კორუფციის დონე და მისი გამოვლინებები (საკითხის თეორიული და ზოგიერთი პრაქტიკული ასპექტები)

ზვიად ბეშკენაძე
სოციალურ მეცნიერებათა (ეკონომიკა) დოქტორი,
ანსუ-ის ასოცირებული პროფესორი

რეზიუმე

ნაშრომში გაანალიზებულია საერთაშორისო პრაქტიკაში არსებული კორუფციის ფორმები, მისი გამოვლინებები. ინფორმაციის წყაროს სახით გამოყენებულია საერთშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციის „საერთაშორისო გამჭირვალეობა“ ყოველწლიურად გამოქვეყნებული კორუფციის აღქმის ინდექსი (**CPI**). გაანხილულია მოცემული ინდექსის შედგენის თავისებურებები. გაანალიზებულია **CPI** ინდექსის დინამიკა საქართველოში ბოლო **11** წლის განმავლობაში. გაკეთებულია ავტორისეული მიდგომები და დასკვნები „საერთაშორისო გამჭირვალეობის“ **2023** წლის ინდექსის ანალიზთან და ინდექსის გამოანგარიშების მეთოდოლოგიასთან დაკავშირებით: საქრთველოს შემთხვევაში ინდექსის გამოთვლისას გამოიყენება **13** -დან მხოლოდ **6** ინდექსი/კვლევა/გამოკითხვა, რაც უნდა გაფართოვდეს; ინდექსში სრულფასოვნად არაა ასახული ქვეყნის ინსტიტუციების ეფექტურობა; ინდექსში არასრულადაა გათვალისწინებული ქვეყნისათვის დამახასიათებელი კორუფციის გამოვლინებები; ინდექსი არ ითვალისწინებს კორუფციის ისეთ ფორმებს, როგორიცაა - კორუფცია კერძო სექტორში, არაფორმალური ეკონომიკა და ბაზრები, რაც ამახინჯებს შედეგს; ორგანიზაციის ფარგლებში ჩატარებული კვლევა არის ზედაპირული.

საკვანძო სიტყვები: კორუფცია, კორუფციის აღქმის ინდექსი, საერთაშორისო გამჭირვალეობა, კორუფციის დონე, ავტოკრატია.

THE LEVEL OF CORRUPTION AND ITS MANIFESTATIONS (THEORETICAL AND SOME PRACTICAL ASPECTS OF THE ISSUE)

Zviad Beshkenadze
Assoc. Professor of ATSU

SUMMARY

The paper analyzes the forms of corruption in international practice, its manifestations. The Corruption Perception Index (CPI) published annually by the non-governmental organization "Transparency International" is used as a source of information. The peculiarities of compiling this index are discussed. The dynamics of the CPI index in Georgia over the last 11 years have been analyzed. The author's approaches and conclusions are made regarding the analysis of the 2023 index of "Transparency International" and the index calculation methodology: in the case of bribery, only 6 out of 13 indexes/research/surveys are used in the calculation of the index, which should be expanded; The efficiency of the institutions is not fully reflected in the index; In the index, the manifestations of corruption specific to the country are incompletely taken into account; The index does not take into account such forms of corruption as - corruption in the private sector, informal economy and markets, which distorts the result; Research conducted within the organization is superficial.

Keywords: Corruption, Corruption Perception Index, Transparency International, The level of corruption, Autocracy.

შესავალი

თანამედროვე მსოფლიოში კორუფციის პრობლემა ერთ-ერთი მთავარ გამოწვევად რჩება ბევრი ქვეყნისათვის და მათ შორის საქართველოსთვის. კორუფცია დამანგრეველ ზემოქმედებას ახდენს საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროზე: ეკონომიკაზე, სოციალურ მიმართულებაზე, პოლიტიკაზე. ის სერიოზულ საშიშროებებს უქმნის კანონის უზენაესობას, დემოკრატიასა და ადამიანის უფლებებს, არღვევს ხელისუფლებისადმი ნდობას, სახელმწიფოს მართვის პრინციპებს, სოციალურ სამართლიანობას. მისი ნეგატიური შედეგები არა მხოლოდ ბარიერს ქმნის ქვეყნის ეკონომიკისა და საზოგადოების განვითარების გზაზე, არამედ ქმნის სერიოზულ საშიშროებას ეროვნული უსაფრთხოებისა და მთლიანად სახელმწიფოებრიობის შენარჩუნების თვალსაზრისით. ამდენად, კორუფციასთან დაკავშირებული ნებისმიერი სახის პრობლემის შესწავლა საკმაოდ აქტუალურია. საკითხის შესწავლას ვაგრძელებთ კორუფციის გამოვლინებისა და მისი დონის შეფასების მიმართულებით.

