

საქართველოს სახელმწიფო საწარმოთა ყოვლისმომცველი რეფორმის
2023-2026 წლების სტრატეგია

შინაარსი

აბრევიატურები და აკრონიმები	1
1. შესავალი.....	2
1.1 მოკლე შეჯამება	2
1.2 სტრატეგიის შემუშავების პროცესი და ჩართული მხარეები	3
1.3 მთავრობის პოლიტიკა და პრიორიტეტები - მიმართება სტრატეგიულ დოკუმენტებთან და საერთაშორისო ვალდებულებებთან.....	6
2. სიტუაციის ანალიზი.....	9
2.1 სიტუაციის ანალიზის მეთოდოლოგია.....	9
2.2 სექტორში არსებული მდგომარეობის მიმოხილვა	10
2.3 საკანონმდებლო ბაზა და სახელმწიფო საწარმოთა ფლობის არსებული მოდელი.....	29
2.3.1 საქართველოს კანონი „მეწარმეთა შესახებ“	30
2.3.2 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“	31
2.3.3 საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“	32
2.3.4 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“	32
2.3.5 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“	33
2.3.6 „საზოგადოებრივი დაინტერესების პირად განსაზღვრული სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოებისა და ამ საწარმოების წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მიერ ანგარიშგების წარდგენის ვადების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 11 თებერვლის N217 განკარგულება.....	33
2.3.7 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“	34
2.3.8 საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“	34
2.3.9 სახელმწიფო საწარმოთა ფლობის არსებული მოდელი	36

2.4 სახელმწიფო საწარმოთა სექტორში ბოლო პერიოდში განხორციელებული აქტივობები მართვის პრაქტიკების გაუმჯობესების და საჯარო ფინანსების გაძლიერების მიმართულებით....	37
3. სახელმწიფო საწარმოთა რეფორმის სტრატეგია და ლოგიკური ჩარჩო.....	40
სტრატეგიის ხედვა.....	40
პრიორიტეტული მიმართულება 1 - კორპორაციული მართვა.....	40
პრიორიტეტული მიმართულება 2 - სახელმწიფო კორპორაციების კომერციული მიზნები.....	41
პრიორიტეტული მიმართულება 3 - სახელმწიფო კორპორაციების კონკურენტული ნეიტრალურობის უზრუნველყოფა.....	42
პრიორიტეტული მიმართულება 4 - სახელმწიფო საწარმოების ფლობის პოლიტიკის განსაზღვრა	43
პრიორიტეტული მიმართულება 5: სახელმწიფო კორპორაციების სტრატეგიული მართვა.....	46
სახელმწიფო კორპორაციების მარეგულირებელი ჩარჩო.....	47
4. სტრატეგიის განხორციელება, მონიტორინგი და შეფასება.....	49
4.1 სტრატეგიის განხორციელება.....	49
4.2 მონიტორინგი.....	51
4.3 შეფასება.....	52
ბიბლიოგრაფია:.....	53

აბრევიატურები და აკრონიმები

OECD - ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების
ორგანიზაცია

IMF - საერთაშორისო სავალუტო ფონდი

WB - მსოფლიო ბანკი

ADB - აზიის განვითარების ბანკი

Energy Community - ენერგეტიკული გაერთიანება

კვგ - კორპორაციული განზრახვის განაცხადი

BDD - ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი

Stand-By Arrangement - საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან გაფორმებული მხარდამჭერი
პროგრამა

IFRS - ფინანსური ანგარიშგების საერთაშორისო სტანდარტები

ROSC - მსოფლიო ბანკისა და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ერთობლივი პროგრამის
ფარგლებში მომზადებული ანგარიში სტანდარტების და კოდექსების შესრულების შესახებ

EVA - საწარმოთა დამატებული ეკონომიკური ღირებულება

1. შესავალი

1.1 მოკლე შეჯამება

სახელმწიფო საწარმოების ყოვლისმომცველი რეფორმის 2023-2026 წლების სტრატეგია წარმოადგენს საუკეთესო საერთაშორისო სტანდარტებისა და პრაქტიკების საფუძველზე შემუშავებულ დოკუმენტს, რომელიც ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით, განსაზღვრავს სექტორის მთავარ გამოწვევებს და მათი დაძლევის გზებს. დოკუმენტი მომზადებულია საერთაშორისო პარტნიორი ორგანიზაციების აქტიური მხარდაჭერით და მოიცავს რეფორმის 5 ძირითად მიმართულებას, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფოს ხედვას სექტორის 4 წლიან პერსპექტივაში განვითარებასთან დაკავშირებით. წინამდებარე სტრატეგიის მიზანია სახელმწიფო კორპორაციების ეფექტიანობის გაზრდა ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობისა და საჯარო ფინანსების გაძლიერების უზრუნველსაყოფად რეფორმის ფარგლებში დაგეგმილი ინსტიტუციური და საკანონმდებლო დონეზე გასატარებელი ღონისძიებების საფუძველზე.

სტრატეგია უზრუნველყოფს სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონის მიღებას, რომელიც შექმნის სტრატეგიაში გაწერილი პრინციპებისა და რეფორმის ძირითადი მიმართულებების განხორციელების მკაფიო საკანონმდებლო საფუძველს.

ბოლო წლებში მიღწეული პროგრესის მიუხედავად რჩება მნიშვნელოვანი გამოწვევები სახელმწიფო საწარმოების მმართველობის მიმართულებით, რომელთა გადაჭრაც ხელს შეუწყობს სახელმწიფო საწარმოების სექტორში ეფექტიანობის ზრდას, ფისკალური რისკების შემცირებას და კომერციალიზაციას.

აღნიშნული სტრატეგია უზრუნველყოფს სახელმწიფო საწარმოების სექტორში სამომავლო ხედვების, პრიორიტეტული მიმართულებების და შესაბამისი ამოცანებისა და აქტივობების განსაზღვრას.

სახელმწიფო საწარმოების ყოვლისმომცველი რეფორმის წარმატებით განხორციელება მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იქნება საჯარო ფინანსების მართვისა და ეკონომიკის სტრუქტურული გაუმჯობესების თვალსაზრისით.

წინამდებარე სტრატეგია შემუშავებულია სახელმწიფო საწარმოთა სექტორში არსებული კომპლექსური გამოწვევების საპასუხოდ და საერთაშორისო პარტნიორი ორგანიზაციების წინაშე აღებული ვალდებულებების შესრულების მიზნით.

სტრატეგია რეფორმის მიზნების მისაღწევად მისი ხუთი ძირითადი მიმართულებით განხორციელებას ითვალისწინებს. აღნიშნული უზრუნველყოფს საწარმოებში

კორპორაციული მართვის სტანდარტების დანერგვას ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) სახელმძღვანელო პრინციპების შესაბამისად, საწარმოთა საქმიანობის უმთავრეს მიზნად განისაზღვრება კომერციული პრინციპების დაცვით ოპერირება, ხოლო კონკურენციის ხელშეწყობის მიზნით ჩამოყალიბდება კონკურენტული ნეიტრალურობის პრინციპები, განისაზღვრება სახელმწიფოს მიერ საწარმოთა ფლობის მიზანი და რაციონალი, სახელმწიფოს, როგორც აქციონერის, როლი და მის მიერ საწარმოთა კორპორაციული მართვის ინსტრუმენტის - კორპორაციული განზრახვის განაცხადის ცნება (SCI-Statement of Corporate Intent).

რეფორმის წარმატებით განხორციელება ხელს შეუწყობს ეკონომიკურ აქტივობაში საწარმოთა წვლილის გაზრდას, ბიზნეს გარემოს გაუმჯობესებას, ფისკალური რისკებისა და ფისკალურ სივრცეზე ზეწოლის შემცირებას. საწარმოთა გამჭვირვალობის, ფინანსური მდგრადობისა და საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდა ასევე, მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს სამომავლოდ მათი კაპიტალის ბაზარზე ინტეგრაციასა და აქტიურ მონაწილეობაში. საწარმოების წარმატებული კორპორატიზაცია მნიშვნელოვან წვლილს შეიტანს ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდასა და ფისკალური მდგრადობის უზრუნველყოფაში.

1.2 სტრატეგიის შემუშავების პროცესი და ჩართული მხარეები

სახელმწიფო საწარმოების რეფორმის 2023-2026 წლების სტრატეგიის შემუშავება განხორციელდა პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელოს შესაბამისად. სტრატეგიის შემუშავების ციკლი წარმოადგენდა ინკლუზიურ პროცესს და გულისხმობდა თითოეულ ეტაპზე, დაინტერესებული მხარეების აქტიურ ჩართულობას, რაც პოლიტიკის დოკუმენტების ლეგიტიმურობის ხარისხს მნიშვნელოვნად ზრდის. კერძოდ, დაინტერესებული მხარეების იდენტიფიცირება განხორციელდა სახელმწიფო საწარმოების რეფორმასთან მიმართებით მათი ინტერესისა და გავლენის შესაბამისად.

სახელმწიფო საწარმოების რეფორმირების პრიორიტეტიზაციის ფონზე საქართველოს მთავრობამ თხოვნით მიმართა საერთაშორისო სავალუტო ფონდს დახმარება გაეწია სახელმწიფო საწარმოების რეფორმირების პროცესში. ამავე დროს, მსოფლიო ბანკის მიერ გამოქვეყნდა ანგარიში კორპორაციული მართვის სფეროში „სტანდარტებისა და კოდექსების შესრულების შესახებ (ROSC)“. ევროკავშირის მხარდაჭერით, მსოფლიო ბანკისა და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) ერთობლივი პროგრამის ფარგლებში მომზადებული აღნიშნული ანგარიშის ფარგლებში გაანალიზებულ იქნა საქართველოში კორპორაციული მართვის პრაქტიკების და პოლიტიკის ჩარჩო, მათ შორის, სახელმწიფო საწარმოებთან მიმართებით. კვლევის პროცესში გაანალიზდა სახელმწიფო საწარმოების

მიმართულებით არსებული გამოწვევები, საკანონმდებლო ჩარჩო, მართვის პრაქტიკები და პოლიტიკა და მათი შესაბამისობა საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მისიისა და სამუშაო ჯგუფის მიერ გაანალიზდა აღიარებული საერთაშორისო მოდელები და კარგი პრაქტიკის სახელმძღვანელო პრინციპები, რომლებიც საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სახელმწიფო კორპორაციების ზედამხედველობისთვის უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში შემუშავდა.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებული სახელმწიფო საწარმოების ფლობისა და მართვის რეკომენდაციებზე დაყრდნობით გაანალიზდა სახელმწიფო საწარმოების სექტორში არსებული გამოწვევები ფლობის პოლიტიკის, მართვის პრაქტიკის, კონკურენციის, კორპორაციული მართვის სტანდარტებისა და კომერციალიზაციის ჭრილში.

სიტუაციის ანალიზის ეტაპზე გამოვლენილი მიგნებების განხილვის და სტრატეგიის ლოგიკური ჩარჩოს შედგენის მიზნით, განხორციელდა შესაბამისი სამუშაოები. სამუშაო ჯგუფის მიერ გამოვლენილი სტრატეგიის ძირითადი პრიორიტეტული მიმართულებები სრულ თანხვედრაშია OECD-ის მიერ სახელმწიფო საწარმოების მართვის ძირითად პრიორიტეტულ მიმართულებებთან.

სტრატეგიის ხედვის, მიზნების, ამოცანების და შესაბამისი ინდიკატორების განხილვის და შეჯერების მიზნით, უწყებებთან გაიმართა არაერთი სამუშაო შეხვედრა. მაკოორდინირებელი უწყების მიერ განხორციელდა ძირითადი პრიორიტეტული მიმართულებების იდენტიფიცირება და სისტემატიზაცია, რაც შემდგომ განხილულ იქნა დაინტერესებულ მხარეებთან. დაინტერესებულ მხარეებთან განხილვისა და შეთანხმების შემდგომ მაკოორდინირებელი უწყების მიერ შემუშავდა ლოგიკური ჩარჩო, ლოგიკური ჩარჩოს ცალკეული ელემენტები, ინდიკატორები და რისკ-ფაქტორები დეტალურად იქნა განხილული დაინტერესებულ მხარეებთან, მათგან მიღებული უკუკავშირის შემდეგ მოხდა ლოგიკური ჩარჩოს გარკვეული ელემენტების ჩასწორება.

ლოგიკურ ჩარჩოზე მუშაობის დასრულების შემდეგ სტრატეგიის სამუშაო ჯგუფის წევრი უწყებების მიერ ჩამოყალიბდა პოლიტიკის დოკუმენტის სტრატეგიული ნაწილის ტექსტი და ასევე, პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების წესით განსაზღვრული სტრატეგიის სხვა ნაწილები.

პოლიტიკის დოკუმენტის ფორმირების პროცესში უდიდესი მნიშვნელობა მიენიჭა შესაბამისი ექსპერტიზის მქონე საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების შეფასებებსა და რეკომენდაციებს. ძირითად დაინტერესებულ მხარეებს წარედგინათ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ მომზადებული დოკუმენტი სახელმწიფო კორპორაციების რეფორმის ძირითადი მიმართულებების შესახებ და სექტორში არსებული სიტუაციის

შესწავლის, ანალიზისა და შეფასების საფუძველზე ინიცირებული პრიორიტეტები (5 პრიორიტეტული მიმართულება).

საერთაშორისო პარტნიორების გარდა, სტრატეგიის შემუშავების პროცესში ძირითად უწყებებს წარმოადგენდნენ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო. ამასთან, კონსულტაციები განხორციელდა რამდენიმე სახელმწიფო კორპორაციასთან და სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოსთან. მათი მხრიდან გაზიარებული რეკომენდაციები და მოსაზრებები სრულად ან ნაწილობრივ იქნა გათვალისწინებული სტრატეგიის შემუშავების პროექტში.

დამატებით, ვინაიდან სახელმწიფო საწარმოების რეფორმის სტრატეგია უშუალო კავშირშია ენერჯეტიკის სექტორსა და სახელმწიფო ენერჯეტიკულ კომპანიებში მიმდინარე რეფორმებთან, რამდენიმე კონსულტაცია და შეხვედრა გაიმართა „ენერჯეტიკულ გაერთიანებასთან“ („Energy Community“), შესაბამისად, სახელმწიფო საწარმოების რეფორმის სტრატეგიის პროექტი ითვალისწინებს ეკონომიკური პოლიტიკის სხვადასხვა მიმართულებებთან არსებულ ურთიერთმკვეთ საკითხებს.

სტრატეგიის შემუშავების პროცესში, საქართველოს ფინანსთა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროების მიერ, აქტიური კონსულტაციები განხორციელდა შემდეგ ინსტიტუციებთან:

- საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF)
- აზიის განვითარების ბანკი (ADB)
- მსოფლიო ბანკი (WB)
- ენერჯეტიკული გაერთიანება (Energy Community)
- სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო

საჯარო კონსულტაციების ფარგლებში მიღებული შენიშვნები და მოსაზრებები გაანალიზდა და დეტალურად იქნა განხილული სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში. მოსაზრებებისა და რეკომენდაციების დიდი ნაწილი სრულად ან ნაწილობრივ იქნა გათვალისწინებული სტრატეგიის პროექტში.

დაინტერესებულ მხარეებთან განხილვების შემდგომ განხორციელდა საჯარო კონსულტაციები. სტრატეგიის პროექტი განთავსებული იყო როგორც ფინანსთა სამინისტროს, ასევე, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ვებ-გვერდებზე და ფართო აუდიტორიას ქონდა შესაძლებლობა მოეწოდებინა თავიანთი მოსაზრებები და კომენტარები.

დეტალური ინფორმაცია საჯარო კონსულტაციების პროცესის შედეგების შესახებ მოცემულია სტრატეგიის შესაბამის დანართში.

1.3 მთავრობის პოლიტიკა და პრიორიტეტები - მიმართება სტრატეგიულ დოკუმენტებთან და საერთაშორისო ვალდებულებებთან

საქართველოს მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკის მთავარი პრიორიტეტებია მაკროეკონომიკური სტაბილურობა, ხელსაყრელი სამეწარმეო და საინვესტიციო გარემოს შექმნა, კერძო სექტორის განვითარების ხელშეწყობა, ეკონომიკის სტრუქტურული გაუმჯობესება, საჯარო ფინანსების მართვის გაძლიერება და კონკურენციის ხელშეწყობა. ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების მიზნებიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობის მნიშვნელოვან პრიორიტეტსა და ეკონომიკის ერთ-ერთ უმთავრეს გამოწვევას სახელმწიფო საწარმოების ეფექტიანი მართვა წარმოადგენს.

სტრატეგიული დოკუმენტები:

საქართველოს განვითარების სტრატეგია - ხედვა 2030

სახელმწიფო კორპორაციების კორპორატიზაცია წარმოადგენს მაკროეკონომიკური სტაბილურობის ხელშეწყობ მნიშვნელოვან ფაქტორს, რომელიც გათვალისწინებულია “საქართველოს განვითარების სტრატეგიაში - ხედვა 2030”. სტრატეგია განსაზღვრავს, რომ სახელმწიფო საწარმოთა რეფორმის ფარგლებში, მოხდება სექტორის რეგულირება ერთიანი სამართლებრივი ჩარჩოს შესაბამისად, რაც, საერთო ჯამში, უზრუნველყოფს კორპორაციული მართვის თითოეული რგოლის ეფექტიანობის ზრდას და მათი საქმიანობის ხარისხის მდგრადობის შენარჩუნებას.

შედეგად, სახელმწიფო საწარმოებს გაუჩნდებათ პოტენციალი, დამოუკიდებლად მოიზიდონ სახსრები კომერციული პირობებით. აღნიშნული, ერთი მხრივ, წახალისებს ადგილობრივი კაპიტალის ბაზრის განვითარებას, ხოლო, მეორე მხრივ, ეტაპობრივად გამოთავისუფლდება ფისკალური სივრცე სახელმწიფო საწარმოებზე ბიუჯეტიდან გადასესხებული/გადასასესხებელი თანხების შემცირების გამო.

სამთავრობო პროგრამა 2021-2024 „ევროპული სახელმწიფოს მშენებლობისთვის“

საქართველოს მთავრობის 2021-2024 წლების პროგრამა განსაზღვრავს მთავრობის ვალდებულებას სახელმწიფო საწარმოების რეფორმის განხორციელების შესახებ. საერთაშორისოდ აღიარებული სტანდარტებისა და წარმატებული მაგალითების საფუძველზე სახელმწიფო საწარმოთა მასშტაბური რეფორმის განხორციელება წარმოადგენს 2021-2024 წლების „ევროპული სახელმწიფოს მშენებლობისთვის“ საქართველოს სამთავრობო პროგრამის ერთ-ერთ პრიორიტეტს. წინამდებარე სტრატეგია სრულად ეყრდნობა სამთავრობო პროგრამაში განსაზღვრულ რეფორმის ხუთ მთავარ სვეტს. რეფორმის პირველი ეტაპი ფოკუსირებული იქნება სახელმწიფო კორპორაციებზე.¹ სახელმწიფო საწარმოების რეფორმა ითვალისწინებს სახელმწიფო საწარმოების რეფორმის სტრატეგიის შემუშავებას; სტრატეგიის საფუძველზე სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონის მომზადებას და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) რეკომენდაციების შესაბამისად, სახელმწიფო კორპორაციებში კორპორაციული მართვის სტანდარტების დანერგვას.

ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულები - BDD

2023-2026 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი² ითვალისწინებს სახელმწიფო საწარმოების კომპლექსური რეფორმის განხორციელებას. BDD-ს მიხედვით, წარმატებულ საერთაშორისო მაგალითებზე დაფუძნებით, განხორციელდება სახელმწიფო საწარმოების რეფორმა, რომელიც დაეყრდნობა სახელმწიფო საწარმოების საერთაშორისო სტანდარტებით აღიარებულ 5 სვეტს:

- გაიზრდება საწარმოსთვის კომერციული მიზნების პრიორიტეტიზაცია;
- საწარმოებში დაინერგება კორპორაციული მართვის პრინციპები ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) პრინციპებზე დაყრდნობით;

¹ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ განახორციელა სახელმწიფო საწარმოების სექტორიზაცია (საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2020 წლის 24 აპრილის N96 ბრძანება „სახელმწიფო საწარმოთა სექტორიზაციის სიის დამტკიცების შესახებ“) - სახელმწიფო საწარმოების მიკუთვნება სახელმწიფო კორპორაციების ან სამთავრობო სექტორებზე. საწარმოთა კლასიფიკაციის კრიტერიუმების მიხედვით, სახელმწიფო კორპორაცია არის საწარმო, რომელიც საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციას ახდენს ეკონომიკურად მნიშვნელოვან ფასად, დამოუკიდებელია გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და აქვს მესაკუთრისთვის მოგების თუ სხვა ფინანსური სარგებლოს მოტანის უნარი.

- განისაზღვრება სახელმწიფო საწარმოთა ფლობის პოლიტიკა და რაციონალურობა;
- საწარმოთა საშუალოვადიანი სტრატეგიული სამიზნე მაჩვენებლებით მართვა;
- კონკურენტული ნეიტრალურობის პრინციპის ინსტიტუციონალიზაცია.

საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება

ასოცირების ხელშეკრულება წარმოადგენს საქართველოს მიერ განსახორციელებელი კომპლექსური რეფორმების დღის წესრიგს. ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში გათვალისწინებულია ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2009/72/EC დირექტივის - “ელექტროენერჯის შიდა ბაზრისათვის საერთო წესების შესახებ” იმპლემენტაცია, რომელიც მოიაზრებს ენერგეტიკული კომპანიების ქონებრივ განცალკევებას, რაც პირდაპირ კავშირშია სახელმწიფო საწარმოების რეფორმასთან. ამავე დროს, საქართველოსთვის რთული იქნება კონკურენტულ ნეიტრალურობასთან და სახელმწიფო დახმარებასთან დაკავშირებით ასოცირების შესახებ შეთანხმების დებულებებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო საწარმოების სექტორის კომპლექსური რეფორმის გარეშე.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან გაფორმებული პროგრამა

მიმდინარე წელს საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან გაფორმებული 3 წლიანი პროგრამა Stand-By Arrangement წარმოადგენს მნიშვნელოვან პროგრამას, რომელიც ორიენტირებულია მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფაზე, ფისკალური რისკების შემცირებაზე, სახელმწიფო ფინანსების ეფექტიანობის ზრდასა და სტრუქტურული რეფორმების განხორციელებაზე.

პროგრამაში გათვალისწინებულია მნიშვნელოვანი კომპლექსური რეფორმების განხორციელება, რომელთა შორისაა სახელმწიფო საწარმოების რეფორმა. პროგრამის ფარგლებში სახელმწიფო საწარმოების რეფორმასთან დაკავშირებით განსაზღვრულია შესაბამისი სტრუქტურული კრიტერიუმები, რომლის განხორციელების ვალდებულებაც აქვს საქართველოს მთავრობას. აღნიშნული სტრუქტურული კრიტერიუმები მოიცავს:

- სახელმწიფო კორპორაციების რეფორმის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებას
- სახელმწიფო საწარმოების ჩარჩო კანონმდებლობის შემუშავებას

- სახელმწიფო საწარმოების რეფორმის სრულფასოვან განხორციელებას საპილოტედ სამ საწარმოში (საწარმოები შეირჩა საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან შეთანხმებით).

საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების 2022-2028 წლების სტრატეგიის 2022-2024 წლების სამოქმედო გეგმა

საქართველოს კაპიტალის ბაზრის განვითარების 2022-2028 წლების სტრატეგიის 2022-2024 წლების სამოქმედო გეგმა სახელმწიფო საწარმოთა კაპიტალის ბაზარზე ჩართულობის გაზრდის უზრუნველსაყოფად შემდეგი აქტივობების განხორციელებას ითვალისწინებს:

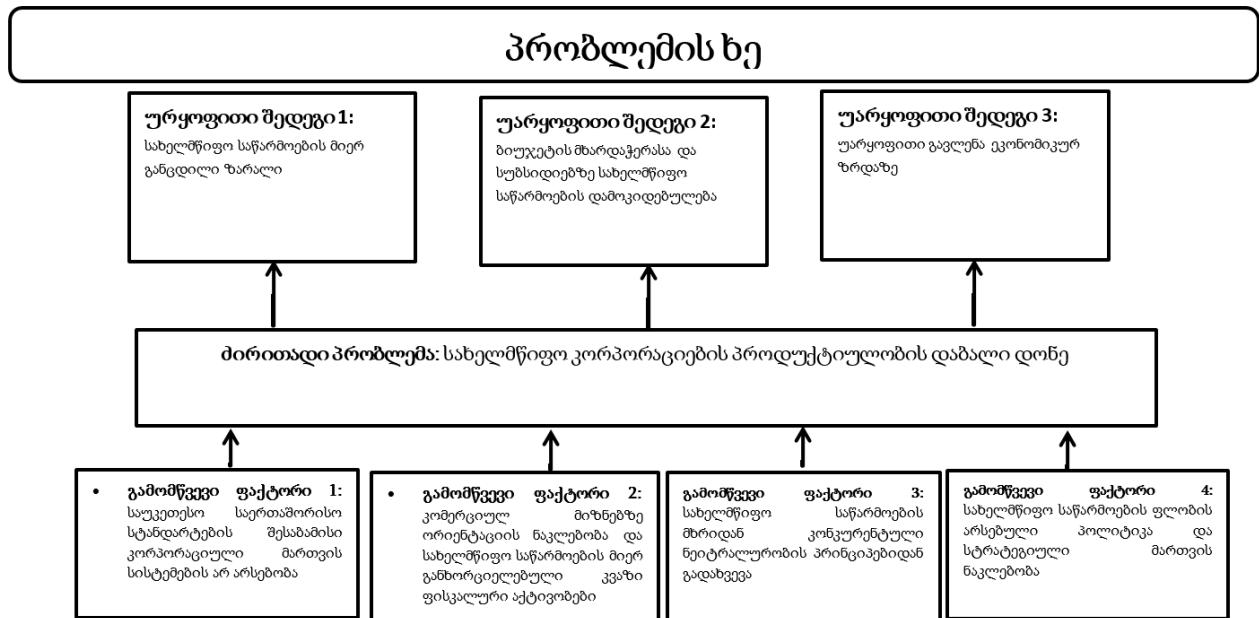
- სახელმწიფო საწარმოების სტრატეგიის შემუშავება და მიღება;
- საჯარო კორპორაციების კანონის მიღება;
- კორპორაციული მიზნის მქონე განზრახვის გამოქვეყნება.

სახელმწიფო საწარმოთა ყოვლისმომცველი რეფორმის წარმატებით განხორციელების შედეგად მოსალოდნელია საწარმოების გამჭვირვალობისა და ფინანსური მდგრადობის გაზრდა, რაც მათი კაპიტალის ბაზარზე აქტიური მონაწილეობის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. შესაბამისად, აღნიშნული მიზნის მისაღწევად, წინამდებარე სტრატეგია ასახავს ყველა სათანადო აქტივობას სექტორის სამართლებრივი მოწესრიგებისა და საწარმოთა გამჭვირვალობის სტანდარტის დაცვის უზრუნველსაყოფად. ამდენად, სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ კანონის მიღება და კორპორაციული განზრახვის განაცხადების გამოქვეყნება წარმოადგენს აუცილებელ განსახორციელებელ აქტივობებს ორივე სტრატეგიის ფარგლებში.

2. სიტუაციის ანალიზი

2.1 სიტუაციის ანალიზის მეთოდოლოგია

სიტუაციის ანალიზი ჩატარდა პრობლემის ხის ანალიზის მეთოდის გამოყენებით. დაინტერესებულ მხარეებთან კომუნიკაციით განხორციელდა ძირითადი პრობლემის, მისი გამომწვევი ფაქტორებისა და უარყოფითი შედეგების იდენტიფიცირება. ძირითად პრობლემად განისაზღვრა: **სახელმწიფო კორპორაციების პროდუქტიულობის დაბალი დონე**. აღნიშნული პრობლემის გამომწვევ ფაქტორებს წარმოადგენს: საუკეთესო საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი კორპორაციული მართვის სისტემების არ არსებობა, კომერციულ მიზნებზე ორიენტაციის ნაკლებობა და სახელმწიფო საწარმოების მიერ განხორციელებული კვაზი-ფისკალური აქტივობები, სახელმწიფო საწარმოების მხრიდან კონკურენტული ნეიტრალურობის პრინციპებიდან გადახვევა და სახელმწიფო საწარმოების ფლობის არსებული პოლიტიკა და სტრატეგიული მართვის ნაკლებობა.



ანალიზის შედეგად განისაზღვრა სტრატეგიის ძირითადი პრიორიტეტული მიმართულებები, მიზნები და ამოცანები. პრობლემის ხის მიხედვით დაიდენტიფიცირებული პრობლემებისა და მათი გამომწვევი ფაქტორების, ასევე უარყოფითი შედეგების ანალიზის პროცესში გამოვლენილი საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან შეუსაბამო საკითხების საფუძველზე შემუშავდა სტრატეგიის ლოგიკური ჩარჩო.

2.2 სექტორში არსებული მდგომარეობის მიმოხილვა

ძირითადი პრობლემა: სახელმწიფო კორპორაციების პროდუქტიულობის დაბალი დონე.

საქართველოში სახელმწიფო საწარმოები ფუნქციონირებენ ეკონომიკის ისეთ მნიშვნელოვან სექტორებში, როგორებიცაა: ენერჯეტიკა, ტრანსპორტი, წარმოება, მშენებლობა, კომუნალური მომსახურება, ჯანდაცვა. 2021 წლის მონაცემებით, სახელმწიფო საწარმოთა პორტფელი მოიცავდა 316 საწარმოს, რომელთაგან 154 ცენტრალური ხელისუფლების, ხოლო 162 ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთრებაშია. აღნიშნულ საწარმოებს ჯამურად გააჩნდათ 96 შვილობილი საწარმო.²

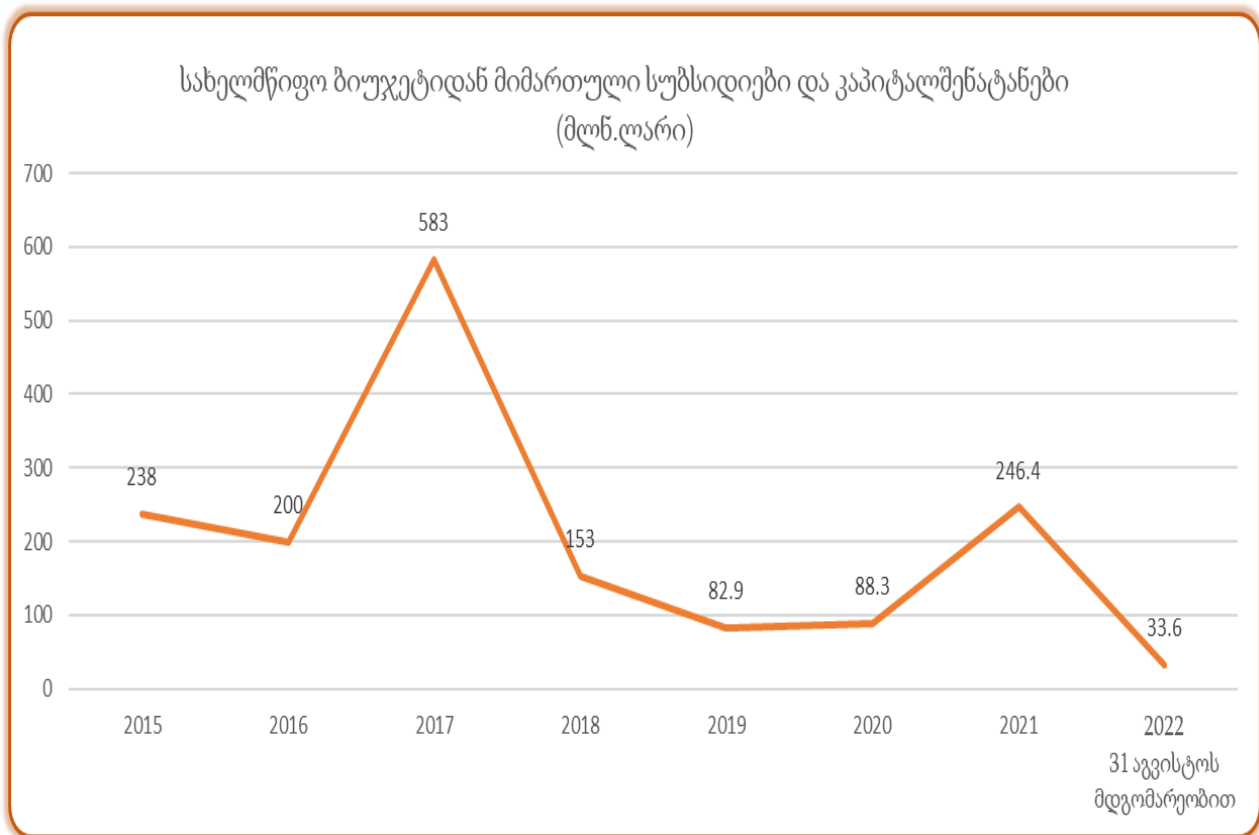
² საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ ადმინისტრირებადი ბაზის მონაცემების მიხედვით.

2020 წლის მონაცემებით, სახელმწიფო საწარმოები უზრუნველყოფენ კორპორაციული სექტორის ბრუნვის დაახლოებით 3%-ს და კორპორაციული სექტორის დასაქმების 8%-ს, რაც სექტორში დაბალ პროდუქტიულობასა და ეფექტიანობაზე მეტყველებს.

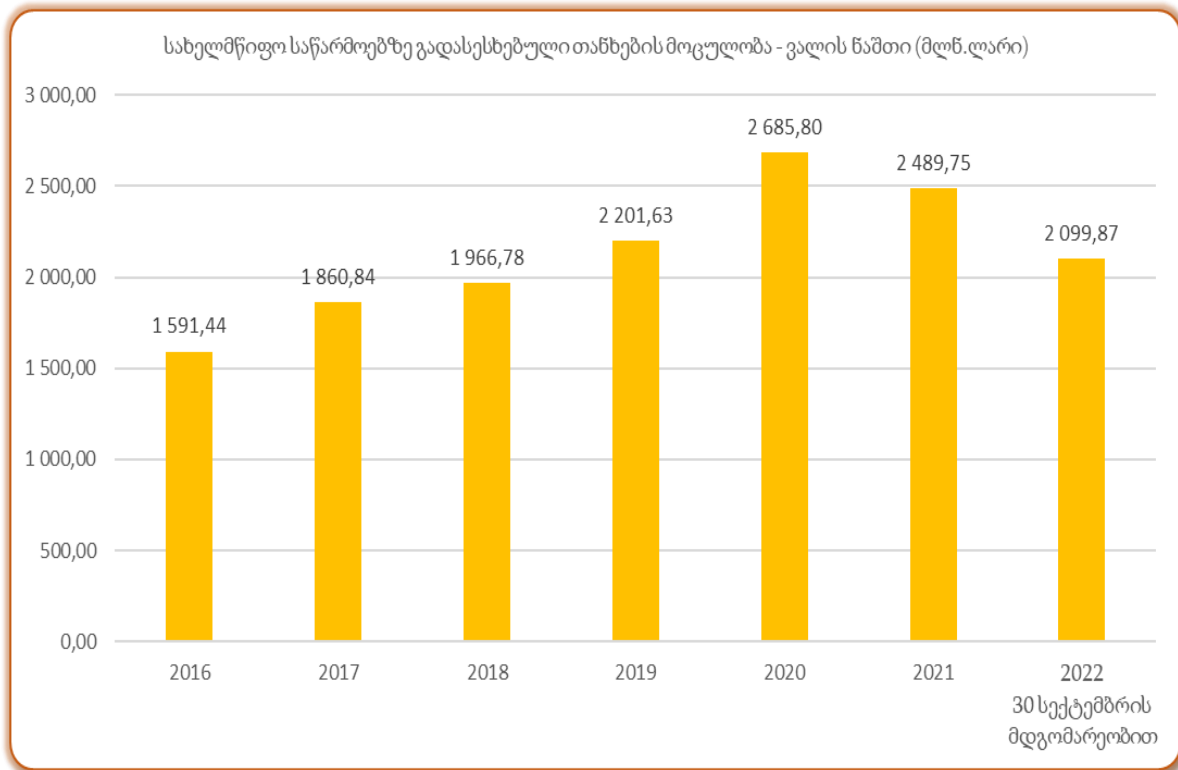
უკანასკნელ წლებში, სექტორში მიღწეული პროგრესის მიუხედავად, კვლავ გამოწვევად რჩება სახელმწიფო კორპორაციების პროდუქტიულობის დაბალი დონე. სახელმწიფო საწარმოები ფისკალური რისკების ერთ-ერთ უმსხვილეს წყაროს წარმოადგენენ, რაც შესაძლოა გამოხატული იყოს საწარმოთა პროდუქტიულობის დაბალი დონის გამო ცენტრალური ხელისუფლების მთავრობის მიერ საწარმოებში კაპიტალშენატანების ზრდით და შემდგომში საწარმოთა აკუმულირებული ზარალის მთავრობის ვალად გარდაქმნის რისკებით.

დამოუკიდებლობის მოპოვების პერიოდიდან, რიგი სახელმწიფო საწარმოები დამოკიდებული არიან ბიუჯეტიდან მხარდაჭერასა და საჯარო ფინანსებზე - სუბსიდიებზე, საგარეო საკრედიტო რესურსებიდან მიღებული სესხებიდან გადასესხებულ თანხებსა და კაპიტალშენატანებზე.

