პარტნიორობა ღია მმართველობისთვის და საქართველო - ახალი გამოწვევები

17 თებერვალი 2012

გიორგი კლდიაშვილი

.გიორგი კლდიაშვილი არის ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) დირექტორი და თანადამფუძნებელი. მას აქვს მაგისტრის წოდება ევროპისა და ამერიკის თანამედროვე ისტორიაში და ამჟამად არის ამერიკის შესწავლის ფაკულტეტის პროფესორი იგივე უნივერსიტეტში.

გაიბეჭდა Democracy and Freedom იხილეთ: http://dfwatch.net/open-government-partnership-initiative-and-georgia-new-challenges-21083

2011 წლის 30 აგვისტოს საქართველო გამოეხმაურა ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტ ბარაკ ობამას და ბრაზილიის პრეზიდენტ დილმა რუსოფის მიწვევას და განაცხადა მზადყოფნა აქტიური მონაწილეობა მიეღო "პარტნიორობაში ღია მმართველობისათვის" როგორც “რეგიონულ ლიდერს” და მიემართა ღია მმართველობის გამოწვევებისათვის 21-ე საუკუნეში.

ექსპერტებისთვის ასეთი განცხადება შეიძლება იყოს ცოტა ამბიციური, განსაკუთრებით თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ საერთაშორისო საზოგადოებას აქვს ეჭვები არსებული მთავრობის დემოკრატიულობის და გამჭვირვალობის ხარისხის შესახებ.

ძალისხმევა ღია მმართველობისთვის დაიწყო 2011 წლის 20 სექტემბერს ნიუ იორკში, როდესაც 46 ქვეყნის ლიდერი (მათ შორის იყო საქართველოს პრეზიდენტი მიხეილ სააკაშვილი) შეთანხმდა ღია მმართველობის ფასეულობაზე. ღია მმართველობის დეკლარაციას ხელი მოაწერა რვა ქვეყანამ: ბრაზილია, ინდონეზია, მექსიკა, ნორვეგია, ფილიპინები, სამხრეთ აფრიკა, ბრიტანეთი, და შეერთებული შტატები. პარტნიორი ქვეყნები წინასწარ შეთანხმდნენ რამდენიმე საკითხზე.

როდესაც საუბარია "პარტნიორობაზე ღია მმართველობისთვის", საჭიროა მოხდეს ამ გლობალური ინიციატივის წინაპირობების მიმოხილვა.

მისი მმართველობის პირველ დღეს შეერთებული შტატების პრეზიდენტმა ბარაკ ობამამ განაცხადა “ისტორიაში ყველაზე გამჭვირვალე ადმინისტრაციის” შექმნის პროცესის დაწყება როდესაც მან მოაწერა ხელი 2009 წლის 21 იანვრის მემორანდუმს გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის შესახებ და განაცხადა უპრეცენდენტო გამჭვირვალობა, მონაწილეობა და ურთიერთთანამშრომლობა მისი ადმინისტრაციის მთავარ მახასიათებლად: “ჩემს ადმინისტრაციას მოეწოდება შექმნას მთავრობის გამჭვირვალობის უპრეცენდენტო ხარისხი. ჩვენ ერთად ვიმუშავებთ საჯარო ნდობის უზრუნველყოფისთვის და გამჭვირვალობის, საჯარო მონაწილეობის და ურთიერთთანამშრომლობის სისტემის ჩამოყალიბებისათვის. გახსნილობა გააძლიერებს ჩვენს დემოკრატიას და ხელს შეუწყობს ეფექტურობას მთავრობაში”.

“გამჭვირვალობის და ღია მთავრობის” მემორანდუმი აჩვენებს ობამას ადმინისტრაციის ინიციატივას გამჭვირვალობის, ღიაობის და საჯარო ინსტიტუციების ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობაში მისი პრეზიდენტობის დასაწყისიდანვე. პრეზიდენტ ობამას ენთუზიაზმი სხვა სახელმწიფოებისათვის გამჭვირვალე და ღია მთავრობის შექმნის მაგალითი გახდეს დამტკიცდა ამერიკის შეერთებული

შტატების წინსვლით საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებასა და სამოქალაქო საზოგადოების და მოქალაქეების მიერ ადმინისტრაციული ხარჯების და მთავრობის საქმიანობის უფრო გამჭვირვალედ გახდის პროცესში აქტიური მონაწილეობისთვის შექმნილი პირობებით.

