან. მათი ჯერი როცა მოდიოდა, ან მოგვიანებით იბარებდნენ, ან ავსებინებდნენ აპლიკაციებს, რომლებიც, საბოლოოდ, ყუთებში ხვდებოდა. ამ ყუთებს იშვიათად ამოწმებდნენ საჯარო მოხელეები და კიდევ უფრო ნაკლებად მიუწვდებოდა მათზე ხელი საზოგადოებას. პროცესი ლაბირინთს ჰგავდა. მშენებლობის უფლების მოპოვებას სჭირდებოდა 29 პროცედურის გავლა და ნებართვის მიღება 9 სააგენტოდან. მთელი ეს პროცესი წელიწადნახევარზე მეტხანს გრძელდებოდა. საჯარო მოხელეებსაც კი უჭირდათ თვალის მიდევნება იმ პროცედურებისთვის, რომლებსაც ხანდახან თვითონვე ქმნიდნენ. ბევრი კომპანია უკანონოდ ფუნქციონირებდა. მშენებლობის ნებართვა სამშენებლო პროექტების მხოლოდ 45 პროცენტზე ნაკლებისთვის არსებობდა (მსოფლიო ბანკი, ბიზნესის წარმოება, 2005).

არაეფექტური და დამაბნეველი სისტემა ხელს უწყობდა კორუფციის აყვავებას. ადამიანები იხდიდნენ ქრთამს ნებართვების მოსაპოვებლად ან ცდილობდნენ, თავი აერიდებინათ სალიცენზიო მოთხოვნებისთვის. კორუფცია ხელისუფლების უმაღლეს ეშელონებამდე აღწევდა. „თუკი ვინმეს ლითონის ჭართის ექსპორტის ბიზნესი ჰქონდა,“ - ამბობს პრემიერ-მინისტრის მთავარი

მრჩეველი ვახტანგ ლეჟავა, - იგი ათასობით დოლარს უხდიდა ეკონომიკის მინისტრს. ქრთამის ოდენობა დამოკიდებული იყო ექსპორტის მოცულობაზე“. საცხოვრებელი სახლის თავზე ერთი სართულის დასაშენებლად მშენებლები \$50 000 უხდიდნენ სახელმწიფო მოხელეს, რომელიც პასუხისმგებელი იყო ზონირების საკითხზე. „ყველაფერი ფული ღირდა და ეს ფული პირდაპირ საჯარო მოხელეების ჯიბეებში მიდიოდა,“- დასძენს ბ-ნი ლეჟავა.

კორუფცია არავისთვის წარმოადგენდა საიდუმლოს. მძღოლები გამონაბოლქვის ტესტირებაზე სერტიფიკატის მისაღებად ქრთამს აძლევდნენ პასუხისმგებელ პირებს, იმ შემთხვევაშიც კი, თუკი მანქანას არ ჰქონდა გამონაბოლქვი. სახანძრო ინსპექცია ფუნქციონირებდა შენობაში, რომლის წინაც ძველი, მწყობრიდან გამოსული მანქანების რიგი იდგა. „სახანძრო ინსპექცია ყველაზე სასაცილო რამ იყო, - იგონებს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის უფროსის მოადგილე და რეფორმების კოორდინაციის მინისტრის ყოფილი მოადგილე ლილი ბეგიაშვილი: - წარმოიდგინეთ კაცი, რომელიც საერთოდ არაფრით არის დაკავებული. აი, ასეთი იყო სახანძრო ინსპექტორი, სამსახურში მხოლოდ კარტის სათამაშოდ მოსული“. სხვათაშორის, ბევრი ინსპექტორი ოფისიდან ფულის ასაკრებად გადიოდა და შემდეგ მას კოლეგებს უნაწილებდა.

## 2003 წლის შემდგომი ანტიკორუფციული რეფორმები

რეფორმატორებმა რეგულაციების შეცვლა დაიწყეს, გააუქმეს ის უწყებები, რომლებსაც არ ჰქონდათ ლეგიტიმური ფუნქცია ან შესაძლებლობები არ ჰყოფნიდათ, რომ თავიანთი მისია შეესრულებინათ. მათ შექმნეს „ერთი სარკმლის“ პრინციპზე დაფუძნებული დაწესებულებები, რითაც შეამცირეს დოკუმენტების დამუშავების დრო და ინსპექტორების რაოდენობა, ასევე, შემოიღეს „რეგულაციების აუტორსინგი“ და განაახლეს კადრები. ამ ყველაფერმა გააუმჯობესა სამუშაო გარემო და შეამცირა ადმინისტრაციული წნეხი ინდივიდუალურ მენარმეებსა და ფირმებზე.

### „გილიოტინის“ გამოყენება

იმისათვის, რომ საქართველო მიმზიდველი გამხდარიყო ადგილობრივი და უცხოელი ინვესტორებისთვის, 2005 წელს ეკონომიკის მინისტრმა კახა ბენდუქიძემ დაიწყო აგრესიული რეფორმების გატარება ნებართვებისა და ლიცენზიების რაოდენობის შესამცირებლად და პროცედურების გასამარტივებლად. „თქვენ ვერ შექმნით 1 000-დღიან გვემას, - ამბობს იგი, - მოქმედება მაშინ არის საჯარო, როდესაც ამის შესაძლებლობა გაჩნდება“. და ეს შესაძლებლობაც გაჩნდა, როდესაც საქართველოს პრეზიდენტმა მას სთხოვა მუშაობა დაეწყო რეგულაციების შემცირებაზე. სამინისტროებმა მოამზადეს იმ რეგულაციების სია, რომლებიც რეფორმირებას საჭიროებდა. მაგრამ სია მოკლე აღმოჩნდა, რადგან ის „სტატუს კვოს“ შენარჩუნებაში დაინტერესებულმა ადამიანებმა მოამზადეს.

კახა ბენდუქიძე, როგორც ერთგული ლიბერტარიანელი, დარწმუნებული იყო სახელმწიფოს როლის შეზღუდვის საჭიროებაში. მან სამსახურში აიყვანა ვახტანგ ლეჟავა და ლილი ბეგიაშვილი, ადამიანები, რომლებიც იზიარებდნენ

მის ენთუზიაზმს რეფორმების მიმართ და დაავალა მათ რეგულაციებისა და ლიცენზიების გადასინჯვა. მან, ასევე, მოიზიდა 20-30 წლის ასაკის ახალგაზრდა ენთუზიასტები, რომლებიც თავისუფალი იყვნენ კომუნისტური იდეოლოგიის ზეგავლენისგან და რომლებიც იზიარებდნენ მის ხედვას მცირე მთავრობის შესახებ. მათ დაევეალათ ანალიტიკური კვლევების ჩატარება. თავიანთ საქმიანობაში ისინი ხელმძღვანელობდნენ იმ თეორიით, რომ კორუფციას ადგილი აქვს მაშინ, როდესაც მოქალაქეები უშუალო კონტაქტში არიან სახელმწიფო მოხელეებთან. ეფექტური პოლიტიკის არსებობის პირობებშიც კი, ყველა ასეთი კონტაქტის მონიტორინგი შეუძლებელია. შესაბამისად, შეირჩა მიდგომა მოქალაქეებსა და სახელმწიფოს შორის უშუალო კონტაქტის შესამცირებლად. მსგავსი ღონისძიება რეფორმატორების მიერ უკვე გატარებული იყო სხვა სექტორებში. მათ სჭეროდათ, რომ რეგულაციების უდიდესი ნაწილი, ისევე, როგორც მათ უკან მდგომი უწყებები, მაინც არ მუშაობდა, ასე რომ, მათი გაუქმებით მხოლოდ კორუფციის არხები გაქრებოდა. ბენდუქიძეს სჭეროდა, რომ „იმ უწყების გაუქმებით, რომელიც ვერ ასრულებს თავის ფუნქციას და მხოლოდ ქაღალდებს გასცემს ქრთამის სანაცვლოდ, არაფერი შავდება.“

ჭკუფმა შეადგინა უწყებების სია, რომელიც, აგრეთვე, მოიცავდა თითოეული უწყების მიერ მოთხოვნილ ლიცენზიებს, ნებართვებსა და ექსპერტიზას. მათ გააანალიზეს, თუ რა შედეგი მოჰყვებოდა სხვადასხვა ნებართვის გაუქმებას და შეისწავლეს სხვა ქვეყნების გამოცდილება. ზოგ შემთხვევაში დაასკვნეს, რომ ლიცენზიის ან ნებართვის მოთხოვნა ლეგიტიმური არ იყო. ზოგ შემთხვევაში კი, მიუხედავად იმისა, რომ რეგულაციას შეიძლება მოეტანა საზოგადოებრივი სიკეთე, მაგალითად, ავტომანქანების გამონაბოლქვის გაკონტროლებას, კორუფციის მასშტაბების გამო ექსპერტიზას და ნებართვას არსებითი გავლენის მოხდენა აღარ შეეძლო.

საბოლოო გადაწყვეტილებების მიღებამდე სახელმწიფო მოხელეებს აზრის გამოთქმის შესაძლებლობა მიეცათ. ისინი შეხვდნენ სამუშაო ჯგუფს, რათა დაეცვათ ის რეგულაციები, რომლებიც, მათი აზრით, აუცილებელი იყო ჯანდაცვის, უსაფრთხოების და გარემოს დაცვის რისკების შესამცირებლად და დაემტკიცებინათ, რომ მათ სააგენტოებს შესწევდათ ამ რეგულაციების ადმინისტრირებისა და განხორციელების უნარი. „შეიძლება მოითხოვო ლიცენზია კეთილშობილური მიზნებით, - ამბობს ლფაჟა, - მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ უწყებას გააჩნია რისკების შემცირების შესაძლებლობები.“

ბენდუქიძის ჯგუფის წინაშე სამინისტროებს, ძირითადად, საშუალო დონის ბიუროკრატები წარმოადგენდნენ. ეს შეხვედრები ხშირად დაძაბული და ემოციური იყო. ზოგიერთი ირწმუნებოდა, რომ ნებართვებისა და ლიცენზიების გარეშე ქვეყანა კატასტროფამდე მივიდოდა. ერთ-ერთი დისკუსიის დროს ჯანდაცვის სამინისტროს წარმომადგენელმა ტირილიც კი დაიწყო. ფარმაცევტული სექტორის მარეგულირებელ უწყებასთან საუბარი კი ყვირილში გადაიზარდა.

რამდენიმე კვირის განმავლობაში სამუშაო ჯგუფმა საქართველოს მინისტრთა კაბინეტს გაუგზავნა იმ ნებართვებისა და ლიცენზიების ნუსხა, რომელთა გაუქმებასაც უწევდა რეკომენდაციას. 2005 წლის ივნისში კი გამოიცა კანონი, რომელიც მკაფიოდ განსაზღვრავდა საქმიანობის ყველა იმ სფეროს, რომელიც საჭიროებდა ლიცენზიას ან ნებართვას. მათი რაოდენობა 909-დან 145-მდე შემცირდა, ხოლო მოგვიანებით კი - 137-მდე, რითაც შეიზღუდა კორუფციული გარიგებების არეალი.

დარჩენილი 137 ლიცენზია და ნებართვა, ძირითადად, ეხებოდა ისეთ საქმიანობებს, რომლებიც პოტენციურად ადამიანის ჯანმრთელობის ან ეროვნული უსაფრთხოებისთვის ზიანის მომტანი იყო, მაგალითად, სამედიცინო სფეროსთან დაკავშირებული საქმიანობა და ორმაგი დანიშნულების საქონელი, როგორცაა ქიმიური საშუალებები, რომლებიც გამოიყენება როგორც სამრეწველო საქონლის, ისე, იარაღის წარმოების დროს. ლიცენზიებისა და ნებართვების აღების პროცესი გამარტივდა და უფრო სწრაფი გახდა, ხოლო მოქალაქეებსა და საჯარო მოხელეებს შორის უშუალო კონტაქტის აღბათობა შემცირდა.

ახალი წესები ბევრჯერ შეიცვალა, რადგანაც მთავრობა ცდილობდა მათ გაუმჯობესებას და ნაკლოვანებების გამოსწორებას. ეს ცვლილებები ხშირად გაუგებრობებს იწვევდა ბიზნესმენებს შორის. მაგალითად, სამშენებლო ნებართვის აღების წესები 16-ჯერ შეიცვალა რეფორმის დაწყებიდან სამი წლის განმავლობაში. „რეფორმების დახვეწა იყო და რჩება წესად და არა გამოინაკლისად, - ხსნის ლუწავა, - მნიშვნელოვანი რეფორმების გატარებისას ჯერ დიდ პრობლემებს ხედავ, მაგრამ როდესაც რეფორმების გამოცდის დრო დგება, მათი გამომწვევი მიზეზები წარმოჩნდება“.

ალბათ, იმის გამო, რომ რეფორმები რადიკალური იყო და მუდმივად იცვლებოდა, ხშირ შემთხვევაში არ ხდებოდა საზოგადოების შესაბამისი ინფორმირება. ამის შედეგად, საწარმოები განაგრძობდნენ ისეთი ლიცენზიების აღებას, რომელზეც აღარ იყო მოთხოვნა. მაგალითად, ტაქსის ნებართვის გაუქმებიდან ერთი წლის შემდეგ „მენარმეები“ განაგრძობდნენ მათ გაყიდვას, ხოლო ცუდად ინფორმირებული მძღოლები - მათ შეძენას. „მთავრობის ყველაზე დიდი შეცდომა იყო ის, რომ რეფორმების შესახებ ინფორმაცია დაუყოვნებლივ არ ვრცელდებოდა, ბევრი კარგი რამ გაკეთდა, ბევრ შემთხვევაში ცხოვრება გაიოლდა, მაგრამ ინფორმაცია ამის შესახებ არ გავრცელდებულა,“- აღნიშნავს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ხელმძღვანელი ტატო ურჯუმელაშვილი, რომელიც ჩართული იყო დერეგულირებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის შექმნაში. ინტერვიუების დროს მსგავსი მოსაზრებები პრემიერ-მინისტრთან ერთად სხვებმაც გამოთქვეს.

### **„ერთი სარკმლის“ პრინციპზე დაფუძნებული სააგენტოების შექმნა**

პროცედურების გამარტივების მიზნით, მთავრობამ შექმნა „ერთი სარკმლის“ პრინციპზე დაფუძნებული სააგენტოები. მოქალაქეები მიდიან ნებართვის გამცემი სამინისტროს განყოფილებაში თავიანთი საბუთების ჩასაბარებლად და შემდეგ მომსახურების სააგენტო, და არა თვითონ აპლიკანტი, არის პასუხისმგებელი სხვა სამთავრობო დაწესებულებებიდან ინფორმაციის მოძიებაზე. მოსაკრებლების გადახდა ხდება ბანკების მეშვეობით და არა პირდაპირ საჯარო მოხელეებთან.

პროცესები ავტომატიზებულია და განაცხადების შეტანა ხდება გამჭვირვალე კომპიუტერულ სისტემაში. ნებართვებისა და ლიცენზიების გაცემის პროცედურები განერილია გამკვლევებში და შეძლებისდაგვარად, ხდება კომპიუტერის მეშვეობით. ყველა საფეხურის შესასრულებლად დაწესებულია კონკრეტული ვადები. ამიერიდან აღარ მოხდება განაცხადების თაროებზე შემოდება და დავინწყება.

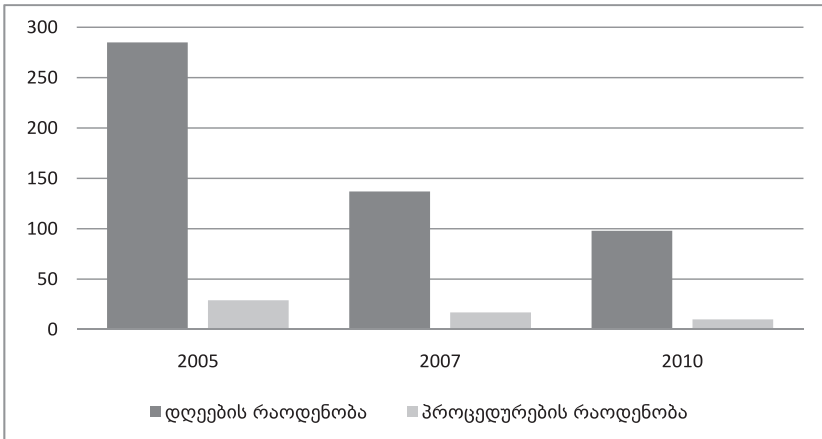


ლიცენზიებისა და ნებართვების გასაცემად თითოეულ სამინისტროს ეწეება საკუთარი სერვის-ცენტრი, ზოგიერთი თავიანთივე შენობაში. ეს ხელს შეუწყობს გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოების განცალკევებას ლიცენზიებისა და ნებართვების გამცემი უწყებებისგან. მუშაობა გრძელდება. საბოლოოდ, ერთიანი სისტემა დააკავშირებს სხვადასხვა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოებს.

მთავრობამ გააუქმა ზედმეტი ბიუროკრატიული ნაბიჯები განცხადებების მიღების პროცესის დასაჩქარებლად, მაგალითად, კომპანიების წესდების რეგისტრაცია, რაც მხოლოდ ცოტას თუ ესმოდა, როგორ უნდა გაკეთებულიყო. ის აპლიკანტები, რომლებიც პირადად გადიოდნენ რეგისტრაციას სააგენტოში, აღარ საჭიროებდნენ დოკუმენტების ნოტარიუსთან დამოწმებას.

სამშენებლო სფეროში, სადაც ერთ დროს ყვაოდა კორუფცია, ახალმა რეგულაციამ შეამცირა იმ ნაგებობების რაოდენობა და სახეობა, რომელთა მშენებლობა ნებართვას საჭიროებდა (მაგალითად, 1000 კვადრატულ მეტრზე ნაკლები შენობების ასაგებად ნებართვა საჭირო აღარ არის). გაუქმდა მშენებლობის ნებართვისთვის საჭირო თანხმობის მოთხოვნა სხვადასხვა სააგენტოდან (დიაგრამა 6.1)

**დიაგრამა 6.1 საწყობის ასაშენებლად საჭირო ოფიციალური პროცედურების რაოდენობა და მათი ვადები მნიშვნელოვნად შემცირდა 2005-2010 წლებში**

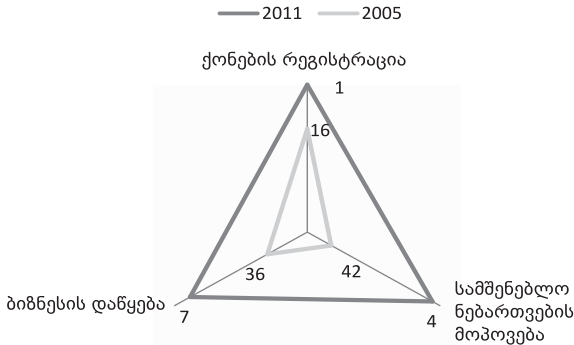


**წყარო:** „ბიზნესის წარმოება“, სხვადასხვა წელი

ბიზნესის უმეტესობა საქართველოში აღარ საჭიროებს ნებართვას ან ლიცენზიას საქმიანობის დასაწყებად. ბიზნესმენები განაგრძობენ ახალი ბიზნესის დარეგისტრირებას საგადასახადო ინსპექციასა და ბიზნეს-რეესტრში, მაგრამ პროცესი გაცილებით გამარტივებულია. რეფორმამდე, სანარმოები უნდა დარეგისტრირებულიყვნენ ცალ-ცალკე - როგორც ბიზნესი და როგორც გადასახადის გადამხდელი. ამ მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად უნდა გაეწყოთ ორი განსხვავებული და ბევრ ქაღალდთან დაკავშირებული პროცესი ორ სხვადასხვა ადგილას და შედეგად მიეღოთ ორი საიდენტიფიკაციო ნომერი. პროცესი კვირების განმავლობაში გრძელდებოდა და მოითხოვდა რვა დოკუმენტს, ნოტარიულ დამოწმებას, მინიმალურ გადასახადს და

კომპანიის ოფიციალური ბეჭდის შექმნას. მკვეთრად გაიზარდა საქართველოს რეიტინგი „ბიზნესის წარმოების“ ინდიკატორებში, რომელიც ანტიკორუფციულ პროცესებთან იყო კავშირში (დიაგრამა 6.2)

**დიაგრამა 6.2. საქართველოს რეიტინგი ანტიკორუფციული რეფორმების კუთხით. „ბიზნესის წარმოების“ ინდიკატორები. 2005 და 2011 წლებში**



2007 წელს მთავრობამ გააერთიანა საგადასახადო და ბიზნეს-რეესტრები და საკმარისი გახდა მხოლოდ ერთი რეგისტრაცია. 2010 წელს კი ეს ფუნქცია საჯარო რეესტრმა იკისრა. საგადასახადო რეესტრი ფინანსთა სამინისტროში რჩება. როდესაც კომპანიები საჯარო რეესტრში გადიან რეგისტრაციას, ისინი ავტომატურად იღებენ საგადასახადო რეგისტრაციის საიდენტიფიკაციო ნომერს, რაც იგივეა, რაც ბიზნესის რეგისტრაციის ნომერი. საწარმოების უმეტესობისთვის, განცხადების დარეგისტრირებისთვის საჭიროა მხოლოდ განცხადების შევსება და რეგისტრაციისთვის გადახდილი თანხის დამადასტურებელი საბუთი. მთელი პროცესი შეიძლება, ერთ დღეში დასრულდეს.

**საპროცესო ვადების შემცირება**

პროცესის დასაჩქარებლად რეფორმატორებმა შემოიღეს კონცეფცია „დუმილი თანხმობის ნიშანია“. დეპარტამენტებს დაევალებათ ლიცენზიების უმეტესობის 30 დღის, ხოლო ნებართვების უმეტესობის 20 დღის ვადაში გაცემა. თუ ამას ვერ მოახერხებდნენ, ახსნა-განმარტება უნდა მიეცათ განმცხადებლისთვის. თუკი გაჩნდებოდა კითხვები განცხადებასთან დაკავშირებით ან დამატებითი სამუშაოს ჩატარება გახდებოდა საჭირო, ვადის გაგრძელება შესაძლებელი იყო ექვს თვემდე. მაგრამ თუკი დადგენილ დროში განმცხადებელს არავინ დაუკავშირდებოდა, იგულისხმებოდა, რომ მოთხოვნები დაკმაყოფილებულია და ნებართვა ან ლიცენზია გაცემული. თუკი პროცესის დროს დაშვებული იყო რაიმე შეცდომა, პასუხისმგებლობა ეკისრებოდა სახელმწიფო მოხელეს, რომელმაც ვერ შეძლო თავისი სამუშაოს სათანადოდ შესრულება.

რა თქმა უნდა, პროცესი პრობლემების გარეშე არ მიმდინარეობდა. სამინისტროს თანამშრომლები, რომლებსაც არ ჰქონდათ გავლილი შესაბამისი ტრენინგები და არ გააჩნდათ ახალი ვადების დაცვის გამოცდილება, განცხადებების სწრაფად განხილვის მოთხოვნის წინაშე აღმოჩნდნენ. ზოგიერთი

განცხადება ავტომატურად მტკიცდებოდა, რაც შეიძლება არ მომხდარიყო განხილვის ვადების დაცვის შემთხვევაში. მიუხედავად მტკიცვეული პროცესისა, კონცეფცია „დუმილი თანხმობის ნიშნად“ რეგულაციური აღმოჩნდა მომხმარებლის გაუმჯობესებული მომსახურებისათვის.

ეფექტურობის ამალღების მიზნით, სადაც შესაძლებელი იყო, სახელმწიფო სამსახურებს კერძო სექტორი ჩაენაცვლა. სამინისტროს მიერ აკრედიტებულმა კერძო სექტორის ინჟინრებმა შეცვალეს სახელმწიფო მოხელეები, რომლებიც ერთ დროს იძლეოდნენ შეფასებას მშენებლობის უსაფრთხოებისა და სტრუქტურის საკითხებზე. იდეა იმაში მდგომარეობდა, რომ რეპუტაციის მოსაპოვებლად კერძო ინსპექტორები ერთმანეთს კონკურენციას გაუნდევდნენ და ნაკლებად იქნებოდნენ ქრთამის ასაღებად მოტივირებული.

### **ზედამხედველობის სააგენტოების რაოდენობის შემცირება**

რეფორმების შედეგად ზედამხედველობის სააგენტოების რიცხვი, რომელიც 2005 წელს 40 იყო, 2011 წლისთვის 20-მდე შემცირდა. თუკი ზედამხედველობის სამსახური, ნებართვის ან ლიცენზიის სისტემა კორუფციის გამო არ მუშაობდა, ის უქმდებოდა; მაგრამ, შესაძლებლობების გაუმჯობესების შემთხვევაში, მოსალოდნელი იყო მისი აღდგენა. ამ წესებზე დაყრდნობით, საკვების უსაფრთხოების სამსახური და სახანძრო ინსპექცია გაუქმდა. სახანძრო ინსპექცია ნაწილობრივ აღადგინეს და გააერთიანეს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგანგებო სამსახურში. ასევე თავიდან შემოიღეს სანიტარიული ინსპექციის ზოგიერთი ელემენტი, რომელსაც ახორციელებდნენ სახელმწიფო მოხელეები და კერძო ინსპექციის კომპანიები. ინსპექტორების რაოდენობის შემცირება ნიშნავდა ქრთამის ოდენობის შემცირებას, რადგანაც საჯარო მოხელეებს ჭქონდათ ფულის გამოძალვის ნაკლები შესაძლებლობა ისეთი მომსახურებისთვის, რომელსაც ისინი ხშირ შემთხვევაში არც კი უზრუნველყოფდნენ.