დიაგრამა 1: სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სახელმწიფო საწარმოებზე მიმართული სუბსიდიები და კაპიტალშენატანები 2015-2022 წწ (მლნ. ლარი)



დიაგრამა 2: სახელმწიფო საწარმოებზე გადასესხებული თანხები 2016-2022 წწ (მლნ. ლარი)

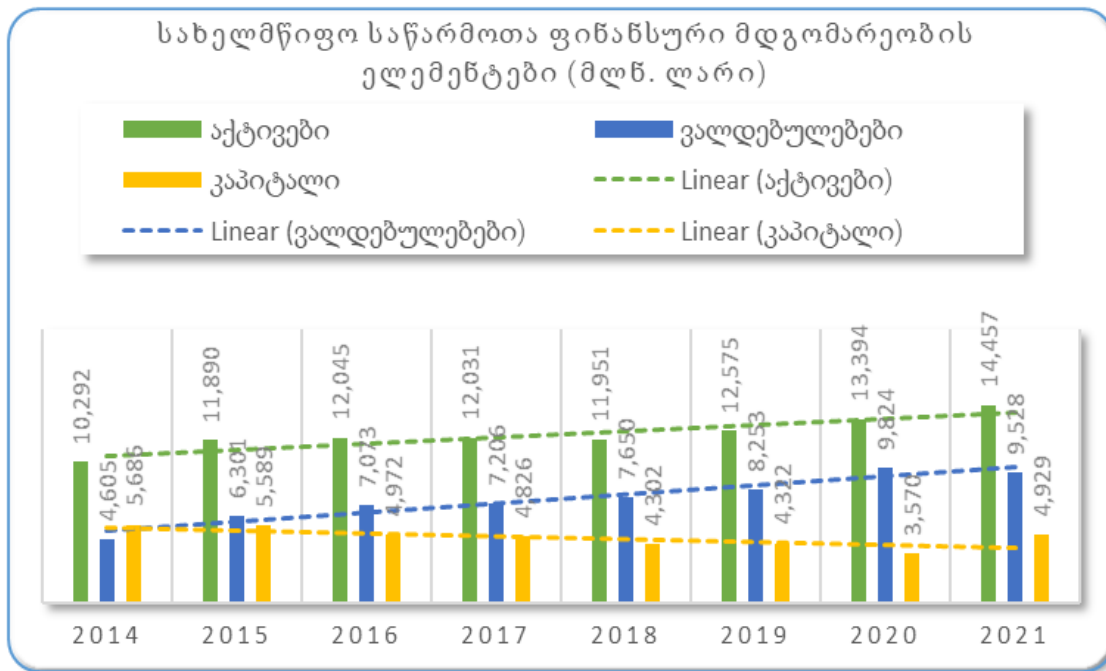


მხოლოდ 2015-2021 წლებში სახელმწიფო საწარმოებში განხორციელდა 1.59 მლრდ. ლარის ოდენობით სუბსიდია და კაპიტალშენატანი, თუმცა პროპორციული ზრდის ნაცვლად საწარმოთა კაპიტალი (წმინდა ღირებულება) შემცირდა, რაც გამოწვეული იყო აქტივების გაუფასურებით და საწარმოთა მასშტაბური ზარალით (ამ თვალსაზრისით, გამონაკლისს წარმოადგენდა 2021 წელი). აღნიშნული შენატანების მიზნობრიობა, ძირითადად, ინფრასტრუქტურული პროექტებისა და საოპერაციო ხარჯების დაფინანსება იყო.

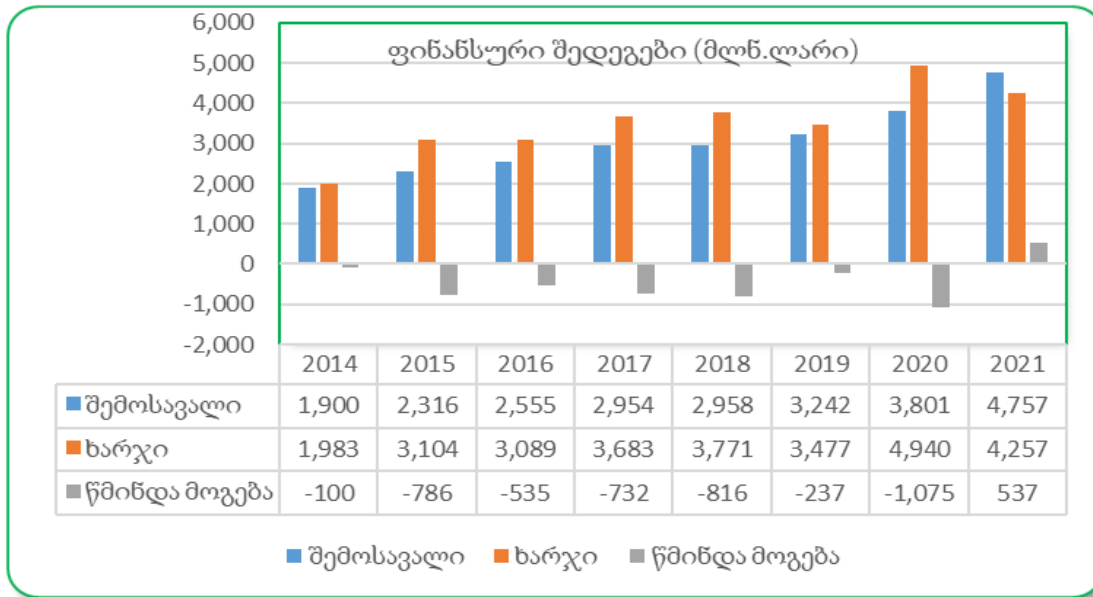
2019 წელს ფინანსური მაჩვენებლების ერთჯერადი გაუმჯობესების შემდეგ 2020 წელს სექტორმა კვლავ დიდი ოდენობით ზარალი განიცადა, ხოლო 2021 წელი სექტორისთვის

წარმოადგენდა პოსტ-პანდემიური გაჯანსაღების პერიოდს. ბოლო წლებში განცდილი მასშტაბური ზარალის შემდეგ სექტორის წმინდა მოგებამ (შპს მარაბდა-კარწახის რკინიგზის ჩათვლით) 537 მლნ ლარი შეადგინა, რაც უმთავრესად განპირობებული იყო კურსთაშორისი სხვაობიდან მიღებული მოგებით.

დიაგრამა 3: სახელმწიფო საწარმოთა ფინანსური მდგომარეობის ელემენტები, 2014-2021წწ (მლნ. ლარი)



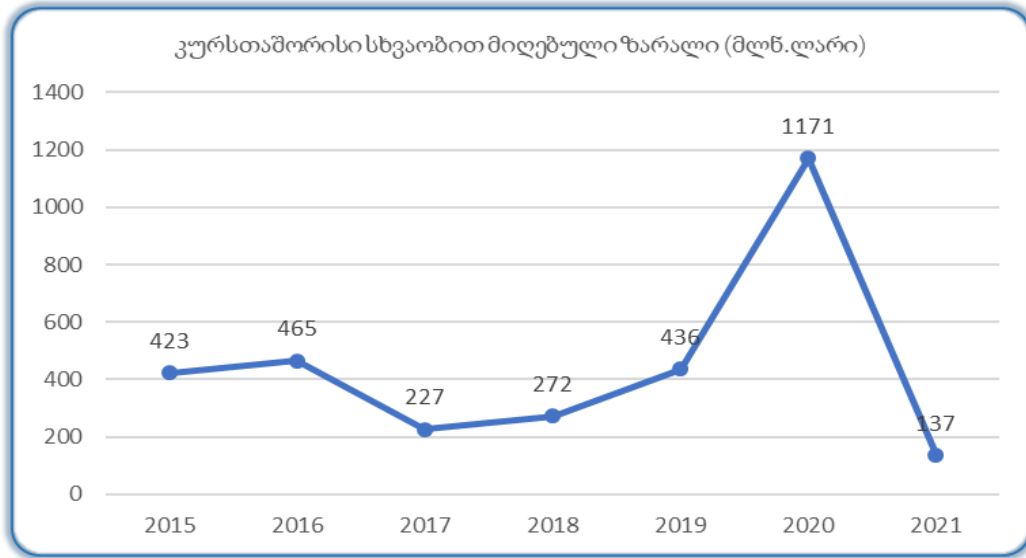
დიაგრამა 4: სახელმწიფო საწარმოთა ფინანსური შედეგები 2014-2021 წწ (მლნ. ლარი)



პანდემიის გამო სექტორმა დაკარგა 300 მილიონი ლარის ოდენობის შემოსავალი. შპს მარაბდა-კარწახის რკინიგზის გარეშე სახელმწიფო საწარმოებმა 2020 წელს იზარალეს 692 მლნ ლარით, ხოლო შპს მარაბდა-კარწახის რკინიგზის ჩათვლით ზარალმა გადააჭარბა 1 მლრდ ლარს; სახელმწიფო საწარმოთა 2020 წლის ზარალი ძირითადად განპირობებული იყო კურსთაშორისი სხვაობიდან წარმოქმნილი ზარალით, რამაც რეკორდულ მაჩვენებელს მიაღწია (შპს მარაბდა-კარწახის რკინიგზის ჩათვლით - 1.2 მილიარდი ლარი).³ 2021 წელს აღნიშნული მაჩვენებელი არსებითად შემცირდა და სექტორისთვის კურსთაშორისი სხვაობით მიღებულმა მოგებამ (შპს მარაბდა-კარწახის რკინიგზის ჩათვლით - 800 მლნ. ლარი) მნიშვნელოვნად გადააჭარბა ზარალს. აღსანიშნავია, რომ კურსთაშორისი სხვაობის ეფექტის გარეშე საანგარიშო წელი სექტორისთვის დასრულდებოდა ზარალით.

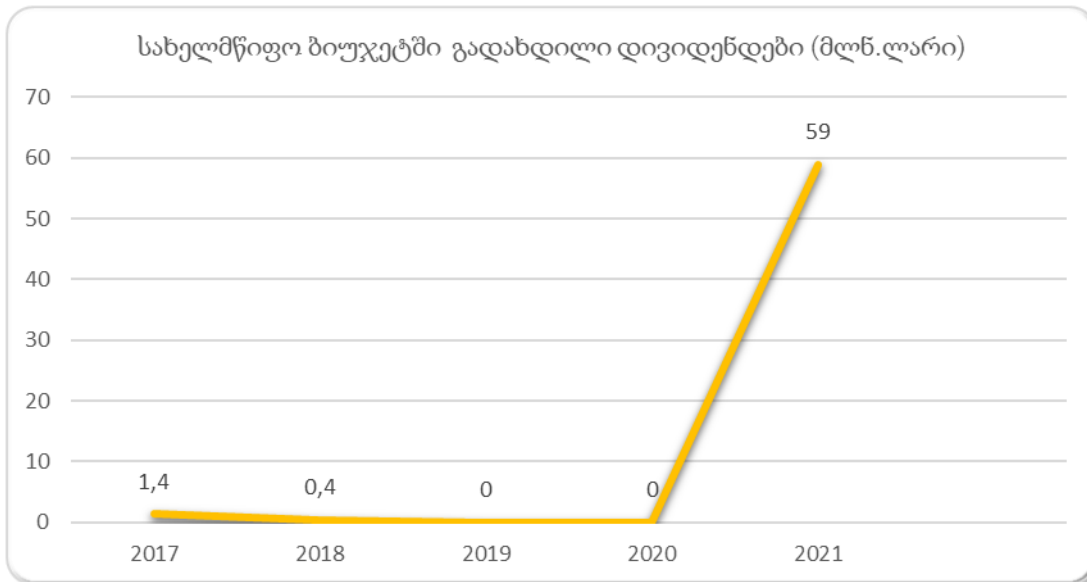
დიაგრამა 5: სახელმწიფო საწარმოთა კურსთაშორისი სხვაობიდან წარმოქმნილი ზარალი 2015-2021 წწ (მლნ. ლარი)

³ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი, 2021 - მე-5 განახლება, გვ.3



საწარმოების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტში გადახდილი დივიდენდების წილი არაარსებითია და მათ მიერ ბოლო წლებში განცდილი მასშტაბური ზარალის გამო არც ხდება მათი გათვალისწინება საპროგნოზო შემოსავლებში. თუმცა არსებობს სახელმწიფო ბიუჯეტში საწარმოთა მიერ გადახდილი დივიდენდების ზრდის მნიშვნელოვანი პოტენციალი.¹⁹

დიაგრამა 6: სახელმწიფო საწარმოების მიერ გადახდილი დივიდენდები 2017-2021 წწ (მლნ.ლარი)



აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო საწარმოთა წილი ეკონომიკაში დაახლოებით 2%-ს შეადგენს, თუმცა სექტორის რეფორმირების შედეგად არსებობს ეკონომიკურ ზრდაში მათი პოზიტიური წვლილის გაზრდის მნიშვნელოვანი პოტენციალი.

ანალიზის პროცესში გამოვლენილი ძირითადი პრობლემის გამომწვევი ფაქტორებია:

საუკეთესო საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი კორპორაციული მართვის სისტემების არ არსებობა

კორპორაციული მართვა არის საწარმოს მართვისა და კონტროლის სტრუქტურებისა და პროცესების ერთიანი სისტემა, რომელიც განსაზღვრავს უფლებებისა და პასუხისმგებლობების გადანაწილებას საწარმოს აქციონერებს, სამეთვალყურეო საბჭოს, ხელმძღვანელ ორგანოსა და სხვა დაინტერესებულ მხარეებს შორის. კორპორაციული მართვა, ასევე, მოიცავს საწარმოს საქმიანობის ეფექტიანად განხორციელების მონიტორინგთან დაკავშირებულ წესებსა და პროცედურებს. კორპორაციული მართვის მიზანია, ხელი შეუწყოს საწარმოებში ნდობის, გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების გარემოს ჩამოყალიბებას საწარმოთა გრძელვადიანი საინვესტიციო და ფინანსური სტაბილურობისა და საქმიანობის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად.

საწარმოთა საქმიანობის გაუმჯობესებითა და კაპიტალზე მათი წვდომის გაზრდით, კორპორაციული მართვის კარგ პრაქტიკას წვლილი შეაქვს მდგრად ეკონომიკურ განვითარებასა და მეტი ინკლუზიურობის უზრუნველყოფაში. განსაკუთრებით განვითარებად ქვეყნებში, კორპორაციული მართვის გაუმჯობესება შეიძლება ემსახურებოდეს საჯარო პოლიტიკის რამდენიმე მნიშვნელოვან ამოცანას. კარგი კორპორაციული მართვა ამცირებს განვითარებადი ეკონომიკების მოწყვლადობას ფინანსური კრიზისების მიმართ, განამტკიცებს საკუთრების უფლებებს, ამცირებს გარიგების ხარჯებსა და მოზიდული კაპიტალის ღირებულებას, ხელს უწყობს კაპიტალის ბაზრის განვითარებას. უკანასკნელი რამდენიმე წლის განმავლობაში, აკადემიურ კვლევებში სულ უფრო მეტადაა ხაზგასმული კორპორაციული მართვის მნიშვნელობა. კვლევებმა აჩვენა, რომ კორპორაციული მართვის კარგმა პრაქტიკამ გამოიწვია საწარმოთა დამატებული ეკონომიკური ღირებულების (EVA) მნიშვნელოვანი ზრდა, უფრო მაღალი პროდუქტიულობა და შეამცირა სისტემური ფინანსური ჩავარდნების რისკი.⁴

საერთაშორისო პარტნიორი ორგანიზაციები აქტიურად უჭერენ მხარს საქართველოს რეფორმების დღის წესრიგს, მათ შორის, სახელმწიფო საწარმოების ყოვლისმომცველი

⁴ წყარო: „Corporate Governance Country Assessment - Georgia - Report on the Observance of Standards and Codes”, December, 2021, გვ.5

რეფორმის მიმართულებით. მიმდინარე წელს მსოფლიო ბანკის მიერ გამოქვეყნდა ანგარიში კორპორაციული მართვის სფეროში „სტანდარტებისა და კოდექსების შესრულების შესახებ (ROSC)“. ევროკავშირის მხარდაჭერით, მსოფლიო ბანკისა და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) ერთობლივი პროგრამის ფარგლებში მომზადებული აღნიშნული ანგარიში 2021 წლის დეკემბრის მდგომარეობით განიხილავს და აანალიზებს საქართველოში კორპორაციული მართვის პრაქტიკებს და პოლიტიკის ჩარჩოს, მათ შორის, სახელმწიფო საწარმოებთან მიმართებით. კვლევა მსოფლიო ბანკის მიერ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს თხოვნის საფუძველზე განხორციელდა.

სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის ROSC შეფასება ეყრდნობა კვლევის ფარგლებში 13 ძირითადი სახელმწიფო საწარმოს⁵ გამოკითხვის შედეგებს,⁶ მიუთითებს სექტორში მიღწეულ პროგრესსა და გამოწვევებზე, ამასთან, შეიმუშავებს პოლიტიკის რეკომენდაციებს მართვის პრაქტიკების გაუმჯობესების უზრუნველსაყოფად.

აღნიშნული შეფასებაც ხაზს უსვამს კორპორაციული მართვის ჩარჩოს მოწესრიგებისა და სახელმწიფოს ფლობის ფუნქციის კონცენტრაციისა და გაძლიერების მნიშვნელობას, რაც, ფაქტობრივად, წარმოადგენს სექტორის მთავარ გამოწვევებს.

ROSC შეფასების ანგარიშში ხაზგასმულია, რომ სახელმწიფო საწარმოებს გააჩნიათ კორპორაციული მართვის პრაქტიკების გაუმჯობესების მნიშვნელოვანი შესაძლებლობები.

საწარმოებიდან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე ანგარიშში ჩამოყალიბებულია კვლევის ძირითადი მიგნებები, კერძოდ, შეფასების თანახმად:

- სამეთვალყურეო საბჭოების არსებობა ჯერ კიდევ არ წარმოადგენს გავრცელებულ პრაქტიკას საზოგადოებრივი დაინტერესების პირად (სდპ)⁷ იდენტიფიცირებულ

⁵ კვლევის ფარგლებში გამოკითხულ ყველა საწარმოში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა 100%-ია

⁶ საწარმოების მიერ კითხვარები შევსებულია 2021 წლის იანვარი-მაისის პერიოდში.