ძირითადი ტექსტი

ეკონომიკურ სფეროში კორუფცია ხელს უწყობს მთელი რიგი ნეგატიური პროცესების განვითა-

რებას: არღვევს და ამახინჯებს საბაზრო კონკურენციის მექანიზმს; იწვევს სგადასახადო და სხვა საბიუჯეტო შემოსულობების შემცირებას და საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიან გადანაწილებას; განაპირობებს შემოსავლების არაეფექტურ განაწილებას; ზრდის ბიზნესის დანახარჯებს და ხელს უწყობს საქონელსა და მომსახურებაზე ფასების ზრდას, კონკურენტუნარიანობის შემცირებას ყველა დონეზე; ეკონომიკის საინვესტიციო გარემოს გაუარესებას; ქმნის ხელსაყრელ გარემოს ორგანიზებული დანაშაულისთვის და ჩრდილოვანი ეკონომიკისათვის; ანელებს ეფექტური კერძო მესაკუთრის ფორმირებას; აფართოვებს კორუფციის მასშტაბებს არასამთავრებო; აფერხებს ეკონომიკურ ზრდას და ამცირებს მოსახლეობის კეთილდღეობას.

სოციალურ სფეროში კორუფციის უარყოფითი შედეგები დაიყვანება შემდეგზე: კორუფცია საზოგადოების წევრებში ქმნის მორალისა და ქცევის „ორმაგ სტანდარტს"; კორუფცია ხელს უწყობს ცხოვრებისეული სიკეთეების არასამართლიან გადანაწილებას ვიწრო ოლიგარქიული ჯგუფების სასარგებლოდ; კორუფცია ახდენს უფლების, როგორც სახელმწიფოსა და საზოგადოების ცხოვრების რეგულირების ძირითადი ინსტრუმენტის, დისკრედიტაციას; სამართალდამცავ ორგანოებში კორუფციის ზრდა ხელს უწყობს ორგანიზებულ დანაშაულს.

პოლიტიკურ სფეროში კორუფციის ნეგატიური შედეგები ვლინდება შემდეგში:კორუფცია ხელს უწყობს პოლიტიკური მიზნების საერთონაციონალურიდან გამოცალკავებას, ოლიგარქიული კლანებისა და დაჯგუფებების ხელში აბსულუტური ძალაუფლების კონცენტრაციას; კორუმპირებული სუბიექტები, მალავენ რა თავიანთ კაპიტალს უცხოეთში, იქცევიან „მეხუთე კოლონად" და ხელს უწყობენ ქვეყნის ნაციონალური უსაფრთხოების ინტერესების გამყიდველობას; კორუფცია ძირს უთხრის ქვეყნის პრესტიჟს საერთაშორისო არენაზე, ხელს უწყობს მის პოლიტიკურ და ეკონომიკურ იზოლაციას; კორუფცია ამცირებს საზოგადოების ნდობას ხელისუფლებისადმი, იწვევს დემოკრატიის ფასეულობისადმი იმედგაცრუებას და სახელმწიფო მოწყობის სხვა უფრო მკაცრ ფორმაზე - დიქტატურაზე გადასვლას; ამცირებს პოლიტიკური კონკურენციას და იქმნება დემოკრატიული ინსტიტუტების დაშლის საფრთხეები.

საერთაშორისო პრაქტიკაში გვხდება კორუფციის შემდეგ გამოვლინებები (სახეები):

1) კორუფციის სუბიექტის მიხედვით გამოყოფენ: სახელმწიფო (თანამდებობის პირთა) კორუფციას, კომერციული (ფირმების მენეჯერების) კორუფციას, პოლიტიკურ (პოლიტიკურ მოღვაწეთა) კორუფციას; ქრთამის გამოძალვას თანამდებობის პირის მხრიდან, მოსყიდვას, მოქალაქის მხრიდან ქრთამის მიცემას, კრიმინალურ მოსყიდვას;

2) სარგებელის ფორმიდან გამომდინარე: ფულადი ქრთამი, მომსახურების გაცვლა (პატრონაჟი, ნეპოტიზმი);

