

# სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებით საქართველოს საფინანსო-სამართლებრივი რეგულაციები

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი

ავტორი: თათია ელიაძე

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

პროექტს ახორციელებს „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ (IDFI) „გადასახადის გადამხდელთა 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. სტატია არ გამოხატავს USAID-ის ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.

მაისი, 2014

|  |    |
|--|----|
| შესავალი .....   | 3  |
| სახელმწიფო საწარმო - სახელმწიფო კონტროლი კორპორაციულ საქმიანობაზე და „კონკურენციის სამართლის“ გამოწვევები .....          | 5  |
| ინსტიტუციური გარემო.....   | 9  |
| საფინანსო - სამართლებრივი რეგულირების პრობლემატიკა.....  | 11 |
| ოპტიმიზაცია, რესტრუქტურისაცია და საწარმოთა ადმინისტრაციული მართვა.....   | 11 |
| სახელმწიფო ქონების ინვენტარიზაცია .....  | 15 |
| საფინანსო სამართლებრივი მდგომარეობა პრივატიზაციასთან, საჯარო ფინანსებისა და არასაბიუჯეტო შემოსავლებთან მიმართებაში ..... | 19 |
| პრივატიზაციის სამართლებრივი დილემა .....   | 19 |
| პრივატიზაცია საქართველოში- პრობლემები და გამოწვევები.....  | 19 |
| საერთაშორისო პრაქტიკა - ჩეხეთის მაგალითი .....   | 24 |
| სახელმწიფო საწარმოს მმართველი პირი და ფინანსური აქტივები; ფულადი სახსრების პროგნოზირება.....                             | 26 |
| შრომითი ურთიერთობები, დავალიანებების გადახდა.....  | 27 |
| დასკვნა/ კვლევის შედეგები.....   | 32 |
| კონკურენციის სამართლებრივი რეგულირება.....   | 32 |
| ადმინისტრაციული კონტროლი .....   | 33 |
| სახელმწიფო საწარმოთა გაკოტრების პროცესი .....  | 33 |
| „მეწარმეთა შესახებ“ კანონი .....   | 34 |
| ინვენტარიზაცია .....   | 35 |
| ფულადი სახსრების პროგნოზირება .....  | 35 |
| ანგარიშები .....   | 36 |

საბჭოთა კავშირის შემადგენლობიდან გამოსვლის შემდეგ, საქართველო დაადგა 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>1</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 დაეთმო. მონაცემები ამ თვალსაზრისით საკმაოდ მძიმეა: მაგალითისთვის, საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ გამოვლენილი იქნა, რომ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი 1400 საწარმოდან, 2008 წლის მონაცემებით, მხოლოდ 317 იყო მომგებიანი, ხოლო 163-მა საწარმომ საანგარიშო წელი ზარალით დაასრულა.

---

<sup>1</sup> დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: „საკორპორაციო სამართლის განვითარების პრობლემები საქართველოში“ – გერმანულ-ქართული სიმპოზიუმი, 2000, თბილისი, 21;

## 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>2</sup> რამდენადაც თვითკონტროლის თანამედროვე სისტემები ხასიათდება ტენდენციით - მიიყვანოს საკუთრების სახელმწიფო ფორმა არაეფექტიანობამდე, იმდენად, რამდენადაც ადგენს ჩარჩო-ორიენტირს - სახელმწიფო კორპორაციულ საქმიანობაზე პირდაპირ კონტროლის<sup>3</sup> განხორციელებაზე, შემდეგი საშუალებებით<sup>4</sup>:

- ✓ ბიზნესზე კონტროლი საწარმოს ფლობის სახით;
- ✓ ფინანსური დახმარება;
- ✓ ეკოლოგიური კონტროლი;
- ✓ სანიტარიული კონტროლი;
- ✓ ლიცენზირებად საქმიანობებზე ლიცენზიების გაცემა;
- ✓ 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>5</sup>

„პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების“<sup>6</sup> 43-ე მუხლიდან გამომდინარე, გაერთიანება საქართველოს უზრუნველყოფს ტექნიკური დახმარებით კონკურენციის სფეროში

---

<sup>2</sup> შედარებისათვის იხ.: James R. Cambridge, *Michigan Limited Liability Companies*, 2011;

<sup>3</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>4</sup> დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: „საქართველოს ახალი პოლიტიკა კონკურენციის სფეროში“- ავტორი- ხუან რამონ იტურიაგაგოიტია, ჟურნალი „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, თბილისი, 9/2006-1/2;

<sup>5</sup> „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების“ 44-ე მუხლი;

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>7</sup>; თუმცა ე.წ. „ჰავანის ქარტია“, კერძოდ კი მისი V თავი – „შემზღვეველი ბიზნეს-პრაქტიკა“ – არასოდეს შესულა ძალაში, ძირითადად, შეერთებული შტატების მიერ კონკურენციის შესახებ დებულებებთან დაკავშირებით გამოთქმული პროტესტის გამო. ამ წარუმატებლობის მიუხედავად, ქარტიის ზოგიერთი მუხლი განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს<sup>8</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

---

<sup>6</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>7</sup>კუპერი, ფ.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>

<sup>8</sup>დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: სამადაშვილი უ. – „სახელმწიფო საწარმოების პრივატიზება და კერძო მეწარმეობის განვითარება საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ საქართველოში“. თბ., 1995 წ.;

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>9</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 კონკურენციასთან დაკავშირებულ საკითხებს მოაწესრიგებდა და რომელსაც გამოიყენებდა ვმო“<sup>10</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>11</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

---

<sup>9</sup> იხ.: ხუან რამონ იტურიაგაგოიტია, ციტირებულია, დასახელებული ნაშრომი;

<sup>10</sup> იგივე;

<sup>11</sup> გენერალურ შეთანხმებასა და მის თანამდევ შეთანხმებებში, „მომსახურებით ვაჭრობის შესახებ გენერალურ შეთანხმებასა“ და „ინტელექტუალური საკუთრების უფლებების ვაჭრობასთან დაკავშირებული ასპექტების შესახებ შეთანხმებაში“;

ფაქტობრივად, განსაკუთრებული ან სპეციალური პრივილეგიები“ მიენიჭა. ამდენად, არსებობს პრაქტიკული მაგალითებიც: „ექსპერტთა 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>12</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;

(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.

<sup>12</sup> იხ წყარო: L`6503 – 36S`268, Panel Report adopted on 24 May 1989. [www.worldtradelaw.net](http://www.worldtradelaw.net)



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>13</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.

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

<sup>13</sup> იხ.: ქართულ-გერმანული სიმპოზიუმი საკორპორაციო სამართალში, სიმპოზიუმის მასა-ლები, 2003; შედარებისათვის იხ.: მ. დანიაშვილი, მე-11 ადგილი მინუს მცირე ბიზნესი, ჟ. „საქართველოს ეკონომიკა“, №9, 2009;

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>14</sup>

---

<sup>14</sup> იხ.: წყარო: <http://nasp.gov.ge/res/docs/2014040315333972017.pdf>;

**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 საწარმოში დასაქმებულთა დაბალი კვალიფიკაციით, მოძველებული ტექნიკითა და ტექნოლოგიებით ხსნიან“<sup>15</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 გადახდისუნარობის საქმის წარმოება 1 საწარმოზე;
- განხორციელდა 3 საწარმოს ლიკვიდაცია;
- მიმდინარეობს გაკოტრების საქმის წარმოება 22 საწარმოზე;
- ლიკვიდაციის პროცესი დაწყებულია 11 საწარმოში;“<sup>16</sup>

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

<sup>16</sup> იხ.: წყარო: <http://nasp.gov.ge/res/docs/2014040315333972017.pdf>;

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>17</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.

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>18</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.

---

<sup>17</sup> იხ.: წყარო: <http://www.ick.ge/rubrics/economics/5078-2011-03-11-07-07-05.html>

<sup>18</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 საკმაოდ 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.

ხოჯევანიშვილის განმარტებით, რეფორმის დასრულების შემდეგ 1426 სახელმწიფო საწარმოდან მხოლოდ 300-დან 400-მდე საწარმო დარჩება.<sup>19</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 რესტრუქტურისაც, პრივატიზაციის პროცესის დაჩქარება, გაკოტრების მექანიზმების ამუშავება და ინვესტიციების მოზიდვა წარმოადგენს უალტერნატივო წყაროს სახელმწიფო საწარმოთა ფუნქციონირების დასაბუთებულობის ნაწილში, რამდენადაც, დადგენილი პრაქტიკით ხშირად საწარმოთა დავალიანების წარმოშობის მიზეზად საწარმოთა სუსტი მენეჯმენტი სახელდება.<sup>20</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 ვალების შესყიდვით ან ამ საწარმოების ხელმძღვანელების მიერ ხელოვნურად შექმნილი დავალიანების გზით.<sup>21</sup>

აღსანიშნავია, რომ თუ საწარმო პრივატიზაციისთვის არ არის განკუთვნილი, მაშინ რესტრუქტურისაც შუალედურ ეტაპად ხორციელდება, რომელიც პრივატიზაციას წინ უსწრებს. სამწუხაროდ, საქართველოში პრივატიზაცია ხშირად რესტრუქტურისამდე ხორციელდებოდა,<sup>22</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:

---

<sup>19</sup> იხ.: წყარო: <http://www.ick.ge/rubrics/economics/5078-2011-03-11-07-07-05.html>;

<sup>20</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>21</sup> დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: სამადაშვილი უ. ... სახელმწიფო საწარმოების პრივატიზება და კერძო მეწარმეობის განვითარება საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ საქართველოში“. თბ., 1995 წ. გვ. 41;

<sup>22</sup> იხ.: მ. დანიაშვილი, მე-11 ადგილი მიწის მცირე ბიზნესი, ჟ. „საქართველოს ეკონომიკა“, #9, 2009

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 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>23</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

---

<sup>23</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“.

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 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 უფლებამოსილი 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 სხვაანაირად 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, ზაპესი 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>24</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 შექმნას, 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.

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,

---

<sup>24</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

**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 აღმასრულებელის 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>25</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.

### 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

<sup>25</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;

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>26</sup>.

---

<sup>26</sup> იხ. „სახელმწიფო ქონების განსახელმწიფოებრიობის წინააღმდეგობრივი ხასიათი საქართველოში“, ფილოსოფიის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად წარმოდგენილი სადისერტაციო ნაშრომი, ხათუნა ჯოხაძე, თბილისი, 2008;

ქვეყანაში მიმდინარე ეკონომიკური რეფორმების გადრმავებამ 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 განახვერდეს, ხოლო მეორეჯერ გამოთხედდეს. 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 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 იმითაც, 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>27</sup>.**

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

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 დაძლევისაკენ, 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

<sup>27</sup> ციტირებულია, იხ.: „გარდამავალი ხანის ეკონომიკა“ - სალექციო კურსი, ლელა ბახტაძე, 2006, თბილისი;

დაახლოებით 20% იყვნენ ბანკების წარმომადგენლები. საბჭოს ამოცანა იყო სახელმწიფო საწარმოს მომზადება გასაყიდად.<sup>28</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.

განმარტებითი ბარათი  
კანონპროექტზე  
„გადახდისუნარობის საქმის წარმოების შესახებ“

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ  
ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზნები;  
საქართველოში მიმდინარე ეკონომიკური რეფორმების პროცესში გამოიკვეთა მთელი რიგი პრობლემები, რომლებიც ხელს უშლიან საწარმოების (განსაკუთრებით სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების) კანონის შესაბამისად და ეფექტურად გასხვისებასა 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 დამაბრკოლებელი ბარიერი. გაკოტრების მმართველს პასუხისმგებლობის მკაცრი კრიტერიუმების არარსებობა, გაკოტრების პროცესის გაჭიანურების დაშვება, გაკოტრების საქმის წარმოების ადმინისტრაციის 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

<sup>28</sup> დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ.: „გარდამავალი ხანის ეკონომიკა“ - სალექციო კურსი, ლელა ბახტაძე, 2006, თბილისი;

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>29</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>30</sup>.

ჩეხეთის რესპუბლიკამ სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული საწარმოების პრივატიზაციისთვის გამოიყენა ვაუჩერით პრივატიზაციის მეთოდი. 1991 წლის ბოლოსთვის ჩეხოსლოვაკიის ყველა მოქალაქემ 1000 ვაუჩერის შეძენა შესძლო თვიური 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

---

<sup>29</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>30</sup> იხ.: „PUBLIC SECTOR ENTERPRISES“ <http://download.nos.org/srsec319new/319EL8.pdf>;

ფლობდნენ პირველი ტალღის დროს პრივატიზებული ფირმების საშუალოდ 49 პროცენტს და მეორე ტალღის დროს პრივატიზებული ფირმების 41 პროცენტამდე<sup>31</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 მრავალი ასპექტი. აქედან გამომდინარე, სასურველია, რომ გაყიდვების პროგნოზი გამოხატული იქნას

<sup>31</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;

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 ვალდებულეზად 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>32</sup>

ასევე, არსებობს ამოცანის სხვა შემთხვევები, რომლებიც რამდენიმე წლის მანძილზე არის არამომგებიანი, თუმცა ფაქტიურად აუმჯობესებს ვალის გადახდის უნარიანობას კონტრაქციის პროცესში. შემოსავლიანობისა და გადახდისუნარიანობის ურთიერთსაწინააღმდეგო მიმართულებები არც ახალ, აშკარა პარადოქსს წარმოადგენს და არც რეალურია, მუდმივი გაურკვევლობიდან გამომდინარე. მაგრამ ხანმოკლე პერიოდში, 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>33</sup>

ანტონის თანახმად, <sup>34</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 მნიშვნელოვანია.”

---

<sup>32</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>

<sup>33</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>34</sup> ჰექტორ რ. ანტონი, „ბიზნესის თანხების ნაკადის ანალიზის მეთოდების კრიტიკული შეფასება“. გამოუქვეყნებელი დისერტაცია, მინესოტას უნივერსიტეტი. 1953.

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 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>35</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

---

<sup>35</sup> სახელფასო დარიცხვების ქართულ ტენდენციაზე იხილეთ: „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ მიმდინარე წლის 28 მარტს გამოქვეყნებული 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>

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>36</sup>

**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>37</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

---

<sup>36</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://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/FEMM%202004%20Public%20Enterprise.pdf>

<sup>37</sup> იხ. წყარო: <http://www.bpn.ge/ekonomika/4218-masshtaburi-privatizacia-umskhviles-sakhelmtsifo-satraqtoro-firmasac-sheekheba.html?lang=ka-GE>;

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 მფლობელობაში ასევე მარცვლეულის ლოგისტიკის კომპანია - თესლის გადამამუშავებელი საწარმო თბილისში. ცალკე ლოტად გვაქვს გატანილი წეროვანის სათბურის ტერიტორიაზე მდებარე ლითონის კონსტრუქცია.

მაღე გავიტანთ გორის სასათბურე მეურნეობას, რომელიც მუშაობს და იქ პამიდორი მოჰყავთ. ვაპირებთ საკვების წარმოების კომპანიის გასხვისებასაც, ეს თანამედროვე სამაცივრე დანადგარი ნატახტარში მუშაობს. შპს "ქართულ ბოსტნულს" 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, 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 ფორმები 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 სავალდებულობაზე. 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 თავმჯდომარედ. 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 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.

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.