### **„მარეგულირებელი აუტსორსინგის“ შემოღება**

ყოფილი პრემიერ-მინისტრი ლადო გურგენიძე ხაზს უსვამს მთავრობის მიერ ინიცირებულ პროცედურების გამარტივების კიდევ ერთ ფორმას, რომელსაც ის „მარეგულირებელ აუტსორსინგს“ უწოდებს (გურგენიძე, 2009). ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემოწმებული საქონლისა და მომსახურების ხელახალი სერტიფიცირება საქართველოში საჭირო აღარ არის. ფინანსურ ინსტიტუტს, რომელსაც აქვს OECD-ის მიერ გაცემული ლიცენზია, შეუძლია საქართველოში ფილიალის გახსნა წინასწარი თანხმობის მიღების გარეშე და ეროვნული ბანკისთვის შეტყობინების გაგზავნა. დამატებითი სერტიფიცირების გარეშე შესაძლებელია იმპორტირება იმ სამომხმარებლო საქონლისა, მათ შორის, საკვები პროდუქტებისა, რომლებიც სერტიფიცირებულია OECD-ის წევრი რომელიმე ქვეყნის მიერ. ქართულ ლიცენზიას არ საჭიროებს ევროკავშირის ან სხვა რომელიმე ინდუსტრიული ქვეყნის მიერ ლიცენზირებული ფარმაცევტული პროდუქტები.

იგივე მიდგომა გამოიყენება ტექნიკური სტანდარტებისა და კოდების მიმართაც. ყველა სტანდარტი და კოდი, რომელიც მიღებულია ევროკავშირში,

OECD-ში ან დამოუკიდებელი ქვეყნების თანამეგობრობაში, დაინერგა საქარ-თველოშიც ადგილობრივი სტანდარტებისა და კოდების პარალელურად. უფრო მნიშვნელოვანი მარეგულირებელი შესაძლებლობების მქონე ქვეყნების რეგულაციებზე დაყრდნობა ამცირებს საქართველოში ბიუროკრატისა და კორუფციის ალბათობას.

### **კადრების განახლება**

სხვა სექტორების მსგავსად, განახლდა ინსტიტუტები და კადრები. გადაწყვეტილება სამინისტროს გაუქმების ან სხვა სამინისტროსთან გაერთიანების შესახებ ეფუძნებოდა იდეას, რომ ზედმეტი ბიუროკრატია ზრდის კორუფციის ალბათობას. მთავრობის მონაცემების მიხედვით, 2004 და 2005 წლებში სამსახურიდან გაათავისუფლეს, დაახლოებით, 28 000 საქარო მოხელე.

„როდესაც გყავს ბევრი თანამშრომელი, რომლებიც საქმით უნდა გყავდეს დაკავებული, ისინი თვითონ ქმნიან სამუშაოს თავიანთი თავისთვის, - განმარტავს ბენდუქიძე. - მათ შექმნეს რეგულაციები, რათა თავიანთი სამსახურების არსებობა გაემართლებინათ. თავდაპირველად განზრახვა კორუფციული არ იყო, მაგრამ რეგულაციებმა შექმნეს კორუფციის შესაძლებლობები.“

სამსახურში დარჩენილ სახელმწიფო მოხელეებს (ზოგიერთი გამოცდილი თანამშრომელი განყოფილების ხელმძღვანელად დანიშნეს) და ახალმიღებულ ახალგაზრდა კადრებს შესთავაზეს უფრო მაღალი ხელფასები და უკეთესი ტრენინგები. საქარო მოხელეების საშუალო ხელფასი, კერძოდ, მშენებლობის ლიცენზირებაში, გაიზარდა 20-ჯერ (2004 წელს არსებული თვეში 15-20 ლარიდან 2006 წელს თვეში 300-400 ლარამდე), რითაც შემცირდა ქრთამის გამოძალვისა და აღების მოტივაცია.

### **შედგები**

საქართველო მსოფლიოში ლიდერი აღმოჩნდა ბიზნესის დერეგულაციასა და ბიზნესგარემოს გაუმჯობესებაში. ეს ორივე აუცილებელია მცირე და ღია ეკონომიკის მქონე ქვეყნისთვის, რომლის მომავალი მჭიდროდ არის დაკავშირებული მის უნართან, მკაცრი კონკურენციის პირობებში მოიზიდოს უცხოური ინვესტიციები.

### **„ბიზნესის წარმოების“ მაღალი რეიტინგები**

„ბიზნესის წარმოების“ რეიტინგში საქართველომ 2005 წელს დაკავებული 112-ე ადგილიდან 2012-ში მე-16 ადგილზე გადაინაცვლა (მსოფლიო ბანკი, 2012). განსაკუთრებით გაუმჯობესდა ყველა ის რეიტინგი, რომელიც პირდაპირ იყო დაკავშირებული ანტიკორუფციულ რეფორმებთან: საკუთრების რეგისტრაცია, მშენებლობის უფლება და ბიზნესის დაწყება. 2008 წლის აგვისტოში რუსეთის ფედერაციასთან კონფლიქტისა და 2008-2011 წლების ეკონომიკური კრიზისის გამო, ძნელია ურთიერთკავშირის დადგენა „ბიზნესის წარმოების“ რეიტინგებსა და გაზრდილ პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებს ან ეკონომიკურ ზრდას შორის. მაგრამ საერთაშორისო გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ მაღალი რეიტინგის მქონე ქვეყნები იზიდავენ მეტ უცხოურ ინვესტიციებს და მათი ეკონომიკა უფრო სწრაფად იზრდება. უმჯობესდება რა გლობალური ეკონომიკური გარემო, საქართველოში ორივე მიმართულებით წინსვლისთვის მომზადებულია საფუძველი.

### **ანგარიშგების გაძლიერებული სისტემა**

სამენარმეო გარემოს ყველაზე მნიშვნელოვანი რეფორმა ალბათ, უკავშირდება აზროვნების წესის შეცვლას: იმას, თუ როგორ მივიდნენ პოსტ-საბჭოთა ქვეყნის სახელმწიფო მოხელეები გადანყვეტილებამდე, შეემცივებინათ სააგენტოების რიცხვი და საკუთარი გავლენა. აზროვნებაში მომხდარი ცვლილება ამ რეფორმების მთავარი მონაპოვარი და ანგარიშგების სისტემის ცენტრალური მახასიათებელი.

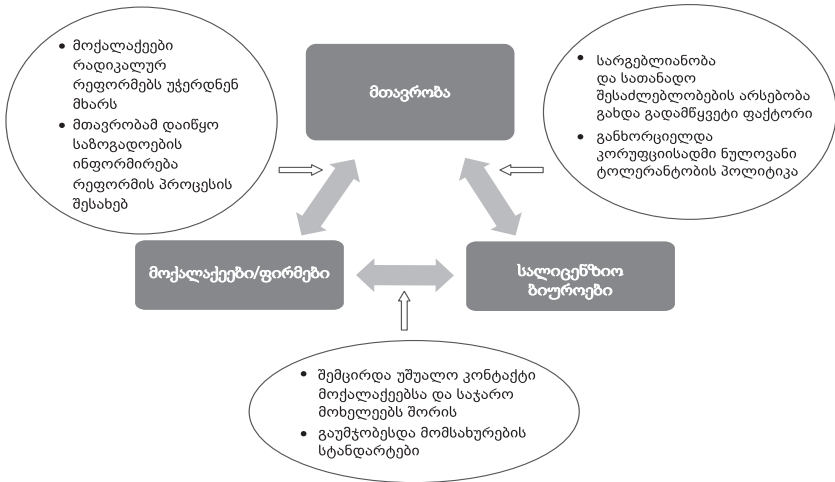
რეფორმების შედეგად გაუქმდა ის საჯარო სამსახურები, რომლებიც ჯეროვნად ვერ ასრულებდნენ თავიანთ ფუნქციებს ან ვერ ახერხებდნენ სერვისების კერძო სექტორისთვის გადაცემას. დანარჩენი მომსახურების მიმწოდებლებისთვის დაწესდა სტანდარტები და გამარტივდა პროცედურები. „დუმილი თანხმობის ნიშანია“ პრინციპის დანერგვა და უწყებებში „ერთი სარკმლის“ პრინციპის შემოღება იყო ყველაზე მნიშვნელოვანი ინოვაციები, რამაც ხელი შეუწყო ანგარიშვალდებულების სისტემის გაძლიერებას.

რეფორმები განხორციელდა, ნაწილობრივ, იმის გამოც, რომ მოსახლეობას უკვე აღარ შეეძლო სტატუს კვოს ატანა. მთავრობამ გამოიყენა მოსახლეობაში ღრმად გამჭდარი სურვილი კორუფციის მოსპობისა და, ბიუროკრატის წინააღმდეგობის მიუხედავად, მკვეთრი რეფორმების გატარება დაიწყო. მაგრამ, ალბათ, საქმეს უფრო წაადგებოდა, საზოგადოება უკეთ რომ ყოფილიყო ინფორმირებული განხორციელებული ცვლილებებისა და მათი მასშტაბის შესახებ.

### **დასკვნები**

ბიზნესის ამბიციურმა დერეგულირებამ მნიშვნელოვნად შეამცირა კორუფცია და ცხოვრება გაუადვილა ბიზნესის მფლობელებსა და მენეჯერებს. ბიზნესების 95პროცენტს არ სჭირდება ნებართვის ან ლიცენზიის აღება. ლიცენზიებისა და ნებართვების აღების თაობაზე საჯარო მოხელეებთან შეხება მინიმუმამდე დაყვანილი და ყველა კონტაქტი ელექტრონულად აღირიცხება. მოქალაქეებს ნებართვის ან ლიცენზიის აღება მხოლოდ სახლის მშენებლობის დროს სჭირდებათ, რაც, როგორც წესი, ცხოვრებაში ერთხელ ხდება. ძალიან სწრაფი გახდა ნებართვებისა და ლიცენზიების აღების პროცესიც, რამაც საქმის დაჩქარების მიზნით ქრთამის გადახდის მოტივაციაც შეამცირა.

**დიაგრამა 6.3. ანგარიშგების სისტემა ლიცენზიებისა და ნებართვებისთვის**



**წყარო:** ავტორები

ბიზნესის დერეგულაციის წარმატება რამდენიმე ფაქტორით შეიძლება აიხსნას. ყველაზე მნიშვნელოვანი შეიძლება იყოს ის, რომ რეფორმატორებს ჰქონდათ საერთო ხედვა პროცესებში მთავრობის შემლუღული ჩარევის შესახებ და სწამდათ, რომ სახელმწიფოსა და მის მოქალაქეებს შორის კონტაქტის შემცირება გადამწყვეტი იყო კორუფციასთან ბრძოლაში. ბენდუქიძე ამ მიდგომის ყველაზე აქტიური მომხრე იყო და მან შეძლო თავის ხედვის სისწორეში დაერწმუნებინა მთავრობის ბევრი წევრი. ადმინისტრაციული წნეხის შემცირებაზე ორიენტირებულმა რეფორმებმა ძირეულად შეცვალა მოტივაციის სტრუქტურა. სახელმწიფო უწყებების შეფასება ხდებოდა ფუნქციების შესრულების ხარისხისა და არსებული შესაძლებლობების მიხედვით.

რეფორმირების პროცესი უპრეცედენტო იყო. მოკლევადიანი კონტრაქტით დაქირავებული ახალგაზრდა კადრები სხვა ქვეყნების მარეგულირებელი სტრუქტურების კვლევით იყვნენ დაკავებული და გულმოდგინედ ამზადებდნენ „გილიოტინის“ მსგავს შეხვედრებს სხვადასხვა სააგენტოსთან. რეგულაციების განხილვის ეს ახალი მიდგომა სააგენტოებს ავალდებულებდა, დაესაბუთებინათ თავიანთი მნიშვნელობა. ამ პროცესში ძალიან დიდი როლი ითამაშა სხვა ქვეყნების გამოცდილების გაზიარებამ, განსაკუთრებით კი იმ ქვეყნებისა, რომელთაც მსგავსი შეხედულებები ჰქონდათ მთავრობის როლის შეზღუდვაზე, მათ შორის იყო ესტონეთი, ახალი ზელანდია და სინგაპური.

რეფორმის ყველა ასპექტი როდი იყო წარმატებული. მთავრობა ყოველთვის ვერ ახერხებდა საზოგადოებისთვის რეფორმების შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას. მან, ასევე, ჯეროვნად ვერ შეაფასა სააგენტოების შესაძლებლობები, სწრაფად მიელოთ „ერთი სარკმლის“ პრინციპისა და „თანხმობა დუმილის ნიშანია“ წესის მოთხოვნები. მაგრამ, მიუხედავად ამ სუსტი მხარეებისა, მთავრობის მიერ გატარებულ ანტიკორუფციულ რეფორმებს შორის, ალბათ, ყველაზე გაბედული და წარმატებული იყო ბიზნესის რეგულაციების სისტემატური განხილვა და რეფორმირება.

თავი 7.

## საჯარო და სამოქალაქო რეესტრების ამუშავება

### 2003 წელს არსებული ვითარება

ქალთური და კორუმპირებული იყო რეგისტრაციის სისტემა, იქნებოდა ეს დაბადების მონმობა თუ ახალი ბიზნესი. საბჭოთა კავშირის დროინდელ არქივებში დაუზუსტებელი ინფორმაცია ინახებოდა. ქონების რეგისტრაციისთვის განმცხადებელს სხვადასხვა ოფისისთვის უნდა მიემართა, რათა მოეპოვებინა ბეჭდები, ხელმოწერები და ნოტარიული დამონშეება ქალალდებზე, რომლებიც შემდეგ არქივში ინახებოდა. პასუხს ხშირად ორი თვის მანძილზე ელოდნენ. პასპორტების ასაღებად მოქალაქეები ჯერ ერთ დაწესებულებაში მიდიოდნენ, შემდეგ საცხოვრებელი ადგილიდან ცნობის ასაღებად სხვა დაწესებულებაში იგზავნებოდნენ, მერე კვლავ უბრუნდებოდნენ პირველ დაწესებულებას, საათობით იდგნენ რიგში და იძულებული ხდებოდნენ, რომ საქმის გასაკეთებლად მოხელისთვის ქრთამი მიეცათ.

კომუნიკაცია არ არსებობდა ბიზნესსა და სამოქალაქო რეესტრებს შორის, სადაც ერთმანეთთან დაკავშირებული მონაცემები ინახებოდა. სააგენტოების პასუხისმგებელი პირები არ ცვლიდნენ ერთმანეთში ინფორმაციას, რაც იწვევდა შეცდომებს, საქმიანობის დუბლიკაციას და მოითხოვდა უფრო მაღალ ხარჯებსა და მეტ დროს. მსოფლიო ბანკის 2005 წლის „ბიზნესის წარმოების“ მიხედვით, ქონების რეგისტრაცია დაკავშირებული იყო რვა პროცენტურასთან, გრძელდებოდა 39 დღე და მისი ფასი იყო ქონების ღირებულების 2.5%.

არსად არ იყო გამოკრული ან ჩანერილი მომსახურებისთვის განკუთვნილი გადასახადის ოდენობა, რითაც ნაყოფიერი ნიადაგი იქმნებოდა კორუფციისთვის. ქონების რეგისტრაციის გადასახადი შეიძლებოდა ყოფილიყო დაკავშირებული, მაგალითად, ტრანზაქციის მოცულობასთან, ღირებულებასთან ან

დამოკიდებული ყოფილიყო მოხელის სურვილზე. ქონების რეგისტრაციისას ასობით ადამიანი იყრიდა თავს პატარა გაბულული ოფისის წინ და 5-6 საათის განმავლობაში ელოდა თავის რიგს. კორუფცია ყვაოდა. ზოგმა რიგში დგომა ბიზნესად აქცია და თავის ადგილს რიგში მოგვიანებით მოსულ ადამიანებზე ჰყიდდა. აქვე მოძრაობდნენ კერძო ბროკერები და გარკვეული თანხის საფასურად სთავაზობდნენ დახმარებას. მოქალაქეები თანხას იხდიდნენ ქონების რეგისტრაციის პროცესის დასაჩქარებლად ან ყალბი რეგისტრაციის და ნებართვის საყიდლად. ისინი სახელმწიფო მოხელეებს თავიანთი საკუთრების დათვალეობაშიც უხდიდნენ ფულს. ფულის გადახდის გარეშე შეუძლებელი იყო სათანადო საკადასტრო აღწერის ჩატარება.

მოხელეები ითხოვდნენ ძნელად მოსაპოვებელ და, ხშირ შემთხვევაში, სრულიად ზედმეტ დოკუმენტებს მხოლოდ იმისათვის, რომ ქრთამი გამოეძალათ, ხანდახან, ისეთი გავლენიანი მოქალაქეებისგანაც კი, რომელთაც პოლიტიკური კავშირები გააჩნდათ. სახელმწიფო მოხელეები ფულის სანაცვლოდ არაოფიციალურად სთავაზობდნენ მომსახურებას ადამიანებს დოკუმენტების მომზადებასა და დამაბნეველ პროცედურებში გარკვევაში.

კორუფცია იმდენად იყო გავრცელებული, რომ კრიმინალები სამოქალაქო რეესტრის ოფისებში ყიდულობდნენ ყალბ პასპორტებს. ჩვეულებრივი მოქალაქეებიც იყენებდნენ რეესტრს დოკუმენტებში მონაცემების არაკანონიერად შესაცვლელად. მათ შორის იყვნენ დაუქორწინებელი ქალები და სპორტსმენები, რომლებიც ასაკს იკლებდნენ.

ქრთამით მიღებული ფული იყოფოდა სხვადასხვა მოხელეს შორის, პოლიციის თანამშრომლების ჩათვლით. სამოქალაქო რეესტრის თანამშრომლებს თავიანთ სამუშაო ადგილებში გადახდილი ჰქონდათ \$5 000 - \$25 000. უფრო დაბალი თანამდებობისთვის მოხელეს, რომელიც მათ სამსახურში აიყვანდა, ტელევიზორს ან მაცივარს სთავაზობდნენ. 2004 წელს ჩატარდა საზოგადოების დამოკიდებულების კვლევა საგადასახადო ინსპექტორების, საბაჟო მოხელეების, პოლიციისა და საჯარო რეესტრის მოხელეებისთვის ქრთამის გადახდის მიმართ. კვლევის მიხედვით, გამოკითხულთათვის მიუღებელი იყო მოხელეთა მექრთამეობა, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, ბედის ირონიით, ისინი მაინც მადლიერებას გამოთქვამდნენ საჯარო რეესტრის თანამშრომლებისადმი მათი ქონების დარეგისტრირებისთვის (საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2005).

## 2003 წლის შემდგომი ანტიკორუფციული რეფორმები

რეესტრების ამუშავებისთვის საჭირო იყო ინსტიტუტების აშენება და პროცედურების გამარტივება, ისევე როგორც ახალი კადრების მოზიდვა და შენარჩუნება. ამ პროცესში საინფორმაციო ტექნოლოგიების გამოყენება საკვანძო აღმოჩნდა.

### ინსტიტუტების შექმნა და პროცედურების გამარტივება

ახალი მთავრობის ხელისუფლებაში მოსვლამდეც ნათელი იყო, რომ თამამის წესები უნდა შეცვლილიყო. სამუშაო ჯგუფმა (რომელსაც დონორები და არასამთავრობო ორგანიზაციები უჭერდნენ მხარს), შეიმუშავა გეგმა თვითდაფინანსებული, გამჭვირვალე საჯარო რეესტრის შექმნისა, რომელიც ეფექტურ მომსახურებას შესთავაზებდა მომხმარებელს, ექნებოდა მარტივი



პროცედურები და არაორაზროვანი სამომხმარებლო გადასახადი. მაგრამ ამ გეგმას განხორციელება არ ეწერა, რადგანაც ამისათვის არ არსებობდა პოლიტიკური ნება, არც მთავრობა იყო ამით დანტერესებული და არც საჯარო რეესტრის ხელმძღვანელობა. 2004 წლის თებერვალში შეიკრიბა ამ სამუშაო ჯგუფის წევრების უმრავლესობა, რათა თავიანთი იდეა განეხორციელებინათ. ჯგუფს სათავეში ჩაუდგა 2002 წლის სამუშაო ჯგუფის წევრი, პროფესიით იურისტი დავით ვგიაშვილი.

სამუშაო ჯგუფმა 10 თვე მონადომა ახალ კანონმდებლობაზე და, უპირველეს ყოვლისა, იურიდიულ და ინსტიტუციურ საკითხებზე მუშაობას. 2004 წლის ივნისში პარლამენტმა დაამტკიცა კანონი სახელმწიფო რეესტრის შესახებ. შედეგად, დაიშალა საჯარო რეესტრი, დეცენტრალიზებული ორგანო, რომელსაც ზედამხედველობის ფუნქცია ჰქონდა და რომლის საქმიანობას ხელს უშლიდა კონკურენცია და ინტერესთა კონფლიქტი ადგილობრივ თვითმმართველობას, მინის მფლობელებსა და საბჭოებს შორის. კანონზე დაყრდნობით, შეიქმნა საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო, იუსტიციის სამინისტროს დაქვემდებარებული იურიდიული უწყება. მისი მიზანი იყო, საჯარო რეესტრში არსებული ინფორმაცია სწრაფად და ადვილად გამხდარიყო ხელმისაწვდომი. ახალი რეესტრი მომხმარებელს სთავაზობდა გამარტივებულ სარეგისტრაციო პროცედურებს, საკუთრების უფლებების დაცვასა და მომხმარებელზე ორიენტირებულ სერვისს, რაც საბოლოო ჯამში ეკონომიკურ ზრდას შეუწყობდა ხელს.

„რეფორმებამდე საჯარო რეესტრს არ ჰქონდა საკმარისი დაფინანსება, რადგანაც იგი ფულს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იღებდა, - ამბობს იუსტიციის მინისტრი ზურაბ ადგიშვილი, - კორუმპირებული ბიუროკრატია ჩვენ გადავაქციეთ ბიზნეს-მოდელად, რომლის შემოსავალიც 10-ჯერ გაიზარდა და რომელიც ეფექტურ მომსახურებას უწევს მოქალაქეებს. დღეს, დაახლოებით, 1 000-მდე მოტივირებული ადამიანი მუშაობს საკუთრების საკუთრების რეესტრში. ისინი თავიანთ ხელფასს გამოიმუშავებენ და წვლილი შეაქვთ სახელმწიფო ბიუჯეტში.“

რეფორმის ჯგუფის ხელმძღვანელის, დავით ვგიაშვილის მიხედვით, შემდეგი ნაბიჯი იყო ინტერესთა კონფლიქტის აღმოფხვრა საჯარო რეესტრის საკითხებში პასუხისმგებელი სააგენტოების როლისა და მოვალეობების შეცვლის გზით. მაგალითად, ძველ სისტემაში რეგისტრატორები არა მარტო საკუთრების რეგისტრაციაზე იყვნენ პასუხისმგებელი, არამედ მინის გამოყენების მონიტორინგზეც და სახელმწიფო მიწების გაყიდვაზეც, რაც აშკარად ინტერესთა კონფლიქტი იყო. ახალი კანონის მიხედვით, რეგისტრატორებს ეკრძალებათ იმ კომისიის წევრობა, რომელიც მინის გასხვისების საკითხებს განიხილავს. მონიტორინგის ფუნქცია გადაეცა მუნიციპალიტეტებს, რომლებსაც აღარ აქვთ რეგიონული რეგისტრატორების არჩევის უფლება, რაც იწვევდა პოლიტიკური გავლენის გავრცელებას მინის შეფასებაზე, რეგისტრაციასა და დავებზე.

აღიკვეთა ყველაფერი, რაც კორუფციას იწვევდა. მაღალი თანამდებობის პირებმა დაკარგეს სახელმწიფო მანქანებით მომსახურების პრივილეგია. გაუქმდა ცხრა ოფისი, რომელიც კოორდინირებას უწევდა რეგიონულ რეესტრებს. „როდესაც მათი ფუნქციები გავაანალიზეთ, მიხვდით, რომ მათი ძირითადი საქმიანობა კორუფციის კოორდინირება იყო,“ - თქვა ვგიაშვილმა. დაიშალა ტექნიკური აღრიცხვის ბიუროები, რომლებიც არეგისტრირებდნენ შენობებს ურბანულ დასახლებებში და აწარმოებდნენ მინის კადასტრს. ისინი კერძო შემფასებლებმა შეცვალეს. დღეს ამ ბიზნესში 25 კომპანიაა, რომლებიც

ფასებს აკონტროლებს ბაზრის მოთხოვნის შესაბამისად და აღარ ტოვებს კორუფციის შესაძლებლობას.

მთელი ქვეყნის მასშტაბით დარჩა მხოლოდ ერთიან კომპიუტერულ სისტემაში ჩართული ცენტრალური ორგანო და 68 სარეგისტრაციო ოფისი. ინფორმაციის დაცვის, შესყიდვების, ბუღალტერიისა და ხელფასების გაცემის ფუნქციები (რაც ადრე ადგილზე წყდებოდა და თანხების უკანონოდ განაწილებას იწვევდა) აქვს ცენტრალურ ოფისს, ხოლო რეგიონული ოფისები ადგილზე არეგისტრირებენ საკუთრებას. „ჩვენ აბროვნების წესის შეცვლა გვჭირდებოდა, - ამბობს ეგიაშვილი, - რეგისტრატორები უნდა ყოფილიყვნენ თავიანთ ოფისებში, გადაემონებინათ წარმოდგენილი დოკუმენტაცია და გადაეწყვიტათ, დაერეგისტრირებიან თუ არა. მათი საქმე არ იყო ადგილზე მონიტორინგის წარმოება“.

საკუთრების დასარეგისტრირებლად საჭირო დოკუმენტების რაოდენობა შემცირდა ექვსიდან ორამდე და მოგვიანებით ერთამდე (ყიდვა-გაყიდვის ხელშეკრულება). გამარტივებულმა სისტემამ შეამცირა ისეთი ზედმეტი ეტაპების საჭიროება, როგორცაა მაგალითად, გაყიდვის ხელშეკრულების ნოტარიალური დამოწმება. ამის ნაცვლად, მხარეები ხელშეკრულების რეგისტრაციას სააგენტოში აწარმოებენ. დღეს საკუთრების რეგისტრაცია შესაძლებელია საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს პროგრამული უზრუნველყოფის 500 ავტორიზებულ მომხმარებელთან, რომელთა შორის არიან ნოტარიუსები, ბანკები და უძრავი ქონების სააგენტოები.

