

სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების მართვა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება საქართველოში

პოლიტიკის დოკუმენტი



2016

სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების
მართვა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება
საქართველოში

პოლიტიკის დოკუმენტი

ავტორები: ნინო ცუხიშვილი, საბა ბუაძე

სარჩევი

შესავალი.....	4
პრობლემების აღწერა.....	6
სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნება	6
სახელმწიფო საწარმოების მართვა	7
სახელმწიფო საწარმოების საკადრო პოლიტიკა	7
სახელმწიფო საწარმოების ანგარიშვალდებულება	8
სახელმწიფო საწარმოების გამჭვირვალობა.....	9
პრობლემების გადაჭრის გზები (ალტერნატივები)	10
ალტერნატივა 1.1. „სახელმწიფო საწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება...10	
ალტერნატივა 1.2. საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილების მიღება	10
ალტერნატივა 1.3. სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ რეკომენდაციების შემუშავება.....	11
ალტერნატივა 2.1. სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ყველა საწარმოს სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს დაქვემდებარების ქვეშ მოქცევა და მისი საპარტნიორო ფუნქციების გაზრდა (ცენტრალიზებული მოდელი).....	11
ალტერნატივა 2.2. სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოსა და სამინისტროებს შორის მმართველობითი უფლებამოსილების გადანაწილება (დუალისტური მოდელი).12	
ალტერნატივა 2.3. სახელმწიფო საწარმოები სფეროების მიხედვით გადანაწილებულები არიან შესაბამის სამინისტროებში (დეცენტრალიზებული მოდელი).....	13
ალტერნატივა 3.1. სახელმწიფო საწარმოებში საკონკურსო კომისიების ჩამოყალიბება და მათი გამართული ფუნქციონა.....	13
ალტერნატივა 3.2. სახელმწიფო საწარმოებში საკადრო აუდიტის განხორციელების პრაქტიკის დანერგვა და სამტატო ნუსხის შეთანხმება სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოსთან.....	14
ალტერნატივა 3.3. სახელმწიფო საწარმოებში შრომის ანაზღაურების სახელმძღვანელო დოკუმენტის შექმნა.....	14
ალტერნატივა 4.1. სამოქმედო გეგმების და ანგარიშების წარმოება და მათი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა.....	15
ალტერნატივა 4.2. სახელმწიფო საწარმოებისათვის ერთიანი ეთიკის კოდექსის შემუშავება და მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების გაუმჯობესება.....	15
ალტერნატივა 4.3. სახელმწიფო საწარმოებისთვის სპეციალური ანგარიშგების ფორმატის შემუშავება.....	16
ალტერნატივა 4.4. სახელმწიფო საწარმოებში შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის გაუმჯობესება.....	16
ალტერნატივა 5.1. სახელმწიფო საწარმოებში საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა.....	17
ალტერნატივა 5.2. სახელმწიფო საწარმოებში ელექტრონული გამჭვირვალობისა და ელექტრონული ჩართულობის მექანიზმების დანერგვა.....	17

ალტერნატივა 5.3 სახელმწიფო საწარმოების შესყიდვების სპეციალური წესის ერთიანი მინიმალური სტანდარტების განსაზღვრა და გამჭვირვალობის მექანიზმების გაუმჯობესება.....	18
დასკვნა და რეკომენდაციები.....	18
ბიბლიოგრაფია	20

შესავალი

სახელმწიფო საწარმოები მნიშვნელოვანია ქვეყნის ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორის სტაბილურობისა და მდგრადი განვითარებისათვის. სახელმწიფოს მიერ საწარმოების დაფუძნება შესაძლებელია განხორციელდეს ა) სტრატეგიული მნიშვნელობის ძირითადი ინფრასტრუქტურისა და საზოგადოებრივი სერვისების მოსახლეობისათვის მიწოდების; ბ) მრეწველობის მნიშვნელოვანი დარგების მხარდაჭერისა და გ) ბაზრის სტიმულირების მიზნით. სახელმწიფო საწარმოებს შესაძლებელია ჰქონდეთ სოციალური დატვირთვა და უზრუნველყოფდნენ შესაბამისი საჭიროების მქონე ჯგუფებისათვის სხვადასხვა სოციალური სერვისების მიწოდებას.