3) კორუფციული ურთიერთობების გავრცელების დონიდან, მასშტაბებიდან გამომდინარე: დაბალ (წვრილმან, ყოველდღიურ) კორუფციას (ხელისუფლების საშუალო და დაბალ ეშელონებში); ელიტურ (მაღალ, მსხვილ) კორუფციას (ხელისუფლების უმაღლეს დონეზე); საერთაშორისო კორუფციას (საერთაშორისო ურთიერთობების სფეროში);

4) კორუფციული კავშირების რეგულარულობის ხარისხის მიხედვით გამოყოფენ: ეპიზოდურ კორუფციას, სისტემატურ (ინსტიტუციურ, ენდემურ) კორუფციას და კლეპტოკრატიას (კორუფცია, როგორც სახელისუფლებო ურთიერთობების განუყოფელი ნაწილი);

5) სახელისუფლებო ორგანოების მიერ ფუნქციების შესრულების დამოკიდებულებიდან გამომდინარე, გამოყოფენ კორუფციას ხელისუფლების: აღმასრულებელ ორგანოებში, საკანონმდებლო ორგანოებში, სასამართლო ხელისუფლებაში და მუნიციპალურ ორგანოებში;

6) ეროვნული შემადგენლობის მიხედვით კორუფციული ურთიერთობების სუბიექტებს გამოყოფენ: ტრანსნაციონალურ (საერთაშორისო) კორუფციას, რომელიც მიმართულია მსოფლიო თანამეგობრობის ფარგლებში სხვადასხვა ურთიერთობების მონოპოლიზებისკენ და შიდასახელმწიფო კორუფციას, ანუ კონკრეტული სახელმწიფოს ფარგლებში გავრცელებულ კორუფციას;

7) კორუფციული სამართალდამრღვევების აქტივობის ხარისხის მიხედვით გამოყოფენ: „აქტიურ" კორუფციას (აქტიური მოსყიდვაა მაგალითად ქრთამის მიცემა) და „პასიურ" კორუფციას (პასიური მოსყიდვაა, მაგალითად, მოვალეობისგან განთავისუფლება);

8) საზოგადოების შიგნით კორუფციის სფეროს მიხედვით გამოყოფენ: სამომხმარებლო კორუფციას (ჩინოვნიკების მიერ მოსახლეობაზე ფულის ან მატერიალური ფასეულობების გამოძალვა); საქმიან კორუფციას (მეწარმეების მიერ ჩინოვნიკებზე ფულადი სახსრების მიცემა ფირმის საქმეებთან დაკავშირებით); ადმინისტრაციულ კორუფციას (ჩინოვნიკების მიერ ფულის ან ქონების გამოძალვა მეწარმეებზე); „სახელმწიფოს მიტაცება" (ბიზნესმენების მიერ სახელმწიფო გადაწყვეტილებების ყიდვა პირადი და ფირმის ინტერესებისთვის); „ბიზნესის მიტაცება" (ჩინოვნიკების მიერ კერძო მეწა-

რმეობაზე საკუთარი კონტროლის დაწესება ეგოისტური მიზნებისათვის).

მსოფლიოში კორუფციის დონის შესაფასებლად გამოიყენება გლობალური სარეიტინგო სისტემაა - **კორუფციის აღქმის ინდექსი (CPI)**, რომელსაც **1995** წლიდან ყოველწლიურად აქვეყნებს ბერლინში დაფუძნებული საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაცია: „საერთაშორისო გამჭირვალეობა". კორუფციად აღქმულია საჯარო ძალაუფლების პირადი სარგებლისთვის ბოროტად (არაკანონიერად) გამოყენება. ის ზომავს რამდენად კორუმპირებულად აღიქმება თითოეული ქვეყნის საჯარო სექტორი.

