ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნა - კორუფციასთან ბრძოლის ფუჭი მცდელობა

ეგნატე შამუგია*

კრიმინალის დამარცხება უტოპიაა. მისი მიღწევა ჯორჯ ორუელის დისტოპიურ რომანში - „1984," ავტორის მიერ აღწერილი კონტროლის მასშტაბების შემთხვევაშიც კი შეუძლებელია. ასეთია კორუფციაც, რომლის აღმოფხვრა შეუძლებელია, მაგრამ შემცირება შესაძლებელი.

საქართველოში კორუფცია ყოველთვის აქტუალური პოლიტიკურ-საზოგადოებრივი საკითხი იყო. რიგი შეფასებებით, 2003 წლის ნოემბრის რევოლუციის ერთ-ერთი მუხტი სწორედ კორუფციის მწვავე პრობლემა გახდა[2]. მიუხედავად არაერთი სამთავრობო თუ არასამთავრობო ძალისხმევისა, დღემდე, კორუფციის პრობლემა თვალშისაცემი რჩება. ადგილობრივი თუ საერთაშორისო, სახელმწიფოთა თუ ცალკეული ორგანიზაციების რეკომენდაციებში კორუფციის პრობლემის ხაზგასმის აღნიშვნა ტრადიციულია. ამგვარი აღმოჩნდა ევროკომისიის მიერ მომზადებული ანგარიში და საზოგადოებისთვის კარგად ნაცნობი 12-პუნქტიანი გეგმაც[3], რომლის დაკმაყოფილების შემთხვევაში, საქართველო ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსს მიიღებს.

სწორედ ამ გეგმის შესრულების მიზნით, საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა კანონპროექტი შეიმუშავა. კანონპროექტი პირველი მოსმენით უკვე მიღებულია[4]. აღნიშნული კანონის პროექტი ანტიკორუფციული ბიუროს, ახალი საჯარო დაწესებულების შექმნას გულისხმობს. ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნას ოპოზიციის და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ კრიტიკა მოჰყვა[5]. თუმცა, კრიტიკის ხაზი კანონპროექტის 12-პუნქტიან გეგმასთან შესაბამისობას შეეხო და არა უშუალოდ ამგვარ საჯარო დაწესებულებაზე, როგორც კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტიან საშუალებაზე საუბარს.

---

* კვლევითი ინსტიტუტის Gnomon Wise („გნომონ ვაიზი") მკვლევარი, e-mail: e.shamugia@ug.edu.ge

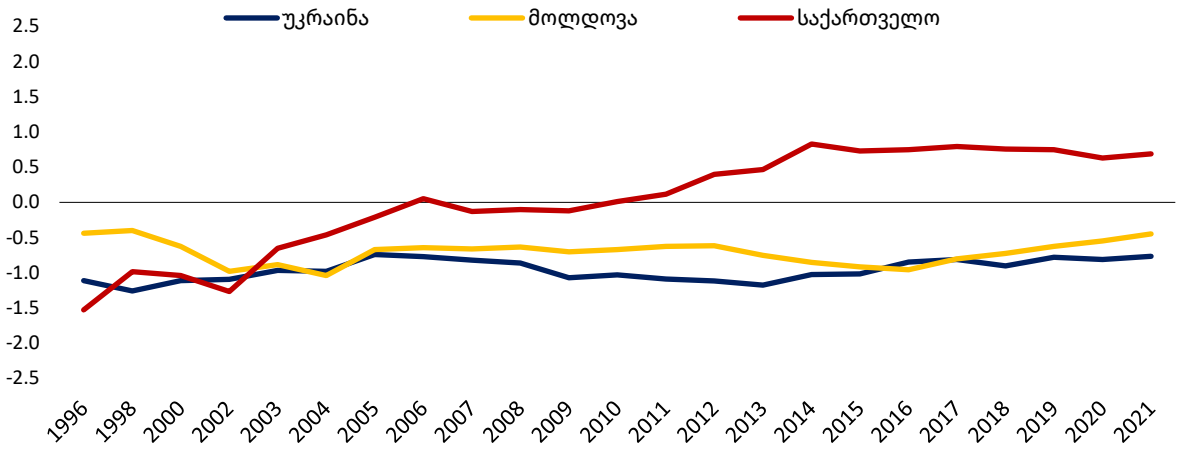
[2] იხ. ბმული: https://bit.ly/3thi5xq; https://bit.ly/3TeyFsE