ამ თანამდებობაზე რომ დამნიშნეს, ორი ამოცანა დამისახეს, - ამბობს ეგიაშვილი, - პირველი იყო „არა - კორუფციას“ და მეორე - „არა - რიგებს.“ პროცედურების შემცირებას შედეგად მოჰყვა რიგების შემოკლება. ამას ხელი შეუწყო, ასევე, დამატებითი საინფორმაციო დახლის შემოღებამ, სადაც პასუხს სცემდნენ მარტივ შეკითხვებს (რეფორმებამდე, რიგში მდგომი ადამიანების 70%-ს მხოლოდ კითხვებზე პასუხი სჭირდებოდა).

2004 წელს მთავრობამ შექმნა სამოქალაქო რეესტრი, თვითდაფინანსებაზე მყოფი საჯარო უწყება, რომელიც იუსტიციის სამინისტროს დაუქვემდებარა. ეს ახალი სააგენტო პასუხისმგებელია პასპორტებზე, პირადობის მონომებზე, დაბადების, გარდაცვალებისა და ქორწინების მონომებზე, მოქალაქეობისა და მიგრაციის საკითხებზე და უცხოური დოკუმენტების ლეგალიზაციაზე. ამ მოვალეობებს ადრე 78 ადგილობრივი ოფისი ასრულებდა.

ახალმა კანონმდებლობამ მინიმუმამდე დაიყვანა ბიუროკრატიული რეგულაციები. მან გაამარტივა სამოქალაქო რეესტრის დოკუმენტების მოპოვებისთვის საჭირო პროცედურები და, მოქალაქეების ნაცვლად, საჯარო მოხელეებისგან მოითხოვა მათ სააგენტოებსა და სხვა უწყებებში დაცული დოკუმენტების მოძიება. „თუკი ინფორმაცია სახელმწიფო სააგენტოში ინახება, ჩვენი თანამშრომლები ვერ მოსთხოვენ მოქალაქეებს მათ მოპოვებას,“ - ამბობს იუსტიციის მინისტრის მოადგილე და სამოქალაქო რეესტრის ხელმძღვანელი გიორგი ვაშაძე. სხვადასხვა სააგენტოს მონაცემთა ბაზები გაერთიანდა ელექტრონულ სისტემაში, რითაც დოკუმენტების მოძიება რამდენიმე წუთში გახდა შესაძლებელი.

სამოქალაქო რეესტრის მიერ დაწესებული ყველა გადასახადი წერილობითი ფორმითაა და ადვილად გასაგებია. დაწესებულია სხვადასხვა დოკუმენტის გაცემის ვადები. ზოგიერთ შემთხვევაში დაკანონდა და ფორმალზებული გახდა ის პროცედურები, რისთვისაც ადრე ქრთამს იხდიდნენ. მაგალითად, გარკვეული

საფასურის გადახდის სანაცვლოდ, დოკუმენტები ერთ დღეში გაიცემა - ადრე პროცესის დასაჩქარებლად მოქალაქეებს ქრთამის გადახდა უნევდათ. „ჩვენ გავანალიზებთ რეგისტრაციის ვადებთან დაკავშირებული კორუფციული სტრუქტურა და გადაწყვეტით, შეგვეცვალა ის მომსახურების გადასახადით“, - ამბობს ეგიაშვილი. მაგალითად, პირადობის მოწმობის გაცემა უფასოა 10 დღეში, მაგრამ თუ მისი ერთ დღეში აღება გსურთ, 25 ლარი უნდა გადაიხადოთ. საბუთების გაცემის ვადები მნიშვნელოვნად შემცირდა. გარკვეული გადასახადის საფასურად შესაძლებელია პასპორტის 24 საათში აღება, სხვა საბუთები - დაბადების, გარდაცვალების და ქორწინების მოწმობები - 15 წუთში გაიცემა. საქართველოში ამჟამად დანერგილია განსაკუთრებული VIP მომსახურებაც, როდესაც სააგენტოს თანამშრომელი პორტატული მოწყობილობით ოფისში მიდის მოქალაქესთან, რომელმაც საპასპორტო განაცხადი შეავსო.

სხვა სააგენტოების მსგავსად, არც სამოქალაქო რეესტრი იღებს მოსაკრებელს. გადასახადებს იბარებენ კომერციული ბანკები ან ამ ბანკების წარმომადგენლები, რითაც შემცირდა საჯარო მოხელეების მიერ ქრთამის გამოძალვის ალბათობა. ფიზიკურად და ფუნქციურად გაიმიჯნა დოკუმენტების და გადაწყვეტილების მიმღებთა ოფისები, რაც იმას ნიშნავდა, რომ მოქალაქეებს აღარ მოუწევდათ ლოდინი, სიგარეტის მოწვეით დროის გაყვანა და გადაწყვეტილების მიმღებებთან უშუალო საუბარი (ან ქრთამის მიცემა). მისაღებში მომუშავე კადრებს ჩაუტარდათ ტრენინგი, რომ უფრო კეთილგანწყობილები ყოფილიყვნენ მომხმარებლების მიმართ და, საჭიროების შემთხვევაში, გამოეძახებინათ უფროსი. სამოქალაქო რეესტრის ადგილობრივმა ოფისებმა მთლიანად იცვალეს სახე: ნათელ და კომფორტულ ოთახებში მოქალაქეებს ემსახურებიან თავაზიანი პროფესიონალი თანამშრომლები, რომლებიც მზად არიან მომხმარებლების ყველა კითხვას უპასუხოთ.

### **ახალი კადრების მოზიდვა და შენარჩუნება**

საჯარო და სამოქალაქო რეესტრებში პრიორიტეტს წარმოადგენდა ახალი კადრების მოზიდვა. ახალი სისტემა ახლებურ აზროვნებას მოითხოვდა: რეგისტრატორებს დოკუმენტებზე უნდა ემუშავათ და არა გადაწყვეტილებების მიღებაზე. მაგრამ რეესტრში მომუშავეთა მენტალიტეტის შეცვლა ყოველთვის როდი იყო შესაძლებელი. ამიტომ დადგა საკითხი ბევრი თანამშრომლის სამსახურიდან გაშვებისა. 2004 წლის დასასრულს, საჯარო რეესტრის 2200 თანამშრომელი ერთ დღეში გაათავისუფლეს დაკავებული თანამდებობებიდან. მათ უმრავლესობას შესთავაზეს, თავიდან შეეტანათ განაცხადი, რაც გამოცდის ჩაბარებას გულისხმობდა. 630 თანამდებობაზე რამდენიმე ათასმა კანდიდატმა გაიარა გასაუბრება. ძველი გვარდიიდან, დაახლოებით, 400-მა, ძირითადად, რეგიონებიდან, შეინარჩუნა თანამდებობა.<sup>3</sup>

სამოქალაქო რეესტრის პროცედურების და ახალი კანონმდებლობის ცოდნის, კომპიუტერული და სხვა უნარ-ჩვევების ტესტის ჩაბარების შემდეგ, სამოქალაქო რეესტრში 400-ზე მეტი ახალი თანამშრომელი მიიღეს. ყველა ძველი თანამშრომელი ვალდებული იყო თავიდან შეეტანა განაცხადი თავის თანამდებობაზე და ჩაებარებინა გამოცდები. უმეტესობამ ვერ შეძლო გამოცდების ჩაბარება. მათ ჰქონდათ ძველი სტილით მუშაობის გამოცდილება, მაგრამ არ იცოდნენ, სათანადოდ როგორ შეესრულებინათ თავიანთი სამუშაო. გარკვეული დროის განმავლობაში ახალი კადრების 80 პროცენტი გამოიყვალა.

ახალი კადრების მოზიდვა ხდებოდა სარეკლამო კამპანიის დახმარებით, რომლის მიზანი იყო მაღალკვალიფიციური პროფესიონალების დაინტერესება. საჯარო რეესტრის თანამშრომლების ხელფასები თითქმის 20-ჯერ გაიზარდა. 2003 წელს თუ ხელფასი \$20 იყო, 2005-ში უკვე \$400 გახდა, რამაც გამოიწვია კონკურენციის ზრდა და ქრთამის აღების მოტივაციის შემცირება. თანამშრომელთა უნარ-ჩვევების გასაუმჯობესებლად ტარდებოდა სასწავლო კურსები და სემინარები, შემოღებულ იქნა ბონუსები, რომლის ოდენობაც ორი თვის ხელფასს უტოლდებოდა. იუსტიციის სამინისტრომ, რომელსაც ექვემდებარება როგორც საჯარო, ისე, სამოქალაქო რეესტრები, რეესტრის თანამშრომლებისთვის ახალი სასწავლო ცენტრი შექმნა.

მოტივაციის ამაღლების მსგავსი სისტემა შემოიღეს სამოქალაქო რეესტრშიც. საშუალო დონის თანამშრომლები ძველი სისტემის დროს იღებდნენ ხელფასს, რომელიც თვეში, დაახლოებით, \$15-ს შეადგენდა. ახალმა სააგენტომ თვიური ხელფასი გაზარდა ჯერ \$200-მდე, ხოლო მოგვიანებით - \$500-მდე. შემოიღეს ბონუსების ახალი სისტემა და სემინარების სერია გუნდური მუშაობის და მომხმარებელთა მომსახურების გასაუმჯობესებლად.

მოტივაციის გაუმჯობესებასთან ერთად, მთავრობამ შემოიღო სამუშაოს შესრულების მონიტორინგის სისტემა. ასე მაგალითად, „შეგზავნილ მომხმარებლებს“ ევალება ორივე რეესტრის მომსახურების ხარისხის და კორუფციის მდგომარეობის შემოწმება. ყურადღება ექცევა თანამშრომლების მიერ პროცედურების განუხრელად დაცვას. ამ მონიტორინგის შედეგები აისახება თანამშრომლის შეფასებაში, რასაც მოჰყვება ბონუსების გაცემა, დამატებითი სწავლება და, ხანდახან, სამსახურიდან დათხოვნა. ცხელი ხაზი მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს, განაცხადონ სააგენტოს მოხელეების უკანონო ქმედებების შესახებ. ის, ასევე, რეესტრში სამსახურის დანაწევების მსურველ ადამიანებს შესაძლებლობას აძლევს, განაცხადონ, თუ თვლიან, რომ მათ უსამართლოდ მოექცნენ.

### **საინფორმაციო ტექნოლოგიების გამოყენება**

სხვა სფეროებში გატარებული რეფორმების მსგავსად, აქაც საინფორმაციო ტექნოლოგიებმა გადამწყვეტი როლი შეასრულა. 10 ადამიანისგან შემდგარმა პროგრამისტების ჯგუფმა შექმნა საჯარო რეესტრის სისტემა, რომელიც გამჭვირვალეს ხდიდა დოკუმენტების მოძრაობას. ეგიაშვილი ამბობს, რომ ზოგიერთი სპეციალისტის ხელფასი მის ხელფასზე გაცილებით მაღალი იყო. „მე ეს არ მიხაროდა, - თქვა მან, - მაგრამ ეს კარგი იყო პროგრამული უზრუნველყოფის შესაქმნელად.“ ეს სისტემა გამოიყენება რეგიონული ოფისების მიერ, მისი გამოყენება, ასევე, შეუძლია 500 ავტორიზებულ მომხმარებელს და, გარკვეულწილად, საზოგადოებასაც. სისტემაში ძიება შესაძლებელია სახელით, მისამართით, საკადასტრო ნომრით, რეგისტრაციის ნომრით და სხვა ველებით.

უდიდესი ამოცანა იყო საკუთრების რეგისტრაციის ყველა ოფისში არსებული ძველი საბჭოთა საარქივო დოკუმენტებისა და საკადასტრო ინფორმაციის გაშიფვრა. მონაცემთა ბაზა მოიცავს სატელიტიდან გადაღებულ სურათებს, ციფრულ რუკებს, საკადასტრო ინფორმაციას და დაკავშირებულია სხვა სამთავრობო უწყებებთან - ფინანსთა სამინისტროსა და სამოქალაქო რეესტრთან. როდესაც საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს რეგისტრატორს შეჰყავს მოქალაქის ან სანარმოს საიდენტიფიკაციო ნომერი, სახელი და მისამართი, ინფორმაცია ავტომატურად ივსება სამოქალაქო რეესტრიდან და

სამენარმეო რეესტრის მონაცემთა ბაზიდან. 2010 წელს სამენარმეო რეესტრი საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს შემადგენელი ნაწილი გახდა.

დროთა განმავლობაში სამოქალაქო რეესტრში მნიშვნელოვანი ტექნოლოგიური ცვლილებები მოხდა. რეფორმამდე მთელ სამოქალაქო რეესტრს 10 კომპიუტერი ემსახურებოდა, ხოლო საიდენტიფიკაციო ბარათები საბეჭდო მანქანაზე იბეჭდებოდა. დღეს სააგენტოს თანამშრომლების ერთიან სისტემაში ჩართული პერსონალური კომპიუტერებით აღირიცხება ყველა სახის საქმიანობა, რაც უზრუნველყოფს გამჭვირვალობას. სამოქალაქო რეესტრის ყველა ოფისიც ერთმანეთთან არის დაკავშირებული, რაც საშუალებას აძლევს მომხმარებელს მოითხოვოს საბუთები ნებისმიერი სამოქალაქო რეესტრის ოფისში და არა მხოლოდ იქ, სადაც მან დაარეგისტრირა თავისი საბუთები. მონაცემთა ბაზა მოიცავს ინფორმაციას დიპლომატიური მისიებისა და საკონსულოების შესახებაც.

პროგრესი შეეხო ინტერნეტით მომსახურებასაც. საქართველოს მოქალაქეებს შეუძლიათ პასპორტების აღება საკონსულოში ვიზიტის გარეშეც. პირადობის დადასტურება ხდება ვიდეოზარის დროს სახის ამომცნობი პროგრამის დახმარებით, რომელიც იყენებს 1993 წლის შემდგომ გაცემული დოკუმენტების სურათებს. მონაცემთა ბაზაში უკვე 9 მილიონი ფოტოსურათია. ახალი სისტემის საშუალებით გაადვილებულია ყალბი დოკუმენტების დადგენა.

2005 წლამდე მოქალაქეთა 70%-ს ჯერ კიდევ ძველი საბჭოთა დროინდელი პასპორტი ჰქონდა. ბევრი არ არეგისტრირებდა ახლობლების გარდაცვალებას რთული პროცედურების გამო ან იმიტომ, რომ ოჯახს არ შეწყვეტოდა პენსიის მიღება. 2011 წელს მიღებული კანონმდებლობით, სამედიცინო დანესმელებებისთვის სავალდებულო გახდა დაბადებისა და გარდაცვალების შესახებ სააგენტოსთვის ელექტრონული შეტყობინების გაგზავნა ხუთი დღის ვადაში. წინააღმდეგ შემთხვევაში მათ 500 ლარიანი ჯარიმა დაეკისრებათ.

რეფორმებს საფუძვლად ედო ყველა მოქალაქის ელექტრონული ფოტოსურათის მონაცემთა ბაზის შექმნა. სამოქალაქო რეესტრის თანამშრომლები სოფელ-სოფელ დადიოდნენ პორტატული მოწყობილობებით და ფოტოპარატებით აღჭურვილნი, რათა მოქალაქეები დაერეგისტრირებინათ და გაეცათ უფასო პირადობის მოწმობები. მოქალაქეები გააფრთხილეს, რომ თუკი ისინი ერთი წლის განმავლობაში არ აიღებდნენ პირადობის მოწმობას, დაკარგავდნენ სახელმწიფო დახმარებას. დღესდღეობით პირადობის მოწმობა ფოტოსურათით აღებული აქვს მოსახლეობის 97%-ს. პირადობის მოწმობები დაკავშირებულია სააგენტოს მონაცემთა ბაზაში არსებულ დაბადების მოწმობებთან და ჩანერის ნებადართვებთან, რომელთა ნაწილი დაცული იყო ძველ არქივებში და მოგვიანებით გაიშიფრა.

2010 წლის აპრილიდან მთავრობამ შემოიღო პასპორტები, სადაც შედის ბიომეტრული მონაცემები, ფოტოები, თითის ანაბეჭდები და ციფრული ხელმოწერა. 184 000 ასეთი პასპორტი უკვე გაიცა. პასპორტები ავტომატურად უკავშირდება ელექტრონულ პირადობის მოწმობებს, შემოღებულს 2011 წლის ზაფხულში. ამ კარგად დაცულ მოწმობაზე იქნება ელექტრონული ხელმოწერა, ბიოგრაფიული მონაცემები: სახელი, დაბადების თარიღი და თითის ანაბეჭდები, საბანკო ანგარიში და ინფორმაცია სამუშაო ადგილის შესახებ. ის, ასევე, სახელმწიფო სერვისების მისაღებადაც გამოდგება. ახალი პირადობის მოწმობის აღება სავალდებულო არ არის, თუმცა ძველი პირადობის მოწმობები აღარ გაიცემა.

### **ინოვაციების ინტეგრაცია მომსახურების სფეროში**

2011 წელს მთავრობამ გახსნა პირველი ოთხი იუსტიციის სახლი: ბათუმში, ქუთაისში, მესტიასა და რუსთავში. ეს დაწესებულებები ერთი ნაბიჯით უსწრებენ „ერთი სარკმლის“ პრინციპის იდეას, რადგანაც საშუალებას აძლევენ მოქალაქეებს ერთ შენობაში მიიღონ სხვადასხვა სააგენტოს მომსახურება. იუსტიციის სახლში მოქალაქეებს შეუძლიათ თავიანთი ქონების ან ბიზნესების დარეგისტრირება, საიდენტიფიკაციო ბარათების, პასპორტების, დაბადებისა და გარდაცვალების მოწმობების აღება და დოკუმენტების ნოტარიალურად დამოწმება. თვითმომსახურება შესაძლებელია მარტივი ტრანზაქციების განსახორციელებლად. მარტივ კითხვებზე პასუხების მისაღებად მომხმარებლებს მიუთითებენ სწრაფი მომსახურების ადგილებისკენ, ისეთი ოპერაციების განსახორციელებლად კი, რომლებსაც 5 წუთზე მეტი სჭირდება - ოპერატორის მაგიდებისკენ. ყველა იუსტიციის სახლს აქვს კაშკაშა განათება და ნათელ ფერებში გადანყვებილი დიზაინი. სპეციალური ადგილებია გამოყოფილი ბავშვების გასართობად მანამ, სანამ მათი მშობლები თავიანთ საქმეს დაასრულებენ. კომფორტულ მოსაცდელებში შესაძლებელია უფასო ინტერნეტით სარგებლობა. შემოსასვლელში თანამშრომელი ეგებება მომხმარებელს და მიახნავლის, თუ სად უნდა მივიდეს. ინტენსიურად მიმდინარეობს თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლება არა მარტო ტექნიკური დავალებების უკეთესად შესასრულებლად, არამედ უფრო მეგობრული და მომხმარებელზე ორიენტირებული გარემოს შესაქმნელად.

საინტერესოა, რომ იუსტიციის სახლის შექმნის იდეა გაჩნდა იუსტიციის სამინისტროს ხელმძღვანელობის შეკრებაზე. ამ შეკრებაზე აქცენტი გაკეთდა შემდეგ საკითხებზე: სააგენტოების მომსახურების გაუმჯობესება, სერვისის მიწოდების დროის შემცირება და, შეძლებისდაგვარად უმტკიცვეულო ბიუროკრატიული პროცესების დანერგვა.

### **საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარება**

ქართულმა საჯარო რეესტრის ახალმა სისტემამ გაითვალისწინა სხვა ქვეყნების გამოცდილება, მათ შორის, ლიტვის. ასევე, გაითვალისწინა დონორი ორგანიზაციების ექსპერტებისა და საერთაშორისო სემინარებზე გამოთქმული იდეები. რეფორმატორები დაინტერესდნენ უცხოური ბანკებისა და კერძო სექტორის სხვა სტრუქტურების გამოცდილებით. „ჩვენ გამოვიყენეთ ყველაფერი საუკეთესო, რაც მათგან ვისწავლეთ, - ამბობს ეგიაშვილი, - მაგრამ ბრმად არ გადმოგვიღია მათი გამოცდილება. ჩვენ გვქონდა ჩვენი საკუთარი ხედვა“.

სამოქალაქო რეესტრის რეფორმატორებმაც რჩევისთვის საერთაშორისო ექსპერტებს მიმართეს. აშშ-მა და ევროკავშირმა დააფინანსა მათი მოგზაურობა ბალტიის ქვეყნებსა და ევროპაში საუკეთესო გამოცდილების ადგილზე შესასწავლად. ევროკავშირმა დააფინანსა უნგრელი ექსპერტი, რათა მას ქართველი იურისტების ჯგუფთან ერთად შეესწავლა სამოქალაქო რეესტრის ადგილობრივი ოფისების მუშაობის პრაქტიკა და შემუშავებინა ახალი იდეები. ძირითადი მიზანი იყო ისეთი სააგენტოების შექმნა, რომლებიც არა მარტო კორუფციისგან იქნებოდა დაცული, არამედ იფუნქციონირებდა, როგორც კომერციული სტრუქტურები და არა სახელმწიფო ბიუროკრატიული ორგანოები.

ამ მასშტაბის ცვლილებების განხორციელებას, როგორც წესი, მრავალი წელი სჭირდება. საქართველოში ჯგუფი მუშაობდა დღემდე 12 საათი და მნიშვნელოვანი ცვლილებები მალევე განხორციელდა, თუმცა მათი სრულყოფა მოგვიანებით მოხდა. როგორც მოსალოდნელი იყო, ადვილი არ აღმოჩნდა პროგრამული უზრუნველყოფის შექმნა, შესყიდვების განხორციელება და ახალი პროცედურების დანერგვა პასპორტების დროულად გასაცემად. მაგალითად, ძალიან რთული აღმოჩნდა მონაცემთა ბაზის სწრაფად შექმნა, რომლის პირველადი ვერსია დაუხვეწავი იყო.

### **საზოგადოებასთან კომუნიკაცია**

საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება რეფორმების მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია. საჭიროა ახალი მომსახურების შესახებ პრეს-კონფერენციების ჩატარება, მომსახურების ამსახველი ბროშურების დარიგება სოფლებსა და სკოლებში, რეგულარული შეხვედრები მოქალაქეებთან სამომავლო გეგმების ასახსნელად და მათი მოსაზრებების მოსასმენად. თავდაპირველად, არ ხდებოდა რეფორმების შესახებ საზოგადოების სათანადოდ ინფორმირება. 2005 წელს რეფორმების დაწყებიდან ცოტა ხნის შემდეგ, სააგენტოს ოფისებს პირადობის მონუმენტისა და პასპორტების აღების მსურველთა დიდი ნაკადი მიიწვია. ახალი თანამშრომლების უმეტესობა მზად არ იყო ასეთი დიდი მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად. მოსახლეობაში გავრცელდა ხმა, რომ შემოიღეს სწრაფი მომსახურება დადგენილი გადასახადის საფასურად, მაგრამ უმეტესობა შიშობდა, რომ ექვს თვეში სამოქალაქო რეესტრის თანამშრომლები ძველ სისტემას დაუბრუნდებოდნენ და განახლდებოდა კორუფციის გზით მომსახურების მიღება. „2008 წლის არჩევნების შემდეგ მთავრობამ მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა რეფორმების შესახებ საზოგადოების ინფორმირება, - ამბობს შემოსავლების სამსახურის უფროსის მოადგილე, ლილი ბეგიაშვილი. - არჩევნების შემდეგ მთავრობა მიხვდა, რომ საზოგადოებისთვის ინფორმაციის მიწოდებისა და ამ საკითხებზე საინფორმაციო კამპანიების გარეშე მიღწევები ვერ გახდებოდა თვალსაჩინო“. ამჟამად, მთავრობის წარმომადგენლები აწყობენ საჯარო ღონისძიებებს, სადაც საუბრობენ ახალი მომსახურების შესახებ. სიახლეების ასახსნელად ისინი იყენებენ ტელევიზიას, რადიოს და ინტერნეტს. ყველა სამინისტროსა და სამთავრობო დანესებულებას ჰყავს საზოგადოებასთან ურთიერთობის კონსულტანტები, რომელთა მოვალეობებშიც შედის სამთავრობო რეფორმების შესახებ საზოგადოების ინფორმირება. დღესდღეობით კვლავ არ არსებობს დეტალური გამკვეცი ბიზნესმენებისთვის, რომელიც განმარტავს ლიცენზირებისა და ნებართვების მიღების პროცედურებს.

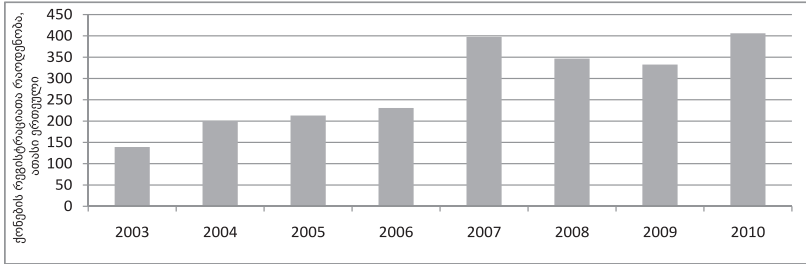
### **შედევები**

საქართველოს საჯარო და სამოქალაქო რეესტრების რეფორმირების შედეგებს მოქალაქეები თვალნათლივ ხედავენ. კორუფცია, ქაოსი და არაეფექტური მომსახურება დასრულდა. სერვისზე ორიენტირებული კადრები მუშაობენ კარგად განათებულ, კომფორტულ და მეგობრულ გარემოში. ქრთამის მოთხოვნა და აღება შეწყდა. პროცედურები ადვილად გასაგებია, აქვს მკაცრი ვადები და დადგენილი გადასახადი. გამჭვირვალობა უზრუნველყოფილია კომპიუტერის საშუალებით. მიღწეულია რამდენიმე მნიშვნელოვანი შედეგი.