2010 წლის 23 სექტემბერს მის მიმართვაში გაეროს გენერალური ასამბლეის მიმართ პრეზიდენტმა ობამამ მოითხოვა "სპეციფიური ვალდებულებები გამჭვირვალობის ხელშეწყობისთვის". მან მოუწოდა ლიდერებს შეერთებოდნენ მას შემდეგ წელს ვალდებულებების აღებაში გამჭვირვალობის ხელშეწყობისთვის, კორუფციასთან ბრძოლისთვის, სამოქალაქო ჩართულობის წახალისებისთვის და ღია მმართველობის გასაძლიერებლად ახალი ტექნოლოგიების შექმნისთვის.

ახალი ეტაპი დაიწყო 2010 წლის ნოემბერში, პრეზიდენტ ობამას ვიზიტის დროს ინდოეთში, გლობალური "პარტნიორობის ღია მმართველობისათვის" ჩარჩოების ჩამოყალიბებით. გამოცხადდა ერთობლივი ძალისხმევა ღია მმართველობისთვის. "ეხლა, ღია მმართველობისთვის ახალ თანამშრომლობაში, ჩვენი ქვეყნები ერთმანეთს გაუზიარებენ გამოცდილებას, დაადგენენ თუ რა მუშაობს, და განავითარებენ იმ ინსტრუმენტების შემდეგ თაობას, რომლებიც მეტ ძალას მიანიჭებს მოქალაქეებს. და იმის მეორე მაგალითად, თუ როგორ შეუძლია ამერიკულ და ინდურ პარტნიორობას მიმართოს გლობალურ გამოწვევებს, ჩვენ გავუზიარებთ ამ ინოვაციებს არასამთავრობო ორგანიზაციებს და ქვეყნებს მთელი მსოფლიოს გარშემო. ჩვენ ვაჩვენებთ, რომ დემოკრატია ყველა სხვა მმართველობის ფორმაზე მეტად სასიკეთოა ნებისმიერი ადამიანისთვის" - განაცხადა პრეზიდენტმა ობამამ თავის მიმართვაში.

2011 წლის აპრილში ბრაზილია დათანხმდა ყოფილიყო შეერთებული შტატების თანათავმჯდომარე ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების საერთაშორისო ძალისხმევაში - გეგმა, რომელსაც წაუძღვა პრეზიდენტი ობამა და გახდა ცნობილი როგორც "პარტნიორობა ღია მმართველობისთვის" (OGP).

დაიწყო OGP-ს სამუშაო პროგრამის შექმნისათვის მზადება საორგანიზაციო კომიტეტის მიერ, რომელშიც შედიოდნენ ცხრა მთავრობის და სხვადასხვა საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები.

ივლისის გეგმიურ შეხვედრაზე წევრებისგან ელოდნენ თავიანთი სამოქმედო გეგმების გაზიარებას და ღია მმართველობის დეკლარაციის შექმნას - ნებაყოფლობითი და არასავალდებულო დოკუმენტი, რომელიც უნდა შეიცავდეს მაღალი დონის პრინციპების სიას გამჭვირვალობის შესახებ და ძირითად ვალდებულებებს, რომლებიც შეცვლიდნენ თუ როგორ მუშაობს მთავრობა.

პროექტის მიზნები იყო მთავრობების მოქალაქეებზე რეაგირების ხარისხის გაზრდა, კორუფციასთან ბრძოლა, ეკონომიკური ეფექტურობის ხელშეწყობა, ინოვაციების წახალისება და მომსახურების მიწოდების ხარისხის გაზრდა.