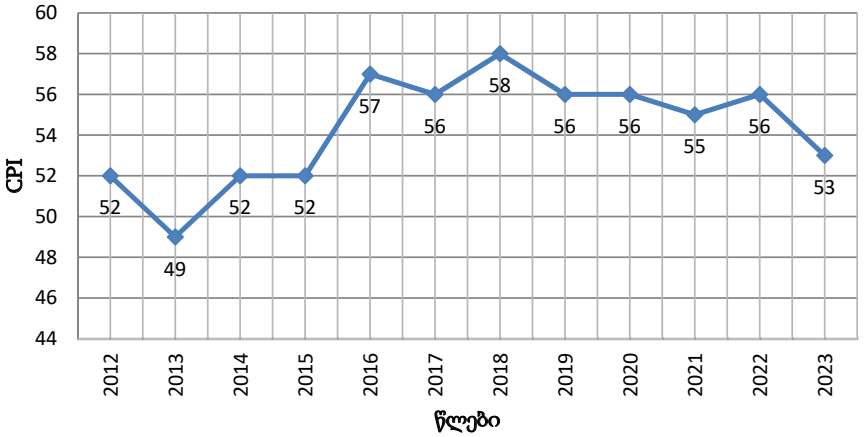
თითოეული ქვეყნის შეფასება წარმოადგენს მინიმუმ მონაცემთა **3** წყაროს კომბინაციას, რომელიც მიღებულია **13** სხვადასხვა კვლევიდან და შეფასებიდან. მონაცემთა ეს წყაროები გროვდება **12** სხვადასხვა ავტორიტეტული დაწესებულებების (ორგანიზაციის) მიერ, მათ შორის მსოფლიო ბანკისა და მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის მიერ.

2012-2023 წლებში საქართველოს, კორუფციის აღქმის ინდექსის, ყველაზე ცუდი (დაბალი) მაჩვენებელი - **49** ქულა ჰქონდა **2013** წელს, ხოლო ყველაზე კარგი (მაღალი) მაჩვენებელი - **58** ქულა **2018** წელს (ქვეყნის ქულა - ეს სახელმწიფო სექტორში კორუფციის აღქმული დონეა შკალით **0** -დან **100** -მდე, სადაც **0** ნიშნავს მაღალ კორუფციას, **100** - საუკეთესო შედეგს). რაც შეეხება **2023** წელს წინა წელთან შედარებით მაჩვენებელი გაუარესდა **56** ქულიდან **53** ქულამდე. საქართველოსთვის **CPI** გაანგარიშებისთვის მონაცემი მიღებულია **13** -დან **6** წყაროზე დაყრდნობით და წარმოადგენს მათ საშუალო არითმეტიკულს.

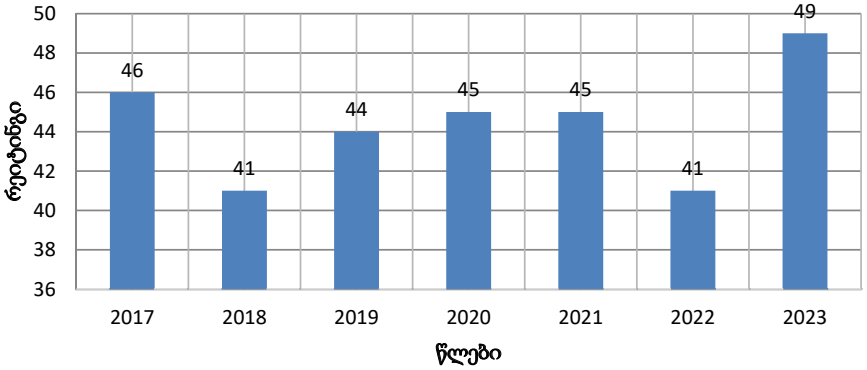
ინდექსის მიხედვით, საქართველოში კორუფციის შემცირების მიმართულებით ბოლო წლებში დადებითი ძვრები არ არის. **2016 - 2022** წლებში საქართველოს უკეთესი მაჩვენებლები ჰქონდა, ვიდრე **2023** წელში. სხვადასხვა შეფასებებით, ქვეყანამ პროგრესს წვრილმანი კორუფციის შემცირებით მიაღწია, თუმცა ელიტარული კორუფცია ისევ მთავარ გამოწვევად რჩება (იხ. გრაფიკი 1).

ამავე რეიტინგში საქართველო **180** ქვეყანას შორის **49**-ე ადგილს ინაწილებს სხვა **3** ქვეყანასთან (კვიპროსთან, რუანდასთან და გრენადასთან) ერთად, როცა წინა წელს ყველზე უკეთეს - **41**-ე პოზიციას იკავებდა (ქვეყნის რეიტინგი (რანგი) - ეს

კორუფციის აღქმის ინდექსის (CPI) ცვლილება: 2012-2023 წ.წ.



საქართველოს CPI -ის რეიტინგი 180 ქვეყანას შორის 2017-2023 წლებში



წყარო: 2023 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org

სხვა ქვეყნებთან შედარებით პოზიცია ინდექსში. რანგი ისე მნიშვნელოვანი არაა ამ ქვეყანაში კორუფციის დონის შეფასების თვალსაზრისით). „საერთაშორისო გამჭირვალეობის“ მიერ **2023** წელს გამოქვეყნებული კვლევების მიხედვით **CPI** ის რეიტინგი ქვეყნების მიხედვით წარმოდგენილია **2017-2018** წლებში (იხ. გრაფიკი 2).