⁷ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 29 ნოემბრის N584 დადგენილებით განსაზღვრულია ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურის მიერ იურიდიული პირის საზოგადოებრივი დაინტერესების პირად (სდპ) იდენტიფიკაციის კრიტერიუმები: პირი სამსახურის მიერ შეიძლება განისაზღვროს სდპ-ად, თუ იგი არის „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად დაფუძნებული საწარმო და, ამასთან, წარმოადგენს სახელმწიფოს/მუნიციპალიტეტის 25%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით მოქმედ საწარმოს და საანგარიშგებო პერიოდის ბოლოს აკმაყოფილებს პირველი ან მეორე კატეგორიის საწარმოს

სახელმწიფო საწარმოებში: გამოკითხული ცამეტი საწარმოდან⁸ მხოლოდ 8 საწარმოს ჰყავს სამეთვალყურეო საბჭო;

- სამეთვალყურეო საბჭოების ფუნქციები, ძირითადად, არ მოიცავს სტრატეგიის შემუშავების ფუნქციას: გამოკითხული საწარმოების სამეთვალყურეო საბჭოების მხოლოდ 15 პროცენტი ახორციელებს აღნიშნულ ფუნქციას.
- სამეთვალყურეო საბჭოების უმრავლესობა დაკომპლექტებულია საჯარო მოხელეებით: გამოკითხული საწარმოების სამეთვალყურეო საბჭოების წევრების 75 პროცენტი მთავრობის წარმომადგენელია.
- საწარმოების სამეთვალყურეო საბჭოებთან იშვიათადაა შექმნილი სპეციალიზებული კომიტეტები: გამოკითხული ცამეტი საწარმოდან მხოლოდ ორს აქვს ასეთი კომიტეტი.
- სამეთვალყურეო საბჭოში დამოუკიდებელი წევრები იშვიათადაა წარმოდგენილი: იმ 8 საწარმოდან, სადაც არსებობს სამეთვალყურეო საბჭო, 5-ს არ ჰყავს დამოუკიდებელი წევრი სამეთვალყურეო საბჭოში.
- სამეთვალყურეო საბჭოების ზომა მერყეობს სამიდან შვიდ წევრამდე.
- საწარმოთა საბჭოებში გენდერული მრავალფეროვნება დაბალია: დირექტორთაგან მხოლოდ 8%-ია ქალი.
- გამოკითხული საწარმოების 85%-ს არ აქვს წარმოდგენილი ინფორმაცია სამეთვალყურეო საბჭოების საქმიანობის შეფასების რომელიმე პრაქტიკის შესახებ.
- არ არსებობს სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების ნომინირების, შერჩევისა და დანიშვნის სტანდარტიზებული პროცედურები.
- სახელმწიფოს არ აქვს შემუშავებული სამეთვალყურეო საბჭოს წევრებისა და მენეჯმენტის ანაზღაურების პოლიტიკა და აღნიშნული ფუნქცია არ არის დელეგირებული საწარმოების საბჭოებზე. გამოკითხული საწარმოების უმრავლესობაში სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები იღებენ ყოველთვიურ ფიქსირებულ ანაზღაურებას, ხოლო არ ანაზღაურდება იმ წევრთა მიერ გაწეული საქმიანობა,

კრიტერიუმებს, „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად.

⁸ კვლევის პერიოდისთვის კვლევის მონაწილე ყველა საწარმო იდენტიფიცირებული იყო სდკ-ად.

რომლებიც არინ საჯარო მოხელეები ან იკავებენ ანაზღაურებად პოზიციას მშობელ საწარმოში.

- გამოკითხული საწარმოების 46%-მა ჩაატარა აქციონერთა საერთო კრება 2020 წელს.
- ამასთან, აღსანიშნავია, რომ გამოკითხული საწარმოები კორპორაციული მართვის გაუმჯობესების შემაფერხებელ ფაქტორებად და დაბრკოლებებად საწარმოების მასშტაბით ინფორმაციისა და სათანადო კვალიფიკაციის ადამიანური რესურსის ნაკლებობასა და კანონმდებლობის დონეზე არსებულ ნაკლოვანებებს მიიჩნევენ.

სახელმწიფო საწარმოთა მართვის სიტემის იმავე ხარვეზებზე მიუთითებს საქართველოს პარლამენტის დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის ფარგლებში ჯერ კიდევ 2019 წელს მომზადებული თემატური მოკვლევის ანგარიში სახელმწიფო საწარმოთა მართვის ეფექტიანობის შესახებ. აღნიშნული ანგარიშიც, რომელიც დაინტერესებული მხარეების ფართო ჩართულობით მომზადდა, ძირითად პრობლემად განსაზღვრავს საუკეთესო სტანდარტების შესაბამისად მართვის სიტემის ერთიანი მიდგომისა და მართვის რგოლების ფორმირებისა და მათ შორის უფლებამოსილებათა მკაფიო გამიჯვნის პრაქტიკის არარსებობას.⁹

აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებთან მჭიდრო თანამშრომლობითა და მხარდაჭერით შემუშავებულია სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის კოდექსი, რომელიც დამტკიცდა საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 8 სექტემბრის N1618 განკარგულებით და შეესაბამება საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას, თუმცა ჯერჯერობით არ არის დადგენილი კოდექსის გავრცელების არეალი, რაც უზრუნველყოფდა კორპორაციული მართვის სტანდარტების მიღებას და დანერგვას ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) სახელმძღვანელო პრინციპების შესაბამისად.

ROSC ანგარიშის მიხედვით, მცირეა იმ საწარმოების რაოდენობა, რომელთაც განახორციელეს სხვადასხვა აქტივობები კორპორაციული მართვის გაძლიერების მიმართულებით, გაუმჯობესებები ძირითადად ეხება შიდა დოკუმენტაციისა და ფინანსური რეპორტირების გაუმჯობესებას.

⁹ ხელმისაწვდომია ბმულზე:

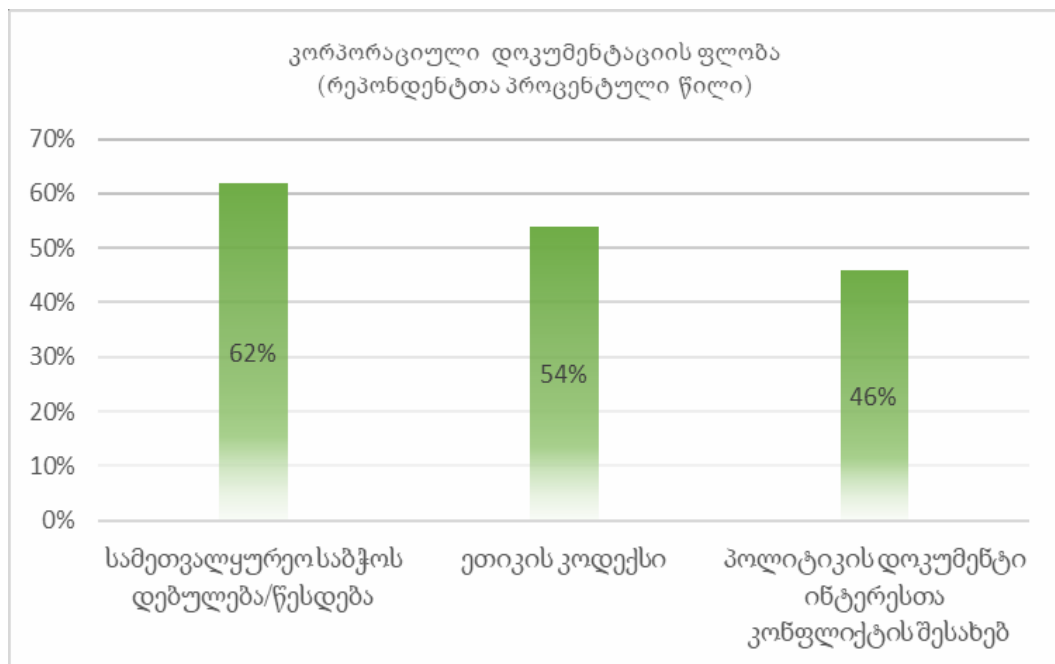
<https://parliament.leavingstone.club/storage/files/shares/tematuri-mokvleva/dargobrivi/sacarmoebis-martva/angarishi.pdf>; ბოლოს ნანახია 1/12/2022

ცხრილი 1: სახელმწიფო საწარმოების მიერ უკანასკნელი 3 წლის განმავლობაში განხორციელებული ღონისძიებები კორპორაციული მართვის გაუმჯობესების მიმართულებით

#	საწარმოების მიერ უკანასკნელი 3 წლის განმავლობაში განხორციელებული ღონისძიებები კორპორაციული მართვის გაუმჯობესების მიმართულებით	საწარმოთა რაოდენობა
1	სამეთვალყურეო საბჭოში დამოუკიდებელი წევრის დამატება	1
2	სამეთვალყურეო საბჭოს წევრებისთვის ეფექტიანი ანაზღაურების სისტემის დანერგვა	1
3	დირექტორთა საბჭოს წევრებისთვის ეფექტიანი ანაზღაურების სისტემის დანერგვა	1
4	შიდა კონტროლის ერთეულის ჩამოყალიბება	2
5	შიდა დოკუმენტაციის გაუმჯობესება	8
6	კორპორაციული მდივნის თანამდებობის შემოღება	1

7	სამეთვალყურეო საბჭოს წევრებისთვის კორპორაციული მართვის თემაზე ტრენინგების ჩატარება	1
8	ფინანსური რეპორტირების გაუმჯობესება	6
9	სხვა	3

დიაგრამა 7: კორპორაციული დოკუმენტაციის ფლობა (გამოკითხული სახელმწიფო საწარმოების პროცენტული წილი)



სახელმწიფო საწარმოებში კორპორაციული მართვის გაუმჯობესების თვალსაზრისით მნიშვნელოვან გამოწვევას სამეთვალყურეო საბჭოს როლის, მმართველობის, დამოუკიდებლობის გაუმჯობესება წარმოადგენს.

ცხრილი 2: გამოკითხულ სახელმწიფო საწარმოთა სამეთვალყურეო საბჭოები და მათი მახასიათებლები

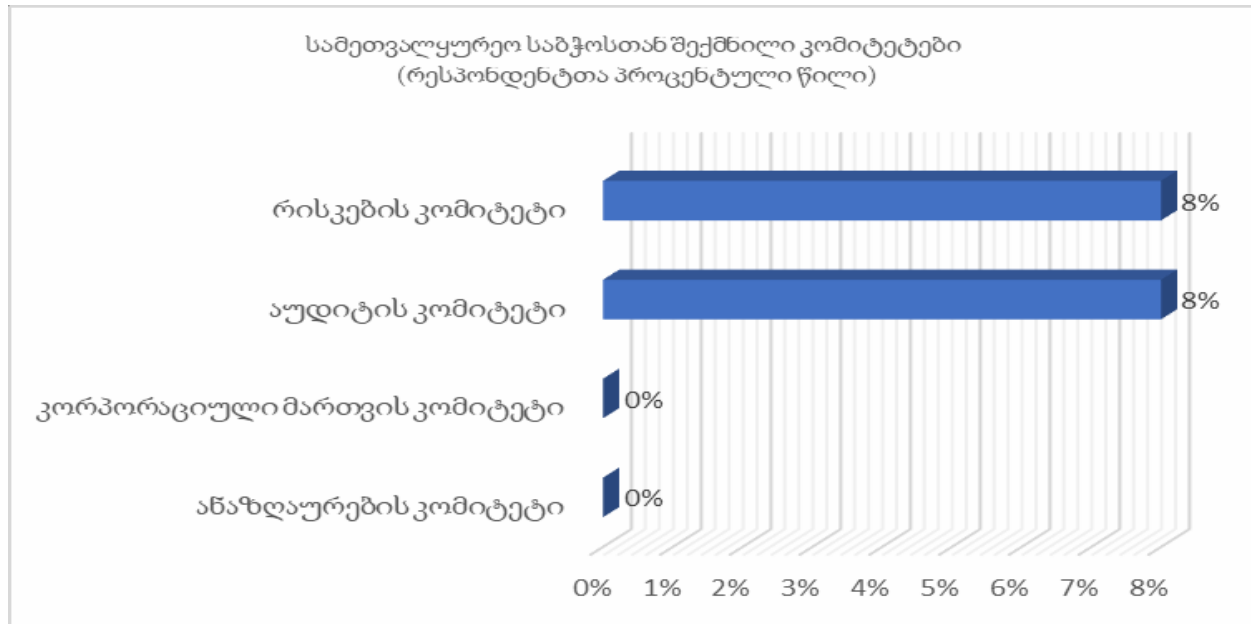
სამეთვალყურეო საბჭოს მახასიათებლები	რაოდენობა
იმ საწარმოთა პროცენტული წილი, სადაც არსებობს სამეთვალყურეო საბჭო	61.5%

სამეთვალყურეო საბჭოს საშუალო ზომა, საიდანაც:	5.1
- ძირითადი აქციონერის წარმომადგენელი	3.3 (64.7%)
- საბჭოს დამოუკიდებელი წევრი	1.9 (37.3%)
- საბჭოს ქალი წევრი	0.4 (7.8%)
- საბჭოს უცხოელი წევრი	0.1 (2.0%)
სამეთვალყურეო საბჭოს წევრთა საშუალო ასაკი (წელი)	49.1
2020 წელს ჩატარებული სამეთვალყურეო საბჭოს შეხვედრების რაოდენობა	11.6

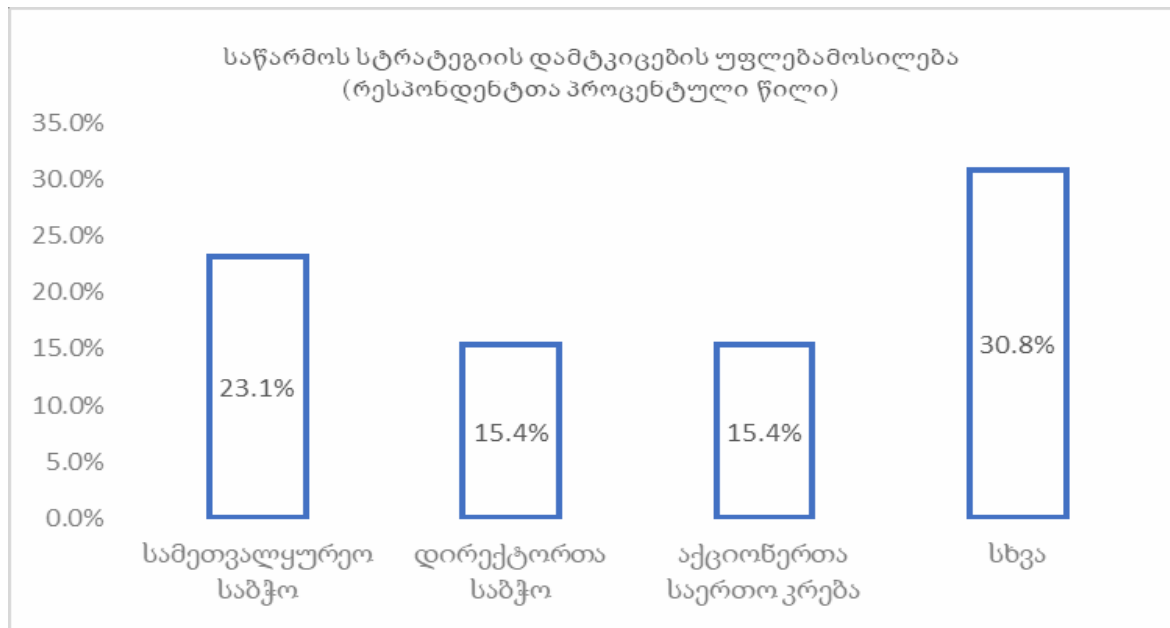
იმ საწარმოთა პროცენტული წილი, რომელთაც საბჭოს დამოუკიდებელი თავმჯდომარე ჰყავთ	N/A
სამეთვალყურეო საბჭოს წლიური ანაზღაურება (ლარი)	32,906
არ ფასდება სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ გაწეული საქმიანობა	8
თვითშეფასების გზით:	
- ყოველწლიურად	4
- წელიწადში ორჯერ	1

სახელმწიფო საწარმოებში სამეთვალყურეო საბჭოსთან ფაქტობრივად არ არის შექმნილი კორპორაციული მართვის მაღალი სტანდარტის უზრუნველსაყოფად საჭირო კომიტეტები.

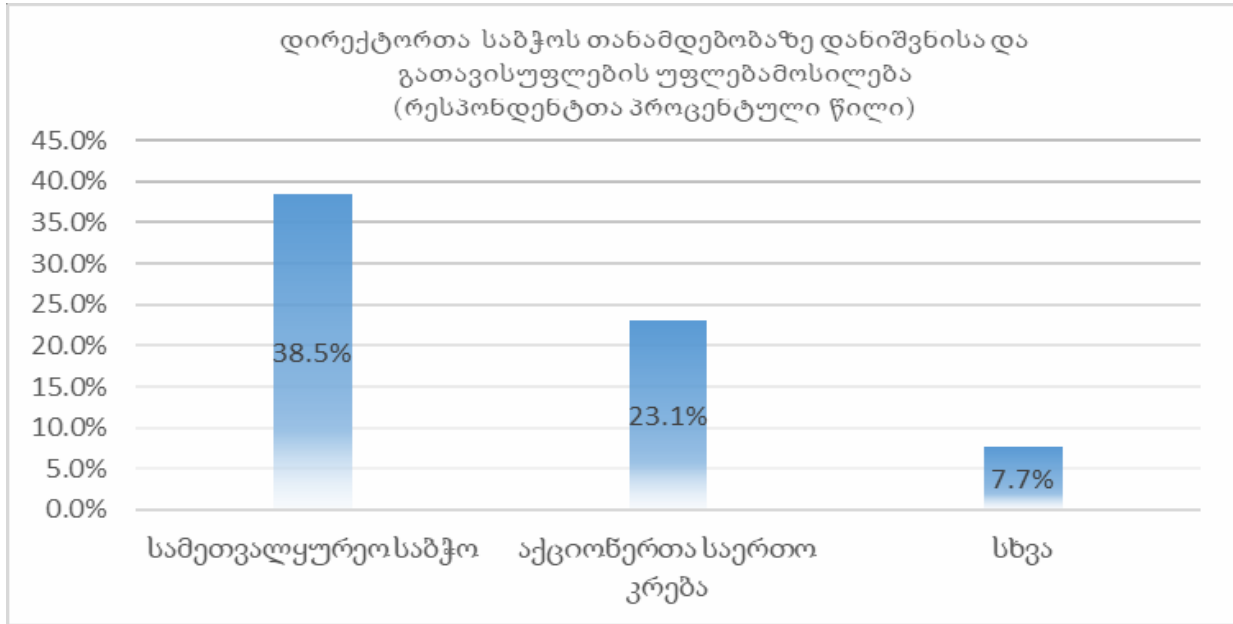
დიაგრამა 8: სახელმწიფო საწარმოების სამეთვალყურეო საბჭოებთან შექმნილი სპეციალიზებული კომიტეტები (გამოკითხული საწარმოების პროცენტული წილი)



დიაგრამა 9: სახელმწიფო საწარმოებში სტრატეგიის დამტკიცების უფლებამოსილება (გამოკითხული საწარმოების პროცენტული წილი)