[3] იხ. ბმული: https://bit.ly/3G1X7dE

[4] იხ. ბმული: https://bit.ly/3DI86Gg

[5] იხ. ბმული: https://bit.ly/3fN4bQF; https://bit.ly/3zUYTJQ

გრაფიკი 1: მმართველობითი ინდიკატორები - კორუფციის კონტროლი (-2.5 : 2.5)



წყარო: *მმართველობითი ინდიკატორები, მსოფლიო ბანკი*

ფართო გაგებით, კორუფცია პირადი სარგებლისთვის საჯარო უფლებამოსილების არაკეთილსინდისიერად გამოყენებაა (Rose-Ackerman, 1997). ამდენად, კორუფცია არსებობს იქ, სადაც საჯარო პირებს (პოლიტიკური პოზიცია იქნება ეს თუ ბიუროკრატიული) საჯარო სერვისების მიწოდების პირდაპირი პასუხისმგებლობა აქვთ, ან გააჩნიათ ინდივიდების და ფირმების რეგულირების ძალაუფლება. შესაბამისად, კორუფციის დეტერმინანტი პოლიტიკური სტრუქტურაა, რომელიც ძალაუფლების მასშტაბს, ძალაუფლების განაწილებას (ვერტიკალური, ჰორიზონტალური), რეგულირების ფარგლებს, საჯარო სექტორის ზომას, საგადასახადო სისტემასა და სხვა დამახასიათებელ ნიშან-თვისებებს მოიცავს.

კორუფციის ფენომენის შესწავლის ლიტერატურაში მთავრობის ინტერვენციის შუამავალ საზომად, ხშირად, სავაჭრო ბარიერებია გამოყენებული. ემპირიული ლიტერატურა აჩვენებს, რომ სავაჭრო ბარიერებსა და კორუფციას შორის დადებითი კავშირია - სავაჭრო ბარიერების ზრდასთან ერთად, იზრდება კორუფცია (Ades & Di Tella, 1999; Leite & Weidmann, 1999; Treisman, 2000; Sandholtz & Koetzle, 2000). მთავრობის ჩარევის კიდევ ერთ საზომად ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსია გამოყენებული. რაც უფრო ნაკლები ჩარევის ძალაუფლება გააჩნია მთავრობას, მით მეტია ეკონომიკური თავისუფლება. შესაბამისად, ეკონომიკურ თავისუფლებასა და კორუფციას შორის უარყოფითი კავშირია. ეს კი, რამდენიმე ემპირიული შრომითაა მხარდაჭერილი (Sandholtz & Koetzle, 2000; Saha et al., 2009; Saha & Su, 2012). ზემოთ ხსენებულ საკითხებს შორის ყველაზე ფართოდ შესწავლილი მთავრობის ზომასა და კორუფციას შორის დამოკიდებულებაა, სადაც მთავრობის ზომა მთავრობის მთლიანი დანახარჯებით იზომება (მთლიან ეკონომიკასთან ფარდობა). ემპირიული ლიტერატურა მიუთითებს, რომ მთავრობის ზომის ზრდა კორუფციის ზრდასთან

ასოცირდება (Goel & Nelson, 1998; La Porta et al., 1999; Montinola & Jackman, 2002; Arvate et al., 2010), ხოლო თუ დემოკრატიის დაბალი დონეა, მაშინ ეს გავლენა უფრო მაღალია (Kotera et al., 2012). პოლიტიკური ძალაუფლების სტრუქტურის ნაწილია თავად ამ ძალაუფლების ვერტიკალური განაწილება. ძალაუფლების დეცენტრალიზების პირობებში კი, კორუფციის უფრო დაბალი დონეა მოსალოდნელი (De Mello & Barenstein, 2001; Fisman & Gatti, 2002; Arikan, 2004; Ivanyna & Shah, 2011; Shamugia, 2021).