ინიციატივაში მონაწილეობის მიღებისთვის მთავრობებს მოეთხოვებოდათ მოეხდინათ ღია მმართველობისათვის მზადყოფნის დემონსტრაცია ოთხი სტანდარტის შესრულებით:

a. მნიშვნელოვანი საბიუჯეტო დოკუმენტების დროული გამოქვეყნება;

b. საინფორმაციო კანონმდებლობის ხელმისაწვდომობა;

c. წესები არჩეული და მაღალი რანგის მქონე თანამდებობის პირების შემოსავლების და აქტივების გამოქვეყნების შესახებ;

d. მოქალაქეების მხრიდან პოლიტიკური გადაწყვეტილებების და მმართველობის საკითხებში მონაწილეობა.

2011 წლის 12 ივლისს ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტმა მასპინძლობა გაუწია "პარტნიორობის ღია მმართველობისთვის" საერთაშორისო გარჩევას ვაშინგტონში. განხილვას დაესწრო 60 ქვეყანა; სტუმართა შორის იყვნენ საქართველოს საელჩოს წარმომადგენლები.

შედეგად "პარტნიორობამ ღია მმართველობისთვის" გამოსცა 79 ქვეყნის სია, რომლებსაც შეეძლოთ OGP ინიციატივაში მონაწილეობის მიღება, და მათი საკვალიფიკაციო ქულები (მოწვევუს მისაღებად იყო საჭირო12 ქულა 16-დან).

აღნიშნული შეფასების კრიტერიუმები ეფუძნებოდნენ შემდეგ პარამეტრებს:

1. **ბიუჯეტის გამჭვირვალობა**: მნიშვნელოვანი საბიუჯეტო დოკუმენტების დროული გამოქვეყნება არის საბიუჯეტო ანგარიშვალდებულების და ღია საბიუჯეტო სისტემის ძირითადი კომპონენტი.

2. **ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა**: საინფორმაციო კანონმდებლობის, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოების მიერ ინფორმაციის მიღების უფლებას, და სამთავრობო მონაცემების ხელმისაწვდომობა არის აუცილებელი ღია მმართველობის სულისკვეთებისა და პრაქტიკისთვის.

3. **აქტივების გამოქვეყნება** (პოლიტიკოსები/თანამდებობის პირები): ისეთი წესების არსებობა, რომლებიც მოითხოვენ ამორჩეული და მნიშვნელოვანი თანამდებობის პირების ანაზღაურებების და აქტივების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნებას, არის აუცილებელი ანტი-კორუფციისა და ღია, ანგარიშვალდებული მთავრობისთვის.

4. **მოქალაქეთა ჩართულობა**: ღია მმართველობა მოითხოვს მოქალაქეთა მიერ პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაში და მმართველობაში, მათ შორის ძირითადი სამოქალაქო უფლებების დაცვაში, მონაწილეობის მიმართ გახსნილობას.

საქართველომ მიიღო OGP-ს ინიციატივაში მონაწილეობაზე მიწვევა მიღებული ქულების საფუძველზე (საქართველომ აიღო 15 ქულა 16-დან). საქართველოს ქონდა უმაღლესი ქულები (4) ბიუჯეტის გამჭვირვალობაში, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაში და აქტივების გამოქვეყნებაში (პოლიტიკოსები/თანამდებობის პირები), და მიიღო 3 ქულა მოქალაქეობრივ ჩართულობაში. მონაწილე ქვეყნების შესარჩევად ექპერტების დამოუკიდებელმა ჯგუფმა გამოიყენა ისეთი ინფორმაციის წყაროები, რომლებიც ცოტა მოძველებული ჩანს (ზოგი მონაცემები იყო 2009 წლიდან).

ქვეყნები, რომლებმაც მიიღეს უმაღლესი ქულები არიან: ამერიკის შეერთებული შტატები, ბრიტანეთი,

სამხრეთ აფრიკა, შვედეთი, ნორვეგია, პორტუგალია, რუმინეთი, ჩილე, ახალი ზელანდია, იტალია, ჩეხეთის რესპუბლიკა, ხოლო ყველაზე დაბალი ქულები მიიღეს ისრაელმა (9), სომხეთმა, პანამამ, პარაგვაიმ და ურუგვაიმ. ცოტა უცნაურია, რომ ზოგმა ქვეყანამ განვითარებული დემოკრატიით მიიღო საქართველოზე დაბალი ქულები: მაგალითად ესტონეთი (11), დანია (11), ფინეთი (12), და ისლანდია (11).