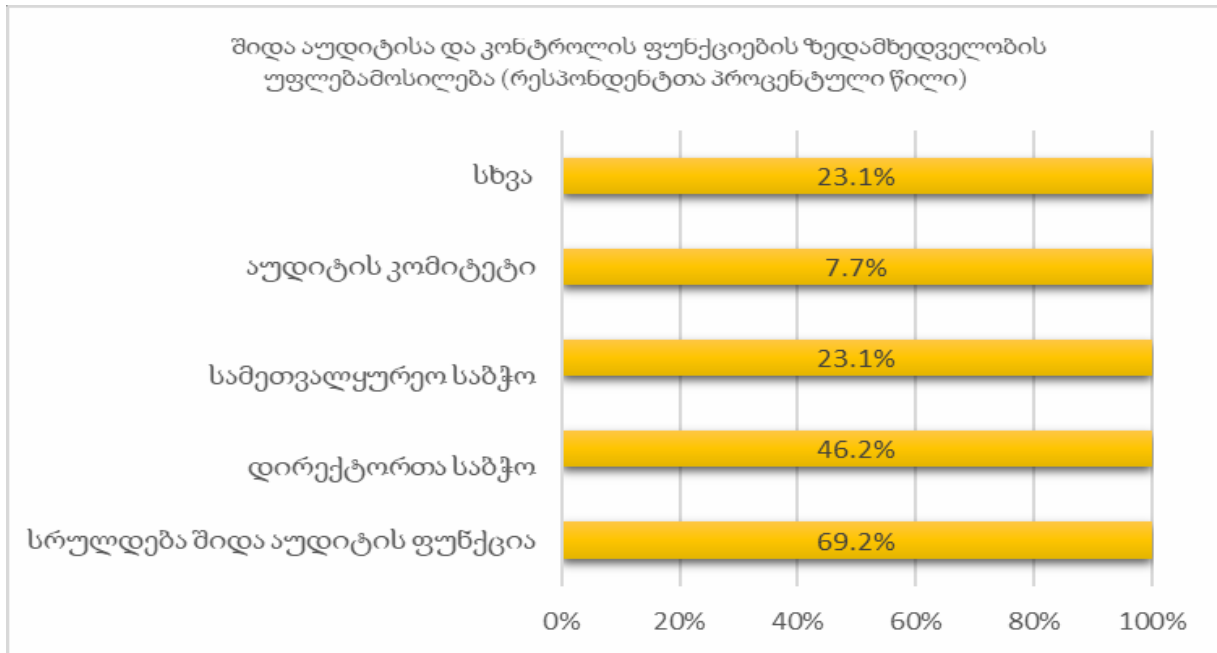


დიაგრამა 10: სახელმწიფო საწარმოებში დირექტორთა საბჭოს თანამდებობაზე დანიშვნისა და გათავისუფლების უფლებამოსილება (გამოკითხული საწარმოების პროცენტული წილი)



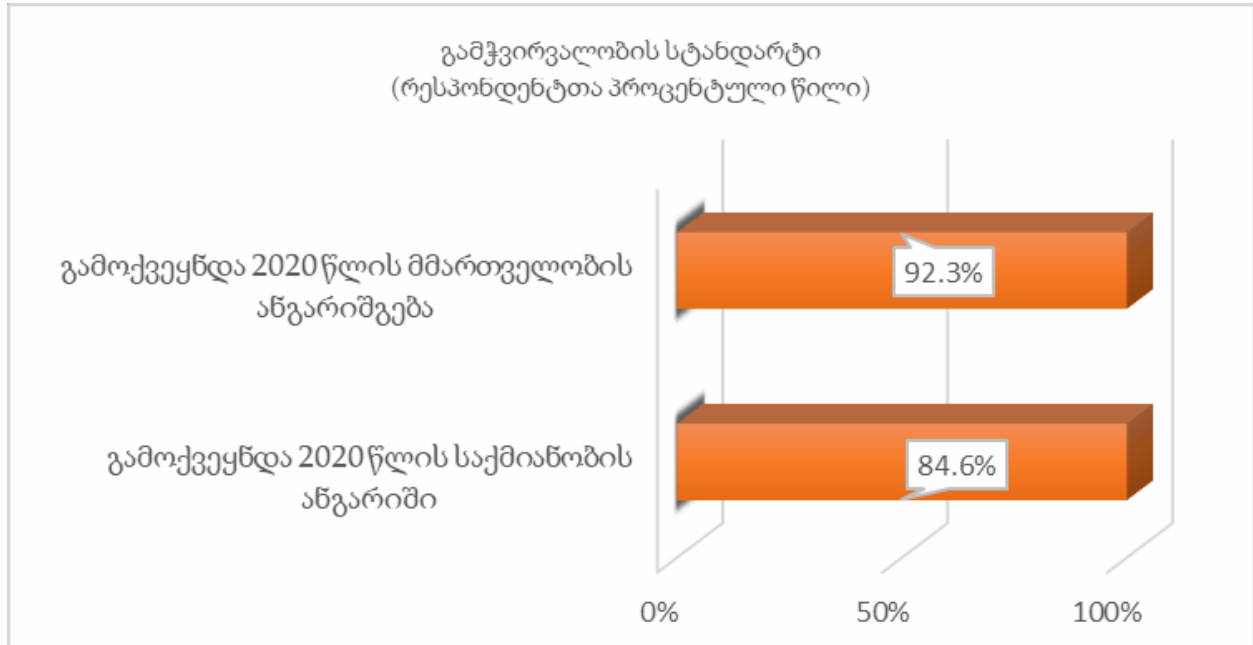
სამეთვალყურეო საბჭოსთან კორპორაციული მართვის მაღალი სტანდარტის უზრუნველსაყოფად საჭირო კომიტეტების არ არსებობის ფონზე შიდა აუდიტისა და კონტროლის ფუნქციების ზედამხედველობის უფლებამოსილებას ძირითადად ითავსებს დირექტორთა საბჭო.

დიაგრამა 11: სახელმწიფო საწარმოებში შიდა აუდიტის ფუნქციის შესრულება და შიდა აუდიტისა და კონტროლის ფუნქციების ზედამხედველობის უფლებამოსილება (გამოკითხული საწარმოების პროცენტული წილი)



მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება ფიქსირდება გამჭვირვალობის სტანდარტის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. გამჭვირვალობის სტანდარტი უზრუნველყოფილია სახელმწიფო საწარმოების ძირითად ნაწილში.

დიაგრამა 12: სახელმწიფო საწარმოების მიერ გამჭვირვალობის სტანდარტის დაცვა (გამოკითხული საწარმოების პროცენტული წილი)



კომერციულ მიზნებზე ორიენტაციის ნაკლებობა და კვაზი-ფისკალური აქტივობები

სახელმწიფო საწარმოები კვლავ აქტიურად არიან ჩართული კვაზი-ფისკალურ აქტივობებში (არაკომერციულ აქტივობებში), რაც ამცირებს მათი მოგების დონეს აღნიშნული აქტივობების კომპენსაციის პრაქტიკის არარსებობის გამო. საწარმოთა კვაზი-ფისკალურ აქტივობათა ჯამურმა ოდენობამ 2020 წელს დაახლოებით 270 მლნ. ლარამდე, ხოლო 2021 წელს დაახლოებით 370 მლნ. ლარამდე შეადგინა.

სახელმწიფო საწარმოების მხრიდან კონკურენტული ნეიტრალურობის პრინციპებიდან გადახვევა

საუკეთესო საერთაშორისო სტანდარტების თანახმად, სახელმწიფო ეკონომიკურ საქმიანობას უნდა ახორციელებდეს ბაზარზე სამართლიანი კონკურენციის პრინციპების დაცვით. სახელმწიფოს მიერ საწარმოს ფლობა არ უნდა ანიჭებდეს კომპანიას რაიმე სახის უპირატესობას ან უქმნიდეს მას არახელსაყრელ მდგომარეობას კერძო სექტორის შესადარის კომპანიებთან შედარებით. ბაზარზე თანაბარი პირობების მიღწევა პრაქტიკაში სირთულეს წარმოადგენს, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც სახელმწიფოები აერთიანებენ ეკონომიკურ საქმიანობას მნიშვნელოვან საჯარო პოლიტიკის მიზნებთან.

კონკურენტული ნეიტრალურობის უზრუნველყოფა გამოწვევაა საქართველოშიც, რადგან არ არის დანერგილი საკმარისი მექანიზმები იმისთვის, რომ სახელმწიფო კორპორაციები არ ოპერირებდნენ დაბალი უკუგების პირობებში ან/და არ სარგებლობდნენ პრეფერენციული დაფინანსებით, რაც არაცხად სახელმწიფო გარანტიას წარმოადგენს.

საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით, სახელმწიფო საწარმოების შესახებ არაერთი გზამკვლევი მიუთითებს აღნიშნული გამოწვევის დასაძლევად სათანადო მარეგულურებელი ჩარჩოს ჩამოყალიბების მნიშვნელობაზე.

სახელმწიფო საწარმოების ფლობის არსებული პოლიტიკა და სტრატეგიული მართვის ნაკლებობა

დღესდღეობით არ არის შემუშავებული სამართლებრივი დოკუმენტი, რომლითაც დარეგულირებული იქნებოდა სახელმწიფო საწარმოების ფლობის საფუძვლები და მიზანშეწონილობა. არ არის შემუშავებული საწარმოთა ფლობის პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელიც კომპლექსურად განსაზღვრავდა ახალი სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების, ლიკვიდაციის, პრივატიზაციის კრიტერიუმებსა და საფუძვლებს, ასევე, საწარმოში სახელმწიფოს სრული/არასრული წილობრივი მონაწილეობის რაციონალობას. ამასთან, არ არის განსაზღვრული კრიტერიუმები, რომლითაც შეფასდებოდა რა შემთხვევაშია მიზანშეწონილი სახელმწიფო საწარმოს, როგორც სამეწარმეო სუბიექტის და რა შემთხვევაში საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნება.

სახელმწიფოს ფლობის ფუნქცია ფრაგმენტირებულია სხვადასხვა უწყებებს შორის, რაც ამცირებს ანგარიშვალდებულების ხარისხს, იწვევს სათანადო კომპეტენციისა და უნარების გაბნევას, ინტერესთა კონფლიქტს (პოლიტიკის განსაზღვრისა და ფლობის ფუნქციებს შორის) და ართულებს აღნიშნული ფუნქციის ქმედითად და ეფექტიანად განხორციელებას.

დღეს, ხშირ შემთხვევაში, სახელმწიფო საწარმოთა მართვა ხორციელდება დარგობრივი პოლიტიკის გამტარებელი უწყებების მიერ და სახელმწიფო ნაკლებად მოქმედებს როგორც აქციონერი, რომლის უპირველესი მიზანია საწარმოს მოგების მაქსიმიზაცია. დარგობრივი სამინისტროს მიერ იმავე დარგის საწარმოს ფლობა არ არის მიჩნეული კარგ პრაქტიკად სხვადასხვა დონეზე არსებული ინტერესთა კონფლიქტის გამო.

სახელმწიფო საწარმოთა მართვის პრაქტიკა არ არის უნიფიცირებული და აღნიშნულთან დაკავშირებით ყველა სამინისტროს განსხვავებული მიდგომა აქვს.

სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო,“ დარგობრივი სამინისტროები და მუნიციპალიტეტები ახორციელებენ აქციონერის ფუნქციას და თავიანთი მანდატის ფარგლებში საწარმოებთან დაკავშირებით იღებენ სტრატეგიულ და ოპერაციულ გადაწყვეტილებებს. დარგობრივი სამინისტროები უფრო მეტად ფოკუსირებული არიან სექტორის მიზნებთან სახელმწიფო საწარმოების შესაბამისობაზე, ვიდრე მათ გრძელვადიან

სტრატეგიაზე, ფინანსურ მდგრადობასა და ეფექტიანობაზე. ფლობის ჩარჩოს ფრაგმენტაციის გამოწვევებზე ერთ-ერთ მთავარ ფაქტორს მკაფიო ფლობის პოლიტიკის არარსებობა წარმოადგენს.

სახელმწიფო კორპორაციების მართვა კორპორაციული განზრახვის განაცხადის საფუძველზე წარმოადგენს საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას, რომელიც ხელს უწყობს სახელმწიფო კორპორაციებში პროგნოზირებადობის, დაგეგმვის, შედეგებზე ორიენტირებული მართვის პრაქტიკების განვითარებას. კვგ-ს წარდგენის საკითხებს არეგულირებს კორპორაციული მართვის კოდექსი, თუმცა აღნიშნული კოდექსი მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათისაა და შესაბამისად, სახელმწიფო კორპორაციები არ უზრუნველყოფდნენ მასთან შესაბამისობას. კორპორაციული განზრახვის განაცხადების შემუშავების მიმართულებით გარკვეული ნაბიჯები იქნა გადადგმული 7 სახელმწიფო კორპორაციასთან მიმართებით, რომლებზეც ფინანსთა სამინისტროს მიენიჭა ფინანსური ზედამხედველობის ფუნქცია. ფინანსური ზედამხედველობის მარეგულირებელი ნორმები ითვალისწინებს კვგ-ს წარდგენის ვალდებულებას და შეთანხმებას ფინანსთა სამინისტროსთან. პირველად 2022 წლის ოქტომბერში 7-მა სახელმწიფო კორპორაციამ უზრუნველყო კვგ-ს წარდგენა ფინანსთა სამინისტროსთან. სტრატეგიული მართვის კარგი პრაქტიკის დანერგვის მიზნით მნიშვნელოვანია კორპორაციების მართვა კვგ-ს საფუძველზე.

2.3 საკანონმდებლო ბაზა და სახელმწიფო საწარმოთა ფლობის არსებული მოდელი

საუკეთესო საერთაშორისო სტანდარტების და პრაქტიკის თანახმად, სახელმწიფოს უნდა გააჩნდეს სამართლებრივი და მარეგულირებელი ჩარჩო სახელმწიფო საწარმოებისთვის, რომელიც დაადგენს მკაფიო პრინციპებს და ნორმებს მათი საქმიანობისთვის. სამართლებრივი ჩარჩო უნდა უზრუნველყოფდეს საუკეთესო ბალანსის მიღწევას სახელმწიფოს ფლობის ფუნქციასა და სახელმწიფო საწარმოების დამოუკიდებლობას შორის. ფლობის ნიშნით დისკრიმინაციის თავიდან აცილებისა და თანაბარი პირობების უზრუნველსაყოფად კარგ პრაქტიკას წარმოადგენს ქვეყანაში არსებული ზოგადი სამეწარმეო კანონმდებლობის სახელმწიფო საწარმოებზე გავრცელება, რაც წაახალისებს სახელმწიფო საწარმოებსა და კერძო კომპანიებს შორის¹⁰ კონკურენტული გარემოს შექმნას.

¹⁰ წყარო: „Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Europe and Central Asia“, CFRR, World Bank Group, 2020, გვ-გვ 15-16

სახელმწიფო საწარმოების შესახებ მარეგულირებელი ნორმები გაფანტულია სხვადასხვა კანონებსა და სამართლებრივ აქტებში, რაც გარკვეულწილად ართულებს სისტემური მიდგომის ჩამოყალიბებას კორპორატიზაციისა თუ ფლობის პოლიტიკის მიმართულებით. გადასადგმელია ნაბიჯები სამართლებრივი ჩარჩოს შექმნის/დახვეწის მიზნით. აუცილებელია შემუშავდეს ერთიანი, ყოვლისმომცველი სახელმწიფო საწარმოთა შესახებ კანონი და მისგან გამომდინარე კანონქვემდებარე აქტები, რომელიც სისტემურად დაარეგულირებს სახელმწიფო საწარმოთა საკითხებს და უზრუნველყოფს სექტორში განხორციელებული რეფორმების შედეგების შენარჩუნებას და შემდგომ გაუმჯობესებას.

2.3.1 საქართველოს კანონი „მეწარმეთა შესახებ“

საქართველოში სახელმწიფო საწარმოები ფუნქციონირებენ, როგორც სააქციო საზოგადოების, ასევე, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების სახით და რეგულირდებიან ზოგადი სამეწარმეო კანონმდებლობით, კერძოდ, მათზე ვრცელდება საქართველოს კანონი „მეწარმეთა შესახებ“. აღნიშნული კანონი იცნობს სახელმწიფოს, როგორც სამეწარმეო სუბიექტის ხმის უფლების, აქციების, წილის მფლობელს, თუმცა კანონში ტერმინი „სახელმწიფო საწარმო“ არ გვხვდება. კანონი არასავალდებულო ნორმის სახით განსაზღვრავს სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნის საკითხს იმ საწარმოებში, სადაც სახელმწიფო ფლობს ხმათა საერთო რაოდენობის 50%-ზე მეტს, კერძოდ, კანონის 46-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად „იმ საზოგადოებაში, რომელშიც სახელმწიფო, აფხაზეთის ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა ფლობს ხმათა საერთო რაოდენობის 50%-ზე მეტს, საქართველოს მთავრობის, აფხაზეთის ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის გადაწყვეტილებით შეიძლება შეიქმნას სამეთვალყურეო საბჭო.“ ამასთან, სახელმწიფოს, აფხაზეთის ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენელი სამეთვალყურეო საბჭოში შესაძლებელია იყოს საჯარო მოსამსახურე, თუ მას კონკრეტულ საწარმოსთან ინტერესთა კონფლიქტი არ აქვს. სამეთვალყურეო საბჭოს წევრი, რომელიც იმავდროულად არის საჯარო მოსამსახურე, დაკისრებულ მოვალეობებს სათანადო ანაზღაურების გარეშე ასრულებს და მისი საქმიანობა საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობად არ ჩაითვლება. გარდა ამისა, აღნიშნული კანონი აწესრიგებს ხელმძღვანელი პირის თანამდებობაზე დანიშვნისა და გათავისუფლების საკითხს, კერძოდ, კანონის 46-ე მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად „იმ საწარმოში, რომელშიც სახელმწიფო, აფხაზეთის ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა ფლობს ხმათა საერთო რაოდენობის 50%-ზე მეტს, ხელმძღვანელი პირის თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება სამეთვალყურეო საბჭომ საწარმოს ხმების 50%-ზე მეტის მფლობელ აქციონერს უნდა შეუთანხმოს.“

„მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის 182-ე მუხლი განსაზღვრავს სააქციო საზოგადოებაში სამეთვალყურეო საბჭოს სავალდებულოდ შექმნის საფუძვლებს. აღნიშნული

მუხლის მე-3 პუნქტი მიუთითებს, რომ თუ სააქციო საზოგადოება არის „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული ანგარიშვალდებული საწარმო, რომლის ფასიანი ქაღალდები სავაჭროდ არის დაშვებული საფონდო ბირჟაზე, ან თუ სააქციო

საზოგადოება საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ არის ლიცენზირებული, სავალდებულოა არანაკლებ 3 და არაუმეტეს 21 წევრისგან შემდგარი სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნა.

„მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის 78-ე მუხლი არეგულირებს სამეწარმეო საზოგადოების დაშლის წესსა და საფუძვლებს. აღნიშნული მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად,

„იმ საწარმოს დაშლის წესს, რომლის აქციების ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო, ამტკიცებს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრი, ხოლო იმ საწარმოს დაშლის წესს, რომლის აქციების ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს აფხაზეთის ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა, – აფხაზეთის ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ეკონომიკის სფეროში უფლებამოსილი შესაბამისი მინისტრი.“ აღნიშნული წესი დამტკიცებულია საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2022 წლის 12 იანვრის N1-1/6 ბრძანებით.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ სს „საპარტნიორო ფონდი“ წარმოადგენს ერთადერთ სახელმწიფო საწარმოს, რომლის საქმიანობის რეგულირებისთვის მიღებულია ცალკე კანონიც - „სააქციო საზოგადოების - საპარტნიორო ფონდის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

2.3.2 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“

სახელმწიფო ქონების მართვასა და განკარგვას ახორციელებს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად.