აქედან გამომდინარე, კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტიანი საშუალება საჯარო დაწესებულების - ამ შემთხვევაში ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნა ვერ იქნება, რადგან კორუფციის წყარო პოლიტიკური ძალაუფლებაა, ხოლო ასეთი ადმინისტრაცია ამ ძალაუფლების შემადგენელი ნაწილია. ერთია ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მისაღებად მოკლევადიან პერიოდში გასატარებელი რეფორმები და თავად ამ სტატუსისთვის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად ახალი საჯარო ადმინისტრაციის, თუნდაც კვაზი-დამოუკიდებელი ორგანოს შექმნა, ხოლო მეორე საკითხია კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტიანი მექანიზმი, რაც რეალური პრობლემის გადაწყვეტისკენ იქნება მიმართული. ასეთი მექანიზმი კი ადმინისტრაციული ძალაუფლების შემცირება და სტრუქტურული ცვლილებაა. სწორედ ამგვარი რეფორმები იყო ვარდების რევოლუციის შემდეგ კორუფციის კუთხით მდგომარეობის გაუმჯობესების საფუძველი (იხ. გრაფიკი 1). აღნიშნულ პერიოდში გატარებული პოლიტიკა დე-რეგულაციას, სავაჭრო ბარიერების შემცირებას, საგადასახადო სისტემის ცვლილებასა და ადმინისტრირების გამარტივებას და სხვა ამ მიმართულებით გადადგმულ ნაბიჯებს გულისხმობდა. შესაბამისად, როგორც ნებისმიერ სხვა პრობლემასთან, ასევე, კორუფციასთან გამკლავება მიზეზების აღმოფხვრით არის შესაძლებელი.

თავისთავად კორუფციის შემცირება მნიშვნელოვანია, რადგან ეს უკანასკნელი უარყოფითად მოქმედებს ეკონომიკურ განვითარებაზე, რადგან ზღუდავს პატიოსან და სამართლიან კონკურენციას. კორუფციასა და ეკონომიკურ ზრდას შორის კავშირის პირველი ემპირიული შესწავლა Mauro-ს (1995; 1997) ეკუთვნის, რომელმაც აჩვენა, რომ კორუფცია ამცირებს ინვესტიციებს და ამით ეცემა ეკონომიკური ზრდის ტემპი. კორუფცია ზრდის განუსაზღვრელობას Mauro (1995). განუსაზღვრელობის პირობებში ეკონომიკური აგენტები აყოვნებენ ან უარს ამბობენ ინვესტიციებზე, რაც მთლიან ეკონომიკაზე ვრცელდება (Bernanke, 1983; Baker et al., 2016). მომდევნო წლების, Mo (2001), Méon და Sekkat (2005) შრომები, მხარს უჭერენ პოზიციას, რომ კორუფცია საზიანოა ეკონომიკური ზრდისთვის. აღნიშნულის მტკიცე ემპირიული მხარდაჭერა Ugur-ის (2013) შრომაა, რომელმაც 29 კვლევის 327 შეფასების მეტა-ანალიზის საშუალებით აჩვენა, რომ კორუფციას ეკონომიკურ ზრდაზე უარყოფითი გავლენა გააჩნია, რაც უფრო მეტად გამოხატულია განვითარებადი ეკონომიკების შემთხვევაში. კორუფცია არა მხოლოდ ეკონომიკურ ზრდაზე, არამედ

ეკონომიკაში რესურსების განაწილებაზეც აისახება (Kurer, 1993). Gupta et al. (1998)-მა ემპირიული ანალიზით აჩვენეს, რომ კორუფციის ზრდა დაკავშირებულია უთანასწორობის და სიღარიბის დონის ზრდასთან.

ბიბლიოგრაფია:

Ades, A., & Di Tella, R. (1999). Rents, Competition, and Corruption. *American Economic Review*, *89*(4), 982–993. https://doi.org/10.1257/aer.89.4.982

Arikan, G. G. (2004). Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption? *International Tax and Public Finance*, *11*(2), 175–195. https://doi.org/10.1023/b:itax.0000011399.00053.a1

Arvate, P. R., Curi, A. Z., Rocha, F., & Miessi Sanches, F. A. (2010). Corruption and the size of government: causality tests for OECD and Latin American countries. *Applied Economics Letters*, *17*(10), 1013–1017. https://doi.org/10.1080/13504850802676207