ღია მმართველობის ხარისხის მიხედვით საქართველო ნამდვილად იმსახურებს ინიციატივაში მონაწილეობისთვის მიწვევას, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ IDFI-ს (ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი) გამოცდილების საფუძველზე გამჭვირვალობის ხარისხის მონიტორინგსა და შეფასებაში და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაში 15 ქულა არ არის ძალიან ახლოს რეალობასთან. ინსტიტუტი გამოითხოვს ინფორმაციას თითქმის ყველა საჯარო დაწესებულებიდან და მათი ღიაობის სიტუაცია მნიშვნელოვნად განსხვავდება ზემოთ მოყვანილი სურათისგან. IDFI-ს მიერ შეტანილი მოთხოვნების უმეტესობა ეხებაბიუჯეტის გამჭვირვალობას. პასუხები განსხვავდება და სტატისტიკა აჩვენებს, რომ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა არ არის საზოგადოებისთვის სასურველ დონეზე. რაც შეეხება კანონმდებლობას ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ, საქართველოს აქვს კანონი, რომელიც არეგულირებს ინფორმაციის თავისუფლებას (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი - თავი III), მაგრამ საბოლოო იმპლემენტაციისთვის შემდგომი ნაბიჯებია საჭირო (ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის სტატისტიკური მონაცემების ნახვა შეიძლება ამ ბმულზე). მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობა აქვეყნებს თანამდებობის პირების აქტივების დეკლარაციებს (საჯარო სამსახურის ბიურო), ყოველთვის ძნელია ინფორმაციის მიღება მათი ოფიციალური ანაზღაურებების შესახებ, ძირითადად სამთავრობო თანამდებობის პირების პრემიების. საქართველოს ქულა მოქალაქეთა ჩართულობაში არის ყველაზე რეალისტური, რადგან ამ სფეროში საქართველოს მთავრობამ ჯერ კიდევ უნდა განახორციელოს დიდი ძალისხმევა სამოქალაქო საზოგადოების ჩასართავად გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

ამგვარად საქართველომ მიიღო მოწვევა "პარტნიორობაში ღია მმართველობისთვის" მონაწილეობის მისაღებად და 20 სექტემბერს ნიუ იორკში შეკრებილ გაეროს გენერალური ასამბლეის წინაშე სხვა მსოფლიო ლიდერებთან ერთად საქართველოს პრეზიდენტმა მიხეილ სააკაშვილმაც მიიღო მონაწილეობა " პარტნიორობის ღია მმართველობისთვის" ოფიციალურ დაწყებაში.

OGP-ს ზედამხედველობას უწევს დაინტერესებულ მხარეთა მთავრობების და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენელებისგან შემდგარი საერთაშორისო საორგანიზაციო კომიტეტი.

"პარტნიორობის ღია მმართველობისათვის" წევრებმა ხელი მოაწერეს ღია მმართველობის დეკლარაცია და თავის თავზე აიღეს შემდეგ ვალდებულებები:

1. სამთავრობო აქტივობებზე ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება;

2. სამოქალაქო ჩართულობის მხარდაჭერა;

3. ადმინისტრაციებს შორის პროფესიონალიზმის უმაღლესი სტანდარტების იმპლემენტაცია;

4. ღიაობის და ანგარიშვალდებულებების სფეროში ახალი ტექნოლოგიების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება.

ინიციატივისთვის "პარტნიორობა ღია მმართველობისთვის" შეიქმნა სპეციალური ვებ-პორტალი.

რამდენიმე ქვეყანამ, მათ შორის საქართველომ, ფორმალურად გამოხატა ერთგულება ღიაობის მიმართ და გამოთქვა სურვილი შეერთებოდა "პარტნიორობას ღია მმართველობისთვის". ამ მთავრობებმა უნდა გადადგან შემდეგი ნაბიჯები OGP-ში მონაწილეობისთვის:

- **წამოიწყონ კონსულტაციები ქვეყნის შიგნით დაინტერესებულ პირებთან, "პარტნიორობის ღია მმართველობისთვის" პრინციპების მიხედვით;**
- **გამოიყენონ ქსელური მექანიზმი კონკრეტული ვალდებულებების შესახებ იდეების ჩამოსაყალიბებლად;**
- **დაიწყონ ქვეყნის კონკრეტული ვალდებულებების შემუშავების პროცესი;**
- **მონაწილეობა მიიღონ OGP-ს პარტნიორების ჩართვის შეხვედრაში 2011 წლის დეკემბერში;**
- **წარმოადგინონ სამოქმედო გეგმა და ხელი მოაწერონ დეკლარაციას 2012 წლის მარტში.**

ღია მმართველობის დეკლარაციასთან ერთად შეერთებულმა შტატებმა გამოსცა 26 სპეციფიური ვალდებულება, როგორც მათი სამოქმედო გეგმის ნაწილი "პარტნიორობაში ღია მმართველობისთვის". შეერთებული შტატების მაგალითს მისდიეს ბრაზილიამ, ინდონეზიამ, ბრიტანეთმა, მექსიკამ, სამხრეთ აფრიკამ და ნორვეგიამ.

25 ოქტომბერს "პარტნიორობის ღია მმართველობისთვის" საორგანიზაციო კომიტეტმა (ცხრა წევრი არასამთავრობო ორგანიზაციებიდან და რვა დამფუძნებელი ქვეყნის წარმომადგენელი (ინდოეთმა დატოვა პარტნიორობა)) წარმოადგინა შეთავაზება გამოცემის პოლიტიკის შესახებ და 25 ნოემბრამდე მოელოდა შენიშვნებს. პირველად დოკუმენტში ძირითადი აქცენტი იყო აქტიურ საჯარო ჩართულობაზე და ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე.

OGP-ზე მომუშავე შეერთებული შტატების თანამდებობის პირის ცნობით ნოემბრის დასაწყისში იგეგმება საორგანიზაციო კომიტეტის გარჩევა მმართველობის შესახებ.**ახალი ქვეყნები შეუერთდებიან OGP-ს 5 და 6 მარტს ბრაზილიაში, როდესაც ახალი მონაწილე ქვეყნები ხელს მოაწერენ OGP-ს დეკლარაციას და წარმოადგენენ თავიანთ სამოქმედო გეგმებს. ეს მაღალი დონის შეხვედრა ჩატარდება ღია მმართველობისთვის პარტნიორობის კონფერენციასთან ერთად, რომელზეც მთავრობები, არასამთავრობო ორგანიზაციები, კერძო სექტორი და სხვა დაინტერესებული მხარეები შეიკრიბებიან ღია მმართველობის პრაქტიკის და გამოცდილების გასაზიარებლად.**

საქართველოს ჯერ კიდევ არ შეუსრულებია აღებული ვალდებულებები, განსხვავებით, მაგალითად, ბრაზილიისგან, რომელმაც ინფორმაციის თავისუფლების აქტი ჩართო თავის სამოქმედო გეგმაში. "პარტნიორობაში ღია მმართველობისთვის" სრული მონაწილეობისთვის საქართველომ უნდა გადადგას განსაზღვრული ნაბიჯები უფრო გამჭვირვალე და ღია მთავრობის მიმართულებით, მათ შორის არასამთავრობო ორგანიზაციებთან და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან თანამშრომლობა, კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანა, ახალი ტექნოლოგიების განვითარება და ინფორმაციის

პროაქტიული გამოქვეყნება. ეს არის ახალი გამოწვევა ქართული მთავრობისთვის დემოკრატიულ ქვეყნებს შორის ადგილის დაკავების გზაზე და მისი ერთგულების ჩვენებისთვის ღია, გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულ ფუნქციონირების მიმართ. ამავდროულად ეს არის რეალური შესაძლებლობა საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოებისთვის უკეთესად მოახდინოს მონიტორინგი და ჩაერთოს ქართული მთავრობის, როგორც უფრო გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულის გახდომის პროცესში. მხოლოდ სამოქალაქო და სამთავრობო საზოგადოებების პირდაპირი თანამშრომლობით გახდება საქართველოსთვის შესაძლებელი მიაღწიოს "პარტნიორობის ღია მმართველობისთვის" მიზნებს და შეასრულოს აღებული საერთაშორისო ვალდებულებები.