CPI ინდექსით იზომება სახელმწიფო სექტორში **<u>კორუფციის შემდეგი გამოვლინებები</u>** (სახეები): მექრთამეობა (მოსყიდვა); სახელმწიფო სახსრების მითვისება; თანამდებობის პირების მიერ თანამდებობის პირადი მიზნებისთვის გამოყენება; მთავრობის უნარი შეაკავონ კორუფცია სახელმწიფო სექტორში; მეტისმეტი ბიუროკრატია, რომელმაც შეიძლება გაზარდონ კორუფციის შესაძლებლობები; მერიტოკრატიული და ნეპოტისტური დანიშვნები საჯარო სამსახურში; კანონები, რომლებიც დაავალდებულებენ თანამდებობის პირებს გაამჟღავნონ ინფორმაცია თავიანთი ფინანსური მდგომარეობის შესახებ და პოტენციურ ინტერესთა კონფლიქტზე; მექრთამეობისა და კორუფციის მამხილებელი პირების სამართებლივი დაცვა; სახელმწიფოს მიტაცება ვიწრო ეგოისტური ინტერესებით; სამოქალაქო საზოგადოების ხელმისაწვდომობა მთავრობის საქმიანობის შესახებ ინფორმაციაზე.

CPI ინდექსი **<u>არ ასახავს კორუფციის შემდეგ გამოვლინებებს</u>** (ასპექტებს): მოქალაქეთა აღქმა ან გამოცდილება კორუფციის შესახებ; საგადასახადო თაღლითობა; უკანონო ფინანსური ნაკადები; კორუფციის თანამზრახველები / „დამხმარე ელემენტები“ (იურისტები, ბუღალტრები, ფინანსური მრჩევლები და სხვ.); ფულის გათეთრება; კორუფცია კერძო სექტორში; არაფორმალური (ჩრდილოვანი) ეკონომიკა და ბაზრები.

აღსანიშნავია, რომ „საერთაშორისო გამჭირვალეობის“ მიერ წარმოდგენილია ასევე ქვეყნის ქულის თანამდევი ანალიზი, რომელიც განხილულია ერთიანი რეგიონული (აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის) ანალიზის ფარგლებში. საქართველოსთან მიმართებით ანალიზში აქცენტი კეთდება ელიტარულ (მაღალი დონის) კორუფციასა და სახელმწიფო ისტიტუტების მიტაცებაზე. კერძოდ, ანალიზის მიხედვით: „საქართველოში (**53**) კვლავ პრობლემად რჩება კორუფცია, რაც მიუთითებს უფრო ღრმა სისტემურ საკითხზე - ძალაუფლების კონცენტრაციაზე და ელიტის სისტემურ გავლენაზე სახელმწიფო ინსტიტუტებზე და გადაწყვეტილების მიღებაზე. რამდენიმე წელია, საქართველო განიცდის დემოკრატიულ უკანდახევას, სადაც სახელმწიფოს გაღრმავება და მაღალი დონის კორუფცია ხელისუფლებას კლეპტოკრატიად აქცევს...საქართველოს კორუფციის პრობლემა, რომელიც ოდესღაც ანტიკორუფციული ძალისხმევის ჩემპიონად ითვლებოდა, იქამდე გაიზარდა, რომ ახლა ის ევროკავშირში ინტეგრაციის ერთ-ერთი მთავარი დაბრკოლებაა.

მიუხედავად იმისა, რომ ახალი ანტიკორუფციული სააგენტო შეიქმნა ევროკავშირის მოთხოვნით, მისი დამოუკიდებლობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას და მას არ მიენიჭა საგამოძიებო უფლებამოსილება მაღალი დონის კორუფციის დასაძლევად, რომელიც კვლავ დაუსჯელად სარგებლობს. მნიშვნელოვანი რეფორმების გარეშე, მოსალოდნელია, რომ საქართველო კიდევ უფრო ღრმად ჩაიძირება მმართველობის კლეპტოკრატიულ სტილში “[1]

ჩვენი მიდგომები ჩატარებულ კვლევასთან და მის ანალიზთან მიმართებით ასეთია:

- ინდექსში საქართველოს ქულა **13** - დან მხოლოდ **6** ინდექსს/კვლევას/გამოკითხვას (ბერტელსმანის ფონდის ტრანსფორმაციის ინდექსს; „ფრიდომ ჰაუსის“ ტრანზიციული ქვეყნების კვლევას; „გლობალ ინსაითის“ ქვეყნების რისკის რეიტინგს; პროექტ „დემოკრატიის ვარიაციების“ კვლევას; მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის ბიზნესის ხელმძღვანელი პირების გამოკითხვებს (**WEF - EOS**); მსოფლიო სამართლის პროექტის კანონის უზენაესობის ინდექსს) ემყარება და მასში არ მონაწილეობს ისეთ ავტორიტეტულ ინსტიტუციები (რეიტინგები), როგორიცაა: მენეჯმენტის განვითარების საერთაშორისო ინსტიტუტი (მსოფლიო კონკურენტუნარიანობის წელიწდეული **WCY** - ქვეყნის კონკურენტუნარინობის მდგომარეობის შეფასება); მსოფლიო ბანკი (მისი კვლევა საკუთრების მართვის უფლებასთან დაკავშირებით **- CPIA**) და სხვ. ამგვარად, მიგვაჩნია რომ, ინდექსის ფორმირებაში სხვა ავტორიტეტული საერთშორისო ორგანიზაციების ჩართვით მაჩვენებელი უფრო რეალური იქნებოდა;
- როგორც წესი, **CPI** კარგი მაჩვენებელი (დაბალი ქულა) შედეგია კარგად ფუნქციონირებადი სახელმწიფო ინსტიტუციების არსებობის, ხოლო მისი ცუდი მაჩვენებელი (მაღალი ქულა) - სახელმწიფო ინსტიტუციების არარსებობის (ან მათი გაუმართაობის) და ქვეყანაში არსებული სისტემური პრობლემების.

მიგვაჩნია, რომ საქართველოში სახელმწიფო აპარატის ეფექტიანდ ფუნქციონერებისათვის ყველა საჭირო ინსტიტუტი არსებობს, რაც დადებითად, თუმცა მეტისმეტად აისახება მის **CPI** მაჩვენებელში, ხოლო ამ ინსტიტუციების არაეფექტურობა, რაც დამახასიათებელია ჩვენი ქვეყნისათვის, არასაკმარისად უარყოფითად გაითვალისწინება აღნიშნულ მაჩვენებელში რაც მთლიანობაში არა-

1 CPI 2023 for Eastern Europe & Central Asia:... - Transparency.org

რეალურად ზრდის ინდექსის სიდიდეს;

- კვლევაში გათვალისწინებული არ არის კორუფციის ჩვენი ქვეყნისათვის დამახასიათებელი, „სპეციფიკური“ გამოვლინებები, რომელიც დაკავშირებულია - კონკურენციის შეზღუდვასთან და ბაზრის მონპოლიზებასთან, ბიზნესის კრიმინალიზაციასთან და ნომენკლატურულ ბიზნესთან, კორუფციის ინტერნაციონალიზაციასთან და ა.შ. დაკავშირებით;
- კორუფციის აღქმის ინდექსი აფასებს ქვეყნებს იმისდა მიხედვით რამდენად კორუმპირებულია მათი საჯარო სექტორი და ის საერთოდ არ ითვალისწინებს: კორუფციის გამოვლინებებს კერძო სექტორში (რომელიც მჭიდრო კავშირშია კორუფციასთან საჯარო სექტორში, რაც უარყოფითად აისახება საბაზრო სიტემის მთავარ მამოძრავებელ მექანიზმებზე - თავისუფალი ფასწარმოქმნის სიტემაზე და კონკურენციაზე), ფულის გათეთრებას, საგადასახადო თაღლითობებს და ა.შ., რომლის მასშტაბებიც ქვეყანაში შთამბეჭდავია;
- „საერთაშორისო გამჭირვალობის“ კვლევა საქართველოსთან მიმართებით ჩატარებულია რეგიონულ ჭრილში, არ არის სიღრმისეული და სიტემური მიდგომა პრობლემასთან დაკავშირებით.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. Schneider F., Buehn A., Montenegro C. Shadow Economies All over the World. New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007. The World Bank, 2010, 54 p.;
2. Кайгородцев А.А., Коррупция как угроза экономической безопасности России, Журнал „ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ“, N5, 2022
3. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml
4. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml
5. 2023 Corruption Perceptions Index: Explore the… - Transparency.org
6. https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated