



ს

## სახელმწიფო საწარმოები საქართველოში და მათი ეფექტიანობა

### სოფლის მეურნეობის დარგის ანალიზი

ივნისი, 2014

კვლევა მომზადდა პროექტის - „სახელმწიფო საწარმოები საქართველოში და მათი ეფექტიანობა; ფოკუსი: სოფლის მეურნეობა“ - ფარგლებში

პროექტს ახორციელებს „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ (IDFI) „გადასახადის გამომხდელთა კავშირთან“ (TPU) ერთად, აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) პროგრამის „საქართველოში საჯარო პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების“ (G-PAC) ფარგლებში. ამ პროგრამის განხორციელება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის გულისხმიერი მხარდაჭერის შედეგად, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დაფინანსებით.

კვლევის შინაარსზე პასუხისმგებელია ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). კვლევა არ გამოხატავს USAID-ის ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.



### Policy, Advocacy, and Civil Society Development in Georgia (G-PAC)

საჯარო პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება საქართველოში

## შინაარსი

პროექტის შესახებ.....	5
შესავალი .....	10
სოფლის მეურნეობის პროფილის სახელმწიფო საწარმოების მიმართ არსებული პოლიტიკა ბალტიისპირეთის ქვეყნებში .....	15
ლიტვა.....	16
ლატვია.....	19
ესტონეთი .....	20
დასკვნა.....	22
სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებით საქართველოს საფინანსო-სამართლებრივი რეგულაციები.....	25
შესავალი .....	25
სახელმწიფო საწარმო - სახელმწიფო კონტროლი კორპორაციულ საქმიანობაზე და „კონკურენციის სამართლის“ გამოწვევები.....	27
ინსტიტუციური გარემო.....	31
საფინანსო - სამართლებრივი რეგულირების პრობლემატიკა .....	33
ოპტიმიზაცია, რესტრუქტურისაცია და საწარმოთა ადმინისტრაციული მართვა .....	33
სახელმწიფო ქონების ინვენტარიზაცია.....	38
საფინანსო სამართლებრივი მდგომარეობა პრივატიზაციასთან, საჯარო ფინანსებისა და არასაბიუჯეტო შემოსავლებთან მიმართებაში.....	42
პრივატიზაციის სამართლებრივი დილემა .....	42
პრივატიზაცია საქართველოში- პრობლემები და გამოწვევები .....	43
საერთაშორისო პრაქტიკა - ჩეხეთის მაგალითი.....	48
სახელმწიფო საწარმოს მმართველი პირი და ფინანსური აქტივები; ფულადი სახსრების პროგნოზირება..	50
შრომითი ურთიერთობები, დავალიანებების გადახდა.....	52
დასკვნა/ კვლევის შედეგები .....	57
კონკურენციის სამართლებრივი რეგულირება .....	57

ადმინისტრაციული კონტროლი.....	58
სახელმწიფო საწარმოთა გაკოტრების პროცესი .....	58
„მეწარმეთა შესახებ“ კანონი .....	58
ინვენტარიზაცია.....	60
ფულადი სახსრების პროგნოზირება.....	60
ანგარიშები .....	61
სახელმწიფოს კუთვნილებაში არსებული სოფლის მეურნეობის პროფილის საწარმოები.....	62
დვინის ქარხნები .....	69
მექანიზატორი .....	71
სათბურები .....	73
შესანახი ცენტრები.....	74
მიწის რეაბილიტაციის სააგენტო .....	75
საკვების წარმოების კომპანია.....	76
სოფლის მეურნეობის კორპორაცია.....	77
გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანია.....	77
სახელმწიფო საწარმოთა ეფექტიანობის შეფასების მეთოდოლოგია.....	81
სახელმწიფო საწარმოთა ეფექტიანობის შეფასება.....	83
<b>1. სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ სოფლის მეურნეობის პროფილის საწარმოები .....</b>	<b>83</b>
<b>2. დვინის ქარხნები: შპს „გრუზვინპრომი“ და სს „აკურა“ .....</b>	<b>85</b>
<b>3. შპს „მექანიზატორი“ .....</b>	<b>88</b>
<b>4. სათბურები შპს „გორის სასათბურე მეურნეობა“ და შპს „საქართველოს სათბურების კომპანია“ .....</b>	<b>91</b>
<b>5. შესანახი ცენტრები შპს „მარცვლეულის ლოგისტიკის კომპანია“ და შპს „მარცვლეულის შესანახი ცენტრები“.....</b>	<b>94</b>
<b>6. მიწის რეაბილიტაციის სააგენტო.....</b>	<b>96</b>
<b>7. საკვების წარმოების კომპანია.....</b>	<b>98</b>

8. სს "სოფლის მეურნეობის კორპორაცია" და შპს „ქართული ბოსტნეული“ .....	99
9. გაერთიანებული სამელორაციო სისტემების კომპანია.....	102
დასკვნები და რეკომენდაციები .....	107

## პროექტის შესახებ

საბჭოთა კავშირის დაშლამ და საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის მიღებამ, პოლიტიკურ ცვლილებებთან ერთად, ეკონომიკური ტრანსფორმაციაც გამოიწვია. თუ საბჭოთა საქართველოში კერძო ბიზნესი, როგორც ასეთი, არ არსებობდა და ეკონომიკური საქმიანობა სახელმწიფოს ექსკლუზიური უფლება იყო, დამოუკიდებლობის მიღების შემდეგ, კაპიტალისტურ თუ კვაზი-კაპიტალისტურ სისტემაზე გადასვლამ, სახელმწიფოს ეს ფუნქცია ჩამოართვა და თავისუფალი მეწარმეობის პრინციპების დამკვიდრების პირობები წარმოშვა.

საბჭოთა კავშირის დაშლას შედეგად მოჰყვა საქართველოსა და ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებს შორის ეკონომიკური კავშირების გაწყვეტა, რაც ბევრი იმდროინდელი საწარმოსთვის კატასტროფის ტოლფასი აღმოჩნდა - მათ დაკარგეს როგორც ნედლეულის წყარო, ისე გასაღების ბაზარი. ამას დაემატა უცხოური, იმპორტირებული საქონლის მხრიდან კონკურენცია, რამაც საერთო ჯამში ბევრი საწარმოს გაჩერება და ეკონომიკური ვარდნა გამოიწვია. საბოლოოდ, მოქმედი თუ არამოქმედი საწარმოების ბედი პრივატიზაციის პროცესმა განსაზღვრა. ბევრი მათგანი გაიყიდა აუქციონის თუ პირდაპირი მიყიდვის გზით, თუმცა სახელმწიფო საწარმოთა რიცხვი წლების შემდეგაც საკმაოდ მაღალი დარჩა. მაგალითად, საქართველოს კონტროლის პალატის (ამჟამინდელი სახელმწიფო აუდიტის სამსახური) დასკვნით<sup>1</sup> ირკვევა, რომ 2009 წლის 1 ოქტომბრის მდგომარეობით, მხოლოდ სსიპ „საწარმოთა მართვის სააგენტოს“ კონტროლის ქვეშ ჯერ კიდევ 1426 საწარმო იმყოფებოდა<sup>2</sup>. იგივე დასკვნის მიხედვით, 2008 წელს 1426 საწარმოდან 317 საწარმო დაფიქსირდა მომგებიანად, ხოლო საერთო მოგების 98.3% (114.77 მლნ ლარი) მხოლოდ 15 საწარმოზე მოდიოდა. შედეგად, დანარჩენი 302 „მომგებიანი“ საწარმოს საერთო მოგება მხოლოდ 1.98 მლნ ლარი იყო. ამას გარდა, 595 საწარმო წამგებიანად შეფასდა, ხოლო 506 საწარმოზე საერთოდ არ არსებობდა მოგება-ზარალის შესახებ ინფორმაცია. კონტროლის პალატამ, ასევე, აღმოაჩინა ბევრი დარღვევა ამ კომპანიების ბიზნეს-გეგმებთან, სამართლებრივ ურთიერთობასთან თუ ქონების გამოყენებასთან დაკავშირებით.

---

<sup>1</sup> საქართველოს კონტროლის პალატის თემატური აუდიტის აქტი N9/00, 08.04.2010

<sup>2</sup> დღეის მდგომარეობით სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ მართვაშია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული 380 საწარმო. სრული სია იხ. <http://nasp.gov.ge/res/docs/201405191721401604.pdf>

ზემოთ მოყვანილი ციფრები ბევრ კითხვას ბადებს. სახელმწიფოს დაქვემდებარებაში არსებული კომპანიების საქმიანობა გაუმჭვირვალეა, რაც კორუფციისა და სახელმწიფო ქონების მითვისების რისკებს ზრდის. მიუწვდომელია იქ არსებული შტატებისა და ხელფასების/პრემიების შესახებ ინფორმაცია. არც ამ კომპანიების ბიზნეს-გეგმების მიღება და ამ გეგმების შესრულების შეფასებაა ადვილად შესაძლებელი. საბოლოო ჯამში კი, მათი საქმიანობის ეფექტიანობა პირდაპირ აისახება სახელმწიფო ბიუჯეტზე და შესაბამისად, ტვირთად აწევს გადასახადის გადამხდელებს, რაც ზრდის ამ კომპანიების მიმართ მოთხოვნას, ჰქონდეთ ანგარიშგების ვალდებულება საზოგადოების წინაშე.

ვინაიდან სახელმწიფო საწარმოთა სია საკმაოდ დიდი და მრავალფეროვანია, გადაწყდა, რომ კვლევის საგანი ერთი კონკრეტული სფერო გამხდარიყო. 2013 წლიდან მთავრობამ სოფლის მეურნეობა პრიორიტეტულად გამოაცხადა და გაზარდა სახელმწიფო დაფინანსება. მაგალითად, 2013 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დარგის განვითარებისთვის 170 335 000 ლარი გამოიყო, ხოლო 2014 წელს დაგეგმილია 187 815 000 ლარის დახარჯვა.<sup>3</sup> დიდია თავად სოფლის მეურნეობის საწარმოების მიერ მიღებული სახელმწიფო დაფინანსებაც, რომელიც დეტალურად ქვემოთ იქნება განხილული. ამ საწარმოთა საერთო აქტივები კი რამდენიმე ასეულ მილიონ ლარს შეადგენს. მათ შორის ყველაზე მსხვილი აქტივების მფლობელია „საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო კომპანია“ - 310 მლნ ლარი და „მექანიზატორი“ - დაახ. 220 მლნ ლარი.<sup>4</sup> ზემოთხსენებული მაჩვენებლებისა და მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის გამო, სახელმწიფო საწარმოების შესწავლა სწორედ სოფლის მეურნეობის სფეროში გადაწყდა.

ვინაიდან სახელმწიფო საწარმოთა სია საკმაოდ დიდი და მრავალფეროვანია, გადაწყდა, რომ კვლევის საგანი ერთი კონკრეტული სფერო გამხდარიყო. 2013 წლიდან მთავრობამ სოფლის მეურნეობა პრიორიტეტულად გამოაცხადა. მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის გამო, სახელმწიფო საწარმოების შესწავლა სწორედ სოფლის მეურნეობის სფეროში გადაწყდა. პროექტი, რომლის მიზანს წარმოადგენდა ამ საწარმოების შესახებ ინფორმაციის მოგროვება და მათი ეფექტიანობის შეფასება, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (IDFI) და გადასახადის გადამხდელთა კავშირმა (TPU) ერთობლივი ძალისხმევით განახორციელეს, რაც ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) პროგრამის „საქართველოში საჯარო პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების“ (G-PAC) ფინანსური მხარდაჭერითა და

<sup>3</sup> ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდი [www.mof.ge/5233](http://www.mof.ge/5233) თარიღი 25.08.14

<sup>4</sup> ამავე კომპანიების მიერ მოწოდებული ფინანსური ინფორმაცია

სოფლის მეურნეობის სამინისტროს, ა(ა)იპ სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს, სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს და ლატვიის, ლიტვისა და ესტონეთის სოფლის მეურნეობის სამინისტროების დახმარებით გახდა შესაძლებელი. გაწეული დახმარებისთვის პროექტის გუნდი დიდ მადლობას უხდის ზემოთხამოთვლილ უწყებებსა და ორგანიზაციებს. პროექტის მიზანი, პირველ რიგში, არის ის, რომ აქტიური განსჯის საგანი გახდეს სახელმწიფოს როლი ახალი საწარმოებისა და სამუშაო ადგილების შექმნის პროცესში. ასევე, საჭიროა მეტი გამჭვირვალობა იქნას მიღწეული სახელმწიფოს მმართველობის სფეროში არსებულ საწარმოებთან მიმართებაში, გაანალიზდეს როგორც მათი ეფექტიანობა, ისე მათი არსებობის მიზანშეწონილობა. საბოლოოდ, პროექტის ავტორების ამოცანა იყო სახელმწიფო საწარმოების შესახებ ინფორმაციის მოგროვება, გაანალიზება და გადაწყვეტილების მიმღებებთან შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება, რაც დაეხმარებოდა მათ სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრასა და ასევე, საბიუჯეტო რესურსების ოპტიმალურად გამოყენებაში.

კვლევის პირველ თავში მიმოხილულია ბალტიისპირეთის ქვეყნების გამოცდილება დამოუკიდებლობის მიღების შემდეგ სოფლის მეურნეობაში გატარებულ რეფორმებთან და სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებით. სამივე სახელმწიფოს მაგალითი განხილულია ინდივიდუალურად, თუმცა გატარებული რეფორმები სამივე ქვეყანაში თითქმის იდენტურია. სამივე სახელმწიფოში კაპიტალიზმზე გადასვლას უმაღლეს მოჰყვა პრივატიზაციის ფართო ტალღა და ის შეეხო როგორც სახელმწიფოს კუთვნილებაში არსებულ მიწის ფართობებს, ისე საწარმოებს. ინტერნეტში მოძიებულ მასალებთან ერთად, ავტორებმა გამოიყენეს ამავე ქვეყნების სოფლის მეურნეობის სამინისტროებიდან მიღებული ინფორმაციაც. თავის ბოლოს მოცემულია დასკვნები.

მეორე ნაწილი ეთმობა სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებით საქართველოში არსებულ საფინანსო-სამართლებრივ რეგულაციებს, პრივატიზაციის ისტორიასა და მიმდინარე კანონმდებლობას. საფინანსო-სამართლებრივი რეგულირების პრობლემატიკასთან ერთად, მასში ასევეა განხილული საერთაშორისო პრაქტიკა ჩეხეთის მაგალითზე. თავის ბოლოს წარმოდგენილია რეკომენდაციები, რომელიც უშუალოდ სახელმწიფო საწარმოების საფინანსო-სამართლებრივ რეგულაციებს უკავშირდება.

კვლევის შემდეგ ნაწილში აღწერილია საქართველოში ამჟამად არსებული სახელმწიფო აგრო-საწარმოები, რომელთა ჯამური რაოდენობა 71-ის ტოლია. მათ ფლობს და ზედამხედველობას უწევს 3 უწყება: ა(ა)იპ „სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო“, სოფლის მეურნეობის სამინისტრო და სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული

სააგენტო“. IDFI-მ ზემოთ ნახსენები უწყებებიდან გამოითხოვა ფინანსური ინფორმაცია მათ დაქვემდებარებაში არსებულ საწარმოებთან დაკავშირებით. თავში აღწერილია მოქმედი საწარმოების ისტორია და ამჟამინდელი საქმიანობა. ასევე, გაანალიზებულია მათი როლი ბაზარზე და საქმიანობის ხარისხი. ამ მიზნით ინტერვიუები შედგა სახელმწიფო საწარმოების კონკურენტი კომპანიების წარმომადგენლებთან, კლიენტებთან და ფერმერებთან.

კვლევის მომდევნო თავი ეთმობა მეთოდოლოგიას, რომლის მიხედვით მოხდა საწარმოთა შეფასება. გამოყენებულია საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეფექტიანობის შეფასების მეთოდოლოგია, რომელიც საქართველოში რამდენიმე წლის წინ დაინერგა გერმანული მხარის დახმარებით. შეფასება სამი კომპონენტის ნაერთია: ეკონომიურობა, პროდუქტიულობა და ეფექტიანობა.

მას შემდეგ, რაც მოხდა მოქმედი საწარმოების იდენტიფიცირება და დადგინდა შეფასების მეთოდოლოგია, მომდევნო თავი დაეთმო მოქმედი საწარმოების ეფექტიანობის შეფასებას. მასში განხილულია თითოეული საწარმოს ფინანსური მდგომარეობა, მენეჯმენტის ასპექტები და სტრუქტურა. აღსანიშნავია, რომ დღესდღეობით ყველა ეს საწარმო ფინანსურად წამგებიანია, ხოლო ბევრი მათგანის სახელმწიფოს მმართველობაში ყოფნის აუცილებლობა საერთოდ კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება. შესაბამისად, იკვეთება ამ საწარმოების დაბალი ეფექტიანობა, რაც საბოლოოდ, პირდაპირ კავშირშია სახელმწიფო სახსრების არაოპტიმალურ ხარჯვასთან.

კვლევის ბოლო ნაწილში წარმოდგენილია დასკვნები და რეკომენდაციები, რომლებიც ავტორებმა არსებული მასალების ანალიზის საფუძველზე მოამზადეს. რეკომენდაციები არის როგორც ზოგადი ხასიათის და ეხება საკანონმდებლო ბაზის შეცვლასა და პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებას, ისე ის მიმართულია კონკრეტულ საწარმოებზე და მოიცავს კონკრეტულ ნაბიჯებს, რომლებიც, კვლევის ავტორების აზრით, სახელმწიფომ უნდა გადადგას.

მოქმედი საწარმოების ეფექტიანობის შეფასების მიზნით, შეგროვდა ამ საწარმოების ფინანსური ინფორმაცია, რომელიც, ძირითადად, 3 უწყებიდან მიღებულ მასალებს ეყრდნობა: ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, სოფლის მეურნეობის სამინისტრო და ა(ა)იპ „სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო“. ამ უკანასკნელმა IDFI-ს, გაფორმებული შეთანხმების საფუძველზე, მიაწოდა მისი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული კომპანიების შესახებ ფინანსური ინფორმაცია. შეთანხმების თანახმად, პროექტის კვლევით ჯგუფს შეეძლო მიწოდებული ინფორმაციის ანალიზი და კომპანიების ფინანსური მაჩვენებლების შესახებ ზოგადი ინფორმაციის



დაწერა, მაგრამ დეტალური ფინანსური ინფორმაციის გამოქვეყნების უფლება ორგანიზაციას არ აქვს. ავტორებმა ასევე გამოიყენეს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შიდა აუდიტის ანგარიშები, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშები და ეფექტიანობის შეფასების მეთოდოლოგია. სრული სურათის მისაღებად, ინტერვიუები ჩატარდა გადაწყვეტილების მიმღებ თანამდებობის პირებთან, პოლიტიკოსებთან, განხილული საწარმოების დირექტორებთან და დარგის ექსპერტებთან. საერთაშორისო პრაქტიკის მიმოხილვის მიზნით, ინფორმაცია მიღებულ იქნა ესტონეთის, ლატვიის და ლიტვის სოფლის მეურნეობის სამინისტროებიდან.

## შესავალი

საბჭოთა კავშირის დაშლით გამოწვეული ეკონომიკური ტრანსფორმაციის შედეგად ახალი გამოწვევების წინაშე აღმოჩნდა აგრარული სექტორი, რომლისთვისაც მანამდე უცხო იყო საბაზრო ეკონომიკის წესები. ის იმართებოდა ცენტრალიზებულად და იღებდა დიდი ოდენობით სახელმწიფო დოტაციებს. კერძო საკუთრების არარსებობამ და მეურნეობების კოლექტიურმა, სახელმწიფო დირექტივების საფუძველზე მართვამ, დააქვეითა ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის გრძნობა და დამოუკიდებელი გადაწყვეტილების მიღების უნარი სოფლის მეურნეობაში ჩართულ ადამიანებში. ასეთი სისტემა არ მოითხოვდა მათგან ზედმეტ ფიქრსა და ანალიზს იმაზე, თუ როგორ შეემცირებინათ ხარჯები, როგორ გამკლავებოდნენ კონკურენციას ან სად გაეყიდათ საკუთარი პროდუქცია. შედეგად კი, სოციალისტური ეკონომიკიდან კაპიტალისტურზე გადასასვლელად მზად არ აღმოჩნდა არც ქართველი ფერმერი და არც მთლიანად დარგი, რომლის წინაშეც რადიკალურად განსხვავებული ამოცანები დადგა.

საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლამ ბუნებრივად მოიტანა კერძო საკუთრების გაჩენის აუცილებლობა და დამოუკიდებელი საქართველოს მაშინდელმა მთავრობამაც გადაწყვიტა, უარი ეთქვა სახელმწიფო საკუთრების ნაწილზე და სხვა პოსტ-სოციალისტური ქვეყნების მსგავსად, მასშტაბური პრივატიზაციის პროცესი დაიწყო. განკერძოება შეეხო როგორც მიწას, ისე საწარმოებს. მთავრობის ინიციატივით, დაიგეგმა და განხორციელდა ე.წ. მიწის რეფორმა, რომლის ფარგლებში სოფლად მცხოვრებმა ყველა ოჯახმა საკუთრების სახით მცირე ნაკვეთი მიიღო. მიწის რეფორმის შედეგად, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების ძირითადი ნაწილი დაქუცმაცდა და საშუალოდ ერთი საოჯახო მეურნეობის ხელში მხოლოდ 0.88 ჰა აღმოჩნდა.<sup>5</sup> გაქრა მასშტაბის ეკონომიის ეფექტი, საოჯახო მეურნეობები მსხვილ ფერმერულ მეურნეობებად ვერ გარდაიქმნა და დარგის კონკურენტუნარიანობა კრიტიკულ ზღვარს მიუახლოვდა.

მიწებთან ერთად გასხვისდა აგრარული და სასურსათო პროფილის (პირველ ეტაპზე მცირე და საშუალო, ხოლო 1997 წლიდან მსხვილი) საწარმოებიც. ოპტიმისტური მოლოდინის მიუხედავად, ბევრი მათგანის ფუნქციონირება საერთოდ შეწყდა. მიუხედავად იმისა, რომ პროცესის მიზანი მათი ოპტიმიზაცია და ინვესტიციების

---

<sup>5</sup> ევროპული ინიციატივა – ლიბერალური აკადემია თბილისის „საქართველოს ეკონომიკური ტრანსფორმაცია: დამოუკიდებლობის 20 წელი“; გვ. 84

მოზიდვა იყო, ბევრი საწარმოს მფლობელისთვის მათი აქტივების ნაწილ-ნაწილ (ზოგჯერ ჯართის სახითაც კი) გაყიდვა ფულის შოვნის უფრო სწრაფი და ნაკლებად რისკიანი გზა აღმოჩნდა.

პრივატიზაციის მეორე ტალღა 2004 წლიდან დაიწყო. ახალმა მთავრობამ სოფლის მეურნეობასთან მიმართებაში ლიბერალური მიდგომა აირჩია და ამ სექტორის განვითარება თითქმის მთლიანად კერძო სექტორს მიაწვდო. ინვესტიციების მოზიდვის მიზნით, დაიწყო სახელმწიფოს საკუთრებაში დარჩენილი საწარმოების განკერძოებაც (1) აუქციონის საშუალებით, სადაც გადამწყვეტი ფაქტორი ფასი იყო და (2) პირდაპირი მიყიდვის გზით, რომელიც ქონების საბაზრო ფასზე ნაკლები ღირებულებით, მაგრამ კონკრეტული საინვესტიციო პირობებით გაყიდვას გულისხმობდა.

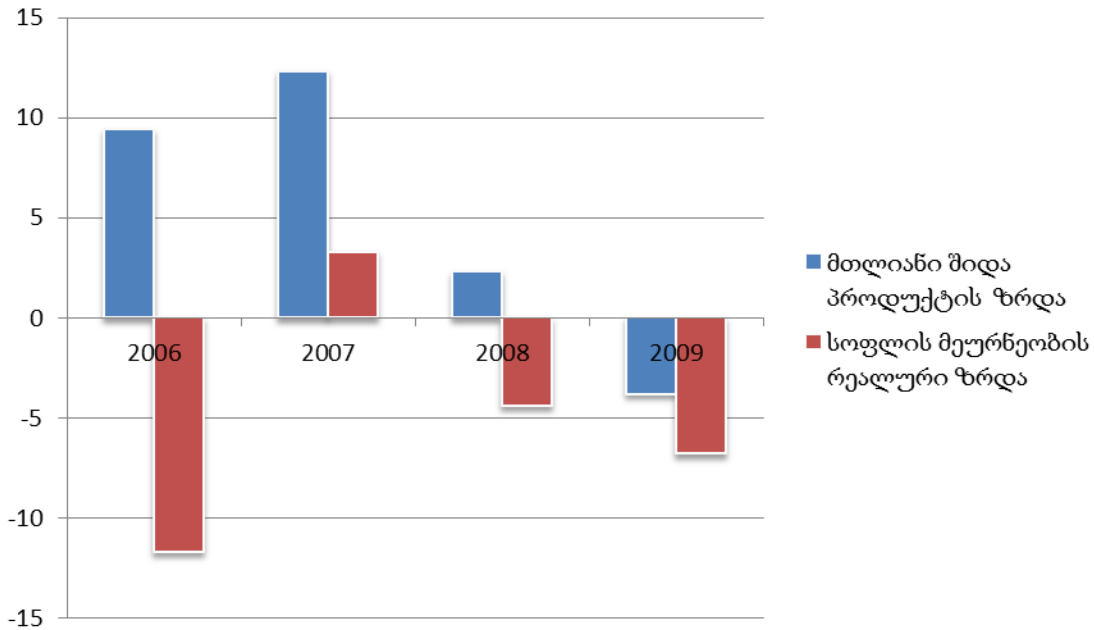
მთავრობამ, ასევე, უარი თქვა სუბსიდირებაზე, პროტექციონისტულ პოლიტიკაზე და დარგის მაქსიმალური დერეგულირება დაიწყო.<sup>6</sup> სახელმწიფოს ჩაურევლობის პოლიტიკის დეკლარირებული მიზანი დარგის გაჯანსაღება და კონკურენტუნარიანობის გაზრდა იყო, თუმცა შედეგები დრამატული აღმოჩნდა მასში დასაქმებული ადამიანებისთვის - შიდა ეროვნული პროდუქტის საკმაოდ მაღალი ზრდის პარალელურად, სოფლის მეურნეობის ზრდის მაჩვენებელი დაბალი და ზოგჯერ უარყოფითიც კი იყო. ასე მაგალითად, 2006 წელს მთლიანი შიდა პროდუქტი 9.4 %-ით გაიზარდა, მაშინ როცა სოფლის მეურნეობა 11,7 %-ით შემცირდა (იხ. გრაფიკი 1).

---

<sup>6</sup> ევროპული ინიციატივა – ლიბერალური აკადემია თბილისი „საქართველოს ეკონომიკური ტრანსფორმაცია: დამოუკიდებლობის 20 წელი“; გვ. 83

გრაფიკი 1: მთლიანი შიდა პროდუქტისა და სოფლის მეურნეობის რეალური ზრდა  
2006-2009 წლებში

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური



2008 წელს მთავრობამ მიდგომა შეცვალა და 5 იანვრის საპრეზიდენტო არჩევნების წინ სახელმწიფოს მხრიდან პირველი აქტიური ჩარევა სოფლის მეურნეობის სფეროში განხორციელდა სოფლის მეურნეობის მექანიზაციის პროგრამის სახით, რომლის ფარგლებში 15 წლიანი განვადებით 349 ტრაქტორი გადაეცათ იმ ამხანაგობებს, იურიდიულ თუ ფიზიკურ პირებს, რომლებმაც გაიმარჯვეს სოფლის მეურნეობის სამთავრობო პროგრამაში.<sup>7</sup> პროგრამა მხოლოდ წინასაარჩევნო პერიოდში აღმოჩნდა წარმატებული. მოგვიანებით, ბევრმა ფერმერმა იაფი კრედიტის ფარგლებში აღებული სესხისა და ტექნიკის თანხის დაბრუნება ვერ მოახერხა, რის გამოც მთავრობამ მოგვიანებით ფერმერებს ყველა სახის დავალიანება აპატია.

2010 წლიდან სახელმწიფო პოლიტიკა სოფლის მეურნეობასთან დაკავშირებით კიდევ ერთხელ შეიცვალა.<sup>8</sup> ცვლილების ერთ-ერთი გაცხადებული ეკონომიკური მოტივაცია ის

<sup>7</sup> საქართველოს მთავრობა, სოფლის მეურნეობის სამინისტროს 349 ახალი ტრაქტორი გადაეცა; <http://goo.gl/VSuO0I>; თარიღი: 11.07.14

<sup>8</sup> სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების სექტორების შეფასება / აღმოსავლეთი პარტნიორობის ქვეყნებში - საქართველო, FAO - ევროპის კავშირის სამეზობლო პროგრამა, 2012; გვ. 21

იყო, რომ მსოფლიოში სოფლის მეურნეობის პროდუქციაზე ფასები გაიზარდა და ამან საქართველოში, როგორც იმპორტზე დამოკიდებული ქვეყანაში, ინფლაციის იმპორტი გამოიწვია. მთავრობამ მიიღო გადაწყვეტილება, გაემდიერებინა საკუთარი როლი დარგის განვითარებაში და ამისთვის სხვადასხვა მეთოდი აირჩია. მაგალითისთვის, ერთ-ერთი ასეთი გზა ჰიბრიდული სიმინდის თესლის იმპორტი და მისი მოსახლეობაში მასობრივი გავრცელება გახდა. მთავრობამ ხელი მიჰყო ჰიბრიდული სიმინდის პროპაგანდას მოსახლეობაში, რომელიც, მართალია, ბევრისთვის სიახლე არ იყო, თუმცა წვრილ ფერმერულ მეურნეობებში ის იშვიათად გამოიყენებოდა. სახელმწიფომ უზრუნველყო როგორც სათესლე მასალის იმპორტი, ისე მისი მოსახლეობისთვის განვადებით მიწოდება, რაშიც კომერციული ბანკებიც ჩაერთნენ. პროექტი არ აღმოჩნდა წარმატებული ინფორმაციის სიმწირისა თუ სათესლე მასალის უზარისხობის გამო.<sup>9</sup> „პროგრამა, როგორც ასეთი, არც დონორმა და საერთაშორისო საზოგადოებრიობამ მოიწონა, რადგან მიჩნეულ იქნა, რომ იგი ზიანს აყენებდა ისედაც მყიფე საბითუმო მიწოდების ინვესტირებას.“<sup>10</sup>

სიმინდის პროგრამა არ აღმოჩნდა იმჟამინდელი მთავრობის ერთადერთი პროექტი, რომელიც სოფლის მეურნეობაში სახელმწიფოს ინტენსიურ ჩარევას ითვალისწინებდა. 2010 წლიდან სახელმწიფომ თავად დაიწყო ამ ბაზარზე ბიზნეს-აქტივობების წარმოება, კერძოდ, შექმნა საწარმოები, რომელთა შესახებ დეტალურად ქვემოთ იქნება საუბარი.

სოფლის მეურნეობის სექტორის განვითარება დღესაც საქართველოს ეკონომიკის ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად რჩება. დარგს, რომელშიც, ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით, საქართველოს მოსახლეობის ნახევარია დასაქმებული, მთლიან შიდა პროდუქტში (მშპ) მხოლოდ 9-10% წილი შეაქვს, ხოლო სოფლის მეურნეობის გადამამუშავებელ საწარმოთა წილი მშპ-ში დაახლოებით 4% შეადგენს.<sup>11</sup> სწორედ ამიტომ, საქართველოს როგორც წინა, ისე ამჟამინდელი ხელისუფლება ცდილობდა და ცდილობს სხვადასხვა პროექტებით დარგის გამოცოცხლებას. რა თქმა უნდა, რთულია მოკლე პერიოდში რადიკალური ცვლილებების მიღწევა და თვალსაჩინო შედეგების მისაღებად ბევრი წელი იქნება საჭირო, თუმცა ლეგიტიმურად ჩნდება კითხვები როგორც წინა, ისე ამჟამინდელი მთავრობის მისამართით:

---

<sup>9</sup> ჟურნალი ლიბერალი: ჰიბრიდული სიმინდის წარუმატებელი პროექტი გრძელდება; <http://www.liberali.ge/ge/liberali/articles/109269/> თარიღი: 10.07.14

<sup>10</sup> სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების სექტორების შეფასება / აღმოსავლეთი პარტნიორობის ქვეყნებში - საქართველო, FAO - ევროპის კავშირის სამეზობლო პროგრამა, 2012; გვ. 16

<sup>11</sup> საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური: მთლიანი შიდა პროდუქტი [http://geostat.ge/?action=page&p\\_id=118&lang=geo](http://geostat.ge/?action=page&p_id=118&lang=geo) თარიღი: 11.07.14

- მოქმედებდა და მოქმედებს თუ არა სახელმწიფო დარგის მდგრადი განვითარების კონკრეტული სამოქმედო გეგმა?
- ისახავს თუ არა მიზნად სახელმწიფოს გადაწყვეტილებები დარგის რეალურ და სისტემურ განვითარებას თუ პოლიტიკოსთა გადაწყვეტილებები მხოლოდ მოკლევადიანი წინასაარჩევნო მიზნებითაა მოტივირებული?
- რა როლი უჭირავთ სახელმწიფო საწარმოებს სოფლის მეურნეობაში და რამდენად ეფექტიანად მუშაობენ ისინი?
- რამდენად არის სახელმწიფოს ფუნქცია, შექმნას და მართოს აგრარული პროფილის საწარმოები?
- როგორია საერთაშორისო გამოცდილება ამ კუთხით?

ამ კითხვებზე პასუხის გაცემას პროექტის ავტორები ქვეყანაში არსებული სოფლის მეურნეობის პროფილის მქონე სახელმწიფო საწარმოების ანალიზით შეეცდებიან, თუმცა მანამდე განხილული იქნება სხვა ქვეყნების პოლიტიკა და გამოცდილება.

## სოფლის მეურნეობის პროფილის სახელმწიფო საწარმოების მიმართ არსებული პოლიტიკა ბალტიისპირეთის ქვეყნებში

სახელმწიფო საწარმოების ეფექტიანობის გაზრდისა და მათი მართვის სამომავლო პოლიტიკის ჩამოყალიბების პროცესში გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლასა და გაზიარებას. ისტორიული მსგავსებისა და ქვეყნის მასშტაბის გათვალისწინებით, წინამდებარე კვლევაში არჩევანი ბალტიისპირეთის ქვეყნებზე გაკეთდა, ვინაიდან ეს სახელმწიფოები საქართველოსთვის ბევრი მიმართულებით წარმოადგენენ წარმატებული რეფორმების მაგალითს და მათ შორის სოფლის მეურნეობის და სახელმწიფო საწარმოების კუთხით.

**ლიტვის** სოფლის მეურნეობაში დაახ. 227 000 ადამიანია დასაქმებული, რომლებიც მშპ-ს 6%-ს ქმნიან. სასოფლო-სამეურნეო მიწების ფართობი შეადგენს 3.5 მლნ ჰა-ს, საიდანაც სახნავ-სათესია 2.95 მლნ ჰა. ექსპორტის შემადგენელი პროდუქტებია: თევზი, რძე, კარაქი, ყველი და სხვ. მისი 80% რუსეთზე მოდის, ხოლო მთავარი იმპორტიორი ევროკავშირის სხვა ქვეყნები არიან.<sup>12</sup>

**ლატვიას**, ოფიციალური მონაცემებით, 1.86 მლნ ჰა სასოფლო-სამეურნეო მიწები გააჩნია, საიდანაც 1.2 მლნ ჰა იხვნება. დარგში დასაქმებულთა რაოდენობა სულ დასაქმებულთა 1.3 %-ს შეადგენს, ხოლო მისი ექსპორტის დიდი ნაწილიც რუსეთში გადის ბოსტნეულის, თევზისა და რძის ნაწარმის სახით.<sup>13</sup>

შედარებით მცირე მასშტაბისაა სოფლის მეურნეობის დარგი **ესტონეთში**, სადაც 945.000 ჰა სასოფლო-სამეურნეო მიწიდან, სახნავ-სათესია მხოლოდ 632.000 ჰა. აქ კარგად არის განვითარებული მეცხოველეობის დარგი, ხოლო სულ ამ სფეროში 3%-ზე მეტი არაა დასაქმებული. მიუხედავად შემცირების ტენდენციისა, ესტონეთის აგრო-პროდუქტების ექსპორტის დიდი ნაწილი კვლავაც რუსეთზე მოდის.<sup>14</sup>

სამწუხაროდ, ინტერნეტ-სივრცეში არ მოიძებნება ბალტიისპირეთის ქვეყნებში სოფლის მეურნეობის პროფილის საწარმოებთან მიმართებაში გატარებული რეფორმების შესახებ

<sup>12</sup> Hamnett, R.G.: Country Pasture/Forage Resource Profiles, Lithuania;  
<http://www.fao.org/ag/AGP/AGPC/doc/counprof/lith.htm> თარიღი: 11.07.14

<sup>13</sup> Adamovich, A.: Country Pasture/Forage Resource Profiles, Latvia;  
<http://www.fao.org/ag/agp/AGPC/doc/Counprof/Latvia/Latvia.htm> თარიღი: 11.07.14

<sup>14</sup> FAO, Country Report on The State of Plant Genetic Resources For Food and Agriculture;  
<http://www.fao.org/docrep/013/i1500e/Estonia.pdf> თარიღი: 11.07.14

სრულყოფილი და რეალური ინფორმაცია. ამიტომ, კვლევის ფარგლებში, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (IDFI) თხოვნით მიმართა ლატვიის, ლიტვისა და ესტონეთის სოფლის მეურნეობის სამინისტროებს საკითხის ირგვლივ ინფორმაციის მოწოდების შესახებ.

ლიტვის, ლატვიის და ესტონეთის სოფლის მეურნეობის სამინისტროების მიერ მოწოდებული მასალების შესწავლის შედეგად იკვეთება, რომ სოფლის მეურნეობის სახელმწიფო საწარმოების კუთხით არსებული პრობლემები და მათი გადაჭრის გზები, ძირითადად, ერთნაირი იყო სამივე ქვეყანაში, თუმცა იყო მცირედი განსხვავებებიც. განვიხილოთ თითოეული ქვეყნის მაგალითი ცალ-ცალკე<sup>15</sup>.

## ლიტვა

საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში ნახევარ საუკუნის განმავლობაში მყოფმა ლიტვამ 1990 წელს დამოუკიდებლობა გამოაცხადა და უარი თქვა გეგმურ ეკონომიკაზე. დამოუკიდებლობის გამოცხადებისთანავე, ლიტვამ კურსი დასავლური, ევროპული სტილის ეკონომიკის მშენებლობისკენ აიღო, რაც თავისთავად თავისუფალი ბაზრის პრინციპებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული აქტივების და ქონების პრივატიზაციას გულისხმობდა. მიზნის მისაღწევად ლიტვამ მალევე გამოაცხადა საყოველთაო პრივატიზაციის პროცესი, რომელიც პირველ ეტაპზე შედარებით არაორგანიზებულად მიმდინარეობდა, თუმცა სწორედ ამ პროცესმა უზრუნველყო საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებზე სწრაფი გადასვლის გარდაუვალობა. ლიტვაში სახელმწიფო ქონების პრივატიზაცია ორ ძირითად ეტაპად განხორციელდა. პირველი ეტაპი, 1991-1995 წლებში, მოიცავდა საყოველთაო პრივატიზაციას საშეღავათო პირობებით, რომლის ფარგლებშიც მომავალი კერძო მესაკუთრეები იხდიდნენ როგორც თანხას, ასევე იღებდნენ ინვესტიციების განხორციელების ვალდებულებას. 1996 წლიდან დაწყებული პრივატიზაციის მეორე ეტაპი შედარებით ლიბერალური იყო და მხოლოდ თანხის გადახდის სანაცვლოდ ანიჭებდა საკუთრების უფლებას კერძო მესაკუთრეს.

ბუნებრივია, პრივატიზაციის და გასხვისების პროცესი ლიტვაში შეეხო სასოფლო-სამეურნეო სექტორსაც. ეს პროცესი რამდენიმე ისეთი საკანონმდებლო აქტის ფარგლებში

---

<sup>15</sup> საგულისხმოა, რომ ინფორმაცია შესაძლოა იყოს არასრული, იქიდან გამომდინარე, რომ პროექტის კვლევითი ჯგუფი დაეყრდნო ამ ქვეყნების ოფიციალური სტრუქტურების მიერ კონკრეტულად აღნიშნული კვლევის მიზნებისთვის მოწოდებულ ინფორმაციას



იყო რეგულირებული როგორებიცაა: „კანონი სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის შესახებ“, „კანონი სასოფლო სამეურნეო საწარმოების და ქონების პრივატიზაციის შესახებ“. პირველ ეტაპზე, 1995 წლამდე სწორედ ამ კანონების შესაბამისად გასხვისდა 1600 სახელმწიფო საწარმო თუ კომპანია<sup>16</sup>. გასხვისების პროცესში თანაბარი უფლებებით სარგებლობდნენ ადგილობრივი და უცხოელი კერძო სექტორის წარმომადგენლები. 1995 წლის ივლისის თვიდან, მას შემდეგ, რაც ლიტვის პარლამენტმა მიიღო ახალი „კანონი სახელმწიფო და მუნიციპალურ საწარმოთა და ქონების პრივატიზაციის შესახებ“, დაიწყო ახალი პრივატიზაციის ტალღა. შედეგად, კერძო სექტორის მიერ 6000-მდე სასოფლო-სამეურნეო ტიპის კომპანია/საწარმო ჩამოყალიბდა. პრივატიზაციის მეორე ტალღამ და ამ კანონმა ხელი შეუწყო უშუალოდ სოფლის მეურნეობის საწარმოების გამსხვილებას და არა დანაწევრებას.

მიუხედავად ორი მსხვილი საპრივატიზაციო ტალღისა, 2010 წელს ლიტვა სახელმწიფო საკუთრებაში ისევ ფლობდა 13.5 მილიარდი ლიტვური ლიტის (5.3 მილიარდი დოლარი) საბაზრო ღირებულების საწარმოებს. ეს საწარმოები არც თუ მცირე როლს თამაშობდნენ ქვეყნის ეკონომიკაში და შესაბამისად, მნიშვნელოვანი იყო უზრუნველყოფილი ყოფილიყო მათი, როგორც ლიტველი გადასახადების გადამხდელების ხარჯზე არსებული საწარმოების, ეფექტიანობისა და გამჭვირვალობის მაღალი დონე. ამ მოტივით, ლიტვამ 2010 წელს დაიწყო რეფორმა, რომელიც მიზნად ისახავდა სწორედ ამ საწარმოების გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების და ეფექტიანობის ზრდას. რეფორმის ფარგლებში ლიტვის მთავრობის მიერ მოხდა სახელმწიფო საწარმოებისთვის გამჭვირვალობის ახალი სტანდარტების დამტკიცება, რომელიც მკაცრად არეგულირებდა საწარმოების ანგარიშვალდებულების ხარისხს. სტანდარტების მიხედვით, ყველა ასეთმა საწარმომ უნდა მოამზადოს და საკუთარ ვებ-გვერდზე<sup>17</sup> განათავსოს კვარტალური და წლიური ანგარიში საქმიანობისა და ფინანსური მაჩვენებლების შესახებ. ამ სტანდარტების განხორციელებასა და დაცვის მონიტორინგზე კონტროლი კი დაევა ლიტვის ეკონომიკის სამინისტროს სპეციალურ ქვეგანყოფილებას. ამავე განყოფილებას მისი საქმიანობის მიმართულებად, სტანდარტების დანერგვის და მონიტორინგის პარალელურად, განესაზღვრა სახელმწიფო საწარმოების რეფორმირება მიღებული შედეგების ანალიზზე დაყრდნობით. ლიტვის მთავრობამ 2012 წელს დამატებითი სახელმწიფო საწარმოების შექმნის შეზღუდვის მიზნით, გამოსცა ახალი დირექტივები,

---

<sup>16</sup> მანამდე ეს კომპანიები ცნობილი იყო როგორც კოლმეურნეობები

<sup>17</sup> იხ. ვებ-გვერდი <http://vkc.vtf.lt/valdymo-ir-skaidrumo-politika/informacijos-pateikimo-terminai>

რომელიც მკაცრად განსაზღვრავდა იმ აუცილებელ კრიტერიუმებს, რაც ახალი საწარმოს შექმნის შემთხვევაში უნდა დაკმაყოფილებულიყო<sup>18</sup>:

1. ეფექტიანი და გამჭვირვალე სამეთვალყურეო საბჭო
2. ძლიერი მენეჯმენტი
3. მკაფიო მიზნები და ამოცანები

გატარებული რეფორმების და პრივატიზაციის პროცესების, ასევე მიღებული საკანონმდებლო აქტების შედეგად, დღესდღეობით ლიტვაში სოფლის მეურნეობის პროფილის მხოლოდ 19 სახელმწიფო საწარმო არსებობს. ამ საწარმოებიდან არცერთი არ არის პროდუქციის მწარმოებელი, მათი უმრავლესობა არის სტანდარტებისა და სასოფლო სამეურნეო პროდუქციის თუ სურსათის უვნებლობის ხარისხის დაცვის მიზნით შექმნილი სააგენტოების ტიპის საწარმოები. მაგალითისთვის, სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ დაფუძნებული ერთ-ერთი საწარმოა "Pieno Tyrimai", რომელიც არის ქვეყნის მასშტაბით ავტორიზებული რძის ხარისხის კონტროლის სააგენტო. მსგავსი საწარმოების რიცხვს განეკუთვნება „ლიტვის სოფლის მეურნეობის და საკვები პროდუქტების ბაზრების რეგულაციების სააგენტო“<sup>19</sup>, რომელიც 1998 წლიდან ახორციელებს ლიტვაში წარმოებული სოფლის მეურნეობის და კვების პროდუქციის ხარისხის მონიტორინგს. ამავე სააგენტოს, მოგვიანებით, 2001 წელს, დაემატა სპეციალური ქვედანაყოფი, რომელიც ლიტვაში წარმოებული პროდუქციის ექსპორტის ხელშეწყობას ახორციელებს. ამ სააგენტოს როლი და მნიშვნელობა განსაკუთრებით 2004 წლიდან გაიზარდა, მას შემდეგ, რაც ლიტვა ევროპის კავშირის წევრი სახელმწიფო გახდა და შესაბამისად, მის მიერ ნაწარმოები სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტის ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობის და ხარისხის მონიტორინგის აუცილებლობა დადგა. დღესდღეობით, სააგენტო პასუხისმგებელია „ევროპის სოფლის მეურნეობის საგარანტიო ფონდის“<sup>20</sup> წინაშე ლიტვაში წარმოებული სოფლის მეურნეობის პროდუქტის ხარისხის კუთხით.

---

<sup>18</sup> Implementation of the Reform of State–Owned Enterprises;  
[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013\\_lithuania\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_lithuania_en.pdf) გვ. 17-18

<sup>19</sup> Lithuanian Agricultural and Food Market Regulation Agency - <http://www.litfood-fair.com/litfood/>

<sup>20</sup> European Agricultural Guarantee Fund - [http://en.wikipedia.org/wiki/European\\_Agricultural\\_Guarantee\\_Fund](http://en.wikipedia.org/wiki/European_Agricultural_Guarantee_Fund)

## ლატვია

ისევე როგორც ლიტვაში, ლატვიაშიც დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ აქტიური საპრივატიზაციო პროცესები წარიმართა. ამ პროცესების პარალელურად, ლატვიის პარლამენტმა და მთავრობამ 90-იანი წლების დასაწყისშივე რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო აქტი მიიღეს და რეგულაცია დააწესეს, მათ შორის ისეთები, როგორცაა: „სასოფლო-სამეურნეო საწარმოების და სათევზაო კოლექტივების და ფერმების პრივატიზაციის შესახებ“, „სასოფლო-სამეურნეო წარმოებების პრივატიზაციის შესახებ“, „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საცხოვრების პრივატიზაციის შესახებ“, „ხორცის გადამამუშავებელი საწარმოების პრივატიზაციის შესახებ“, „რძის გადამამუშავებელი საწარმოების პრივატიზაციის შესახებ“. ამ საკანონმდებლო მექანიზმებზე დაყრდნობით, ლატვიაში მანამდე ლიკვიდირებული იქნა სახელმწიფოს ხელში არსებული სამელიორაციო სისტემების, სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკისა და სერვისის კომპანიები და სხვა აგრარული პროდუქციის მწარმოებელი კომპანიები, ხოლო მათი ქონება გასხვისდა კერძო სექტორზე.

აღსანიშნავია, რომ ლატვიის მთავრობამ დასაწყისშივე მკაცრად ცალსახა მიდგომა აირჩია როგორც სოფლის მეურნეობის, ასევე სხვა პროფილის სახელმწიფო საწარმოთა მიმართ და ეს მიდგომა მათ აუცილებელ განკერძოებას გულისხმობდა.

უშუალოდ პრივატიზაციის პროცესი მართული იყო ლატვიის სოფლის მეურნეობის სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული პრივატიზაციის კომისიის მიერ. ეს კომისია, ბუნებრივია, მოქმედებდა სახელმწიფოს სახელით, უშუალოდ სოფლის მეურნეობის სექტორის საწარმოების აქტივების გასხვისების კუთხით. კომისია აქტიურად მუშაობდა წლების განმავლობაში და ახდენდა კონკრეტული საწარმოების აქტივებისა და ქონების შეფასებას, ხოლო შემდგომში მის პრივატიზაციას. ასევე, კომისია ადგენდა შეზღუდვებს და პირობებს კონკრეტული საწარმოს აქტივების და ქონების გასხვისების დროს. მაგალითად, ერთ-ერთი აუცილებელი მოთხოვნა, რაც კომისიას მომავალი მესაკუთრის მიმართ ჰქონდა, იყო ბიზნეს-გეგმის წარმოდგენა.

სოფლის მეურნეობის სახელმწიფო საწარმოების აქტივების და ქონების გასხვისება ფორმდებოდა პრივატიზაციის კომისიასთან დადებული ყიდვა-გაყიდვის ხელშეკრულებით, რომლის მიხედვითაც მყიდველი მის მიერ წარმოდგენილი ბიზნეს გეგმის განხორციელების ვალდებულებას იღებდა. აღსანიშნავია, რომ ლატვიაში სასოფლო-სამეურნეო საწარმოების აქტივების გასხვისების პროცესი მიწის რეფორმის პარალელურად მიმდინარეობდა, რომელიც საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ

ითვალისწინებდა, პირველ რიგში, მიწების გადაცემას მათი თავდაპირველი მფლობელების ან/და მათი შთამომავლებისთვის, ხოლო მიწის დანარჩენი რესურსების გასხვისება-გაყიდვას ნებისმიერ დაინტერესებულ პირზე, გარდა უცხოელებისა. მიწის რეფორმისა და პრივატიზაციის პროცესების თანადროულობამ ლატვიაში ხელი შეუწყო კოოპერატივების ჩამოყალიბებას და შედეგად, მთლიანი პრივატიზაციის პროცესის შემდგომ, გასხვისებული სასოფლო-სამეურნეო მიწის, სახელმწიფო საწარმოების და მათი ქონების 60% კერძო კოოპერატივების, ხოლო 40% ამ საწარმოების ყოფილი თანამშრომლების საკუთრებაში გადავიდა<sup>21</sup>. **აღსანიშნავია, რომ წარმატებული პრივატიზაციის პროცესის შედეგად ლატვიაში დღესდღეობით სახელმწიფო საკუთრებაში თითქმის აღარ არსებობს სოფლის მეურნეობის მწარმოებელი, გადამამუშავებელი ან სერვისის მიმწოდებელი კომპანიები.**

ლატვიის მიწის რეფორმას და სოფლის მეურნეობის საწარმოების გასხვისების პროცესს საფუძვლად დაედო 1996 წელს ლატვიის „ეკონომიკის სახელმწიფო ინსტიტუტის“<sup>22</sup> დოქტორის ანდრის მიგლავსის მიერ „სოფლიოს ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციასთან“<sup>23</sup> თანამშრომლობით დაწერილი კვლევა სოფლის მეურნეობის პოლიტიკისა და მისი ეფექტიანობის შესახებ, სახელწოდებით: „სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის მიმოხილვა“<sup>24</sup>

## ესტონეთი

ესტონეთში დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, ჯერ კიდევ 1988 წელს, ე.წ. „გარდაქმნის (პერესტროიკის)“ დროს, პოლიტიკური ლიდერები ამზადებდნენ მოსახლეობას გეგმიური ეკონომიკის საბაზრო ეკონომიკით ჩანაცვლებისთვის. ამ ქვეყანამ ჯერ კიდევ 1989 წელს გამოსცა „ფერმერული რეფორმის აქტი“, რომელიც ყოფილ საბჭოთა კავშირში პირველი რადიკალური გადაწყვეტილება იყო და სწორედ ამან შეუწყო ხელი პირველად ფერმერების ქვევის ცვლილებას, რომელიც დაფუძნებული იყო მეტ დამოუკიდებლობასა და ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობაზე. ჯერ კიდევ საბჭოთა

---

<sup>21</sup> ლატვიის სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ 2014 წლის 8 მასს გამოგზავნილი წერილი #8.7-6/1550/2004

<sup>22</sup> Latvian State Institute of Agrarian Economics - <http://www.lvaei.lv/>

<sup>23</sup> Organization for Economic Co-operation and Development - <http://www.oecd.org/>

<sup>24</sup> Review of Agricultural Policies; <http://goo.gl/z9Yc99>

კავშირის დაშლამდე, ესტონეთმა გაბედა და კოლექტიური მეურნეობების მიწები საკუთრებაში გადასცა ფერმერებს და მისცა მათ უფლება, გაეერთიანებინათ საკუთარი მიწა მეზობლებთან ერთად. ეს შემთხვევები იყო დასავლური ტიპის კოოპერატივის პირველი ჩანასახი ყოფილ საბჭოთა კავშირში.

დამოუკიდებლობის პირველივე წელს ესტონეთის მთავრობამ ღიად გამოაცხადა თავისუფალი ბაზრის და ფასების ლიბერალიზაციის პოლიტიკა. სისტემური ცვლილებები კი, მათ შორის, საკანონმდებლო დონეზე, 1991 წლიდან დაიწყო სოფლის მეურნეობის საწარმოების და მიწების სრული განკერძოების ჩათვლით, რომელიც 1997 წელს ბოლომდე დასრულდა. პროცესის შემადგენელი მნიშვნელოვანი ფაქტორი იყო ევროპულ ოჯახში გაწევრიანების იდეა, რომელიც ჯერ კიდევ 1992 წელს დაიბადა და თანდათანობით განვითარდა, პირველ ეტაპზე, ევროპასთან გაფორმებული თანამშრომლობის შეთანხმების ფარგლებში. ამ შეთანხმებას მოჰყვა ესტონეთის ჩართვა „პოლონეთის და უნგრეთის დახმარება ეკონომიკის რესტრუქტურალიზაციისთვის“<sup>25</sup> პროგრამაში. სწორედ ეს პროგრამა გახდა ევროპის მხრიდან პირველადი დახმარების საშუალება, რომელიც მოგვიანებით იქცა ესტონეთის ევროპულ ოჯახში გაწევრიანების დაჩქარების რეალურ მექანიზმად. 1995 წელს ესტონეთმა მიიღო „სოფლის მეურნეობის ბაზრის რეგულირების აქტი“<sup>26</sup>. ამ აქტის მიზნად განისაზღვრა აუცილებელი სტანდარტების დაცვის უზრუნველყოფა. იმავე წლის აგვისტოში ესტონეთის პარლამენტმა მოახდინა ევროკავშირთან დამატებითი შეთანხმების რატიფიცირება, რომლის ფარგლებშიც ესტონეთი იღებდა ვალდებულებას, უპირობოდ დაეკმაყოფილებინა ევროკავშირის პოლიტიკის და ყველა არსებული სტანდარტის, მათ შორის სოფლის მეურნეობის ევროპული სტანდარტები. ეს კონკრეტული შეთანხმება მოგვიანებით გადაიზარდა 1998-2003 წლების ესტონეთის ევროკავშირში გაწევრიანების სამოქმედო გეგმაში. ეს გეგმა, სხვა საკითხებთან ერთად, ითვალისწინებდა ესტონეთში „ევროპული სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის სტანდარტების საზომების“<sup>27</sup> სრულ და ზედმიწევნით დაცვას.

დღესდღეობით, ესტონეთის მთავრობა არ ფლობს და არ მართავს არც ერთ სასოფლო-სამეურნეო საწარმოს, გარდა მცირე ზომის სასოფლო-სამეურნეო მიწებისა, რომლებიც მიზმილია განათლების სახელმწიფო სისტემაზე და მათი უტილიზაცია ხდება სოფლის მეურნეობის პროფილის კვლევითი ინსტიტუტების მიერ.

---

<sup>25</sup> "PHARE" - Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy - [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a1_en.htm)

<sup>26</sup> "Agricultural Market Regulation Act" - <https://webgate.ec.europa.eu/multisite/etc/en/content/estonia-19>

<sup>27</sup> Common Agricultural Policy (CAP) measures - <http://ec.europa.eu/agriculture/>

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, ესტონეთშიც დაიწყო ისტორიული მესაკუთრეებისთვის ქონების, მათ შორის, მიწის დაბრუნების პროცესი, ხოლო ყველა სხვა სასოფლო-სამეურნეო ქონება სახელმწიფომ საყოველთაო პრივატიზაციის გზით გაასხვისა. მთლიანი სასოფლო-სამეურნეო მიწიდან 60% კერძო მფლობელობაში დაუბრუნდა მათ ისტორიულ მფლობელებს ან მემკვიდრეებს, ხოლო 40%-ს ახალი მფლობელები გამოუჩნდნენ. ამ პროცესის შედეგად, პირველ ეტაპზე, მეორე მსოფლიო ომამდე არსებული 140 ათასი ფერმერული მეურნეობისგან 60 ათასი მეურნეობა შეიქმნა, ხოლო 15 წლის შემდეგ, ანუ დღევანდელი მდგომარეობით ესტონეთში გამსხვილების შედეგად, 10 ათასამდე ფერმა დარჩა, თუმცა მათ მიერ გამოყენებული მიწის რესურსი არ შემცირებულა<sup>28</sup>.

კვლევისთვის საინტერესო მაგალითს წარმოადგენს ყოფილი „ესტონეთის სარწყავი სისტემების და სახელმწიფო სასოფლო-სამეურნეო ტრაქტორების სერვისის კომპანიის“ ისტორია. სახელმწიფო ფლობდა 23 რეგიონულ საწარმოს, რომელიც სადრენაჟო, სარწყავი და სამელიორაციო სისტემების სერვისს და ასევე, სახელმწიფოს საკუთრებაში მყოფი სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკით მომსახურებას ეწეოდა. მათი საჯარო აუქციონის გზით გაყიდვის შედეგად, დღესდღეობით ამ 23 საწარმოს ბაზაზე ფუნქციონირებს 125 კერძო საწარმო, რომელიც ფერმერებს მთელი ქვეყნის მასშტაბით ემსახურება სამელიორაციო-სადრენაჟო სისტემებითა და სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკით. აღნიშნულ პროცესში მონაწილე კერძო სექტორის წარმომადგენლებს მსოფლიო ბანკი შეღავათიანი სესხებით დაეხმარა. მიმდინარე პერიოდისთვის, ქვეყანაში არსებული 1 მილიონი სასოფლო-სამეურნეო ჰექტარი მიწიდან 0,6 მილიონი ჰექტარი ირწყვება. მიუხედავად განკერძოებისა, სახელმწიფო დღემდე ფლობს 5.4 ათასი კილომეტრის სიგრძის სარწყავ და სადრენაჟე არხებს მათი სტრატეგიული და საკვანძო დანიშნულებიდან გამომდინარე. ჯამში, ესტონეთში სარწყავი და სადრენაჟო სისტემების სიგრძე 38 ათასი კილომეტრია.<sup>29</sup>

## დასკვნა

<sup>28</sup> Leetsar, J.: 1 The Role of State in the Rural Economic Cooperation: example of Estonian agricultural cooperatives in the last 20 years;

[www.helsinki.fi/ruralia/ica2011/presentations/Paper%20Track%20%20Leetsar%20Poder%20Krusealle%20Varnik.pdf](http://www.helsinki.fi/ruralia/ica2011/presentations/Paper%20Track%20%20Leetsar%20Poder%20Krusealle%20Varnik.pdf); გვ. 6

<sup>29</sup> ესტონეთის სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ 2014 წლის 20 მარტს IDFI-სთვის გამოგზავნილი წერილი

მიუხედავად მცირედი განსხვავებებისა, ბალტიისპირეთის სამივე ქვეყნის სოფლის მეურნეობის გეგმური ეკონომიკიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გარდაქმნის პროცესს ჰქონდა ბევრი საერთო მახასიათებელი, რომელთა გათვალისწინება საგულისხმოა საქართველოსთვის, როგორც მსგავსი წარსულის მქონე ქვეყნისთვის. კერძოდ:

**1. მთავრობის მინიმალური როლი საბაზრო ეკონომიკაში** - როგორც აუცილებლობა, რომ მთავრობამ, ჩაურევლობის გზით, უზრუნველყოს კერძო სექტორის, მათ შორის სოფლის მეურნეობის, დამოუკიდებელი განვითარებისთვის საჭირო გარემო. როგორც ბალტიისპირეთის ქვეყნების მაგალითიდან იკვეთება, უშუალოდ სოფლის მეურნეობის კუთხით, ამ ჭრილში მნიშვნელოვანია რამდენიმე აუცილებელი წინაპირობის შექმნა: საკუთრების დაცვა, სახელმწიფო აქტივების გასხვისების მარტივი და გამჭვირვალე მექანიზმები, ჯანსაღი კონკურენტული გარემო, სექტორის განვითარების მიზანმიმართული პოლიტიკა და წესები.

**2. მყისიერი მოქმედება** - როგორც სოფლის მეურნეობის წარმატებული გარდაქმნისთვის მნიშვნელოვანი ფაქტორი - ბალტიისპირეთის ქვეყნების რეალობამ აჩვენა, რომ სოფლის მეურნეობის პროფილის საწარმოების განკერძოება-გასხვისების პროცესი, შესაძლოა, აღმოჩნდეს მტკივნეული და მოკუროც კი სოფლად მცხოვრები მოსახლეობისთვის. თუმცა, ამ შემთხვევაში, წარმატების ხაზი სწორედ გარდაქმნის სისწრაფეზე გადის და ეს კარგად ჩანს ესტონეთის მაგალითზე. აღსანიშნავია, რომ სამივე ქვეყანაში გარკვეული პრობლემები შეიქმნა, არა იმდენად მიწის ან სახელმწიფო საწარმოების გასხვისების კუთხით, არამედ გადამამუშავებელი დარგის განვითარების მიმართულებით, რომელიც დროში გაიწელა ინვესტიციების სიმწირის გამო. მიუხედავად ამისა, ზემოთ მოყვანილ ფაქტებზე დაყრდნობით შეიძლება ითქვას, რომ კერძო საკუთრებას ალტერნატივა არ აქვს და ადრე თუ გვიან ის დადებით შედეგს მოუტანს ქვეყნის ეკონომიკას.

**3. მიწის პრივატიზაცია** - როგორც პროცესი, რომელმაც დროის მოკლე ვადაში უზრუნველყო სამივე ქვეყანაში კოოპერატივების ჩამოყალიბება და მიწების გამსხვილება. აღსანიშნავია, რომ ამ წარმატების მიღწევის მთავარი საფუძველი, გარდა პრივატიზაციის პროცესისა, იყო მიწის რეფორმის კუთხით გატარებული ღონისძიებების პაკეტი. მათ შორის, გაკოტრების კანონმდებლობის დახვეწა და გამარტივება. გაკოტრების გაადვილებულმა პროცესმა უზრუნველყო გაკოტრებული საწარმოების ხელში არსებული აქტივების სწრაფი გასხვისება და კოოპერატივების გამსხვილება.

**4. პრივატიზაციის პროცესის გამჭვირვალობა და სიმარტივე** - სამივე ქვეყანაში მიწისა და სხვა სახის სახელმწიფო ქონების გასხვისების პროცესი იყო დაყვანილი მარტივი

პროცედურების დონეზე და რაც მთავარია, უაღრესად გამჭვირვალე. გარკვეული უპირატესობა ენიჭებოდათ კოოპერატივებსა და ფერმერულ გაერთიანებებს.

**5. გარდაქმნის პოლიტიკური ფასი** - მიუხედავად იმისა, რომ ბალტიისპირეთის სამივე ქვეყანამ პოლიტიკურად არაპოპულარული გადაწყვეტილება საკმაოდ ერთსულოვნად მიიღო და წარმატებით განახორციელა, საყოველთაო პრივატიზაციის და სახელმწიფოს მხრიდან სოფლის მეურნეობის სექტორში უშუალო ჩაურევლობის მკაფიო პოლიტიკას, ბუნებრივია, ჰქონდა თავისი პოლიტიკური ფასიც. ცვლილებებმა საწყის ეტაპზევე შედეგად მოიტანა გაზრდილი სტრუქტურული უმუშევრობა და სოფლებიდან ხალხის გადინება. თუმცა, ურბანიზაციასა და მასების უკმაყოფილებას ხელი არ შეუშლია არც ერთი ბალტიისპირული ქვეყნისთვის, უკან არ დაეხიათ აუცილებელი გარდაქმნისგან, რამაც, ქვეყნის სოფლის მეურნეობის და ზოგადად ეკონომიკის განვითარებას მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი.



## სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებით საქართველოს საფინანსო-სამართლებრივი რეგულაციები

### შესავალი

საბჭოთა კავშირის შემაღენლობიდან გამოსვლის შემდეგ, საქართველო დაადასა საბაზრო ეკონომიკის გზას. ამ მიზნით დაიწყო სამართლებრივი და ეკონომიკური/საფინანსო რეფორმების განხორციელების პროცესი, რომლის ერთ-ერთ სტრატეგიულ მიმართულებას წარმოადგენდა საკუთრების მყარი სამართლებრივი რეგულირება და კომერციული ორგანიზაციების შექმნა. კერძოდ, 1991 წელს მიღებულ იქნა კანონი „სამეწარმეო საქმიანობის საფუძვლების შესახებ“, რომელიც ძალაში შევიდა 1991 წლის 1 ოქტომბრიდან.

„მეწარმეთა შესახებ“ ახალი კანონის მიღებასთან დაკავშირებით, 1991 წლის კანონი ძალადაკარგულად ჩაითვალა 1994 წლის 28 ოქტომბრის საქართველოს პარლამენტის №578-ე დადგენილებით.

კანონი „სამეწარმეო საქმიანობის საფუძვლების შესახებ“ განსაზღვრავდა სამეწარმეო საქმიანობის ეკონომიკურ, სოციალურ, ორგანიზაციულ და სამართლებრივ საფუძვლებს; არეგულირებდა საწარმოთა ეკონომიკურ ურთიერთობებს, მოიცავდა მათი დამოუკიდებლობის პრინციპებს, განსაზღვრავდა სამეწარმეო საქმიანობის პროცესის მონაწილეთა უფლებებს, ვალდებულებებსა და პასუხისმგებლობას. ამდენად, ამ კანონის მიღება მნიშვნელოვანი მოვლენა იყო საქართველოში მეწარმეობის განვითარებისათვის.

თავის მხრივ, ზემოაღნიშნული კანონი არეგულირებდა საწარმოთა იმ სამართლებრივ ფორმებს, რომლებიც ზოგადად ამ კანონით სამეწარმეო საქმიანობის სფეროში სამოქმედოდ იყო დაშვებული:

- ინდივიდუალურ საწარმოს;
- სრულ სამეურნეო ამხანაგობას;
- შერეულ (კომანდიტურ) სამეურნეო ამხანაგობას;
- შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებას;
- ერთი პირის საწარმოს;
- დამატებითი პასუხისმგებლობის საზოგადოების;
- სააქციო საზოგადოებას;
- სახელმწიფო საწარმოს;
- ადგილობრივ (მუნიციპალურ) საწარმოს;

- საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა საწარმოს.

ჩამოთვლილთაგან ჩვენი ინტერესების სფეროში შედის **სახელმწიფო საწარმო**. უნდა აღინიშნოს, რომ კანონიც და დებულებაც საკმაოდ დეტალურად არეგულირებდა სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებულ საკითხებს. დეტალური რეგულირება გამოწვეული იყო იმ პერიოდში არსებული სპეციალური უფლებაუნარიანობის არსებობით.

90-იან წლებში პოსტ-საბჭოთა სივრცეში დაიწყო მასობრივი პრივატიზაციის პროცესი. პრივატიზაციის ფარგლებში ხელოვნურად და დირექტიულად ყოფილი სახელმწიფო საწარმოები გარდაიქმნა სააქციო საზოგადოებებად. ამდენად, ხელოვნურად ჩამოყალიბდა კორპორაციის ახალი ტიპი, რომელსაც ექსპერტები „კვაზი სააქციო საზოგადოებას“ უწოდებენ.<sup>30</sup>

საერთაშორისო გამოცდილება სახელმწიფო საწარმოების სამართლებრივი და საფინანსო რეგულირების საკითხებში არაერთგვაროვანია. აშშ-ისა და ანგლოსაქსურ სისტემებში ტრადიციულად, სახელმწიფო მინიმალური ხარისხით ერეოდა ეკონომიკაში, ხოლო სახელმწიფო ქონებაზე დამყარებული საწარმოების შექმნა იქ უმნიშვნელო წილით ხორციელდებოდა. ევროპულ სახელმწიფოებში, მათ შორის გერმანიაში, სახელმწიფოს ყოველთვის ძლიერი როლი ჰქონდა, ბევრი საწარმო სახელმწიფოს საკუთრებაში იყო.

საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პირველ ეტაპზე მიღებული იქნა მთელი რიგი კანონები და დადგენილებები, რომლებმაც მეტნაკლებად ხელი შეუწყო საქართველოში კერძო სექტორის ჩამოყალიბებასა და მეწარმეობის განვითარებას. აღსანიშნავია კანონი „სამეწარმეო საქმიანობის საფუძვლების შესახებ“ (1991) და მთავრობის დადგენილებები: „სახელმწიფო საწარმოთა შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ (1992), „ინდივიდუალური მეწარმეობისა და ინდივიდუალური საწარმოების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ (1992), „ადგილობრივი (მუნიციპალური) საწარმოების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ (1993).

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში, საკვლევი თემის ფარგლებში, სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებით უმეტესად პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს საფინანსო-სამართლებრივი რეგულირების პრინციპი, რომელსაც წინამდებარე კვლევის ფარგლებში ცალკე თავი დაეთმობა. მონაცემები ამ თვალსაზრისით საკმაოდ მძიმეა: **მაგალითისთვის, საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ გამოვლენილი იქნა, რომ სახელმწიფოს**

<sup>30</sup> დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: „საკორპორაციო სამართლის განვითარების პრობლემები საქართველოში“ – გერმანულ-ქართული სიმპოზიუმი, 2000, თბილისი, 21;

წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი 1400 საწარმოდან, 2008 წლის მონაცემებით, მხოლოდ 317 იყო მომგებიანი, ხოლო 163-მა საწარმომ საანგარიშო წელი ზარალით დაასრულა.

### სახელმწიფო საწარმო - სახელმწიფო კონტროლი კორპორაციულ საქმიანობაზე და „კონკურენციის სამართლის“ გამოწვევები

როგორც უკვე აღინიშნა, სახელმწიფოს შეუძლია, საკუთრებაში ჰქონდეს საწარმოები და ახორციელებდეს სამეწარმეო საქმიანობას. ასეთ შემთხვევებში, სახელმწიფო თავად მართავს აღნიშნულ საწარმოებს. პოსტ-სოციალისტურ ქვეყნებში სახელმწიფოს მიერ თავის საკუთრებაში მყოფი საწარმოების მართვა და მათი ქონების განკარგვა ხშირ შემთხვევაში არცთუ ისე წარმატებულად ხდება,<sup>31</sup> რამდენადაც თვითკონტროლის თანამედროვე სისტემები ხასიათდება ტენდენციით - მიიყვანოს საკუთრების სახელმწიფო ფორმა არაეფექტიანობამდე, იმდენად, რამდენადაც ადგენს ჩარჩო-ორიენტირს - სახელმწიფო კორპორაციულ საქმიანობაზე პირდაპირ კონტროლის<sup>32</sup> განხორციელებაზე, შემდეგი საშუალებებით<sup>33</sup>:

- ✓ ბიზნესზე კონტროლი საწარმოს ფლობის სახით;
- ✓ ფინანსური დახმარება;
- ✓ ეკოლოგიური კონტროლი;
- ✓ სანიტარიული კონტროლი;
- ✓ ლიცენზირებად საქმიანობებზე ლიცენზიების გაცემა;

<sup>31</sup> შედარებისათვის იხ.: James R. Cambridge, Michigan Limited Liability Companies, 2011;

<sup>32</sup> გარდა პირდაპირი კონტროლისა, სახელმწიფოს აქვს ასევე განსაზღვრული ხერხები სამეწარმეო საქმიანობაზე ირიბი გავლენის განსახორციელებლად. ასეთებია:

- გადასახადები;
- საგადასახადო შეღავათები;
- ფასებისა და შემოსავლების დინამიკაზე გავლენა;
- დასაქმებისა და პროფესიული მომზადების რეგულირება;
- კონკურენტუნარიანობის სტიმულირება;
- ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი პროგრამირება;
- პროგნოზირების მეთოდი და ბიზნესის ინფორმაციული უზრუნველყოფა;

<sup>33</sup> დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: „საქართველოს ახალი პოლიტიკა კონკურენციის სფეროში“, - ავტორი- ხუან რამონ იტურიაგაგოიტია, ჟურნალი „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, თბილისი, 9/2006-1/2;

✓ ანტიმონოპოლიური კონტროლი, კონტროლი ფასებზე, კონტროლი ფინანსური მომსახურების სხვადასხვა სახეობაზე (საბანკო, სადაზღვევო, საფონდო); აღსანიშნავია, რომ ევროპული გაერთიანება აფინანსებს ტექნიკური დახმარების პროექტებს, რომლებიც საქართველოს სამართლებრივი სისტემის, კერძოდ კი საკონკურენციო სამართლის, გაუმჯობესებას ისახავს მიზნად.<sup>34</sup>

„პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების“<sup>35</sup> 43-ე მუხლიდან გამომდინარე, გაერთიანება საქართველოს უზრუნველყოფს ტექნიკური დახმარებით კონკურენციის სფეროში კანონმდებლობის ჩამოყალიბებისა და განხორციელებისათვის, განსაკუთრებით შემდეგი მიმართულებებით:

- ხელშეკრულებები და შეთანხმებული პრაქტიკა კომპანიებს შორის, რომლებიც შეიძლება აფერხებდეს, ზღუდავდეს ან არღვევდეს კონკურენციას;
- კომპანიის მიერ ბაზარზე დომინანტური პოზიციის ბოროტად გამოყენება;
- სახელმწიფო დახმარება, რომელიც ხელს უშლის კონკურენციას;
- კომერციული ხასიათის სახელმწიფო მონოპოლიები;
- სახელმწიფო საწარმოები და სპეციალური ან ექსკლუზიური უფლებების მქონე საწარმოები;
- საკონკურენციო კანონების გამოყენების და მასთან შესაბამისობაში ყოფნის შემოწმება და ზედამხედველობა.

ამასთან, ყურადსაღებია, რომ გენერალური შეთანხმების შემუშავებისას, 1940-იანი წლების დასასრულს, ივარაუდებოდა საქონლით ვაჭრობის წესებთან ერთად კონკურენციის წესების შემოღება<sup>36</sup>; თუმცა ე.წ. „ჰავანის ქარტია“, კერძოდ კი მისი V თავი – „შემზღუდველი ბიზნეს-პრაქტიკა“ – არასოდეს შესულა ძალაში, ძირითადად, შეერთებული შტატების მიერ კონკურენციის შესახებ დებულებებთან დაკავშირებით

---

<sup>34</sup> „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების“ 44-ე მუხლი;

<sup>35</sup> ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების წარმომადგენლებმა, ევროკომისიის პრეზიდენტმა და საქართველოს პრეზიდენტმა 1996 წლის 22 აპრილს ლუქსემბურგში ხელი მოაწერეს საქართველოსა და ევროკავშირის შორის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ხელშეკრულებას, რომელიც 1999 წელს შევიდა ძალაში.

<sup>36</sup> კუპერი, ე.ე. (1965; 32) სახელმწიფო: ადმინისტრაციული სამართალი, ნიუ იორკი: შპს ბაბეს მერილ კომპანია; შედარებისათვის იხ.: Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities Publication based on the Expert Group Meeting on Re-inventing Public Enterprise and their Management, 27-28 October 2005, New York, United Nations New York, 2008; <http://goo.gl/LG75Xa>

გამოთქმული პროტესტის გამო. ამ წარუმატებლობის მიუხედავად, ქარტიის ზოგიერთი მუხლი განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს<sup>37</sup>.

მაგალითისთვის: 46-ე მუხლი თითოეულ მონაწილე მხარეს მოუწოდებდა, „მიეღო ყველა საჭირო ზომა“ და ეთანამშრომლა მომავალ საერთაშორისო ორგანიზაციასთან, „ისეთი საქმიანობების აღკვეთის მიზნით, რომლებიც ზიანს აყენებს საერთაშორისო ვაჭრობას, აფერხებს კონკურენციას, ზღუდავს ბაზარზე დაშვებას, ან ხელს უწყობს მონოპოლიურ კონტროლს, თუ ასეთი ქმედება უარყოფითად მოქმედებს წარმოების ან ვაჭრობის გაფართოებაზე და აფერხებს პირველ მუხლში მოცემული სხვა რომელიმე მიზნის მიღწევას“. აღნიშნული საქმიანობები გულისხმობდა ფასების დადგენას, ტერიტორიების განაწილებას, რომელიმე კონკრეტული საწარმოს დისკრიმინაციას, წარმოების შეზღუდვას ან საწარმოო კვოტების დაწესებას, „შეთანხმებების მეშვეობით ახალი ტექნოლოგიებისა და გამოგონებების, დაპატენტებულისა თუ დაუპატენტებლის, შექმნისა და გამოყენების ხელის შეშლას“, „პატენტით დაცული უფლებების“ გავრცელებას მათი მოქმედების სფეროს გარეთ.

საკონკურენციო წესები ეტაპობრივად იქნა შეტანილი ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის (შემდგომში - ვმო) ამჟამად მოქმედ სხვადასხვა სამართლებრივ ინსტრუმენტში. აღნიშნულის მიუხედავად, გენერალური შეთანხმების თანახმად, ვმო-ის წევრ სახელმწიფოებს მინიჭებული აქვთ საკონკურენციო წესების მიღების თავისუფლება; ამასთან, განსხვავებულ მდგომარეობას ვაწყდებით ვმო-ის სხვა შეთანხმებებთან მიმართებით. გენერალურ შეთანხმებაში არ არსებობს დებულება, რომელიც ვმო-ის წევრ სახელმწიფოებს აკისრებს საკონკურენციო წესების მიღების ვალდებულებას. ეს კი იმას არ ნიშნავს, რომ გენერალური შეთანხმება და ვმო-ის სხვა შეთანხმებები საერთოდ არ არეგულირებენ კონკურენციის საკითხს, პირიქით, როგორც ქვემოთ ვიხილავთ, ვმო-ის კანონმდებლობა საკმაოდ მრავლად შეიცავს კონკურენციის მარეგულირებელ დებულებებს<sup>38</sup>.

ვმო-ის სამართლებრივი სისტემა ცალსახად ითვალისწინებს ეკონომიკური კონკურენციის დაცვას სხვადასხვა სფეროში, მასში არსებულ წესებში მკაფიოდაა წარმოჩენილი კონკურენციის მნიშვნელობა. „აღნიშნული მტკიცება შესაბამისობაშია სამართლის დოქტრინაში წლების განმავლობაში დისკუსიის საგნად ქცეულ საკითხთან იმის თაობაზე, რომ არ არსებობს საერთაშორისო ხელშეკრულება ან შეთანხმება, რომელიც მხოლოდ

<sup>37</sup>დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: სამადაშვილი უ. \_ „სახელმწიფო საწარმოების პრივატიზება და კერძო მეწარმეობის განვითარება საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ საქართველოში“. თბ., 1995 წ.;

<sup>38</sup> იხ.: ხუან რამონ იტურიაგაგოიტია, ციტირებულია, დასახელებული ნაშრომი;

კონკურენციასთან დაკავშირებულ საკითხებს მოაწესრიგებდა და რომელსაც გამოიყენებდა ვმო<sup>39</sup>.

ვაჭრობისა და კონკურენციის საკითხებზე მომუშავე ვმო-ის სამუშაო ჯგუფმა, რომელიც 1997 წელს შეიქმნა, გამოავლინა, რომ მატერიალური საკონკურენციო სამართლის ერთიანი წესებისა და გლობალური კონკურენციის ორგანოს არსებობის იდეა ნაკლები მხარდაჭერით სარგებლობს, მაგრამ ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ვმო-ის სისტემა იგნორირებას უკეთებს კონკურენციის სამართლებრივ დაცვას. ვმო-ის შეთანხმებებში<sup>40</sup> არსებული საკონკურენციო წესების მოკლე მიმოხილვა შემდეგი დასკვნების გაკეთების საფუძველს იძლევა:

გენერალური შეთანხმების XVII თავის 21-ე მუხლი ცალსახად განასხვავებს ერთმანეთისაგან „სახელმწიფო საწარმოს“ და „ნებისმიერ საწარმოს“, რომელსაც, „ოფიციალურად ან ფაქტობრივად, განსაკუთრებული ან სპეციალური პრივილეგიები“ მიენიჭა. ამდენად, არსებობს პრაქტიკული მაგალითებიც: „ექსპორტთა კომისიამ 1968 წლის ანგარიშში – „კორეის რესპუბლიკა – შეზღუდვები ლუდის იმპორტზე – შეერთებული შტატების საჩივარი“ დაასკვნა, რომ: „...მწარმოებლის მიერ კონტროლირებადი მონოპოლიის არსებობა თავისთავად არ შეიძლება იყოს გენერალური შეთანხმების დარღვევა“.<sup>41</sup>

### **ყურადსაღებია გენერალური შეთანხმების, XVII მუხლი: „1”**

*(ა) ხელშეკრულების მონაწილე თითოეული მხარე იღებს ვალდებულებას, რომ თუ იგი ჩამოაყალიბებს ან შეინარჩუნებს სახელმწიფო საწარმოებს, მისი მდებარეობის მიუხედავად, ან ნებისმიერ საწარმოს ანიჭებს, ფორმალურად თუ ფაქტობრივად, განსაკუთრებულ ან სპეციალურ პრივილეგიებს, ასეთი საწარმო იმპორტთან ან ექსპორტთან დაკავშირებული შესყიდვის ან გაყიდვის ოპერაციების წარმოებისას მოქმედებს „არადისკრიმინაციის“ საერთო პრინციპის თანახმად, რომელიც განსაზღვრულია ამ შეთანხმებით სამთავრობო ზომების მიღების მიზნით და რომლებიც გავლენას ახდენენ კერძო მოვაჭრეთა (კომერსანტების) მიერ განხორციელებულ იმპორტზე ან ექსპორტზე;*

---

<sup>39</sup> იგივე;

<sup>40</sup> გენერალურ შეთანხმებასა და მის თანამდევ შეთანხმებებში, „მომსახურებით ვაჭრობის შესახებ გენერალურ შეთანხმებასა“ და „ინტელექტუალური საკუთრების უფლებების ვაჭრობასთან დაკავშირებული ასპექტების შესახებ შეთანხმებაში“;

<sup>41</sup> იხ წყარო: L` 6503 – 36S` 268, Panel Report adopted on 24 May 1989. [www.worldtradelaw.net](http://www.worldtradelaw.net)

*(ბ) ამ პუნქტის (ა) ქვეპუნქტის დებულებები მიიჩნევა როგორც მოთხოვნა, რომ ასეთმა საწარმოებმა, ამ შეთანხმების სხვა დებულებების სათანადოდ გათვალისწინებით, აწარმოონ ზემოთ აღნიშნული შესყიდვის ან გაყიდვის ოპერაციები მხოლოდ კომერციული მოსაზრებებით, კერძოდ: ფასის, ხარისხის, საქონლის მიღებისა და რეალიზების საშუალებების, ტრანსპორტირების პირობების ან შესყიდვისა თუ გაყიდვის სხვა პირობების გათვალისწინებით; ასევე, როგორც მოთხოვნა, რომ ამ სახელმწიფო საწარმოებმა ჩვეულებრივი საქმიანი პრაქტიკის თანახმად მიანიჭონ შეთანხმების მონაწილე სხვა მხარეების სახელმწიფო საწარმოებს ასეთი შესყიდვისა თუ გაყიდვის ოპერაციებში კონკურენციის ადეკვატური (სათანადო) შესაძლებლობა;*

*(გ) არც ერთი მონაწილე მხარე, მისი იურისდიქციიდან გამომდინარე, არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ნებისმიერი საწარმოს (მიუხედავად იმისა, შედის თუ არა საწარმო ამ პუნქტის (ა) ქვეპუნქტში აღწერილი საწარმოების ნუსხაში) ამ პუნქტის (ა) და (ბ) ქვეპუნქტების პრინციპების თანახმად მოქმედებას.*

ზემოაღნიშნულის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ კონკურენციის სამართლის ცალსახა საერთაშორისო ვალდებულებების ნაწილში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით არსებული საწარმოების სამართლებრივი რეგულაციები კარდინალურ სრულყოფას მოითხოვს.

## **ინსტიტუციური გარემო**

სახელმწიფო კომპანიების საფინანსო ბაზარზე, 1998 წლამდე, ყურადღების ცენტრში იყო პრივატიზაციის განხორციელება, ხოლო სახელმწიფოს წილების მართვა ფაქტობრივად უგულებელყოფილი იყო. შემდგომ ეტაპზე სახელმწიფოს წილების მართვის უფლება გადაეცა დარგობრივ სამინისტროებს, რაც შემდგომში შეფასდა გაუმართლებლად,<sup>42</sup> რადგანაც აღნიშნული საბჭოთა პერიოდის სამინისტროების საქმიანობის დაბრუნებისკენ გადადგმულ ნაბიჯს წარმოადგენდა და სერიოზული შედეგები საწარმოთა მომგებიანობის ამაღლების თვალსაზრისით ვერ იქნა მიღებული. ყოველივე ამან გააძლიერა სამინისტროების უწყებრივი ინტერესები და ნაცვლად იმისა, რომ სამინისტროებს დარგში პოლიტიკის გატარების ფუნქცია განეხორციელებინათ, მათ უშუალოდ საწარმოს სამეურნეო საქმიანობაში ჩარევა დაიწყეს.

<sup>42</sup> იხ.: ქართულ-გერმანული სიმპოზიუმი საკორპორაციო სამართალში, სიმპოზიუმის მასა-ლები, 2003; შედარებისათვის იხ.: მ. ღანიაშვილი, მე-11 ადგილი მიწუს მცირე ბიზნესი, ქ. „საქართველოს ეკონომიკა“, №9, 2009;

პრეზიდენტის 2002 წლის N40 ბრძანებულების “სახელმწიფო ქონების პრივატიზებისა და მართვის გაუმჯობესების ზოგიერთ ღონისძიებათა შესახებ” საფუძველზე სახელმწიფო საწარმოების მართვას ქონების მართვის სამინისტრო ახორციელებდა. ამ პერიოდში მეტად მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა:

1. პირველად მოხდა საინფორმაციო ბაზის დაზუსტება და პერმანენტული განახლება;
2. ნორმატიული და მეთოდოლოგიური ბაზის სრულყოფა;
3. საინფორმაციო ბაზის სიღრმისეული ანალიზი და კონკრეტული წინადადებების შემუშავება ცალკეულ საწარმოებთან მიმართებაში;
4. საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების რეკომენდაციების შესრულების უზრუნველყოფა.

ამ პერიოდისათვის სახელმწიფო იყო 1800-მდე საწარმოს მესაკუთრე და ამ საწარმოში დირექტორები და სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები უშუალოდ ხელისუფლების მიერ ინიშნებოდნენ. შემდგომში, აუცილებელი გახდა სამინისტროს ტრანსფორმაცია, ვინაიდან სამინისტრო, როგორც სტრუქტურა, საწარმოთა მართვისათვის მოუქნელი აღმოჩნდა. შესაბამისად, განხორციელდა სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტროს რეორგანიზაცია, რის შემდეგაც პრივატიზაციის განხორციელების ფუნქცია გადაეცა ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს, ხოლო სახელმწიფო საწარმოთა სამართავად შეიქმნა, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - “საწარმოთა მართვის სააგენტო”.

დღეის მდგომარეობით, სახელმწიფო საწარმოთა საქმიანობის რეგულირებას ახორციელებს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო, რომლის მართვაშია სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული 404 საწარმო, მათ შორის, დარგობრივი ეკონომიკის მართვაში არსებული საწარმოები - 210. სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოთა რიცხვს განეკუთვნება ისეთი მსხვილი სუბიექტები, როგორცაა: „საქართველოს ფოსტა“, „საქაერონავიგაცია“, „თბილგვირაბმშენი“, „რკინის აბრეშუმის გზა“, „თბილისის საერთაშორისო აეროპორტი“ და სხვა.

2014 წლის 1 მარტიდან სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ ახალი ორგანიზაციული სტრუქტურა შევიდა ძალაში, რომელიც მან საკონსულტაციო კომპანიის „სინერჯი ჯგუფის“ დახმარებით შეიმუშავა. ახალ სტრუქტურაში, რომელიც ვერტიკალურიდან ჰორიზონტალური მართვის მოდელზე გადასვლას ითვალისწინებს, მთავარი აქცენტები სახელმწიფო ქონების პროაქტიულ გაყიდვებსა და მომხმარებელთა მომსახურების ხარისხის გაზრდაზე გაკეთდა.



პარალელურად, სააგენტოში მიმდინარეობს პროექტი, რომელიც სააგენტოს ბიზნეს-პროცესების აღწერასა და ოპტიმიზაციას ითვალისწინებს. პროექტს ახორციელებს USAID/HICD PLUS-ის ქვეკონტრაქტორი, საკონსულტაციო კომპანია PMCG.

სააგენტო ახორციელებს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების რაოდენობის ოპტიმიზაციის პროცესს, რომელიც მიზნად ისახავს მართვაში არსებული უმოქმედო საწარმოების რაოდენობის შემცირებას:

- სააგენტოს მართვაში 2014 წლის მარტისთვის იმყოფება 404 საწარმო (წლის დასაწყისში - 436)
- დასრულდა გაკოტრების საქმის წარმოება 19 საწარმოზე;
- დაიწყო გადახდისუუნარობის საქმის წარმოება 1 საწარმოზე;
- განხორციელდა 3 საწარმოს ლიკვიდაცია;
- მიმდინარეობს გაკოტრების საქმის წარმოება 22 საწარმოზე;
- ლიკვიდაციის პროცესი დაწყებულია 11 საწარმოში;<sup>43</sup>

## საფინანსო - სამართლებრივი რეგულირების პრობლემატიკა

### ოპტიმიზაცია, რესტრუქტურისაცია და საწარმოთა ადმინისტრაციული მართვა

2008 წელს 1426 სახელმწიფო საწარმოდან მომგებიანი იყო მხოლოდ 317. საერთო მოგებამ 116.75 მილიონი ლარი შეადგინა. თავის მხრივ, მთლიანი მოგების 98.3% ამ 317 საწარმოდან მხოლოდ 15-ზე მოდის, დანარჩენი 302 საწარმოს საერთო მოგება კი მთლიანი მოგების მხოლოდ 1.7%, ანუ 1.98 მილიონი ლარია.

ეკონომიკის სამინისტრო აღიარებდა, რომ: „საწარმოთა არამომგებიანობას არასწორი მენეჯმენტი განაპირობებს, რადგან სახელმწიფო საწარმოების უმრავლესობა ყოველთვის მთავრობის დოტაციებისა და სუბსიდიების იმედზე იყო. სამინისტროში ამ ფაქტს

<sup>43</sup> იხ.: წყარო: <http://nasp.gov.ge/res/docs/2014040315333972017.pdf>;

საწარმოში დასაქმებულთა დაბალი კვალიფიკაციით, მოძველებული ტექნიკითა და ტექნოლოგიებით ხსნიან<sup>44</sup>.

2014 წლის I კვარტალში სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო“-ს მიერ განხორციელებული პროექტების/სამუშაოების შესახებ“,- სამინისტროს ახალი გეგმის თანახმად, მთავარი პრიორიტეტი საწარმოთა ოპტიმიზაციაა:

„სააგენტო ახორციელებს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების რაოდენობის ოპტიმიზაციის პროცესს, რომელიც მიზნად ისახავს მართვაში არსებული უმოქმედო საწარმოების რაოდენობის შემცირებას:

- სააგენტოს მართვაში 2014 წლის მარტისთვის იმყოფება 404 საწარმო (წლის დასაწყისში - 436);
- დასრულდა გაკოტრების საქმის წარმოება 19 საწარმოზე;
- დაიწყო გადახდისუუნარობის საქმის წარმოება 1 საწარმოზე;
- განხორციელდა 3 საწარმოს ლიკვიდაცია;
- მიმდინარეობს გაკოტრების საქმის წარმოება 22 საწარმოზე;
- ლიკვიდაციის პროცესი დაწყებულია 11 საწარმოში;<sup>45</sup>

თუმცა, როგორც ერთ-ერთი საინფორმაციო სააგენტოს მონაცემებში ვკითხულობთ, ე.წ. საწარმოთა გაჯანსაღების პროცესი სამინისტრომ ჯერ კიდევ 2011 წელს დაისახა სტრატეგიულ მიმართულებად:

[„წამგებიანი სახელმწიფო საწარმოების ლიკვიდაცია დაიწყო“](#)<sup>46</sup>

პარასკევი, 11 მარტი 2011 11:04

„წამგებიანი სახელმწიფო საწარმოების ლიკვიდაციის პროცესი დაიწყო, - იუწყება რადიო „კომერსანტი“ საწარმოთა მართვის სააგენტოს ხელმძღვანელზე დაყრდნობით. ალექსანდრე ხოჯევანიშვილის განცხადებით, ამ ეტაპზე უკვე დასრულდა 6 სახელმწიფო საწარმოს, მათ შორის შპს „ველის“, „იმელის“, „ვაზიანის“ ლიკვიდაცია, 51 საწარმოს ლიკვიდაციის პროცესი კი მიმდინარეობს.

---

<sup>44</sup> ციტირებულია, იხ. წყარო:- <http://www.tabula.ge/ge/story/52500-1426-saxelmtsifo-satsarmodan-realuri-mogeba-mxolod-15-s-moaqvs>;

<sup>45</sup> იხ.: წყარო: <http://nasp.gov.ge/res/docs/2014040315333972017.pdf>;

<sup>46</sup> იხ.: წყარო: <http://www.ick.ge/rubrics/economics/5078-2011-03-11-07-07-05.html>

ასევე დასრულებულია 50 სახელმწიფო საწარმოს შერწყმის პროცესი, რის შედეგადაც რამდენიმე საწარმო ჩამოყალიბდა. ალექსანდრე ხოჯევანიშვილის განმარტებით, სახელმწიფო საწარმოთა რეფორმის დასაწყისში სახელმწიფო საწარმოები რამდენიმე ჯგუფად დაიყო. ესენია:

1. განსაკუთრებული მნიშვნელობის, მომგებიანი საწარმოები;
2. პერსპექტიული საწარმოები, რომელთაც გარკვეული პრობლემები აქვთ, თუმცა ჭარბი ქონება გააჩნიათ, რომლის პრივატიზაციის შემთხვევაში<sup>47</sup> ამ პრობლემების დაძლევა მოხდება;
3. ზარალიანი და მცირე მოგების საწარმოები, რომლებსაც მენეჯმენტის ცვლილების შემთხვევაში აქვთ პერსპექტივა პირველ ან მეორე ჯგუფში გადაინაცვლონ;
4. მძიმე და უპერსპექტივო საწარმოები, რომელთა მიმართაც ლიკვიდაცია, შერწყმა ან გაკოტრების რეჟიმი ამუშავდება;
5. განსაკუთრებული შემთხვევების საწარმოები, რომელთა შენობებში დევნილები არიან შესახლებული;
6. რეგიონული მომსახურების საწარმოები, რომელთა ადგილობრივი მუნიციპალიტეტებისათვის გადაცემის პროცესი უკვე მიმდინარეობს.

ხოჯევანიშვილის განმარტებით, რეფორმის დასრულების შემდეგ 1426 სახელმწიფო საწარმოდან მხოლოდ 300-დან 400-მდე საწარმო დარჩება.<sup>48</sup>

გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში მსხვილ სახელმწიფო საწარმოთა პრივატიზაცია რთული პროცესია. 1992 წლიდან აღმოსავლეთ ევროპისა და ყოფილი სსრკ-ის ქვეყნებში მასობრივი პრივატიზაცია მხოლოდ დაიწყო. თუ წვრილ საწარმოთა რაღაც რაოდენობა გაყიდული ან გადაცემული იქნა კერძო მესაკუთრეთათვის, მსხვილ საწარმოთა უმრავლესობა კვლავ რჩება სახელმწიფოს ხელში.

**საწარმოთა რესტრუქტურისა, პრივატიზაციის პროცესის დაჩქარება, გაკოტრების მექანიზმების ამუშავება და ინვესტიციების მოზიდვა წარმოადგენს უალტერნატივო წყაროს სახელმწიფო საწარმოთა ფუნქციონირების დასაბუთებულობის ნაწილში,**

---

<sup>47</sup> პრივატიზაციის პროცესის მოდელმა მენეჯმენტსა და თანამშრომლებს საშუალება მისცა შეეძინათ კომპანიის აქტივები. ეს მეთოდი დაინერგა პოლონეთში. პოლონეთმა პრივატიზაცია ჩეხეთთან შედარებით ნელა დაიწყო, 1995 წელს. სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული, პრივატიზაციის მსურველი კომპანიები, თავდაპირველად სააქციო საზოგადოებები ხდებოდნენ. ამ თვალსაზრისით, არ შეცვლილა სააქციო საზოგადოების მფლობელობა, თუმცა შეიცვალა კონტროლის სტრუქტურა, მოიცვა დირექტორთა საბჭო და მუშათა საბჭოები, რომლებიც ადრე საკმაო ძალაუფლებას ფლობდნენ, დაიშალა და ამრიგად შემცირდა მუშათა ძალაუფლება. ასევე მოხდა საქართველოშიც. თუმცა, უნდა აღვნიშნოთ ისიც, რომ სააქციო საზოგადოებად გარდაქმნილი სახელმწიფო ფაბრიკა-ქარხნებიდან ალბათ 1-2% თუ ფუნქციონირებს.

<sup>48</sup> იხ.: წყარო: <http://www.ick.ge/rubrics/economics/5078-2011-03-11-07-07-05.html>;

რამდენადაც, დადგენილი პრაქტიკით ხშირად საწარმოთა დავალიანების წარმოშობის მიზეზად საწარმოთა სუსტი მენეჯმენტი სახელდება.<sup>49</sup>

თუმცა, ზემოაღნიშნულ მაგალითთან მიმართებაში ცალსახად ხაზგასასმელია ის რისკი, რომელიც სახელმწიფო საწარმოთა დაჩქარებულ პრივატიზაციას ახლავს: არსებობს ცალკეული შემთხვევები მსოფლიო საპრივატიზაციო ბაზარზე, როცა შეგნებულად ხდებოდა სახელმწიფო საწარმოების ფინანსურ კრიზისამდე მიყვანა, რათა შემდგომ მათი პრივატიზება შემცირებულ ფასებში მომხდარიყო. გაკოტრების პროცედურა ფინანსურად ჯანსაღ საწარმოებზეც ხორციელდებოდა; გაკოტრების პროცესს ყველაზე ხშირად ცრუ კრედიტორები ახდენდნენ, რომლებიც საწარმოებზე კონტროლს აწესებდნენ მისი ვალეების შესყიდვით ან ამ საწარმოების ხელმძღვანელების მიერ ხელოვნურად შექმნილი დავალიანების გზით.<sup>50</sup>

აღსანიშნავია, რომ თუ საწარმო პრივატიზაციისთვის არ არის განკუთვნილი, მაშინ რესტრუქტურირაცია შუალედურ ეტაპად ხორციელდება, რომელიც პრივატიზაციას წინ უსწრებს. სამწუხაროდ, საქართველოში პრივატიზაცია ხშირად რესტრუქტურირაციამდე ხორციელდებოდა,<sup>51</sup> რადგან საწარმოთა სტრუქტურული გარდაქმნისა და გაჯანსაღებისთვის საჭირო ინვესტიციები არ არსებობდა. ასეთი დანაწევრება იწვევდა საწარმოო აპარატის დაშლას, მის გაყიდვას ჯართის სახით, რაც არაერთხელ დაფიქსირდა ცალკეულ დარგებში, მათ შორის: მსუბუქ და კვების მრეწველობაში, მანქანათმშენებლობაში, საყოფაცხოვრებო მომსახურებაში და ა.შ.

სახელმწიფო საწარმოს მენეჯერი ვალდებულია, ეკონომიკური და მდგარდი განვითარების სამინისტროს შესაბამის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს შეუთანხმოს კომპანიის ბიუჯეტი და ყოველი შემდგომი გადაწყვეტილება კონკრეტული პროექტების განხორციელების შესახებ; ჩააბაროს ანგარიში და ფინანსური ბალანსი გაწეული სამუშაოების თაობაზე; ასევე, უნდა დაემორჩილოს კანონს „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, რომელიც, სხვადასხვა წესითა და რეგულაციით, გადაწყვეტილების მიღების პროცესს კიდევ უფრო ართულებს და აჭიანურებს. ამას ემატება შემოწმება სახელმწიფო

---

<sup>49</sup> შედარებისათვის იხ.: „ANALYSIS OF PUBLIC ENTERPRISE GOVERNANCE AND MANAGEMENT ISSUES IN FICS“ FORUM ECONOMIC MINISTERS MEETING Rotorua, New Zealand, 9-10 June, 2004, SESSION2 <http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/FEMM%202004%20Public%20Enterprise.pdf>

<sup>50</sup> დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: სამადაშვილი უ. ... სახელმწიფო საწარმოების პრივატიზება და კერძო მეწარმეობის განვითარება საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ საქართველოში“. თბ., 1995 წ. გვ. 41;

<sup>51</sup> იხ.: მ. ღანიაშვილი, მე-11 ადგილი მინუს მცირე ბიზნესი, ჟ. „საქართველოს ეკონომიკა“, #9, 2009

აუდიტორული ორგანოს მიერ. შედეგად, სახელმწიფო საწარმოს მენეჯერი ეკონომიაზე, ხარისხიანი საქონლის ან მომსახურების შექმნაზე ფიქრის ნაცვლად, სუბორდინაციასა და გარე კონტროლის აუდიტორების კითხვებზე ფიქრობს.

მაგალითისთვის, ყურადსაღებია „მეწარმეთა შესახებ“ კანონის მე-9 მუხლის მე-8 პუნქტი. არასრულყოფილია დებულება იმის შესახებ, რომ საზოგადოებაში, რომლის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო, შეიძლება შეიქმნას სამეთვალყურეო საბჭო და მასში სახელმწიფოს წარმომადგენლად შევიდეს საჯარო მოსამსახურე. კანონი ზუსტად უნდა განსაზღვრავდეს, შეიძლება თუ არა მისი არჩევა სამეთვალყურეო საბჭოს თავმჯდომარედაც.<sup>52</sup>

უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება საწარმოებში სახელმწიფოს წარმომადგენლის ინსტიტუტის მუშაობის სრულყოფას. სამეთვალყურეო საბჭოს წევრი არ არის სამეურნეო მუშაკი. იგი საწარმოში სახელმწიფოს პოლიტიკის გამტარებელია. ამიტომ დაუშვებელია მისი უშუალოდ აღმასრულებელი საქმიანობის ფუნქციებში ჩარევა ან პასიურობა და ხელმძღვანელობის ზეგავლენის ქვეშ მოქცევა.

ასევე აღსანიშნავია „მეწარმეთა შესახებ“ კანონის 55-ე მუხლის მე-7 პუნქტის ვ<sup>1</sup> პუნქტი, რომლის თანახმადაც: „იმ საზოგადოებაში, რომელშიც სახელმწიფო ფლობს ხმათა საერთო რაოდენობის 50%-ზე მეტს, დირექტორების დანიშვნა და მათი გამოწვევა სამეთვალყურეო საბჭომ უნდა შეუთანხმოს საზოგადოების ხმების 50%-ზე მეტის მფლობელ აქციონერს. სამეთვალყურეო საბჭოსა და აქციონერებს შორის შეუთანხმებლობის შემთხვევაში, დირექტორის დანიშვნისა და გამოწვევის გადაწყვეტილებას იღებს საერთო კრება“,- პრობლემურია აქციონერთა უმცირესობის ინტერესების დაცვის გათვალისწინება აღნიშნულ გარემოებასთან მიმართებაში.

ამავე კანონის მე-14 მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად „სახელმწიფოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმო უფლებამოსილია, საწარმოს ანგარიშზე განთავსებული თანხები გამოიყენოს ლიკვიდაციის პროცესში საჭირო ხარჯების დასაფარავად. თუ პარტნიორებმა გადაწყვიტეს ქონების ნატურით გაყოფის გზით

---

<sup>52</sup> მეწარმეთა შესახებ კანონის მე-9 მუხლის მე-8 პუნქტი: „იმ საზოგადოებაში, რომელშიც სახელმწიფო ფლობს ხმათა საერთო რაოდენობის 50%-ზე მეტს, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით შეიძლება შეიქმნას სამეთვალყურეო საბჭო. ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფოს წარმომადგენელი სამეთვალყურეო საბჭოში შესაძლებელია იყოს საჯარო მოსამსახურე, თუ მას კონკრეტულ საწარმოსთან არ აქვს ინტერესთა კონფლიქტი. სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები, რომლებიც იმავდროულად არიან საჯარო მოსამსახურეები, მათთვის დაკისრებულ მოვალეობებს ასრულებენ სათანადო ანაზღაურების გარეშე და მათი საქმიანობა არ ჩაითვლება საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობად“.

განაწილება, ისინი ვალდებული არიან საწარმოს ლიკვიდაციის პროცესის დაწყების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებიდან ნატურით გაყოფამდე საკუთარი ხარჯებით, ერთ-ერთი პარტნიორისათვის მიზარების გზით შეინარჩუნონ ქონება პირველადი სახით. სადეპოზიტო ანგარიშზე განთავსებული თანხების ან მიზარებული ქონების პარტნიორთა შორის განაწილებამდე, ამ თანხების ან ქონების განკარგვა შესაძლებელია მხოლოდ კრედიტორთა დაკმაყოფილების მიზნით. ლიკვიდაციის პროცესის დაწყების შესახებ წერილობითი შეტყობინების მიღებიდან ლიკვიდაციის პროცესის დასრულებამდე, კრედიტორები უფლებამოსილნი არიან საწარმოს მოსთხოვონ ნაკისრი ვალდებულებების ვადაზე ადრე შესრულება“. აღსანიშნავია, რომ ლიკვიდაციის პროცესში მყოფი სახელმწიფო საწარმოების ხელმძღვანელობისათვის აღნიშნული დისკრეციის მინიჭება - საბიუჯეტო სახსრების „საჭირო“ ხარჯების დასაფარად გამოყენების თაობაზე, წარმოადგენს სამართლებრივ რისკს, მისი მიზნობრიობისა და კანონიერების საკითხთან მიმართებაში. შესაბამისად, სალიკვიდაციო და გაკოტრების საქმეთა სწორი მენეჯმენტის უზრუნველსაყოფად, დასაწყისშივე აუცილებელია საწარმოთა ბიზნესგეგმების შემუშავება და განხორციელება, მათი მარკეტინგული, ტექნოლოგიური, კონკურენტული, საგარეო-ეკონომიკური, ფინანსური სტრატეგიის რეალიზაცია, ანტიკრიზისული მართვის დაუფლება, რადგან სხვანაირად წარმატების მიღწევა გლობალიზაციის და რისკების გამრავლების პირობებში, წამგებიანი საწარმოების პრივატიზება შესაძლებელია განხორციელდეს გაკოტრების შემდეგ აქტივების სახით, ან პირდაპირ მოვახდინოთ მათი პრივატიზება სიმბოლურ ფასად, შემდგომი ინვესტიციების განხორციელებისა და პროფილის შენარჩუნების მიზნით.

ასევე, მიზანშეწონილია სახელმწიფო კომპანიების მუშაობის წლიური შედეგების მათ ვებ-გვერდებზე გამოქვეყნება. ასეთი საჯაროობა ხელს შეუწყობს კეთილსინდისიერი კონკურენციის დამკვიდრებას. ამიტომ ამ მიმართებით უნდა ჩასწორდეს მეწარმეთა შესახებ კანონის მე-7 მუხლი.

---

## სახელმწიფო ქონების ინვენტარიზაცია

პრივატიზების ორგანიზაციულ-მეთოდოლოგიური ბაზის შექმნის თვალსაზრისით უდიდესი მნიშვნელობა ჰქონდა საქართველოს მთავრობის მიერ ჯერ „სახელმწიფო ქონების ინვენტარიზაციის, ხოლო შემდგომ „საქართველოს რესპუბლიკის ეროვნული მეურნეობის ძირითადი ფონდების გადაფასების“ შესახებ მიღებულ დადგენილებებს.

პირველად, სახელმწიფო ქონების ინვენტარიზაცია ჩატარდა 1993 წელს 1 აპრილის მდგომარეობით და იგი საფუძვლად დაედო სახელმწიფო ქონების შესყიდვას.

წლების მანძილზე, სახელმწიფო ქონების გარკვეული ნაწილი იყო აღურიცხავი და შესაბამისად, არ მოიპოვებოდა ზუსტი და სრული ინფორმაცია სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების თაობაზე.

2002 წლის ბოლოს საქართველოს პრეზიდენტის ხელმოწერით საქართველოს პარლამენტში შეტანილი იქნა კანონპროექტი, რომელიც სხვა ღონისძიებებთან ერთად სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების მართვის სრულყოფის უზრუნველსაყოფად ითვალისწინებდა საწარმოთა მართვის სააგენტოს შექმნას საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსით. კერძო და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე გადაცემული უძრავი ქონების აღრიცხვიანობის მოწესრიგების მიზნით გამოიცა საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 22 აპრილის #190 ბრძანებულება „საქართველოს სახელმწიფოს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციებისა და უწყებების, აგრეთვე სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით არსებულ კერძო სამართლის იურიდიული პირების ბალანსზე რიცხული და საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისათვის გადაცემული უძრავი ქონების აღრიცხვიანობის მოწესრიგების აუცილებელ ღონისძიებათა შესახებ“.

სსიპ ქონების მართვის სააგენტომ 2013 წლის გაზაფხულზე დაიწყო სახელმწიფო ქონების ინვენტარიზაცია თბილისში, რომლის ფარგლებშიც 2013 წელში აღწერილ 9 უბანს (ლილო, სამგორი, ფონიჭალა, ვარკეთილი, დიდგორი, თბილისის ზღვა, ლისი, ზაჰესი და დილომი - ამ ტერიტორიაზე აღმოჩენილია სახელმწიფო საკუთრებად დასარეგისტრირებელი 663 ობიექტი, რაც დაახლოებით შეადგენს 4 700 000 კვ.მ არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთს, მასზე არსებული შენობა-ნაგებობებით.) დაემატა 2 უბანი, სოლოლაკი (დასრულებულს) და ორთაჭალა; აღნიშნული ორი უბნის აღწერის შედეგად აღმოჩენილია სახელმწიფო საკუთრებად დასარეგისტრირებელი 110 000 კვ.მ. არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთი. სააგენტოს ინფორმაციით ინვენტარიზაციის პროექტი გრძელდება და მოიცავს საქართველოს მთელ ტერიტორიას.

სახელმწიფო ბიზნეს კომპანიის აღმასრულებელი თანამდებობის პირს გააჩნია საერთო ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობები და მართვის კონკრეტული სფეროები. ეს სფეროებია ფინანსური აქტივები, ინვენტარიზაცია, კვლევა და განვითარება, ტექნოლოგიის შემუშავების პროცესი, მარკეტინგული ოპერაციები და კადრები. ადმინისტრაციული თანამდებობის პირმა უნდა განახორციელოს ამ სპეციფიკური სფეროების მართვა იმისათვის, რომ ეფექტურად განაგოს სახელმწიფო კომპანია.

ამასთან, აღმასრულებელი თანამდებობის პირმა უნდა აღიაროს რომ პერსპექტიული დაგეგმარებისას ფულადი პროგნოზირების მნიშვნელობა დაკავშირებულია ფულად მდგომარეობასა და გეგმის სხვა ასპექტებს შორის უწყვეტი ბალანსის დამყარებასთან. მოკლევადიანი ფულადი ნაკადების გეგმა გაზომვადია ბოლოდროინდელი ფაქტობრივი შესრულებისა და ამჟამინდელი ტენდენციების ფონზე, მაშინ როცა გრძელვადიანი ფულადი ნაკადების გეგმა ექვემდებარება ისეთ ძირითად ფაქტორებს, როგორცაა ეროვნული ეკონომიკური მიმართულებები, ტექნოლოგიური და კონკურენტული პროგრესის გავლენა მომხმარებლის მოთხოვნაზე და ახალი პროდუქტებისა და ახალი ბაზრების განვითარება. ეს აიძულებს უშუალო ხელმძღვანელობას, რომ გამუდმებით განიხილოს სახელმწიფო წარმოების სიმძლავრე, მასალების შესყიდვის მეთოდები, შრომის მიწოდება და მომავალი პროდუქციის თვითღირებულებისა და გასაყიდი ფასების ურთიერთქმედება.

სახელმწიფო საბიუჯეტო განაცხადის მომზადების შემდეგ, ზოგიერთი სახელმწიფო კომპანია ასევე ადგენს ანგარიშს ფულადი სახსრების წყაროებისა და მათი გამოყენების შესახებ. ორივე განაცხადი ხელს უწყობს ტენდენციების გაშუქებას საბიუჯეტო ბალანსის საშუალებით. ფულადი სახსრების წყაროებისა და მათი გამოყენების შესახებ მომზადებული ანგარიშის ძირითად მიზანს წარმოადგენს არა ის, რომ მეტი რამ განაცხადოს შემოსავლების ფორმირებისა და მათი შეფასების პროცესზე, არამედ გამოაქვეყნოს მონაცემები კომპანიის ფინანსური მენეჯმენტის შესაბამისი, თუმცა განსხვავებული ამოცანის შესახებ.<sup>53</sup>

კომპანიის ინვენტარიზაციის მართვის მიზანი უნდა იყოს დაბალანსებული, სტრატეგიულად განთავსებული ინვენტარის მარაგების შენარჩუნება, რომელიც ხელმისაწვდომი იქნება სწრაფი გადაზიდვისთვის. შეთანხმებული პროგრამა იქნება საჭირო გაყიდვების, ფინანსური, შესყიდვების სამრეწველო და ზოგადი მენეჯმენტისთვის, ვინაიდან ყველა მათგანს ექნება ერთიდაიგივე სასიცოცხლო მნიშვნელობის მიზანი, რომელიც გულისხმობს მომხმარებლის კეთილი ნების მოპოვებასა და ახალი მომხმარებლების შეძენას, რომლებიც ფასისა და ხარისხის ფაქტორებთან ერთად, ასევე მოიხიბლებიან ინვენტარიზაციის პროგრესული მენეჯმენტით და წყაროს სანდოობით. გადაწყვეტილება და მზა საქონლის კონტროლი ზოგადად ეკისრება „მერჩანდაიზინგის“ ჯგუფს (საწარმოს კომერციულად დამგეგმავი ჯგუფი), ვინაიდან ისინი ძალიან კარგად იცნობენ მომხმარებლებს და მათ მოთხოვნებს.

---

<sup>53</sup>დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: „The Role Played by Public Enterprises: How Much Does It Differ Across Countries?“ (p. 2) James A. Schmitz, Jr. James A. Schmitz, Research Department, Federal Reserve Bank of Minneapolis



ინვენტარიზაციის წარმატებული მართვის და ტექნოლოგიური მომზადების სისტემის ერთ-ერთ ძირითად კრიტერიუმს წარმოადგენს ხელსაყრელი გაყიდვების პროგნოზირებაზე, გამართულ სახელმწიფო შესყიდვებზე და წარმოების პრაქტიკაზე დაყრდნობით მომხმარებლის მოთხოვნების დაკმაყოფილების უნარი.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს სახელმწიფო საწარმოების დღემდე დაუსრულებელი ინვენტარიზაციის პროცესი საეჭვოს ხდის ყველა ზემოაღნიშნული მიზნის მიღწევას. ასევე, პრობლემურია სახელმწიფო საბიუჯეტო განაცხადის სამართლებრივი ფორმისა და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის შესაბამისი იურიდიული რეგულაციების მეთოდოლოგიის არქონა.

სახელმწიფო საბიუჯეტო განაცხადის ფორმა კვლევისა და განვითარების მიმართულებით ხელმძღვანელებს არ აძლევს ინსტრუქციას მათი სამოქმედო პროგრამის შესადგენად. ასეთი მითითება ფასდაუდებელია მათთვის, ვინც ვალდებულია მიიღოს გადაწყვეტილებები, უხელმძღვანელოს განვითარების პროგრამის რეგულარულ მიმდინარეობას და კეთილგონივრულად დაგეგმოს და მართოს განყოფილების სამუშაო. მიზანშეწონილია, რომ კვლევითი დეპარტამენტის მუშაობაზე პასუხისმგებელმა პირებმა შესძლონ ხარჯების გაკონტროლება და შემდგომი ოპერაციებისათვის ფონდების ხელმისაწვდომი თანხების განსაზღვრა. ამგვარად, ფინანსურ აღმასრულებლებს შეუძლიათ დახმარების გაწევა კვლევითი და განვითარების კომპონენტის ძირითადი მიზნების განხორციელებაში: ორგანიზაციის განვითარება, ზრდა და დამატებითი მოგების მიღება.

ოპერაციების კვლევა დაეხმარება ბიზნესის მომავალ ხელმძღვანელს სხვადასხვა მართვით სფეროში უფრო გონივრული გადაწყვეტილების მიღებაში. ყველა სუბიექტური და თვისებრივი ფაქტორების უგულვებელყოფის შესაძლებლობა მოცემულ დროში უფრო უტოპიურია, ვიდრე რეალური შესაძლებლობა და სრულიად თანმიმდევრული და ლოგიკური მიზნების ჩამოყალიბება შეიძლება მიუღწეველი აღმოჩნდეს, მაშინაც კი, თუ გადაწყვეტილების მიღებაში არსებობს გონივრული მიზანი. პასუხისმგებლობების დაბალანსება საზოგადოებასთან, მომხმარებლებთან, მესაკუთრეებთან და თანამშრომლებთან მიმართებაში კვლავ აღმასრულებლის ძირითად ამოცანად რჩება.

სახელმწიფო საწარმოს ხელმძღვანელმა პირმა უნდა შეინარჩუნოს კონტროლი ოპერაციებზე. არსებობს ვარაუდი, რომ საოპერაციო მოგებისა და მთლიანი აქტივების ურთიერთქმედება წარმოადგენს ოპერაციის ეფექტურობის საუკეთესო საზომს. როდესაც შეუძლებელია ადვილად ღირებულების კონტროლის შეფასება ეროვნულ ვალუტაში,

როგორც მრეწველობასა და გაყიდვების სფეროში მიმდინარე ფართო კვლევითი პროგრამების შემთხვევაში ხდება, შესაძლოა, გამოყენებული იქნეს პროექტის მართვა.

მიზანშეწონილია შემოსავლებისა და ხარჯების ბალანსის მცირერიცხოვანი სქემა გამოყენებული იქნეს იმისათვის, რომ ხელმძღვანელი თანამდებობის პირებს მიეცეთ შესაძლებლობა შეინარჩუნონ კომპანიის პერსპექტიული ხედვა და წარმართონ და ხელი შეუწყონ ეფექტურ საქმიანობას დაბალ საფეხურზე მდგომი მენეჯერების მხრიდან. ფაქტობრივად, „თითქმის ყველაფერი, რისი ცოდნაც სურს აღმასრულებელი თანამდებობის პირს ბიზნეს კომპანიის მოქმედი ეკონომიკური მაჩვენებლის შესახებ, შეიძლება შესწავლილ იქნას მდგრადობის ქულების მართვის გამოყენებით“<sup>54</sup>.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ბუღალტრული და შესაბამისი სამართლებრივი მეთოდოლოგიური მითითებების არსებობა ძალიან მნიშვნელოვანია აღმასრულებელი თანამდებობის პირთათვის, როგორც სახელმძღვანელო, არახელსაყრელი გაყიდვების თავიდან ასაცილებლად და ოპტიმალური მოგების მომცემი გაყიდვების საწარმოებლად.

**საფინანსო სამართლებრივი მდგომარეობა პრივატიზაციასთან, საჯარო ფინანსებისა და არასაბიუჯეტო შემოსავლებთან მიმართებაში**

### პრივატიზაციის სამართლებრივი დილემა

საკუთრების განსახელმწიფოებრივება მეტწილად გულისხმობს სახელმწიფო საწარმოების გამოყვანას უშუალოდ სახელმწიფოებრივი მართვის სტრუქტურებიდან, მათ გარდაქმნას საკუთრების სხვა, არასახელმწიფო ფორმებზე დამყარებულ საწარმოებად და ეკონომიკაში ხელოვნური სახელმწიფო მონოპოლიის აღმოფხვრას.

<sup>54</sup> დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: „PUBLIC ENTERPRISES IN MIXED ECONOMIES: THEIR IMPACT ON SOCIAL EQUITY“, - ANDONG ZHU, Assistant Professor, School of Humanities and Social Sciences Tsinghua University, Beijing, 100084, [http://www.networkideas.org/feathm/oct2006/PDF/Andong\\_Zhu.pdf](http://www.networkideas.org/feathm/oct2006/PDF/Andong_Zhu.pdf); ასევე, James A. Schmitz, დასახელებული ნაშრომი;

## პრივატიზაცია საქართველოში- პრობლემები და გამოწვევები

საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესმა საბჭომ 1991 წლის 9 აგვისტოს მიიღო კანონი „საქართველოში სახელმწიფო საწარმოთა პრივატიზების შესახებ“ და აღნიშნულის შესაბამისად, მინისტრთა კაბინეტის მიერ 1991-1992 წლებში მიღებული იქნა მთელი რიგი კანონქვემდებარე დადგენილებები:

„პრივატიზაციის პროცესის უზრუნველყოფის ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“;  
„სამეურნეო საქმიანობის დემონოპოლიზაციის ზოგიერთი ღონისძიებების შესახებ“;  
„სახელმწიფო საწარმოთა პრივატიზების დებულებათა დამტკიცების შესახებ“;  
„საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო საწარმოთა პრივატიზების სახელმწიფო პროგრამის შესახებ“; „სამეურნეო საქმიანობის დემონოპოლიზაციის ზოგიერთი ღონისძიებების შესახებ დადგენილების გამოყენების წესის და დებულების დამტკიცების შესახებ“; „საქართველოს რესპუბლიკის ეროვნული ძირითადი ფონდების გადაფასების შესახებ“ და სხვა.

პრივატიზების ორგანიზაციულ-მეთოდოლოგიური ბაზის განმტკიცებისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდა სახელმწიფო ქონების პრივატიზების გზების სწორად განსაზღვრას. პირველად 1993 წლის 9 აგვისტოს იქნა მიღებული კანონი „საქართველოს რესპუბლიკაში სახელმწიფო საწარმოთა პრივატიზების შესახებ“, რომელმაც დასაბამი მისცა პრივატიზების პროცესის პირველი ეტაპის დაწყებას.

მიღებული კანონი „სახელმწიფო საწარმოთა პრივატიზების შესახებ“ ემყარება ჩვენს ქვეყანაში და სხვა პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში პრივატიზების განხორციელების გზაზე შეძენილ პრაქტიკულ გამოცდილებას. ამ კანონის შესაბამისად მომზადდა კანონქვემდებარე აქტი - „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული აქციების მართვის კონკურსის ფორმით გადაცემის შესახებ“. ასევე, კანონი „სახელმწიფო საწარმოთა შესახებ“, რომელიც აწესრიგებს სამეწარმეო საქმიანობის ორგანიზებულ საკითხებს.

სახელმწიფო ქონების პრივატიზების პროცესის გაფართოებისა და განმტკიცებისათვის საეტაპო მნიშვნელობა ჰქონდა საქართველოს სახელმწიფო მეთაურის 1994 წლის 29 მაისის #178 ბრძანებულებას „პრივატიზების პროცესის მოწესრიგებისა და დაჩქარების შესახებ“. მეტად საჭირო მეთოდოლოგიურ დოკუმენტებს წარმოადგენდა საქართველოს სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტროს მიერ 1995 წელს მიღებული კანონქვემდებარე აქტი „საპრივატიზებო საწარმოების ქონების პასიური ნაწილის (ერთი კვ. მეტრის) გასაყიდი ფასის დადგენის შესახებ“. ამ აქტების თანახმად, საპრივატიზებო ობიექტების პასიური ნაწილის გასაყიდი ფასი განისაზღვრა არანაკლებ 30 აშშ დოლარის ექვივალენტის

ოდენობით ეროვნულ ვალუტაში - ქალაქებსა და ქალაქის ტიპის დასახლებებში განთავსებული საწარმოებისათვის; ხოლო 20 აშშ დოლარის ექვივალენტის ოდენობით, ეროვნულ ვალუტაში - დანარჩენ დასახლებულ პუნქტებში განთავსებული საწარმოებისათვის. აგრეთვე, შეიქმნა ნორმატიული აქტი, რომლის მიხედვითაც ნებისმიერი ფორმის პრივატიზებისას, საპრივატიზებო საწარმოს შეფასებულ ღირებულებას დაემატა ამ ღირებულების 30%.

„სახელმწიფო ქონების პრივატიზების დაწყებიდან 1997 წლამდე (ე.ი. პრივატიზების პირველ ეტაპზე) მიღებული იყო საქართველოს პარლამენტის 15-მდე დადგენილება, ქვეყნის პრეზიდენტის ბრძანებულებებითა და განკარგულებებით დამტკიცებულია 30-ზე მეტი ნორმატიული დოკუმენტი, რომელსაც ჩვეულებრივ თან ახლავს სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტროს ნორმატიული კანონქვემდებარე აქტები“<sup>55</sup>.

ქვეყანაში მიმდინარე ეკონომიკური რეფორმების გაღრმავებამ გამოიწვია როგორც ახალი კანონების მიღების, იმ არსებული კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების განახლების აუცილებლობა.

1997 წლის 30 მაისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი და მთავრობის მიერ მოწონებული ახალი კანონი „სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ“. საწარმოს პრივატიზების წარუმატებელი შემთხვევისათვის, შემუშავებული იქნა საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 17 ნოემბრის #671 ბრძანებულება „საპრივატიზებო სახელმწიფო ქონების საწყისი ფასის განსაზღვრის წესის შესახებ“. აღნიშნული წესის მიხედვით, თუ არ მოხდა ნებისმიერი ფორმით საპრივატიზებოდ ორჯერ გამოტანილი ობიექტის პრივატიზება, მისი გასაყიდი ფასი ორივეჯერ შემცირდება 50-50%-ით. ე.ი. პირველ შემთხვევაში უნდა განახევრდეს, ხოლო მეორეჯერ გამეოთხედდეს. ასევე, გათვალისწინებული იქნა საწარმოს კერძო მფლობელობაში გადაცემის მიზნით „ნულოვანი“ საწყისი ფასით სპეციალიზებული აუქციონის ჩატარება, ან კომერციული კონკურსის ფორმით მისი სიმბოლურ ფასად გაყიდვა.

უმნიშვნელოვანესი იყო „სახელმწიფო საწარმოთა პრივატიზების შესახებ“ კანონში 1997 წლის 12 დეკემბერს შეტანილი ცვლილებები, რომელიც ეხებოდა სადავო საკითხების

---

<sup>55</sup> იხ.: „სახელმწიფო ქონების განსახელმწიფოებრიობის წინააღმდეგობრივი ხასიათი საქართველოში“ , ფილოსოფიის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად წარმოდგენილი სადისერტაციო ნაშრომი, ხათუნა ჯოხაძე, თბილისი, 2008;

ვადის მოწესრიგებას. ხოლო 1998 წლის 12 ივნისს შეტანილი იქნა ცვლილებები, რომელიც ითვალისწინებდა კონკურსის, აუქციონის, პირდაპირი მიყიდვის წესით სახელმწიფო ქონების პრივატიზებისას და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული აქციების მართვის უფლების კონკურსის ფორმით გადაცემისას გასაფორმებელი ხელშეკრულების ვადების მოწესრიგებას. ხოლო, სახელმწიფო ქონების მართვის სრულყოფისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობის მქონე დოკუმენტია „სახელმწიფო ქონების პრივატიზებისა და მართვის გაუმჯობესების ზოგიერთი ღონისძიებების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 12 თებერვლის #40 ბრძანებულება.

ასევე, უდიდესი მნიშვნელობა ჰქონდა პრივატიზაციის პროცესის მოწესრიგებისა და დაჩქარების შესახებ მიღებულ კანონებს და დებულებებს: „სახელმწიფო ქონების პრივატიზების წესისა და ფორმების შესახებ“, „ეროვნული მეურნეობის ძირითადი ფონდების გადაფასების შესახებ“, „პრივატიზაციის პროცესში ეროვნული მეურნეობის ძირითადი ფონდების ღირებულების ინდექსირების შესახებ“, „საპრივატიზებო ქონების საწყისი ფასის განსაზღვრისა და ანგარიშსწორების წესის შესახებ“, „გარიგებათა შესახებ“, „საპრივატიზებო ქონების ინფორმაციის შესახებ“, „გაკოტრების საქმეთა წარმოების შესახებ“, „ადგილობრივი თვითმმართველობის მართველობის ორგანოებისათვის სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი ობიექტების გადაცემის წესის შესახებ“ და ა.შ.

სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის პროცესში იზრდება ზეწოლა სხვადასხვა დაინტერესებული ჯგუფების მხრიდან, რომლებიც მოითხოვენ თავიანთ წილს სახელმწიფო საკუთრების პრივატიზაციისას. სახელმწიფო საწარმოს პრივატიზაცია რთულდება იმიტაც, რომ სახელმწიფო აპარატი ყოფილ სოციალისტურ ქვეყნებში, მრავალრიცხოვანი რეორგანიზაციის მიუხედავად, საკმაოდ გაბერილია შტატებით. სხვადასხვა სახის პოლიტიკური ცვლილებები, ადრე მიღებული გადაწყვეტილებების ხშირი გადასინჯვა თავისთავად ართულებს პრივატიზაციის პროცესს.

**პრივატიზაცია ყველაზე მეტად რთულდება საწარმოს რეალური ღირებულების შეფასების მეთოდის უქონლობის გამო. ექსპერტთა შორის გავრცელებული მოსაზრებით: „საწარმოს მდგომარეობა წარსულში ბევრს არაფერს ნიშნავს, რამდენადაც ის დამახინჯებული იყო დარგების მონოპოლიური სტრუქტურით და სახელმწიფო ფასებით“<sup>56</sup>.**

იმ სახელმწიფო საწარმოებს, რომლებიც გააკოტრების ზღვარზე აღმოჩნდნენ, მსოფლიო ბანკი სთავაზობს სტრუქტურული გარდაქმნის შემდეგ ღონისძიებებს:

<sup>56</sup> ციტირებულია, იხ.: „გარდამავალი ხანის ეკონომიკა“ - სალექციო კურსი, ლელა ბახტაძე, 2006, თბილისი;

1. აუცილებელია იმ კონკრეტული მიზეზების განსაზღვრა, რომლებმაც საწარმო მიიყვანეს კრიზისულ მდგომარეობამდე;
2. ჩატარებული ანალიზის საფუძველზე, შეიძლება, მიღებული იქნეს სხვადასხვა ზომები; მაგალითად, განისაზღვროს რა სახის საქმიანობაზე თქვას უარი საწარმომ და რომელი განაახლოს. აუცილებელია, მიღებული იქნეს ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც კორექტირებას შეიტანს კომპანიის ადრინდელ პოლიტიკაში და მიმართული იქნება პრობლემების დამლევისაკენ, აგრეთვე მოხდეს კომპანიის პოლიტიკის კორექტირება ფასების ცვლილების, გადასახადებისა და ახალი კანონმდებლობის ჩარჩოებში.
3. საწყის ეტაპზე, რამდენადაც ზარალზე პასუხისმგებელია სახელმწიფო, ზარალი უნდა იყოს განაწილებული პრივატიზაციამდე.
4. აუცილებელია, საწარმოს ახალმა ხელმძღვანელობამ რაც შეიძლება სწრაფად აღადგინოს მისი კონკურენტუნარიანობა და მომგებიანობა. ზემოთ აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად საჭიროა დამატებითი კაპიტალდაბანდებები და ახალი ტექნოლოგია.

განვიხილოთ სტრუქტურული გარდაქმნის პროცედურა, რომელიც განსაზღვრა სააგენტო „ტროიხანდანშტალტ“-მა. აღმოსავლეთ გერმანიაში სტრუქტურული გარდაქმნების დასაწყისში, ყველა საწარმოში, სადაც 500-ზე მეტი ადამიანი მუშაობდა, ფორმირებულ იქნა დამკვირვებელთა საბჭოები, რომელშიც შედიოდნენ ადგილობრივი მთავრობების, ბანკების, სხვა კომპანიების, დასავლეთ გერმანიის წარმომადგენლები. ეს ორგანოები პასუხისმგებელი იყვნენ საწარმოს გარდაქმნის გეგმის შედგენაზე, ნიშნავდნენ და ათავისუფლებდნენ მათ მმართველებს. დასავლეთ გერმანიაში შემუშავებული სქემის მიხედვით, დამკვირვებელთა საბჭოს წევრების დაახლოებით 20% იყვნენ ბანკების წარმომადგენლები. საბჭოს ამოცანა იყო სახელმწიფო საწარმოს მომზადება გასაყიდად.<sup>57</sup>

ქვემოთ მოცემულია „გადახდისუნარობის საქმის წარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის ტექსტი, რომლის მიღების აუცილებლობის დასაბუთება სწორედ სახელმწიფო საწარმოთა დაურეგულირებელი საპრივატიზაციო გარემოს მოწესრიგების აუცილებლობამ განაპირობა.

---

<sup>57</sup> დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: „გარდამავალი ხანის ეკონომიკა“ - სალექციო კურსი, ლელა ბახტაძე, 2006, თბილისი;

განმარტებითი ბარათი  
კანონპროექტზე  
„გადახდისუნარობის საქმის წარმოების შესახებ“

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი;

საქართველოში მიმდინარე ეკონომიკური რეფორმების პროცესში გამოიკვეთა მთელი რიგი პრობლემები, რომლებიც ხელს უშლიან საწარმოების (განსაკუთრებით სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების) კანონის შესაბამისად და ეფექტურად გახვისებასა და მართვას, ამ საწარმოთა მდგომარეობის გაჯანსაღებას. საპრივატიზაციო ნუსხაში არსებული საწარმოების უმრავლესობა დღესდღეობით გაკოტრების ან რეაბილიტაციის რეჟიმში იმყოფება. ხშირად სწორედ გაკოტრებისა და რეაბილიტაციის რთული და დაურეგულირებელი პროცედურები ხდება პრივატიზაციის პროცესის დამბრკოლებელი ბარიერი. გაკოტრების მმართველოს პასუხისმგებლობის მკაცრი კრიტერიუმების არარსებობა, გაკოტრების პროცესის გაჭიანურების დაშვება, გაკოტრების საქმის წარმოების აღძვრის წესები და დღეს მოქმედი "გაკოტრების საქმეთა წარმოების შესახებ" საქართველოს კანონში არსებული სხვა ხარვეზები, ხშირ შემთხვევაში, ბოროტადაა გამოყენებული მოვალის ან კრედიტორთა მიერ, რაც საბოლოოდ მნიშვნელოვნად აზიანებს როგორც სახელმწიფოს, ისე დაინტერესებულ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს.

სწორედ ამ მდგომარეობის გამოსწორებას ისახავს მიზნად წარმოდგენილი კანონის პროექტი, რომელიც მიზნად ისახავს დღეს მოქმედი კანონის ხარვეზების აღმოფხვრას და ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობას.

ბუნებრივია, ჩნდება კითხვა, თუ რა ზომით არის შესაძლებელი სახელმწიფოს ჩარევა პრივატიზაციის პროცესში?! ხომ არ არის განხილული საკანონმდებლო რეგულირება ზედმეტად კონკრეტული, კომერციული და ბიზნეს ინტერესებიდან გამომდინარე?!

ძლიერი სახელმწიფო ჩარევის მაგალითად გამოდგება ზემოთგანხილული შემთხვევა - „ტროიხანდანშტალტ“-ი აღმოსავლეთ გერმანიაში. ეს სახელმწიფო დაწესებულება ყიდდა ძლიერ, წესრიგში მყოფ საწარმოებს, ახორციელებდა იმ სუსტი საწარმოების სტრუქტურულ გარდაქმნებს, რომელთაც ჰქონდათ შანსი გამხდარიყვნენ კონკურენტუნარიანი, ხურავდა უიმედოებს.

სახელმწიფო კომპანიებში სახელმწიფო ჩარევის ერთ-ერთი მთავარ სარისკო შედეგად მონოპოლიზაციას განიხილავენ, რომელიც ართულებს კონკურენტული და ეფექტიანი საბაზრო სისტემის ფორმირებას. სარეკომენდაციო მიდგომად ამ ჩარევის თავიდან ასაცილებლად განხილულია დემონოპოლიზაციის პრევენციული კამპანია. დემონოპოლიზაცია არის სახელმწიფო მონოპოლიის ნგრევისა და კონკურენტული

გარემოს ფორმირების პროცესი. დემონოპოლიზაცია შეიძლება გატარდეს სტრუქტურული გარდაქმნების ან საწარმოთა კომერციალიზაციის პერიოდში. კერძოდ, როცა შეიძლება გამოიყოს საწარმოს ის ქვედანაყოფები, რომელთა პრივატიზება შესაძლებელია ცალკე. მაგალითად, ჩეხეთის უმსხვილესი მანქანათმშენებელი კომპანიის მმართველებმა განსაზღვრეს 18 ქვედანაყოფი, რომლებიც დაექვემდებარა ცალკე პრივატიზებას.

სახელმწიფო სამართლებრივი რეგულირების პოლიტიკა, რომელიც, სახელმწიფო საწარმოებში, სახელმწიფო მონაწილეობის ფართო სპექტრზეა ორიენტირებული, არ იქნება ეფექტიანი და ვერ შექმნის საკმარის სტიმულს საწარმოთა საქმიანობის სრულყოფისათვის.

### საერთაშორისო პრაქტიკა - ჩეხეთის მაგალითი

აღმოსავლეთ ევროპის ყველა ქვეყანაში კერძო სექტორის საქმიანობაზე მოხსნილი იყო შეზღუდვები, მოქმედებდა კანონები, რომლებიც კერძო ბიზნეს სუბიექტებს სახელმწიფო საწარმოების მსგავსად თანაბარ პირობებში აყენებდა. მაგალითად, აღმოსავლეთ გერმანიაში 20000 მცირე საწარმოდან თითქმის ყველა – რესტორნების, სასტუმროების, კინოთეატრების და საცალო ვაჭრობის ობიექტების ჩათვლით, გაიყიდა 1991 წლის პირველ ნახევარში, მათი უმეტესობა შესყიდული იქნა ადგილობრივი მაცხოვრებლების მიერ.

ჩეხეთის რესპუბლიკის, პოლონეთისა და რუსეთის პრივატიზაციის მეთოდების კვლევამ გამოავლინა პრივატიზაციის დაჩქარების ტენდენცია, რაც ნიშნავს, რომ ყოფილმა სახელმწიფო საწარმოებმა მფლობელობის ტიპი შეიცვალეს პრივატიზაციის პროცესის პირველი ოთხი წლის განმავლობაში, გარე მფლობელობის დროულად დაწესება, რამაც შედეგად მოგვცა ფირმების მფლობელობის სტრუქტურა და ბოლოს კონტროლის ხარისხი, რაც გავლენას ახდენს ფირმის მფლობელების მიერ მენეჯერული გადაწყვეტილებების მიღებაზე.

**ჩეხეთის რესპუბლიკაში** პრივატიზაციის პროცესი ძალიან დაჩქარებული იყო, რამაც გამოიწვია მნიშვნელოვანი გარე მფლობელობა, თუმცა გაცილებით სუსტი კონტროლის სტრუქტურა. **უნგრეთის** პრივატიზაციის პროცესი გაცილებით ნელი იყო, მაგრამ შედეგად გამოიღო კონტროლის უფრო ძლიერი სტრუქტურა და მეტი გარე მფლობელობა; **პოლონეთის** შემთხვევაში, პროცესი უფრო ნელი იყო, მაგრამ მიაღწია გარე მფლობელობის და კონტროლის მნიშვნელოვან დონეს; **რუსეთის** მაგალითზე, პრივატიზაციის პროცესი საკმაოდ სწრაფი იყო, თუმცა შედეგად მიიღეს ნაკლები გარე მფლობელობა, კონტროლის



სუსტი სისტემა და მფლობელობის კონცენტრირება ძირითადად ადგილობრივ მფლობელობაზე.<sup>58</sup>

პრივატიზაციის პროცესის დაწყებიდან წლების შემდეგ ამ პროცესის გავლენა მოცემულ ქვეყნებში შეიცვალა, თუმცა შიდა (ადგილობრივი) მფლობელობის სტრუქტურა, მაგალითად რუსეთში, კვლავ დომინირებს.

„იმის გამო, რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში სახელმწიფო მფლობელობის დონე განსხვავებულია, კერძო მფლობელობა უფრო და უფრო დომინანტური ხდება. ძლიერი შიდა მფლობელობა და კონტროლი, უმცირესობის პარტნიორთა ნაკლებ დაცვასთან ერთად, კომპანიებს ნაკლებ მიმზიდველს ხდის უცხოელი ინვესტორებისა და მცირე წილის მფლობელთათვის“<sup>59</sup>.

ჩეხეთის რესპუბლიკამ სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული საწარმოების პრივატიზაციისთვის გამოიყენა ვაუჩერით პრივატიზაციის მეთოდი. 1991 წლის ბოლოსთვის ჩეხოსლოვაკიის ყველა მოქალაქემ 1000 ვაუჩერის შეძენა შესძლო თვითონი საშუალო ხელფასის 25 პროცენტის ფასად.

ჩეხეთის მთავრობამ უზრუნველყო, რომ ბანკი ყოფილიყო საინვესტიციო საპრივატიზაციო ფონდების დეპოზიტორი და ბანკში განეხორციელებინათ მთელი მათი ფასიანი ქაღალდების და სახსრების დეპოზიტზე შეტანა; ასევე მათ მოითხოვეს სამეთვალყურეო და მმართველი საბჭოების არჩევა. **თუმცა, მნიშვნელოვან ჰოლდინგებს კვლავ სახელმწიფო აკონტროლებდა ეროვნული ქონების მართვის ფონდის მეშვეობით, რომლებიც მოიცავდა გასაყიდ ჰოლდინგებს და სტრატეგიული კომპანიების ჰოლდინგებს, რომელთა გაყიდვაც შესაძლებელი იყო გარკვეული თვალსაზრისით როგორც „კომუნალური“, ე.წ. „ამხანაგობის“ ტიპის დაწესებულება.** ეროვნული ქონების მართვის ფონდი ასევე გავლენას ახდენდა საინვესტიციო საპრივატიზაციო ფონდებზე. ისინი კონტროლდებოდნენ ბანკების მეშვეობით, განსაკუთრებით დიდი ბანკების მეშვეობით, რომელთა ძირითადი მფლობელი, თუმცა არა ხმათა უმრავლესობით, იყო სახელმწიფო. „1995 წლის ბოლოს ყველაზე დიდი საინვესტიციო საპრივატიზაციო ფონდები ფლობდნენ პირველი ტალღის

---

<sup>58</sup> დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management Public Enterprises: „Unresolved Challenges and New Opportunities Publication based on the Expert Group Meeting on Re-inventing Public Enterprise and their Management“, 27-28 October 2005, New York, United Nations New York, 2008. <http://goo.gl/Z2e3Ju>

<sup>59</sup> იხ.: „PUBLIC SECTOR ENTERPRISES“ <http://download.nos.org/srsec319new/319EL8.pdf>;

დროს პრივატიზებული ფირმების საშუალოდ 49 პროცენტს და მეორე ტალღის დროს პრივატიზებული ფირმების 41 პროცენტამდე“.<sup>60</sup>

2001 წლის 1 იანვრიდან ჩეხეთის რესპუბლიკაში შემუშავებულ იქნა ცვლილებების დიდი პაკეტი. ბევრმა ცვლილებამ კომპანიების, საბჭოს წევრების, პარტნიორთა და აუდიტთა პასუხისმგებლობასა და უფლებებში შეიტანა ცვლილებები და ამრიგად მათი დიაპაზონი საკმაოდ გაფართოვდა და გაიშალა.

ჩეხეთის შეცვლილ კორპორაციულ კოდექსში (2001წ.) აქცენტი გაკეთდა გამჭვირვალობასა და პასუხისმგებლობაზე, ვინაიდან ეს არსებითი ელემენტია ინვესტორთა ნდობის გამყარებისათვის. პრადის საფონდო ბირჟამ რეკომენდაცია გასცა კომპანიებს შეძლებისდაგვარად დაეცვათ კოდექსის დებულებები. რამდენიმე წელიწადში კომპანიებმა სრულად შესძლეს ამის განხორციელება.

კოდექსი ეფუძნებოდა პირდაპირობის, ინტეგრირებულობის და პასუხისმგებლობის პრინციპებს და ამ კონცეფციების დანერგვა ხელს შეუწყობდა ჩეხეთის ბიზნეს სივრცეში არსებული არაეთიკური ქცევის აღმოფხვრას; შესაბამისად, მან გზა გაუხსნა როგორც სტრატეგიული, ისე ფასიანი ქაღალდების პორტფელის ინვესტიციებს.

### **სახელმწიფო საწარმოს მმართველი პირი და ფინანსური აქტივები; ფულადი სახსრების პროგნოზირება**

სახელმწიფო საწარმოების ფინანსების წინასწარი დაგეგმარების ძირითად ელემენტს წარმოადგენს უწყვეტი ბალანსის დამყარება ფინანსურ აქტივებსა და გეგმის სხვა ასპექტებს შორის. წინააღმდეგ შემთხვევაში, რასაკვირველია, მისი მნიშვნელოვანი ნაწილი შეიძლება დაბრკოლებულ იქნას ან სრულიად შეჩერდეს ლიკვიდური აქტივების არარსებობის გამო, ან პირიქით, ფულადი სახსრების დაგროვება შეიძლება შეჩერდეს პოტენციური ხელფასების დაკლებით.

სახელმწიფო საწარმოებში ფულადი სახსრების პროგნოზირების დამახასიათებელ ათვლის წერტილს წარმოადგენს მთლიანი გაყიდვების ამსახველი ციფრების დადგენა, რომელზეც დამოკიდებულია წარმოება, სახელმწიფო შესყიდვები, შეღავათები და პროგნოზის სხვა

<sup>60</sup> შედარებისათვის იხ.: „The Role Played by Public Enterprises: How Much Does It Differ Across Countries?“ (p. 2) James A. Schmitz, Research Department, Federal Reserve Bank of Minneapolis; და Johannes Hörner, L.Rachel Ngai and Claudia Olivetti, დასახელებული ნაშრომი;

მრავალი ასპექტი. აქედან გამომდინარე, სასურველია, რომ გაყიდვების პროგნოზი გამოხატული იქნას ლოგიკური საფუძველის მქონე ღრმა დეტალებში. გაყიდვების პროგნოზირების სიზუსტე არსებითად მნიშვნელოვანია და ზედმეტია იმის აღნიშვნა, რომ გაყიდვების პროგნოზის უზუსტობა მას საზიანოს თუ არა, უსარგებლოს მაინც გახდის.

**რა თქმა უნდა, ფულადი სახსრების პროგნოზირებისათვის საჭიროა შედგენილ იქნას გაყიდვების პროგნოზის გეგმა ერთიანი ნაღდი შემოსავლების თვალსაზრისით და იგი სავალდებულოდ უნდა იყოს ცნობილი საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით.**

ეს პროცედურა შეიძლება საკმაოდ გართულებული იყოს „სახელმწიფო ბიზნესის“ თვისებიდან გამომდინარე. ხშირად, გარკვეული პროდუქციის ხაზების განსაზღვრული ნაწარმი თუ წილი, შეიძლება გაყიდულ იქნას იმ მომხმარებლებზე, რომელთა გადახდის ჩვეულებები განსხვავდება ნორმალური საკრედიტო პირობებისაგან. როდესაც სახელმწიფო კომპანია ჩართულია საექსპორტო საქმიანობაში, ფულადი სახსრების პროგნოზი უნდა ითვალისწინებდეს გადაზიდვის შეფერხებებს და უცხოურ სავალუტო ოპერაციებს.

**„ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-8 პუნქტის თანახმად: „სახელმწიფო ორგანოებს ან/და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებს, სადაც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა აღემატება 50%-ს, ეკრძალებათ ფინანსურ ინსტიტუტებში წილის ფლობა“,-** შესაბამისად, ფულადი ნაკადის პროგნოზი ყველაზე სასარგებლო გავლენას ახდენს შესყიდვის პროგრამის პერსპექტიულ დაგეგმარებაზე. სათანადო გამოყენების შემთხვევაში, იგი საშუალებას აძლევს ხელმძღვანელობას წინასწარ განჭვრიტოს მოთხოვნილებები და შეამოწმოს მოკლევადიანი სესხების თუ სხვა სახსრების წყაროთა ხელმისაწვდომობა. იგი ასევე იძლევა სესხების ხანგრძლივობის გამოთვლის შესაძლებლობას და მისი დახმარებით ყველაზე შესაფერის და ხელსაყრელ ფინანსურ შეთანხმებაზე მოლაპარაკების წარმოების საშუალებას. იგი წარმოაჩენს იმას, რომ სახელმწიფო შესყიდვის პროგრამა უნდა იქნეს ადაპტირებული; ეს ფაქტი საკმაოდ ადრეულ ეტაპზე იქნა გამოაშკარავებული იმისათვის, რომ შეთანხმება განხორციელებულიყო სახელმწიფო კომერციული საქმიანობის ყველაზე მცირე ფასებში.

## შრომითი ურთიერთობები, დავალიანებების გადახდა

შრომითი ურთიერთობების ფინანსური ასპექტი სახელმწიფო შესყიდვის პროგრამის თანაბარი და ხშირად უფრო მეტი მნიშვნელობისაა. პერსპექტიული დაგეგმარების თანამედროვე მეთოდები საშუალებას აძლევს სახელმწიფო კომპანიას, რომ დადოს შეძლებისდაგვარად საუკეთესო შრომითი ხელშეკრულება საკუთარ თანამშრომლებთან. მაშინ, როცა ნებისმიერი სამუშაო პროგრამა უნდა იყოს საკმარისად ცვალებადი იმისათვის, რომ ადაპტირებულ იქნას გაუთვალისწინებელ საბაზრო პირობებთან, მთავარი ჩანაფიქრი მიზნად ისახავს მდგრადი სამუშაო ნაკადის შენარჩუნებას რეგულარულ საათებში. მაღალი სასურველი შედეგების გარდა, რომელიც გამომდინარეობს ხელსაყრელი სამუშაო გარემოდან, რომელსაც ქმნის მუშაობის თანაბარი ნაკადი, შესაძლებელია მნიშვნელოვანი დანაზოგების გაკეთება, როდესაც წარმოება პროფესიონალთა ხელშია და როდესაც ზეგანაკვეთური სამუშაო, ტრენინგი და სხვა ხარვეზების გამოსასწორებელი ხარჯები მინიმუმამდეა დაყვანილი. ამ მიზეზის გამო, სხვადასხვა ტენდენციის ფულად შემოსავალს შეიძლება მოჰყვეს ფულადი ფორმით ხელფასის ანაზღაურება, მიუხედავად იმისა, რომ ორივე ფაქტორი, გრძელვადიან პერსპექტივაში, ეფუძნება გაყიდვების პროგნოზს. აქ კვლავ ფულადი ნაკადის პროგნოზი ასრულებს გადამწყვეტ ფუნქციას, იძლევა რა წინასწარ გაფრთხილებას ფინანსურ რესურსებზე ნებისმიერი სახის ზეწოლის შესახებ, რომელიც შეიძლება წარმოიშვას ამ სიტუაციიდან.

ფულადი სახსრების პროგნოზის სახელფასო ნაწილის მომზადება მოითხოვს სერიოზულ კვლევას. აქ, ჩვეულებრივ, საქმე ეხება დიდ თანხებს და აუცილებელია დიდი გულმოდგინება, რომ მიღწეულ იქნას სიზუსტის მაღალი ხარისხი. სხვადასხვა სახელფასო გამოქვითვის გადახდის ნიმუში და დამატებითი შეღავათები ასევე მოითხოვს საგულდაგულო შესწავლას.

სახელმწიფო კომპანიის მართვისას ხელმძღვანელობას ევალება ორი უმთავრესი ამოცანის განხორციელება, სახელდობრ: 1) კომპანიის რენტაბელურად ამუშავება და 2) კომპანიის საქმიანობების დაფინანსების და მისი გადახდისუნარიანობის შენარჩუნება. არაკომერციული საქმიანობების შემთხვევაში, პირველი ამოცანის შესახებ შედგენილ ანგარიშში მითითებული უნდა იყოს, რომ ხელმძღვანელობას ევალება კომპანიის მართვა ისე, რომ იგი საკუთარ საქმიანობას ახორციელებდეს დადგენილი შეზღუდვების, მაგალითად: ბიუჯეტში გათვალისწინებული ხარჯების მოცულობის გათვალისწინებით.

პირველ ამოცანასთან დაკავშირებით, ბუღალტრულმა აღრიცხვამ და საბიუჯეტო კანონმდებლობამ კარგად იმუშავა. კერძოდ, ოპერაციების შედეგების შესახებ ოფიციალური ანგარიშის საჭიროება ვალდებულებად არის აღიარებული; რაც შეეხება მენეჯმენტის მიერ წარმოდგენილ ანგარიშს მისი მეორე ამოცანის განხორციელების შესახებ, კომპანიაში ფულადი სახსრების ნაკადის შედინება და გადინება და მისი ფინანსური საქმიანობის შედეგები ასახულია ბუღალტრულ მონაცემებში, მაგრამ ფორმალური ანგარიში თუ განცხადება, ძირითადად, არ არის ინფორმაციული.

ოფიციალური ანგარიშის მომზადების აუცილებლობა იმ ცვლილებების შესახებ, რომელიც არ არის ნათლად ასახული საბალანსო უწყისში და საშემოსავლო ხარჯთაღრიცხვაში, დიდი ხანია მწვავედ იგრძნობა. 1954 წლის ოქტომბერს გამოცემულ „საბუღალტრო მიმოხილვაში“ ჰექტორ რ. ანტონმა გამოაქვეყნა სტატია „ფინანსური ანგარიშების ინსტრუქციები შეერთებულ შტატებსა და კანადაში.“ ანტონი შენიშნავს, რომ მისი კვლევის თანახმად, კვლევაში მონაწილე სახელმწიფო კომპანიების 68 პროცენტი ადგენდა ანგარიშს ფულადი სახსრების შესახებ ამა თუ იმ ფორმით, მაგრამ მხოლოდ 19 პროცენტი ურთავდა ამ ტიპის ანგარიშს სახელმწიფოს მიმართ წარდგენილ წლიურ ანგარიშს.

დიდი ხნის მანძილზე, მოგებაზე ზრუნვა ასევე წარმოადგენს გადახდისუნარიანობაზე ზრუნვას, მაგრამ საპირისპირო მტკიცება, რომ გადახდისუნარიანობის პრობლემა ასევე იქნება მომგებიანობის პრობლემაც, აშკარად არ არის სწორი. თუმცა, საკმაოდ ხანმოკლე დროის განმავლობაში, გადახდისუნარიანობა და მომგებიანობა თითქმის სრულიად დამოუკიდებელია ერთმანეთისაგან, ხანდახან თითქმის ანტაგონისტურ მიზნებსაც კი წარმოადგენენ. არსებობს მრავალი საქმე, სადაც კომპანიები ფართოვდება სწრაფად და მომგებიანად, თუმცა ეს ხორციელდება უაღრესად გაწეილი დებიტორული დავალიანებების, გაბერილი სავაჭრო-მატერიალური მარაგის, სწრაფად ზრდადი მიმდინარე ვალის, და ფულადი სახსრების შესამჩნევი უკმარისობის სახით სამუშაო კაპიტალზე უზარმაზარი დატვირთვის ხარჯზე.<sup>61</sup>

ასევე, არსებობს ამოცანის სხვა შემთხვევები, რომლებიც რამდენიმე წლის მანძილზე არის არამომგებიანი, თუმცა ფაქტიურად აუმჯობესებს ვალის გადახდის უნარიანობას კონტრაქტის პროცესში. შემოსავლიანობისა და გადახდისუნარიანობის ურთიერთსაწინააღმდეგო მიმართულებები არც ახალ, აშკარა პარადოქსს წარმოადგენს და არც რეალურია, მუდმივი გაურკვევლობიდან გამომდინარე. მაგრამ ხანმოკლე პერიოდში,

---

<sup>61</sup> იხ.: „ANALYSIS OF PUBLIC ENTERPRISE GOVERNANCE AND MANAGEMENT ISSUES IN FICS“ FORUM ECONOMIC MINISTERS MEETING Rotorua, New Zealand, 9-10 June, 2004, SESSION 2 <http://goo.gl/mcrMIN>

ორი განსაზღვრება წარმოშობს ორ განსხვავებულ პრობლემას: სასარგებლოა მათი ბუღალტრული შეჯამებების მომზადება ხშირი ინტერვალებით.

როგორც ბუღალტრული შეჯამება, თუ თვითონ საბალანსო უწყისი ცოტა მოგვიანებითაა შედგენილი, მაშინ იგი განიხილება, როგორც ანგარიში ფულადი სახსრების შესახებ. მაგალითად, იმ კომპანიებისთვის, რომელთაც გააჩნიათ გახანგრძლივებული განვითარების პერიოდი და მცირე შემოსავლები, დამატებითი განვითარების სამუშაო იქნებოდა უმნიშვნელო, მაგრამ შედარებით ადრეულ პერიოდში, საქმიანობის დაწყების პარალელურად, ცალკე საბალანსო უწყისი დაკარგავდა თავის ფუნქციას, როგორც ფინანსური ანგარიში.<sup>62</sup>

ანტონის თანახმად,<sup>63</sup> “არსებითად, ფულადი სახსრების ანალიზი წარმოადგენს ფულადი თანხების ნაკადის შესწავლას ბიზნეს ერთეულში და იყენებს მას იმისათვის, რისთვისაც ეს ფულადი ნაკადი გაედინება იგივე დროის პერიოდში. მაშინ ხდება საგარეო ტრანზაქციების ჩართვა; ე.წ. შიდა ტრანზაქციები, თუ ტრანსფერები, ამორტიზაციები და დარიცხვები არ წარმოადგენენ ფულადი თანხების ნაკადს. ეს ხაზგასმა სათანადოა და მნიშვნელოვანიც.”

საინტერესოა ფულადი სახსრების შესახებ ანგარიშის პირდაპირი გამოყენება და მისი პოპულარულობისა და ბოლოდროინდელი აღმავლობის მიზეზები. ერთი მხრივ, საქართველოში ბოლო დროის ინფლაციურმა მოძრაობამ, რომელიც დაკავშირებული იყო ბიზნეს საქმიანობის მაღალი დონესთან და საგადასახადო განაკვეთებთან, წარმოშვა დაფინანსების პრობლემები ისეთ ფართო მასშტაბებში, რომ სახელმწიფო საწარმოებს მართლაც ახალი პრობლემები შეუქმნა.

სამწუხაროდ, მარტო ახალი ორგანიზაციული ფორმის შექმნა არა არის საკმარისი საწარმოო მაჩვენებლების გაუმჯობესებისათვის. ეს სტრუქტურული ერთეული საჭიროებს მხარდაჭერას, რისთვისაც აუცილებელია: (i) პროფესიული და დამოუკიდებელი დირექტორთა საბჭო; (ii) ხელმძღვანელ თანამდებობებზე პროფესიონალი კანდიდატების არჩევა; (iii) ხელმძღვანელობის პასუხისმგებლობა სამეურნეო საქმიანობის მოკლევადიანი და გრძელვადიანი მიზნობრივი მაჩვენებლების საფუძველზე; (iv) ბაზარზე ორიენტირებული და პროფილურ ფუნქციებზე კონცენტრირებული სამეურნეო საქმიანობის მართვის სტრუქტურების შექმნა; (v) უფრო მეტი თავისუფლება ფასების

<sup>62</sup> შედარებისათვის იხ.: „The Role Played by Public Enterprises: How Much Does It Differ Across Countries?“ (p. 2) James A. Schmitz, Research Department, Federal Reserve Bank of Minneapolis

<sup>63</sup> ჰექტორ რ. ანტონი, „ბიზნესის თანხების ნაკადის ანალიზის მეთოდების კრიტიკული შეფასება“. გამოუქვეყნებელი დისერტაცია, მინესოტას უნივერსიტეტი. 1953.

ფორმირებაში; (vi) სამეურნეო საქმიანობის საერთაშორისო დონეზე აღიარებული საბუღალტრო აღრიცხვისა და აუდიტის გამოყენება; (vii) და საწარმოებსა და მთავრობას შორის კომპენსაციის შეთავაზების საკონტრაქტო შეთანხმებები, სახელმწიფო მომსახურების გაწევის დროს სახელმწიფოს მიერ დადგენილი ვალდებულებების შესრულებისათვის.

ანგარიში ფულადი სახსრების წყაროებისა და მათი გამოყენების შესახებ კარგად განმარტავს იმას, თუ რატომ არ არის მილიონობით დოლარის სუფთა მოგება იგივე მოცულობის ფულადი სახსრების ნამატის იდენტური, რომელიც გამოდგება დივიდენდებისა თუ ხელფასების გასაზრდელად სახელმწიფო საწარმოებში. მეორე მხრივ, ინფლაციაში ფასების სწრაფი ცვლილებები საშემოსავლო ხარჯთაღრიცხვების შედარებას ართულებს. ფულადი სახსრების ნაკადის ანალიზები შეიძლება დაგვეხმაროს უფრო მარტივი, ნაკლებად დახვეწილი ტიპის ანგარიშის წარდგენით შემოსავლების გაანგარიშებასთან ერთად: პროდუქციის „განაწილებით მიღებული წილების“ გამოვლენა, „სუფთა გამომუშავებული ხელფასი“, რომელსაც იღებს სამუშაო ძალა, რამდენს იღებენ მომწოდებლები, რამდენს - კრედიტორები, აქციონერები, ხელმძღვანელობა და ა.შ.<sup>64</sup>

მაგრამ, ფულადი სახსრების განსაზღვრებას, რომელიც საბრუნავი კაპიტალის იდენტურია, აშკარად გააჩნია გარკვეული ხარვეზები. მათ სიმპტომატიკას წარმოადგენს ბოლო დროს ჩატარებული ექსპერიმენტი „ფულადი სახსრების მოძრაობის შესახებ“ ანგარიშებთან დაკავშირებით, რომელიც გამოქვეყნებული იყო წლიურ ანგარიშებში. მაგალითად, „U.S. STEEL“-მა და „ამერიკული ფენოლის კორპორაციამ“ წარმოადგინეს ორი ანგარიში ფულადი სახსრების მოძრაობის შესახებ - ერთი ჩვეულებრივი ტრადიციული ტიპის, რომელიც შეიცავდა მთელი წლის განმავლობაში საბრუნავ კაპიტალში განხორციელებული ცვლილებების გრაფიკს და მეორე, სავარაუდოდ, აჩვენებდა კომერციული საქმიანობაში ფულადი სახსრების ნაკადის შედინებას და გადინებას. ეს ორი ანგარიში იყო გამოქვეყნებული ამერიკული ფენოლის კორპორაციის 1952 წლის ანგარიშში.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> სახელფასო დარიცხვების ქართულ ტენდენციაზე იხილეთ: „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ მიმდინარე წლის 28 მარტს გგამოქვეყნებული მონაცემები „სახელმწიფო შპს-ებისა და ააიპ-ების ხელმძღვანელთა გასაჯაროებული ქონებრივი დეკლარაციები“, - იხ.: კვლევა: <https://idfi.ge/ge/asset-declarations-of-heads-of-the-state-ltds-and-nnles-now-publicly-available>

<sup>65</sup> დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: „ANALYSIS OF PUBLIC ENTERPRISE GOVERNANCE AND MANAGEMENT ISSUES IN FICS“ FORUM ECONOMIC MINISTERS MEETING Rotorua, New Zealand, 9-10 June, 2004, SESSION 2 <http://goo.gl/sWoVX6>

მიზანშეწონილია, მსგავსი ტიპის საანგარიშო ვალდებულების დაწესება საქართველოში სახელმწიფო საწარმოებისათვის, რამდენადაც ეს პროცესი უფრო გამჭვირვალეს გახდის საბიუჯეტო პროცესსა და ზოგადად კომპანიის ფინანსური ლიკვიდობის საკითხს.

ზემოაღნიშნული ფულადი სახსრების ნაკადის გაუმჭვირვალე პროცესის დასტურად ქვემოთ მოყვანილია მაგალითი, რომელიც ნათლად ასახავს იმ პრობლემებს, რომელიც აღნიშნულმა გაუმჭვირვალე და დაუგეგმავმა საქმიანობამ მოქმედი საფინანსო სამართლებრივი რეგულირების პირობებში შექმნა:

**საილუსტრაციო მაგალითი:<sup>66</sup>**

**„ჯერ მხოლოდ ის საწარმოები გაგვაქვს გასაყიდად, სადაც სადავო საკითხები ამოწურულია“ .**

„მთავრობა წინა ხელისუფლების მიერ ზარ-ზეიმით გახსნილ საწარმოებს ყიდის. სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტომ გასაყიდად რამდენიმე ობიექტი გამოიტანა, მათ შორის სათბურები, მარცვლეულის შესანახი ცენტრები და საჩითილე მეურნეობები. მომავალში კიდევ იგეგმება რამდენიმე სასოფლო-სამეურნეო საწარმოს გასხვისება.“

საწარმოები თავის დროზე სახელმწიფოს ფულით შეიქმნა და ერთი ხანობა საბიუჯეტო დაფინანსება ჰქონდათ. ზოგი მალევე დაიხურა, ზოგიც არასრული დატვირთვით მუშაობს. ხელისუფლებაში მიაჩნიათ, რომ კერძო სექტორი მათ უკეთ მიხედავს და მომგებიან ბიზნესად აქცევს.

**არჩილ მელიქაძე, სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს დირექტორის მოადგილე:**  
"ელექტრონულ აუქციონზე სააგენტო გასაყიდად ათ საწარმოს გამოიტანს. თუ ერთი კომპანია სხვადასხვა ადგილას რამდენიმე წარმოებას ფლობს, ისინი ცალ-ცალკე ლოტებად იყიდება. მაგალითად, საქართველოს სათბურების კომპანია სამ საწარმოს ფლობს: სათბურებს წეროვანში, სოფელ რუხსა და ახალსოფელში. რუხისა და ახალსოფლის სათბურებში ჩითილი მოჰყავთ, წეროვანის სათბურში კი პამიდორი, რომელიც გაჩერებულია. გასაყიდად გატანილია მარცვლეულის შესანახი ორი ცენტრი აბაშასა და ლაგოდეხში. სახელმწიფოს მფლობელობაშია ასევე მარცვლეულის ლოგისტიკის კომპანია - თესლის გადამამუშავებელი საწარმო თბილისში. ცალკე ლოტად გვაქვს გატანილი წეროვანის სათბურის ტერიტორიაზე მდებარე ლითონის კონსტრუქცია.“

მალე გავიტანთ გორის სასათბურე მეურნეობას, რომელიც მუშაობს და იქ პამიდორი მოჰყავთ. ვაპირებთ საკვების წარმოების კომპანიის გასხვისებასაც, ეს თანამედროვე სამაცივრე დანადგარი ნატახტარში მუშაობს. შპს "ქართულ ბოსტნეულს" სხვადასხვა რეგიონში აქვს სავარგულები, მათ შორის სადემონსტრაციო ბაღები. ჯერ არ არის საბოლოოდ გადაწყვეტილი, ეს კომპანია როგორ გაიყიდება, რადგან მის ბაღებში ჯიშთა გამოცდა მიმდინარეობს და ისინი შესაძლოა, შესაბამის უწყებას გადაეცეს, რომელიც ამ საქმიანობას განაგრძობს. მოგვიანებით იგეგმება სახელმწიფოს კუთვნილი ღვინის ქარხნების, შპს "გრუზვინპრომისა" და შპს "აკურას" პრივატიზებაც. ამ საწარმოებს დამოუკიდებელი აუდიტორი აფასებს, შემდეგ კომისია, რომელშიც სხვადასხვა სამინისტროს წარმომადგენლები შედიან,

<sup>66</sup> იხ. წყარო: <http://goo.gl/UfT9xO>



საწყის სააუქციონო ფასს დაადგენს და ობიექტს გასაყიდად გავიტანთ.

"მექანიზატორის" გასხვისება გადაწყვეტილია, მაგრამ რა ფორმით, ამაზე ვაპირებთ თანამშრომლობას მსოფლიო ბანკის საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციასთან. ფირმის აქტივები 200 მილიონ ლარამდეა, მის ბალანსზეა 12 სერვისცენტრი სხვადასხვა რაიონში და 1000-ზე მეტი ტექნიკური საშუალება. "მექანიზატორი" ძალიან მნიშვნელოვანი ობიექტია, ზოგიერთი მომსახურების გაწევა ქვეყანაში მხოლოდ მას შეუძლია. მაგალითად, ფლობს რამდენიმე მძიმე კომბაინს, თითოეულის ფასი დაახლოებით ნახევარი მილიონი დოლარია. საქართველოში არის ეკონომიკურად ნაკლებად მომგებიანი რეგიონები, რომლებითაც კერძო სექტორი შესაძლოა არ დაინტერესდეს და ტექნიკა არ შეიყვანოს. ამიტომ მიმდინარეობს მუშაობა, პრივატიზაცია რა ფორმით მოხდება, რათა ზოგი რაიონი მომსახურების გარეშე არ დარჩეს“.

## დასკვნა/ კვლევის შედეგები

### კონკურენციის სამართლებრივი რეგულირება

ბაზარზე მრავალი სახელმწიფო საწარმო კონკურენციას უწევს კერძოს, თუმცა კერძო სექტორი მათ ადანაშაულებს არასამართლიან კონკურენციაში, რამდენადაც სახელმწიფო საწარმოები მთავრობისაგან ღებულობენ სუბსიდიებს და სხვადასხვა სპეციალურ შეღავათებს.

წინამდებარე კვლევაში წარმოდგენილი ანალიზი გვიჩვენებს, რომ კონკურენციის სამართლის ცალსახა საერთაშორისო ვალდებულებების ნაწილში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების სამართლებრივი რეგულაციები კარდინალურ სრულყოფას მოითხოვს. ცვლილებების თანახმად, უნდა განისაზღვროს შესაბამისი საფინანსო და სამართლებრივი შეღავათების, ე.წ. „ექსკლუზიური მომსახურების სახეების“ შემცირების ვალდებულება, განსაკუთრებით „სახელმწიფო შესყიდვების“ ნაწილში.

მანამ, სანამ არ იქნება პრივატიზებული სახელმწიფო სექტორის საწარმოები, კერძო ფირმები ეცდებიან იპოვონ თავიანთი ნიშა, სადაც არ სჭარბობს სახელმწიფო საწარმოები.

გარდამავალ პერიოდში აუცილებელია შეიქმნას და ამოქმედდეს ახალი ინსტიტუტები, სისტემები და სამართლებრივი რეგულაციები, რომლებიც განსაზღვრავს კერძო საკუთრების უფლებებს, არეგულირებს ხელშეკრულებებს, კორპორაციული საკუთრების

ორგანიზაციულ ფორმებს და გაკოტრების პროცედურას; ასევე, საბუღალტრო ანგარიშგების მიმართულებით მკაფიოდ განსაზღვრავს უფლებებსა და მოვალეობებს.

---

### ადმინისტრაციული კონტროლი

აუცილებელია საკანონმდებლო რეგულაცია სახელმწიფო საწარმოების ადმინისტრაციული კონტროლის სავალდებულოობაზე. აუცილებელია, დაწესდეს პირდაპირი კონტროლი, მაგალითად, კრედიტის ლიმიტები, სუბსიდიების შემცირება, კონტროლი ხელფასზე. ეს უკანასკნელი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რამდენადაც სახელმწიფო საწარმოთა ხელმძღვანელები ნაკლებად არიან მოტივირებულნი, რომ საკუთარი ხელფასი შეზღუდონ, შესაბამისად, სასურველია, რომ სახელმწიფო საწარმოებში ხელფასი ლიმიტირებული იყოს კურატორი ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ან შესაბამისი საზედამხედველო ორგანოს მხრიდან.

---

### სახელმწიფო საწარმოთა გაკოტრების პროცესი

კვლევაში ხაზგასმულია ის რისკი, როცა შეგნებულად ხდებოდა სახელმწიფო საწარმოების ფინანსურ კრიზისამდე მიყვანა, რათა შემდგომ მათი პრივატიზება შემცირებულ ფასებში მომხდარიყო. გაკოტრების პროცედურა ფინანსურად ჯანსაღ საწარმოებზეც ხორციელდებოდა, გაკოტრების პროცესს ყველაზე ხშირად ცრუ კრედიტორები ახდენდნენ, რომლებიც საწარმოებზე კონტროლს აწესებდნენ მისი ვალების შესყიდვით ან ამ საწარმოების ხელმძღვანელების მიერ ხელოვნურად შექმნილი დავალიანების გზით.

აუცილებელია მკაცრი სამართლებრივი რეგულირება გაკოტრების საქმეთა და გადახდისუუნარობის საწარმოებლად. კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს გაკოტრების წინაპირობად დამოუკიდებელი მსოფლიო ბანკის არსებული რეგულაციების გამოყენების ვალდებულება, რომლითაც ზუსტად განისაზღვრება გაკოტრების საფუძველი;

---

### „მეწარმეთა შესახებ“ კანონი

ა) ყურადსაღებია „მეწარმეთა შესახებ“ კანონის მე-9 მუხლის მე-8 პუნქტი: არასრულყოფილია დებულება იმის შესახებ, რომ საზოგადოებაში რომლის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო, შეიძლება შეიქმნას სამეთვალყურეო საბჭო და მასში სახელმწიფოს

წარმომადგენლად შევიდეს საჯარო მოსამსახურე. კანონი ზუსტად უნდა განსაზღვრავდეს შეიძლება თუ არა მისი არჩევა სამეთვალყურეო საბჭოს თავმჯდომარედაც. უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება საწარმოებში სახელმწიფოს წარმომადგენლის ინსტიტუტის მუშაობის სრულყოფას. სამეთვალყურეო საბჭოს წევრი არ არის სამეურნეო მუშაკი. იგი საწარმოში სახელმწიფოს პოლიტიკის გამტარებელია. ამიტომ დაუშვებელია მისი უშუალოდ აღმასრულებელი საქმიანობის ფუნქციებში ჩარევა ან პასიურობა და ხელმძღვანელობის ზეგავლენის ქვეშ მოქცევა.

ბ) „მეწარმეთა შესახებ“ კანონის 55-ე მუხლის მე-7 პუნქტის ვ<sup>1</sup> პუნქტი, რომლის თანახმადაც: „იმ საზოგადოებაში, რომელშიც სახელმწიფო ფლობს ხმათა საერთო რაოდენობის 50%-ზე მეტს, დირექტორების დანიშვნა და მათი გამოწვევა სამეთვალყურეო საბჭომ უნდა შეუთანხმოს საზოგადოების ხმების 50%-ზე მეტის მფლობელ აქციონერს. სამეთვალყურეო საბჭოსა და აქციონერებს შორის შეუთანხმებლობის შემთხვევაში დირექტორის დანიშვნისა და გამოწვევის გადაწყვეტილებას იღებს საერთო კრება“, - პრობლემურია აქციონერთა უმცირესობის ინტერესების დაცვის გათვალისწინება აღნიშნულ გარემოებასთან მიმართებაში.

გ) ამავე კანონის მე-14 მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად „სახელმწიფოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმო უფლებამოსილია საწარმოს ანგარიშზე განთავსებული თანხები გამოიყენოს ლიკვიდაციის პროცესში საჭირო ხარჯების დასაფარავად. თუ პარტნიორებმა გადაწყვიტეს ქონების ნატურით გაყოფის გზით განაწილება, ისინი ვალდებული არიან საწარმოს ლიკვიდაციის პროცესის დაწყების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებიდან ნატურით გაყოფამდე საკუთარი ხარჯებით, ერთ-ერთი პარტნიორისათვის მიბარების გზით შეინარჩუნონ ქონება პირველადი სახით. სადეპოზიტო ანგარიშზე განთავსებული თანხების ან მიბარებული ქონების პარტნიორთა შორის განაწილებამდე ამ თანხების ან ქონების განკარგვა შესაძლებელია მხოლოდ კრედიტორთა დაკმაყოფილების მიზნით. ლიკვიდაციის პროცესის დაწყების შესახებ წერილობითი შეტყობინების მიღებიდან ლიკვიდაციის პროცესის დასრულებამდე კრედიტორები უფლებამოსილი არიან საწარმოს მოსთხოვონ ნაკისრი ვალდებულებების გადაზე ადრე შესრულება“. აღსანიშნავია, რომ ლიკვიდაციის პროცესში მყოფი სახელმწიფო საწარმოების ხელმძღვანელობისათვის აღნიშნული დისკრეციის მინიჭება-საბიუჯეტო სახსრების „საჭირო“ ხარჯების დასაფარად გამოყენების თაობაზე, წარმოადგენს სამართლებრივ რისკს, მისი მიზნობრიობისა და კანონიერების საკითხთან მიმართებაში.

დ) მიზანშეწონილია სახელმწიფო კომპანიების მუშაობის წლიური შედეგების მათ ვებ-გვერდებზე გამოქვეყნება. ასეთი საჯაროობა ხელს შეუწყობს კეთილსინდისიერი კონკურენციის დამკვიდრებას. ამიტომ ამ მიმართებით უნდა ჩასწორდეს მეწარმეთა შესახებ კანონის მე-7 მუხლი.

---

## ინვენტარიზაცია

სარეკომენდაციოდ აღსანიშნავია, რომ: შესაძლებელია ინვენტარიზაციის ისეთი მართვა, რომელიც იქნება არამხოლოდ მოქნილი, არამედ ასევე ზედმიწევნით დაგეგმილი და ზუსტად განსაზღვრული. ამოცანა მოითხოვს სპეციალურ ანალიტიკურ საშუალებებს. რთულ ბიზნეს საქმიანობაში იგი არ ექვემდებარება ჯანსაღ აზრს და მარტივ არითმეტიკას. მეთოდები უნდა იქნას გამოყენებული უზუსტობების გასათვალისწინებლად, სისტემის დინამიური თავისებურების შესაფასებლად და მათ დასაკავშირებლად ღირებულებებთან.

ფაქტობრივად, ინვენტარიზაცია ისეთივე ნაყოფიერია გამომუშავების მხრივ, როგორც სხვა ტიპის კაპიტალდაბანდებები. ის გამოიყენება პროდუქციის განაწილების სისტემის მოსამზადებლად და ასამუშავებლად. სრული ინვენტარიზაციის მართვის სისტემა უნდა იყოს მკაცრად კოორდინირებული სხვა დაგეგმარებისა და მართვის საქმიანობებთან, როგორცაა გაყიდვების პროგნოზები, ნაღდი ფულის დაგეგმვა, კაპიტალის შედგენა, ვინაიდან ის გავლენას ახდენს ყველა ამ საქმიანობაზე მრავალი კუთხით.

შემუშავებული უნდა იქნას საკანონმდებლო რეგულაცია ინვენტარიზაციის სავალდებულობისა და ასევე, მისი სავალდებულო აუდიტირების თაობაზე. მნიშვნელოვანია, გაიმიჯნოს ერთმანეთისგან ინვენტარიზაციის გრძელვადიანი გეგმა, ინვენტარიზაციის მოკლევადიანი გეგმა და დაგეგმარება.

---

## ფულადი სახსრების პროგნოზირება

„ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-8 პუნქტის თანახმად: „სახელმწიფო ორგანოებს ან/და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებს, სადაც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა აღემატება 50%-ს, ეკრძალებათ ფინანსურ ინსტიტუტებში წილის ფლობა“, შესაბამისად,

ფულადი ნაკადის პროგნოზი ყველაზე სასარგებლო გავლენას ახდენს შესყიდვის პროგრამის პერსპექტიულ დაგეგმარებაზე. სათანადო გამოყენების შემთხვევაში, იგი საშუალებას აძლევს ხელმძღვანელობას წინასწარ განჭვრიტოს მოთხოვნილებები და შეამოწმოს მოკლევადიანი სესხების თუ სხვა სახსრების წყაროთა ხელმისაწვდომობა. იგი ასევე იძლევა სესხების ხანგრძლივობის გამოთვლის და მისი დახმარებით ყველაზე შესაფერის და ხელსაყრელ ფინანსურ შეთანხმებაზე მოლაპარაკების წარმოების საშუალებას.

**ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ფულადი სახსრების პროგნოზირებისათვის საჭიროა, შედგენილ იქნას გაყიდვების პროგნოზის გეგმა ერთიანი ნაღდი შემოსავლების თვალსაზრისით და იგი სავალდებულოდ უნდა იყოს ცნობილი საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით.**

---

## ანგარიშები

მიზანშეწონილია ორმაგი საანგარიშო ვალდებულების დაწესება საქართველოში სახელმწიფო საწარმოებისათვის, ფულადი სახსრების მოძრაობასთან დაკავშირებით, რამდენადაც ეს პროცესი უფრო გამჭვირვალეს გახდის საბიუჯეტო პროცესსა და ზოგადად კომპანიის ფინანსური ლიკვიდობის საკითხს. ერთი საბრუნავ კაპიტალში განხორციელებული ცვლილებების გრაფიკთან დაკავშირებით, და მეორე - საწარმოს საქმიანობაში ფულადი სახსრების ნაკადის მოძრაობასთან დაკავშირებით.

## სახელმწიფოს კუთვნილებაში არსებული სოფლის მეურნეობის პროფილის საწარმოები

2012 წელს საქართველოში საპარლამენტო არჩევნებში მთავრობის ცვლილების შედეგად სოფლის მეურნეობა პრიორიტეტულ დარგად დარჩა, თუმცა წინა ხელისუფლებისგან განსხვავებით, შეიცვალა მიდგომები სოფლის მეურნეობის განვითარების ხელშემწყობ მექანიზმებთან დაკავშირებით. მართალია, სახელმწიფო თავად აღარ ქმნის საწარმოებს სოფლის მეურნეობაში და მისი როლი დარგის ირიბი სტიმულირებით განისაზღვრება („მცირე მიწიან ფერმერთა საგაზაფხულო სამუშაოების ხელშეწყობის პროგრამა“, „გადამამუშავებელი საწარმოების თანადაფინანსების პროექტი“ და სხვა)<sup>67</sup>, თუმცა ის კვლავ განაგრძობს მემკვიდრეობით მიღებული კომპანიების მართვას, რომელთა აბსოლუტური უმრავლესობა წამგებიანია.

კვლევის მიზნებისათვის, პირველ რიგში, მოხდა „სოფლის მეურნეობის საწარმო“ დეფინიცია. ასეთ საწარმოდ განისაზღვრა ყველა სამეწარმეო იურიდიული პირი, რომელსაც თავის საქმიანობად განსაზღვრული აქვს სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოება ან აგრო-სერვისის მიწოდება, მათ შორის პირველადი პროდუქტების რეალიზაცია. მათ შორის სახელმწიფო საწარმოდ კი ჩაითვალა ყველა კომპანია, სადაც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა 50% ან მეტია.

ჩატარებული კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ დღესდღეობით სოფლის მეურნეობის პროფილის 71 სახელმწიფო საწარმოა რეგისტრირებული. ამ საწარმოებს ფლობს და ზედამხედველობას უწევს 3 უწყება:

**ა(ა)იპ სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო - 11 საწარმო**

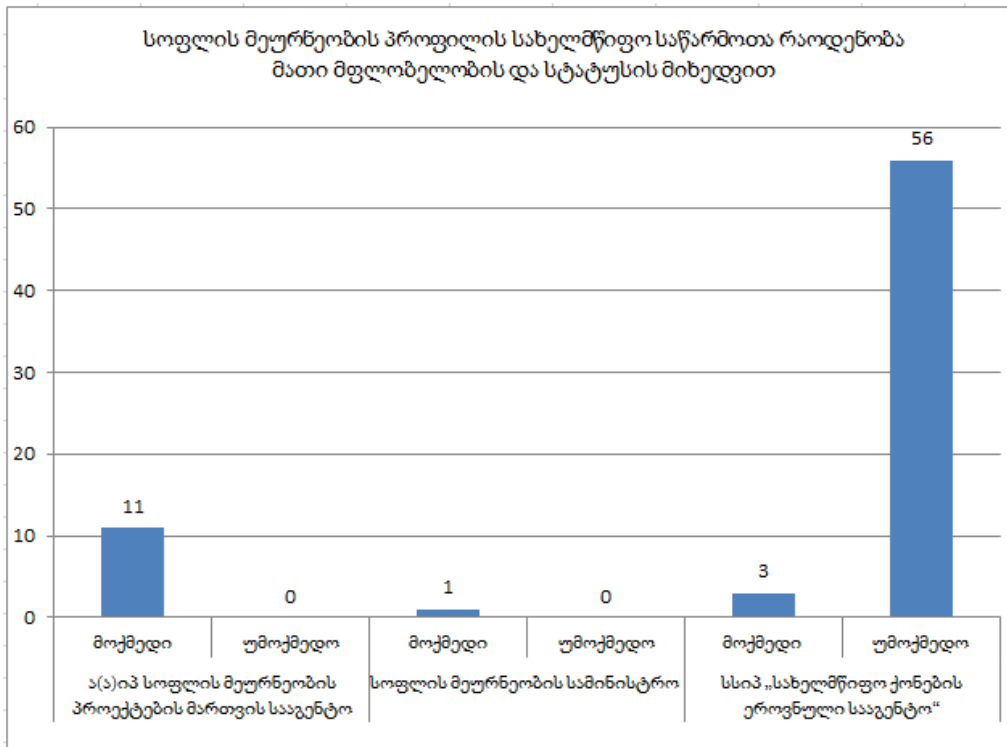
**სოფლის მეურნეობის სამინისტრო - 1 საწარმო**

**სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო“ - 59 საწარმო**

ჯამში 71 საწარმოდან, დღეს არსებული მდგომარეობით, რეალურად მოქმედია მხოლოდ 15 (იხ. გრაფიკი 2).

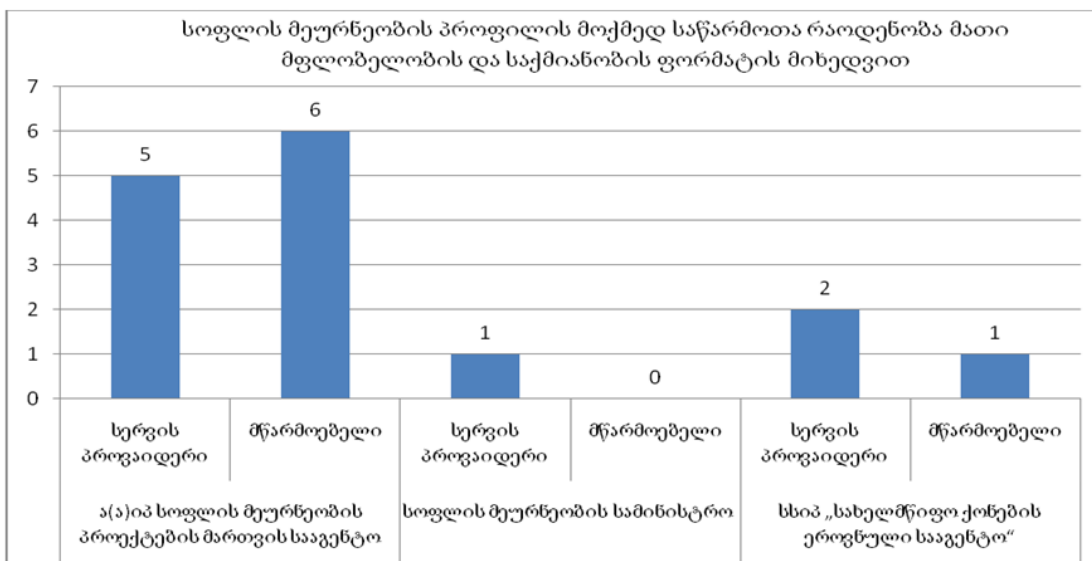
---

<sup>67</sup> სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს ვებ-გვერდი, [www.apma.ge](http://www.apma.ge) თარიღი: 10.07.14



**გრაფიკი 2**

თუ ამ საწარმოებს მათი საქმიანობის ფორმატის მიხედვით დავაჯგუფებთ, მივიღებთ შემდეგ სურათს:



**გრაფიკი 3**

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო კომპანიების რიცხვი სოფლის მეურნეობაში საკმაოდ დიდია, განსაკუთრებულ ყურადღებას ის საწარმოები იმსახურებს, რომელთაც მუშაობა, არასახარბიელო ფინანსური მაჩვენებლების მიუხედავად, დღემდე არ შეუწყვეტიათ და კვლავაც განაგრძობენ სახელმწიფო რესურსების გამოყენებას. მათი პროფილი ძალიან ჭრელია. არსებობენ როგორც მომსახურების მიმწოდებელი, ისე პროდუქციის მწარმოებელი კომპანიები.

**სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს** მიერ მოწოდებული ინფორმაციის<sup>68</sup> საფუძველზე ირკვევა, რომ მის ბალანსზე რიცხული სოფლის-მეურნეობის პროფილის 59 საწარმოდან მოქმედია მხოლოდ 3 მათგანი. დანარჩენ საწარმოებს შემდეგი სტატუსები აქვთ: არ ფუნქციონირებს, გაკოტრებულია ან მზადდება გაკოტრებისთვის. მოქმედი საწარმოებია შემდეგი:

1. შპს ქარელის აგრარული ბაზარი
2. შპს ბოლნისის აგრობაზარი
3. სს ცეკავშირის ზუგდიდის სასურსათო კომბინატი

სააგენტოს ხელმძღვანელობასთან (ლევან მენაბდე - ანალიტიკური დეპარტამენტის უფროსი, დიანა ჩომახაშვილი - სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტის უფროსი), ჩატარებული ინტერვიუს<sup>69</sup> შედეგად ირკვევა, რომ მიუხედავად სახელმწიფოს გადაწყვეტილებია, ობიექტური მიზეზებით ფერხდება არამოქმედი საწარმოების გაკოტრება/ლიკვიდაციის პროცესი, რომელიც არცთუ მარტივია. დიდ პრობლემას წარმოადგენს ამ საწარმოების ქონებისა და ვალდებულებების აღრიცხვა, ხოლო ზოგიერთი მათგანი სრულყოფილად არ ფლობს საჭირო ფინანსურ თუ სხვა სახის დოკუმენტაციას. მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლებში მნიშვნელოვნად შემცირდა ასეთი საწარმოების რიცხვი, პროცესი ჯერ კიდევ გრძელდება და მის დასრულებას სავარაუდოდ, კიდევ რამდენიმე წელი დასჭირდება.

რაც შეეხება მოქმედ საწარმოებს, სამომავლოდ მათი გასხვისებაც იგეგმება, თუმცა რატომ ფერხდება პროცესი, ბოლომდე ცხადი არ არის. საყურადღებოა, რომ მათგან ორი

---

<sup>68</sup> იხ. დანართი A

<sup>69</sup> ინტერვიუ ანალიტიკური დეპარტამენტის უფროსთან ლევან მენაბდესთან და (სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტის უფროსთან დიანა ჩომახაშვილთან - თარიღი: 29.01.2014



აგრარული ბაზარია, რომელთა საქმიანობის სრული კონტროლი, აღრიცხვის სუსტი მექანიზმებიდან გამომდინარე, ალბათ, გამორიცხულია. ეს გარემოება კი აჩენს კორუფციისა და შემოსავლების დამალვის რისკს. ამ ეჭვებს კომპანიების შესახებ სააგენტოს მიერ მოწოდებული ფინანსური დოკუმენტაცია<sup>70</sup> ამყარებს, რომლის მიხედვით *ქარელის აგრარული ბაზრის* (განთავსებული 1350 კვ.მ-ზე, 140 სავაჭრო ადგილით) ყოველთვიური შემოსავალი დაახ. 600 ლარია, ხოლო 2012 წლის მოგება სულ რაღაც 186 ლარი იყო. მოგება-ზარალის უწყისი არ მიგვიღია *ბოლნისის აგრობაზრისგან*, თუმცა მიღებული 2012 წლის საწარმოს ბალანსიდან ჩანს, რომ არც ეს ბაზარი იმყოფება უკეთეს ფინანსური მდგომარეობაში.

მიღებული ფინანსური დოკუმენტაციის საფუძველზე, წამგებიანს ვერ ვუწოდებთ *ზუგდიდის ცეკავშირის სასურსათო კომბინატს*. საწარმოს, რომელშიც სახელმწიფოს 51%-იანი წილი აქვს, 2013 წელს 110 078 ლარის ოდენობის ერთობლივი შემოსავალი ჰქონდა. იმავე წელს, დაბეგვრამდე მოგებამ 28 080 ლარი შეადგინა. კომბინატის ძირითადი საქმიანობა ფართების გაქირავებაა. ოფიციალური მონაცემებით, მისი ფართობი 5050 ათასი კვ/მ-ს შეადგენს, საიდანაც გაქირავებულია მხოლოდ 3100 კვ/მ. საჯარო რეესტრის მონაცემებით კი ირკვევა, რომ საწარმოს ქონების ნაწილს ადევს ყადაღა, რაც, შესაძლოა, კერძო ინვესტორების მხრიდან საწარმოს მიმართ დაბალი ინტერესის მიზეზი იყოს.<sup>71</sup>

**სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს** არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის სტატუსი აქვს და მის გამგეობაში მაღალი თანამდებობის პირები შედიან; კერძოდ, გამგეობის თავმჯდომარე საქართველოს პრემიერ-მინისტრია, ხოლო წევრები - ეკონომიკური პროფილის მინისტრები და მათი მოადგილეები არიან.<sup>72</sup> სააგენტო 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ შეიქმნა და მისი მისიაა „საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების ხელშეწყობა“, ხოლო ძირითადი ფუნქციებია „სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ ინიცირებული

---

<sup>70</sup> იხ. დანართი A

<sup>71</sup> იხ. დანართი A

<sup>72</sup> იხ. დანართი B

პროექტების დაგეგმვა და მართვა“ და „დაქვემდებარებული სასოფლო-სამეურნეო და გადამამუშავებელი საწარმოების მართვა“.73

2014 წლის 13 იანვარს სოფლის მეურნეობის სამინისტროსგან მიღებული ინფორმაციის თანახმად, ა(ა)იპ „სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს“ მიერ წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების რიცხვი 11-ს უტოლდება:

#	დასახელება	საიდენტიფიკაციო კოდი	საქმიანობის სფერო	სააგენტოს წილობრივი მონაწილეობა
1	შპს გრუზვინპრომი	231289290	ღვინომასალის, ღვინის, საბრენდე სპირტისა და ყურძნის კონცენტრატის წარმოება	100%
2	სს აკურა	231165583	ღვინომასალის, ღვინისა და საბრენდე სპირტის წარმოება	99.14%
3	შპს მექანიზატორი	206348736	აგროსამუშაოები (ხვნა, თესვა და ა.შ.)	100%
4	შპს გორის სასათბურე მეურნეობა	406068589	სასათბურე მეურნეობა	100%
5	შპს საქართველოს სათბურების კომპანია	404908007	სასათბურე და საჩითილე მეურნეობები	100%
6	შპს მარცვლეულის ლოგისტიკის კომპანია	404904458	მარცვლეული კულტურების ჯიშთა გამოცდა და სიმინდის თესლითა და სასუქით ვაჭრობა	100%
7	შპს მარცვლეულის შესანახი ცენტრები	404948321	სიმინდის გაშრობა-შენახვის მომსახურება	შპს მარცვლეულის ლოგისტიკის კომპანიის შვილობილი
8	შპს მიწის რეაბილიტაციის	404406013	გაველურებული ნარგავებით დაფარული მიწის ნაკვეთების	100%

<sup>73</sup> „სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს“ ვებ-გვერდი <http://apma.ge/ge/about.apma> თარიღი: 11.07.14

	სააგენტო		რეაბილიტაცია	
9	შპს საკვების წარმოების კომპანია	404928174	გაყინული ბოსტნეულისა და ხილის წარმოება	58.75%
10	სს სოფლის მეურნეობის კორპორაცია	404858285	პროექტების მართვა	100%
11	შპს ქართული ბოსტნეული	404928469	ბოსტნეულისა და ხილის სადემონსტრაციო ნაკვეთები	სს სოფლის მეურნეობის კორპორაციის შვილობილი

მიუხედავად იმისა, რომ ზემოთ მოყვანილი საწარმოების ოფიციალური სტატუსია „მოქმედი“, მათი დატვირთვის ხარისხი და მუშაობის კონცეფცია ძალიან განსხვავდება ერთმანეთისგან. ამ კომპანიების უმეტესობა 2010-2012 წლებში შეიქმნა და მათი პრივატიზების გეგმებზე საუბრობს როგორც სამინისტროს, ისე სააგენტოს ამჟამინდელი ხელმძღვანელობაც<sup>74</sup>, თუმცა ისინი ჯერ კიდევ სახელმწიფოს მმართველობაშია და დღემდე იყენებენ სახელმწიფოს ფინანსურ რესურსებს.

ზემოთ ხსენებული საწარმოები 2013 წლამდე შედიოდა ა(ა)იპ „სოფლის მეურნეობის განვითარების ფონდის“ მმართველობაში. შესაბამისად, ფონდის ხელმძღვანელობის ერთ-ერთი ამოცანა კომპანიების წლიური ბიზნეს-გეგმების შეფასება, დამტკიცება და მონიტორინგი იყო. სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შიდა აუდიტის დეპარტამენტის 2013 წლის ანგარიშის მიხედვით ირკვევა, რომ ფონდის მონიტორინგისა და ინსპექტირების სამსახურმა არაჯეროვნად შეასრულა დაკისრებული მოვალეობა. ვერ დადგინდა თუ რის მონიტორინგი და ინსპექტირება ჩაატარა აღნიშნულმა სამსახურმა 2012 წელს, ასევე რა ნაკლოვანებები გამოვლინდა და მოხდა თუ არა მათზე რეაგირება.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> დავით ნატროშვილი (სოფლის მეურნეობის მინისტრის მოადგილე) ინტ. თარიღი: 04.02.2014 ; არჩილ მელიქაძე (სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს დირექტორის მოადგილე) ინტ. თარიღი: 25.02.14

<sup>75</sup> დანართი D, გვ. 7

იგივე ანგარიშის თანახმად, საწარმოთა ბიზნეს-გეგმები, ძირითადად, დაგეგმილი იყო ზარალზე, თუმცა რეალურმა ზარალმა, ხშირად, დაგეგმილსაც კი გადააჭარბა. ქვემოთ მოყვანილი გრაფიკი ამ განსხვავებას ნათლად აჩვენებს<sup>76</sup>:

კომპანია	გეგმა (2012)	შესრულება (2012)
<b>მექანიზატორი</b>		
შემოსავალი (ლარი)	12 709 550	7 624 893,59
გასავალი (ლარი)	16 844 550	21 743 424,60
საღირებულება (ლარი)	- 4 135 000 (ზარალი)	- 14 118 531,01 (ზარალი)
<b>აკურა</b>		
შემოსავალი (ლარი)	4 015 268	5 013 810
გასავალი (ლარი)	6 949 323	8 302 160
საღირებულება (ლარი)	- 2 934 055 (ზარალი)	- 3 288 349 (ზარალი)
<b>მიწის რეაბილიტაციის სააგენტო</b>		
შემოსავალი (ლარი)	1 959 543	759 501,03
გასავალი (ლარი)	1 813 614	1 168 319,04
საღირებულება (ლარი)	145 929 (მოგება)	- 408 818,01(ზარალი)
<b>სოფლის მეურნეობის კორპორაცია</b>		
შემოსავალი (ლარი)	6 384 328	2 579 547
გასავალი (ლარი)	11 219 666	3 552 585
საღირებულება (ლარი)	- 4 835 338 (ზარალი)	- 973 038 (ზარალი)
<b>საქართველოს სათბურების კომპანია</b>		
შემოსავალი (ლარი)	2 144 000	506 653
გასავალი (ლარი)	2 295 987	1 808 347
საღირებულება (ლარი)	- 151 987 (ზარალი)	- 1 301 694 (ზარალი)
<b>გრუზინპრომი</b>		
შემოსავალი (ლარი)	არ წარუდგენია	12 724 929
გასავალი (ლარი)	არ წარუდგენია	18 155 130

<sup>76</sup> დანართი D, გვ. 7-8

საღარი (ლარი)	არ წარუდგენია	- 5 430 201 (ზარალი)
<b>საკვების წარმოების კომპანია</b>		
შემოსავალი (ლარი)	არ წარუდგენია	628,81
გასავალი (ლარი)	არ წარუდგენია	450 089,94
საღარი (ლარი)	არ წარუდგენია	- 449 461,13 (ზარალი)
<b>მარცვლეულის ლოგისტიკის კომპანია</b>		
შემოსავალი (ლარი)	2 163 852	1 692 869
გასავალი (ლარი)	2 098 131	1 586 682
საღარი (ლარი)	65 721 (მოგება)	106 187 (მოგება)

## ღვინის ქარხნები

საქართველოში ღვინოს, რამდენიმე ათეული კერძო საწარმოს პარალელურად, ჯერ კიდევ ამზადებს სახელმწიფო, კერძოდ, კახეთის ორ ქარხანაში: გურჯაანში - გრუნზვიპრომი და თელავში - აკურა.

კომპანიის დირექტორებთან ჩატარებული ინტერვიუებიდან<sup>77</sup> ირკვევა, რომ შპს „გრუნზვიპრომისა“ და შპს „აკურას“ საქმიანობა თითქმის იდენტურია. ორივე კომპანია ფლობს ღვინის საწარმოებს კახეთის რეგიონში და რეგიონის ყურძნის მოსავლის ნაწილს იბარებს. 2012 წელს ამ 2 კომპანიის მიერ ჩატარებულმა ყურძნის რაოდენობამ მიღებული მოსავლის 65% შეადგინა, თუმცა ეს მაჩვენებელი 2013 წელს 17%-მდე შემცირდა<sup>78</sup>, რაც, სავარაუდოდ, რუსეთის მიერ ქართული ღვინისთვის ბაზრის გახსნითა და კერძო საწარმოების მხრიდან ყურძენზე მოთხოვნის ზრდით იყო გამოწვეული. აღსანიშნავია ისიც, რომ რთველის სუბსიდირებისათვის სოფლის მეურნეობის სამინისტროს 25 მლნ ლარი ჰქონდა გამოყოფილი. კომპანიის დირექტორის განცხადებით, „აკურას“ არ აქვს ღვინის ბოთლებში ჩამოსასხმელი ხაზები. ამიტომ ეს კომპანია მხოლოდ ე.წ. „ჩამოსასხმელ ღვინოს“ ამზადებს. კომპანია ასევე ამზადებს სპირტს.. „გრუნზვიპრომი“ კი, მისივე დირექტორის განცხადებით, იმ კომპანიებს უწევს მომსახურებას, რომლებსაც ღვინის ჩამოსხმის საშუალება არ აქვთ. ეს უკანასკნელიც ამზადებს სპირტს და ადგილობრივ კომპანიებზე ახდენს მის რეალიზებას. კომპანიას, აგრეთვე, აქვს ექსპორტის ლიცენზია,

<sup>77</sup> ირაკლი გზირიშვილი („აკურას“ დირექტორი) ინტ. თარიღი: 27.03.2014; დავით თოფურბე („გრუნზვიპრომის“ დირექტორი) ინტ. თარიღი: 27.03.2014

<sup>78</sup> ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ვებ-გვერდი: მინისტრებმა მევენახეებთან ერთად "რთველი 2013" შეაჯამეს <http://www.economy.ge/ge/media/news/ministrebma-mevenaxeetban-ertad-quotrtveli-2013-seajames> თარიღი: 11.07.14

მაგრამ ღვინო საზღვარგარეთ ჯერ არ გაუტანია. ამის მიზეზი შესაძლოა აღნიშნული ღვინის დაბალი ხარისხიც იყოს, ვინაიდან ამ ორი ქარხნის მიერ „ყურძნის შეძენა, ძირითადად, ხდება იმ ზონებში, სადაც მოწეული ნედლეული, ადგილწარმოშობის პრინციპებიდან გამომდინარე, ნაკლებად შედის კერძო სექტორის ინტერესთა სფეროში“.<sup>79</sup> აღნიშნულზე ასევე ისაუბრეს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს წარმომადგენლებმა 2014 წლის 5 ივნისს პროექტის ფარგლებში გამართულ რიგით მე-2 მრგვალ მაგიდაზე და აღნიშნეს, რომ სახელმწიფო საწარმოები, ძირითადად, დაბალი ხარისხისა და ჰიბრიდული ყურძნის შესყიდვით არიან დაკავებულნი, ვინაიდან მასზე მოთხოვნა კერძო საწარმოების მხრიდან თითქმის ნულის ტოლია. საწარმოების დირექტორებთან ჩატარებული იგივე ინტერვიუს საფუძველზე ირკვევა, რომ კომპანია ფასების დაწესებასა და მენეჯმენტის გადაწყვეტილებებში დამოუკიდებელი არ არის მისი დამფუძნებლისგან - სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოსგან, ანუ მისი საქმიანობა არ არის წმინდა კომერციული.

საინტერესოა, რომ კერძო ქარხნის მფლობელები<sup>80</sup> მართალია არ მიესალმებიან სახელმწიფოს მიერ ღვინის ქარხნის ფლობასა და მართვას, მაგრამ არ მიაჩნიათ ისინი სერიოზულ კონკურენტებად, რადგან მათ მიერ წარმოებული პროდუქცია ხარისხითა და ასორტიმენტით ძალიან განსხვავდება კერძო კომპანიების პროდუქციისგან.

საბოლოოდ, შეგროვებული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე იქმნება შთაბეჭდილება, რომ აღნიშნული ღვინის საწარმოები წინა მთავრობას „ჭარბი“ და უხარისხო ყურძნის მოსავლის რეალიზაციისთვის სჭირდებოდა და ამ ბერკეტზე არც ამჟამინდელი ხელისუფლება ამბობს უარს. ფაქტობრივად, არსებული სისტემის ფარგლებში, რთველის სუბსიდირება ორი გზით ხდება: (1) პირდაპირი - რაც ვაუჩერის სახით ფერმერისთვის ფულად დახმარებას გულისხმობს და (2) არაპირდაპირი - სახელმწიფოს მიერ ჭარბი ყურძნის მიღება და შემდგომ მისი გადამუშავებული (ძირითადად სპირტის) სახით, ხშირად თვითღირებულებაზე დაბალ ფასად, აუქციონის გზით რეალიზაცია. გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ორივე მეთოდის გამოყენებით სახელმწიფო პირდაპირ ახდენს ყურძნის ბაზარზე ფასწარმოქმნის პროცესზე გავლენას და ფაქტობრივად, აწესებს ხელოვნურ ფასს, რომელიც საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, დიდი ალბათობით, იგივე არ იქნებოდა.

---

<sup>79</sup> საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ 2013 წელს შესრულებული სამუშაოს ანგარიში (დანართი C), გვ. 32

<sup>80</sup> ინტერვიუ კახა ცისკარიშვილთან („თელავის ღვინის მარანის“ მენეჯერი); ინტერვიუს თარიღი: 27.03.14

## მექანიზატორი

შპს „მექანიზატორი“, რომლის ამოცანა ფერმერთა სასოფლოს-სამეურნეო ტექნიკით მომსახურებაა, 2010 წელს დაარსდა და დღეისათვის ის სოფლის მეურნეობის პროფილის ყველაზე მსხვილი სახელმწიფო საწარმოა. სახელმწიფოს მიერ მსგავსი საწარმოს შექმნის მოტივაცია ბაზარზე არსებული ე.წ. ჩავარდნის აღმოფხვრა იყო, რაც სასოფლო-სამეურნეო საჭირო ტექნიკის დეფიციტს უკავშირდებოდა. კომპანიის დირექტორთან ზვიად ჩხაიძესთან ჩატარებული ინტერვიუს<sup>81</sup> საფუძველზე ირკვევა, რომ სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მაშინდელი ხელმძღვანელობა, აქცენტს აკეთებდა რა თანამედროვე აგრო-ტექნიკური საშუალებების დეფიციტზე და ამავე დროს, ამტკიცებდა ასეთ ტექნიკაზე მოთხოვნის არსებობას, გადაწყვიტა, დაეკმაყოფილებინა ეს მოთხოვნა და სახელმწიფო თავად გამხდარიყო ამ მომსახურების მიმწოდებელი. თუმცა რა კვლევას და გაანგარიშებას ეყრდნობოდა მსგავსი მოთხოვნა-მიწოდების ანალიზი, უცნობია და ასეთი დოკუმენტი არც არსებობს.

შპს "მექანიზატორის" დაფუძნებას მოჰყვა ასეულობით მილიონი ლარის სახელმწიფო ინვესტიცია და მსოფლიოში ცნობილი მწარმოებლების სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის - ტრაქტორების, კომბაინების და შესაბამისი იმპლემენტების - შესყიდვა. მისი პარკი ამჟამად შედგება როგორც მაღალი ხარისხის ამერიკული წარმოების ტექნიკისგან, ისე შედარებით დაბალი ხარისხის ბელორუსული ტრაქტორებისგან.

დღესდღეობით, შპს „მექანიზატორს“ საქართველოს რეგიონების მასშტაბით გააჩნია 12 სერვის ცენტრი, სადაც თავმოყრილია 1069 ერთეული ტრაქტორი, 81 ერთეული კომბაინი და დაახლოებით 5000 ერთეული იმპლემენტი. სხვადასხვა ტენდერის ფარგლებში საწარმოსთვის შეძენილი დაგროვილი აქტივების რაოდენობამ 300 მილიონი ლარი შეადგინა, ცვეთისა და ამორტიზაციის გათვალისწინების გარეშე. ბოლო ტენდერი 2013 წელს განხორციელდა, რომლის ფარგლებშიც „მექანიზატორმა“ 25 მილიონი ევროს ღირებულების 290 ერთეული ტრაქტორი, 1700 ერთეული მონობლოკი და 1500-მდე ერთეული იმპლემენტი შეიძინა<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> ინტერვიუს თარიღი: 19.02.14

<sup>82</sup> საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ 2013 წელს შესრულებული სამუშაოს ანგარიში - [http://moa.gov.ge/contentimage/2013\\_angarishhi.pdf](http://moa.gov.ge/contentimage/2013_angarishhi.pdf) გვ. 27-28

განსხვავებული პოზიციები ფიქსირდება კომპანიის ტარიფებთან დაკავშირებით. ფერმერებთან ჩატარებული ინტერვიუს<sup>83</sup> საფუძველზე დგინდება, რომ მსხვილი ფერმერები, რომლებიც დიდ ყურადღებას აქცევენ მომსახურების ხარისხსა და დროს, არ მიიჩნევენ „მექანიზატორის“ ტარიფებს ძვირად, ხოლო შედარებით წვრილი ფერმერები, რომელთა მოსავალი, ძირითადად, არა სარეალიზაციოდ, არამედ საკუთარი მოხმარებისთვისაა განკუთვნილი, დაბალი ფასის გამო სხვებს უკვეთავენ სამუშაოების ჩატარებას და უარს ამბობენ მაღალ ხარისხზე.

შპს "მექანიზატორის" საქმიანობა 2 მიმართულებით შეგვიძლია დავყოთ: 1. სახელმწიფო პროგრამების მომსახურება და 2. კერძო შეკვეთების მომსახურება. "საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ 2013 წელს შესრულებული სამუშაოს ანგარიშის"<sup>84</sup> მიხედვით, სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში, მხოლოდ ბარათებით, საწარმოს მიერ დაიხნა 80,661 ჰა, ხოლო დაიდისკა 96,131 ჰა მიწა. სახელმწიფო პროგრამის გარდა, 2013 წელს კომპანიამ დაამუშავა 70,927 ჰა მიწის ფართი კერძო შეკვეთებიდან. წინა წლებთან შედარებით 2013 წელს კერძო შეკვეთების ნაწილში დაფიქსირდა 30%-ნი მატება. ბუნებრივია, სახელმწიფო პროგრამების რაოდენობა გავლენას ახდენს კერძო შეკვეთების რაოდენობის ზრდაზე ან შემცირებაზე. თუმცა, ბოლო წლებში გაზრდილი სახელმწიფო პროგრამების გამო, აქტიურ სეზონზე "მექანიზატორს" არ ყოფნის სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის მარაგები შეკვეთების დროული მომსახურებისთვის. როგორც კომპანიის დირექტორი აცხადებს<sup>85</sup>, ამ მიმართულებით პრობლემას წარმოადგენს ისიც, რომ თავის დროზე მოხდა სერვის-ცენტრების არასწორი დაგეგმარება. სერვის ცენტრებისთვის შეირჩა 12 ლოკაცია, სადაც ისინი გამოსაჩენ ადგილას, ცენტრალურ გზებთან ახლოს და თითქმის თანაბარი სიმძლავრეებით დაპროექტდა და აშენდა. ეს გარემოება იწვევს, ერთის მხრივ, ტექნიკის ნაკვეთებამდე მისასვლელი დიდი დისტანციების გამო გაზრდილ დანახარჯებს და მეორეს მხრივ, ტექნიკის დეფიციტს იმ რეგიონებში, სადაც მაღალია სასოფლო-სამეურნეო აქტივობა. მაშინ, როდესაც იგივე სიმძლავრეებზე გათვლილი სერვის ცენტრების აუცილებლობა, და შესაბამისად, გაწეული მაღალი დანახარჯები მცირე აქტივობიდან გამომდინარე, არ იყო საჭირო რიგ რეგიონებში, მაგალითად, რაჭაში.

---

<sup>83</sup> ფერმერები: ვლადიმერ სესიაშვილი, ვასილ შარშიაშვილი, გენადი შეითნიშვილი, ლევან ცირეკიძე, ანზორ გამეზარდაშვილი. ინტერვიუს თარიღი: 24.02.14

<sup>84</sup> საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ 2013 წელს შესრულებული სამუშაოს ანგარიში [http://moa.gov.ge/contentimage/2013\\_angarishhi.pdf](http://moa.gov.ge/contentimage/2013_angarishhi.pdf)

<sup>85</sup> ზვიად ჩხაიძე, ინტერვიუს თარიღი: 19.02.14



## სათბურები

შექმნის სხვადასხვა ისტორია აქვთ შპს „გორის სასათბურე მეურნეობას“ და შპს „საქართველოს სათბურების კომპანიას“, თუმცა, პროფილი თითქმის ერთი და იგივეა - ბოსტნეულისა და ჩითილების წარმოება. განსაკუთრებით საინტერესოა შპს „გორის სასათბურე მეურნეობის“ წარსული, რომელიც 2012 წლის 26 აპრილს დარეგისტრირდა, სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის თავმჯდომარის, კახა ლეგაშვილის ბრძანების საფუძველზე. შპს-ს 100% წილის მფლობელად განისაზღვრა შინაგან საქმეთა სამინისტროს სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი. 2012 წლის 25 ივლისიდან შპს „გორის სასათბურე მეურნეობის“ 100% წილი 3.300.000 ლარად შეისყიდა ა(ა)იპ სოფლის მეურნეობის განვითარების ფონდმა<sup>86</sup>, ხოლო მოგვიანებით მანვე კომპანიის საწესდებო კაპიტალში დამატებით შეიტანა 4 მლნ ლარზე მეტი. საერთო ჯამში კომპანიაში სახელმწიფოს მიერ ინვესტირებულმა თანხამ დაახლოებით 8 მლნ ლარი შეადგინა. ამჟამად, მასში სეზონზე 80-მდე ადამიანია დასაქმებული.

2011 წელს, „საქართველოს სოფლის მეურნეობის კორპორაციის“ მიერ შეიქმნა შპს „საქართველოს სათბურების კომპანია“, რომლის საწესდებო კაპიტალი 2012 წელს 12 მლნ ლარზე მეტი იყო. მისი მთავარი ამოცანა სათბურების მოწყობა და ბოსტნეულის იმპორტის ადგილობრივი პროდუქციით ჩანაცვლება იყო. კომპანიამ 0.85 ჰა-ზე მოაწყო სათბური, რომელშიც, ძირითადად, ახლოს მცხოვრები დევნილები დასაქმდნენ. ამავე კომპანიას ეკუთვნის 2 საჩითილე მეურნეობა დასავლეთ საქართველოში საერთო ფართობით 1 ჰა. აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად კარგი დასაწყისისა, არცერთი კომპანია არ გამოირჩევა კარგი ფინანსური მაჩვენებლებით. ორივე მათგანი დამოკიდებულია სახელმწიფო სახსრებზე, რომელიც ხშირად სხვადასხვა მიზეზით იგვიანებს. ეს კი წარმოების პროცესს მნიშვნელოვნად უშლის ხელს. მიუხედავად ამისა, ყველაზე მთავარი პრობლემა, რომელიც ორივე კომპანიას გააჩნია, მათი სათბურების არახელსაყრელი მდებარეობაა. მკაცრი კლიმატი, მზის სხივების არასაკმარისი რაოდენობა, წყლის ხარისხი და სხვა ფაქტორები, სავარაუდოდ, არ იქნა გათვალისწინებული მათი დაგეგმვის პროცესში, რაც სავალალო აღმოჩნდა სათბურების რენტაბელურობისთვის.<sup>87</sup> ეს გარემოება ბადებს ეჭვს, რომ მათი ლოკაციის ადგილის შერჩევა არა საფუძვლიან კვლევას, არამედ გარკვეულ პოლიტიკურ

---

<sup>86</sup> იხ. თამარ იაკობიძის სტატია IDFI-ის ბლოგზე: 2012 წელს ერთ ლარად გასხვისებული სახელმწიფო ქონება - <http://goo.gl/MEOYmt>

<sup>87</sup> ინტერვიუ შპს „გორის სასათბურე მეურნეობის“ დირექტორთან ზურაბ ჯირკველიშვილთან, თარიღი: 11.03.14

მიზნებს ეფუძნებოდა. კერძოდ, წეროვანის სათბურის მდებარეობა, დიდი ალბათობით, შეირჩა დევნილთა დასაქმების მიზნით, ხოლო გორის სათბური ავტობანთან სიახლოვის მიხედვით, რაც ადვილად ხილვადს გახდიდა მას თბილისისკენ მიმავალი მგზავრებისთვის.<sup>88</sup>

ორივე კომპანიის პროდუქცია მაღალი ხარისხით გამოირჩევა, რის გამოც არც ერთ მათგანს პროდუქციის რეალიზაციის პრობლემა არ აქვს. ეს, გარკვეულწილად, თანამედროვე ტექნოლოგიური მიღწევების გამოყენების (ე.წ. ჰიდროპონიკის მეთოდი, რომელიც სიახლეა საქართველოში) და გამოცდილი უცხოელი სპეციალისტების დამსახურებაა, რომლებიც სათბურების მესვეურებმა სხვადასხვა ევროპული ქვეყნიდან ჩამოიყვანეს. მართალია, მათმა მუშაობამ კარგი შედეგი აჩვენა პროდუქციის ხარისხის თვალსაზრისით, თუმცა ასეთი დონის სპეციალისტების ანაზღაურება საკმაოდ მძიმე ფინანსურ ტვირთად აწევს კომპანიებს. საჭიროა რამდენიმე წელი იმისთვის, რომ ანალოგიური სამუშაოს შესრულება ადგილობრივმა კადრებმა მოახერხონ, რაც, ბუნებრივია, ნაკლებ ხარჯებთან იქნება დაკავშირებული.<sup>89</sup>

ორივე კომპანიის დირექტორი საუბრობს დამატებითი ინვესტიციების აუცილებლობაზე, რომლის საჭიროებაც, ძირითადად, ენერგო-მომარაგების ახალი და თანამედროვე საშუალებების შესაძენადაა საჭირო. ენერგიაზე ხარჯების შემცირება ორივე მათგანის რენტაბელობასა და კონკურენტუნარიანობას გაზრდიდა, თუმცა, როგორც ჩანს, სახელმწიფო არ აპირებს მათში დამატებითი თანხების ინვესტირებას.<sup>90</sup>

## შესანახი ცენტრები

2011 წელს, „საქართველოს სოფლის მეურნეობის კორპორაციის“ მიერ შეიქმნა შპს „მარცვლეულის ლოგისტიკის კომპანია“, რომლის საქმიანობად განისაზღვრა

---

<sup>88</sup> ინტერვიუ „სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს“ დირექტორის მოადგილე არჩილ ბუკიასთან, ინტერვიუს თარიღი: 07.02.14

<sup>89</sup> ინტერვიუ შპს „გორის სასათბურე მეურნეობის“ დირექტორთან ზურაბ ჯირკველიშვილთან, თარიღი: 11.03.14

<sup>90</sup> ინტერვიუ შპს „გორის სასათბურე მეურნეობის“ დირექტორთან ზურაბ ჯირკველიშვილთან, თარიღი: 11.03.14 და შპს „საქართველოს სათბურების კომპანიის“ დირექტორთან ბექა ჭუმბურიძესთან, თარიღი: 27.02.14

მარცვლეულის პროდუქტების წარმოება, გადამუშავება, ვაჭრობა და მასთან დაკავშირებული საქმიანობა. კომპანიამ მარცვლეულის შესანახი ცენტრები ააშენა ლაგოდეხისა და აბაშის მუნიციპალიტეტებში, სადაც მოსახლეობას სიმინდის მოსავალი უნდა დაეზინავებინა. მოგვიანებით, 2012 წლის ივლისში, ამ კომპანიამ დააფუძნა შპს „მარცვლეულის შესანახი ცენტრები“, რომლის კაპიტალშიც შეიტანა აღნიშნული ქონება. ჰიბრიდული სიმინდის პროგრამის წარმატების შემთხვევაში, ფერმერებს გაზრდილი მოსავალი ფასების პიკურ პერიოდში უნდა გაეყიდათ, თუმცა ამ პროგრამის წარმატებაზე უკვე ზემოთ იყო საუბარი. საბოლოოდ, არცერთი შესანახი ცენტრი არ დაიტვირთა იმ მასშტაბით, რაც დასაწყისში იყო ნავარაუდები და კომპანიებმა ზარალით დაასრულეს როგორც 2012, ისე 2013 წელი. ინტერვიუების შედეგად გამოიკვეთა პრობლემა, რომელიც ზოგადად სახელმწიფო საწარმოსთვის არის დამახასიათებელი: ფერმერებისთვის გაუგებარია შესანახი ცენტრების სტარიფო პოლიტიკა და მათში არსებობს მოლოდინი იმისა, რომ ფასები არა საბაზრო, არამედ სოციალური, საბაზროზე გაცილებით ნაკლები, იქნება.<sup>91</sup>

„მარცვლეულის ლოჯისტიკის კომპანიის“ ძირითად საქმიანობას 2013 წლიდან ჯიშთა გამოცდა წარმოადგენს. სამუშაო გუნდი შედგება 8 ადამიანისგან, რომლებიც ატარებენ ლაბორატორიულ სამუშაოებს. მიმდინარეობს 32 ჯიშის ხორბლის გამოცდა 5 რეგიონში, ასევე, იგეგმება სოიოსა და სიმინდის ჯიშთა გამოცდაც (საგაზაფხულო პროექტი). აღნიშნული საქმიანობა არა არის კომერციული ხასიათის, ამიტომ სამომავლოდ კომპანიის სტატუსის შეცვლა იგეგმება და ის, შესაძლოა, სოფლის მეურნეობის სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულებად გარდაიქმნას.<sup>92</sup>

## მიწის რეაბილიტაციის სააგენტო

2011 წელს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ დააფუძნა და 2012 წელს სოფლის მეურნეობის კორპორაციას გადასცა შპს „მიწის რეაბილიტაციის სააგენტო“, რომლის ფუნქციად გაველურებული ნარგავებით დაფარული მიწის ნაკვეთების რეაბილიტაცია განისაზღვრა. კომპანია, ძირითადად, დასავლეთ

---

<sup>91</sup> ინტერვიუ შპს „მარცვლეულის ლოჯისტიკის კომპანიის“ დირექტორთან გიორგი ლულუნიშვილთან, თარიღი: 07.03.14

<sup>92</sup> ინტერვიუ შპს „მარცვლეულის ლოჯისტიკის კომპანიის“ დირექტორთან გიორგი ლულუნიშვილთან, თარიღი: 07.03.14

საქართველოში სპეციალური ტექნიკის საშუალებით ძველი პლანტაციების გაწმენდით არის დაკავებული. ამჟამად სააგენტოს საკუთრებაში გააჩნია 636 ჰა მიწის ფართობი, საიდანაც სრულად რეაბილიტირებულია 225 ჰა. გარდა საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთებისა, სააგენტო მიწის ნაკვეთების რეაბილიტაციისა და სხვა სახის მომსახურებებს უწევს ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს.<sup>93</sup> იკვეთება გარემოება, რომ კომპანია თავის დროზე სპეციალურად გავლურებული ნარგავებისგან მიწების გასუფთავებისთვის შეიქმნა, რომელსაც სპეციალური ტექნიკა ესაჭიროება. თუმცა გაუგებარია, რატომ გახდა საჭირო ამისთვის ცალკე ეკონომიკური სუბიექტის შექმნა, როცა მისი ფუნქციები თავისუფლად შეეძლო შპს „მექანიზატორსაც“ შეეთავსებინა.

### საკვების წარმოების კომპანია

შედარებით განსხვავებული ისტორია აქვს შპს „საკვების წარმოების კომპანიას“, რომელიც 2012 წლის დასაწყისში ა(ა)იპ „სოფლის მეურნეობის განვითარების ფონდმა“ დააფუძნა და საერთო ჯამში მასში 8 მლნ ლარამდე ინვესტიცია ჩაიდო. მისი საქმიანობის სფეროდ საკვები პროდუქტების წარმოება და ვაჭრობა განისაზღვრა. მოგვიანებით კომპანიის პარტნიორი გახდა შპს „აგრექსი“, რომელიც დღემდე (დანარჩენი წილის გამოსყიდვის უფლებით) ფლობს კომპანიის 41.25%-ს. კომპანიას ნატახტარში გააჩნია სამაცივრე მეურნეობა და სწრაფი გაყინვის დანადგარები. მისი საქმიანობა ხილისა და ბოსტნეულის მიღება, სწრაფი გაყინვა და არასეზონურ პერიოდში რეალიზებაა, თუმცა კომპანიას საქმიანობა ამჟამად შეჩერებული აქვს. ირკვევა, რომ ბაზარზე გაყინულ ბოსტნეულზე დიდი მოთხოვნის მიუხედავად, კომპანიამ ჯერ-ჯერობით ვერ აჩვენა დაგეგმილი წარმატება და ამის მიზეზი არასაკმარისი ნედლეულია. მას თავისუფლად შეუძლია წელიწადში 15 000 ტონა ბოსტნეული გადაამუშაოს, თუმცა მისი წლიური მაქსიმუმი 2 000 ტონაა. შპს „საკვების წარმოების კომპანიამ“ ვერ მოახერხა ფერმერებისგან საკმარისი ხარისხისა და რაოდენობის ბოსტნეულის მიღება, შესაბამისად, ვერ დატვირთა საწარმო და მძიმე ფინანსურ მდგომარეობაშიც აღმოჩნდა. აქედან გამომდინარე, კომპანიაში საკუთარი მეურნეობის გამართვისა და საკუთარ ნედლეულზე მუშაობის გეგმა განიხილება, თუმცა ეს კიდევ დამატებით ინვესტიციებს მოითხოვს.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ 2013 წელს შესრულებული სამუშაოს ანგარიში - [http://moa.gov.ge/contentimage/2013\\_angarishhi.pdf](http://moa.gov.ge/contentimage/2013_angarishhi.pdf) გვ. 26

<sup>94</sup> ინტერვიუ შპს „საკვების წარმოების კომპანიის“ დირექტორთან გივი გაჩეჩილაძესთან, თარიღი: 06.03.14

## სოფლის მეურნეობის კორპორაცია

სს „სოფლის მეურნეობის კორპორაციაზე“ ზემოთ უკვე იყო საუბარი. ის 2010 წელს სახელმწიფომ აგრარული პროექტების განხორციელებისთვის და მოსავლის ხარისხისა და რაოდენობის ზრდის მიზნით დააარსა. მისი სახელი შემდეგ პროექტებს უკავშირდება: ხორბლის, სიმინდის და მოცვის წარმოების ხელშეწყობის პროგრამები, მარცვლეულის გასაშრობი ცენტრები და სასუქით უზრუნველყოფის პროგრამა. ამ პროგრამების წარუმატებლობაზე ნაწილობრივ უკვე იყო საუბარი და ამას სახელმწიფო აუდიტის დასკვნაც ადასტურებს<sup>95</sup>. ირკვევა, რომ სს „სოფლის მეურნეობის კორპორაციას“ დღემდე ჰყავს 66 დებიტორი, რომელთაც სიმინდისა და ხორბლის სათესლე მასალის პროგრამის ფარგლებში დარჩენილი აქვთ დავალიანება 893,456 ლარის ოდენობით<sup>96</sup>, რაც კომპანიის ლიკვიდაციის პროცესს უშლის ხელს.

სს „სოფლის მეურნეობის კორპორაციას“ ასევე ჰყავს შვილობილი კომპანია შპს „ქართული ბოსტნეული“, რომელიც მან 2012 წელს დააფუძნა და შემდგომ კაპიტალში გადასცა ყოფილი ხილისა და ბოსტნეულის სადემონსტრაციო ნაკვეთები, სარწყავი სისტემები და სხვადასხვა ინვენტარი. აღნიშნულ ნაკვეთებზე სადემონსტრაციო სამუშაოებს მანამდე სს „სოფლის მეურნეობის კორპორაცია“ ახორციელებდა. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშში საუბარია მთელ რიგ ნაკლოვანებებზე, რომლებმაც სადემონსტრაციო ნაკვეთების წარუმატებლობა და კომპანიისთვის ფინანსური დანაკარგები გამოიწვია<sup>97</sup>. ამჟამად, სოფლის მეურნეობის სამინისტროს დაგეგმილი აქვს მარცვლეული კულტურების ჯიშთა გამოცდის პროექტი, რომლის განსახორციელებლად შპს „ქართული ბოსტნეულის“ ნაკვეთებს გამოიყენებენ.

## გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანია

კიდევ ერთი საწარმო, რომლის (პირდაპირი) დამფუძნებელი არის სახელმწიფო და კურატორობას უწევს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, არის შპს „საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანია“. ის ყოფილი წყალთა მეურნეობის

<sup>95</sup> 2010-2011 წლების განმავლობაში გაწეული საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში N22/00

<sup>96</sup> საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ 2013 წელს შესრულებული სამუშაოს ანგარიში [http://moa.gov.ge/contentimage/2013\\_angarishhi.pdf](http://moa.gov.ge/contentimage/2013_angarishhi.pdf) გვ. 26

<sup>97</sup> 2010-2011 წლების განმავლობაში გაწეული საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში N22/00

სამინისტროს მემკვიდრეა, რომელიც დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, მელიორაციის დეპარტამენტის სახით შევიდა სოფლის მეურნეობის სამინისტროში. 2006 წელს აღნიშნული დეპარტამენტი გაუქმდა და მის ბაზაზე 4 შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება ჩამოყალიბდა, რომლებმაც ტერიტორიული ნიშნით დაინაწილეს რეგიონებში არსებული სამელიორაციო სისტემები:

1. „ალაზანი M” (კახეთი)
2. „სიონი M” ( შიდა-ქართლი)
3. „კოლხეთი M” (დასავლეთ საქართველო)
4. „მტკვარი M” (ქვემო-ქართლი)

მოგვიანებით, 2012 წლის ბოლოს, ოთხივე კომპანია გაერთიანდა და ერთიანი მენეჯმენტის ქვეშ მოექცა. ამჟამად მის ბალანსზე იმყოფება ყველა სარწყავი და სადრენაჟე არხი ქვეყნის მასშტაბით. კომპანიის დირექტორთან, ვაჟა კირტავასთან ჩატარებული ინტერვიუს საფუძველზე ირკვევა, რომ შერწყმის შემდეგ, შპს-სთან ერთად, სხვა იურიდიული ფორმებიც განიხილებოდა, თუმცა საბოლოოდ მაინც ამ უკანასკნელზე შეჩერდა არჩევანი, მართვის მეტი მოქნილობის თვალსაზრისით. ირკვევა, რომ ჩატარებული სამუშაოების შედეგად, 2013 წელს საქართველოში წყალუზრუნველყოფილი გახდა 74.3 ათასი ჰა სავარგული, რაც ბუნებრივია საბიუჯეტო თანხების გამოყოფის ხარჯზე მოხერხდა: „2013 წელს სამელიორაციო ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის დასაფინანსებლად და სამელიორაციო დანიშნულების ტექნიკის შეძენის მიზნით, საქართველოს სოფლის მეურნეობის გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიას გამოეყო 61 100 000 ლარი“.<sup>98</sup> აღნიშნული ფართობიდან კომპანიამ ფერმერებთან ხელშეკრულება გააფორმა მხოლოდ 40 000 ჰა-ზე. შედარებისთვის, საბჭოთა კავშირის პერიოდში საქართველოში ირწყვებოდა 227 000 ჰა, რაც სამელიორაციო ინფრასტრუქტურის განვითარების დონესა და მასში განსახორციელებელი ინვესტიციების რაოდენობის მასშტაბზე წარმოდგენას იძლევა. კომპანიას, დღეის მდგომარეობით, 896 თანამშრომელი ჰყავს მთელი საქართველოს მასშტაბით და ცენტრალური ოფისის გარდა გააჩნია რეგიონული სამმართველოები.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ 2013 წელს შესრულებული სამუშაოს ანგარიში - [http://moa.gov.ge/contentimage/2013\\_angarishhi.pdf](http://moa.gov.ge/contentimage/2013_angarishhi.pdf) გვ. 30

<sup>99</sup> ინტერვიუ „საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიის“ დირექტორთან ვაჟა კირტავასთან, თარიღი: 25.03.14

საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიის მენეჯმენტი ტარიფების დაწესებაში დამოუკიდებლად ვერ მოქმედებს და მას მარეგულირებელი ორგანო განსაზღვრავს. საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის 2011 წლის 1-ლი თებერვლის დადგენილება N2<sup>100</sup> სწორედ სამელიორაციო მომსახურების ტარიფებს ეხება, რომელშიც ვკითხულობთ, რომ „[...]სოფლის მეურნეობის, როგორც ისტორიულად საქართველოს ეკონომიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სექტორის, განვითარების ხელშეწყობა საქართველოს რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრიორიტეტია. [...] საჭიროა სოფლის მეურნეობასთან დაკავშირებული სამეწარმეო ინიციატივების ინვესტირების წახალისება, საოჯახო მეურნეობებში სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის მხარდაჭერა. [...] აღნიშნული სტრატეგიული მიზნის მიღწევა შეუძლებელია მიწების მელიორაციის გარეშე, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს მელიორირებული მიწებიდან მაღალი და მყარი მოსავლის მიღებას. [...] კომისიის მიერ პირველადი წყალმოსარგებლეებისათვის სატარიფო მეთოდოლოგიაზე დაფუძნებული სამელიორაციო მომსახურების ტარიფების დადგენამდე, დამტკიცდეს დღეს მოქმედი სამელიორაციო მომსახურების საფასურის ოდენობის შესაბამისი ტარიფები: [...] ირიგაცია 75 ლარი/ჰექტარზე/წელიწადში, დრენაჟი 40 ლარი/ჰექტარზე/წელიწადში.“ აღნიშნული დადგენილებით ირკვევა, რომ ტარიფს არანაირი ეკონომიკური გათვლა არ ახლავს თან და უნდა ვივარაუდოთ, რომ ის მხოლოდ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას ეფუძნება.

გარდა დაწესებული წყლის გადასახადისა, კომპანია პირდაპირ დაფინანსებას იღებს სახელმწიფოდანაც, კერძოდ, (1) რეაბილიტაციის თანხას, რომელიც ხმარდება ძველი, უფუნქციო სისტემების რეაბილიტაციასა და ახალი არხების შექმნას და (2) ექსპლოატაციის თანხას, რომელიც ითვალისწინებს ექსპლოატაციაში მყოფი სისტემების რემონტსა და გაწმენდით სამუშაოებს.

კომპანიის დირექტორთან საუბარში გამოიკვეთა, რომ სოფლის მეურნეობის სამინისტრო არ ერევა მის ყოველდღიურ მართვაში და ის მხოლოდ ზოგად პოლიტიკას განსაზღვრავს, რაც ხშირად პოლიტიკური ამოცანებისა და სოციალური მდგომარეობის გათვალისწინებით ხდება. ამის სადემონსტრაციოდ გამოდგება შიდა-ქართლი, სადაც სარწყავი არხების დიდი ნაწილი კონფლიქტისპირა ზონაში მდებარეობს.<sup>101</sup> უნდა ვივარაუდოთ, რომ ამ სოფლებში არსებული მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობის

---

<sup>100</sup> იხ. ვებ-გვერდი <http://www.gnerc.org/uploads/dadgenilebebi2011/dadgenileba%202.pdf>

<sup>101</sup> ინტერვიუ „საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიის“ დირექტორთან ვაჟა კირტავასთან, თარიღი: 25.03.14

შემსუბუქების მიზნით, კომპანიას სახელმწიფოს დახმარებით ხშირად უწევს არამომგებიანი პროექტების განხორციელება, რომელთა მიზანი მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესებაა. ეს კი, რა თქმა უნდა, უარყოფითად აისახება მის ფინანსურ მდგომარეობაზე. ამჟამად, კომპანიის მენეჯმენტი სწავლობს უცხოეთის გამოცდილებას, ახალი ტექნოლოგიების დანერგვისა და ხარჯების შემცირების მიზნით. არსებული სისტემით წყლის არაეფექტიან გამოყენებაზე მეტყველებს ის ფაქტი, რომ, მაგალითად, ესპანეთში 1 ჰა მიწის მორწყვისთვის საშუალოდ 300 ტ წყალს იყენებენ წელიწადში. ეს მაჩვენებელი საქართველოში 1000 ტ-ს უტოლდება. წლებიდან გეგმაში მელიორაციის კომპანიას დაგეგმილი აქვს სადემონსტრაციო მოედნების მოწყობა და ტრენინგების ჩატარება, რათა ფერმერებმა შეისწავლონ წყლის ოპტიმალურად გამოყენების თანამედროვე გზები.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> ინტერვიუ „საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიის“ დირექტორთან ვაჟა კირტავასთან, თარიღი: 25.03.14



## სახელმწიფო საწარმოთა ეფექტიანობის შეფასების მეთოდოლოგია

მას შემდეგ, რაც დეტალურად იქნა განხილული საქართველოში არსებული სოფლის მეურნეობის პროფილის სახელმწიფო საწარმოები და მათი საქმიანობა, აუცილებელია, შეფასდეს მათი საქმიანობის ეფექტიანობა, რაც აღნიშნული კვლევის მთავარ მიზანს წარმოადგენს. უპირველეს ყოვლისა, დეტალურად გვინდა განვიხილოთ ის მეთოდოლოგია, რომელსაც, ჩვენის აზრით, შეფასების პროცესში, მინიმუმამდე დაჰყავს სუბიექტურ ფაქტორები.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ვებ-გვერდზე ვკითხულობთ, რომ „2011 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა, შვედეთის ეროვნული აუდიტორული ოფისისა და გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) მხარდაჭერით, შეიმუშავა და დაამტკიცა ეფექტიანობის აუდიტის სახელმძღვანელო, რომელიც ეფუძნება საჯარო აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტებს (ISSAIs 3000 - 3100). ეფექტიანობის აუდიტი თანამედროვე საჯარო სექტორის აუდიტის ერთ-ერთი სახეა, რომელიც უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტია სახელმწიფო მმართველობის ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის შესაფასებლად. ეფექტიანობის აუდიტი კონცენტრირებულია შეაფასოს, თუ რამდენად იქნა მიღწეული გადახდილი ფასის შესაბამისი ღირებულება.“<sup>103</sup>

ზოგადად, განასხვავებენ ფინანსურ, შესაბამისობისა და ეფექტიანობის აუდიტს. ფინანსური აუდიტით ფასდება საწარმოს ფინანსური ანგარიშგების უტყუარობა, ხოლო შესაბამისობის აუდიტით განხორციელებული საქმიანობის კანონიერება. საწარმოთა ეფექტიანობის შეფასება კი შემდეგი სამი კომპონენტის ნაერთია: ეკონომიურობა, პროდუქტიულობა და ეფექტიანობა (აღნიშნული ცნობილია, როგორც 3E – Economy, Efficiency, Effectiveness), ისე როგორც ეს ასახულია გრაფიკზე:

---

<sup>103</sup> სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, ეფექტიანობის აუდიტი:  
<http://sao.ge/files/kanonmdebloba/PA%20Leaflet%20GEO.pdf>



ზემოთქმულის გათვალისწინებით, ეფექტიანობის შეფასებაში პასუხი უნდა გაეცეს შემდეგ კითხვებს:

1. იმართება თუ არა საწარმო ხარჯების მაქსიმალური ეკონომიის პრინციპით და ტარდება თუ არა ყველა საჭირო ღონისძიება რესურსების დაზოგვისთვის?
2. ხდება თუ არა რესურსების მაქსიმალურად პროდუქტიულად გამოყენება, ანუ შეიძლება თუ არა იგივე რესურსებით უკეთესი რეზულტატების მიღება ან იგივე შედეგის ნაკლები რესურსებით მიღწევა? რესურსებში იგულისხმება როგორც ფინანსები, ისე მატერიალური და ადამიანური რესურსი.
3. ფინანსური წარმატებისა თუ წარუმატებლობის მიუხედავად, რამდენად ხდება საწარმოს წინაშე არსებული მიზნების მიღწევა და რამდენად უწყობს ამ პროცესს საწარმოს მენეჯმენტი და სტრუქტურა ხელს?

აღნიშნული მეთოდოლოგიის ეფექტიანი გამოყენებისათვის, საჭიროა კვლევის ობიექტის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის ქონა, რაც ხშირ შემთხვევაში კვლევის ავტორებისთვის ხელმისაწვდომი არ იყო სხვადასხვა მიზეზის გამო. განსაკუთრებით რთული აღმოჩნდა აღნიშნული კომპანიების ფინანსური მონაცემების მოპოვება. გარდა ამისა, უცნობია ზოგიერთი საწარმოს შექმნის მიზანი და მათი დეფინიცია მკვლევარებს ჩატარებული ინტერვიუების საფუძველზე მოუწიათ. შესაბამისად, აღნიშნული მეთოდოლოგიის სრულყოფილი გამოყენება რთული იქნება, თუმცა ის მაინც მოგვცემს ზოგად სურათს შერჩეული საწარმოების შესახებ.

## სახელმწიფო საწარმოთა ეფექტიანობის შეფასება

### 1. სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ სოფლის მეურნეობის პროფილის საწარმოები

ეკონომიკის სამინისტროს, კერძოდ, სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მართვაში არსებული 3 მოქმედი კომპანიიდან სააგენტოსვე მოწოდებული მწირი ინფორმაციის თანახმად, 2012 წლის განმავლობაში მხოლოდ ერთი, სს „ზუგდიდის სასურსათო კომბინატი“ გავიდა მოგებაზე. შპს „ქარელის აგრარულმა ბაზარმა“ მიზერული 186 ლარის მოგება ნახა, ხოლო შპს „ქალაქ ბოლნისის აგრობაზრის“ მოგება-ზარალის ანგარიშგება სააგენტოს არ მოუწოდებია.

		ზუგდიდის სასურსათო კომბინატი	ქარელის აგრარული ბაზარი	ქალაქ ბოლნისის აგრობაზრი
სუფთა მოგება - წაგების განაკვეთი	Net Profit Margin Rate	18%	3%	N/A
საერთო მოგება - წაგების განაკვეთი	Gross Profit Margin Rate	N/A	N/A	N/A
საოპერაციო მოგება - წაგების განაკვეთი	Operating Profit Margin Rate	N/A	N/A	N/A
აქტივების მომგებიანობა - წამგებიანობის განაკვეთი	Return on Assets (ROA) Rate	5%	1%	N/A
კაპიტალის მომგებიანობა - წამგებიანობის განაკვეთი	Return on Equity (ROE) Rate	5%	2%	N/A
მთლიანი აქტივების ბრუნვადობის განაკვეთი	Total Assets' Turnover Rate	26%	37%	N/A
გრძელვადიანი/ფიქსირებული აქტივების ბრუნვადობის განაკვეთი	Fixed Assets' Turnover Rate	27%	75%	N/A

გარდა აღნიშნული საწარმოებისა, ინფორმაცია არ გვაქვს სააგენტოს ბალანსზე რიცხული სხვა 56 არააქტიური ან შეჩერებული საწარმოების გასული წლების მოგება-ზარალის და საბალანსო ანგარიშგების ინფორმაციაზე. ამდენად, შეუძლებელია, შეფასდეს თუნდაც ამ საწარმოების ბალანსზე რიცხული აქტივების მასშტაბები და შესაბამისად, ამ აქტივების უმოქმედობით დაკარგული შემოსავლები. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში ჩატარებული ინტერვიუს<sup>104</sup> დროსაც აღინიშნა ამ საწარმოების დოკუმენტაციის მოუწესრიგებლობა/აღურციხაობა და მასთან დაკავშირებული პრობლემები. ბუნებრივია, აღურციხაობის პირობებში ძნელია მსჯელობა ეფექტიანობასა და რესურსების გამოყენების ოპტიმალურობაზე.

სააგენტოს 3 მოქმედ საწარმოსთან დაკავშირებით კი თვალშისაცემია უცნაური გარემოება. რაიონულ ცენტრებში განთავსებული სასურსათო ბაზრები, რომელთა ძირითადი შემოსავლის წყარო ფართების გაქირავებაა, წესით, მომგებიანი საქმიანობა უნდა იყოს, თუმცა ვითარება რადიკალურად განსხვავებულია. *ქარელის აგრარული ბაზრის* 2012 წლის წლიურმა მოგებამ ერთ კვადრატულ მეტრ ფართობზე 1 ლარი და 32 თეთრი შეადგინა, ხოლო თვეში მოგების ეს მაჩვენებელი საშუალოდ 11 თეთრს შეადგენს 1 კვადრატულ მეტრზე. იმ პირობებში როდესაც გასაქირავებელი ადგილების რაოდენობა ჯამში არის 140, თითოეული საშუალოდ 9.5 კვადრატული მეტრია ბაზრის ჯამური ფართობის 1350 კვ/მეტრიდან გამომდინარე<sup>105</sup>. ცხადია, ეს მონაცემები არამხოლოდ არაეფექტიან საქმიანობასა და აქტივების არაოპტიმალურ გამოყენებაზე მეტყველებს, არამედ აჩენს სერიოზულ ეჭვს შემოსავლების დამალვის თაობაზე.

ამ მხრივ, ყურადღებას იმსახურებს *ბოლნისის აგრობაზარი*, რომლის მოგება-ზარალის შესახებ სააგენტოს არანაირი მონაცემი არ მოუწოდებია, თუმცა გამოიგზავნა საბალანსო ანგარიშგება, რომლის მიხედვითაც 2013 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, მთლიანი აქტივების მოცულობა 27,280.00 ლარს შეადგენს, ხოლო გაუნაწილებელი მოგება უარყოფითი რიცხვია და -3,292.00 ლარს შეადგენს, რაც ბუნებრივია ნიშნავს იმას რომ ეს კომპანია წამგებიანია<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> გიორგი კეკელიშვილი, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეკონომიკური საქმიანობის სფეროს აუდიტის დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე - 08.04.14

<sup>105</sup> ეკონომიკის სამინისტროს "სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს" 2014 წლის 19 მაისის წერილი # 5/17509 და მისი დანართი

<sup>106</sup> ეკონომიკის სამინისტროს "სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს" 2014 წლის 19 მაისის წერილი # 5/17509 და მისი დანართი

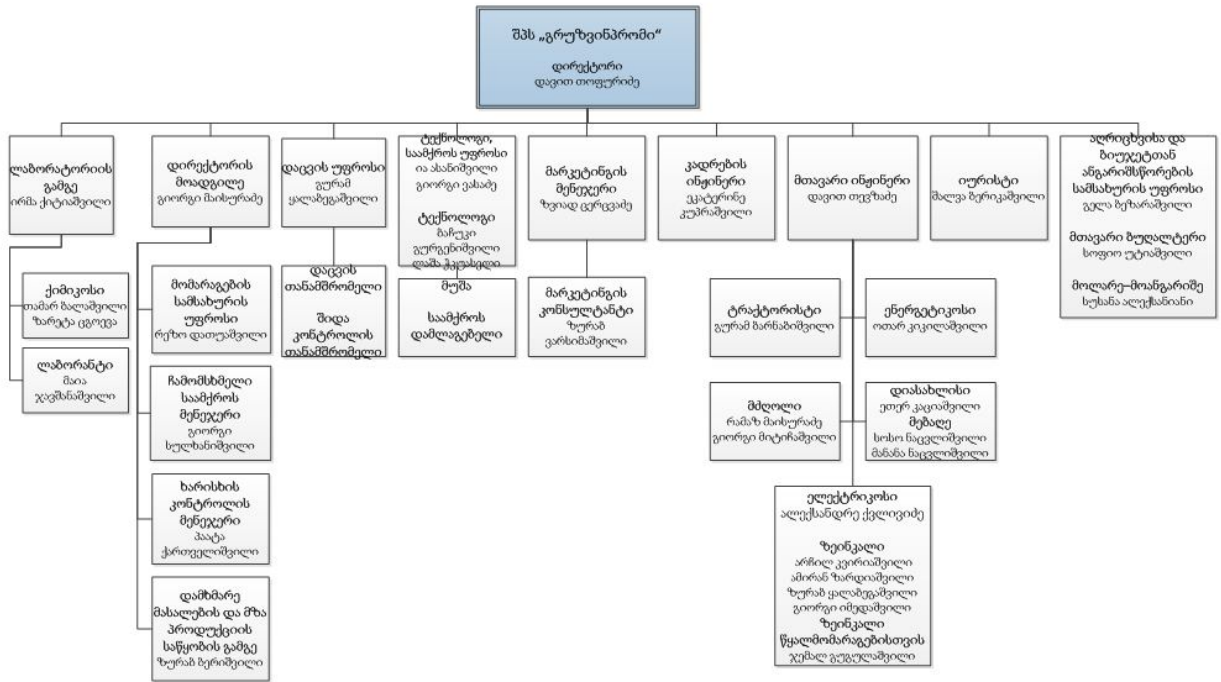
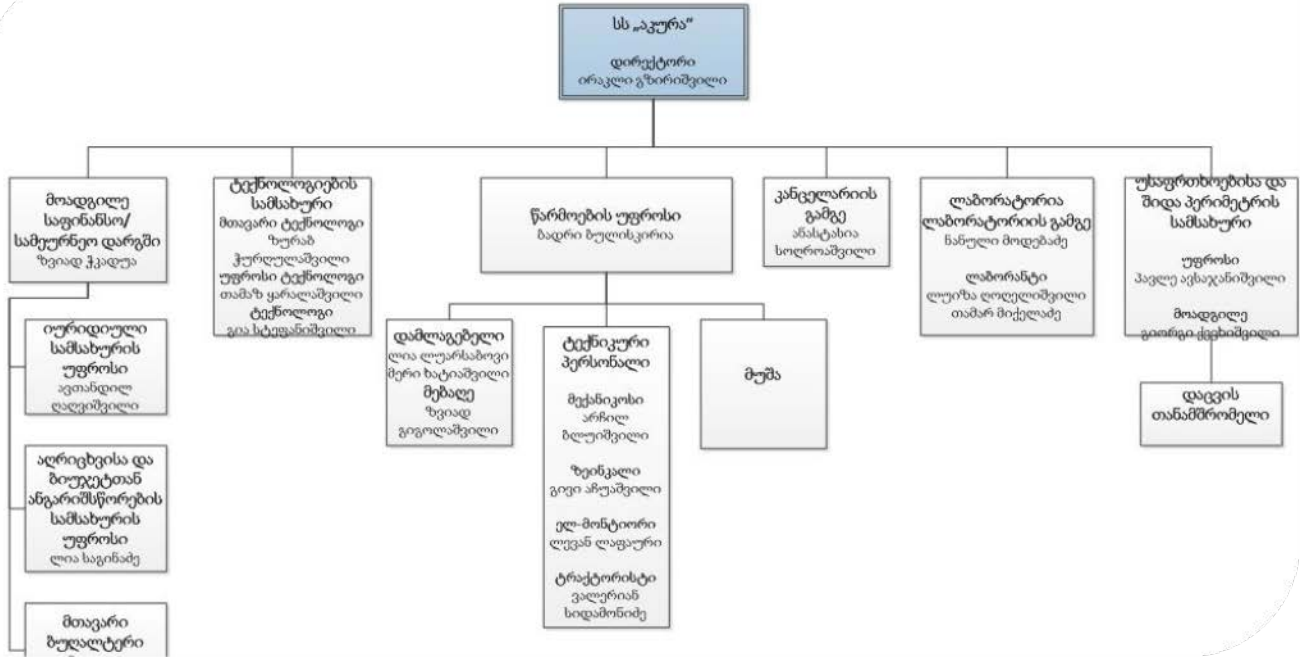
საგულისხმოა *სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მე-3 მოქმედი საწარმოს* სს „ზუგდიდის სასურსათო კომბინატის“ შემთხვევა, რომელშიც, განსხვავებით წინა ორი კომპანიისგან, სახელმწიფო მხოლოდ 51%-ან წილს ფლობს. სააგენტოსგან მოწოდებული მოგება-ზარალის ანგარიშგებიდან ჩანს, რომ კომბინატის მოგება 2012 წელს 15,366 ლარამდე გაიზარდა (220%-ნი ზრდა), მაშინ როცა 2011 წელს ის მხოლოდ 4,802 ლარს შეადგენდა. შემოსავლების კუთხით ზრდამ იგივე ერთ წლიან შუალედში 120% შეადგინა და 2011 წლის შემოსავლიდან (38,438.00 ლარი) 2012 წელს შემოსავლის 84,554.00 ლარის ოდენობის ნიშნულს მიაღწია. ფაქტი, რომ ეს საწარმო მომგებიანია დანარჩენი ორისგან განსხვავებით, აძლიერებს ჰიპოთეზას იმაზე, რომ კერძო მესაკუთრის არსებობა, თუნდაც ლიმიტირებული (არასაკონტროლო) წილით, მეტ მოტივაციას ქმნის იმისთვის, რომ საწარმოს საქმიანობა იყოს მომგებიანი.

## 2. ღვინის ქარხნები: შპს „გრუზვინპრომი“ და სს „აკურა“

სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს მიერ მოწოდებული ფინანსური ინფორმაციის მიხედვით, ორივე საწარმოს საქმიანობა 2013 წლის განმავლობაში წამგებიანია. სააგენტოსთან 2014 წლის 22 მაისს გაფორმებული კონფიდენციალობის დაცვის ხელშეკრულება, სამწუხაროდ, არ იძლევა კონკრეტული რიცხვების გასაჯაროების საშუალებას.

როგორც ინტერვიუებიდან, ისე წარმოდგენილი ფინანსური ინფორმაციიდან, ნათლად ჩანს, ორივე კომპანია პროდუქციას თვითღირებულებაზე დაბალ ფასში ყიდის, რისი მიზეზებიც ზემოთ უკვე იყო აღწერილი. აქედან გამომდინარე, ამ კომპანიების მომგებიანობაზე საუბარი ზედმეტია. ერთადერთი პოზიტიური ნიშნული აქტივების ბრუნვალობის განაკვეთია, რომელიც მეტყველებს კომპანიის აქტივების მოცულობასთან შედარებით მაღალ შემოსავლებზე. ეს მაჩვენებელი განსაკუთრებით დიდია „აკურას“ შემთხვევაში, თუმცა ეს იმიტომ ხდება, რომ საწარმო თვითონ არ ფლობს აქტივებს და წარმოების პროცესისთვის აუცილებელ ძირითად საშუალებებს ქირაობს.

შპს „აკურაში“ მუდმივად დასაქმებულია 37 ადამიანი, ხოლო „გრუზვინპრომში“ 64. მათი სტრუქტურა შემდეგნაირად გამოიყურება:



ნიშანდობლივია, რომ მთავრობისთვის ორივე საწარმო წლების განმავლობაში წარმოადგენდა ყურძნის ბაზრის მართვის გარკვეულ ბერკეტს; სწორედ ეს საწარმოები ყურძნის სუბსიდირების პროგრამის ბენეფიციარები. თუმცა, ამ საწარმოების საქმიანობა

ბოლო წლის განმავლობაში მაინც წამგებიანი აღმოჩნდა. სოფლის მეურნეობის სამინისტროს 2013 წლის ანგარიშში ვკითხულობთ, რომ სს აკურამ 2013 წელს ჩაიბარა 7,405,520 კგ ყურძენი, ხოლო შპს გრუზვინპრომმა 8,340,601 კგ ყურძენი. ჯამში ორივე საწარმოს მიერ გადახდილი 15.86 მილიონი ლარიდან მათ სახელმწიფოსგანვე მიიღეს ამ თანხის მეოთხედი სუბსიდიის სახით. სამინისტროს იგივე ანგარიშში ვკითხულობთ, რომ 2013 წელს ყურძნის მიღება–გადამუშავების პროცესში მონაწილეობას ღებულობდა ღვინის 91 კომპანია, მათ შორის: 89 კერძო და 2 სახელმწიფო საწარმო. სახელმწიფო კომპანიების მიერ შესყიდული და გადამუშავებულია მხოლოდ 15,6 ათასი ტონა ყურძენი, რაც საერთო რაოდენობის 16,8%-ს შეადგენს. (ცნობისათვის, 2012 წელს აღნიშნული კომპანიების მიერ შეძენილი და გადამუშავებული იქნა 34 ათას ტონაზე მეტი ყურძენი, რამაც საერთო რაოდენობის 65% შეადგინა). ჯამში 2013 წელს ღვინის კომპანიებზე გაცემულმა სახელმწიფო სუბსიდიის თანხამ 32 მილიონ ლარზე მეტი შეადგინა, საიდანაც 4 მილიონი ლარი<sup>107</sup>, სუბსიდიის სახით, „აკურამ“ და „გრუზვინპრომმა“ მიიღეს შემოსავლების სახით. მიუხედავად ასეთი თანხებისა, ორივე საწარმო მაინც წამგებიანია, რაც საწარმოების პოლიტიკით აიხსნება, რომელიც ჭარბი და დაბალხარისხიანი ყურძნის ჩაბარებას გულისხმობს.<sup>108</sup> სოფლის მეურნეობის სამინისტროს იგივე ანგარიშში ვკითხულობთ: "სოფლის მეურნეობის სამინისტროსა და ღვინის ეროვნული სააგენტოს მხრიდან რთველის პროცესის სწორად დაგეგმვისა და წარმართვის შედეგად პრაქტიკულად გამოირიცხა კონკურენცია სახელმწიფო და კერძო კომპანიებს შორის".

იმის ფონზე, როცა ბოლო რთველის დროს გაიზარდა კერძო საწარმოების მიერ მიღებული ყურძნის წილი საერთო მაჩვენებელში, კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება ღვინის სახელმწიფო საწარმოების არსებობის მიზანშეწონილობა. თუ დავუშვებთ, რომ მათი მიზანი ე.წ. ჭარბი მოსავლის რეალიზაციაა, მაშინ სასურველია საწარმოების მენეჯმენტი კომერციული პრინციპებით იმართებოდეს და ორიენტირებული იყოს მოგების მიღებაზე, რაც დღესდღეობით არ ხდება. უფრო დიდია ალბათობა იმისა, რომ სახელმწიფო საწარმოების არსებობა არა „ჭარბი“ მოსავლის რეალიზაციას, არამედ მოსავლის „სიჭარბის“ შექმნას შეიძლება უწყობდეს ხელს, ვინაიდან ის აყალიბებს ხელოვნურ მოთხოვნას ბაზარზე, რაც ფერმერისთვის გაგზავნილი არასწორი სიგნალია. ცალკე კრიტიკის საგანია დაბალი ხარისხის ყურძნის მიღების პოლიტიკა, რომელიც უკარგავს მევენახეს ყურძნის ხარისხის გაზრდის მოტივაციას და ასევე არღვევს საბაზრო ეკონომიკის თამაშის წესებს. აქედან

---

<sup>107</sup> სოფლის მეურნეობის სამინისტროს 2013 წლის ანგარიში [http://moa.gov.ge/contentimage/2013\\_angarishhi.pdf](http://moa.gov.ge/contentimage/2013_angarishhi.pdf) გვ. 32-33

<sup>108</sup> ნოდარ ხონაშვილი, სოფლის მეურნეობის სამინისტროს დარგობრივი განვითარების სამმართველოს უფროსი, მრგვალი მაგიდის ფარგლებში გამოთქმული მოსაზრება, თარიღი: 05.06.14

გამომდინარე, რთულია რომელიმე საწარმოს ეფექტიანობაზე საუბარი, ვინაიდან მათ მიერ არჩეული სტრატეგია არ შეიძლება იყოს ღვინის ბაზარზე არსებული პრობლემების გრძელვადიანი და ოპტიმალური გადაჭრის გზა.

### 3. შპს „მექანიზატორი“

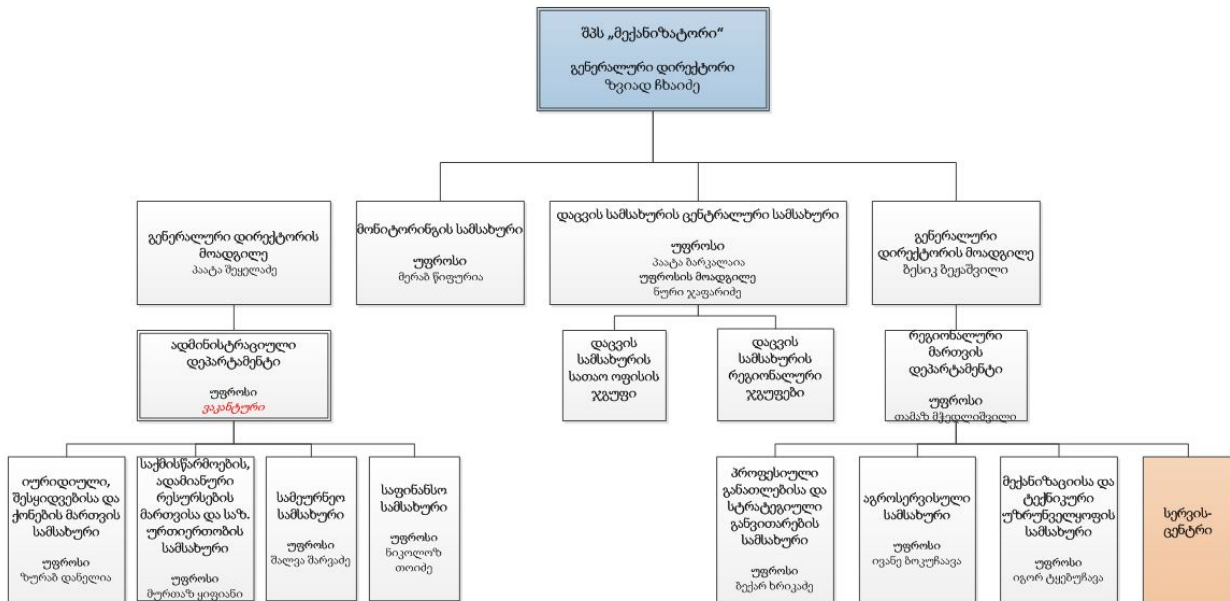
„მექანიზატორი“ სახელმწიფო საწარმოთა შორის ერთ-ერთი მსხვილია თავისი აქტივების სიდიდიდან გამომდინარე. მისი ოპერირების მასშტაბიც თითქმის მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე ვრცელდება ოკუპირებული რეგიონების გამოკლებით. 2013 წლის სუფთა მოგების განაკვეთის მიხედვით, მექანიზატორი საბოლოო წლიურ ბუღალტრულ ბალანსში წამგებიანი კომპანიაა. იკვეთება, რომ კომპანია თავის სერვისებს თვითღირებულებასთან შედარებით საშუალოდ 28%-ით ძვირად ყიდის, ხოლო საოპერაციო მოგების მარჟა 10%-ია. სუფთა მოგების უარყოფითი ბალანსის ძირითადი მიზეზი კი დარიცხული ცვეთის საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია, ვინაიდან შექნილი ტექნიკის საექსპლუატაციო ცვეთის ვადა ჯერ არ გასულა. მხოლოდ ცვეთის ხარჯი მთლიან გრძელვადიან აქტივებთან შეფარდებით 3%-ს, ხოლო რეალიზაციით მიღებულ შემოსავლებთან ცვეთის ხარჯის შეფარდება 26%-ს შეადგენს. ამ მონაცემების გათვალისწინებით, შესაძლოა იმის თქმა, რომ საწარმო ეკონომიკურად და საოპერაციო კუთხით მომგებიანია მიმდინარე პერიოდში, თუმცა ეს მოგება მცირეა.<sup>109</sup>

„მექანიზატორში“ მუდმივად დასაქმებულია 411 ადამიანი, ხოლო კომპანიის სტრუქტურა შემდეგნაირად გამოიყურება:

---

<sup>109</sup> სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს მიერ მოწოდებული მასალები





საინტერესოა, ასევე, ამ საწარმოს შემოსავლების სტრუქტურა, რომელიც, 2 ნაწილად უნდა გამოვყოთ:

1. კერძო შეკვეთები - მთლიანი შემოსავლების 41%
2. სახელმწიფო პროგრამების მომსახურება - მთლიანი შემოსავლების 51%

საყურადღებოა, რომ დანახარჯების სტრუქტურის ყველაზე დიდ კომპონენტს მთლიანი სახელფასო და თანამშრომლების სარგებლის ხარჯები შეადგენს, რაც მთლიანი საოპერაციო ხარჯების 50%, ხოლო მთლიანი შემოსავლების 22%-ია.

დანახარჯების და რეალიზებული პროდუქციის (ამ შემთხვევაში სერვისის) თვითღირებულების ყველაზე დიდ კომპონენტს საწვავის ხარჯი შეადგენს 61%.

საინტერესოა იქნებოდა ფინანსური მაჩვენებლების შესწავლა კონკრეტული სერვის ცენტრების მიხედვით, თუმცა, სამწუხაროდ, ეს ინფორმაცია ხელმისაწვდომი არ გვაქვს.

ეფექტიანობის კუთხით, ამ საწარმოს რამდენიმე პრობლემა გააჩნია. ერთ-ერთი ასეთი პრობლემა თავის დროზე სერვის-ცენტრების არასწორი დაგეგმარებაა, რაც რეალური საოპერაციო საჭიროებების შესწავლის გარეშე განხორციელდა. ამის გამო, „მექანიზატორს“ დღეს გააჩნია საოპერაციო დანახარჯები, რომელიც უკავშირდება სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის დისლოკაციის ადგილსა და ნაკვეთებს შორის არსებულ დიდ მანძილებს.

ინტერვიუებში იგივეს ადასტურებენ კომპანიის ხელმძღვანელები<sup>110</sup>. მათი განცხადებით, საწვავზე დიდი დანახარჯების გარდა, პრობლემაა სამუშაოებისთვის განკუთვნილი დრო და მისი ოპტიმალური გამოყენება. დიდი მანძილების გამო, ტექნიკა ბევრ დროს ხარჯავს ერთი ნაკვეთიდან მეორეში გადაადგილებაში. თუმცა უცნობია ამის საპასუხოდ რამდენად ახდენს კომპანიის მენეჯმენტი საწვავის ოპტიმიზაციის ტენიკური საშუალებების გამოყენებას საწვავზე გაწეული კოლოსალური ხარჯების დაზოგვის მიზნით.

კიდევ ერთი პრობლემა სერვისებზე ფასების გაანგარიშების მეთოდია. სახელმწიფო მოხელეებთან და კომპანიის ხელმძღვანელობასთან ჩატარებული ინტერვიუებიდან იკვეთება, რომ არ არსებობს მექანიზატორის ფასწარმოქმნის ფორმულა თუ მეთოდოლოგია, ანუ ტარიფები მხოლოდ სოციალურადაა ორიენტირებული<sup>111</sup>. არ ხდება ცალკეული სერვისის თვითღირებულების დათვლა და ამ მონაცემზე დაყრდნობით ამ სერვისის ფასის დაწესება. ფასები ასევე არ იცვლება რეგიონულ ჭრილში, სადაც განსხვავებულია, როგორც მოთხოვნისა და ტექნიკის დატვირთვის მასშტაბები, ისე მისი ხარჯები. ფაქტობრივად, მომგებიანი სერვის-ცენტრები სუბსიდირებას უკეთებენ არამომგებიან ცენტრებს. აქედან გამომდინარე, საერთოდ ეჭვქვეშ დგება კომპანიის ხარჯების ოპტიმიზაციის პოლიტიკაც.

არის კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც უკავშირდება მექანიზატორის მიერ ტექნიკური საშუალებების შესყიდვებს. ხშირ შემთხვევაში, მსგავსი შესყიდვები ტენდერების საშუალებით ხდება, სადაც მთავარი განმსაზღვრელი ფაქტორი ტექნიკური სპეციფიკაციების დაკმაყოფილება და ფასია. თუმცა, არსებული კანონმდებლობა ტენდერის პროცესში არ ცნობს ხარისხის ცნებასა და ტექნიკის მოსალოდნელ საექსპლუატაციო ვადას. აღნიშნული ფაქტორის გათვალისწინება ყოველთვის ხდება კერძო კომპანიის შემთხვევაში, თუმცა „მექანიზატორის“ მენეჯმენტი ამ მიმართულებით შეზღუდულია კანონმდებლობით.

დეტალური ინფორმაციის გარეშე, რთულია საუბარი „მექანიზატორის“ ხარჯების დაზოგვის არსებულ პოლიტიკაზე. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ კომპანიამ ამ მიზნით გაატარა რამდენიმე ღონისძიება, მაგალითად, დანერგა GPS სანავიგაციო სისტემები, რაც ხელს უწყობს ტრაქტორების გადაადგილების მარშრუტებისა და მოხმარებული საწვავის ხარჯვის კონტროლს. ასევე, კარგი ნაბიჯია ტექნიკის ოპერატორების პერმანენტული

---

<sup>110</sup> ზვიად ჩხაიძე, შპს „მექანიზატორის“ დირექტორი, ინტერვიუს თარიღი: 19.02.14

<sup>111</sup> პავლე მგელაძე, ეკონომიკური განვითარების სამსახურის მრჩეველი, ინტერვიუს თარიღი: 25.05.14

ტრენინგი და გადამზადება, რაც აუცილებელია თანამედროვე ტექნიკის ეფექტიანი გამოყენებისათვის.

საერთო ჯამში, გაკეთებული ანალიზის საფუძველზე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ კომპანია „მექანიზატორი“ მეტ-ნაკლებად ეფექტიანად ასრულებს დაკისრებულ მოვალეობას, რაც პირველ რიგში, მთავრობის სოფლის მეურნეობის პოლიტიკის მხარდაჭერითაა გამოწვეული, თუმცა კომპანიის მდგომარეობიდან გამომდინარე (იქნებ აქ უფრო ავხსნათ რა პრობლემები მოკლედ) ნაკლებ სავარაუდოა ის ფაქტი, რომ კომპანია ამ მიზნის მიღწევას ოპტიმალური გზებით ცდილობს, ვინაიდან მას ამის მოტივაცია არ გააჩნია.

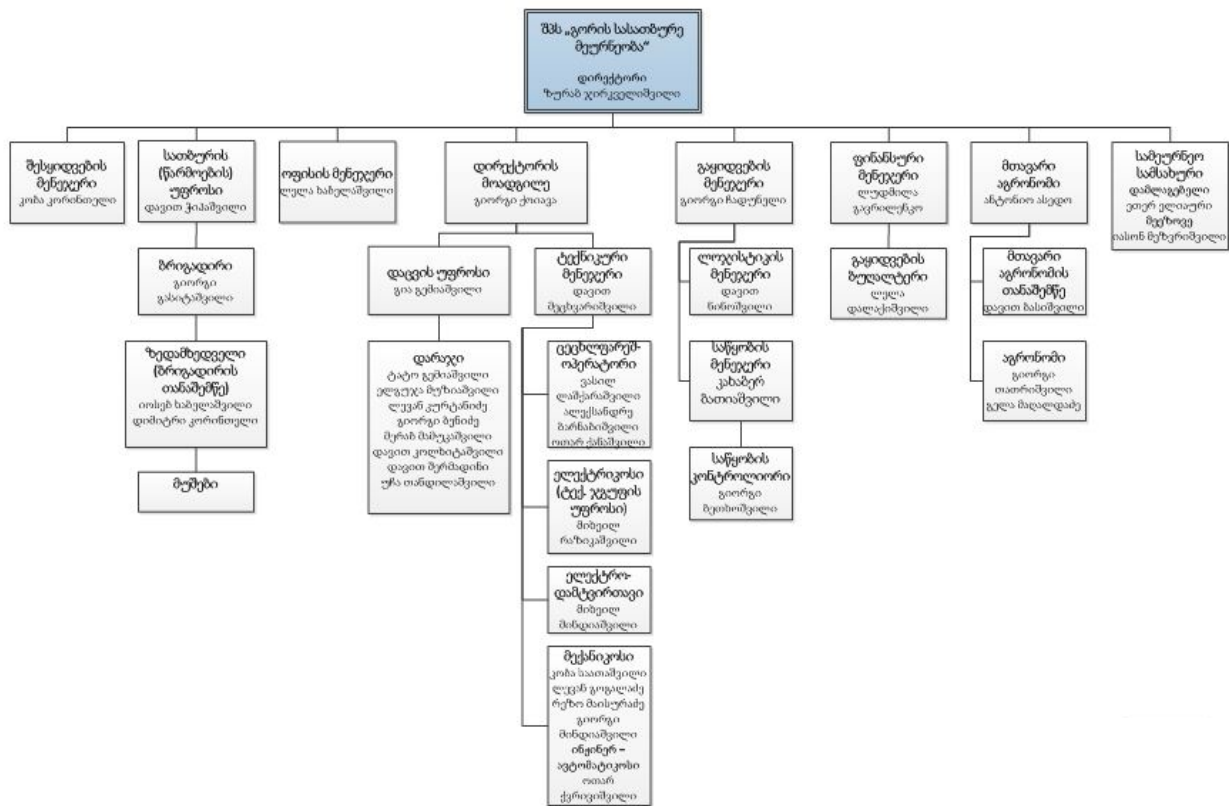
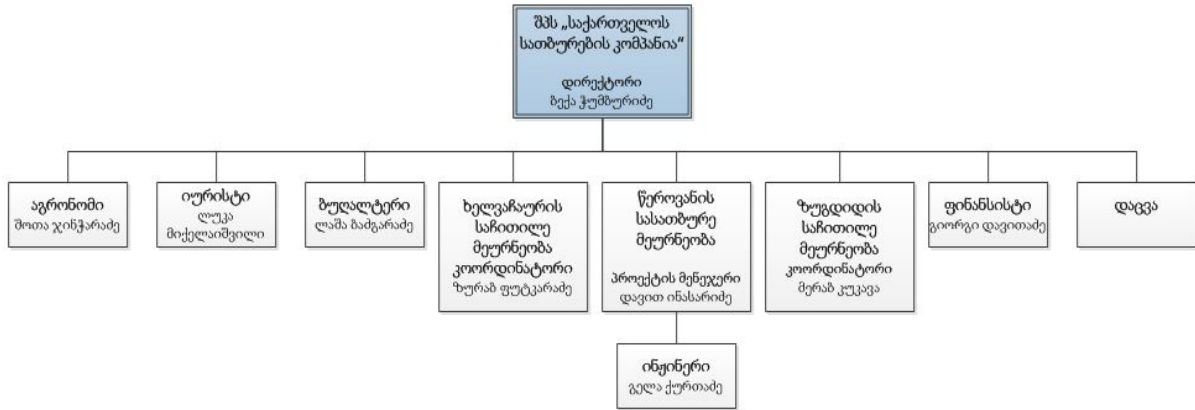
#### 4. სათბურები შპს „გორის სასათბურე მეურნეობა“ და შპს „საქართველოს სათბურების კომპანია“

სახელმწიფოს მიერ სათბურების შექმნის ისტორია ზემოთ უკვე იყო აღწერილი. მიუხედავად იმისა, რომ ორივე კომპანიის შემთხვევაში მაღალი დონის თანამედროვე ტექნოლოგიებია გამოყენებული (მათ შორის ჰიდროპონიკა და წვეთოვანი მორწყვა), მათი ფინანსური მაჩვენებლები მაინც არ არის სახარბიელო. ერთი შეხედვით, ტექნოლოგიურად მაღალი დონის სასათბურე მეურნეობები, რომლებიც გაცილებით დიდ ფართობზეა გაშენებული, საქართველოში არსებულ სხვა სათბურებთან შედარებით, მაინც წამგებიანია იმ პირობებში, როდესაც მათ მიერ წარმოებულ პროდუქციაზე მოთხოვნა დიდია. ამას ორივე სათბურის მარაგების დაბალი მაჩვენებელიც ადასტურებს მათ საბალანსო უწყისებში.<sup>112</sup>

შპს „გორის სასათბურე მეურნეობაში“ მუდმივად დასაქმებულია 61 ადამიანი, ხოლო შპს „საქართველოს სათბურების კომპანიაში“ 22 ადამიანი. სავარაუდოდ, მათი რიცხვი მოსავლის აღების პერიოდში დროებით იზრდება. კომპანიების სტრუქტურა შემდეგნაირად გამოიყურება:

---

<sup>112</sup> სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს მიერ მოწოდებული მასალები



სათბურების ფინანსური წარუმატებლობის მიზეზებად სხვადასხვა პრობლემა შეიძლება იყოს. მაგალითისთვის, გორის სასათბურე მეურნეობის ხელმძღვანელმა ყველაზე დიდ პრობლემად სათბურის დაპროექტებისას დაშვებული შეცდომები და ლოკაციის შერჩევა დაასახელა. სათბურს, თავისი მდებარეობიდან გამომდინარე, აქვს ძალიან დიდი თბოდანახარჯები, რასაც საერთო ხარჯებში ძალიან დიდი წილი აქვს. იგივე რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ მზის ენერჯის დანაკარგის კომპენსირება შესაძლებელია ხელოვნური

განათების სისტემების მონტაჟის საშუალებით, რომელიც დამატებით ინვესტიციას მოითხოვს, თუმცა როგორც ჩანს, სახელმწიფო დამატებით ინვესტიციების ჩადებას ამ კომპანიებში არ გეგმავს.<sup>113</sup>

გორის სასათბურე მეურნეობა, ძირითადად, პომიდორს აწარმოებს. საქართველოში პომიდვრის მთლიანი მოხმარება წელიწადში 90,000 ტონაა, საიდანაც იმპორტის წილი 40,000 ტონაზე მოდის. გორის სასათბურე მეურნეობას მიმდინარე პერიოდში, საშუალოდ, წლიურად 1000 ტონა პომიდვრის წარმოება შეუძლია. დამატებითი ინვესტიციების შედეგად კი შესაძლებელია მისი პოტენციალის ორჯერ გაზრდა 2000 ტონამდე წელიწადში. ამის მიუხედავად, 2013 წელს სათბურმა მხოლოდ 400 ტონა პომიდვრის წარმოება შეძლო. საწარმოო სიმძლავრეების მხოლოდ ნახევარზე ნაკლების ათვისება იმ პირობებში, როდესაც პროდუქტზე მოთხოვნა დიდია და არც პროდუქციის გასაღების პრობლემა დგას, პირდაპირ მიანიშნებს რესურსების არცთუ ეფექტიან გამოყენებაზე. ამის ერთ-ერთი მიზეზი საბრუნავი საშუალებების სიმწირეა, რაც ხშირად ახასიათებთ სახელმწიფო საწარმოებს. სათბურის შემთხვევაში კი ეს პრობლემა განსაკუთრებით მწვავეა, რადგან ექსპლოატაციისთვის საჭირო თანხების დაგვიანება იწვევს აგროვადების დარღვევასა და შემოსავლების შემცირებას.<sup>114</sup>

საერთო ჯამში, ვერც ერთი სასათბურე კომპანია ვერ შეფასდება ეფექტიანად, გამომდინარე მათი ფინანსური მაჩვენებლებიდან და ასევე იმ მიზეზებიდან გამომდინარე, რაც მათ შექმნას სავარაუდოდ ედო საფუძვლად - იმპორტის შემცირება ადგილობრივი წარმოების გაზრდის ხარჯზე.<sup>115</sup> ასევე დიდ ეჭვს იწვევს განხორციელებული ინვესტიციების სიდიდე, რომელიც აბსოლუტურად გაუმჭვირვალე პროცესი იყო და რომელიც დღეს დიდ ფინანსურ ტვირთად აწევს თითოეულ კომპანიას.

---

<sup>113</sup> ინტერვიუ შპს „გორის სასათბურე მეურნეობის“ დირექტორთან ზურაბ ჯირკველიშვილთან, თარიღი: 11.03.14

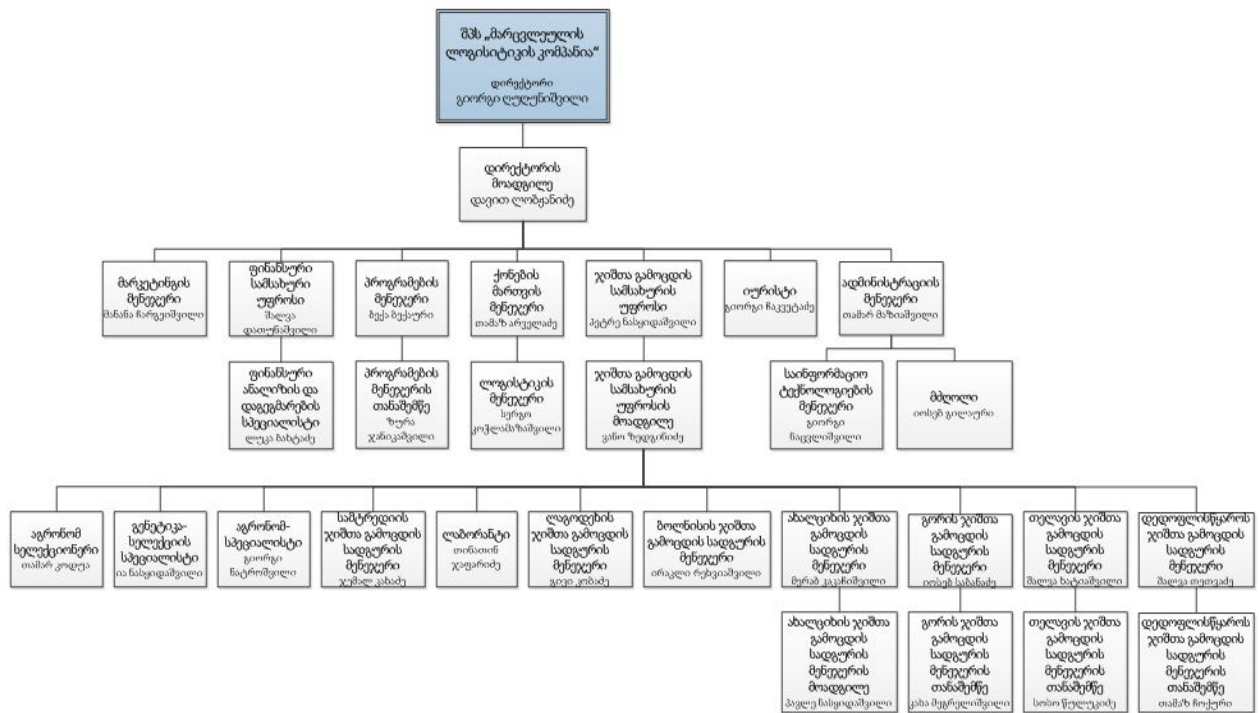
<sup>114</sup> ინტერვიუ შპს „გორის სასათბურე მეურნეობის“ დირექტორთან ზურაბ ჯირკველიშვილთან, თარიღი: 11.03.14

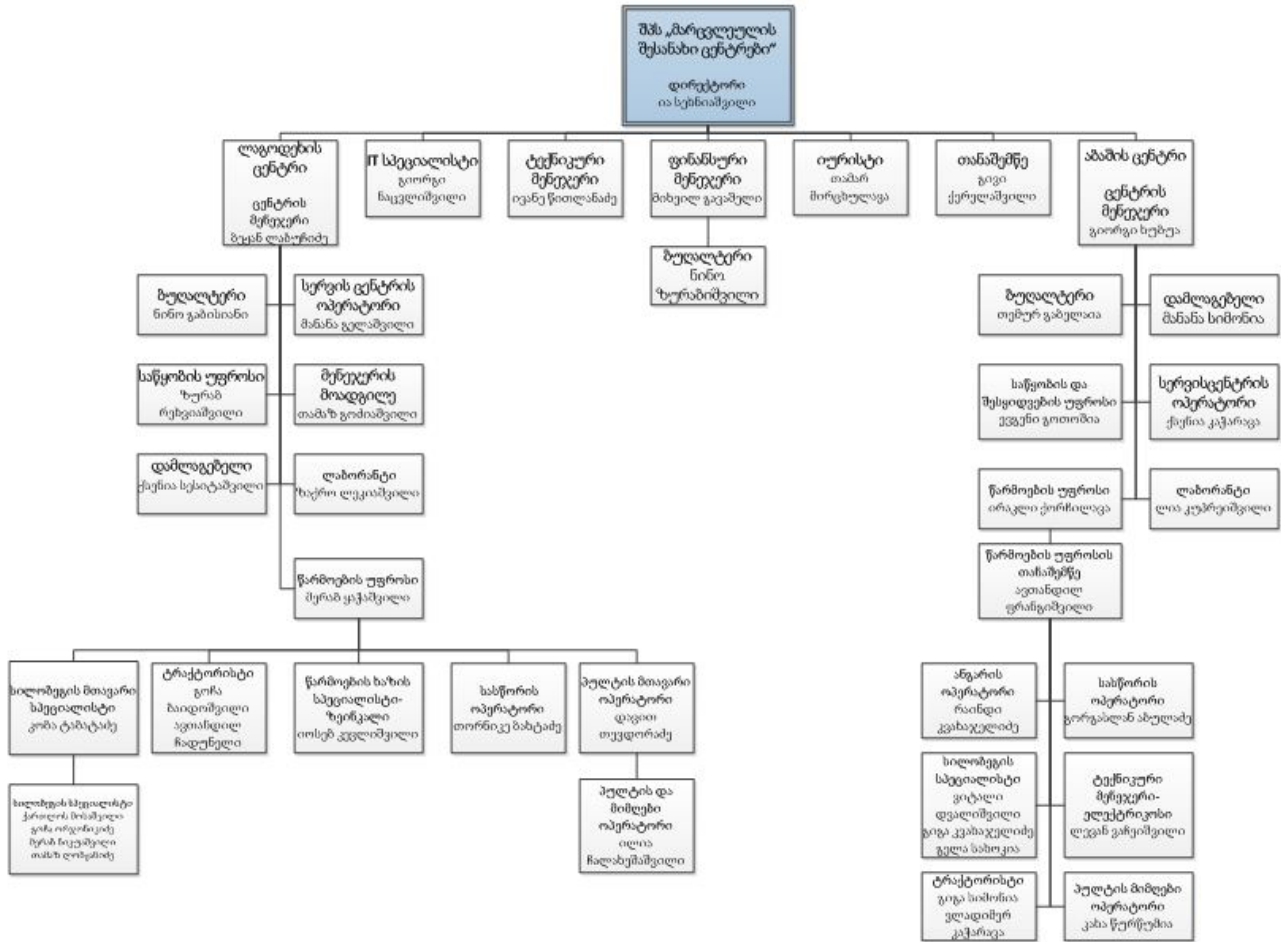
<sup>115</sup> ინტერვიუ შპს „გორის სასათბურე მეურნეობის“ დირექტორთან ზურაბ ჯირკველიშვილთან, თარიღი: 11.03.14

## 5. შესანახი ცენტრები შპს „მარცვლეულის ლოგისტიკის კომპანია“ და შპს „მარცვლეულის შესანახი ცენტრები“

„მარცვლეულის ლოგისტიკის კომპანია“ და მისი შვილობილი „მარცვლეულის შესანახი ცენტრები“ არ გამოირჩევიან კარგი ფინანსური მაჩვენებლებით ზემოთ განხილული საწარმოებისგან. IDFI-ის მეორე მიღებული ინფორმაციიდან ნათლად ჩანს, რომ არცერთი საწარმოს ფინანსური მდგომარეობა სახარბიელო არ არის. ძალიან მცირეა მათი აქტივების სიდიდესთან შედარებით მიღებული შემოსავლების მოცულობა, რაც საწარმოების შესაძლებლობების აუთვისებლობასა და დაუტვირთაობაზე მეტყველებს.

შპს „მარცვლეულის ლოგისტიკის კომპანიაში“ ამჟამად დასაქმებულია 30 ადამიანი, ხოლო „მარცვლეულის შესანახი ცენტრებში“ 42 ადამიანი. შესაბამისად, მათი ორგანიზაციული სტრუქტურა ასეთია:





სოფლის მეურნეობის სამინისტროს 2013 წლის ანგარიშის<sup>116</sup> მიხედვით, მარცვლეულის შესანახი ცენტრების საქმიანობა წლის განმავლობაში შემდეგნაირად გამოიყურებოდა:

- გაშრობა-შენახვის მომსახურება - აღნიშნული მომსახურების ფარგლებში სულ გადამუშავდა 4,118 ტ. მარცვლეული თანხით 182,038 ლარი
- განმარცვლა-გაშრობა-შენახვის მომსახურება - აღნიშნული მომსახურების ფარგლებში სულ გადამუშავდა 235 ტ. მარცვლეული თანხით 8,778 ლარი.
- შენახვის მომსახურება - აღნიშნული მომსახურების ფარგლებში სულ შენახვაზე მიღებული იქნა 6,244 ტ. მარცვლეული თანხით 113,982 ლარი.

<sup>116</sup> სოფლის მეურნეობის სამინისტროს 2013 წლის ანგარიში [http://moa.gov.ge/contentimage/2013\\_angarishhi.pdf](http://moa.gov.ge/contentimage/2013_angarishhi.pdf) გვ. 28

მარცვლეულის ლოგისტიკის კომპანიის მიერ 2013 წლის განმავლობაში 594 ჰა-ზე მოყვანილი და რეალიზებულია 1,295,550 კგ ხორბალი თანხით 556,170 ლარი. ასევე 157,5 ჰა-ზე (ბოლნისის რაიონი სოფელი ტალავერი 87 ჰა, გორის რაიონი სოფელი შინდისი 70.5 ჰა) დაითესა ჯაგერის ჯიშის სათესლე ხორბალი, რომლის მოსავალსაც კომპანია ელოდება 2014 წელს. ამას გარდა, კომპანიამ მოახდინა მის საკუთრებაში არსებული მარაგების ნაწილის რეალიზაცია, კერძოდ: 2,838 ტომარა სათესლე სიმინდი თანხით 681,120 ლარი და სასუქები 698 ტომარა თანხით 48,860 ლარი.

ბუნებრივია, ორივე კომპანიის 25 მილიონ ლარზე მეტი აქტივის გათვალისწინებით, წლის განმავლობაში განხორციელებული ეს საქმიანობა ძალიან მცირე მასშტაბისაა, რაც ყველა კუთხით მათ არაეფექტიანობაზე მეტყველებს. ამის მიზეზებზე უკვე ზემოთ იყო საუბარი. შესაძლებელია შემდეგი დასკვნის გამოტანა: იმ პირობებში როდესაც, მაგალითად, მარცვლის ერთი შესანახი ცენტრი მხოლოდ 10-12%-ით იტვირთება, ეს კომპანია ვერ იქნება მომგებიანი. საშუალოდ ერთი კილოგრამი სიმინდის შრობა 10-12 თეთრი ჯდება იმ პერიოდამდე, როდესაც სიმინდს ყველაზე მაღალი სარეალიზაციო ფასი აქვს - დაახ. 40 თეთრი. ამიტომ ფერმერები არ არიან მზად ასეთი ფასის გადახდისთვის.

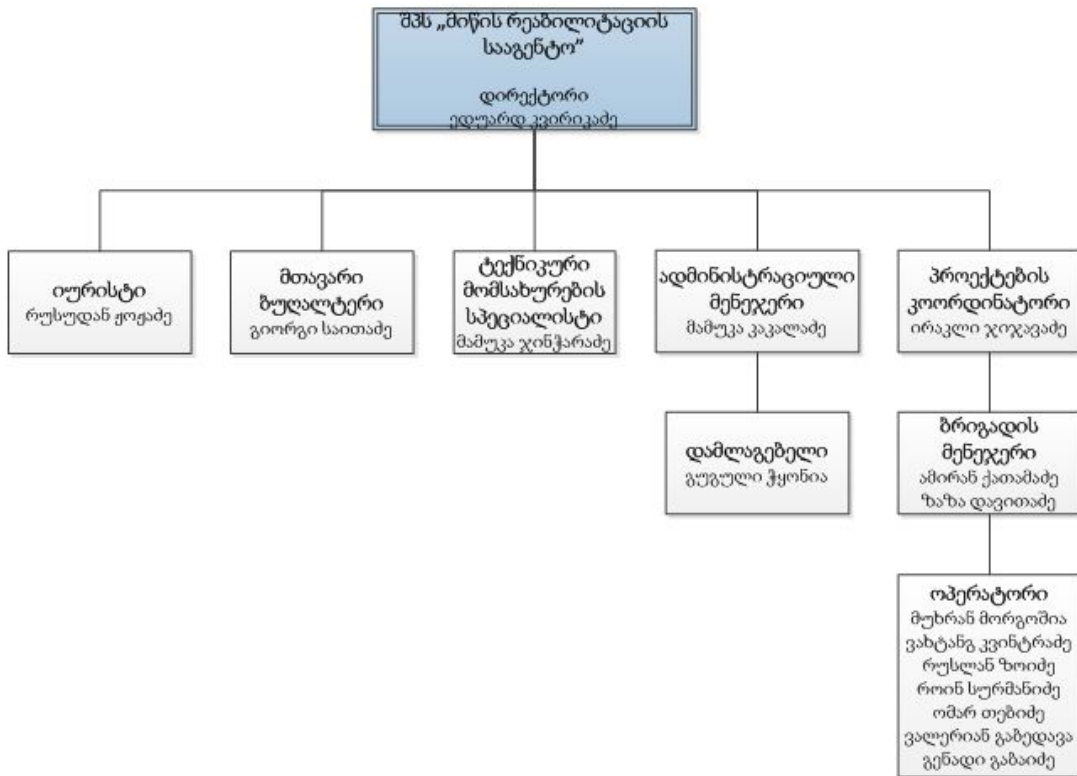
დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ ორივე კომპანიის ეფექტიანობა ძალიან დაბალია და მათი სახელმწიფოს ხელში არსებობა მხოლოდ და მხოლოდ საბიუჯეტო რესურსების არამიზნობრივ გამოყენებას ემსახურება.

## 6. მიწის რეაბილიტაციის სააგენტო

„მიწის რეაბილიტაციის სააგენტო“, რომელიც როგორც კერძო, ისე სახელმწიფო დაკვეთებს ასრულებს, ისევ და ისევ მასში განხორციელებული დიდი ოდენობით ინვესტიციების გამო, არ იძლევა სახარბიელო ფინანსურ მაჩვენებლებს. მის საკუთრებაში არსებული აქტივების პროდუქტიულობა ერთ-ერთი დაბალი ნიშნულის მატარებელია სხვა კომპანიებთან შედარებით. საგულისხმოა, რომ კომპანიის აქტივების ცვეთის ხარჯიც კი თითქმის ორმაგია მის მთლიან შემოსავლებზე, რომ აღარაფერი ვთქვათ მოგების პერსპექტივაზე. ამის მიზეზად უნდა ჩაითვალოს ის ძვირადღირებული ტექნიკა, რომელიც სახელმწიფომ ჩაის პლანტაციების გასაწმენდად შეიძინა 2011 წელს. სავარაუდოდ, სიძვირის გამო კერძო სექტორი ასეთ ინვესტიციებს არ განხორციელებდა და სოფლის მეურნეობის იმჟამინდელმა ხელმძღვანელობამ თავად გადაწყვიტა აღნიშნული ტექნიკის შემოტანა.



შპს „მიწის რეაბილიტაციის სააგენტოს“ საერთო ჯამში 16 ადამიანი ემსახურება და მას შემდეგნაირი სტრუქტურა აქვს:



მოცემული საწარმოს 2013 წლის საქმიანობას სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ანგარიში შემდეგნაირად ახასიათებს: "სააგენტოს საკუთრებაში გააჩნია 636 ჰა მიწის ფართობი, საიდანაც სრულად რეაბილიტირებულია 225 ჰა, მათ შორის 2013 წელს 5,7 ჰა. ამას გარდა, დარჩენილი სარეაბილიტაციო მიწებიდან ზედაპირული წმენდა 2013 წელს ჩაუტარდა 146 ჰა-ს. გარდა საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთებისა, სააგენტო მიწის ნაკვეთების რეაბილიტაციისა და სხვა სახის მომსახურებებს უწევს ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს. სულ მიმდინარე წელს მომსახურება გაწეულია 204 ჰა მიწის ნაკვეთზე თანხით 128 896 ლარი."<sup>117</sup> შესაბამისად, იკვეთება კომპანიის საქმიანობის 2 მიმართულება:

<sup>117</sup> სოფლის მეურნეობის სამინისტროს 2013 წლის ანგარიში [http://moa.gov.ge/contentimage/2013\\_angarishhi.pdf](http://moa.gov.ge/contentimage/2013_angarishhi.pdf) გვ. 28

1. **საკუთარი მიწების რეაბილიტაცია** - ბუნდოვანია, თუ საქმიანობის ეს ნაწილი რას ისახავს მიზნად. ტექნიკური სამუშაოების შესრულება, გაველურებული ნარგავებისგან მიწების გასუფთავების გზით, უნდა ზრდიდეს ამ მიწების ეკონომიკურ ღირებულებას და მათი, როგორც უფრო სარგებლიანი აქტივის, შემდგომი გამოყენების საშუალებას იძლეოდეს. მიუხედავად ამისა, არსად ჩანს კომპანიის საკუთრებაში მყოფი, უკვე გასუფთავებული და რეაბილიტირებული მიწების ეფექტიანი გამოყენება და დამატებითი ღირებულების შექმნა. ამიტომ იბადება კითხვა - რა მიზანს ემსახურება კომპანიის ძირითადი საქმიანობა?

2. **კერძო შეკვეთების მომსახურება** - კომპანიის მოგება-ზარალის უწყისიდან ჩანს, რომ კერძო შეკვეთები არ არის ფინანსურად მომგებიანი. იბადება კითხვა: რატომ თანხმდება კომპანია ამ მომსახურების განხორციელებას და ხომ არ აქვს ადგილი დამალულ შემოსავლებს?

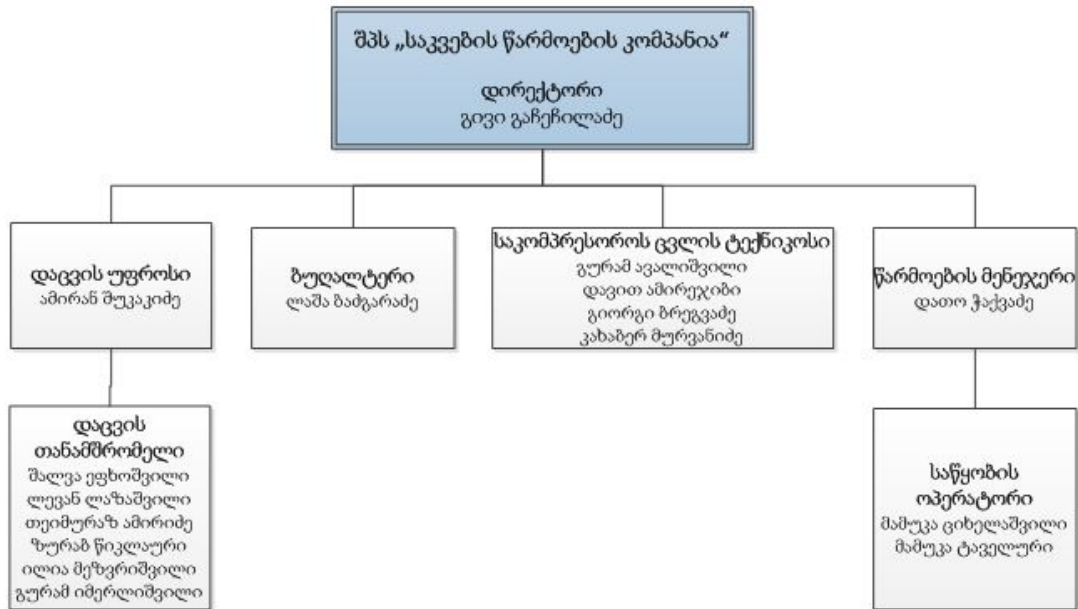
ერთის მხრივ, გასაგებია, რომ „მიწის რეაბილიტაციის სააგენტო“ ვერ იქნება მომგებიანი და ამის მიღწევა ალბათ შეუძლებელი ამოცანაა, მაგრამ მისი ეფექტიანობის შეფასებისას ბუნებრივად იბადება კითხვა იმის თაობაზე, რამდენად არის კომპანიის მენეჯმენტი საოპერაციო ხარჯების შემცირებითა და შემოსავლების გაზრდით მოტივირებული. ასევე, არ არსებობს არგუმენტირებული პასუხი იმაზე, თუ რატომ გახდა საჭირო ერთი კონკრეტული სახის სამუშაოების ჩასატარებლად ცალკე იურიდიული პირის შექმნა, რის ალტერნატივაც ამ სერვისების „მექანიზატორში“ ინტეგრირება იქნებოდა.

## 7. საკვების წარმოების კომპანია

„საკვების წარმოების კომპანიას“ საქმიანობა მიმდინარე პერიოდისთვის შეჩერებული აქვს, რასაც აქტივების ბრუნვალობის მაჩვენებელიც ცხადყოფს.<sup>118</sup> ის მხოლოდ ნაშთების რეალიზაციითაა დაკავებული. კომპანიაში დასაქმებულია 16 ადამიანი და მას შემდეგი სტრუქტურა აქვს:

---

<sup>118</sup> სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს მიერ მოწოდებული მასალები



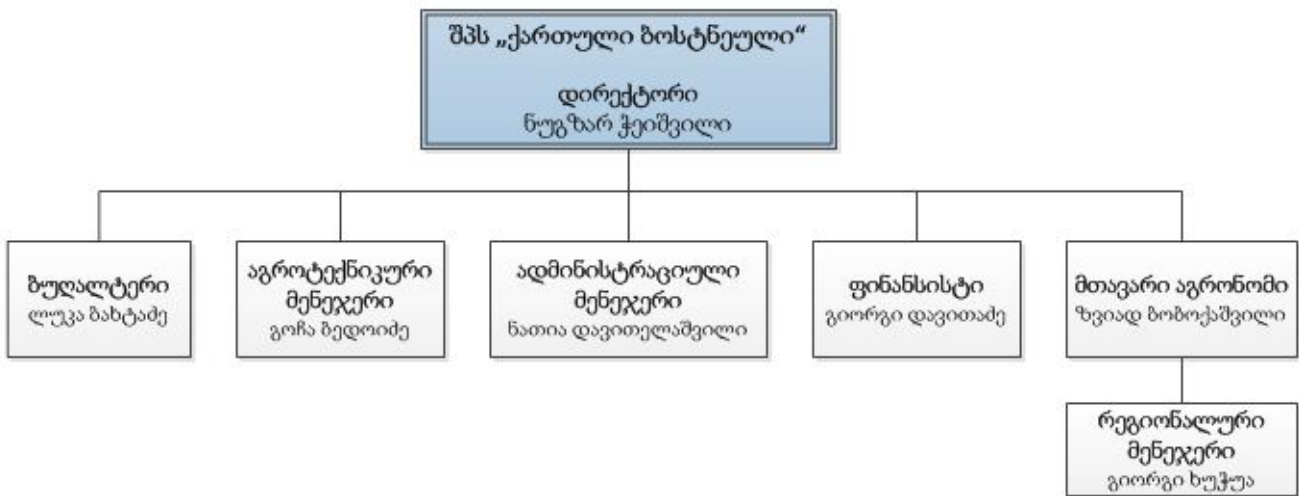
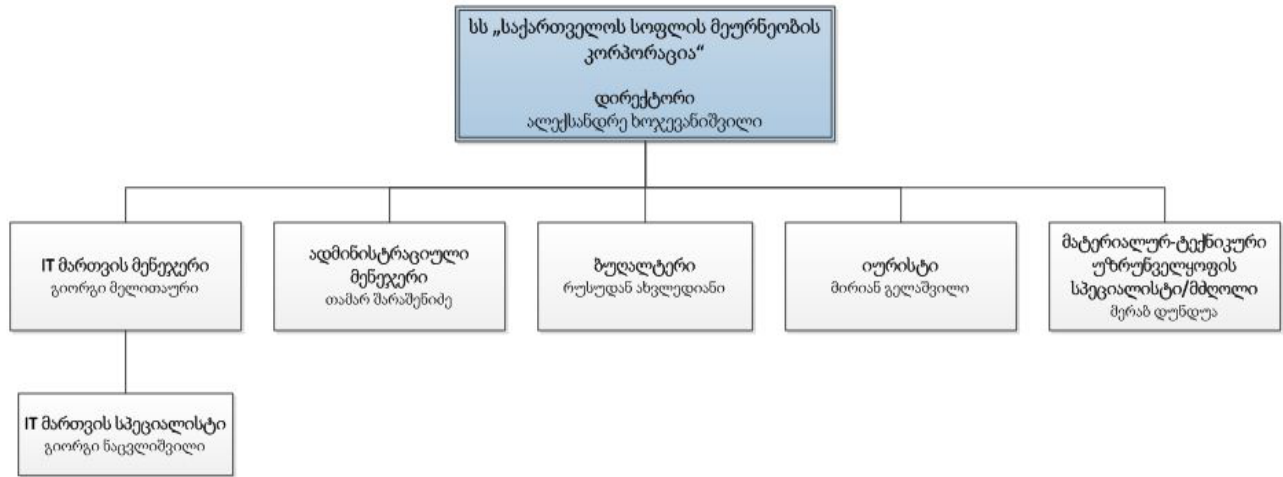
15 ათასი ტონა ნედლეულის გადამუშავებაზე გათვლილმა საწარმომ, მხოლოდ 2000 ტონის გადამუშავება შეძლო. კომპანია, რომელშიც სახელმწიფომ რამდენიმე მილიონი ლარის ინვესტირება მოახდინა, არ არის მომგებიანი. მიუხედავად იმისა, რომ კომპანიას წარმოების პროცესი შეჩერებული აქვს, 2013 წლის განმავლობაში საწარმოს თანამშრომლებისთვის გაცემულმა ხელფასებმა მის მთლიან შემოსავლებს თითქმის 4-ჯერ გადააჭარბა.

შესაბამისად, უნდა ვივარაუდოთ, რომ რომ „საკვების წარმოების კომპანია“ არამიზნობრივი სახელმწიფო ინვესტიციისა და ბიზნეს პროცესებში სახელმწიფოს მონაწილეობის უარყოფითი შედეგების კიდევ ერთი მაგალითია.

**8. სს "სოფლის მეურნეობის კორპორაცია" და შპს „ქართული ბოსტნეული“**

„ქართული ბოსტნეული“, როგორც უკვე აღინიშნა, „სოფლის მეურნეობის კორპორაციის“ შვილობილი კომპანიაა. სოფლის მეურნეობის კორპორაციის საბალანსო ანგარიშგების უწყისის უქონლობის გამო, შეუძლებელია მისი გაყიდვების შეფარდება აქტივებთან, თუმცა ქართული ბოსტნეულის მაგალითი აჩვენებს რომ კომპანიის გაყიდვების მოცულობა მისი აქტივების 1%-საც ვერ უტოლდება. რთულია საუბარი კომპანიის მოგებაზე, იმ პირობებში, როდესაც ჯამში, 2013 წელს ორივე კომპანიის მიერ გაწეული

მხოლოდ ადმინისტრაციული ხარჯებიც კი აღემატება მათ შემოსავლებს. ამჟამად, შპს „ქართულ ბოსტნეულში“ და შპს „სოფლის მეურნეობის კორპორაციაში“ 7-7 ადამიანია დასაქმებული და მათ შემდეგნაირი სტრუქტურა აქვთ<sup>119</sup>:



კომპანიების საქმიანობის პროფილი და გაცხადებული მიზანი, როგორც მათი წესდებიდან ირკვევა, არც პროდუქტის წარმოებაა და არც სერვისის მიწოდება; მათი დაფუძნების მოტივაცია სოფლის მეურნეობის სექტორისთვის ახალი კვლევების და განვითარების უზრუნველყოფა უნდა ყოფილიყო. ამ მიმართულებით კი კომპანიებს უნდა

<sup>119</sup> სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს მიერ მოწოდებული მასალები

განხორციელებინათ ახალი პროექტები, რომელთა წარმატების შემთხვევაში, სწორი ინფორმირების კამპანიის გზით მოხდებოდა წარმატებული მაგალითების დანერგვა საქართველოს სოფლის მეურნეობის ბაზარზე, მათ შორის კერძო სექტორში. აღნიშნულმა კომპანიებმა, განსაკუთრებით კი სოფლის მეურნეობის კორპორაციამ, მართლაც განახორციელეს რამდენიმე პროექტი/პროგრამა, მათ შორის: ხორბლის, სიმინდის და მოცვის წარმოების ხელშეწყობის პროგრამები, მარცვლეულის გასაშრობი ცენტრები და სასუქით უზრუნველყოფის პროგრამა. თუმცა ყველა ეს პროგრამა აშკარად წარუმატებელი იყო და მეტიც, უშუალოდ ამ პროგრამების შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2012 წლის შესაბამისობის აუდიტის<sup>120</sup> მიხედვით, საქმე გვაქვს ბევრ ნაკლოვანებასთან და გამოვლენილ დარღვევებთან, რაც სოფლის მეურნეობის კორპორაციის არაპროდუქტიულ, არაეფექტურ და ხშირ შემთხვევაში, არამიზნობრივ საქმიანობას უკავშირდება. სახელმწიფო აუდიტის დასკვნის მიხედვით, გამოკვეთილი ნაკლოვანებების უმრავლესობა, პროექტის მკვლევარების აზრით, ასევე, შეიცავს კონკრეტული ფინანსური სამართალდარღვევის ნიშნებს, თუმცა ჩვენთვის უცნობია მსგავსი ტიპის დარღვევების გამოვლენის შემდგომი განვითარებისა და რეაგირების შესახებ. მაგალითისთვის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გამოვლენილი ნაკლოვანებების ნუსხაში შედის: გამოვლენილი ნაკლოვანებებს შორისაა კორპორაციის მიერ ერთ პირთან მოლაპარაკებების გზით გაფორმებული ხელშეკრულებები სხვადასხვა პროექტებისთვის სათესლე მასალების შესყიდვის შესახებ, რომელიც არ აკმაყოფილებდა შესაბამისი ხარისხის სტანდარტებს; გარდა ამისა, მასალები შეძენილი იქნა მეტი რაოდენობით, ვიდრე მათი გახარჯვა ან რეალიზაცია მოხდა მომავალში. აუდიტის სამსახურმა ვერ აღმოაჩინა სადემონსტრაციო ნაკვეთები, სადაც ახალი სათესლე ჯიშების გამოცდა უნდა განხორციელებულიყო, მიუხედავად იმისა, რომ კორპორაციამ ასეთ სადემონსტრაციო ნაკვეთებზე გაწეული ხარჯები წარუდგინა აუდიტის სამსახურს.

შედეგად, მაგალითად, ჰიბრიდული სიმინდის შემთხვევაში, აუდიტის სამსახურმა პროგრამაში ჩართული ფერმერების გამოკითხვის შედეგად აღმოაჩინა ფერმერები, რომლებიც თესავდნენ არაჰიბრიდულ სიმინდს და ერთ ჰექტარზე მათი მოსავალი საშუალოდ 5,61 ტონას შეადგენდა, ხოლო კორპორაციის მიერ რეალიზებული ჰიბრიდული სიმინდის სათესლე მასალის მოსავალმა იგივე ფართობზე 2,97 ტონა შეადგინა, რაც წინა წლების მოსავლის თითქმის ნახევარს შეადგენს. შედეგად, პროგრამის გამოკითხული 135 მონაწილე ფერმერიდან 75%-მა ამ სიმინდის დათესვის გამო განაცხადა,

---

<sup>120</sup> სს "საქართველოს სოფლის მეურნეობის კორპორაცია", 2010 და 2011 წლების განმავლობაში გაწეული საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში N22/00 [http://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2012/soflis-meurneobis-korporacia-2011\\_2011.pdf](http://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2012/soflis-meurneobis-korporacia-2011_2011.pdf)

რომ მათი ზარალის მიზეზს, ჰიბრიდული სიმინდის მოყვანის ხარჯების სიდიდე (ის აღემატებოდა სიმინდის სარეალიზაციო ფასს) და არაჰიბრიდული სიმინდის მოყვანის ხარჯებთან შედარებით ორმაგი ოდენობა წარმოადგენდა.

ასევე, საგულისხმოა, რომ აუდიტის სამსახურს არ შეუმოწმებია ზემოთხსენებული სახელწიფო საკუთრებაში არსებული სხვა საწარმოები

## 9. გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანია

„გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანია“, რომლის ხელმძღვანელობამ IDFI-ს მიწოდებული ფინანსური დოკუმენტაციის გასაჯაროების უფლება მისცა.

		გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანია
სუფთა მოგება - წაგების განაკვეთი	Net Profit Margin Rate	-352%
აქტივების მომგებიანობა - წამგებიანობის განაკვეთი	Return on Assets (ROA) Rate	-5%
კაპიტალის მომგებიანობა - წამგებიანობის განაკვეთი	Return on Equity (ROE) Rate	-6%
მთლიანი აქტივების ბრუნვალობის განაკვეთი	Total Assets' Turnover Rate	2%
გრძელვადიანი/ფიქსირებული აქტივების ბრუნვალობის განაკვეთი	Fixed Assets' Turnover Rate	2%

კომპანიის ფინანსური მონაცემების ანალიზის საფუძველზე ირკვევა, რომ კომპანიის აქტივები 2012 წელს შეადგენდა 310 533 280 ლარს. ამავე წელს კომპანიის საოპერაციო შემოსავლებმა 4 752 888 ლარი, ხოლო ხარჯებმა 21 493 078 ლარი შეადგინა, რის შედეგადაც, კომპანიის ზარალმა 16 მლნ ლარს გადააჭარბა. საინტერესოა, რომ თუ საერთო ხარჯებში არ გავითვალისწინებთ ცვეთასა და ამორტიზაციას, კომპანიის ხარჯი შემოსავლებს მაინც აჭარბებს და დაახლოებით 7 მლნ ლარია, საიდანაც 2,5 მლნ ლარი მხოლოდ თანამშრომელთა ხელფასებია. აღსანიშნავია ისიც, რომ სახელმწიფომ კომპანიის საწესდებო კაპიტალი ამავე წელს 13 600 000 ლარით (ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ასიგნებები) გაზარდა და მან 393 602 508 ლარს მიაღწია. უნდა აღინიშნოს, რომ კომპანიის შემოსავლების ნაწილი მოდის ჰესებზეც, რომლებიც სარგებლობენ კომპანიის მომსახურებით (ისინი ჰიდრორესურს იღებენ სარწყავი არხებიდან). მაგალითად, მხოლოდ ზემო სამგორის სარწყავი სისტემის მაგისტრალურ არხზე არის 4 ჰესი. მათგან კომპანია იღებს ჰესების მიერ გამომუშავებული ენერჯის ღირებულების 10%-ს თანხობრივად. ჰესების გარდა, კომპანიის კლიენტები არიან ე.წ. წყალმომხმარებელი ორგანიზაციები, რომლებიც წყალს მოიხმარენ საკუთარი სამეურნეო საქმიანობებისთვის, მაგალითად, სს „აზოტი“, საკვების მწარმოებელი კომპანიები და სხვ.

კომპანიაში არსებულ სხვადასხვა პრობლემას შორის, განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს ნაკვეთებისთვის განკუთვნილი სარწყავი წყლის აღრიცხვის სუსტი სისტემა, რომელიც ვერ უზრუნველყოფს დახარჯული წყლის დაანგარიშებას. ამის გამო, დადგენილია ერთიანი წლიური ტარიფი (ირიგაცია 75 ლ/ჰა და დრენაჟი 40 ლ/ჰა), რომელიც არა მოხმარებული წყლის ოდენობაზეა დამყარებული, არამედ მოსარწყავი მიწის ფართობზე. აღნიშნული გარემოება არ აძლევს ფერმერს წყლის ეკონომიურად გამოყენების მოტივაციას და იწვევს კომპანიისთვის ზედმეტ დანახარჯებს.

2013 წლის მარტის თვეში საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიაში ჩატარებული ფინანსური აუდიტი, გარდა უშუალოდ ფინანსური დარღვევებისა, ყურადღებას ამახვილებს რამდენიმე მნიშვნელოვან გარემოებაზე ეფექტიანობის თვალსაზრისით, კერძოდ: სარწყავი სისტემების მარგი ქმედების კოეფიციენტი კომპანიის განცხადებით 85-90%-ა, რეალურად კი ეს მაჩვენებელი 50-55% აღმოჩნდა. შესაბამისად, სისტემის დანაკარგის მოცულობა 30-

35%-ა, ნაცვლად დასაშვები ნორმისა, რომელიც სახელმწიფო აუდიტის დასკვნის მიხედვით, 15%-ს არ უნდა აღემატებოდეს<sup>121</sup>.

ბუნებრივია, დანაკარგების ერთ-ერთი მიზეზი ტექნიკურად გაუმართავი სარწყავი სისტემებში მდგომარეობს, რომელშიც საჭიროზე მეტი (ჭარბი) წყლის გადინება ხდება, ხოლო დანიშნულების ადგილს გაშვებული ნაკადის მხოლოდ ნახევარი აღწევს. აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციაა, სამელიორაციო სამსახურმა შეიმუშაოს სარწყავის სისტემების რაციონალური გეგმა, რომელიც გაითვალისწინებს რეაბილიტაციის ფარგლებში დაგეგმილი მისაღები გაზომვადი შედეგების ფარდობით უპირატესობას ტექნიკური სამუშაოებისთვის საჭირო დაგეგმილ დანახარჯებთან მიმართებაში.

აუდიტის მიერ გამოვლენილი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გარემოებაა ის, რომ არ ხდება მცირემიწიანი მიწების მორწყვის გრაფიკის შედგენა, რაც იწვევს მიწოდებული სარწყავი წყლის რაოდენობის უკონტროლობას და ამ ფორმით წყლის დეფიციტური რესურსების არაჯეროვან გამოყენებას პიკური სეზონების დროს. ასევე, სათავე ნაგებობების ინფრასტრუქტურის გაუმართაობისა და აღჭურვილობის დაბალი დონის გამო ვერ ხერხდება წყლის მოხმარებელთა შორის წყლის რაციონალურად განაწილება და შესაბამისად, დანაკარგების მოცულობისა და მორწყვაზე რეალურად დახარჯული წყლის რაოდენობის აღრიცხვა. აუდიტის სამსახური, ასევე, ყურადღებას ამახვილებს ფიქსირებული ტარიფის (75ლარი ჰექტარზე წელიწადში) რისკებზე - მაგალითად, მოხმარებელთა მიერ წყლის საჭიროზე მეტი რაოდენობის გამოყენება ან ნამეტი წყლის ფარული მოხმარების ფაქტები მომიჯნავე ნაკვეთების მორწყვისთვის, მით უფრო იმ პირობებში, როცა არ არის მოწესრიგებული აღრიცხვიანობის სისტემა.

დღესდღეობით, უკანონოდ მოხმარებული წყლის რესურსის ფაქტების გამოვლენის შემთხვევაში, კომპანიის მიერ კონტროლის ერთადერთ მექანიზმს წარმოადგენს საჯარიმო სანქციები: 250 ლარის ოდენობით ფიზიკური პირის, ხოლო 500 ლარის ოდენობით იურიდიული პირის შემთხვევაში. აღნიშნული სისტემა არის არაეფექტური შემდეგი მიზეზების გამო: კომპანია ინსპექციას ახორციელებს საკუთარი კადრების (თანამდებობა ინსპექტორი) მეშვეობით, რომელთა საქმიანობაზე არ ხორციელდება მონიტორინგი და მათი მუშაობა მხოლოდ ურთიერთნდობის პრინციპს ემყარება; ასევე კომპანიის ინსპექტორები ისვენებენ არასამუშაო და სადღესასწაულო დღეებში, შესაბამისად, ამ

---

<sup>121</sup> სახელმწიფოს აუდიტის სამსახურის, 2013 წლის 14 იანვრის შპს "საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიის" "2008, 2009, 2010 და 2011 დასრულებული წლების და 2012 წლის 12 მარტის მდგომარეობით ფინანსური ანგარიშგების აუდიტის ანგარიში # 4/00" გვ. 13-14  
[http://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2013/gaertianebuli-samelioracio-sistemebis-kompania-2009-2012\\_03.pdf](http://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2013/gaertianebuli-samelioracio-sistemebis-kompania-2009-2012_03.pdf)



პერიოდებში ან ღამის საათებში სარწყავი წყლის დატაცების შემთხვევები საერთოდ რეაგირების გარეშე რჩება.<sup>122</sup> გარდა ამისა, ჩვენი აზრით და ასევე აუდიტის სამსახურის დასკვნის მიხედვით, უსამართლო და ალოგიკურია ერთჯერადი ჯარიმის მოცულობა იმ შემთხვევებში, თუ უკანონოდ მორწყვით მიღებული სარგებელი შესაძლოა აღმატებოდეს ჯარიმის ოდენობას; თანაც, ჯარიმის მოცულობა ერთჯერადია გამოვლენილ ფაქტზე და არ არის მიბმული უკანონოდ მორწყულ მიწის ფართობზე. აუდიტის სამსახური ადგენს, რომ მაღალია რისკი იმისა, რომ კომპანიის ინსპექტორები შესაძლოა, ფარულ გარიგებაში შედიოდნენ წყალმომხმრებლებთან<sup>123</sup>. მსგავსი სისტემის არაეფექტიანობას ისიც აჩვენებს, რომ ჯარიმებით მიღებულმა შემოსავალმა 2012 წელს კომპანიის მთლიანი შემოსავლების მხოლოდ 1,5% -ს შეადგინა<sup>124</sup>, მაშინ როდესაც სარწყავი წყლის დანაკარგების რეალური მოცულობა, აუდიტის შეფასებით, 30-35%-ს ფარგლებში მერყეობს.

იქმნება შთაბეჭდილება, რომ აღრიცხვის სისტემის მოწესრიგებისა და წყლის დაზოგვის ნაცვლად, აქცენტები კეთდება არაეფექტიანი ინსპექტირების ხარჯების გაღებაზე, რომელსაც რეალური ფინანსური შედეგი არ მოაქვს.

საგულისხმოა, რომ აღრიცხვის სისტემის მოუწესრიგებლობა და ტარიფის არასამართლიანი მოცულობა ხელს უწყობს წყლის რესურსების დატაცებას და ამ რესურსების არაეკონომიურ გამოყენებას, რასაც ადასტურებს ის ფაქტი, რომ საქართველოში მორწყულ ერთ ჰექტარ ფართობზე ჯამურად, საშუალოდ, წელიწადში 1000 ტონა წყალი იხარჯება, ხოლო, მაგალითად, ესპანეთში ეს მაჩვენებელი 3,3 ჯერ ნაკლები და 300 ტონას შეადგენს.<sup>125</sup> მიუხედავად იმისა, რომ სამელიორაციო კომპანიის მიერ გატარებული ღონისძიებები ემსახურებოდა, არსებული სისტემის ფარგლებში, აღრიცხვის მოწესრიგების საშუალებით და რესურსების დაზოგვის გზით, მათ პროდუქტიულ და

---

<sup>122</sup> სახელმწიფოს აუდიტის სამსახურის, 2013 წლის 14 იანვრის შპს "საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიის" "2008, 2009, 2010 და 2011 დასრულებული წლების და 2012 წლის 12 მარტის მდგომარეობით ფინანსური ანგარიშგების აუდიტის ანგარიში # 4/00" გვ. 13-14  
[http://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2013/gaertianebuli-samelioracio-sistemebis-kompania-2009-2012\\_03.pdf](http://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2013/gaertianebuli-samelioracio-sistemebis-kompania-2009-2012_03.pdf)

<sup>123</sup> სახელმწიფოს აუდიტის სამსახურის, 2013 წლის 14 იანვრის შპს "საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიის" "2008, 2009, 2010 და 2011 დასრულებული წლების და 2012 წლის 12 მარტის მდგომარეობით ფინანსური ანგარიშგების აუდიტის ანგარიში # 4/00" გვ. 13  
[http://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2013/gaertianebuli-samelioracio-sistemebis-kompania-2009-2012\\_03.pdf](http://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2013/gaertianebuli-samelioracio-sistemebis-kompania-2009-2012_03.pdf)

<sup>124</sup> შპს "საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიის" მიერ მოწოდებული 2012 წლის მოგება ზარალის უწყისი

<sup>125</sup> ინტერვიუ „საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიის“ დირექტორთან ვაჟა კირტავასთან, თარიღი: 25.03.14

ეფექტიან გამოყენებას, სამინისტროს 2013 წლის ანგარიშში ვკითხულობთ, რომ სამელიორაციო სისტემების კომპანიას ბიუჯეტიდან გამოეყო ათეულობით მილიონი ლარის რესურსი სარწყავი სისტემების რეაბილიტაციისა და მათი მონაკვეთური ზრდის მიზნით.<sup>126</sup> დანაკარგებისა და წყლის ეფექტიანად მოხმარების კუთხით კი ამავე ანგარიშში ჩვენ ვერ დავინახეთ რამე სახის ღონისძიებები. რეალურად, დღეს კომპანიის მიერ განხორციელებული სამუშაოები მიმართულია მხოლოდ სისტემების გაწმენდაზე და სარწყავი სისტემების მონაკვეთურ ზრდაზე, რაც წყლის რესურსის ისედაც არაეკონომიური და არაპროდუქტიული გამოყენების მასშტაბებს უფრო მეტად ზრდის.

საგულისხმოა, რომ კომპანიის მენეჯმენტთან ჩატარებული ინტერვიუს<sup>127</sup> დროს, გამოიკვეთა მენეჯმენტის გულწრფელი სურვილი, გაზარდოს სარწყავი ინფრასტრუქტურის მასშტაბები, რაც კომპანიის პოლიტიკური ამოცანაცაა, მაგრამ არ შეიმჩნევა რეალური მოტივაცია, გაუმჯობესდეს კომპანიის ფინანსური მაჩვენებლები და გაიზარდოს მისი ეფექტიანობა. ამას ადასტურებს სახელმწიფოს აუდიტის სამსახურის, 2013 წლის 14 იანვრის შპს "საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიის" "2008, 2009, 2010 და 2011 დასრულებული წლების და 2012 წლის 12 მარტის მდგომარეობით ფინანსური ანგარიშგების აუდიტის ანგარიში.<sup>128</sup> მოპოვებული ინფორმაციისა და ჩატარებული ინტერვიუებიდან გამომდინარე, იქმნება შთაბეჭდილება, რომ აპრიორი ხდება დაშვება იმისა, რომ კომპანია ვერ იქნება მომგებიანი და მის ერთადერთ ამოცანას ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯზე.

ვინაიდან კომპანია არ იმართება ბიზნესის წესებით და მისი მართვის სტრუქტურა სახელმწიფო დაწესებულების ანალოგიურია, ბუნებრივად ექვემდებარება მისი ეფექტიანობა, რაც, ზოგადად, თითქმის ყველა საწარმოს „სენია“, რომელსაც ფლობს და განკარგავს სახელმწიფო.

---

<sup>126</sup> სოფლის მეურნეობის სამინისტროს 2013 წლის ანგარიში [http://moa.gov.ge/contentimage/2013\\_angarishhi.pdf](http://moa.gov.ge/contentimage/2013_angarishhi.pdf) გვ. 29-31

<sup>127</sup> ინტერვიუ „საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიის“ დირექტორთან ვაჟა კირტავასთან, თარიღი: 25.03.14

<sup>128</sup> სახელმწიფოს აუდიტის სამსახურის, 2013 წლის 14 იანვრის შპს "საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიის" "2008, 2009, 2010 და 2011 დასრულებული წლების და 2012 წლის 12 მარტის მდგომარეობით ფინანსური ანგარიშგების აუდიტის ანგარიში # 4/00" [http://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2013/gaertianebuli-samelioracio-sistemebis-kompania-2009-2012\\_03.pdf](http://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2013/gaertianebuli-samelioracio-sistemebis-kompania-2009-2012_03.pdf)

## დასკვნები და რეკომენდაციები

პროექტის ფარგლებში ჩატარებულმა ანალიზმა და მოყვანილმა მაგალითებმა გამოკვეთა ის პრობლემები, რომლებიც, ზოგადად, სახელმწიფო კომპანიებს და უფრო კონკრეტულად, სოფლის მეურნეობის პროფილის სახელმწიფო საწარმოებს უკავშირდება. ბევრი მათგანი გლობალურია და მათ საქართველოს გარდა, სხვა ქვეყნებშიც ვხვდებით, ამიტომ სასურველია, გადაჭრის გზების ძიების პროცესში აქტიურად იქნას გამოყენებული განვითარებული ქვეყნების წარმატებული მაგალითები. კვლევის ფარგლებში გაანალიზებული საერთაშორისო პრაქტიკის საფუძველზე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ სახელმწიფო, როგორც ბიზნესის მკეთებელი, წარუმატებელი და არაეფექტიანია, ხოლო ეკონომიკის განვითარებაში მისი მთავარი როლი ხელსაყრელი ბიზნეს-გარემოს შექმნაა. სახელმწიფოს ბიზნეს-აქტივობა ქმნის არაჯანსაღ კონკურენციას ბაზარზე და ხელს უშლის კერძო სექტორის გაძლიერებას.

დასკვნის სახით, კვლევის ავტორებმა გამოკვეთეს ძირითადი პრობლემები და მოამზადეს რეკომენდაციები საქართველოს მთავრობისა და შესაბამისი უწყებებისთვის, რომელთა გათვალისწინება, ავტორების აზრით, გაზრდის სახელმწიფო თანხების ეფექტიანობასა და მეტ კეთილდღეობას მოუტანს ქვეყანას.

### 1. პრობლემა: გამჭვირვალობის დაბალი ხარისხი

პირველი პრობლემა, რომელიც სახელმწიფო საწარმოების კვლევისას გამოიკვეთა, არის გაუმჭვირვალობა. მიზეზი არსებული კანონმდებლობაა, რომლის მიხედვით, სახელმწიფო კომპანიები საკუთარი იურიდიული სტატუსიდან გამომდინარე (შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, სააქციო საზოგადოება, და სხვ.) კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს წარმოადგენენ. შესაბამისად, მათი საქმიანობა არ არის საჯარო და ისინი ანგარიშვალდებულნი მხოლოდ საკუთარი დამფუძნებლების წინაშე არიან. თუმცა, თუ მხედველობაში მივიღებთ იმ ფაქტს, რომ ამ საწარმოების (პირდაპირი თუ ირიბი) დამფუძნებელი არის საჯარო დაწესებულებებმა და სახელმწიფო პირდაპირ ან ირიბ კონტროლს ახორციელებს მათ საქმიანობაზე, ისინი, თავის მხრივ, ანგარიშვალდებულნი არიან საზოგადოების წინაშე. შესაბამისად, სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული ან წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების შესახებ ინფორმაცია არ უნდა იყოს დაფარული. მით უფრო, რომ ამ საწარმოების დიდ ნაწილს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ანუ გადასახადის გადამხდელთა სახსრებიდან, აფინანსებს.

**რეკომენდაცია:** გამჭვირვალობის გაზრდისთვის, სასურველი იქნება ლატვიის გამოცდილების გაზიარება, სადაც მიღებული იქნა პოლიტიკური გადაწყვეტილება სახელმწიფო საწარმოების შესახებ ინფორმაციის გასაჯაროების თაობაზე. ამის განხორციელება შესაძლებელია დღევანდელი კანონმდებლობითაც, თუ სახელმწიფო სააგენტოები თუ სხვა საქვეუწყებო საჯარო დაწესებულებები, რომლებიც ფლობენ საწარმოებს, აიღებენ ვალდებულებას გამოაქვეყნონ კვარტალური/წლიური ანგარიშები მათი კომპანიის საქმიანობის შესახებ. ანგარიში უნდა შეიცავდეს ფინანსურ მაჩვენებლებს, ბიზნეს-გეგმასა და მისი შესრულების ანალიზს, ასევე მენეჯმენტის სტრუქტურას და სხვა. სასურველია, ეს ნორმა არ იყოს მხოლოდ კეთილ ნებაზე დამყარებული. უწყებებს კანონით უნდა ჰქონდეთ დაკისრებული ასეთი ვალდებულება და პასუხს უნდა აგებდნენ აღნიშნული ინფორმაციის სისწორეზე.

იმ არგუმენტის საპირისპიროდ, რომ შესაძლოა სახელმწიფო კომპანიებს არ სურდეთ მათი კომერციული ინფორმაციის განსაჯაროება კონკურენციის პრინციპებიდან გამომდინარე, უნდა ითქვას, რომ თუ სახელმწიფო კომპანიას ჰყავს კონკურენტი კერძო სექტორში, მაშინ ბუნებრივად ექვეყნებ დგება სახელმწიფოს მხრიდან ასეთი კომპანიის ფლობისა და მართვის საჭიროება, ისევე და ისევე საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებიდან გამომდინარე; ხოლო თუ კონკრეტული სახელმწიფო კომპანია აწარმოებს განსაკუთრებულ სერვისს თუ საქონელს, რომლის მიწოდებასაც ვერ უზრუნველყოფს კერძო სექტორი და ის ბაზარზე ერთადერთია, შესაბამისად, სახელმწიფო კომპანიას, რომელიც გამოდის, რომ არის მონოპოლისტი და არ ჰყავს კონკურენტი, ვერ ექნება კომერციული საიდუმლოება. პირიქით, სახელმწიფო საწარმოების გამჭვირვალობისა და საზოგადოების კონტროლის ამ ფორმით გაზრდა ხელს შეუწყობს და წაახალისებს სახელმწიფო სახსრების ეფექტიან გამოყენებას და ოპტიმიზაციის მოტივაციას მისცემდა ამ კომპანიების მენეჯმენტს.

## **2. პრობლემა: სახელმწიფო საწარმოს დაფუძნება, როგორც გარკვეული პრობლემის მოგვარების მცდელობა**

გამოიკვეთა, რომ გასულ წლებში, საქართველოში, მთავრობა .სოფლის მეურნეობის „ბაზრის ჩავარდნის“ გამოსწორების საბაბით ამართლებდა ბიზნეს-სუბიექტების შექმნას,, იმის ნაცვლად, რომ ხელი შეეწყო კერძო ინიციატივებისთვის. ასეთი ტენდენცია სოფლის მეურნეობის სექტორში განსაკუთრებით 2010 წლიდან შეიმჩნევა. ჩატარებულმა ანალიზმა აჩვენა, რომ ყველა ასეთი საწარმოს ეფექტიანობა კრიტიკულად დაბალია და ისინი ხშირად ამ ე.წ. „ბაზრის ჩავარდნას“ ვერ ავსებდნენ. ამიტომ, ასეთი მიდგომა აბსოლუტურად გაუმართლებელია და ის ვერ აგვარებს პრობლემას. ექვს აღარ იწვევს ის ფაქტი, რომ

ზოგადად, სახელმწიფო კერძო მფლობელთან შედარებით ცუდი მენეჯერია და მისი საქმე ბიზნესის კეთება არ არის. ეს არის სისტემური პრობლემა და ნაკლებადაა დამოკიდებული მთავრობის ნებასა თუ პატიოსნებაზე. სახელმწიფო საკუთარი საწარმოს შექმნით, პირველ რიგში, ხელს უშლის კერძო ინიციატივას, კონკურენციას უწევს კერძო სექტორს და არღვევს თავისუფალი ბაზრის კანონებს, ხოლო, მეორე მხრივ, ამცირებს სახელმწიფო რესურსების გამოყენების ეფექტიანობას, ვინაიდან მის მიერ შერჩეული მენეჯმენტი არ არის ამ რესურსების ოპტიმალური გამოყენებისთვის მოტივირებული. გარდა ამისა, იზრდება ბიუროკრატიული დანახარჯები, რაც, მაგალითად, ასეთი საწარმოების კონტროლს უკავშირდება.

**რეკომენდაცია:** სახელმწიფომ უარი უნდა თქვას ახალი საწარმოების შექმნაზე და ხელი შუწყოს კერძო სექტორის განვითარებას სათანადო ბიზნეს-გარემოს შექმნის გზით. (უკვე არსებულ საწარმოებთან დაკავშირებით იხ. ქვემოთ) ამ მიმართულებით ასევე საინტერესო იქნებოდა ბალტიისპირეთის ქვეყნების გამოცდილება. ამ ქვეყნების მაგალითზე, ნათლად ჩანს, რომ გააცნობიერეს რა მსგავსი რისკები, მათ მკაცრად განსაზღვრეს სახელმწიფოს პოზიცია და შექმნეს კანონიერი ბარიერები სახელმწიფოს მხრიდან კომპანიების შექმნის შეზღუდვისთვის.

### **3. პრობლემა: შეზღუდული კონტროლი**

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, რომელსაც ევალება სახელმწიფო საწარმოების მუშაობის შესწავლა და ანალიზი, ვერ ახერხებს, მოიცვას საწარმოთა დიდი ნაწილი შეზღუდული რესურსების გამო. შესამოწმებელ ობიექტთა შერჩევა ხდება რისკების ანალიზის საფუძველზე და წლის განმავლობაში მხოლოდ პრიორიტეტულ სექტორებზე კეთდება აქცენტი. შესაბამისად, რაც უფრო დიდია სახელმწიფო საწარმოთა რიცხვი, მით უფრო დიდ რესურსებს მოითხოვს მათი საქმიანობის კონტროლი.

**რეკომენდაცია:** ვინაიდან, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ახერხებს საწარმოთა მხოლოდ მცირე ნაწილის შემოწმებას, სახელმწიფო საწარმოებს უნდა ჰქონდეთ ყოველწლიური ფინანსური აუდიტის ჩატარების ვალდებულება ავტორიტეტული აუდიტორული კომპანიის დაქირავების გზით, რომელიც უნდა იყოს საჯარო. ამით გაიზრდება აღნიშნულ საწარმოებზე საზოგადოებრივი კონტროლი, რაც, თავის მხრივ, გაზრდის საწარმოს მენეჯერთა პასუხისმგებლობასა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებას.

#### 4. პრობლემა: სახელმწიფო საწარმოების დიდი რაოდენობა

სახელმწიფო საწარმოების დიდი რაოდენობა, ერთი მხრივ, ზრდის საბიუჯეტო თანხების არაეფექტიანი გამოყენების რისკებს და ზღუდავს კერძო სექტორის განვითარებას, თუმცა მეორე მხრივ, ასევე, ზრდის სახელმწიფო დანახარჯებს, რომელიც ამ საწარმოების მუშაობის კონტროლისთვის არის საჭირო. შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტი, რომელსაც ევალება სახელმწიფო საწარმოების კონტროლი, ბუნებრივია, ვერ ახერხებს მოიცვას საწარმოთა დიდი ნაწილი შეზღუდული რესურსების გამო. შესამოწმებელ ობიექტთა შერჩევა ხდება რისკების ანალიზის საფუძველზე და წლის განმავლობაში მხოლოდ პრიორიტეტულ სექტორებზე კეთდება აქცენტი. ამიტომ, რაც უფრო დიდია სახელმწიფო საწარმოთა რიცხვი, მით უფრო დიდ რესურსებს მოითხოვს მათი საქმიანობის კონტროლი.

იმის გარდა, რომ დიდია სახელმწიფოს საწარმოების რიცხვი, არსებობს მომავალში მათი რაოდენობის გაზრდის საშიშროებაც, ვინაიდან (ცენტრალური და ადგილობრივი) სახელმწიფო ორგანოები არ არიან შეზღუდულნი ასეთი საწარმოების შექმნაში.

**რეკომენდაცია:** პირველ რიგში, უნდა აღირიცხოს ამჟამად არსებული ყველა კომპანია, რომელთა პირდაპირი ან არაპირდაპირი დამფუძნებელი ადგილობრივი ან ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოა და გაკეთდეს მათი ერთიანი რეესტრი. ამას გარდა, აუცილებელია ზოგადი პოლიტიკური დოკუმენტის შექმნა, რომელშიც ნათლად აისახება მთავრობის დამოკიდებულება სახელმწიფო საწარმოებთან მიმართებაში. ამავე დოკუმენტში უნდა გაიწეროს ის კრიტერიუმი, რომელთა დაკმაყოფილება მოუწევთ როგორც არსებულ საწარმოებს, ისე მომავალში შექმნილ სახელმწიფო კომპანიებს. კრიტერიუმები უნდა მოიცავდეს შემდეგ ფაქტორებს:

- ✓ საწარმოს არსებობის მიზანშეწონილობა;
- ✓ ბაზარზე მისი როლის ანალიზი;
- ✓ კონკრეტული მიზნები და ამოცანები;
- ✓ გამჭვირვალე და კომპეტენტური მენეჯმენტი.

ამავე დოკუმენტის საფუძველზე უნდა გადაიხედოს არსებულ კომპანიათა საქმიანობა და შეფასდეს მათი არსებობის მიზანშეწონილობის საკითხი. აღნიშნული პროცესი უნდა იყოს ღია და მასში უნდა მონაწილეობდეს ყველა დაინტერესებული მხარე.

## **5. პრობლემა: შესყიდვების გაუმჭვირვალობა**

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, საჯარო ორგანიზაციების გარდა, ვრცელდება სახელმწიფო საწარმოებზეც, რომლის აქციათა ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო (გარდა "სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ" საქართველოს კანონით დადგენილი გამონაკლისებისა). თუმცა, აღნიშნული კანონით არ რეგულირდება სახელმწიფო საწარმოთა შვილობილი კომპანიების შესყიდვები. აქედან გამომდინარე, მსგავსი საწარმოები, მიუხედავად იმისა, რომ იყენებენ სახელმწიფო რესურსებს, ხშირად არ ატარებენ საჯარო ტენდერებს, რაც ზრდის კორუფციისა და თანხების არამიზნობრივი გამოყენების რისკებს.

რეკომენდაცია: ყველა იურიდიულ პირზე, რომლის აქციათა ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ან მათ მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირი, უნდა გავრცელდეს საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“.

## **6. პრობლემა: „სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო“-ს ბალანსზე არსებული საწარმოები და მათი დაბალი რენტაბელობა/ეფექტიანობა**

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ დაბალია იმ საწარმოთა ეფექტიანობა, რომლებიც ირიცხება „სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო“-ს ბალანსზე. თუმცა, პროფილის მიხედვით, ეს საწარმოები ძალიან განსხვავდება ერთმანეთისგან და არ შეიძლება მათ მიმართ ერთნაირი მიდგომის გამოყენება. გრძელვადიან პერსპექტივაში, უნდა მოხდეს ყველა მათგანის განკერძოება, რათა გაიზარდოს ამ საწარმოთა რენტაბელობა და შემცირდეს სახელმწიფო რესურსების არაეფექტიანი ხარჯვა, თუმცა არის რამდენიმე საწარმო, რომლის მყისიერი განკერძოება შეუძლებელია ან არ მოიტანს სასურველ შედეგს.

რეკომენდაცია: მომავალ მესაკუთრეებზე დამატებითი ვალდებულებებისა და წინაპირობების გარეშე უნდა გასხვისდეს შემდეგი კომპანიები და მათზე რიცხული აქტივები:

- 1. გრუზინპრომი**
- 2. აკურა**
- 3. გორის სასათბურე მეურნეობა**

4. საქართველოს სათბურების კომპანია
5. მარცვლეულის ლოგისტიკის კომპანია
6. მარცვლეულის შესანახი ცენტრები
7. საკვების წარმოების კომპანია (იგულისხმება სახელმწიფოს წილი)
8. სოფლის მეურნეობის კორპორაცია
9. ქართული ბოსტნეული

აღსანიშნავია, რომ სოფლის მეურნეობის სამინისტროსა და სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს ხელმძღვანელებმა ინტერვიუებში თავადაც გამოხატეს ამ კომპანიების გასხვისების სურვილი და ამჟამად 3 კომპანიის აქტივებზე გამოცხადებულია აუქციონი: შპს მარცვლეულის შესანახი ცენტრები, შპს მარცვლეულის ლოგისტიკის კომპანია და შპს საქართველოს სათბურების კომპანია. თუმცა, ამ ეტაპზე, აღნიშნული საწარმოების მიმართ პოტენციური ინვესტორების ინტერესი დაბალია. სახელმწიფო საწარმოების პრივატიზაციის პროცესის ხელის შეწყობის მიზნით, საჭიროა პროცესის შესახებ მეტი ინფორმაციის გავრცელება, როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთაც. გარდა ამისა, სასურველია, რომ სახელმწიფო კომპანიების გასხვისების პროცესის დაგეგმვა და წარმართვა პოტენციურ ინვესტორებთან ინტენსიური მოლაპარაკების ფონზე წარიმართოს.

სოფლის მეურნეობის სამინისტროსა და სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს ხელმძღვანელობის ზეპირი განცხადებით, იგეგმება ღვინის საწარმოების გასხვისებაც, თუმცა ამ მიმართულებით ჯერჯერობით კონკრეტული ნაბიჯები არ ჩანს, რაც, შესაძლოა, მოსალოდნელ პოლიტიკურ და სოციალურ რისკებს უკავშირდებოდეს. რისკები, რაც ძირითადად, რუსეთის, როგორც გასაღების ბაზრის შესაძლო ჩაკეტვასა და ყურძნის ჩაბარებასთან შექმნილ პრობლემებში გამოიხატება, იარსებებს იქამდე, სანამ ქართული ღვინის კომპანიები მნიშვნელოვანწილად არ მოახდენენ საექსპორტო ბაზრების დივერსიფიკაციას. ვინაიდან ამის მიღწევა მრავალწლიანი პერსპექტივაა, არ შეიძლება სახელმწიფო მოლოდინის რეჟიმში აგრძელებდეს ღვინის საკუთარი საწარმოების მართვასა და სუბსიდირებას. შესაბამისად, უნდა მოხდეს აღნიშნული კომპანიების გასხვისების გეგმის შემუშავებაც.

შპს „მიწის რეაბილიტაციის სააგენტოსა“ და მის ბალანსზე არსებულ აქტივებზე ზემოთ უკვე იყო საუბარი, რომელიც ასევე უნდა დაექვემდებაროს გასხვისებას. ვინაიდან ამ კომპანიას ბალანსზე აქვს საკმაოდ ძვირადღირებულ ტექნიკა, ნაკლებსავარაუდოა



აღნიშნული კომპანიით ადგილობრივ ბაზარზე არსებული პოტენციური ინვესტორის დაინტერესება. შესაბამისად, პირველ რიგში, დოკუმენტურად, კვლევის საფუძველზე დასაბუთდეს საქართველოს ბაზრის მოთხოვნილებებისთვის ამდაგვარი ტექნიკის არსებობის აუცილებლობა, ხოლო დასაბუთების შემდეგ, გატარდეს ყველა საჭირო ღონისძიება ამ ტექნიკით კერძო სექტორის დაინტერესებისთვის. თუ მსგავსი ინტერესი არ გამოვლინდა, ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით, სასურველია, ის „მექანიზატორის“ რომელიმე სერვის-ცენტრს გადაეცეს. თუ ამ ტექნიკის ქვეყანაში არსებობის აუცილებლობა არ დასაბუთდა, უმჯობესია, ის საერთაშორისო აუქციონის საშუალებით გაიყიდოს.

კიდევ ერთი კომპანია, რომელსაც ფლობს „სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო“, არის შპს „მექანიზატორი“. აღნიშნულმა კომპანიამ დიდი სოციალურ-ეკონომიკური დატვირთვა შეიძინა ბოლო წლებში და მნიშვნელოვანი მოთამაშე გახდა აგრო-ბაზარზე. აღნიშნულის გათვალისწინებით, „მექანიზატორის“ მიმართ მიდგომა შედარებით განსხვავებული უნდა იყოს, მით უმეტეს, თუ გავითვალისწინებთ მის ფინანსურ მაჩვენებლებს, რომლებიც სხვა კომპანიებთან შედარებით პოზიტიურია.

ცალსახად ნათელია ის, რომ კომპანიის ეფექტიანობა სახელმწიფო მენეჯმენტის პირობებში არ გაუმჯობესდება, ვინაიდან ამის წინაპირობები არ არსებობს. ამიტომ, აუცილებელია „მექანიზატორის“ გადასვლა კერძო სექტორის ხელში, რისთვისაც ორი საუკეთესო გზა არსებობს:

1. კომპანიის დამფუძნებლად დარჩება სახელმწიფო, მაგრამ კომპანიის მენეჯმენტს განახორციელებს კერძო კომპანია, რომლის ინტერესი იქნება მოგების მაქსიმიზაცია საწარმოს ხარჯების შემცირებისა და შემოსავლების გაზრდის ხარჯზე. მენეჯმენტი თავისუფალი უნდა იყოს გადაწყვეტილებების მიღებაში, მათ შორის მომსახურების ტარიფებთან დაკავშირებით. კომპანიის ამ გზით ოპტიმიზაციის მიღწევის შემდეგ, შესაძლებელი გახდება ინვესტორების დაინტერესება და მოზიდვა. და სახელმწიფოს წილის გასხვისება.
2. კომპანია დაიყოფა სერვის-ცენტრების მიხედვით დამოუკიდებელ იურიდიულ პირებად და თითოეული მათგანი გასხვისდება ინდივიდუალურად. ასეთ შემთხვევაში, დიდია ალბათობა იმისა, რომ მომგებიანი სერვის-ცენტრების შემენით დაინტერესდეს კერძო სექტორი, თუმცა რთული იქნება წამგებიანი სერვის ცენტრების შემენით დაინტერესებული ინვესტორის მოძიება. ამ ცენტრების უარყოფით ფინანსურ მაჩვენებლებს, ხშირად, ობიექტური მიზეზები აქვს, რაც ძირითადად, გეოგრაფიული პირობებით გამოწვეულ მაღალ დანახარჯებსა და გადახდისუნარიანი ფერმერების სიმცირეში გამოიხატება. მსგავს შემთხვევებში შესაძლებელია, მთავრობამ სუბსიდირების

მექანიზმები გამოიყენოს, თუმცა, ის უნდა ატარებდეს დროებით ხასიათს. საბოლოო მიზანი უნდა იყოს საბაზრო პრინციპებზე დაფუძნებული პოლიტიკის წარმოება, რომელიც არ იქნება დამოკიდებული სახელმწიფოს მხრიდან სუბსიდირებაზე.

## 7. პრობლემა: საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანია და მისი დაბალი ეფექტიანობა

განსხვავებულ შემთხვევას წარმოადგენს შპს „საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანია“, რომელსაც რთულია, ეწოდოს მონოპოლისტი მისი მასშტაბებიდან გამომდინარე (უკვე ითქვა, რომ მისი სისტემების მიერ წყლით უზრუნველყოფილი ფართობი 2013 წელს სულ 74 300 ჰა იყო, რაც სულ მეურნეობათა სარგებლობაში არსებული მიწის<sup>129</sup> %-იც არ არის), თუმცა თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ კომპანია ექსკლუზიურად ფლობს საქართველოს ტერიტორიაზე არსებულ ყველა სარწყავ და სადრენაჟე არხს, ის ბევრ რეგიონში სამელიორაციო სერვისების ერთადერთი მიმწოდებელია.

პირველი პრობლემა, რომელიც ამ კომპანიასთან მიმართებაში იკვეთება, არის მისი იურიდიული სტატუსი. გამომდინარე იქიდან, რომ მისი საქმიანობა ძალიან ჰგავს სტანდარტულ საქვეუწყებო დაწესებულებას და მენეჯმენტიც ანალოგიურ პრინციპებს ეფუძნება, მისი კომერციული სტატუსი ცოტა არ იყოს ალოგიკურია.

მეორე პრობლემა, რომლის იდენტიფიცირებაც მოხდა კვლევის ფარგლებში, არის კომპანიის მენეჯმენტის პრიორიტეტები და ისინი, ძირითადად, სამელიორაციო ინფრასტრუქტურის განვითარებასა და წყალუზრუნველყოფილი ფართობის გაზრდას უკავშირდება. სამელიორაციო კომპანიის საქმიანობის მიმოხილვის ნაწილში სწორედ ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე კეთდება აქცენტი სოფლის მეურნეობს სამინისტროს ზემოთ ნახსენებ ანგარიშშიც. ამავე ანგარიშის მიხედვით, არაფერი არ არის თქმული აღრიცხვის მოწესრიგების და დანაკარგების შემცირების მიმართულებით რამე კონკრეტული ღონისძიებების გაწევაზე. ბუნებრივია, დიდი დანაკარგები და მოუწესრიგებელი აღრიცხვა მხოლოდ აღრმავებს კომპანიის არაეფექტიანობას.

**რეკომენდაცია:** ბალტიისპირეთის ქვეყნების მაგალითზე გამოჩნდა, რომ სამივე ქვეყანაში სახელმწიფომ უარი თქვა სამელიორაციო სისტემების მართვაზე და ის კერძო სექტორს

---

<sup>129</sup> სულ 886 766 ჰა. წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, საქართველოს პირველი ეროვნული სასოფლო-სამეურნეო აღწერის ძირითადი შედეგები 2004: [http://www.geostat.ge/?action=page&p\\_id=55&lang=geo](http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=55&lang=geo)

გადააბარა. დაბალი ეფექტიანობა არც საქართველოში ამართლებს „საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიის“ სახელმწიფოს ხელში არსებობას, ამიტომ მან უარი უნდა თქვას კომპანიის მართვაზე და კომპანიის მენეჯმენტი კერძო კომპანიას გადასცეს, სანამ მოხდება მისი პრივატიზება. მით უფრო, რომ მსგავსი გამოცდილება უკვე არსებობს საქართველოს ენერგოსექტორში. ამ მიმართულებით საქართველოში უკვე არის ენერგოგამანაწილებელი კომპანიების წარმატებული მაგალითი, სადაც ანალოგიური პრობლემებიდან გამომდინარე სახელმწიფოს ხელში ენერგოსადისტრიბუციო კომპანია წამგებიანი და ამასთან ინვესტორებისთვის არამომზიდველი იყო. გარდამავალი პერიოდით, სახელმწიფომ კომპანიის მართვა გადასცა კერძო მენეჯმენტს და მისცა მას დამოუკიდებლობის და ჩაურევლობის გარანტია. შედეგად, მოხდა კომპანიის ეფექტიანობის მაჩვენებლების გაუმჯობესება და მისი გასხვისება საკმაოდ მაღალი საპრივატიზაციო შემოსავლით. სამელიორაციო კომპანიის შემთხვევაშიც, ახალმა მენეჯმენტმა კომპანია უნდა მართოს ბიზნესის პრინციპებით და მაქსიმალურად გააჯანსაღოს ის. მენეჯმენტის ძირითადი ფუნქცია უნდა იყოს რესურსების დაზოგვა და დანაკარგების შემცირება. იმისთვის, რომ კომპანიის შემოსავლები ხარჯების მეტ-ნაკლებად ადეკვატური იყოს, აუცილებელია ახალ მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით, ახალი სატარიფო პოლიტიკის შემუშავება. მთავრობამ შეიძლება გააგრძელოს სარწყავი ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის დაფინანსება, თუმცა ყველა სახის ინვესტიციას, შესაბამისი ფინანსური გაანგარიშება და ეკონომიკური დასაბუთება უნდა ახლდეს თან.

ერთი მხრივ, ნათელია აღნიშნული გეგმის განხორციელების სირთულე, რომელიც ბევრ სოციო-ეკონომიკურ პრობლემას უკავშირდება და ის ერთგვარი პოლიტიკური რისკების შემცველიცაა, თუმცა ფაქტია, რომ სამელიორაციო ინფრასტრუქტურის მენეჯმენტი არ პასუხობს თანამედროვე მოთხოვნებს და ის უნდა შეიცვალოს. ამისთვის კი, მთავრობას შესაძლოა, არაპოპულარული, მაგრამ აუცილებელი ნაბიჯების გადადგმაც მოუწიოს.