## საკუთრების რეგისტრაციის ახალი სისტემის დანერგვა

შეიქმნა საკუთრების უფლების რეგისტრაციის დაცული სისტემა. ახალი სისტემისადმი ნდობის გამოვლენა იყო მოქალაქეების მიერ საკუთრების დარეგისტრირების შემთხვევების რაოდენობის ზრდა 2003-2010 წლებში (დიაგრამა 7.1).

**დიაგრამა 7.1 2003-2010 წლებში გაიზარდა ქონების რეგისტრაციითა რიცხვი**



**წყარო:** საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო

## საქმიანობის გაზრდილი ეფექტურობა

მნიშვნელოვნად შემცირდა სხვადასხვა საჯარო სერვისის მიღებისთვის საჭირო დრო, ძალისხმევა და ღირებულება. თუკი ქონების რეგისტრაციას 2005 წელს 39 დღე სჭირდებოდა, ახლა ორი დღეა საჭირო, ხოლო მისი ღირებულება შემცირდა საკუთრების ღირებულების 2.5%-დან 0.1%-მდე. პროცედურების რაოდენობა 8-დან ერთამდე შემცირდა. შედეგად, „ბიზნესის წარმოების“ 2012 წლის ანგარიშში საქართველოს საკუთრების რეგისტრაციის სიმარტივით მსოფლიოში პირველი ადგილი უკავია. საჯარო მომსახურების ცენტრები უზრუნველყოფენ სხვადასხვა საჯარო სერვისის მიწოდებას „ერთ ჭერქვეშ“ და ამ სერვისების უმეტესობის ელექტრონულად მიღებას, თუნდაც საზღვარგარეთიდან. ეფექტურობის გაზრდას ხელი შეუწყო თვითდაფინანსების მოდელმა, რომელმაც რეესტრებს შემოსავლების გაზრდის, ფინანსური მდგრადობის და სერვისების გაუმჯობესების შესაძლებლობა მისცა. ამ მოდელმა საჯარო რეესტრის სააგენტოს შემოსავლები 2004 წელს არსებული \$300 000-დან 2006 წელს \$7 მილიონამდე, ხოლო 2011 წელს \$25 მილიონამდე გაზარდა.

## რეესტრებისადმი გაზრდილი ნდობა

საგრძობლად გაიზარდა ნდობა რეესტრებისადმი. 2004 წლის მოსახლეობის გამოკითხვამ აჩვენა, რომ ქართველების 97% სამოქალაქო რეესტრს ქვეყანაში ყველაზე კორუმპირებულ დაწესებულებად მიიჩნევდა. 2006 წელს ჩატარებულმა მსგავსმა გამოკითხვამ სრულიად საპირისპირო სურათი უჩვენა: 97%-ს სჯეროდა, რომ ამ დაწესებულებაში კორუფციას ადგილი არ ჰქონდა. ეს შედეგები დაადასტურა 2010 წლის გამოკითხვამ „ცხოვრება გარდამავალ ეტაპზე“. რესპონდენტების მხოლოდ 1%-ს სჯეროდა, რომ არაოფიციალური გადასახადების გადახდა იყო საჭირო ოფიციალური დოკუმენტების მოსაპოვებლად. ასეთივე ევროკავშირის მონინავე ქვეყნებში ჩატარებული გამო-

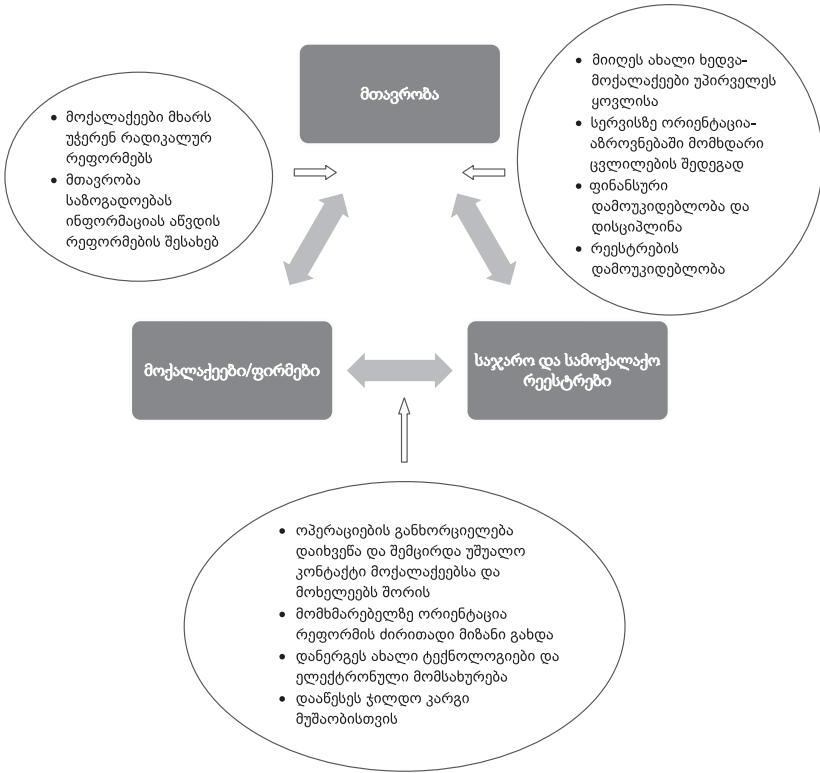


კითხვების შედეგები (მსოფლიო ბანკი და ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი, 2010).

### **ანგარიშგების გაძლიერებული სისტემა**

საჯარო და სამოქალაქო რეესტრების რეფორმირება ახალი აზროვნების ჩამოყალიბებას ითხოვდა. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსების შეწყვეტის შემდეგ, მთავრობამ აიძულა სააგენტოები გადასულიყვნენ თვითდაფინანსებაზე. რეფორმების შედეგად გაუქმდა ფუნქციები, რომელთაც შეეძლოთ გამოეწვიათ ინტერესთა კონფლიქტი. სააგენტოებს აღარ ჰქონდათ მიწის გამოყენებაზე მონიტორინგის უფლება. ისეთი მომსახურება, როგორცაა მაგალითად, მიწის აღომვა, კერძო სტრუქტურებს გადაეცა. სააგენტოების პროცედურები გამარტივდა, დაიხვენა და ზოგი გაუქმდა კიდევ. გამჭვირვალე ტექნოლოგიებმა და ოფისებს შორის ფუნქციების გამიჯვნამ შეამცირა გადანყვეტილების მიმღებთა ზეგავლენა რეგისტრაციის პროცესზე და, შესაბამისად, მოისპო ქრთამის მიცემის საჭიროება. მაღალმა ხელფასებმა, გაზრდილმა მოტივაციამ და „შეგზავნილი მომხმარებლის“ გამოყენებამ ქრთამის აღება ნაკლებად მიმზიდველი გახადა. სხვა სამინისტროებიდან დამოუკიდებლობის მოპოვებასთან, უკეთესი სერვისების მიწოდებასა და შემოსავლებზე პასუხისმგებლობის ზრდასთან ერთად, თანამშრომლებმა მიიღეს თავიანთი ორგანიზაციის მომავლის განსაზღვრის უფლება. მოქალაქეებს კი ძალაუფლება შესძინა პროცედურების გამარტივებამ, ვადებისა და გადასახადების შესახებ ინფორმაციის მიღებამ და ცხელმა ხაზმა, რომელიც დარღვევების დაფიქსირების საშუალებას იძლეოდა. ყველა ამ კომპონენტმა გააძლიერა ანგარიშვალდებულება მთავრობას, რეესტრის სააგენტოებსა და მოქალაქეებს შორის (სქემა 7.2).

**სქემა 7.2 საჯარო და სამოქალაქო რეესტრების ანგარიშვალდებულების სისტემა**



**წყარო:** ავტორები

**დასკვნა**

რეესტრების რეფორმას საფუძვლად ედო მთავრობის ნათელი ხედვა მოქალაქეებსა და სახელმწიფო მოხელეებს შორის უშუალო კონტაქტის შეზღუდვისა და მომსახურებაზე ორიენტირებული სააგენტოების შექმნის თაობაზე, ასევე, ნულოვანი ტოლერანტობა კორუფციის მიმართ, რამაც გამოიწვია სხვა სახელმწიფო სამსახურების რეფორმირება. ფინანსურმა დამოუკიდებლობამ, მაღალმა ხელფასებმა და ბონუსების შემოღებამ, ისევე, როგორც ტრენინგებმა და პროფესიული ზრდის შესაძლებლობებმა, რეესტრებში შეცვალა მოტივაცია. ხელფასების ახალმა სტრუქტურამ სააგენტოებს კვალიფიციური კადრების მოზიდვის შესაძლებლობა მისცა, რითაც გადაიჭრა საკადრო რესურსების პრობლემა. რეფორმის წარმატებაში, ასევე, მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა პროცედურების გამარტივებამ და ახალი საინფორმაციო ტექნოლოგიების ფართოდ დანერგვამ.

თავი 8.

## კორუფციის აღმოფხვრა უმაღლეს სასწავლებლებში მისაღებ გამოცდებზე

### 2003 წელს არსებული ვითარება

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ საქართველოში საგრძნობლად შემცირდა განათლების სისტემის დაფინანსება. ვარდების რევოლუციამდე ყველა საგანმანათლებლო დაწესებულება განიცდიდა კვალიფიციური მასწავლებლებისა და სახელმძღვანელოების ნაკლებობას, ხოლო ინფრასტრუქტურა მძიმე მდგომარეობაში იყო. 2002 წელს ხელფასები იმდენად დაბალი იყო, რომ უნივერსიტეტის პროფესორს ჰქონდა თვეში, დაახლოებით, 60 ლარი, რაც საარსებო მინიმუმის ნახევარს შეადგენდა. ამ პირობებში კორუფცია, გარკვეულწილად, თავის რჩენის მიღებულ საშუალებად ითვლებოდა.

სტუდენტები ქრთამს იხდიდნენ უნივერსიტეტებში ჩასარიცხად, გამოცდების ჩასაბარებლად და დიპლომების მისაღებად. მიუხედავად იმისა, რომ განათლების ხარისხი, უმეტეს შემთხვევაში, დაბალი იყო, უნივერსიტეტის დიპლომი გარკვეულ სოციალურ სტატუსთან ასოცირდებოდა და ხელს უწყობდა დასაქმებას.

უნივერსიტეტებში ჩარიცხვის სისტემა უმაღლეს განათლებაში ყველაზე კორუმპირებულ სფეროდ ითვლებოდა. თეორიულად აბიტურიენტების მიღება ხდებოდა მხოლოდ მისაღებ გამოცდებზე მიღებული ქულების საფუძველზე. მაგრამ რეალურად, პროტექციონიზმი ღრმად იყო გამჭვდარი მთელ პროცესში. უნივერსიტეტების რექტორები იღებდნენ პოლიტიკოსების შვილებს პოლიტიკური მხარდაჭერის სანაცვლოდ. დანარჩენი სტუდენტები უმაღლესში ხვდებოდნენ შუამავლების მოქრთამვის გზით. შუამავლები, რომლებიც უნივერსიტეტის თანამშრომლები იყვნენ, ქრთამად აღებულ ფულს გავლენიან ზემდგომ თანამშრომლებსა და საგამოცდო კომისიის წევრებს უნაწილებდნენ. განსაკუთრებული მონაცემების მქონე აბიტურიენტები უნივერსიტეტებში

ხვდებოდნენ თავიანთი ცოდნისა და მისაღებ გამოცდებში მიღებული მაღალი ქულების წყალობით, მაგრამ ბევრი სხვა სტუდენტი ეწყობოდა მხოლოდ ქრთამის გადახდის გზით. ახალგაზნისი კერძო უნივერსიტეტები დიპლომის საბეჭდ ქარხნებს წარმოადგენდნენ რომლებიც ხშირ შემთხვევაში ფუნქციონირებდნენ კერძო ბინებში და ზოგჯერ ჰყავდათ მხოლოდ ერთი „პროფესორი“.

ფაკულტეტის პრესტიჟულობიდან გამომდინარე, ქრთამის ოდენობა \$8 000-დან \$30 000-მდე მერყეობდა (როსტიაშვილი, 2004). ყველაზე დიდი ოდენობის ქრთამს იხდიდნენ იურიდიულ ფაკულტეტზე და სამედიცინო უნივერსიტეტში მოსახვედრად. მისაღები გამოცდებისთვის „მომზადებაში“ სტუდენტების უმრავლესობა კერძო რეპეტიტორებს უხდიდა არაოფიციალურ გადასახადს, რომლის ოდენობაც 5 000-დან 15 000-მდე დოლარს შეადგენდა. ეს რეპეტიტორები იყვნენ მისაღები გამოცდების შესაფასებლად შექმნილი კომისიის წევრები. სტუდენტები ხშირად ამ გაკვეთილების საფასურს მხოლოდ იმითომ იხდიდნენ, რომ გამოცდებზე გამსვლელი ქულები მიეღოთ. იყო ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც სტუდენტები, პაროლის სახით, წინასწარ შეთანხმებულ წინადადებას ჩართავდნენ თავიანთ თხზულებაში და ამით მინიშნებდნენ, რომ ისინი ამა თუ იმ რეპეტიტორის მოსწავლეები იყვნენ (სტუდენტების სახელები ტესტებზე მინიშნებული არ იყო).

მექრთამეობა იმდენად იყო გავრცელებული, რომ ადამიანები უნივერსიტეტების ტერიტორიაზეც კი აწარმოებდნენ მოლაპარაკებას (როგორც ამბობენ, ისეთი შემთხვევაც ყოფილა, რომ უნივერსიტეტის მისაღებში ერთი ასაკოვანი ქალბატონი გამვლელებს სთხოვდა, მიესწავლებინათ, თუ ვისთვის მიეტანა ქრთამი თავისი შვილიშვილის უნივერსიტეტში მოსაწყობად). ეს სისტემა გაჭირვებული ოჯახების ახალგაზრდებს, რომლებიც, უმეტესად, რეგიონებიდან იყვნენ, მცირე შანსს უტოვებდა უმაღლესი განათლების დიპლომის ასაღებად. ზოგჯერ თბილისში მაცხოვრებელი საშუალო ფენის ოჯახებიდან გამოსულ ახალგაზრდებსაც კი, რომელთაც არ ჰქონდათ ქრთამის გადახდის შესაძლებლობა, უწევდათ თავიანთ სურვილზე უარის თქმა და თავდაპირველად არჩეული სასწავლებლისა და სპეციალობის შეცვლა.

2000 წლის დასაწყისისთვის იზრდებოდა საზოგადოების უკმაყოფილება არსებული სისტემისადმი, მაგრამ არაფერი იცვლებოდა. ხელისუფლებაში მყოფ ადამიანებს არ ჰქონდათ „სტატუს კვოს“ შეცვლის მოტივაცია, რეგიონების ღარიბ მოსახლეობას კი მცირე გავლენის მოხდენა შეეძლო პროცესებზე. 2002 წელს მთავრობამ მიიღო „დადგენილება საქართველოს უმაღლესი განათლების განვითარების ძირითადი მიმართულებების შესახებ.“ ეს დადგენილება მიზნად ისახავდა გამჭვირვალე მისაღები გამოცდების სისტემის შემოღებას, არსებული დაფინანსების სისტემის სტუდენტური სათანადო პროცედურების შემოღებას უნივერსიტეტების აკრედიტაციისთვის და უმაღლესი სასწავლებლების მართვის გაუმჯობესებას. თუმცა, დასახული ამოცანების განხორციელება ვერ მოხერხდა, რამდენადაც არ არსებობდა სათანადო მხარდაჭერა მთავრობის ყველა დონეზე.

დაახლოებით ამავე პერიოდში, სწრაფად გაიზარდა უმაღლესი სასწავლებლების რაოდენობა 26 სახელმწიფო ინსტიტუტიდან (და 18 ფილიალი) 235-მდე. მხოლოდ 2002 წელს გაიყა 209 ლიცენზია ახალ კერძო უნივერსიტეტებზე. დაბალი ხარისხის ინსტიტუტების მომრავლება, გამჭვირვალე აკრედიტაციის სისტემის არარსებობის პირობებში, საზოგადოების შემფოთებას იწვევდა. მიუხედავად ამისა, ვერ მოხერხდა კომპლექსური საუნივერსიტეტო აკრედიტაციის სისტემის ჩამოყალიბება.

## 2003 წლის შემდგომი ანტიკორუფციული რეფორმები

2004 წელს მიღებული ახალი კანონმდებლობა ითვალისწინებდა უმაღლესი განათლების სისტემის, მისი მენეჯმენტის, დაფინანსებისა და აკრედიტაციის პროცესების ძირეულ რეფორმას. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი იყო უფრო გამჭვირვალე მისაღები გამოცდების შემოღება.

იმავე წელს მთავრობამ დააკმაყოფილა საზოგადოების მოთხოვნა მმართველობაში არსებული პრობლემების გამო თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის რექტორის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ. აკადემიური წრეებისა და ქართველი საზოგადოებისთვის ეს ნაბიჯი იყო მკვეთრი ნიშანი იმისა, რომ ახალი მთავრობა კორუფციასთან ბრძოლაში უკან დახევას არ აპირებდა. თანამდებობის დატოვება სხვა გავლენიანი ელიტის წარმომადგენლებსაც მოსთხოვეს.

განათლებისა და მეცნიერების ახალდანიშნულმა მინისტრმა, ალექსანდრე (კახა) ლომიაძემ, გადაწყვიტა ესარგებლა მთავრობის პოპულარობითა და მაღალი თანამდებობის პირების ძლიერი პოლიტიკური მხარდაჭერით და დააჩქარა წინა მთავრობის დროს დაწყებული საუნივერსიტეტო მისაღები პროცესის რეფორმირება. ახალი მისაღები გამოცდების ეტაპობრივად, ორი წლის ვადაში (2006 და 2007 წწ.) დანერგვის ნაცვლად, როგორც ეს ადრე იყო დაგეგმილი, მან გადაწყვიტა, 2005 წელს ერთიანად აემოქმედებინა მთელი პროგრამა. რეფორმები ოთხი ძირითადი ელემენტისგან შედგებოდა: ერთიანი ცენტრალიზებული მისაღები გამოცდების დანერგვა, დაცულობისა და გამჭვირვალეობის უზრუნველყოფა, უმაღლეს სასწავლებლებში განათლების ხარისხის გაუმჯობესება და საზოგადოების ინფორმირება.

### **ერთიანი ცენტრალიზებული მისაღები გამოცდების დანერგვა**

წელიწადნახევრიანი ინტენსიური მომზადების პროცესის დასრულების შემდეგ 2005 წლის ივლისში ჩატარდა პირველი ერთიანი მისაღები გამოცდები. გამოცდები ტარდებოდა სამ საგანში: ქართული ენა და ლიტერატურა, მათემატიკა და უცხო ენა. ამასთან, სტუდენტების კრიტიკული აზროვნებისა და არგუმენტაციის ნიჭის შესაფასებლად შემოიღეს ზოგადი უნარების ტესტი, რაც დაბალი აკადემიური დონის მქონე სკოლების მოწაფეებს კონკურენციისთვის თანაბარ პირობებს უქმნიდა. უმაღლესი ქულების მქონე აბიტურიენტები სახელმწიფო სტიპენდიას იღებდნენ.

რეფორმამდე თითოეული უნივერსიტეტი მისაღებ გამოცდებს თავად ახორციელებდა, რაც კიდევ უფრო ზრდიდა კორუფციის ალბათობას. რეფორმატორებმა დააარსეს გამოცდების ეროვნული ცენტრი, ახალი დამოუკიდებელი დაწესებულება, რომელსაც დაევალა საგამოცდო ტესტების შემუშავება და მისაღები გამოცდების ადმინისტრირება საქართველოს ტერიტორიაზე შექმნილ 14 ცენტრში. უნივერსიტეტების პროფესორები აღარ იყვნენ ჩართული საგამოცდო ტესტების მომზადებასა და გამოცდების შეფასების პროცესში. ბალტიისპირეთის ქვეყნების, აშშ-ის, დიდი ბრიტანეთის, ისრაელის და შვედეთის გამოცდილების გაზიარების გზით, შეიქმნა ახალი, დასავლურ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანილი, გამოცდების სისტემა. ეროვნული გამოცდების ცენტრის თანამშრომლები ხშირად სტუმრობდნენ საქართველოს რეგიონებს საზოგადოების მხარდაჭერის მოსაპოვებლად და გავრცელებული

ჭორების გასაქარწყლებლად. ისინი დაინტერესებულ საზოგადოებას უხსნიდნენ ახალი სისტემის არსს და იმ მიზეზებს, რის გამოც ხორციელდებოდა ცვლილებები.

ახალი სისტემისადმი ნდობის მოპოვება არ იყო ადვილი. კრიტიკულად და სკეპტიკურად იყვნენ განწყობილი არა მხოლოდ ძველი პრაქტიკის შენარჩუნების მსურველი უნივერსიტეტების თანამშრომლები, არამედ სტუდენტები და მათი მშობლებიც - ისინი, ვისთვისაც ამ ცვლილებებს სარგებელი უნდა მოეთანა. დებატების გაჩაღების მიზნით, ზოგიერთი უნივერსიტეტის ადმინისტრატორი მთავრობას ანტიეროვნული პოლიტიკის გატარებაში ადანაშაულებდა, რისი საფუძველიც გახდა ახალი მისაღები გამოცდებიდან საქართველოს ისტორიის ამოღება.

ერთ-ერთი ყველაზე სერიოზული პროტესტი 180 სტუდენტის მრავალდღიანი შიმშილობა იყო. ძველი სისტემის თანახმად, სწავლის წარმატებით დასრულების შემდეგ ერთ-ერთი კოლეჯის სტუდენტები ავტომატურად ირიცხებოდნენ სახელმწიფო სამედიცინო ინსტიტუტში. ახალი პოლიტიკის მიხედვით, ამ სტუდენტებს ერთიანი ეროვნული გამოცდები უნდა ჩაებარებინათ აღნიშნულ ინსტიტუტში მოსახვედრად. კოლეჯში სწავლის გადასახადი საკმაოდ მაღალი იყო და იქ ბევრი საზოგადოების გავლენიანი წევრის შვილი სწავლობდა. იზრდებოდა პოლიტიკური წნეხი ამ და სხვა საკითხებზე, რამაც პარლამენტში ცხარე დებატები გამოიწვია. საბოლოოდ წარმატებას რეფორმატორებმა მიაღწიეს.

### **კარგად დაცული და გამჭვირვალე საგამოცდო სისტემის უზრუნველყოფა**

კორუფციის აღკვეთაში, საზოგადოების ნდობისა და ახალი სისტემისადმი მხარდაჭერის მოსაპოვებლად, რეფორმატორებმა პრიორიტეტი დაცულობას მიანიჭეს. მისაღები გამოცდების ტესტები ინგლისში, კემბრიჯის უნივერსიტეტის სტამბაში დაიბეჭდა. საქართველოში გამოგზავნილი ტესტები პოლიციის მანქანებით მიიტანეს ეროვნული ბანკის საცავამდე, სადაც საიმედოდ ინახებოდა გამოცდის დღემდე. გამოცდების მონიტორინგს ახორციელებდა 700 ადგილობრივი ზედამხედველი 72 ქართველ და 20 უცხოელ დამკვირვებელთან ერთად. არასამთავრობო ორგანიზაცია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ მონიტორინგს უწევდა მთელ პროცესს. ამასთან, 470 პოლიციის ოფიცერი და 34 ექიმი უზრუნველყოფდა სტუდენტების უსაფრთხოებასა და ჯანმრთელობას.

მონიტორინგმა გაიარეს სპეციალური ტრენინგი, რათა გამოცდების ზედამხედველობა წარმატებით განხორციელებინათ. შეფასების ობიექტურობისთვის ტესტებზე სტუდენტების სახელები არ იყო მითითებული, თითოეულ სტუდენტს ციფრული კოდი ჰქონდა მინიჭებული. ყველა საგამოცდო ოთახში დამონტაჟებული იყო სათვალთვალო კამერები, რაც მშობლებს საშუალებას აძლევდა მოსაცდელიდან ედევნებინათ თვალი პროცესისთვის. დამატებითი გამჭვირვალობისთვის დასკანერებული შევსებული ტესტები თავსდებოდა ვებგვერდზე. დაინერგა გასაჩივრების პროცედურაც.

### **უმაღლესი განათლების ხარისხის გაუმჯობესება**

მისაღებ გამოცდებზე კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილი იყო უმაღლესი სასწავლებლების ხარისხის გაუმჯობესებისთვის განხორციელებული ღონისძიებები, რამაც, ასევე, ხელი

შეუნყო ახალი გამოცდების მიმართ ნდობის ამოღებას.

რეფორმა სამ ძირითად მიდგომას გულისხმობდა: პირველი - განათლების დაბალი ხარისხის მქონე ინსტიტუტების გაუქმება, რისთვისაც 2005 წელს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ განახორციელა ამბიციური აკრედიტაციის პროცესი. პროცესის შედეგად უნივერსიტეტების რაოდენობა 237-დან 43-მდე შემცირდა. ახალი აკრედიტაციის სისტემა უმაღლეს სასწავლებლებს ისეთი კრიტერიუმებით აფასებდა, როგორცაა პროფესორების რაოდენობა, შენობის სიდიდე და წიგნების რაოდენობა. მიუხედავად იმისა, რომ სისტემა სრულყოფილი არ იყო, მან შეძლო გაეუქმებინა ყველაზე სუსტი ინსტიტუტები.

მეორე - განათლების დაფინანსების სისტემის რეფორმა. მიღებული ცვლილებების საფუძველზე ყველა უმაღლეს სასწავლებელს, რომელსაც სახელმწიფო დაფინანსების მიღების სურვილი ჰქონდა, ინსტიტუციური აკრედიტაციის მოპოვება მოეთხოვებოდა. ამავე დროს, გაიზარდა კონკურენცია დაფინანსებისთვის - ინსტიტუტების პირდაპირი დაფინანსების ნაცვლად, მთავრობამ ახალი ვაჭერული სისტემა შემოიღო - „თანხა მიჰყვება სტუდენტს“. სტუდენტებს მიღებული სახელმწიფო დაფინანსების გამოყენება შეეძლოთ როგორც სახელმწიფო, ისე, კერძო ინსტიტუტებში.

მესამე - კონკურენცია უნივერსიტეტებს შორის. სტუდენტებს რამდენიმე უნივერსიტეტში განაცხადის ერთდროულად შეტანის შესაძლებლობა მიეცათ, რითაც მათი არჩევანი გაიზარდა (რეფორმამდე, მათ უფლება ჰქონდათ მხოლოდ ერთ უმაღლეს სასწავლებელში შეეტანათ საბუთები, რაც მთელ სისტემას ნაკლებად კონკურენტუნარიანს ხდიდა).

რეფორმის ზოგიერთი სფერო, მათ შორის, აკრედიტაცია და კადრების შემცირება საზოგადოების ნაკლები მხარდაჭერით სარგებლობდა, რაც ნაწილობრივ დაგეგმვასა და განხორციელებაში არსებული პრობლემებით იყო განპირობებული. მაგალითისთვის, უმაღლესი სასწავლებლების ახალი აკრედიტაციის სისტემა ინსტიტუტების მიერ მინიმალური სტანდარტების დაკმაყოფილებას უზრუნველყოფდა, მაგრამ ეს არ იძლეოდა ხარისხის გარანტიას. 2006-2007 წლებში უმაღლესი სასწავლებლების ლექტორების უმრავლესობას თავიდან უნდა შეეტანა განაცხადი თანამდებობის დასაკავებლად და გაეწეოთ კონკურენტული პროცესი. ამ ლექტორების 10% სამსახურში აღარ აიყვანეს. ამან გამოიწვია აკადემიური პერსონალისა და მედიის გაცხარება. კრიტიკოსები ირწმუნებოდნენ, რომ ადამიანების სამსახურში აყვანის პროცედურა, განსაკუთრებით კი თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში, იყო მიკერძოებული და ბუნდოვანი. ამ პროცედურის შესახებ საზოგადოებას სრული ინფორმაცია არ მიეწოდებოდა.

### **საზოგადოებისთვის ინფორმაციის მიწოდება**

ინფორმაციის მისაწოდებლად მთავრობა აგრესიულ კამპანიას ეწეოდა საზოგადოებასთან შეხვედრების, სატელევიზიო განცხადებების, რეკლამის, რადიოშეტყობინებებისა და პროგრამების, საგაზეთო სტატიების მეშვეობით. ის, ასევე, უშვებდა სარეკლამო მასალას - პლაკატებს, სანიშნეებს და კალენდრებს.

მედიას იყენებდნენ ის ადამიანებიც, ვისაც რეფორმები უარყოფითად შეეხო. ზოგიერთი უნივერსიტეტის მასწავლებელი, რომელმაც დაკარგა სამსახური, ტელევიზიისა და პრესის საშუალებით აკრიტიკებდა რეფორმებსა და მის უკან მდგომ ადამიანებს. უნივერსიტეტების წინ იმართებოდა სტუდენტებისა

და მასწავლებლების საპროტესტო აქციები. ოპოზიციის ზოგიერთი ლიდერი საზოგადოების უკმაყოფილებას იყენებდა პოლიტიკური უპირატესობის მოსაპოვებლად, მაგრამ გავლენა მაინც უმნიშვნელო იყო.

## **შედეგები**

ერთ დროს საქართველოში კორუფციით ცნობილი უმაღლესში მისაღები გამოცდები გარდაიქმნა ცოდნაზე დაფუძნებულ კონკურენტულ გამოცდებად. მდიდარ და გავლენიან პირებთან კავშირების მქონე სტუდენტები ქრთამის საშუალებით ვეღარ ხვდებიან უნივერსიტეტებში, ხოლო რეგიონის ახალგაზრდობის ხელმისაწვდომობა უმაღლეს განათლებაზე გაიზარდა.

### **ნდობა ახალი მისაღები გამოცდების სისტემის ობიექტურობისადმი**

2005 წლის 11-28 ივლისს ჩატარებულ პირველ ეროვნულ მისაღებ გამოცდებში 31,000-მა აბიტურენტმა მიიღო მონაწილეობა. სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების (ISFED) დამკვირვებლები მონიტორინგს ატარებდნენ 14 საგამოცდო ცენტრში. მათ დაასკვნეს, რომ გამოცდები იყო სამართლიანი, გამჭვირვალე და კარგად ორგანიზებული (ISFED 2005). ამასვე ადასტურებს საზოგადოებრივი აზრის კვლევა. 2005 წელს ჩატარებულმა საზოგადოებრივმა გამოკითხვამ უჩვენა, რომ სტუდენტები, მათი მშობლები და ადმინისტრატორები ახალი საგამოცდო პროცესით კმაყოფილები იყვნენ (საერთაშორისო გამჭვირვალობა, 2005). გამოკითხვის შედეგების თანახმად, რესპონდენტების უმრავლესობას (სტუდენტების 80%, მშობლების 80% და ადმინისტრატორების 90%-ზე მეტი) სჭეროდა, რომ ახალი პროცესი უნივერსიტეტებში კორუფციას აღმოფხვრიდა. კვლევამ ასევე უჩვენა, რომ სტუდენტებისა და მშობლების უმრავლესობა კარგად იყო გარკვეული მისაღები გამოცდების პროცესში.

### **რეგიონის ახალგაზრდობის ხელმისაწვდომობის ზრდა უმაღლეს განათლებაზე**

ახალმა გამოცდებმა გაზარდა რეგიონის ახალგაზრდობის ხელმისაწვდომობა უმაღლეს განათლებაზე. მათი წილი უმაღლესი სასწავლებლების სტუდენტთა საერთო რაოდენობაში 2006 წელს 61%-მდე გაიზარდა (გამოცდების ეროვნული ცენტრი, 2006). გაზრდილი ხელმისაწვდომობა ზრდის განათლების ხარისხსაც. ერთმა პროფესორმა გვიაბო, რომ სწავლის დაწყებიდან რამდენიმე კვირაში იძულებული გახდა, დაეხია სილაბუსი, რადგანაც სტუდენტები მისგან უფრო რთულ მასალას ითხოვდნენ.

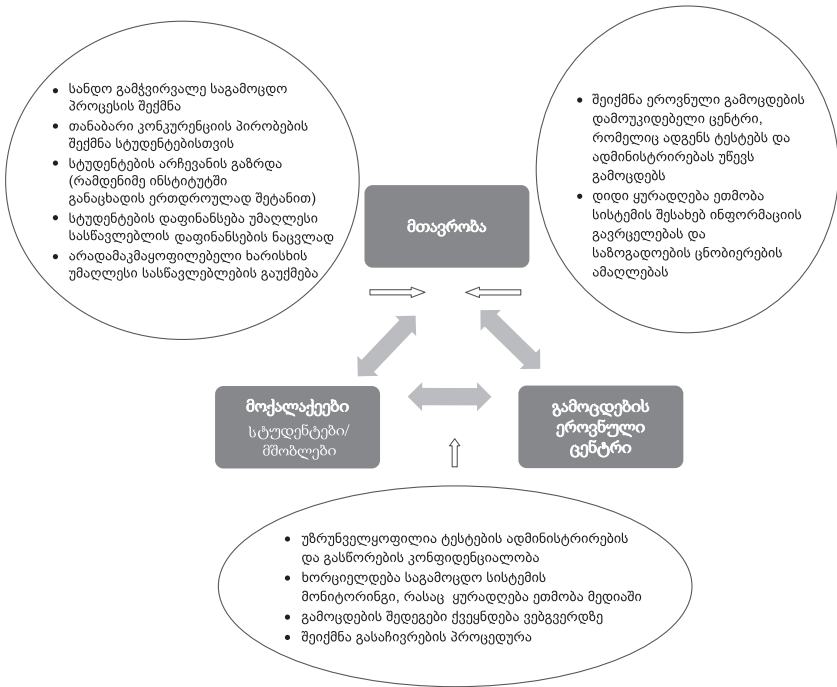
### **ანგარიშგების გაძლიერებული სისტემა**

უმაღლეს განათლებაში კორუფციის შემცირება მოითხოვდა ანგარიშვალდებულების სისტემის გაძლიერებას საგამოცდო სისტემისთვის (სქემა 8.1). უნივერსიტეტის პერსონალი ვეღარ ახდენდა გავლენას უმაღლესში მიღების პროცესზე, ხოლო სტუდენტები უნივერსიტეტში მოსახვედრად ვეღარ



ახერხებდნენ პასუხისმგებელი პირების მოქრთამვას. რეფორმის შედეგად საქართველოს უმაღლეს სასწავლებლებში ჩარიცხვის ერთადერთი გზა გახდა ერთიანი ეროვნული გამოცდების ჩაბარება, რომელსაც აკონტროლებს დამოუკიდებელი ორგანიზაცია. უსაფრთხოების გაძლიერებული ზომების წყალობით, ამ ორგანიზაციის პასუხისმგებელი პირები ვერ ახდენენ გავლენას შედეგებზე. დასკანერებული ტესტების საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობა და შედეგების გასაჩივრების მექანიზმი დამატებით უზრუნველყოფს კორუფციისგან თავისუფალ გარემოს. რეფორმის შემდეგ სტუდენტები ღებულობენ გრანტებს და აქვთ შესაძლებლობა, ერთდროულად რამდენიმე უნივერსიტეტში და რამდენიმე პროგრამაზე შეიტანონ განაცხადები. მშობლებმაც ნახეს სარგებელი იმით, რომ გამოცდების ადმინისტრირებას ადევნებენ თვალს და იციან, რომ ყველა უნივერსიტეტი მინიმალურ სტანდარტს მაინც აკმაყოფილებს.

**სქემა 8.1 უმაღლესში მისაღები გამოცდების ანგარიშგების სისტემა**



**წყარო:** ავტორები

**დასკვნა**

უმაღლესი განათლების რეფორმის წარმატებას რამდენიმე მიზეზი ჰქონდა. ძლიერი პოლიტიკური ნებით განხორციელებულმა შეტევამ მისაღებ გამოცდებზე გამეფებულ კორუფციაზე, საზოგადოების ნდობა მოიპოვა. მართალია, საგამოცდო სისტემის გეგმა მთავრობის შეცვლამდე იყო შემუშავებული, მაგრამ მისი განხორციელება შეფერხდა პოლიტიკური ნების არარსებობისა და იმ

ადამიანების წინააღმდეგობის გამო, ვინც სისტემაში არსებული კორუფციით სარგებლობდა. რეფორმატორებმა გამოიყენეს ის შესაძლებლობა, რომელიც მთავრობის ცვლილებას მოჰყვა, დააჩქარეს ახალი გამოცდების შემოღება და დაიწყეს აკრედიტაციის პროცესის, კადრებისა და დაფინანსების რეფორმირება.

ძალიან მნიშვნელოვანი იყო მედიის გამოყენება რეფორმების პოპულარიზაციის მიზნით. მთავრობამ შეძლო საზოგადოების ინფორმირება იმის თაობაზე, თუ რა მიზნებს ისახავდა რეფორმები. მან ასევე შეძლო ფართო საზოგადოების მხარდაჭერის მოპოვება, მიუხედავად იმ ადამიანების სერიოზული წინააღმდეგობისა, ვინც ამ რეფორმების შედეგად წაგებული აღმოჩნდა.

გამოცდებისადმი ნდობის ზრდა გამოიწვია ობიექტურობის უზრუნველყოფისთვის გატარებულმა განსაკუთრებულმა ზომებმა: ვიდეოკამერების გამოყენებამ, დამოუკიდებელმა დამკვირვებლებმა, შედეგების ვებგვერდზე განთავსებამ და გასაჩივრების პროცესის შემოღებამ. ახლა ამ რეფორმების მდგრადობა და შეუქცევადობა დამოკიდებულია ამ ინსტიტუტების შენარჩუნებაზე, ერთი მხრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლების და, მეორე მხრივ, კონტროლისა და წონასწორობის მექანიზმის მეშვეობით.

თავი 9.

## მუნიციპალური მომსახურების დეცენტრალიზება

### 2003 წელს არსებული ვითარება

2003 წელს დაშლის პირას იყო საქართველოს მუნიციპალური ინფრასტრუქტურა: წყალმომარაგება, კანალიზაცია, დასუფთავება და გზები. ადგილობრივ თვითმმართველობას არ გააჩნდა კაპიტალური ინვესტიციებისა და ინფრასტრუქტურის შეკეთებისთვის საჭირო რესურსები.

ინფრასტრუქტურის დაძველებამ, ზედმეტად რთულმა ტექნოლოგიებმა (რაც აძვირებდა მათ შენახვას), ენერგორესურსების არაეფექტურმა გამოყენებამ და სარემონტო სამუშაოების ნაკლებობამ საქართველოს ინფრასტრუქტურა მძიმე მდგომარეობაში ჩააყენა. პრობლემის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი კორუფცია იყო. ადგილობრივი მუნიციპალური მომსახურების თანამშრომლები ქრთამს ითხოვდნენ შენობების წყლით მომარაგებასა ან გზების შეკეთებაში. მომსახურების ხარისხი ისეთი დაბალი იყო, რომ მოსახლეობა ხშირად წყლისგანაც კი ავადდებოდა. მომსახურებას სჭირდებოდა სახელმწიფო სუბსიდიები, მაგრამ ფულადი სახსრების მოძრაობის დროს თანხები იკარგებოდა, რის გამოც ეს სერვისები მუდმივად განიცდიდა ფინანსების ნაკლებობას.

მუნიციპალური მომსახურების, განსაკუთრებით კი წყალმომარაგების სუბსიდირების პროცესი კორუფციით გამოირჩეოდა. მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი, 80 პროცენტი, თავს არიდებდა მომსახურების საფასურის გადახდას. ადგილობრივ თვითმმართველობაში არსებობდა სია იმ მომხმარებლებისა, რომლებსაც სახელმწიფო სუბსიდიები ან სოციალური დახმარება ეკუთვნოდათ, მაგრამ ის ხშირად ყალბდებოდა. წყალმომარაგებაზე პასუხისმგებელი პირები სიაში ამატებდნენ იმადამიანებს, რომლებიც გარდაიცვალნენ ან ქვეყანა დატოვეს და მათთვის განკუთვნილ სუბსიდიებს ჭიბვში იდებდნენ. გავრცელებული იყო

ფავორიტიზმი - სოციალური დახმარების მიღებისას პრიორიტეტი ენიჭებოდათ მუნიციპალური სამსახურების და თვითმმართველობის წარმომადგენლების ნათესავებსა და მეგობრებს. მომსახურების დაბალი ხარისხის, სუსტი ანგარიშვალდებულებისა და სუბსიდირების კორუმპირებული სისტემის გამო, მომხმარებელს დაეკარგა გადასახადების გადახდის სურვილი. ქალაქებში გადასახადების მოკრების მაჩვენებელი 20-30 % იყო, რაც მსოფლიოში ერთ-ერთი ყველაზე დაბალი მაჩვენებელია. პრობლემა ვერ გვარდებოდა, რადგანაც კანონმდებლობა მუნიციპალურ სამსახურებს არ აძლევდა იურიდიულ უფლებას, გაეთიშა სერვისის მიწოდებიდან მომხმარებელი, რომელიც თავს არიდებდა გადასახადს.

ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის ბიუჯეტის გამოყოფის სისტემა არ იყო გარკვეული და გამჭვირვალე. სახელმწიფო ტრანსფერებზე მოლაპარაკება ორ ეტაპად მიმდინარეობდა: პირველ ეტაპზე ფინანსთა სამინისტროსა და რაიონის ხელმძღვანელობას და შემდეგ, მეორე ეტაპზე - რაიონის ხელმძღვანელობასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის. როგორც წესი, გავლენიანი გუბერნატორები და დიდი ქალაქების მერები უფრო მეტს იღებდნენ, ვიდრე ეკუთვნოდათ. მოლაპარაკების მოლაპარაკების გზით ტრანსფერების განაწილებით ცენტრალური ხელისუფლება ძლიერ ზეგავლენას ინარჩუნებდა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე და ფაქტიურად, აბათილებდა მათ ავტონომიას, საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეების მონაწილეობისა და მასზე კონტროლი შესზღუდვით.

ამასთან ერთად, პრემიერ-მინისტრის მთავარი მრჩეველის ვახტანგ ლფავას თქმით, „გაუმიჯნავი უფლება-მოვალეობებისა და ზედმეტად დანაწევრებული მმართველობის (საქართველო იყოფოდა 60 რაიონად, რომლებიც თავის მხრივ იყოფოდა ქალაქების, დასახლებების და სოფლებისგან შემდგარ 1,110 ადგილობრივ თვითმმართველობად) შედეგად ამ მრავალრიცხოვანი რეგიონული და ადგილობრივი ოფისების პასუხისმგებლობა და ანგარიშგება ბუნდოვანი იყო, შენახვა კი ძვირი უჯდებოდა სახელმწიფოს. სისტემა კორუფციისთვის განუსაზღვრელ შესაძლებლობებს ქმნიდა.“ ადგილობრივი მმართველები, რომლებსაც ცენტრალური ხელისუფლება ნიშნავდა და რომლებიც ანგარიშვალდებული იყვნენ მის წინაშე, ისე მართავდნენ მუნიციპალიტეტებს, თითქოს მათი ფეოდალური სამფლობელო ყოფილიყო. ადგილობრივი ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაცია დახურული იყო მოსახლეობისთვის. მას არც პრიორიტეტული პროექტების განსაზღვრის დროს ეკითხებოდნენ აზრს. საინვესტიციო პროექტები მერებისა და მათი მეგობრების ინტერესების შესაბამისად ირჩეოდა, ხოლო კონტრაქტებს მხოლოდ მათთვის სასურველი კონტრაქტორების მცირე ჯგუფს აძლევდნენ.

## 2003 წლის შემდგომი ანტიკორუფციული რეფორმები

ანტიკორუფციული რეფორმები ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მუნიციპალური მომსახურების სფეროში გატარებული ფართომასშტაბიანი რეფორმების ნაწილი იყო. ეს რეფორმები მიზნად ისახავდა ხელისუფლების დაახლოებას ხალხთან ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის გაზრდისა და მუნიციპალურ მომსახურების ფინანსური დისციპლინის გაძლიერების გზით. რეფორმას სამი ძირითადი მიმართულება ჰქონდა.

## ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფა

2005 წლის დეკემბერში მიიღეს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. კანონის თანახმად, რაიონებში გაერთიანდა ადგილობრივი თვითმმართველობები. ქალაქებს, რომლებიც ადრე უშუალოდ ცენტრალურ ხელისუფლებას ექვემდებარებოდა, იგივე სტატუსი მიენიჭა, რაც რაიონებს. ამ ცვლილებების შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობების რაოდენობა 1,110-დან 67-მდე შემცირდა, რმაც ცენტრალური ხელისუფლება გაუადვილა მათთან კოორდინაცია და მონიტორინგი.

2006 წელს კი მიიღეს ახალი კანონი ადგილობრივი ბიუჯეტების შესახებ. კანონის მიხედვით, შემოიღეს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოთანაბრებითი ტრანსფერების გამჭვირვალე სისტემა. ბიუჯეტის აღსრულების მონიტორინგისთვის ფინანსთა სამინისტროში შეიქმნა ფისკალურ მონაცემთა რეგიონალური ბაზა. ეს ორი კანონი დაეხმარა ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს მუნიციპალური ბიუჯეტის მონიტორინგისა და ფინანსური ანგარიშგების გაერთიანებული სისტემის დანერგვაში.

ამ რეფორმებმა საფუძველი ჩაუყარა 2006 წლის ოქტომბერში ჩატარებულ მერების პირველ არჩევნებს, რომელიც ახალ ტერიტორიულ მოწყობას ემყარებოდა. 2007 წლის 1 იანვრისთვის შეიქმნა ახალი საკრებულოები, რომლის წევრებმაც არაპირდაპირი გზით აირჩიეს მერები. 2010 წელს კი პირდაპირი გზით აირჩიეს თბილისის მერი,

მოხდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსების მართვის რესტრუქტურირება. 2007 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობების თანამშრომლებმა გაიარეს სასწავლო კურსები ბიუჯეტის მომზადების თემაზე, რათა გაცნობოდნენ ფინანსთა სამინისტროს ინსტრუქციას 2008 წლის 1 იანვრიდან ფინანსური ანგარიშგების პროცედურებში ცვლილებების შეტანის შესახებ. გაერთიანებული ფინანსური ანგარიშგების სისტემის შესაქმნელად ახალმა თვითმმართველობებმა და ფინანსთა სამინისტრომ მიიღეს კომპიუტერული აღჭურვილობა, პროგრამული უზრუნველყოფა და სპეციალური ტექნიკური დახმარება. ეს დაეხმარა ფინანსთა სამინისტროს, 2008 წელს პირველად შეექმნა რეგიონალური ფინანსური ანალიზის მონაცემთა ბაზა ფინანსური ზედამხედველობისა და დისციპლინის გასაძლიერებლად. გატარებული ღონისძიებების შედეგად მოყვა ვალის დაგვიანებით გადახდის შემთხვევების შემცირება. ასევე, ადგილობრივი თვითმმართველობის სესხებზე შემცირდა დეფოლტი, რომელიც 2002 წელს არსებული 23%-იდან 2011 წელს 0.5%-მდე დაეცა.

რეგიონალური ხელისუფლების ფუნქციები შეიკვეცა, რამაც მართვა უფრო ეფექტური გახადა. 2006 წლამდე რეგიონალური ხელისუფლება პასუხისმგებელი იყო დაწყებითი განათლების მიწოდებაზე. ის მნიშვნელოვან როლს თამაშობდა ჯანდაცვასა და სოციალურ დახმარებაში, იხდიდა ხელფასებს, ფარავდა შენობების ყოველდღიური ფუნქციონირებისა და შენახვისათვის საჭირო ხარჯებს. ცენტრალურმა ხელისუფლებამ გადაიხარა ის ფუნქციები, რომლებიც ადრე განსაკუთრებული კორუფციით გამოირჩეოდა. ფუნქციები, რომლებზეც ამჟამად ადგილობრივი თვითმმართველობაა ექსკლუზიურად პასუხისმგებელი, ძირითადად, მოიცავს სხვადასხვა სახის მუნიციპალური მომსახურების განწევას.

### **კორუმპირებული მაღალი თანამდებობის პირების პასუხისგებაში მიცემა და ინსტიტუტების გაძლიერება**

იუსტიციის სამინისტროს მონაცემების მიხედვით, 2003-2010 წლებში პასუხისგებაში მიეცა ადგილობრივი თვითმმართველობის 165 მაღალი თანამდებობის პირი. მათ შორის იყვნენ: 5 გუბერნატორი, 6 მერი, მერის 6 მოადგილე, ქალაქის საკრებულოს 93 თავმჯდომარე და ქალაქის საკრებულოს თავმჯდომარის 31 მოადგილე. ეს იყო სერიოზული გზავნილი ახალი თანამშრომლებისთვის, რამაც მნიშვნელოვნად გაზარდა მათი ანგარიშვალდებულება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის გაერთიანების შედეგად თანამშრომელთა რაოდენობა თითქმის განახევრდა. შემუშავდა, დამტკიცდა და ძალაში შევიდა მინიმალური საკვალიფიკაციო მოთხოვნები. ტრენინგების შედეგად გაძლიერდა თანამშრომელთა შესაძლებლობები და შეიცვალა აზროვნება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის დაფინანსების მექანიზმის მდგრადობის შენარჩუნების მიზნით, 2005 წელს მთავრობამ დაიწყო საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის საკანონმდებლო, მმართველობისა და ფინანსური სისტემის გაუმჯობესება. საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი არასაბანკო ფინანსური შუამავალია, რომელიც მნიშვნელოვან როლს თამაშობს მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარებაში. მისი სამეთვალყურეო საბჭოს თავმჯდომარეა პრემიერ-მინისტრი, ხოლო მის წევრებს შორის არიან სხვადასხვა სამინისტროს, პარლამენტისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები. „მისი მმართველობის სტრუქტურა და საკადრო რესურსები მნიშვნელოვან როლს თამაშობდა მუნიციპალური მომსახურების გაუმჯობესებასა და სახელმწიფოს მიერ საქონლისა და სერვისების შესყიდვების დროს კორუფციის თავიდან აცილებაში,“ - განაცხადა ფონდის ყოფილმა აღმასრულებელმა დირექტორმა, ლაშა გოცირიძემ. ამავე დროს, სხვადასხვა დონორი ორგანიზაციის დახმარებით, განხორციელდა საკადრო რესურსების გაძლიერების პროგრამა ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის. პროგრამის მიზანი იყო, ადგილობრივი თვითმმართველობების სტრატეგიულ დაგეგმარებაში მონაწილეობრივი პროცესის, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების, ფინანსური მართვისა და საბუღალტრო აღრიცხვის გაძლიერება.

### **მუნიციპალური მომსახურების რეფორმირება**

2006 წელს, წყალმომარაგების სუბსიდირებაში კორუფციის აღმოსაფხვრელად, მთავრობამ დაიწყო სხვადასხვა სერვისისთვის განკუთვნილი მიზნობრივი სუბსიდიების ერთი სოციალური დახმარების პროგრამის ქვეშ გაერთიანება. ეს იყო ფართომასშტაბიანი ანტიკორუფციული კამპანიის ნაწილი, რამაც გააუმჯობესა სამიზნეების ზუსტად განსაზღვრისა და მონიტორინგის სისტემები. შედეგად, მოსაკრებლის მაჩვენებელი 75%-მდე გაიზარდა.

2008 წელს მთავრობამ წამოიწყო რეფორმები წყლისა და წყალარინების სექტორებში. შეიქმნა წყალმომარაგების რეგიონული განვითარების სააგენტო - რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. ურბანული ტიპის

დასახლებებისთვის წყალმომარაგებისა და წყალარინების სამსახურები გაერთიანდა ორ სახელმწიფო კომპანიაში (შეზღუდული პასუხისმგებლობის საწარმო დასავლეთის წყალი და შეზღუდული პასუხისმგებლობის საწარმო აღმოსავლეთის წყალი), რომლებიც 2009 წელს გაერთიანდა ერთ კომპანიაში და შეუერთდა ეროვნულ სააგენტოს. საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია პასუხისმგებელია სექტორის განვითარებასა და კოორდინაციაზე, სახელმწიფოს ან დონორების მიერ დაფინანსებული პროექტების განხორციელებაზე, ყოველდღიურ საქმიანობაზე, სისტემის პერიოდულ შეკეთებასა და მომხმარებელთან ურთიერთობაზე.

2010 წელს გადაიღდა გაბედული ნაბიჯი, მიიღეს კანონი, რომელიც უზრუნველყოფს მომსახურების საფასურის გადახდას. კანონი აერთიანებს ყველა სახის მომსახურების გადასახადს (წყალმომარაგების, ელექტროენერჯის, გაზის, ტელეფონის და დასუფთავების) და სერვისის მიწოდებლებს უფლებას აძლევს, შეწყვიტონ ყველანაირი მომსახურება, თუკი მომხმარებელი მომდევნო სამი თვის განმავლობაში არ გადაიხდის რომელიმე მომსახურების საფასურს. ამ კანონის მიღების შემდეგ კომერციული დანაკარგები, რომელიც 2004 წელს 60% იყო, 2011 წელს 20%-მდე შემცირდა<sup>4</sup> (საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია).

## შედეგები

ძალიან ძნელია კორუფციის დაძლევაში მიღწეული წარმატებები განაცალკევო თვითმმართველობისა და მუნიციპალური მომსახურების უფრო ფართომასშტაბიანი რეფორმებისგან. ერთი რამ ცხადია: მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა მმართველობა, განსაკუთრებით კი გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და მომსახურების მიწოდება. ძირითადი შედეგები ქვემოთ არის აღწერილი.

### **გაუმჯობესებული მუნიციპალური მომსახურება, განსაკუთრებით, წყალმომარაგება**

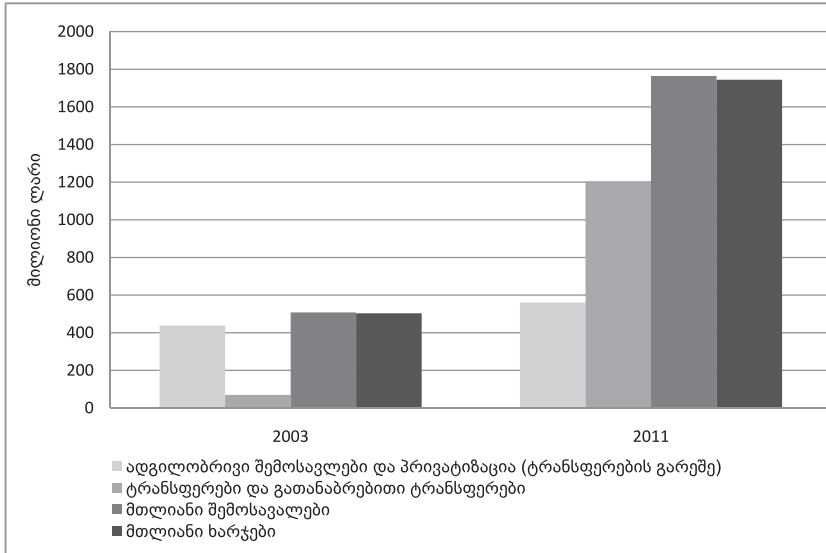
2003 წლის შემდგომ პერიოდში მუნიციპალური განვითარების სექტორი მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა. სახელმწიფოს მიერ მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციასა და გაფართოებაზე გაწეული ხარჯები, რომელიც 1993-2003 წლებში 50 მილიონი დოლარი იყო, 2003-2013 წლებში 600 მილიონ დოლარამდე გაიზარდა. საშუალო დღიური წყალმომარაგება გაიზარდა დღეში 4-დან 16 საათამდე, მუნიციპალური გზების რეაბილიტაციის წილი გაიზარდა 10%-დან 75%-მდე. მომხმარებლების მიერ მომსახურების გადახდაზე გაწეული კერძო დანახარჯები დაეცა 70%-მდე. სუბსიდიების მიმღებთა ყალბი სიები შეიცვალა სოციალური დახმარების ერთიანი პროგრამით. წყალმომარაგების გადასახადების მოკრების მაჩვენებელი, რომელიც 2000-იანი წლების დასაწყისში 20-30% იყო, 2011 წელს 70-75%-მდე გაიზარდა.

### **ადგილობრივი თვითმმართველობის გამრდილი შემოსავლები**

ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლები 2003 წელს არსებული 400 მილიონი ლარიდან 2011 წელს, დაახლოებით, 1.7 მილიარდამდე გაიზარდა (დიაგრამა 9.1). როგორც ფინანსთა მინისტრი დიმიტრი გვინდაძე ამბობს,

შედეგად გაუმჯობესდა მუნიციპალური მომსახურება. მთავრობათაშორისო ფინანსური ურთიერთობების გაუმჯობესებამ და ზედამხედველობამ გააძლიერა ფინანსური დისციპლინა, რის გამოც მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიმართ ადგილობრივი თვითმმართველობების დავალიანების გადაუხდელობა და ვალის დაგვიანებით გადახდა 2003 წლის 20%-იანი მაჩვენებლიდან 2011წელს თითქმის ნულ პროცენტამდე შემცირდა.

**დიაგრამა 9.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტები 2003 და 2011 წელს**



**წყარო:** ფინანსთა სამინისტრო, 2011

**მუნიციპალური განვითარების ფონდი**

მუნიციპალური განვითარების ფონდი სტაბილურად იზრდებოდა. ამჟამად იგი სოლიდურ საკრედიტო პორტფელს განაგებს და ვალების დროულად დაბრუნების მიზნით მკაცრ ფისკალურ დისციპლინას ახორციელებს. იგი ისე ფუნქციონირებს, როგორც განახლებადი ფონდი, იყენებს მოძრავ ფულად სახსრებს ახალი პროექტების დასაფინანსებლად. 2001 წელს ფონდის ბრუნვა 3.9 მილიონი ლარი იყო, 2010 წელს კი 230 მილიონ ლარს მიაღწია. ამ დროისათვის მისი პორტფელი მოიცავდა 50 მილიონი ლარის ოდენობის 5 საკრედიტო ხაზსა და 10 საგრანტო აქტივობას, რაც, დაახლოებით, 180 მილიონი ლარის ოდენობის ქვეპროექტებს აფინანსებდა.

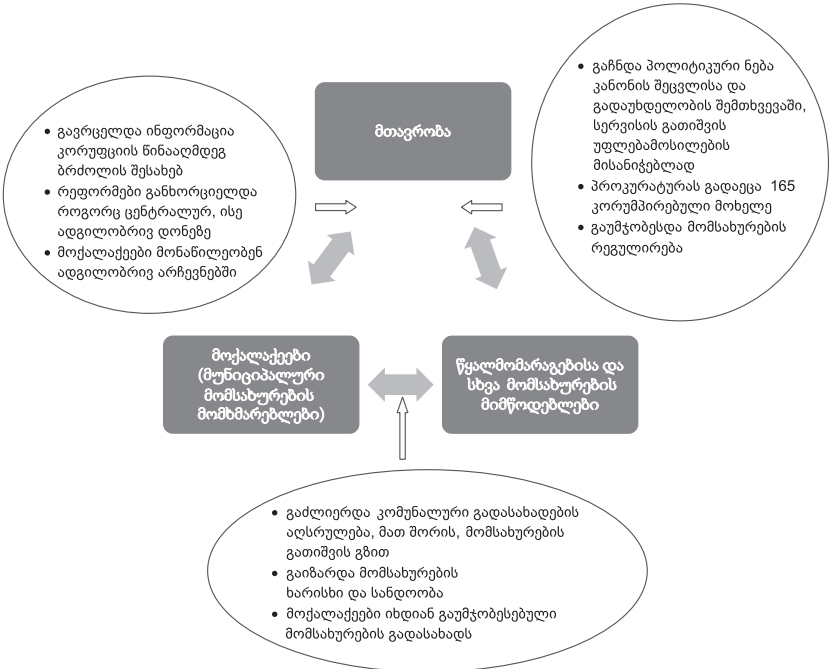


**ანგარიშგების გაძლიერებული სისტემა**

ხელისუფლებამ დაიწყო მუნიციპალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა ადგილობრივი მომსახურების გაუმჯობესებისა და ამ მომსახურების სისტემაში არსებული კორუფციის აღმოფხვრის მიზნით (სქემა 9.2). ისევე, როგორც სხვა სექტორების რეფორმირების დროს, მან ნდობა მოიპოვა თანამდებობის კორუმპირებული პირების პასუხისმგებაში მიცემითა და მუნიციპალური მომსახურებისთვის გადასახადების მოკრების გასაუმჯობესებლად მიღებული ზომებით, მათ შორის, მომხმარებლებისათვის სერვისის გათიშვით გადასახადების გადაუხდელობის შემთხვევაში.

ახალი და მკაფიოდ განსაზღვრული ფუნქციების შემოღებით ადგილობრივი თვითმმართველობების ავტორიტეტი და მანდატი მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა. მერების არჩევნებმა გაზარდა მათი ანგარიშვალდებულება მოქალაქეების წინაშე. მთავრობამ გააუმჯობესა მუნიციპალური განვითარების ფონდის ადმინისტრირების სტრუქტურა და გაზარდა ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების ანგარიშვალდებულება ამომრჩევლების წინაშე. მუნიციპალური სამსახურების ფინანსური მდგომარეობა გაუმჯობესდა გადასახადების ეფექტური მოკრებით, რამაც გამოიწვია ადგილობრივი მოსახლეობისთვის გაუმჯობესებული მომსახურების მიწოდება. მერების პირდაპირი წესით არჩევამ ადგილობრივ მოსახლეობას გაუმზარდა მონაწილეობის შესაძლებლობა.

**სქემა 9.2 მუნიციპალური მომსახურების ანგარიშგების სისტემა**



**წყარო:** ავტორები

## დასკვნა

ხელისუფლებამ ხელი უნდა შეუწყოს ადგილობრივ თვითმმართველობებში განხორციელებული ინსტიტუციური გარდაქმნების მდგრადობას. თუმცა, დღეისათვის არსებული ზოგიერთი გამოწვევა სცილდება სპეციფიკურ ანტიკორუფციულ ღონისძიებებს, მათი დაძლევა არანაკლებ მნიშვნელოვანია მუნიციპალურ და ადგილობრივ მომსახურებაში მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფისა და უკუსვლის თავიდან ასაცილებლად. ძირითადი გამოწვევებია: ფინანსური დისციპლინის განმტკიცება, რათა მოხდეს მუნიციპალური მომსახურების გადასახადების ამოღება და ფინანსურად მდგრადი კომერციული სტრუქტურების შექმნა; ადგილობრივი თვითმმართველობის საკადრო და ფუნქციური შესაძლებლობების გაძლიერება, რათა შეიქმნას სუფთა და პატიოსანი მმართველობისთვის საჭირო გარემო; მომსახურების მიწოდებაში კერძო სექტორთან თანამშრომლობის გაძლიერება.

თავი 10.

## დასკვნა

ხელისუფლება მთელ რიგ სექტორებში შეებრძოლა კორუფციას, რომელიც მძიმე გავლენას ახდენდა ქართველების ყოველდღიურ ცხოვრებაზე. განსხვავებული იყო სხვადასხვა სექტორში მიმდინარე რეფორმების დაგეგმვა, თანმიმდევრობა და განხორციელება, მაგრამ ყველას ჰქონდა საერთო მახასიათებლები, რამაც მათი წარმატება განაპირობა.

### წარმატების ათი წინაპირობა

ქვემოთ განხილულია ის ათი ფაქტორი, რომლებმაც საქართველოში რეფორმების წარმატება განაპირობა.

#### 1. ძლიერი პოლიტიკური ნება

საქართველოში კორუფციასთან შესაბრძოლებლად უმთავრესი იყო ძლიერი და ურყევი პოლიტიკური ნება. ბევრმა ქვეყანამ, მათ შორის, პოსტ-რევოლუციურმა ქვეყნებმა, სადაც დასაწყისში არსებობდა პოლიტიკური ნება, ვერ მიაღწიეს სასურველ შედეგებს. რა განასხვავებდა საქართველოს ამ ქვეყნებისგან?

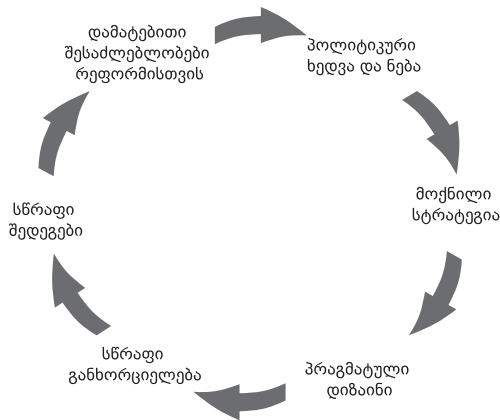
პოლიტიკური სიმტკიცე და ლიდერობა საქართველოს ხელისუფლების უმაღლესი წრეებიდან მოდიოდა. პრეზიდენტ სააკაშვილისთვის ნათელი იყო, რომ 2003 წელს ხალხმა ხმა მისცა კორუფციასთან ბრძოლას. „ნაციონალური მოძრაობის არჩევნების წინა პერიოდის მამოძრავებელი მუხტი იყო ლოზუნგი „საქართველო კორუფციის გარეშე“ და ეს იყო მთავარი თემა იმ საპროტესტო აქციებისა, რომლებიც წინ უძღოდა ვარდების რევოლუციას“, - ამბობს გიგა ბოკერია, მრავალი ასეთი საპროტესტო აქციის ორგანიზატორი, ამჟამად კი ეროვნული უშიშროების საბჭოს თავმჯდომარე.

გადამწყვეტი როლი ითამაშა ხალხის მხარდაჭერამ. იმ ფაქტმა, რომ საქართველოს მოსახლეობის 90 პროცენტი ახალ მთავრობას უჭერდა მხარს, შესაძლებელი გახადა კორუფციასთან აგრესიული ბრძოლის დაწყება. ხალხს მოზებრებული ჰქონდა წვრილმანი კორუფცია, რაც მათ ცხოვრებას ურთულებდა. კორუფციის დამარცხება იყო მიზანი და, ამავე დროს, იარაღი ეკონომიკის მოდერნიზებისთვის.

## 2. მალალი ნდობის მოპოვება სანყის ეტაპზე

პრემიერ-მინისტრის მთავარი მრჩეველის ვახტანგ ლევავას თქმით, ხელისუფლების მეთაურებს უნდა გამოეყენებინათ უნიკალური შანსი, რომ რვა თვეში განხორციელებინათ მნიშვნელოვანი ცვლილებები. კორუფციისადმი ნულოვანი ტოლერანტობის პოლიტიკის დაუყოვნებლივ გატარება და სწრაფი და მკაფიო შედეგების ჩვენება მნიშვნელოვანი იყო ხალხის ნდობის მოპოვებისა და შემდგომში გრძელვადიანი მიზნების მიღწევისთვის. ყოფილი პრემიერ-მინისტრის, ლადო გურგენიძის აზრით, რეფორმები უნდა ყოფილიყო „სწრაფი, ორმაგი, მარტივი, პრაგმატული და მნიშვნელოვნად გაეუმჯობესებინა ბევრი ადამიანის ცხოვრება.“ ლიდერები მუშაობდნენ ისეთი ეფექტური ციკლის შექმნაზე, სადაც პოლიტიკური ნება და სწორი ხედვა, მოქნილი სტრატეგიის, პრაგმატულობისა და სწრაფი განხორციელების მეშვეობით, მოიტანდა მყისიერ შედეგებს, რაც კორუფციასთან ბრძოლის შესაძლებლობებს შექმნიდა (სქემა 10.1).

სქემა 10.1 ანტიკორუფციული რეფორმების ეფექტური ციკლი



წყარო: ავტორები

მოქმედების ტემპს განსაკუთრებულ დატვირთვას ანიჭებდა და რეფორმატორებისგან გადაუდებელ ქმედებას ითხოვდა ორი მიზეზი. პირველი, როგორც პრეზიდენტი სააკაშვილი ამბობს, იყო ის, რომ „ტემპს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდა წარმატებისთვის. საქართველოს აღარ ჰქონდა დასაკარგი დრო. ეს ჩვენი გუნდის წევრების თვისებებშიც გამოვლინდა - ჩვენ მოუთმენლები ვიყავით და დღესაც ასეთებად ვრჩებით“. მთავრობის ლიდერები ღამეებს ათენებდნენ და დღე-ღამეში 18 საათი მუშაობდნენ, რომ აღედგინათ

სახელმწიფო სტრუქტურები და უზრუნველყოთ საჭირო საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება. მეორე მიზეზი იყო ის, რომ ადამიანები ცვლილებას ელოდნენ. მათ უსაზღვრო მოლოდინი ჰქონდათ. მთავრობა დროს არ ჰკარგავდა და სწრაფად უნდოდა შედეგების ჩვენება. სწრაფი შედეგების გარეშე რისკის ქვეშ დგებოდა რეფორმების განხორციელება და, ასევე, რეფორმატორების პოლიტიკური კარიერა.

პარლამენტის სპიკერი დავით ბაქრაძე აღნიშნავს, რომ წარმატება ნიშნავდა „ხელისუფლების მიერ კორუფციის სიმბოლოების განადგურებას.“ სწორედ ასეთ სიმბოლოებს მიეკუთვნებოდნენ „კანონიერი ქურდები,“ დამნაშავეთა სამყაროს წარმომადგენლები, რომელთაც ძლიერი კავშირები ჰქონდათ მთავრობაში და დიდი პოლიტიკური გავლენით სარგებლობდნენ. პრეზიდენტი სააკაშვილი ამბობს, რომ „ეს დამნაშავეები თავიანთ არსებობას სახელმწიფოს უმადლოდნენ და როგორც კი სახელმწიფოსთან კავშირი დაირღვეოდა, ისინი უსუსურები გახდებოდნენ.“ მთავრობამ ადრევე დააპატიმრა ყველაზე გავლენიანი „კანონიერი ქურდები.“ შემდეგ კი თანამდებობის იმ კორუმპირებული პირებისა და ბიზნესმენების ჯერი დადგა, რომლებიც დაუმსახურებელი პრივილეგიებით სარგებლობდნენ წინა რეჟიმის დროს.

წარმატებას კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი განაპირობებდა - „უნდა გვეჩვენებინა, რომ ჩვენ არ გვეშინია,“ - ამბობს შინაგან საქმეთა მინისტრი ივანე მერაბიშვილი. შუშის ფასადიანი პოლიციის ახალი შენობები „ღიაობის, გამჭვირვალობისა და გამბედაობის“ სიმბოლოდ იქცა.

კონტროლის პალატის თავმჯდომარე და იუსტიციის მინისტრის ყოფილი მოადგილე ლევან ბუჯაშვილი ნდობის მოპოვებას კანონის წინაშე თანასწორობის უზრუნველყოფას უკავშირებდა. ბევრმა სახელმწიფო მოხელემ, მათ შორის, პარლამენტარმა, უდიდესი ქონება დააგროვა და მათი პასუხისგებაში გადაცემა იმის მანიშნებელი იყო, რომ ყველა ქართველი ამიერიდან კანონის წინაშე თანასწორი იყო.

არსებული საპარლამენტო წესების გამო დიდ სირთულეს წარმოადგენდა კორუფციაში ეჭვმიტანილი პარლამენტარების წინააღმდეგ გამოძიების ჩატარება. ამიტომ საჭირო გახდა ამ წესების შეცვლა. ადრე გამოძიების დასაწყებად აუცილებელი იყო პარლამენტის თანხმობა, რისი მიღებაც იშვიათად იყო შესაძლებელი. წესებში შეტანილი ცვლილებით, თანხმობა საჭირო გახდა მხოლოდ პარლამენტარის დაკავების შემთხვევაში. ამ, ერთი შეხედვით უმნიშვნელო, ცვლილებამ უდიდესი შედეგი მოიტანა და პროკურორებს შესაძლებლობა მისცა, დაენციოთ საგამოძიებო პროცესები. პარლამენტის წინაშე უტყუარი საშიშლის წარდგენისას, შეუძლებელი ხდებოდა ბრალდების თავიდან აცილება. ამას აუცილებლად მოჰყვებოდა საზოგადოების უარყოფითი რეაქცია. 2003 წლის შემდეგ 6 პარლამენტარი გასამართლდა. მთავრობის მიერ პარლამენტარების პასუხისგებაში მიცემა იყო ნიშანი იმისა, რომ კანონის წინაშე ყველა თანასწორი გახდა და რომ გავლენიანი ადამიანები განსაკუთრებული პრივილეგიებით აღარ ისარგებლებდნენ. ნდობა კიდევ უფრო გაძლიერდა იმით, რომ დაიხვეწა კორუფციასთან ბრძოლის საკანონმდებლო ბაზა და მოკლე ვადებში იქნა მიღებული ანტიკორუფციული კანონები, მათ შორის, კანონი ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ, კანონი არაკანონიერი გზით შეძენილი ქონების კონფისკაციის შესახებ, ცვლილება სისხლის სამართლის კოდექსში საპროცესო გარიგების დასაშვებად და საკონსტიტუციო ცვლილებები ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს შორის ძალაუფლების დასაბალანსებლად.

### 3. უკომპრომისო მიდგომა

ბევრ ქვეყანაში, სადაც რეფორმების გატარებას ცდილობენ, მნიშვნელოვანი პრობლემაა საკადრო რესურსების ნაკლებობა, რაც რეფორმატორებს აიძულებს ღონისძიებები მხოლოდ ნაწილობრივ გაატარონ. რამ შეუწყო ხელი ქართველ ლიდერებს იმაში, რომ მსგავსი ღონისძიებების ნაცვლად ფართომასშტაბიანი რეფორმები გაეტარებინათ?

რეფორმატორები აცნობიერებდნენ, რომ კორუფციის დამარცხება მხოლოდ ყველა ფრონტიდან ერთდროული შეტევით იყო შესაძლებელი. მათ ესმოდათ, რომ ნაწილობრივი ღონისძიებების გატარებას ეფექტი არ ექნებოდა, რადგანაც კორუფციაში დაინტერესებული ადამიანები მოახერხებდნენ მათთვის გზის გადაღობვას. მნიშვნელოვანი იყო ელვისებური შეტევის განხორციელება, რათა მოწინააღმდეგე წონასწორობიდან გამოსულიყო და წინააღმდეგობის განწევის შესაძლებლობა აღარ ჰქონოდა.

პოლიტიკოსებს, ასევე კარგად, ჰქონდათ გაცნობიერებული, რომ ბევრი რეფორმა გადაჭაჭვული იყო ერთმანეთზე და ერთ სფეროში წარმატებისათვის საჭირო იყო სხვა სფეროებში წარმატების მიღწევა. მაგალითად, ენერგოსექტორში ანტიკორუფციული რეფორმების წარმატებისთვის სახელმწიფოს უწყვეტი ენერგომომარაგება უნდა უზრუნველყო, რასაც სასწრაფოდ სჭირდებოდა ინვესტიციები ელექტროენერჯის წარმოების, გადაცემისა და დისტრიბუციის სექტორებში. ამისათვის კი სახელმწიფო რესურსები საკმარისი არ იყო. ასეთი სახის ინვესტიციებისთვის ფინანსების მოსაძიებლად საჭირო გახდა გადასახადების მოკრების გაუმჯობესება.

მაშინ, როცა ყველა სფეროს დახმარება სჭირდება, დგება საკითხი, თუ საიდან უნდა დავიწყოთ. საქართველოს ლიდერებს მიაჩნდათ, რომ კანონის უზენაესობის დამყარება და გადასახადების მოკრების გაუმჯობესება იყო პირველი საჭირო ნაბიჯები. დანარჩენი რეფორმების თანამიმდევრობას შეძლებისდაგვარად მცირე ხანში ადამიანების მაქსიმალური რაოდენობისთვის სიკეთის მოტანის სურველი განსაზღვრავდა. ამიტომაც, გასაკვირი არ არის, რომ 2004 წელს ელექტროენერჯის მიწოდების აღდგენა პრიორიტეტული იყო, ისევე, როგორც ბიზნესის ადმინისტრაციული წნეხისგან გათავისუფლება და უმაღლეს განათლებაში კორუფციის დაძლევა. ზოგიერთი რეფორმა რისკებთან იყო დაკავშირებული, რადგანაც ცვლილებების წარმატებით განსახორციელებლად მოსახლეობას გარკვეული ტვირთი უნდა ეკისრა. მაგალითად, ელექტროენერჯის მიწოდების აღსადგენად აუცილებელი იყო გადასახადების გაზრდა და მათი მოკრება უფრო მკაცრი ზომებით. ყოფილი პრემიერ-მინისტრის, ზურაბ ნოლაიძელის თქმით, ლიდერებს სჯეროდათ, რომ ელექტროენერჯის ოცდაათსაათიანი მომარაგება, როგორც ხელშესახები და სასურველი ცვლილება, გადანონიდა მაღალი ტარიფებით გამოწვეულ წუხილს.

### 4. ახალი კადრების მოზიდვა

კვალიფიციური კადრების ნაკლებობა ხშირად ზღუდავს რეფორმების განხორციელების პროცესს. ქართველმა პოლიტიკოსებმა შეძლეს საკადრო რესურსების პრობლემის დაძლევა კადრების გარედან მოზიდვით, განსაკუთრებით კი მათი დასაქმებით, ვისაც კერძო სექტორში მიღებული გამოცდილება ან დასავლური განათლება, ან ორივე ერთად ჰქონდა.

პრემიერ-მინისტრ ნიკა გილაურის ამბავი ამის ნათელი მაგალითია. იგი ენერგოსექტორის საკონსულტაციო ფორმაში მუშაობდა, როდესაც დაიბარეს მთავრობაში და სთხოვეს, მაშინდელი პრემიერ-მინისტრისა და რამდენიმე მინისტრისთვის წარედგინა მისეული ხედვა ენერგოსექტორში არსებული პრობლემების გადაწყვეტისა. პრეზენტაციის დასრულების შემდეგ მას ენერგეტიკის მინისტრის თანამდებობა შესთავაზეს. კახა ბენდუქიძე წარმატებული ბიზნესმენი იყო, რომელიც საქმიანობას რუსეთის ფედერაციაში ეწეოდა. იგი, საქართველოში სტუმრად ყოფნისას, ახალი მთავრობის წევრებს ეკონომიკური პოლიტიკის განვითარების მიმართულებებზე ესაუბრა. ამის შემდგომ მას ეკონომიკური განვითარების მინისტრის თანამდებობა შესთავაზეს, რასაც დაუყოვნებლივ დათანხმდა.

ახალი სისხლის გადასხმა მოხდა არა მარტო მთავრობის უმაღლეს ემელონებში, არამედ ყველა დონეზე. პოლიციის კადრების შერჩევასაც შინაგან საქმეთა მინისტრი ივანე მერაბიშვილი ეძებდა ახალგაზრდა, ჭკვიან, განათლებულ და მაღალი ზნეობის ადამიანებს, რომლებიც მზად იყვნენ, ხალხის სამსახურში ჩამდგარიყვნენ. შერჩევის მთავარი კრიტერიუმები იყო წინა ხელისუფლებაში მუშაობის გამოცდილების არქონა და შეუბღალავი წარსული. ახალი მთავრობის მოღვაწეობის პირველ დღეებში, საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის, ნიკა გილაურისთვის პრიორიტეტი იყო „ისეთი გუნდის შექმნა, რომელიც სათავეში ჩაუდგებოდა რეფორმებს. მე დიდი დრო დავხარჯე იმისთვის, რომ პირადად გავსაუბრებოდი და სამსახურში ამეყვანა თანამშრომლები არა მარტო მოადგილეების, არამედ დეპარტამენტების უფროსების თანამდებობებზეც.“

ახალი საჯარო მოხელეების მოტივაციის გასაძლიერებლად და კორუფციის თავიდან ასაცილებლად მთავრობას მათთვის შესაბამისი ხელფასები უნდა გადაეხადა. ამის გაკეთება კი შეზღუდული სახელმწიფო რესურსების პირობებში ძნელი აღმოჩნდა. ამიტომ პოლიტიკოსებმა არატრადიციული მეთოდები გამოიყენეს. ბიუჯეტის გარეთ შეიქმნა ფონდი, რომელიც ფინანსდებოდა „ღია საზოგადოების ინსტიტუტის“ და გაეროს განვითარების პროგრამით, ასევე, კერძო ბიზნესმენებისა და კომპანიების მიერ ნებაყოფლობითი შემოწირულობებით. ეს ფონდი სამთავრობო უწყებებში საკვანძო თანამდებობებზე მომუშავე თანამშრომლებისთვის ბონუსების გაცემის შესაძლებლობას იძლეოდა. დასაწყისში რეფორმატორები თვლიდნენ, რომ ამ ფონდის შენარჩუნება რამდენიმე წელი იქნებოდა საჭირო, სანამ გადასახადების მოკრება გაუმჯობესდებოდა. მაგრამ სახელმწიფო შემოსავლები უფრო სწრაფი ტემპით გაიზარდა, ვიდრე ამას თავდაპირველად ელოდნენ. ამან შესაძლებლობა მისცა მთავრობას, დაეხურა ფონდები და თვითონვე გაეცა კონკურენტული ხელფასები ბონუსებთან ერთად. რეფორმატორებმა ნება დართეს საჯარო მომსახურების დანესებულებებს, დაენესებინათ გადასახადები თავიანთი საქმიანობის დასაფინანსებლად. ამ ცვლილებამ უწყებებს მაღალი ხელფასების გადახდისა და კარგი მუშაობის დაფასების საშუალება მისცა.

მთავრობა სისტემატურად ატარებდა რადიკალურ ღონისძიებებს საზოგადოებრივი მომსახურების ახალი კულტურის შესაქმნელად. წარმატების ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითი საგზაო პოლიცია გახდა. დასავლური ტიპის სწავლებამ, ქცევის ახალმა წესებმა, მოხდენილმა ფორმებმა და გაუმჯობესებულმა აღჭურვილობამ შექმნა ახალი ტიპის საპატრულო პოლიციელი, რომელიც საზოგადოების სამსახურზე ორიენტირებული. დღეს

ყველას სჯერა, რომ საპატრულო პოლიცია, რომელიც ერთ დროს კორუფციის სინონიმს წარმოადგენდნენ, მზად არიან დაეხმაროს მოქალაქეებს და ამის გამო, დიდად არის დაფასებული საზოგადოების მხრიდან.

## 5. სახელმწიფოს როლის შეზღუდვა

საქართველოს ანტიკორუფციული ღონისძიებები გარკვეულ წილად ეფუძნებოდა ღრმა რწმენას სახელმწიფოს როლის შეზღუდვის აუცილობლობასა, რაც გულისხმობდა ადმინისტრაციული წნეხის შემცირებასა და ეკონომიკური თავისუფლების გაზრდას. ეკონომიკური პრობლემებისა და კორუფციის ფართოდ გავრცელების მიზეზად აღიქმებოდა ადამიანების საქმეებში სახელმწიფოს ჩარევა. ყოფილი პრემიერ-მინისტრის, ლადო გურგენიძისთვის „ეს იყო თავისუფლების პოლიტიკის პრაქტიკაში დანერგვის ექსპერიმენტი.“ ყოფილი ეკონომიკის მინისტრის, კახა ბენდუქიძისთვის ნათელი იყო, რომ „სახელმწიფოსა და მოქალაქეებს შორის უშუალო კონტაქტების შეზღუდვა გადამწყვეტი იქნებოდა კორუფციული გარიგებების შესამცირებლად.“

სახელმწიფოსა და მოქალაქეებს შორის უშუალო კონტაქტების შეზღუდვა შესაძლებელი გახდა პრივატიზაციის, ბიზნესის ადმინისტრაციული წნეხისგან გათავისუფლების და საგადასახადო რეფორმის გზით. ბენდუქიძისთვის პრივატიზაციის გადამწყვეტი როლი ეკისრებოდა ეკონომიკის რესტრუქტურირების, კორუფციის აღაგმვისა და სახელმწიფო შემოსავლების გაზრდის საქმეში. მაგრამ მის მტკიცე რწმენას პრივატიზაციის თაობაზე ყველა რეფორმატორი როდი იზიარებდა. ერთ-ერთი შეხვედრის დროს მან დაფაზე ჩამოწერა ყველა ის სახელმწიფო საწარმო, რომლის გაყიდვაც შესაძლებელი იყო და მიუთითა გაყიდვებიდან მიღებული სავარაუდო შემოსავლების ოდენობა. მაშინ დაინახეს დანარჩენმა მინისტრებმა პოტენციური შემოსავლებისა და მათი გამოყენების შესაძლებლობა. ამის შემდეგ მათ ამ იდეას მხარდაჭერა გამოუცხადეს.

თავისუფალი ბაზრის პრინციპებმა ყველაზე აშკარად ბიზნესის დერეგულირებისას იჩინა თავი. გაუქმდა კერძო სექტორის საქმიანობის ასობით ლიცენზია, ნებართვა და ინსპექცია. „გილიოტინის“ ტიპის შეხვედრებზე, რომელსაც ბენდუქიძე უძღვებოდა, სახელმწიფო უწყებების ხელმძღვანელი პირები იცავდნენ თავიანთი ორგანიზაციების ფუნქციებსა და რეგულაციებს, აღწერდნენ, რა სარგებელი მოჰქონდა მათ საქმიანობას და ასაბუთებდნენ, თუ რატომ იყო საჭირო მათი შენარჩუნება. თუკი დადგინდებოდა, რომ რომელიმე რეგულაციას საზოგადოებისთვის სიკეთე მოჰქონდა, რეფორმატორები ამომწმბდნენ, ჰქონდა თუ არა უწყებას საქმიანობის განხორციელებისთვის საჭირო რესურსი. თუ ის არ აღმოაჩნდებოდა, რეგულაცია უქმდებოდა (სულ ცოტა, შესაძლებლობების გაძლიერებამდე). ზოგ შემთხვევაში, მთლიანად უწყების გაუქმებასაც კი ჰქონდა ადგილი. ასე მაგალითად, გაუქმდა საკვების უსაფრთხოებასა და ავტომობილების ტექნიკურ დათვალიერებაზე პასუხისმგებელი უწყებები.

რეფორმატორებს სჯეროდათ, რომ თავისუფალი ბაზარი ბევრი პრობლემის მოგვარებას შეძლებდა. თითქმის ერთი დღე-ღამის განმავლობაში გათიშვის მომხმარებლები, რომლებიც არიხდიდნენ კომუნალური მომსახურების გადასახადებს. გამონაკლისი არავისთვის დაუშვიათ: არც საავადმყოფოების, არც მეტროსა და არც მინერალების მომპოვებელი გავლენიანი კომპანიებისთვის. შედეგად ელექტროენერჯის გადასახადების მოკრების მაჩვენებელი გაიზარდა



და გაჩნდა შემოსავლისარემონტო სამუშაოებისა და ახალი ინვესტიციების დასაფინანსებლად. გათიშვის შიშმა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა კომუნალური სამსახურების ფინანსური მდგომარეობა და შეამცირა მათი სახელმწიფოზე დამოკიდებულება. ამასთან, მაღალი ტარიფები განაპირობებდა ენერჯის ნაკლები რაოდენობით მოხმარებას, რამაც ელექტროენერჯის მონოდებაზე ზეწოლა შეამსუბუქა. გამარტივებული საგადასახადო რეჟიმი შემცირებული საგადასახადო განაკვეთებით ხელს უწყობდა გადასახადების გადახდას, რაც ზრდიდა შემოსავალს და ახალი ინვესტიციების მოცულობას.

## 6. არასტანდარტული გადაწყვეტილებების მიღება

ზოგიერთი ანტიკორუფციული რეფორმა წინააღმდეგობრივი ხასიათისა იყო: მაგალითად, საპროცესო გარიგება კორუმპირებულ სახელმწიფო მოხელეებსა თუ ბიზნესმენებთან და გარკვეული თანხის გადახდის სანაცვლოდ, მათი ციხიდან გათავისუფლება. „ლოგიკა მართვი იყო, - განმარტავს პრეზიდენტი სააკაშვილი, - ჩვენ არ შეგვეძლო ყველა კორუმპირებული საჯარო მოხელის ციხეში შენახვა, ისინი ძალიან ბევრნი იყვნენ. იმის ნაცვლად, რომ ციხეში ჩავგვსვა, რაც ბანკროტი სახელმწიფოსთვის დამატებითი ხარჯი იქნებოდა, ვარჩიეთ უკანონო გზით ნაშოვნი ფული თავისუფლების სანაცვლოდ გადაეხადათ. თანხის გადახდისთანავე ისინი თავიანთ გავლენას კარგავდნენ.“ 2004 წლის დასაწყისში იყო ერთი გახმაურებული პროცესი, რომლის დროსაც დააპატიმრეს გავლენიანი კავშირების მქონე ბიზნესმენი და რამდენიმე დღეში 14 მილიონი დოლარის სანაცვლოდ გაათავისუფლეს. „ამოღებულმა თანხამ ორი თვის საპენსიო დავალიანება გაისტუმრა და ბევრად უკეთესი გამოსავალი იყო, ვიდრე ხანგრძლივი სასამართლო პროცესი,“- აღნიშნავს სააკაშვილი. საგანგებო ღონისძიებებს შორის იყო ბიუჯეტის მიღმა არსებული ფონდიდან სახსრების გაცემა ხელფასების დანამატების სახით და საგზაო პოლიციის მთელი შემადგენლობის ერთიანად სამსახურიდან გაშვება.

არასტანდარტული მეთოდების გამოყენება ნიშნავდა იმას, რომ არ ხდებოდა სათანადო პროცედურების დაცვა. მაგალითად, იმ დროისთვის მოქმედი კანონმდებლობის საზღვრებს სცდებოდა კრიმინალური ავტორიტეტების დაპატიმრებისა და მათთან მოპყრობის ადრეული შემთხვევები. მთავრობამ სწრაფად დაიწყო საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისად კრიმინალურ კოდექსში ცვლილებების შეტანა, მაგრამ ცვლილებების შეტანამდე გარკვეული უკმაყოფილება გამოითქვა. მაგალითად, ისეთმა ორგანიზაციამ, როგორცაა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“, შემფოთება გამოთქვა დამოუკიდებელი სასამართლოს არარსებობისა და ამ სისტემის სისუსტის გამო და კითხვის ქვეშ დააყენა ეჭვმიტანილებისადმი სამართლიანი მოპყრობის საკითხი.

შეეძლო თუ არა მთავრობას სხვაგვარად მოქცეულიყო? პრეზიდენტი სააკაშვილი და მისი რეფორმატორების ძირითადი გუნდი თვლის, რომ არა. მათ სჭერათ, რომ სახელმწიფოს მძიმე მდგომარეობიდან გამომდინარე, საჭირო იყო გადამწყვეტი ღონისძიებების, მათ შორის, ფართომასშტაბიანი დაპატიმრებების სწრაფად განხროცილება და რომ აღსრულების ღონისძიებებსა (რომლებიც ზოგჯერ ზედმეტად მკაცრად აღიქმებოდა საზოგადოების მიერ) და ინსტიტუციურ განვითარებას შორის ბალანსი დაცული იყო. მთავრობის ლიდერები აცნობიერებენ, რომ, ბოლო წლებში არსებული ვითარების გათვალისწინებით, საჭიროა მეტი ყურადღება დაეთმოს საზოგადოებრივი ინსტიტუტების

განმტკიცებას და ნაკლები - სადამსჯელო ღონისძიებებს. ეს ხაზგასმული იყო სააკაშვილის 2011 წლის თებერვლის პარლამენტისადმი მიმართვაში, სადაც მან მოუწოდა, რომ „საჭიროა დასჯიდან ადმინისტრირების ახალი კულტურის დანერგვაზე გადასვლა.“

## **7. მჭიდრო კოორდინაცია და გაერთიანება საერთო მიზნის მისაღწევად**

ანტიკორუფციული რეფორმების ყოვლისმომცველი ბუნებიდან გამომდინარე, აუცილებელი იყო გაერთიანება მიზნის მისაღწევად და რეფორმატორებს შორის მჭიდრო კოორდინაცია. როგორ მოხერხდა ამის მიღწევა ცვლილებების სწრაფი ტემპის გათვალისწინებით?

გადამწყვეტი როლი ითამაშა რამდენიმე ფაქტორმა: პირველი იყო ის, რომ პოლიტიკოსების ძირითადი გუნდი მცირე იყო, სახელმწიფო პოლიტიკის მიმართულების შესახებ ერთიანი ხედვა გააჩნდა და ერთად მუშაობდა. მეორე, მჭიდრო კოორდინაცია არსებობდა მინისტრთა კაბინეტის დონეზე. კაბინეტი ხშირად იკრიბებოდა, მიმდინარეობდა დებატები ახალ პოლიტიკაზე, ხშირად კამათობდნენ და შემდეგ გადაწყვეტილებებს იღებდნენ. მესამე, რეფორმების მიმართულებების განსაზღვრისთვის შეიქმნა რამდენიმე მაღალი დონის კომისია სხვადასხვა სფეროში (ტრანსპორტის, გადასახადების, ენერჯეტიკის და პრივატიზაციის). ანტიკორუფციული საქმიანობა ხშირად სექტორში მიმდინარე რეფორმის განუყოფელ ნაწილად განიხილებოდა. მეოთხე, საჭიროების მიხედვით ინვესტირდნენ სპეციალურ შეხვედრებს მნიშვნელოვანი საკითხების განსახილველად. ღონისძიებების დაუყოვნებლივ გატარების საჭიროებამ ხელი შეუწყო მჭიდრო კოორდინაციას.

მიუხედავად იმისა, რომ გადაწყვეტილების უმეტესობა მინისტრთა კაბინეტი იღებდა, პრეზიდენტი განსაზღვრავდა ძირითად მიმართულებასა და პრიორიტეტებს და ჩართული იყო მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. საპარლამენტო ლიდერებიც აქტიურად მონაწილეობდნენ პროცესში, რადგანაც ხშირად დებატები პარლამენტში ტარდებოდა. პარლამენტის თავმჯდომარის, დავით ბაქრაძის აზრით, „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა გადაწყვეტი არგუმენტი იყო პარლამენტში,“ რაც ხელს უწყობდა რეფორმებისთვის მხარდაჭერის მოპოვებას.

## **8. საერთაშორისო გამოცდილების მორგება ადგილობრივ პირობებთან**

ბევრ ქვეყანას ჰქონდა იგივე პრობლემები, რაც საქართველოს. ქართველმა პოლიტიკოსებმა გაიზიარეს მათი გამოცდილება. მაგალითად, აშშ-ის სასამართლო სისტემიდან იყო გადმოღებული საპროცესო გარიგება, რომელსაც თავდაპირველად ხშირად მიმართავდნენ, განსაკუთრებით, იმ გახმაურებული პროცესების დროს, როდესაც დაქვემდებარებული თანამშრომლების ჩვენება დიდწილად განსაზღვრავდა კორუმპირებული მაღალი თანამდებობის პირების ბედს. კანონმდებლობა ორგანიზებული დანაშაულის შესახებ იტალიისა და აშშ-ის კანონმდებლობის მოდელის მიხედვით შეიქმნა. საქართველოს პოლიციის სასწავლო კურსები აშშ-სა და ევროპაში გავრცელებულ პრაქტიკას ეფუძნებოდა. საბედნიეროდ, ახალი მთავრობის ბევრ წევრს საზღვარგარეთ

ჰქონდა განათლება მიღებული და საკუთარი თვალთ შქონდა ნანახი, თუ როგორ შეიძლება საქმის სხვანაირად კეთება. პოლიტიკოსები არა მხოლოდ წარმატებული მუშაობის მაგალითებს გაეცნენ, არამედ შეისწავლეს ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნების მიერ ანტიკორუფციული და ეკონომიკური რეფორმების დროს დაშვებული შეცდომები.

რეფორმატორებმა დასკვნები საერთაშორისო გამოცდილებიდან გამოიტანეს, მაგრამ ხაზს უსვამენ იმას, რომ მათ ეს გამოცდილება საქართველოს განსაკუთრებულ ვითარებას მოარგეს და პრობლემების გადაჭრის საკუთარი გზა გამონახეს.

## **9. საინფორმაციო ტექნოლოგიების დანერგვა**

საინფორმაციო ტექნოლოგიების დანერგვა, რომელთა ნაწილი ადგილზე შეიქმნა, ანტიკორუფციული ღონისძიებების ძირითადი შემადგენელი ნაწილი იყო. ახალმა ტექნოლოგიებმა შეზღუდა საჯარო მოხელეებსა და მოქალაქეებს შორის უშუალო კონტაქტი, რითაც კორუფციული გარიგებების არეალი შემცირდა. ტექნოლოგიებმა მომსახურების გაუმჯობესებასაც შეუწყო ხელი, გააიოლა მონიტორინგი და მოქალაქეებსაც გაუმარტივა პროცედურები.

კარგი მაგალითია პასპორტების გაცემა. რეფორმებამდე, პასპორტის აღების პროცესი დაკავშირებული იყო მუდმივ დაგვიანებებთან და არაფორმალურ გადასახადებთან. დღეს მოქალაქეები აბარებენ საჯირო საბუთებს, იხდიან გარკვეულ საფასურს (საფასური განსხვავდება სწრაფი და ჩვეულებრივი მომსახურების მიხედვით) და, როდესაც პასპორტი მზად არის ასაღებად, იღებენ ტექსტურ შეტყობინებას მობილური ტელეფონით. სტანდარტული მომსახურების ვადა მხოლოდ 10 დღეა, ხოლო სასწრაფო მომსახურების - 24 საათი. საქართველოს საზღვარგარეთ მცხოვრებ მოქალაქეებს განაცხადის შეტანა ინტერნეტის საშუალებით შეუძლიათ. მათი პირადობის დამოწმება ხდება საჯარო რეესტრის თანამშრომლების მიერ სკაიპის მეშვეობით. ტექნოლოგიების ეფექტურად გამოყენების მაგალითებია: პოლიციის დეპარტამენტის ოფისები, სადაც აღარ გამოიყენება ქაღალდები; კადასტრისა და მიწის რეგისტრაციის მონაცემთა ელექტრონული ბაზა; გადასახადების ელექტრონულად დეკლარირება, რამაც 2010 წელს დეკლარაციების 80% შეადგინა.

## **10. სტრატეგიული კომუნიკაცია საზოგადოებასთან**

„პრეზიდენტ სააკაშვილს არაჩვეულებრივი პოლიტიკური ალღო აქვს და გრძნობს ხალხის მაჯისცემას,“ - ამბობს ყოფილი პრემიერ-მინისტრი ზურაბ ნოღაიდელი. ეს ალღო ძალიან მნიშვნელოვანი იყო უმთავრეს რეფორმებზე გადაწყვეტილების მიღების დროს. მაგალითად, ელექტროენერჯის გადასახადის გაზრდა შესაძლებელი გახდა ლიდერების რწმენის გამო, რომ უშუქობის პოლიტიკური ღირებულება გაზრდილი ტარიფების პოლიტიკურ ღირებულებაზე უფრო მაღალი იყო. სააკაშვილი ძალიან აფასებს ხალხთან მჭიდრო კონტაქტს, რის გამოც იგი ხშირად მოგზაურობს ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონში. მთავრობის ყველა წევრი ცდილობდა, გაეგო ხალხის აზრი, ხშირად საზოგადოებასთან ურთიერთობისა და საზოგადოებრივი აზრის კვლევის ავტორიტეტიანი უცხოური ორგანიზაციების მეშვეობით. შემდეგ, ხალხის აზრის გათვალისწინებით, ცვლილებები შეჰქონდათ რეფორმების ფარგლებში განსახორციელებელ საქმიანობაში.

მთავრობის ლიდერები თავიდანვე ეფექტურად იყენებდნენ მედიას კორუმპირებული თანამდებობის პირების დაპატიმრების ამსახველი კადრების საჩვენებლად. გადასახადების ურჩ გადამხდელებსაც კი კამერის წინაშე აპატიმრებდნენ. ამ გზით მედიამ გაავრცელა ინფორმაცია, რომ კორუფციისადმი შემწყნარებლობას ადგილი აღარ ექნებოდა. შეიცვალა ადამიანების ხედვა იმის თაობაზე, თუ რა არის მისაღები ქმედება. „კორუფციის სიმბოლოებზე დარტყმა და შედეგების ჩვენება უმთავრესი იყო მოსახლეობის მენტალიტეტის შესაცვლელად, - ამბობს თბილისის მერი გიგი უგულავა, - მხოლოდ ინსტიტუციური ცვლილება საკმარისი არ იქნებოდა. აზროვნების შეცვლას მთავარი ადგილი უჭირავს საქართველოში მომხდარ გარდაქმნებში.“

თავდაპირველად, რეფორმების შესახებ ინფორმაცია სათანადოდ არ ვრცელდებოდა, რამაც მთავრობის მიმართ უკმაყოფილება გამოიწვია. ამის გამოხატულება იყო 2007 და 2009 წლების ქუჩის საპროტესტო აქციები. აქციების დასრულების შემდეგ მთავრობამ გადახედა საზოგადოებასთან ურთიერთობის სტრატეგიას. მთელი ქვეყნის მასშტაბით ჩატარდა შეხვედრები, სადაც პოლიტიკოსები და სხვადასხვა სამინისტროს წარმომადგენლები მოსახლეობას წარუდგინეს თავიანთ პროგრამები და ისაუბრეს მიღწეულ შედეგებზე. 2009 წლიდან ტარდება დისკუსიები სხვადასხვა სფეროში (ჯანდაცვა, კომუნალური მომსახურება, საგადასახადო უწყება და ბიზნესგარეშე) მიმდინარე რეფორმების მიღწევებსა და გამოწვევებზე. გადასახადებთან დაკავშირებულ საკითხებზე პირველი მრგვალი მაგიდა კერძო სექტორის წარმომადგენლებთან 2011 წელს შედგა.

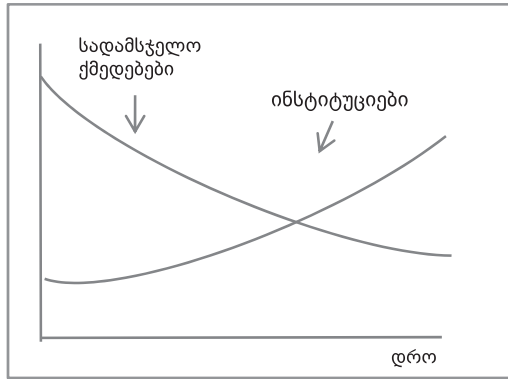
ქუჩის განწყობის შესწავლის მიზნით, მთავრობამ ჩაატარა ფორმალური გამოკითხვები და არაფორმალური შეხვედრები საზოგადოებასთან. ამ გამოკითხვებში კარგად ჩანს, თუ რა აწუხებთ მოქალაქეებს და რას ფიქრობენ რეფორმების შედეგებზე.

## კიდევ რა გამოწვევების წინაშე დგას საქართველო?

2003 წლის შემდეგ საქართველოში მნიშვნელოვანი გარდაქმნები მოხდა. შუქი ანთია, ქუჩები უსაფრთხოა და საჯარო სამსახურები თავისუფალია კორუფციისგან. როგორც ეს ცალკეული მაგალითების ანალიზიდან ჩანს, ამ ცვლილებების ძირითადი მამოძრავებელი ძალა აღმასრულებელი ძალაუფლების მტკიცედ გამოყენება იყო. საქართველოს ძლიერმა აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ შეძლო ნახალისების სისტემის შეცვლა, კორუმპირებული უწყებების გაუქმება და ახალი საჯარო ინსტიტუტების აშენება. მან, ასევე, დასაჯა დამნაშავეთა სამყაროს წარმომადგენლები, თანამდებობის პირები და ბიზნესმენები გადასახადების თავიდან არიდების, კორუფციისა და კრიმინალური ქმედებების გამო. ნებისმიერ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში ერთნაირად მნიშვნელოვანია ორივე ელემენტი - ინსტიტუციური განვითარება და სადამსჯელო ქმედებები.

შეძლო თუ არა საქართველომ ამ ორი ელემენტის დაბალანსება? თავიდან განსაკუთრებული ყურადღება სისხლის სამართლის საქმეების აღძვრაზე იყო მიპყრობილი (სქემა 10.2). მთავრობაში ბევრი გადაწყვეტილების მიმღებ პირს ეს არსებითად მიაჩნდა სახელმწიფოს მიმართ ნდობის აღსადგენად და საზოგადოებაში იმ აზრის დასაწერად, რომ კორუფცია დასჯადია.

**სქემა 10.2 როგორია სწორი ბალანსი ინსტიტუციურ განვითარებასა და სადამსჯელო ქმედებებს შორის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისას?**



**წყარო:** ავტორები

საჯარო სამსახურის ინსტიტუტების განვითარება ჩამორჩებოდა საზოგადოების საჭიროებებს, თუმცა სახელმწიფოს აქტიურმა მართვამ ხელი შეუწყო ბევრი ახალი ინსტიტუტის შექმნას. „ქმედუნარიანი, პროფესიონალი და მაღალკვალიფიციური ბიუროკრატის შესაქმნელად აუცილებელია ინსტიტუტებისა და საკადრო რესურსების გაძლიერება,“ - ამბობს ეროვნული უშიშროების საბჭოს თავმჯდომარე გიგა ბოკერია. მთავრობის ბოლოდროინდელი განცხადებები და ქმედებები მიუთითებს, რომ ამ მიმართულებით მუშაობა დაწყებულია.

ძლიერი აღმასრულებელი ხელისუფლების როლი კვლავ რჩება ცვლილებების ძირითად მამოძრავებელ ძალად. მართლაც, ანტიკორუფციული რეფორმების წარმატება დიდწილად განპირობა აღმასრულებელი ხელისუფლების მცირერიცხოვანმა, საქმისადმი ერთგულმა გუნდმა, რომელსაც მნიშვნელოვანი ძალაუფლება აქვს მინიჭებული პრეზიდენტის მიერ და რომელიც მეთვალყურეობას უწევს მთავრობის ყოველდღიურ მუშაობას. ზოგიერთ დამკვირვებელს აშფოთებს ძალაუფლების ასეთი კონცენტრაცია. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ ანგარიშში „საქართველოს ეროვნული მთლიანობის სისტემის შეფასება“ (გვ.15, 2011) აღნიშნავს, რომ „ძალაუფლების კონცენტრაცია აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს დონეზე და კონტროლისა და ანგარიშგების სუსტი მექანიზმი ქმნის ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების საშიშროებას და იწვევს შემფოთებას კანონის უზენაესობის ვალდებულების შესრულებასთან დაკავშირებით.“

როგორ შეიძლება კონტროლისა და ანგარიშგების მექანიზმის გაძლიერება? აღმასრულებელი ხელისუფლების ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ინსტიტუტებია პარლამენტი, სასამართლო, სახალხო დამცველი და კონტროლის პალატა, რომელიც სახელმწიფო აუდიტის უმაღლესი ორგანოა. „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ თანახმად, ამ უწყებებისა და ზედამხედველობის სხვა ასპექტების მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩო შექმნილია და მუდმივად ძლიერდება. ევროსაბჭომ აღნიშნა, რომ 2010 წლის

15 ოქტომბერს პარლამენტის მიერ მიღებული საკონსტიტუციო ცვლილებები „უკეთ უზრუნველყოფს სასამართლოს დამოუკიდებლობას, მნიშვნელოვნად აძლიერებს პარლამენტის უფლებამოსილებას და ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს შორის კონტროლისა და ანგარიშგების გაუმჯობესებულ და ყოვლისმომცველ სისტემას ქმნის.“ (ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, გვ.2) შესწორებული კანონი ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ მკაცრია და სხვა მოთხოვნებთან ერთად, სახელმწიფო მოხელეების ქონების თაობაზე ინფორმაციის საჯაროობას ითვალისწინებს.

მმართველ პარტიას დიდი უმრავლესობა ჰყავს პარლამენტსა და ადგილობრივ არჩევით ორგანოებში. საკანონმდებლო ხელისუფლების ლიდერები აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მჭიდროდ არიან დაკავშირებული. სამთავრობო პოლიტიკის თაობაზე გაცხარებული დებატები მიმდინარეობს, მაგრამ ძლიერი ოპოზიციის ნაკლებობა ზღუდავს პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის უფრო ყურადღებით შემოწმებას. ძლიერი ოპოზიცია ახალგაზრდა დემოკრატიისთვის ევოლუციური პროცესია, თუმცა ზოგიერთი ირწმუნება, რომ ფინანსურ რესურსებსა და მედიაზე არათანაბარი ხელმისაწვდომობა ართულებს ძლიერი ოპოზიციის ჩამოყალიბებას („საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, 2011).

კონტროლისა და ანგარიშგების სისტემის გაძლიერება სასამართლო ხელისუფლების შემდგომ განვითარებას მოითხოვს (Freedom House, 2010). სასამართლო ხელისუფლების მოდერნიზაციის კუთხით მიღწევები ბევრია, მაგრამ კიდევ უფრო მეტია გასაკეთებელი. მოსამართლეების უმეტესობა ახალგაზრდა და გამოუცდელია და ისინი ხშირად გავლენიანი და დიდი რესურსების მქონე პროკურატურის ჩრდილში ექცევიან.<sup>5</sup> უვადოდ დანიშვნების არარსებობა და შორეულ რაიონში გაგზავნის საფრთხე ართულებს მოსამართლეების დამოუკიდებლობას. შესაბამისად, სასამართლო ხელისუფლება რჩება საქართველოში ერთ-ერთ ყველაზე დაბალი რეპუტაციის მქონე ინსტიტუტად (კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრი, 2010). მთავრობა იზიარებს სასამართლო ხელისუფლების შესახებ გამოთქმულ ნუხილს და აგრძელებს მუშაობას მის გასაძლიერებლად: 2012 წელს შემოღებულ იქნა ნაფიც მსაჯულთა სასამართლო სისხლის სამართლის პროცესებისთვის, 2013 წელს კი დაიწყო მოსამართლეების უვადოდ დანიშვნა.

თავის მხრივ, სახალხო დამცველის ოფისმა ხალხის მაღალი ნდობა მოიპოვა („საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, 2011). მიუხედავად იმისა, რომ მას არ აქვს აღსრულების ძალაუფლება და მხოლოდ ადამიანის უფლებების დარღვევის შემთხვევებში შეუძლია რეკომენდაციების გაწევა, იგი მნიშვნელოვან როლს თამაშობს კონტროლისა და ანგარიშგების მთლიან სისტემაში.

რაც შეეხება გარე კონტროლის მექანიზმებს, შეზღუდული შესაძლებლობების გამო, კონტროლის პალატა ეფექტურად ვერ ახორციელებს საზედამბებლო ფუნქციას. დონორების მხარდაჭერით მიმდინარე მოდერნიზაციის პროგრამა ამ ნაკლოვანების გამოსწორებას შეუწყობს ხელს. კონტროლის პალატის შესახებ კანონში 2009 წელს შეტანილი ცვლილება და თანამედროვე ტიპის აუდიტის ჩატარებაში პერსონალის შესაძლებლობების გაუმჯობესება (რაც მიღწეულ იქნა ინტენსიური ტრენინგისა და ევროპის უზენაეს სააუდიტორო სააგენტოებთან პარტნიორობის პროგრამების საშუალებით) იმედის მომცემი ნაბიჯებია.

მედია ასევე ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუტია ბევრ ქვეყანაში. ანტიკორუფციული ღონისძიებებისა და საჯარო სამსახურებში კორუფციის მონიტორინგის მხრივ ქართული მედია ჯერ კიდევ განვითარების ადრეულ სტადიაზეა. მართალია, მან კონსტრუქციული როლი ითამაშა კორუფციასთან ბრძოლის ადრეულ ეტაპზე, მაგრამ ამჟამად იგი ვეღარ ასრულებს მაკონტროლებლის ფუნქციას. ბევრი არასამთავრობო ორგანიზაცია (მათ შორის, Freedom House, IREX, Bertelsmann Stiftung) თვლის, რომ მედიას აკლია დამოუკიდებლობა და რესურსები სახელმწიფოსთან დაკავშირებული ამბების ობიექტურად გასაშუქებლად („საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, 2011). არსებობს მედიის თავისუფლების ხელშემწყობი ძლიერი საკანონმდებლო ჩარჩო. წუხილს უფრო მას-მედიის წამყვანი ორგანიზაციების გაურკვეველი მფლობელობის საკითხი იწვევს. კრიტიკოსები ამბობენ, რომ მედიის საშუალებების მფლობელები ქვეყნის ლიდერების ახლობლები და მოკავშირეები არიან და ამიტომაც სახელმწიფო ინტერესის მქონე ამბების ობიექტურად გაშუქებისგან თავს იკავებენ.

დამატებით მუშაობა არის საჭირო სახელმწიფო პოლიტიკის შექმნასა და განხორციელებაში ხალხის მონაწილეობის გასაზრდელად. სახელმწიფო პოლიტიკისა და სექტორული ანტიკორუფციული სტრატეგიების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში მოქალაქეების მონაწილეობა აუცილებელი კომპონენტი უნდა გახდეს. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია დასახული მიზნების მიღწევის შეფასებისა და კორუფციის შემთხვევების გამოამჟღავნებისათვის. ამ მიმართულებით უკვე რამდენიმე ნაბიჯი გადაიდგა. 2008 წლის დეკემბერში შექმნილი კორუფციასთან ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს წევრებად მიიწვიეს სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები და მათი მონაწილეობით დაიწერა ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა. მთავრობასა და ბიზნესსმენებს შორის დიალოგის, განსაკუთრებით კი, გადასახადებთან დაკავშირებული საკითხების განხილვის ხელშეწყობის მიზნით ბიზნეს-ომბუდსმენის დანიშვნა მოქალაქეების მონაწილეობის გაზრდისკენ მიმართული კიდევ ერთი ნაბიჯია. კიდევ მეტი ინიციატივაა საჭირო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების შესაძლებლობების გაზრდისთვის.

## **შესაძლებელია თუ არა საქართველოს ანტიკორუფციული რეფორმების გამეორება სხვა ქვეყნებში?**

საქართველოს ანტიკორუფციული რეფორმები შედეგად მოჰყვა რევოლუციას, რომელსაც ხალხის უმრავლესობა უჭერდა მხარს. ამის გამო, ზოგიერთი დამკვირვებელი მიიჩნევს, რომ ეს რეფორმები პროდუქტია უნიკალური ისტორიული მომენტისა, რომლის გამეორება სხვა ქვეყანაში ძნელი იქნება.

ყველა ქვეყანას თავის საკუთარი ინსტიტუტები და პოლიტიკური ეკონომიკა აქვს და, ამდენად კორუფციასთან ბრძოლის საკუთარი გზა უნდა მონახოს. მაგრამ საქართველოს რეფორმების გამოცდილების ბევრი ელემენტის გაზიარება შეიძლება. ზემოთ ჩამოთვლილ ათი ფაქტორიდან არც ერთი არ არის საქართველოსთვის სპეციფიკური. გარკვეულწილად, ეს მარტივი ჭეშმარიტებაა. ბევრმა ქვეყანამ გაათავისუფლა ბიზნესი ადმინისტრაციული წნხისგან, გახსნა ეკონომიკა კერძო მენარმეობისთვის, შექმნა უმაღლეს

სასწავლებლებში მისაღები გამოცდების სამართლიანი და გამჭვირვალე სისტემა და უზრუნველყო ელექტრონული უწყვეტი მიწოდება. და ეს მათ შეძლეს რეგულაციის გარეშე.

ის მეთოდები, რომელსაც საქართველო რეფორმების გასატარებლად იყენებდა, მათ შორის რეფორმების ქმედითი ციკლის შექმნა ხელისუფლებისადმი ნდობის ადრეულ ეტაპზე მოპოვების შედეგად, შეიძლება სხვა ქვეყნებმაც გაიზიარონ. სამოქალაქო და საჯარო რეესტრების რეფორმა, ძირითადად, ტექნოლოგიური ინოვაციების დანერგვას ეფუძნებოდა. სხვა ქვეყნებსაც შეუძლიათ, ამ გზით იარონ. მენტალიტეტის შეცვლა და ამაში ხელისუფლების ლიდერების როლის შესახებ ცოდნის გაზიარებაც შესაძლებელია. რაც შეეხება საქართველოს ანტიკორუფციულ რეფორმებს, გამოცდილებამ გვიჩვენა, რომ ნაწილობრივი ღონისძიებებით სისტემური კორუფციის დაძლევა შეუძლებელია და მხოლოდ სხვადასხვა ფრონტიდან ერთდროულად შეტევით ხერხდება კორუფციის დამარცხება. მედიის გამოყენება კორუფციის გამოსაშვარავებლად და საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება კორუფციასთან ბრძოლაში ხალხის მხარდაჭერის მოსაპოვებლად, არის ის წარმატებული სტრატეგიები, რომელთა დანერგვა სხვა ქვეყნებშიც შესაძლებელია.

ყველაზე მნიშვნელოვანი კი არის რწმენა იმისა, რომ საჯარო სამსახური შეიძლება გაიწმინდოს კორუფციისგან. ბევრი განვითარებადი ქვეყანა ცდილობს თავისი საჯარო სამსახურების გაუმჯობესებას და მოქალაქეების გათავისუფლებას ქრთამის მიცემის ტვირთისგან. საქართველოს უნიკალური გამოცდილება იძლევა იმედს, რომ ამის გაკეთება შესაძლებელია და გვთავაზობს იდეებს ამგვარი ცვლილებების განხორციელებისთვის.

## შეჯამება

2003 წლის შემდეგ საქართველომ განსაკუთრებულ წარმატებას მიაღწია საჯარო სამსახურებში კორუფციის აღმოფხვრაში. მსოფლიოს ბევრი ქვეყანა ებრძვის ამ პრობლემას. საქართველომ შეძლო დაემტკიცებინა, რომ წარმატების მიღწევა შესაძლებელია დროის შედარებით მოკლე პერიოდში, თუკი ამისთვის იქნება მტკიცე პოლიტიკური ნება და მთავრობის კოორდინირებული მოქმედება. ეს ბრძოლა ჯერ დასრულებული არ არის - გასაკეთებელი ჯერ კიდევ ბევრია, განსაკუთრებით, ინსტიტუტების გაძლიერებისა (ეს უზრუნველყოფს კორუფციისგან დაცვას) და კონტროლისა და ანგარიშგების სათანადო მექანიზმების შექმნის მიმართულებით. მიუხედავად იმისა, რომ ყველა ქვეყანას განსხვავებული სანაყის მდგომარეობა აქვს, კორუფციის პრობლემის ბუნებაც განსხვავდება და პოლიტიკური ეკონომიკის ტიპიც, საქართველოს ისტორიის ბევრი ელემენტი შეიძლება მათაც გაიზიარონ. საქართველოს წარმატების ისტორია ამსხვრევს იმ მითს, რომ კორუფცია კულტურის ნაწილია და იმედს უსახავს სხვადასხვა ქვეყნის რეფორმატორებს, რომლებიც ცდილობენ, კორუფციისგან გაიწმინდონ თავიანთი საჯარო სამსახურები.



## შენიშვნები

1. დააკავეს გადასახადების მოკრებაზე პასუხისმგებელი პირები; ასევე კორუფციაში ბრალდებით დააპატიმრეს და გაასამართლეს ელექტროენერჯის საბითუმო ბაზრის ხელმძღვანელი და ენერჯეტიკის მინისტრი.
2. 2005 წელს პარლამენტმა დაამტკიცა ენერჯეტიკის სექტორის სტრატეგია, რომელიც სექტორის გრძელვადიანი რეფორმების საფუძველი გახდა. სტრატეგიის ძირითადი ნაწილი ეძღვნება ენერგოუსაფრთხოებას და ენერგომომარაგების დამოკიდებულებას იმპორტზე.
3. რეესტრის სამსახურიდან გაშვებული თანამშრომლების სავარაუდო შურისძიებისგან თავის დასაცავად ეგიაშვილმა დაიქირავა დაცვა, რომელიც ტექნიკური აღრიცხვის ბიუროების საარქივო მასალებს აკონტროლებდა. საბედნიეროდ, ყველაფერმა ინციდენტების გარეშე ჩაიარა.
4. მონაცემები წარმოდგენილია საქართველოს გაერთიანებული წყლის (UGWC) მიერ
5. მონაცემები ადასტურებს, რომ თუ ხელისუფლება დაინტერესებულია სასამართლო საქმის შედეგით, იგი მის სასარგებლოდ წყდება. მაგალითად, 2009 წელს, 18 392 საქმიდან მხოლოდ 18 დამთავრდა გამართლების განაჩენით (საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2011).



## გამოყენებული ლიტერატურა

- გაზეთი „24 საათი“, 2006 წლის 10 მაისი, თბილისი.
- Alenova, Olga. 2010. „We Are Not Police – We Are Human Beings.“ *Kommersant Vlast* 12 (866), March 29. <http://www.kommersant.ru/doc/1341809>.
- BCG Research. 2006. [www.bcg.ge](http://www.bcg.ge).
- Caucasus Research Resource Centers. 2010. *Caucasus Barometer Survey*.“ Tbilisi.
- Civil.ge. 2002. „Human Rights Watch Protests Interior Minister’s Initiative.“ 2002. November 26. <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=2781>.
- The Economist. 2010. „Georgia’s Mental Revolution“ August 19.
- Forbes. 2009. „Tax Misery and Reform Index.“ New York. [http://www.forbes.com/global/2008/0407/060\\_2.html](http://www.forbes.com/global/2008/0407/060_2.html).
- Freedom House. 2010. *Nations in Transition 2010*. New York.
- საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია. 2005. <http://gyla.ge>.
- საქართველოს საზოგადოებრივი აზრისა და ბიზნესის კვლევის საერთაშორისო ცენტრის (GORBI) კორუფციის კვლევა, 2000 წლის ანგარიში, თბილისი.
- გორბი 2011. *დანაშაულისა და უსაფრთხოების კვლევა*. თბილისი.
- Gurgenidze, Lado. 2009. „Georgia’s Search for Economic Liberty: A Blueprint for Reform in Developing Economies.“ *Development Policy Outlook* 2 (June): 5– 8, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, DC.
- IRI, International Republican Institute. 2010. Washington, DC.
- სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED). წლიური ანგარიში, 2005.
- Karosnidze, Tamuna, and Camrin Christensen. 2005. *Stealing the Future: Corruption in the Classroom*. Transparency International Georgia, Tbilisi.

იუსტიციის სამინისტრო. 2011. *შვიდი წელი, რომელმაც შეცვალა საქართველო*. თბილისი.

გამოცდების ეროვნული ცენტრი (NAEC). 2006. *ერთიანი ეროვნული გამოცდების შედეგები*, თბილისი.

საქართველოს ეროვნული ბანკი. 2002. *ყოველწლიური ანგარიში*. თბილისი.

საქართველოს ეროვნული ბანკი. 2003. *ყოველწლიური ანგარიში*. თბილისი.

PACE (Parliamentary Assembly of the Council of Europe. 2011. *The Honoring of Obligations and Commitments by Georgia*. Document 12554, March 28. Strasbourg.

ქეთევან როსტიაშვილი. 2004. *კორუფციის პრობლემები საქართველოს უმაღლესი განათლების სისტემაში*. ტრანსნაციონალური დანაშაულისა და კორუფციის კვლევის ცენტრი, კავკასიის ოფისი.

საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. 2003. *საქართველოს სტატისტიკური წელიწადეული*. თბილისი.

Transparency International. Various years. *Global Corruption Barometer*. Tbilisi.

Transparency International. 2011. *Georgia: National Integrity System Assessment*. Tbilisi

World Bank. 2004. *World Development Report: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: World Bank.



2003 წლის ვარდების რევოლუციის შემდეგ საქართველომ მნიშვნელოვან შედეგებს მიაღწია საჯარო სამსახურებში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხში. თუმცა, ძალიან ცოტა რამ არის დაწერილი იმის შესახებ, თუ როგორ გახდა შესაძლებელი ეს წარმატება. რა იყო ამ ანტიკორუფციული ღონისძიებების განსაკუთრებული თვისებები? რამდენად მდგრადია დღეისათვის მიღწეული შედეგები? რამდენად შესაძლებელია საქართველოს გამოცდილების სხვა ქვეყნებისთვის გაზიარება?

წიგნი „კორუფციის დაძლევა საჯარო სამსახურებში: საქართველოში გატარებული რეფორმების ქრონიკა“ გვთავაზობს კონკრეტული მაგალითების ობიექტურ ანალიზს და ქრონოლოგიურად აღწერს, თუ როგორ მიმდინარებდა კორუფციასთან ბრძოლა ისეთ სფეროებში, როგორცაა საპატრულო პოლიცია, საგადასახადო ადმინისტრაცია, საბაჟო, ენერგომომარაგება, ბიზნესის რეგულირება, სამოქალაქო და საჯარო რეესტრები, უმაღლეს სასწავლებლებში მისაღები გამოცდები და მუნიციპალური მომსახურება. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ანტიკორუფციული რეფორმების დაგეგმვისა და გატარების პროცესს. როგორ ხდებოდა გადაწყვეტილებების მიღება? რა კომპრომისებზე უხდებოდათ წასვლა პოლიტიკის გამტარებლებს? როგორი იყო რეფორმების თანმიმდევრობა და ურთიერთკავშირი? წიგნი ეყრდნობა საჯარო სამსახურის შერჩეული სფეროებიდან მიღებულ მონაცემებსა და საუბრებს თანამდებობის იმ პირებთან, ვინც უშუალოდ იყო ჩართული რეფორმების გატარებაში. ნაშრომი, ასევე, გვთავაზობს ანალიზს ანგარიშგების არსებული სისტემისა, რომელიც მოიცავს მთავრობას, საჯარო მომსახურების მიმწოდებლებსა და ამ მომსახურების მიმღებებს.

შერჩეული სფეროების ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი ათი ფაქტორი, რითაც შეიძლება აისხნას საქართველოს მიღწევები: ძლიერი პოლიტიკური ნება, მაღალი ნდობის მოპოვება საწყის ეტაპზე, უკომპრომისო მიდგომა, ახალი კადრების მოზიდვა, სახელმწიფოს როლის შეზღუდვა, არასტანდარტული გადაწყვეტილებების მიღება, მჭიდრო კოორდინაცია და გაერთიანება საერთო მიზნის მისაღწევად, საერთაშორისო გამოცდილების მორგება ადგილობრივ პირობებთან, საინფორმაციო ტექნოლოგიების დანერგვა და სტრატეგიული კომუნიკაცია საზოგადოებასთან. შესაძლოა ბევრი მათგანის მნიშვნელობა ცხადი და აშკარა იყოს, თუმცა საქართველოს გამოცდილების უნიკალურობა სწორედ რეფორმების მასშტაბურობამ, სითამამემ, ტემპმა და თანმიმდევრობამ განაპირობა. რა თქმა უნდა, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა მუდმივი გამოწვევაა და საქართველოში ჯერ კიდევ ბევრი რამ არის გასაკეთებელი, განსაკუთრებით, ინსტიტუციონალური რეფორმების კუთხით. მათი გატარება შეუქცევადს გახდის მიღებულ შედეგებს და ანგარიშგების გამართული სისტემის დამკვიდრებას შეუწყობს ხელს.

საქართველოს გამოცდილების სრულად გაზიარება სხვა ქვეყნების მიერ შეუძლებელია, მათი უნიკალურობის, კორუფციის პრობლემისა და პოლიტიკური ეკონომიკის თავისებურებების გამო. მაგრამ საქართველოს გამოცდილების მრავალი ასპექტი შეიძლება მოერგოს და დაინერგოს იმ ქვეყნებში, რომლებსაც საჯარო სამსახურში გავრცელებული კორუფციის გამო, მსგავსი სირთულეების გადალახვა უხდება. საქართველოს გამოცდილება აქარწყლებს მითს, რომ „კორუფცია არის კულტურა“ და იმედს აძლევს სხვა ქვეყნების პოლიტიკოსებს, მთავრობებს და მოქალაქეებს, რომლებიც იღწვიან საჯარო სამსახურების კორუფციისაგან გასათავისუფლებლად.