Baker, S. R., Bloom, N., & Davis, S. J. (2016). Measuring Economic Policy Uncertainty*. *The Quarterly Journal of Economics*, *131*(4), 1593–1636. https://doi.org/10.1093/qje/qjw024

Bernanke, B. S. (1983). Irreversibility, Uncertainty, and Cyclical Investment. *The Quarterly Journal of Economics*, *98*(1), 85. https://doi.org/10.2307/1885568

de Mello, L. R., & Barenstein, M. (2001). Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis. *SSRN Electronic Journal*. https://doi.org/10.2139/ssrn.879574

Fisman, R., & Gatti, R. (2002). Decentralisation and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics*, *83*(3), 325–345. https://doi.org/10.1016/s0047-2727(00)00158-4

Gupta, S., Davoodi, H. R., & Alonso-Terme, R. (1998). Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? *SSRN Electronic Journal*. https://doi.org/10.2139/ssrn.882360

Ivanyna, M., & Shah, A. (2011). Decentralisation and Corruption: New Cross-Country Evidence. *Environment and Planning C: Government and Policy*, *29*(2), 344–362. https://doi.org/10.1068/c1081r

Kotera, G., Okada, K., & Samreth, S. (2012). Government size, democracy, and corruption: An empirical investigation. *Economic Modelling*, *29*(6), 2340–2348. https://doi.org/10.1016/j.econmod.2012.06.022

Kurer, O. (1993). Clientelism, corruption, and the allocation of resources. *Public Choice*, *77*(2), 259–273. https://doi.org/10.1007/bf01047869

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (1999). The quality of government. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, *15*(1), 222-279. https://doi.org/10.1093/jleo/15.1.222

Leite, C. A., & Weidmann, J. (2001). Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth. *SSRN Electronic Journal*. https://doi.org/10.2139/ssrn.259928

Mauro, P. (1995). Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, *110*(3), 681–712. https://doi.org/10.2307/2946696

Mauro, P. (1997) The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure. In K.A. Elliott (ed.), *Corruption and the Global Economy*(pp. 83–107). Washington, DC: Institute for International Economics.

Méon, P. G., & Sekkat, K. (2005). Does corruption grease or sand the wheels of growth? *Public Choice*, *122*(1–2), 69–97. https://doi.org/10.1007/s11127-005-3988-0

Mo, P. H. (2001). Corruption and Economic Growth. *Journal of Comparative Economics*, *29*(1), 66–79. https://doi.org/10.1006/jcec.2000.1703

MONTINOLA, G. R., & JACKMAN, R. W. (2001). Sources of Corruption: A Cross-Country Study. *British Journal of Political Science*, *32*(01). https://doi.org/10.1017/s0007123402000066

Rajeev K. Goel, & Michael A. Nelson. (1998). Corruption and Government Size: A Disaggregated Analysis. *Social Science Research Network*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2755720

Rose-Ackerman, S. (1997). The political economy of corruption. *Corruption and the global economy, 31(60)*, 54.

Saha, S., & Su, J. J. (2012). Investigating the Interaction Effect of Democracy and Economic Freedom on Corruption: A Cross-Country Quantile Regression Analysis. *Economic Analysis and Policy*, *42*(3), 389–396. https://doi.org/10.1016/s0313-5926(12)50036-6

Saha, S., Gounder, R., & Su, J. J. (2009). The interaction effect of economic freedom and democracy on corruption: A panel cross-country analysis. *Economics Letters*, *105*(2), 173–176. https://doi.org/10.1016/j.econlet.2009.07.010

Sandholtz, W., & Koetzle, W. (2000). Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade. *International Studies Quarterly*, *44*(1), 31–50. https://doi.org/10.1111/0020-8833.00147

Shamugia, E. (2021). *Fiscal Decentralisation and Corruption*. Gnomon Wise - Research Institute. https://gnomonwise.ug.edu.ge/en/publications/researches/59

Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, *76*(3), 399–457. https://doi.org/10.1016/s0047-2727(99)00092-4

Ugur, M. (2013). CORRUPTION'S DIRECT EFFECTS ON PER-CAPITA INCOME GROWTH: A META-ANALYSIS. *Journal of Economic Surveys*, *28*(3), 472–490. https://doi.org/10.1111/joes.12035