აღნიშნული კანონის მიხედვით, სახელმწიფო ქონების მართვასა და განკარგვასთან დაკავშირებულ სახელმწიფო პოლიტიკას განსაზღვრავს და წარმართავს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო. კანონის 43-ე მუხლის მე-2 პუნქტი განმარტავს, რომ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს პარტნიორის (აქციონერის) უფლებამოსილებებს ახორციელებს ქონების მმართველი, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს კაპიტალში სახელმწიფო ქონების, მათ შორის, წილებისა და აქციების, ასევე ფულადი შენატანის (შენატანების) განხორციელების შესახებ. ამავე კანონის თანახმად, ქონების მმართველი შეიძლება იყოს სამინისტრო, ქონების სააგენტო ან მათ მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მოქმედი ორგანო, სახელმწიფო ქონებით მოსარგებლე პირი

(გარდა ფიზიკური პირისა და კერძო სამართლის იურიდიული პირისა), რომელიც ახორციელებს „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებებს საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული წესითა და ფორმით. კანონის 39-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს წილების/აქციების „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს

კანონით დადგენილი წესით შესყიდვის/გამოსყიდვის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს მთავრობა.

2.3.3 საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“

გამჭვირვალობის პრინციპის დაცვისა და კორუფციასთან ბრძოლის მიზნით, „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრება იმ სახელმწიფო საწარმოთა ჩამონათვალი, რომელთა თანამდებობის პირებსაც ამავე კანონით ევალებათ თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის შევსება და წარდგენა. სახელმწიფო საწარმოებთან მიმართებით თანამდებობის პირის ცნებას შემდეგნაირად განმარტავს კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის გ) ქვეპუნქტი: იმ საწარმოს ხელმძღვანელი, რომლის აქციათა ან წილის 100 პროცენტს ფლობს სახელმწიფო ორგანო ან მუნიციპალიტეტი/მუნიციპალიტეტები, აგრეთვე ამ საწარმოს შვილობილი საწარმოს ხელმძღვანელი.

2.3.4 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“

საჯარო ფინანსების რაციონალური ხარჯვის უზრუნველყოფისა და ეფექტური კონკურენციის ხელშეწყობის მიზნით „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი ვრცელდება იმ საწარმოებზე, რომელთა აქციების ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტი/მუნიციპალიტეტები. კერძოდ, აღნიშნული კანონის მე-3 მუხლის 1 პუნქტის ა) და ა.თ) ქვეპუნქტების თანახმად, სახელმწიფო შესყიდვად მიიჩნევა აღნიშნული კანონით დადგენილ შემთხვევებში ელექტრონული ან სხვა საშუალებების გამოყენებით შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ ნებისმიერი საქონლის, მომსახურებისა და სამშენებლო სამუშაოს შესყიდვა იმ საწარმოს სახსრებით, რომლის აქციათა ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტი/მუნიციპალიტეტები, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც

აღნიშნული საწარმო თავისი საქმიანობის სპეციფიკასთან დაკავშირებული საქონლის ან მომსახურების შესყიდვისას ხელმძღვანელობს საქართველოს მთავრობის მიერ ამ საქონლის ან მომსახურების შესყიდვისთვის დადგენილი სპეციალური წესით, რომლის მოქმედების ვადა არ შეიძლება აღემატებოდეს 2 წელს. ამასთან, საქართველოს მთავრობის მიერ სპეციალური წესის დაუდგენლობის შემთხვევაში შესყიდვა უნდა განხორციელდეს აღნიშნული კანონის შესაბამისად.

2.3.5 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“

სახელმწიფო საწარმოების ანგარიშვალდებულებისა და ფინანსური მდგრადობის უზრუნველყოფის მიზნით, სახელმწიფო საწარმოების ეკონომიკური საქმიანობა ექვემდებარება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შემოწმებას. „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტის ი) ქვეპუნქტის თანახმად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ამოწმებს იმ კერძო სამართლის იურიდიული პირის საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობას, რომელშიც ავტონომიური რესპუბლიკა ან/და მუნიციპალიტეტი/მუნიციპალიტეტები ფლობს/ფლობენ წილის/აქციების 50 პროცენტს და 50 პროცენტზე მეტს, აგრეთვე სახელმწიფოს მიერ 50 პროცენტი და 50 პროცენტზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი კერძო სამართლის იურიდიული პირის საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობას, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ამ საწარმოს ფასიანი ქაღალდები – აქცია, წილი განთავსებულია ფასიანი ქაღალდების საერთაშორისო საფონდო ბირჟაზე. ამ საწარმომ ინფორმაცია თავისი ფინანსური ანგარიშგების შესახებ, მოთხოვნისამებრ, უნდა წარუდგინოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს.

2.3.6 „საზოგადოებრივი დაინტერესების პირად განსაზღვრული სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოებისა და ამ საწარმოების წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მიერ ანგარიშგების წარდგენის ვადების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 11 თებერვლის N217 განკარგულება

საერთაშორისო ვალდებულების შესრულებისა და სახელმწიფო საწარმოთა ფინანსური შედეგების შესახებ ინფორმაციის ადრეული ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნით, საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 11 თებერვლის N217 განკარგულებით განსაზღვრულია საზოგადოებრივი დაინტერესების პირად იდენტიფიცირებული სახელმწიფო საწარმოების მიერ აუდიტირებული ფინანსური და სხვა სახის ანგარიშგებების ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის ზედამხედველობის სამსახურისთვის საანგარიშგებო პერიოდის მომდევნო წლის 1 ივლისამდე წარდგენის, ხოლო არააუდიტირებული ფინანსური და სხვა სახის ანგარიშგებების საანგარიშგებო პერიოდის მომდევნო წლის 1 აპრილამდე წარდგენის ვალდებულება. ამასთან, „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, სდკ-ები ვალდებულები არიან ბუღალტრული აღრიცხვა და ფინანსური ანგარიშგება აწარმოონ ფინანსური ანგარიშგების საერთაშორისო სტანდარტების (IFRS) შესაბამისად და ჩაატარონ ფინანსური ანგარიშგებების აუდიტი. ასევე, სდკ-ების სამეთვალყურეო საბჭოში უნდა ჩამოყალიბდეს აუდიტის კომიტეტი.¹¹

2.3.7 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“

კორპორაციული მართვის საუკეთესო სტანდარტების მიხედვით მნიშვნელოვანია საწარმოში შიდა აუდიტის ერთეულის ჩამოყალიბება შიდა კონტროლისა და რისკის მართვის სისტემების ეფექტიანობისა და ქმედითობის უზრუნველსაყოფად. „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონი არაიმპერატიული ნორმის სახით განსაზღვრავს შიდა აუდიტის სუბიექტის შექმნის შესაძლებლობას იმ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებში, რომელთა აქციების ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო.¹²

2.3.8 საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 106¹-ე მუხლი არეგულირებს მუნიციპალიტეტის/მუნიციპალიტეტების კერძო სამართლის იურიდიული პირების საკითხს.

¹¹ „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 57

¹² „საქართველოში სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის პრაქტიკების შესახებ ანგარიში“, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2021, გვ-გვ 4-8.

კერძოდ, ამ მუხლის 1-ელი პუნქტის თანახმად, მუნიციპალიტეტი არის კერძო სამართლის იურიდიული პირის დამფუძნებელი/პარტნიორი/აქციონერი/წევრი და უფლება აქვს, მხოლოდ საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დააფუძნოს სააქციო საზოგადოება, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, გახდეს სააქციო საზოგადოების, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების პარტნიორი/აქციონერი. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, მუნიციპალიტეტებს უფლება აქვთ, ერთობლივი საქმიანობის მიზნით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, ერთობლივად დააფუძნონ სააქციო საზოგადოება და შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

კოდექსი ასევე აწესრიგებს იმ საწარმოების ხელმძღვანელობაზე/წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირის დანიშვნის/გათავისუფლებისა და ხელმძღვანელობაზე უფლებამოსილი პირის ანგარიშვალდებულების საკითხებს, სადაც მუნიციპალიტეტის/მუნიციპალიტეტების წილობრივი მონაწილეობა აღემატება 50%-ს. კერძოდ, კოდექსის 106¹-ე მუხლის მე-13 პუნქტის თანახმად, მუნიციპალიტეტის/მუნიციპალიტეტების კერძო სამართლის იურიდიული პირის (სადაც მუნიციპალიტეტის/მუნიციპალიტეტების წილობრივი მონაწილეობა აღემატება 50%-ს) ხელმძღვანელობაზე/წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირის დანიშვნის/გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილებას შესაბამისი იურიდიული პირის

წესდების (დებულების) შესაბამისად, იღებს მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო. ხოლო ამავე მუხლის მე-15 პუნქტის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტში გაითვალისწინოს მუნიციპალიტეტის კერძო სამართლის იურიდიული პირის (სადაც მუნიციპალიტეტის/მუნიციპალიტეტების წილობრივი მონაწილეობა აღემატება 50%-ს) ხელმძღვანელობაზე უფლებამოსილი პირის მიერ გაწეული საქმიანობის ანგარიშის წარდგენის წესი.

აღნიშნული კოდექსის თანახმად, იმ საწარმოების ძირითადი საშუალებების გასხვისება, სადაც მუნიციპალიტეტის/მუნიციპალიტეტების წილობრივი მონაწილეობა აღემატება 50%-ს, ხდება საჯარო ან ელექტრონული აუქციონის ფორმით, გარდა ამავე კოდექსით გათვალისწინებული გამონაკლისი შემთხვევებისა.

ამავე კოდექსის მიხედვით, საქართველოს მთავრობა დადგენილებით ამტკიცებს იმ საწარმოს დაშლის წესს, რომლის აქციების ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს/ფლობენ მუნიციპალიტეტი/მუნიციპალიტეტები. აღნიშნული წესი დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2022 წლის 18 იანვრის №20 დადგენილებით.

2.3.9 სახელმწიფო საწარმოთა ფლობის არსებული მოდელი

საქართველოში სახელმწიფო საწარმოების ფლობის მოდელი შეიძლება კლასიფიცირდეს როგორც დეცენტრალიზებული მოდელი მაკორდინირებელი სააგენტოთი. აღნიშნული მოდელი გულისხმობს ფლობის პასუხისმგებლობებისა და უფლებამოსილებათა გადანაწილებას ცენტრალიზებულ მაკორდინებელ ორგანოსა და შესაბამისი სექტორის სამინისტროებს შორის.

„საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 17 სექტემბრის №391 დადგენილებით დამტკიცებული დებულებით განსაზღვრულია სააგენტოს მიზნები, მათ შორის, ერთ-ერთი მიზანია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებში პარტნიორის/აქციონერის უფლებამოსილების განხორციელება. შესაბამისად, როგორც პარტნიორი, დებულების თანახმად იგი იღებს გადაწყვეტილებებს შემდეგ საკითხებზე:

- ა) სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს კაპიტალში ცვლილების განხორციელება;
- ბ) საწარმოების ბიზნეს-გეგმების დამტკიცება;
- გ) საწარმოების მიერ სასესხო ვალდებულებების და კრედიტების აღება;
- დ) საწარმოების მიერ ფილიალების დაფუძნება/დაშლა;
- ე) თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, საწარმოების წმინდა მოგების განაწილების მიზნით საკითხის მომზადება;
- ვ) საწარმოების რეორგანიზაცია, დაშლა, რეაბილიტაციისა და გაკოტრების საქმის წარმოების გახსნა;
- ზ) საწარმოების ქონების დროებით სარგებლობაში გადაცემის, ჩამოწერის, გაყიდვის, გაცვლის, ასევე გირავნობის/იპოთეკის თაობაზე და შესაბამისი წესდებით გათვალისწინებულ შემთხვევაში თანხმობის გაცემა;

მაკორდინირებელი ორგანო, სხვა სამინისტროსთან ერთად, უნდა ახორციელებდეს პარტნიორის უფლებამოსილებას (უფლებამოსილებები სააგენტოსა და სამინისტროებს შორის უნდა იყოს გადანაწილებული და არა სრულად დელეგირებული). ფაქტობრივად,

პარტნიორის ყველა უფლებამოსილებას ახორციელებენ შესაბამისი სამინისტროები, თუმცა მართვის ხელშეკრულებაში დეტალურად არის გაწერილი, როგორც აქციების/წილების მმართველის, ისე სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს უფლებები და მოვალეობები და სააგენტოს მხრიდან სრულყოფილად ხორციელდება მართვის ხელშეკრულების მონიტორინგი და საწარმოების საჯარო ანგარიშვალდებულების ფარგლებში, ცალკეულ კონცეპტუალურ კორპორაციულ საკითხთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებების მიღება. ბოლო პერიოდში პროგრესის მიუხედავად აქციონერის ფუნქციების სრულფასოვნად შესრულების კუთხით არსებობს გარკვეული გამოწვევები, რომელიც დაკავშირებულია სააგენტოს კოორდინაციისა და ზედამხედველობის ფუნქციების გაძლიერებასთან მართვის უფლებით გადაცემულ საწარმოებთან მიმართებით. საწარმოთა მართვის ერთადერთი ბერკეტი სააგენტოს მხრიდან არის ის, რომ სამინისტროებს სააგენტოს თანხმობის გარეშე არ შეუძლიათ საწარმოთა განკარგვა, ლიკვიდაცია, გაკოტრება, ქონების რეალიზაცია, კაპიტალში შეტანა ან/და კაპიტალიდან ამოღება, გადაუდებელი შესყიდვების განხორციელება, დირექტორის ცვლილება და ა.შ. (მაგალითად, რიგ საწარმოებთან მიმართებით სამინისტროებს, ასევე, არ აქვთ სესხების აღებისა და ინვესტიციების განხორციელების უფლება სააგენტოს თანხმობის გარეშე)¹³.

2.4 სახელმწიფო საწარმოთა სექტორში ბოლო პერიოდში განხორციელებული აქტივობები მართვის პრაქტიკების გაუმჯობესების და საჯარო ფინანსების გაძლიერების მიმართულებით

ბოლო პერიოდში მნიშვნელოვანი პროგრესი იქნა მიღწეული სახელმწიფო საწარმოების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების კუთხით, თუმცა კვლავ რჩება მნიშვნელოვანი

¹³ წყარო: სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი; 2015 წელი; გვ-გვ. 30-31

გამოწვევები. უფრო ზუსტად, მნიშვნელოვანი პროგრესი იქნა მიღწეული სახელმწიფო საწარმოებიდან მომდინარე ფისკალური რისკების გამოვლენისა და ანალიზის კუთხით, შესაბამისი შეფასება და ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი თან ახლავს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს.

2020 წლის აპრილში დასრულდა სახელმწიფო საწარმოთა სექტორიზაციის პროცესი - მათი მიკუთვნება სახელმწიფო კორპორაციებისა და სამთავრობო სექტორებზე. საქართველო პირველია ცენტრალური აზიის და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს შორის, რომელმაც სრულყოფილად განახორციელა სექტორიზაცია. აღნიშნულმა გამჭვირვალედ გამოაჩინა ყველა ის საწარმო, რომელიც არაკომერციულია და მუდმივად დამოკიდებულია სუბსიდიებსა და სხვა სახის შენატანებზე, ასევე გამოიყო საწარმოები, რომლებიც სრულად კომერციულები არიან ან გააჩნიათ პოტენციური იქნენ კომერციულ საწარმოებად. სულ 52 საწარმო მიეკუთვნა სახელმწიფო კორპორაციების სექტორს. სექტორიზაცია მნიშვნელოვანია სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობის შედეგების გაუმჯობესებისათვის, რადგან სახელმწიფო კორპორაციების საქმიანობის შედეგების მონიტორინგისა და გაუმჯობესების ხელშეწყობის ჩარჩო არ იქნება სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმოსათვის შესაბამისი და პირიქით.¹⁴

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ საერთაშორისო პარტნიორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით და მათი უშუალო ჩართულობით შეიმუშავა სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის კოდექსი, რომელიც დამტკიცდა საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 8 სექტემბრის N1618 განკარგულებით. ჯერჯერობით არ არის დადგენილი კოდექსის გავრცელების არეალი, რაც უზრუნველყოფდა კორპორაციული მართვის სტანდარტების მიღებას და დანერგვას ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) სახელმძღვანელო პრინციპების შესაბამისად. აღნიშნული კოდექსი განსაზღვრავს კორპორაციული მართვის ძირითად პრინციპებს, აქციონერის უფლებებს, სამეთვალყურეო საბჭოს წევრობის, დამოუკიდებლობის კრიტერიუმებს და დამსახურებაზე დაფუძნებულ შერჩევის პროცედურებს, საბჭოს, მისი კომიტეტებისა და ხელმძღვანელი პირების როლებსა და პასუხისმგებლობას, რისკების მართვის და შიდა კონტროლის სისტემებს,

¹⁴ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შემუშავებული სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოთი (GFSM 2014) განსაზღვრული კლასიფიკაციის კრიტერიუმების მიხედვით, სახელმწიფო კორპორაცია არის საწარმო, რომელიც საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციას ახდენს ეკონომიკურად მნიშვნელოვან ფასად, დამოუკიდებელია გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და აქვს მესაკუთრისთვის მოგების თუ სხვა ფინანსური სარგებლოს მოტანის უნარი, ხოლო აღნიშნულის საპირისპიროდ, სამთავრობო სექტორს მიეკუთვნება სახელმწიფო საწარმო, რომელიც არ არის დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციას არ ახდენს ეკონომიკურად მნიშვნელოვან ფასად კონკურენტულ გარემოში და დამოკიდებულია რეგულარულ ფინანსურ მხარდაჭერაზე სახელმწიფოს მხრიდან.

გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და ანგარიშგების პრინციპებს საუკეთესო საერთაშორისო სტანდარტებისა და კარგი პრაქტიკის შესაბამისად.

საქართველოს მთავრობის 2022 წლის 10 ივნისის N1012 განკარგულებით დამტკიცდა სახელმწიფო საწარმოთა ფინანსური ზედამხედველობის განხორციელების წესი. წესის მიზანი საწარმოების ფინანსური გამჭვირვალობის, ფისკალური რისკების შემცირებისა და ფინანსური მართვის სტანდარტების გაუმჯობესების უზრუნველყოფაა. აღნიშნული განკარგულებით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 7 ძირითად სახელმწიფო საწარმოსთან მიმართებით მიენიჭა ფინანსური ზედამხედველის როლი, რაც გულისხმობს გადაწყვეტილებათა ერთობლიობას, რომლებსაც არსებითი გავლენა აქვთ კომპანიის ფინანსურ შედეგებსა და ფინანსურ პოზიციაზე. სამინისტროს განკარგულებით განესაზღვრა ფისკალური რისკების ეფექტური მართვისათვის საჭირო ინსტრუმენტები, რაც კრიტიკულად მნიშვნელოვანია პოტენციურ რისკებზე დროული რეაგირებისთვის მათი შემცირების ან თავიდან აცილების მიზნით. ფინანსური ზედამხედველობის ფუნქციების განხორციელების მიზნით, ფინანსთა სამინისტრო შეითანხმებს საწარმოთა ბიუჯეტის ძირითად პარამეტრებს, დივიდენდების პოლიტიკას, კორპორაციული განზრახვის განაცხადს (დოკუმენტს, რომელიც განსაზღვრავს დადგენილი რისკების ფარგლებში საწარმოს მიერ მისაღწევ ფინანსურ და არაფინანსური მიზნებს), კვაზი-ფისკალურ აქტივობებს. ასევე, საწარმოთა საინვესტიციო და სესხის ადების გადაწყვეტილებებს.

აღსანიშნავია, რომ ფინანსთა სამინისტროსთვის აღნიშნული ფუნქციების დამატების ვალდებულება წარმოადგენდა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ახალი პროგრამის დაწყების წინაპირობას.

ბოლო წლებში განხორციელდა მნიშვნელოვანი ღონისძიებები სახელმწიფო საწარმოთა ოპტიმიზაციის და მართვის გაუმჯობესების მიმართულებითაც. 2013 წელს შემუშავდა ღონისძიებათა სისტემა და დაიწყო უფუნქციო კომპანიების ოპტიმიზაცია/მინიმიზაციის პროცესი. აღნიშნული პროცესის ფარგლებში და სასამართლოსთვის მიმართვის გზით, კერძოდ კი მხოლოდ გაკოტრების (გადახდისუუნარობის) საქმისწარმოების გზით რეგისტრაცია გაუქმდა 245 საწარმოს, რომელთა ჯამური კრედიტორული დავალიანების ოდენობა შედგენდა - 930.6 მლნ. ლარს. აღნიშნულ პროცესი ამჟამადაც აქტიურად მიმდინარეობს. გარდა ამისა, სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ შემუშავდა ანგარიშგება/რეპორტირების სისტემა. საწარმოები ასევე უზრუნველყოფენ კალენდარული წლის დასაწყისში, დასამტკიცებელი ბიზნეს-გეგმის პროექტის, განვლილი 2 წლის საბალანსო მონაცემების და საპროგნოზო მონაცემების სააგენტოში წარდგენას. რაც შეეხება შიდა კონტროლის, ეთიკის და შესაბამისობის ზომების სისტემის არსებობას, კომპანიების მიერ 2018 წელს შემუშავდა და დაინერგა ეთიკის მარეგულირებელი ნორმები, ცალკეულ საწარმოებში ასევე, შექმნილია შიდა კონტროლის მექანიზმები.

3. სახელმწიფო საწარმოთა რეფორმის სტრატეგია და ლოგიკური ჩარჩო

სტრატეგიის ხედვა

სახელმწიფო საწარმოთა სექტორიდან მომდინარე ფისკალური რისკების შემცირება და ეკონომიკურ ზრდის ხელშეწყობაში მათი პოტენციალის მაქსიმალური ათვისება.

პრიორიტეტული მიმართულება 1 - კორპორაციული მართვა

მიზანი 1: სახელმწიფო კორპორაციების კორპორაციული მართვის გაუმჯობესება საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისად

კორპორაციული მართვა ეხება კორპორაციების ძირითადი მიმართულებებისა და კონტროლის შესახებ პროცესებსა და სტრუქტურებს. აღნიშნული განსაზღვრავს კორპორაციის დაინტერესებულ მხარეებს, მათ შორის, მფლობელებს, სამეთვალყურეო საბჭოს წევრებს, და აღმასრულებელ პირებს შორის უფლებამოსილებების და პასუხისმგებლობების გადანაწილებას და მკაფიოდ აწესებს კორპორაციების სახელით გადაწყვეტილებების მიღების წესებსა და პროცედურებს.

კორპორაციული მართვა არსებითად მნიშვნელოვანია სტრატეგიის სხვა ძირითადი მიმართულებების განსახორციელებლად, ნდობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გარემოს შექმნის ხელშესაწყობად, რაც, თავის მხრივ, აუცილებელია გრძელვადიანი ინვესტიციების, ფინანსური სტაბილურობის და ბიზნესის მდგრადობის მიზნებისთვის.

ამოცანა 1.1: სახელმწიფო კორპორაციებში კორპორაციული მართვის სტანდარტების დანერგვა ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის რეკომენდაციების საფუძველზე

სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მართვა გაუმჯობესდება საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისად, რაც გულისხმობს კორპორაციული მართვის შესახებ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) რეკომენდაციების დანერგვასა და აღსრულებას. აღნიშნული რეკომენდაციების მიხედვით, რელევანტურ სახელმწიფო კორპორაციებში შეიქმნება სამეთვალყურეო საბჭო მათი სამართლებრივი ფორმის მიუხედავად, რომლის შემადგენლობაში შემავალ წევრებს ექნებათ შესაბამისი უნარები, ცოდნა, გამოცდილება, დამოუკიდებლობა და დრო კორპორაციის აღმასრულებელი პირების, კერძოდ, აღმასრულებელი დირექტორის ყოველდღიური საქმიანობების დამოუკიდებელი ზედამხედველობის ფუნქციის შესასრულებლად. სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები ანგარიშვალდებულნი იქნებიან თავიანთი ფუნქციების შესრულებაზე. განისაზღვრება სახელმწიფო კორპორაციების სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების ძირითადი ფუნქციები და მოვალეობები, სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების დანიშვნის, გათავისუფლებისა და ანაზღაურების პროცედურები და ანგარიშვალდებულების სტანდარტები. განისაზღვრება კორპორაციული მართვის ძირითადი დებულებები სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ აუცილებელი კომიტეტების შექმნასთან, ეთიკის კოდექსთან და კორპორაციებში გადაცდომის მამხილებელ მექანიზმებთან დაკავშირებით. სახელმწიფო კორპორაციები უზრუნველყოფენ სახელმწიფო კორპორაციების კორპორაციული მართვის კოდექსთან შესაბამისობას „Comply or Explain“ პრინციპით. საწარმოებს მიეცემა შესაძლებლობა უზრუნველყონ კოდექსით განსაზღვრულ პრინციპებთან ეტაპობრივი შესაბამისობა, ამასთან ყოველწლიურად მოახდინონ აღნიშნულის შესახებ ანგარიშების გამოქვეყნება.

„მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული მინორიტარების დაცვის მექანიზმები გავრცელდება ყველა სახელმწიფო კორპორაციაზე, რომელშიც ცენტრალურ ხელისუფლებას 100%-იანი წილის მფლობელობა არ გააჩნია.

პრიორიტეტული მიმართულება 2 - სახელმწიფო კორპორაციების კომერციული მიზნები

მიზანი 2: სახელმწიფო კორპორაციების კომერციული მიზნების უზრუნველყოფა

სახელმწიფო კორპორაციების საქმიანობის ფინანსური შედეგების გაუმჯობესება, კომერციული მიზნების რეალიზაცია და შესაბამისი ფინანსური ზედამხედველობა ხელს შეუწყობს მათ მიერ კრიტიკული მომსახურების ეფექტურად გაწევას, საჯარო ფინანსებზე მათი ტვირთისა და ფისკალური რისკების კონტროლს, მათი აქტივების სათანადო მართვის

და საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგიაში მათი ინტეგრირების უზრუნველყოფას საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესების მიზნით.

ამოცანები:

ამოცანა 2.1: სახელმწიფო საწარმოების კომერციულად მომგებიან აქტივობებზე ორიენტირებულობა

სახელმწიფო კორპორაციების მთავარ ორიენტირად განისაზღვრება კომერციული, მოგებაზე ორიენტირებული საქმიანობა. საშუალოდ, დროთა განმავლობაში მათ უნდა მიაღწიონ კერძო სექტორის მსგავსი კომერციული კომპანიების შესადარის ფინანსურ შედეგებს. მათი

საქმიანობის სამიზნე ორიენტირად კერძო სექტორის შესადარისი კომპანიების მიჩნევა უზრუნველყოფს იმას, რომ სახელმწიფო კორპორაციების მიმართ არ იქმნება კერძო სექტორის კონკურენტებთან შედარებით მაღალი თუ დაბალი სტანდარტის დაკმაყოფილების მოლოდინი. საერთაშორისო გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ამგვარი ორიენტირება შესაძლებელია იმ შემთხვევაშიც კი, როცა სახელმწიფო კორპორაციებს კერძო სექტორში პირდაპირი კონკურენტი არ ჰყავთ.

პრიორიტეტული მიმართულება 3 - სახელმწიფო კორპორაციების კონკურენტული ნეიტრალურობის უზრუნველყოფა

მიზანი 3: კონკურენციის ხელშეწყობისა და კონკურენტული ნეიტრალურობის პრინციპების დაცვის უზრუნველყოფა

სახელმწიფო კორპორაციები ოპერირებას კონკურენტული ნეიტრალურობის საწყისებზე მოახდენენ, რომლის მიხედვითაც მათ არ ექნებათ კონკურენტული უპირატესობა და არც არახელსაყრელი მდგომარეობა ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან მათი ფლობის ან კონტროლის შედეგად. კონკურენტული ნეიტრალურობის პრინციპების დაცვა უზრუნველყოფს სახელმწიფო კორპორაციების მხრიდან შეზღუდული ეკონომიკური რესურსების ეფექტიან გამოყენებას.

ამოცანები:

ამოცანა 3.1: ბაზარზე კონკურენტული გარემოს შექმნა, სახელმწიფო საწარმოებსა და კერძო კორპორაციებს შორის

სახელმწიფო საწარმოები დაექვემდებარებიან ზოგად კანონმდებლობას, რეგულაციებს და გადასახადებს და არ ისარგებლებენ შეღავათებით; საბაზრო პირობებით ექნებათ სესხებსა და კაპიტალზე ხელმისაწვდომობა; არ ისარგებლებენ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან არაპირდაპირი ფინანსური მხარდაჭერით და შეასრულებენ ფინანსური ანგარიშგების, გამჭვირვალობის, აუდიტის და კორპორაციული მართვის მოთხოვნებს, რომლებიც შესადაარისია კერძო სექტორის კომპანიების მოთხოვნებთან.

ევროკავშირის დირექტივებიდან გამომდინარე განხორციელდება შესაბამის სახელმწიფო კორპორაციებში ქონებრივი განცალკევება. აღნიშნული ძირითადად ეხება ენერგეტიკის სექტორის სახელმწიფო კორპორაციებსა და სს საქართველოს რკინიგზას. ენერგეტიკის სექტორში განხორციელდება სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი ელექტროენერჯის მწარმოებელი და გადამცემი კომპანიების მფლობელობის განცალკევება, ხოლო სს საქართველოს რკინიგზის შემთხვევაში მოხდება ინფრასტრუქტურისა და სატრანსპორტო მომსახურებების განცალკევება და აღნიშნული მიზნით შესაბამისი სამართლებრივი და ინსტიტუციური ღონისძიებების განხორციელება

პრიორიტეტული მიმართულება 4 - სახელმწიფო საწარმოების ფლობის პოლიტიკის განსაზღვრა

მიზანი 4: სახელმწიფო საწარმოთა ეფექტიანი ფლობის პოლიტიკის უზრუნველყოფა

მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო საწარმოების ფლობის პოლიტიკა ნათლად განსაზღვრავდეს სახელმწიფოს, როგორც მესაკუთრის საერთო მიზნებსა და პრიორიტეტებს. ფლობის რაციონალთან მიმართებით საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკა გვთავაზობს, რომ ფლობის პოლიტიკა ჩამოყალიბდეს მოკლე, მაღალი დონის პოლიტიკის დოკუმენტის ფორმით, რომელიც აღწერს ზოგად დასაბუთებასა და რაციონალს

ამავე დროს, ეფექტიანი ფლობის პოლიტიკის უზრუნველყოფის მიზნით საჭიროა სახელმწიფოს, როგორც აქციონერის, უფლებამოსილებების გაძლიერება.

ამოცანა 4.1: სახელმწიფო საწარმოების ფლობის რაციონალის შემუშავება

განისაზღვრება სახელმწიფო საწარმოს ფლობის და დაარსების ობიექტური კრიტერიუმები. სახელმწიფო კორპორაცია დაარსდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო პოლიტიკის რელევანტური და მნიშვნელოვანი ამოცანის მისაღწევად განხილული თითოეული ვარიანტის ხარჯებისა და სარგებლების შეფასება გვიჩვენებს, რომ ეს არის ცალსახად ყველაზე ეფექტიანი გზა. პოლიტიკის ამოცანის მიღწევის სხვა ვარიანტები შეიძლება მოიცავდეს რეგულირებას, მიზნობრივი დაბეგვრისა და ხარჯვით ღონისძიებებს, ან სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული არაკომერციული საწარმოს შექმნას.

არსებულ სახელმწიფო კორპორაციებთან მიმართებით განხორციელდება შემდეგი ღონისძიებები:

- ლიკვიდაცია, თუ სახელმწიფო კორპორაცია: (i) არ არის კომერციულად სიცოცხლისუნარიანი; და (ii) პოლიტიკის ამოცანის მისაღწევად აღარ არის ყველაზე ეფექტიანი გადაწყვეტა;
- პრივატიზაცია, თუ სახელმწიფო კორპორაცია: (i) კომერციულად სიცოცხლისუნარიანია; მაგრამ (ii) პოლიტიკის ამოცანის მისაღწევად აღარ არის ყველაზე ეფექტიანი გადაწყვეტა;
- შენარჩუნდება, როგორც სახელმწიფო კორპორაცია, თუ ეს უკანასკნელი: (i) კომერციულად სიცოცხლისუნარიანია; და (ii) პოლიტიკის ამოცანის მისაღწევად კვლავ ყველაზე ეფექტიანი გადაწყვეტაა; ქვემოთ ჩამოთვლილია ის გარემოებები საერთაშორისო გამოცდილებიდან, რომლის პირობებშიც სახელმწიფო კორპორაციები პოლიტიკის მნიშვნელოვანი და რელევანტური ამოცანების მისაღწევად ყველაზე ეფექტიანი გადაწყვეტა აღმოჩნდა:
 - ეროვნული უსაფრთხოება.
 - ბუნებრივი მონოპოლიები, რომელთა პირობებშიც ბაზრის რეგულირება არასაკმარისად ეფექტურია.
 - საქონლისა და მომსახურების მიწოდება, როცა საჯარო მფლობელობა უფრო ეფექტიანი თუ სანდოა, ვიდრე კერძო ოპერატორებთან კონტრაქტების გაფორმება.
 - ინვესტიციები, რომლებიც კერძო სექტორის მიერ განსახორციელებლად ძალიან დიდია.

უზრუნველყოფილი იქნება სახელმწიფო კორპორაციის სტატუსის გადახედვა აღნიშნული კრიტერიუმების მიხედვით მინიმუმ ხუთ წელიწადში ერთხელ. როგორც ახალი სახელმწიფო კორპორაციების დაარსების, ისე არსებული სახელმწიფო კორპორაციების განხილვის

შემთხვევები დამოუკიდებელ შეფასებას დაექვემდებარება, შესაბამისი შედეგები კი გამოქვეყნდება. სახელმწიფო კორპორაციები შესაძლოა მთლიანად სახელმწიფოს საკუთრებაში იყოს ან სახელმწიფო შესაძლოა ფლობდეს წილების 50%-ზე მეტს, ან იყოს მინორიტარული მეწილე. პოლიტიკის იდენტიფიცირებული ამოცანების ყველაზე ეფექტიანად მისაღწევად საჭირო სახელმწიფო მფლობელობის მასშტაბი შემოწმდება სახელმწიფო კორპორაციების დაარსების ან შენარჩუნების შეფასების ფარგლებში.

სახელმწიფო კორპორაციების მფლობელი ორგანო საქართველოს მთავრობასთან თანამშრომლობით, შეიმუშავებს, განახლებს და გამოაქვეყნებს სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ფლობის პოლიტიკის განაცხადს. აღნიშნულ განაცხადში მკაფიოდ იქნება განსაზღვრული სახელმწიფო კორპორაციების შენარჩუნების რაციონალური საფუძველი და მასთან დაკავშირებული პოლიტიკის ამოცანები

ამოცანა 4.2: სახელმწიფოს როგორც აქციონერის უფლებამოსილებების და სახელმწიფო საწარმოების ფინანსური მმართველობის გაძლიერება

სახელმწიფო საწარმოების ზედამხედველობისა და პარტნიორის/აქციონერის უფლებამოსილების ეფექტიანად და ქმედითად განხორციელებისთვის, მნიშვნელოვანია სახელმწიფო საწარმოთა საუკეთესო საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი ფლობის მოდელის დანერგვა. „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის“ (OECD) სახელმძღვანელო პრინციპები განსაზღვრავს სახელმწიფოს აქციონერის/პარტნიორის ფუნქციის განხორციელების ძირითად მახასიათებლებსა და მოდელებს. აღნიშნული რეკომენდაციების შესაბამისად, მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს, როგორც აქციონერის/პარტნიორის როლის გამიჯვნა პოლიტიკის გამტარებლის/მარეგულირებლის როლისგან, რაც წარმოადგენს კარგ პრაქტიკას.

გაძლიერდება აქციონერის უფლებამოსილებების განხორციელება. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) რეკომენდაციების შესაბამისად, საქართველოში სახელმწიფო კორპორაციების ფლობის პოლიტიკა განხორციელდება ე.წ დუალისტური მოდელის შესაბამისად. აღნიშნული მოდელის მიხედვით აქციონერთა უფლებების განხორციელების პასუხისმგებლობა გადანაწილებულ იქნება ორ სამინისტროს: საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და ფინანსთა სამინისტროს შორის. უზრუნველყოფილ იქნება ორივე სამინისტროს მონაწილეობა საწარმოთა სამეთვალყურეო საბჭოს ფორმირებაში და ძირითადი გადაწყვეტილებების მიღება განხორციელდება ერთობლივად. ფინანსთა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო უზრუნველყოფენ აქციონერის უფლებამოსილებასთან დაკავშირებული ყველა შესაბამისი ფუნქციის განხორციელებას საწარმოების სტრატეგიული მართვის ჩათვლით, მათ შორის პასუხისმგებლობების და უფლებამოსილებების განაწილების მექანიზმი დეტალურად განისაზღვრება სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ კანონში. არსებული ფლობის მოდელიდან გამონაკლისი განისაზღვრება ენერგეტიკის სექტორში ქონებრივი განცალკევების შესახებ ევროდირექტივასთან შესაბამისობის

უზრუნველყოფის მიზნით ენერგეტიკის გენერაციის ობიექტების ფლობასთან მიმართებით, ხოლო საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემაში აქციონერის უფლებამოსილებების განაწილება, სხვა კორპორაციების მსგავსად, მოხდება ფინანსთა სამინისტროსა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროებს შორის. გენერაციის ობიექტებზეც, სხვა სახელმწიფო კორპორაციების მსგავსად, გავრცელდება სხვა პრიორიტეტული მიმართულებებით გათვალისწინებული ღონისძიებები, კორპორაციული მართვის, კომერციალიზაციის, კონკურენტული ნეიტრალურობისა და სტრატეგიული მართვის ჩათვლით.

პრიორიტეტული მიმართულება 5: სახელმწიფო კორპორაციების სტრატეგიული მართვა

მიზანი 5: სახელმწიფო კორპორაციების სტრატეგიული მართვის უზრუნველყოფა

ამოცანები:

ამოცანა 5.1: სახელმწიფო კორპორაციების მართვა კორპორაციული განზრახვის განაცხადის საფუძველზე და სტრატეგიული გეგმების შემუშავება

შემუშავდება ცენტრალიზებული მექანიზმი, რომლის მეშვეობითაც აქციონერი განსაზღვრავს თავის მოლოდინებს თითოეული სახელმწიფო კორპორაციის საქმიანობასთან მიმართებით და სახელმწიფო კორპორაციის სამეთვალყურეო საბჭოს ანგარიშვალდებულს გახდის დასახული სამიზნე მაჩვენებლების მისაღწევად.

სახელმწიფო კორპორაციებმა ყოველწლიურად უნდა შეიმუშაონ კორპორაციული განზრახვის განაცხადი (კგგ), რომელიც სამეთვალყურეო საბჭომ შესათანხმებლად უნდა წარუდგინოს აქციონერებს - ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარებისა და ფინანსთა სამინისტროებს. კორპორაციული განზრახვის განაცხადთან ერთად სახელმწიფო კორპორაციები უზრუნველყოფენ სტრატეგიული გეგმის შემუშავებას. როგორც კორპორაციული განზრახვის განაცხადი, ისე სტრატეგიული გეგმა უნდა ფარავდეს ცენტრალური ხელისუფლების საშუალოვადიანი ბიუჯეტისჩარჩოს ოთხწლიან პერიოდს და საჭიროების შესაბამისად, უნდა განახლდეს ყოველწლიურად. კორპორაციული განზრახვის განაცხადი უნდა იყოს შეთანხმება სახელმწიფო კორპორაციის ფლობის უფლებამოსილ ორგანოსა და სახელმწიფო კორპორაციას შორის იმ შედეგებთან დაკავშირებით, რომლებსაც სახელმწიფო კორპორაციამ უნდა მიაღწიოს, ხოლო სტრატეგიული გეგმა უნდა იყოს გეგმა იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ უნდა მიაღწიოს კორპორაციამ

კორპორაციული განზრახვის განაცხადში განსაზღვრულ შედეგებს, რომლებზეც სამეთვალყურეო საბჭო იღებს პასუხისმგებლობას.

ამოცანა 5.2: სახელმწიფო კორპორაციების ანგარიშვალდებულების გაძლიერება

განხორციელება სახელმწიფო კორპორაციების მიერ ანგარიშვალდებულების გაძლიერება.

სახელმწიფო კორპორაციები უზრუნველყოფენ რეგულარული ანგარიშების წარდგენას.

სახელმწიფო კორპორაციის ანგარიშში უნდა აისახოს საქმიანობის ფაქტობრივი შედეგებისა და კორპორაციული განზრახვის განაცხადში მოცემული თითოეული ამოცანის და მიზნის შედარება.

სახელმწიფო კორპორაციების მარეგულირებელი ჩარჩო

სახელმწიფო საწარმოების შესახებ მარეგულირებელი ნორმები გაფანტულია სხვადასხვა კანონებსა და სამართლებრივ აქტებში, რომელთა ნაწილი შესაძლოა მოძველებულია ან/და არ შეესაბამება კარგ პრაქტიკებს. აუცილებელია შემუშავდეს ერთიანი, ყოვლისმომცველი სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ კანონი და მისგან გამომდინარე კანონქვემდებარე აქტები, რომელიც სისტემურად დაარეგულირებს სახელმწიფო კორპორაციების საკითხებს და უზრუნველყოფს სექტორში განხორციელებული რეფორმების შედეგების შენარჩუნებას და შემდგომ გაუმჯობესებას.

სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონის შემუშავება მიზნად ისახავს სახელმწიფო კორპორაციების მარეგულირებელი ჩარჩოს გაუმჯობესებას მათი კომერციული, კორპორაციული და ინსტიტუციური განვითარების უზრუნველსაყოფად.

საქართველოში სახელმწიფო კორპორაციების კომპლექსური, ძლიერი და მდგრადი რეფორმის გასატარებლად, საჭიროა პარლამენტმა მიიღოს ჩარჩო კანონი სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ. აღნიშნულის მიზეზი არის ის, რომ საქართველოს კანონი „მეწარმეთა შესახებ“ და კანონი „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საკმარისად არ ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ საწარმოთა ფლობასთან დაკავშირებულ კონკრეტულ გარემოებებს და აქედან გამომდინარე, საჭიროა მათი დახვეწა. თუმცა, კარგი საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონი კერძო სექტორის კომპანიების მარეგულირებელ ზოგადი კანონმდებლობის საფუძვლებს უნდა დაეყრდნოს. შესაბამისად, საქართველოში სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონი

შეავსებს და გააუმჯობესებს „მეწარმეთა შესახებ“ და „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ კანონებს და არ შეასუსტებს მათ გავრცელებას სახელმწიფო კორპორაციებზე. სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონი დაარეგულირებს შემდეგ საკითხებს:

- სახელმწიფო კორპორაციის განმარტება და კანონის რეგულირების სფერო.
- ინსტიტუციური მოწყობა და კორპორაციული მართვის პროცედურები როგორც მფლობელის, ისე სამეთვალყურეო საბჭოს დონეზე.
- სახელმწიფო კორპორაციის ფლობის რაციონალური საფუძველი და მისი ასახვა ფლობის პოლიტიკის განაცხადში.
- სახელმწიფო კორპორაციების ძირითადი და მეორადი ამოცანები.
- კონკურენტული ნეიტრალურობის, მათ შორის, კვაზი-ფისკალური აქტივობების რეგულირების პრინციპები.
- სახელმწიფო კორპორაციების საქმიანობის ზედამხედველობისა და კონტროლის განსახორციელებლად საჭირო მოთხოვნები.
- სახელმწიფო კორპორაციების ძირითადი ტრანზაქციების მართვის ფორმა.
- სამეთვალყურეო საბჭოს წევრის დანიშვნის, გათავისუფლების, შეფასების, ანაზღაურების, როლების და პასუხისმგებლობების ჩარჩო.
- სახელმწიფო კორპორაციებისა და მათი მფლობელი ორგანოებისთვის განსაზღვრული გამჭვირვალობის მოთხოვნები.
- ფინანსური და საქმიანობის შედეგების შესახებ ინფორმაციის აუდიტთან დაკავშირებული მოთხოვნები.
- სანქციები დარღვევებისთვის
- მართვის უფლებით და დამატებითი ქონების სახით საკუთრებაში გადაცემის სამართლებრივი საფუძვლები
- დაფუძნების და რეგისტრაციის გაუქმების სამართლებრივი საფუძვლები

4. სტრატეგიის განხორციელება, მონიტორინგი და შეფასება

4.1 სტრატეგიის განხორციელება

რეფორმის სტრატეგიის ხუთივე პრიორიტეტული მიმართულება ურთიერთდამოკიდებულია. ამრიგად, რეფორმის ფარგლებში დასახული მიზნების მიღწევის უზრუნველსაყოფად, ყველა ძირითადი მიმართულება თანმიმდევრულად, საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკასთან და სტანდარტებთან მაღალი ხარისხის შესაბამისობის პირობებში განხორციელდება.

სახელმწიფო საწარმოების რეფორმის პირველი ეტაპი შეეხება იმ სახელმწიფო კორპორაციებს, რომლებიც ასევე არიან საზოგადოებრივი დაინტერესების პირები. გამონაკლისს წარმოადგენს ის კორპორაციები, რომლებშიც მართვას ახორციელებს კერძო პარტნიორი და არა სახელმწიფო.

2023 წლიდან სახელმწიფო საწარმოების კომპლექსური რეფორმით გათვალისწინებული აქტივობები განხორციელდება საპილოტედ სამ სახელმწიფო კორპორაციაში: სს საქართველოს რკინიგზა, შპს საქართველოს აეროპორტების გაერთიანება და შპს საქართველოს გაზის ტრანსპორტირების კომპანია. ფინანსთა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს წარმომადგენლებისგან დაკომპლექტებული მაკოორდინირებელი ორგანო (შემდგომში მაკოორდინირებელი ორგანო) უზრუნველყოფს ამ პროცესში ყველა შესაბამისი პასუხისმგებელი სახელმწიფო უწყების ჩართულობას. სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის ეფექტიანი განხორციელებისთვის მნიშვნელოვანია ხელისუფლების თანამშრომლობა კერძო სექტორთან და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებთან, რაც გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გარანტი იქნება. შესაბამისად, უზრუნველყოფილი იქნება ამ პროცესში ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართულობა. ამ მიზნით ასევე გამოყენებული იქნება საჯარო ფინანსების მართვის საბჭო, როგორც საკონსულტაციო ორგანო.

მაკოორდინირებელი ორგანო შეიკრიბება წელიწადში ორჯერ. მაკოორდინირებელი ორგანოს საბჭოსა და სამუშაო ჯგუფის სამდივნოს ფუნქციებს შეითავსებს ფინანსთა სამინისტროს ფისკალური რისკების მართვის დეპარტამენტი.

სტრატეგიის განხორციელების ინსტრუმენტია სამოქმედო გეგმა, რომელიც შემუშავდება 2 წლიანი პერიოდულობით. სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი უწყებები არიან:

- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო
- საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო

- სახელმწიფო კორპორაციები

სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის ეფექტური განხორციელებისთვის საქართველოს მთავრობა მჭიდროდ ითანამშრომლებს საერთაშორისო პარტნიორებთან, საერთაშორისო დონორებთან, როგორც რესურსების მობილიზების, ასევე ტექნიკური მხარდაჭერის მიღების მიმართულებით.

სტრატეგია განხორციელდება სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებით, ასევე საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით. სახელმწიფო საწარმოების მიმართულებით, ძირითადად ჩართული დონორი ორგანიზაციებია - საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, მსოფლიო ბანკი, აზიის განვითარების ბანკი. დონორების მხრიდან სახელმწიფო საწარმოების რეფორმა მაღალ ინტერესს წარმოადგენს, შესაბამისად, მათი მხრიდან მხარდაჭერაზე, როგორც ფინანსური ასევე ტექნიკური დახმარების კუთხით მაღალია და ამ მხრივ სამოქმედო გეგმის დეფიციტის შევსება დიდწილად დამოკიდებული იქნება მათთან ახლო კოორდინაციაზე. ბიუჯეტით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული ხარჯების გარდა, დაფინანსების წყაროს წარმოადგენს დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერა, რომელთა მიერ მოხდება 335 000 ლარის ხარჯების დაფინანსება.

სტრატეგიის განხორციელების პროცესში ყველა დაინტერესებული მხარის აქტიური მონაწილეობა მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს სტრატეგიით გათვალისწინებული ამოცანების ეფექტიან განხორციელებას და მიღწეული შედეგების მდგრადობას. განსაკუთრებული მნიშვნელობა მიენიჭება სახელმწიფო კორპორაციების და საერთაშორისო პარტნიორი ორგანიზაციების ინფორმირებულობას და მათი კონსულტაციებში ჩართულობის უზრუნველყოფას. დაინტერესებულ მხარეებთან კომუნიკაციის საკონსულტაციო ფორმატი ხელს შეუწყობს გამოწვევების დროულ იდენტიფიკაციას და მხარეებისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების ინიცირებას. ამასთან, საერთაშორისო პარტნიორი ორგანიზაციების მიერ მომზადებული შეფასების თუ ტექნიკური მხარდაჭერის განხორციელების შესახებ ანგარიშების საჯაროდ ხელმისაწვდომობის პრაქტიკა უზრუნველყოფს ფართო საზოგადოების (არასამთავრობო ორგანიზაციები, მედია საშუალებები, საექსპერტო წრეები) ინფორმირებულობას რეფორმის მიმდინარეობის შესახებ.

სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში შესაძლებელია ცვლილებების შეტანა მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად. ცვლილებების შესახებ საკითხის დაინიცირების შესაძლებლობა იქნება სტრატეგიის შესრულებაზე პასუხისმგებელ უწყებებს ან სახელმწიფო კორპორაციებს. სტრატეგიის მაკოორდინირებელი ორგანო განიხილავს აღნიშნულ ინიციატივას და შეთანხმების მიღწევის შემთხვევაში, მაკოორდინირებელი ორგანოს სამდივნო მოამზადებს ცვლილებების პროექტს, რომელიც წარედგინება საქართველოს მთავრობას. საკითხის კომპლექსურობის და სირთულის შემთხვევაში ცვლილებების პროექტი მთავრობაში წარდგენამდე შეთანხმდება პარტნიორ ორგანიზაციებთან: საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან ან/და მსოფლიო ბანკთან ან/და აზიის განვითარების ბანკთან. სტრატეგიის განმახორციელებელი უწყების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და

სხვა უწყებასთან შერწყმის შემთხვევაში, სტრატეგიის შესაბამისი ამოცანების შესრულებას უზრუნველყოფს მისი უფლებამონაცვლე უწყება.

4.2 მონიტორინგი

საქართველოს 2023-2026 წლების სახელმწიფო კორპორაციების სტრატეგიაში წარმოდგენილი ამოცანების შედეგების მიღწევის და სტრატეგიით განსაზღვრული აქტივობების შესრულების პროგრესის დადგენის მიზნით, განხორციელდება სტრატეგიის შესრულების რეგულარული მონიტორინგი. სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგს უზრუნველყოფს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო. სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების მონიტორინგი განხორციელდება ნახევარწლიურად და წლიურად. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ფისკალური რისკების მართვის დეპარტამენტი (სამდივნო) უზრუნველყოფს სტრატეგიის მონიტორინგსა და შეფასებას. დეპარტამენტი ითხოვს ნახევარწლიურ ინფორმაციას განსახორციელებელი ღონისძიებების შესრულების პროგრესის შესახებ და ამზადებს 6 თვის პროგრეს ანგარიშს. აქტივობების განხორციელების დონის სტატუსები განისაზღვრება პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელოს მე-7 დანართის (მონიტორინგის ინსტრუქციის) შესაბამისად.

ნახევარწლიური პროგრეს ანგარიშის მომზადების შემდეგ, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ფისკალური რისკების მართვის დეპარტამენტი (სამდივნო) უზრუნველყოფს სამოქმედო გეგმის აქტივობების შესრულებაზე პასუხისმგებელი უწყებებიდან ინფორმაციის გამოთხოვას, პროცესის კოორდინირებას და ამზადებს შესრულების პროგრესის შესახებ წლიურ ანგარიშს.

ამასთან, სტრატეგიის თითოეული განმახორციელებელი უწყება ვალდებულია გამოყოს საკონტაქტო პირ(ებ)ი, რომელიც სრულად იქნება ინფორმირებული შესაბამისი უწყების აქტივობების შესახებ და პასუხისმგებელი მაკოორდინირებელი ორგანოსთვის ღონისძიებების შესრულების შესახებ ინფორმაციის დროულ მიწოდებაზე.

მონიტორინგის წლიური ანგარიში მზადდება გეგმის განხორციელების დაწყებიდან ყოველი მომდევნო წლის გასვლის შემდეგ 60 კალენდარული დღის ვადაში. მონიტორინგის წლიური ანგარიში განსახილველად წარედგინება მაკოორდინირებელ ორგანოს, ხოლო მაკოორდინირებელი ორგანოს მიერ ანგარიშის მოწონების შემდეგ, მონიტორინგის წლიური ანგარიში გაეგზავნება საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციას. სტრატეგიის შესრულების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით, სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის შესრულების წლიური ანგარიში გამოქვეყნდება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ვებგვერდებზე.

მონიტორინგის ეტაპზე უზრუნველყოფილი იქნება დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა, კერძოდ, სახელმწიფო კორპორაციებსა და საერთაშორისო პარტნიორ ორგანიზაციებთან გაიმართება პერიოდული შეხვედრები სტრატეგიის მონიტორინგის ანგარიშების გაცნობის მიზნით.

4.3 შეფასება

სტრატეგიის მიზნების მიღწევის და ამოცანების გრძელვადიანი შედეგების შესასწავლად, ასევე სტრატეგიის პრიორიტეტული მიმართულებების განვითარებაზე გავლენის დადგენისა და განხორციელების პროცესში არსებული ხარვეზების გამოვლენის მიზნით, მოხდება სტრატეგიის შეფასება.

სტრატეგიის შეფასება განხორციელდება პოლიტიკის ციკლის დასრულების ბოლო ეტაპზე, მაგრამ არაუგვიანეს 2027 წლის პირველი ნახევრისა. სტრატეგიის შეფასება შეიძლება ჩატარდეს შიდა რესურსებით, რომელსაც განახორციელებენ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო ან შერეული მეთოდით, კერძოდ, ზემოთ აღნიშნულ სამინისტროებს შესაძლებელია დაეხმარონ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები ან საერთაშორისო ექსპერტები, ან შესაბამისი პროფილის ორგანიზაციები. მაკოორდინირებელი უწყება უზრუნველყოფს სახელმწიფო საწარმოების რეფორმაში ჩართული დონორი ორგანიზაციებისთვის ინფორმაციის მიწოდებას სტრატეგიის შეფასების ანგარიშის მომზადებასთან დაკავშირებით. ამასთან, სტრატეგიის შეფასების პროცესში ჩართულობის შესახებ ინფორმაცია მიეწოდება ინვესტორთა საბჭოს, საკითხის განხილვა მოხდება საჯარო ფინანსების მართვის საბჭოზეც.

სტრატეგიის შეფასების შედეგად მზადდება ანგარიში, რომელიც სტრატეგიის განმახორციელებელ უწყებებთან შეჯერების შემდეგ წარედგინება მაკოორდინირებელ საბჭოს, რის შემდეგაც ანგარიში წარედგინება მთავრობის ადმინისტრაციას და გამოქვეყნდება ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარებისა და ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდებზე.

შეფასების ეტაპზე დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, სტრატეგიის შეფასების ანგარიშის მომზადებამდე სახელმწიფო კორპორაციებთან გაიმართება შეხვედრები რეფორმის შედეგების შესახებ მათი შეფასებების ანგარიშში ასახვის მიზნით.

ბიბლიოგრაფია:

IMF. 2021. *Georgia: Technical Assistance Report*. IMF.

IMF. 2021. *State-Owned Enterprises in Middle East, North Africa, and Central Asia: Size, Costs, and Challenges*. Washington: IMF.

IMF. n.d. *STATE-OWNED ENTERPRISES: THE OTHER GOVERNMENT*. Washington: IMF, 47-74.

OECD. 2015. *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. OECD.

OECD. 2021. *Ownership and Governance of State Owned Enterprises*. OECD.

World Bank. 2020. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Europe and Central Asia : A Survey*. Washington: World Bank.