კორუფციის ეფექტური პრევენცია საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ვალდებულებას წარმოადგენს, ხოლო სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული საწარმოების მიმართ არსებული პოლიტიკა ამ ვალდებულების ძალიან მნიშვნელოვანი კომპონენტია. ასოცირების შეთანხმების ერთ-ერთი თავი ეხება კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას, ადმინისტრაციულ რეფორმას და საჯარო სერვისებს. აღნიშნული თავის მეორე პუნქტში მოცემულია: „მიღებული იქნას ადეკვატური ზომები საზოგადოების ყველა დონეზე, რათა მოხდეს კორუფციის, განსაკუთრებით, მაღალი დონის კორუფციის, პრევენცია, გამოვლენა და მასზე რეაგირება“.

სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული საწარმოების გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების საკითხები ასევე იყო განხილული ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ანტიკორუფციული ქსელის (ACN) მონიტორინგის მესამე რაუნდის ანგარიშში. კერძოდ, მონიტორინგის მესამე რაუნდის მე-13 რეკომენდაცია მოიცავს კეთილსინდისიერების და ანტიკორუფციული მექანიზმების დანერგვას სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ საწარმოებში.¹

2015-2016 წლების ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში ქონების ეროვნულ სააგენტოს ეკისრებოდა 7 ვალდებულება, რომელთაგან 5 სრულად შესრულდა, 1 ნაწილობრივ და 1 ვალდებულება უმეტესად. აღნიშნული სტრატეგიის 9.3.6 ღონისძიება ითვალისწინებდა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი უმოქმედო და არამომგებიანი საწარმოების შემცირებას. ვალდებულების განხორციელების შედეგად ამ საწარმოთა რიცხვი შემცირდა 55-ით. მიუხედავად ამისა, არამომგებიანი საწარმოების რიცხვი კვლავ დიდია, ხოლო საწარმოს მომგებიანობასთან დაკავშირებით არ არსებობს მკაცრად განსაზღვრული კრიტერიუმები.

სახელმწიფო საწარმოების ეფექტური მართვისა და ფუნქციონისათვის საჭიროა სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება, რომელიც განსაზღვრავს საწარმოთა დაფუძნების სფეროებსა და კრიტერიუმებს; დაადგენს საწარმოთა მართვისა და ეფექტიანობის სტანდარტებს; უზრუნველყოფს საწარმოებში გამართული ანგარიშგებისა და მონიტორინგის სისტემის დანერგვას, ასევე სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამჭვირვალობასა და ხელმისაწვდომობას.

¹ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), ანტიკორუფციული საკითხების მონიტორინგის მესამე რაუნდის ანგარიში, საქართველო, 2013 წ. 25 სექტემბერი, გვ. 106; ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/corruption/acn/GEORGIAThirdRoundMonitoringReportENG.pdf>

წარმოდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტის მიზანია სახელმწიფოს საწარმოების დაფუძნების, მართვის, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის სტანდარტების შეთავაზება საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით.

პრობლემების აღწერა

საქართველოს მთავრობას არ გააჩნია სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებით ერთიანი პოლიტიკა, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დაფუძნებული საწარმოების ეფექტურ მართვასა და ფუნქციონებას. საქართველოში არსებული სახელმწიფო საწარმოების შესწავლის შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი პრობლემები, რომლებიც საჭიროებს როგორც საკანონმდებლო რეგულირებას, ისე პრაქტიკაში არსებული პრობლემების მოგვარებას.

სახელმწიფო საწარმოებში არსებული პრობლემები ძირითადად შემდეგი მიმართულებებით შეგვიძლია დავაჯგუფოთ: ა) სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნება; ბ) სახელმწიფო საწარმოების მართვა; გ) სახელმწიფო საწარმოების საკადრო პოლიტიკა; დ) სახელმწიფო საწარმოების ანგარიშვალდებულება და ე) გამჭვირვალობა.

სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნება

საქართველოს მთავრობის მიერ არ არის განსაზღვრული სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების მიზნები, სფეროები და შესაძლო კრიტერიუმები. ასევე, არ არის განსაზღვრული ქვეყნისათვის სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი სახელმწიფო საწარმოები, რომელთა სახელმწიფოს საკუთრებაში ყოფნა მნიშვნელოვანია. შესაბამისი პოლიტიკის თუ რეგულირების არარსებობა მძიმედ აისახა საქართველოში არსებულ ვითარებაზე

საქართველოში 2011 წლამდე სახელმწიფოს მიერ დაფუძნდა დიდი რაოდენობით საწარმოები, რომელიც, სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების კრიტერიუმების არარსებობის გამო, არ პასუხობდა სახელმწიფოს მიზნებს და მათი უმეტესობა არ ფუნქციონებდა ანდა არ იყო მომგებიანი. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებული ანგარიშის თანახმად, 2012 წლისათვის საქართველოში არსებობდა სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული 1129 საწარმო.²

2012 წელს, სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და განკარგვის მიზნით, შეიქმნა საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დაქვემდებარებული სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო (შემდგომში სააგენტო). 2012 წლიდან სააგენტომ დაიწყო არამომგებიანი და არაეფექტური სახელმწიფო საწარმოების ლიკვიდაცია, გაკოტრება, შერწყმა, მუნიციპალიტეტებისთვის გადაცემა და პრივატიზება. აღნიშნული პროცესი ხანგრძლივია და ამჟამადც მიმდინარეობს. 2016 წლის 1 ივლისის მონაცემებით, სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მართვაში დარჩენილია 146 სახელმწიფო საწარმო.

² აუდიტის სამსახური, სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი, 2015 წელი, გვ. 4.

მიუხედავად სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ განხორციელებული პოზიტიური ცვლილებებისა, სახელმწიფოს მიერ საწარმოების დაფუძნების კრიტერიუმების არარსებობა კვლავ ქმნის საწარმოთა რაოდენობის გაზრდის რისკს, ამასთან, არ ზღუდავს სახელმწიფო საწარმოების იმ სფეროებში დაფუძნების შესაძლებლობას, სადაც კერძო სექტორი შესაძლოა უკეთ ოპერირებდეს.

საწარმოს დაფუძნების და მართვის კრიტერიუმების არარსებობა ასევე მკვეთრად არის დაკავშირებული საწარმოთა მომგებიანობის და ეფექტიანობის საკითხთან. 2013 წლის მონაცემებით, 373 საწარმოდან მხოლოდ 13% იყო მომგებიანი, რაც სახელმწიფო რესურსების არაეფექტურ ხარჯვაზე მიუთითებს.

სახელმწიფო საწარმოების მართვა

საქართველოს მთავრობის მიერ არ არის განსაზღვრული სახელმწიფო საწარმოების მართვის ერთიანი პოლიტიკა. საქართველოში არ არის შერჩეული სახელმწიფო საწარმოების მართვის ერთიანი მოდელი (ცენტრალიზებული, დეცენტრალიზებული, ორმაგი მფლობელობა და საინვესტიციო ფონდები) და გამოიყენება რამდენიმე მოდელი ერთობლივად, რაც საწარმოთა მართვის ერთიანი სტანდარტების შემუშავებასა და დამკვიდრებას მნიშვნელოვნად აფერხებს.

საქართველოში სახელმწიფო საწარმოების მართვა ხორციელდება სხვადასხვა სუბიექტების მიერ. სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული საწარმოების ნაწილი სამართავად გადაცემული აქვს სახელმწიფო ქონების სააგენტოს; გარდა ამისა, სახელმწიფო საწარმოების გარკვეულ ნაწილს მართავს კონკრეტული სამინისტროები და იურიდიული პირები, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დაფუძნებული საწარმოების მართვას ახორციელებს უშუალოდ ადგილობრივი ხელისუფლება. ამასთან, ეკონომიკურად ყველაზე მომგებიან და ეფექტიან საწარმოებს ფლობს სს საპარტნიორო ფონდი (საქართველოს რკინიგზა, საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია, საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა, ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი, სს თელასი).

საქართველოში არ არსებობს სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის სახელმძღვანელო, რომელიც განსაზღვრავდა სახელმწიფო საწარმოთა მართვის ძირითად პრინციპებსა და საფუძვლებს, სახელმწიფო საწარმოთა ორგანიზაციული სტრუქტურის მინიმალურ სტანდარტებს და წარმოადგენდა რეკომენდაციებს სახელმწიფო საწარმოთა მართვის ეფექტიანი მეთოდების თაობაზე. შესაბამისად, საქართველოში არ არსებობს სახელმწიფო საწარმოების მართვის უნიფიცირებული პრაქტიკა და ასევე საწარმოების მიერ არ ხდება საუკეთესო მართვის პრაქტიკის ურთიერთგაზიარება.

სახელმწიფო საწარმოების საკადრო პოლიტიკა

სახელმწიფო საწარმოების საკადრო პოლიტიკა მნიშვნელოვან პრობლემურ საკითხებს მოიცავს საწარმოთა ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის კუთხით.

სახელმწიფო საწარმოს ხელმძღვანელების დანიშვნა კონკურსის საფუძველზე კი არ ხდება, არამედ წარმოადგენს საწარმოს დამფუძნებელი ორგანოს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას. პოლიტიკური გადაწყვეტილების საფუძველზე საწარმოს ხელმძღვანელების დანიშვნა უარყოფითად აისახება მათ მიერ მენეჯერული ფუნქციების შესრულებაზე და იწვევს პროფესიონალიზმის ნაკლებობას აღნიშნულ სფეროში.

მსგავსი პრობლემები არსებობს საწარმოში დასაქმებული პირების მიღების, დაწინაურების ან/და გათავისუფლების; ასევე შრომის ანაზღაურებისა და წახალისების პოლიტიკის განსაზღვრისა და შიდა რეგულირების მექანიზმების შემოღების თაობაზე. სახელმწიფო საწარმოებს არ აქვთ შემუშავებული დასაქმებული პირების პროფესიული გადამზადების პროგრამები, რაც ასევე უარყოფითად აისახება სახელმწიფოს საწარმოებში დასაქმებული პირების პროფესიულ განვითარებაზე.

გარდა მდგრადი საკადრო პოლიტიკის კუთხით ზემოხსენებული გამოწვევებისა, სახელმწიფო საწარმოებში ასევე არ ხდება ადამიანური რესურსების საჭიროებების შეფასება, რაც აუცილებელია მდგრადი საკადრო პოლიტიკის უზრუნველსაყოფად. ამ კუთხით, საწარმოებში არ ხდება საკადრო აუდიტის ჩატარება, რაც საჭიროებებზე დაფუძნებული საკადრო პოლიტიკის გასატარებლად აუცილებელ ელემენტს წარმოადგენს.

სახელმწიფო საწარმოების ანგარიშვალდებულება

საქართველოში სახელმწიფო საწარმოების ანგარიშვალდებულების მექანიზმი არ არის გამართული და საჭიროებს მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას. უპირველეს ყოვლისა, სახელმწიფო საწარმოების უმეტესობას არ აქვს ჩამოყალიბებული საქმიანობის მიზნები და ძირითადი მიმართულებები, ასევე არ აქვს განსაზღვრული საქმიანობის მოკლევადიანი (3-5-წლიანი) ან გრძელვადიანი (10-15-წლიანი) გეგმები.

სახელმწიფო საწარმოებში არსებული ანგარიშვალდებულების სისტემა შეიცავს მნიშვნელოვან ხარვეზებს და სახელმწიფო საწარმოების მიერ მაკონტროლებელი ორგანოს მიმართ არ ხდება სრულყოფილი ანგარიშვალდებულების წარდგენა, განსაკუთრებით მოგება-ზარალისა და ეფექტიანობის თვალსაზრისით. სახელმწიფო საწარმოების უმეტესობაში არ არის დანერგილი ეფექტიანი შიდა აუდიტის სისტემა, ასევე იშვიათად ხდება მათი შემოწმება გარე, დამოუკიდებელი აუდიტის მიერ.

სახელმწიფო საწარმოებში ასევე არ არსებობს დისციპლინური წარმოების მექანიზმი, ეთიკის კოდექსები და კორუფციის პრევენციის სხვა დოკუმენტები, რაც გაზრდიდა სახელმწიფო საწარმოებში დასაქმებული პირების ანგარიშვალდებულებას და გააუმჯობესებდა მათი საქმიანობის ხარისხს. ამასთანავე, საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლით დადგენილი „თანამდებობის პირის“ განმარტება არ მოიცავს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული იმ საწარმოების ხელმძღვანელებს, სადაც სახელმწიფო 100 პროცენტზე ნაკლებს ფლობს.

ეთიკის კუთხით რეგულაციების არარსებობის გარდა, სახელმწიფო საწარმოებში კიდევ ერთ პრობლემას მამხილებელთა ინსტიტუტის შესახებ დაბალი ცნობიერება წარმოადგენს. ამჟამად არ ხდება ამ საწარმოების თანამშრომელთა ცნობიერების ამაღლება

მამხილებელთა ინსტიტუტის შესახებ, რაც კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის კუთხით გამოწვევას წარმოადგენს.

სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ საწარმოებში ასევე გაუმართავია სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის მექანიზმები. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტში მოცემულია, რომ შიდა აუდიტის დეპარტამენტი ასევე შესაძლებელია შეიქმნას სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ საწარმოებში, აღნიშნული ჩანაწერი არის ნებაყოფლობითი და არ ხორციელდება პრაქტიკაში.

სახელმწიფო საწარმოების გამჭვირვალობა

სახელმწიფო საწარმოების გამჭვირვალობა ასევე მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. სახელმწიფო საწარმოებში დაცულ ინფორმაციაზე არ ვრცელდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის სტანდარტები და სახელმწიფო საწარმოებს არ მოეთხოვებათ, ჰყავდეთ ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი. შესაბამისად, მათგან ინფორმაციის მოპოვება მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს. ამასთან, სახელმწიფო საწარმოებისათვის არ არის განსაზღვრული ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების ვალდებულება, რაც ვერ აკმაყოფილებს შესაძლო მაღალი საჯარო ინტერესის მოთხოვნებს.

სახელმწიფო საწარმოების გამჭვირვალობაზე უარყოფითად აისახება უმეტესი საწარმოს შემთხვევაში ვებგვერდის არარსებობა ან, მათი არსებობის შემთხვევაში, ვებგვერდზე გამოტანილი ინფორმაციის სიმცირე ან/და მოძველებული ხასიათი. სახელმწიფო საწარმოების ვებგვერდებზე უმეტესად არ არის განთავსებული ისეთი ინფორმაცია, როგორებიცაა: საწარმოს საქმიანობის ყოველწლიური ანგარიში, შიდა ან გარე აუდიტის დასკვნები, საწარმოში დასაქმებულ პირთა რაოდენობა და დასაქმების პროცედურა; სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების თაობაზე შესაბამისი ინფორმაცია და ა.შ.³

იმ საწარმოებში, რომლებსაც გააჩნიათ ვებგვერდები, არ არსებობს ელექტრონული გამჭვირვალობისა და ელექტრონული ჩართულობის მექანიზმები. კერძოდ, საწარმოების ვებგვერდებს არ გააჩნიათ საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული წესით მოთხოვნის ფორმა და ჩართულობის ისეთი მექანიზმები, როგორებიცაა ელექტრონული კითხვარი, მონაცემთა ელექტრონული ბაზები და ა.შ.

ერთ-ერთ გამოწვევად ასევე რჩება სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული საწარმოების შესყიდვების გამჭვირვალობა. დღეისათვის საწარმოთა დიდ ნაწილს გააჩნია მთავრობის ცალკეული დადგენილებებით განსაზღვრული შესყიდვის სპეციალური წესი, რაც შესყიდვების გამჭვირვალობის კუთხით არასასურველ პრაქტიკას წარმოადგენს.

ამგვარად, არსებული სიტუაციის ანალიზის შედეგად ცხადი ხდება, რომ სახელმწიფო საწარმოების სფეროში არსებობს მნიშვნელოვანი პრობლემები და საჭიროა სახელმწიფო საწარმოების პოლიტიკის შემუშავება არსებული პრობლემების მოსაგვარებლად.

³ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული საწარმოების გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება, თბილისი, 2015, გვ.14-15, ხელმისაწვდომია: https://gyula.ge/files/news/sawarmoebi_geo.pdf;

პრობლემების გადაჭრის გზები (ალტერნატივები)

სახელმწიფო საწარმოების რეგულირების კომპლექსური ხასიათიდან გამომდინარე, საჭიროდ მივიჩნით, პოლიტიკის დოკუმენტში წარმოდგენილ ყველა პრობლემურ საკითხთან მიმართებით წარმოვადგინოთ პრობლემების გადაჭრის შესაძლო ალტერნატივები, რაც სახელმწიფოს მისცემს შესაძლებლობას, ჩამოაყალიბოს სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების, მართვის, საკადრო პოლიტიკის, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის თაობაზე ერთიანი ხედვა და არ ფოკუსირდეს ამ სფეროში არსებულ მხოლოდ ერთ პრობლემაზე. შესაბამისად, აღნიშნული პოლიტიკის დოკუმენტი წარმოადგენს პრობლემების გადაჭრის ერთიან ხედვას 5 ძირითადი მიმართულებით, რომელიც პრობლემების ანალიზშია წარმოდგენილი.

პრობლემა 1. სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნება

ალტერნატივა 1.1. „სახელმწიფო საწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება

„სახელმწიფო საწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღების უპირატესობა არის სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებული საკითხების კომპლექსური და ერთიანი მოწესრიგება. საქართველოს კანონი მოაწესრიგებს არა მხოლოდ საწარმოების დაფუძნების, არამედ მათი მართვის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულებების საკითხებს. გარდა ამისა, საქართველოს კანონი გავრცელდება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე და მოაწესრიგებს როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ დაფუძნებული საწარმოების საქმიანობას.

თუმცა, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ „სახელმწიფო საწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება, შესაძლოა, ხანგრძლივი პოლიტიკური პროცესი იყოს, რადგან მოითხოვს სხვადასხვა პოლიტიკურ პარტიებს შორის კონსენსუსის მიღწევას. გარდა ამისა, კანონში ცვლილებების შეტანა რთული და არამოქნილი პროცესია, რაც შეიძლება უარყოფითად აისახოს საკითხის დაუყოვნებლივ მოწესრიგებაზე.

ალტერნატივა 1.2. საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილების მიღება

საქართველოს მთავრობის დადგენილების მიღება უზრუნველყოფს მთავრობის უშუალო ჩართულობას აღნიშნულ პროცესში და მის მიერ პოლიტიკის განსაზღვრას სახელმწიფო საწარმოებთან მიმართებით.

მთავრობის მიერ დადგენილების მიღება შინაარსობრივი თვალსაზრისით არის მიზანშეწონილი, რადგან სახელმწიფო საწარმოების პრობლემურ საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაცია უმეტესწილად მთავრობის დონეზე გროვდება - აღნიშნული საწარმოები უმეტესწილად სამინისტროების დაქვემდებარებაშია და სახელმწიფო ქონების მართვის სააგენტოც, თავის მხრივ, ეკონომიკის სამინისტროს ექვემდებარება. გარდა ამისა, მთავრობის დადგენილება, მისი მიღებისა და ცვლილებების შეტანის პროცედურიდან

გამომდინარე, კანონთან შედარებით უფრო მოქნილ დოკუმენტს წარმოადგენს და არ საჭიროებს მაღალ პოლიტიკურ კონსენსუსს სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალებს შორის.

თუმცა, უნდა გავითვალისწინოთ, რომ მთავრობის დადგენილების ერთ-ერთ ნაკლოვანებას წარმოადგენს მისი მოქმედების არეალი, რადგან იგი ვერ გავრცელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის დაქვემდებარებაში მყოფ საწარმოებზე და მოაწესრიგებს მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დაფუძნებული საწარმოების საქმიანობის წესს.

ალტერნატივა 1.3. სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ რეკომენდაციების შემუშავება

სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების სფეროებისა და კრიტერიუმების თაობაზე რეკომენდაციების შემუშავების უპირატესობა არის სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს კომპეტენცია და სიღრმისეული ცოდნა აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით. ამასთან, აღნიშნული რეკომენდაციები გავრცელდება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე არსებულ სახელმწიფო საწარმოებზე.

ამ ალტერნატივის ნაკლოვანება რეკომენდაციების არასავალდებულო ხასიათია, რაც მათ შესრულებას კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენებს და სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს არ ექნება შესაბამისი ბერკეტები მათი შესრულების უზრუნველსაყოფად.

წარმოდგენილი ალტერნატივების უპირატესობებისა და ნაკლოვანებების ანალიზის საფუძველზე მივიჩნით, რომ **საკითხის კომპლექსური და ერთიანი მოწესრიგების მიზნით, მნიშვნელოვანია, პირველი ალტერნატივის - „სახელმწიფო საწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება**, რადგან კანონი მოაწესრიგებს სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებულ ყველა მნიშვნელოვან საკითხს და გავრცელდება როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დაფუძნებულ საწარმოებზე.

პრობლემა 2. სახელმწიფო საწარმოების მართვა

ალტერნატივა 2.1. სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ყველა საწარმოს სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს დაქვემდებარების ქვეშ მოქცევა და მისი საპარტნიორო ფუნქციების გაზრდა (ცენტრალიზებული მოდელი)

ეს მოდელი გულისხმობს ცენტრალიზებული და ერთიანი მაკონტროლებელი ორგანოს შექმნას, რომლის დაქვემდებარების ქვეშ ექცევა სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ყველა საწარმო (თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დაფუძნებული საწარმოების გარდა) და რომელიც აღჭურვილი იქნება პარტნიორის ყველა უფლებამოსილებით; ამასთან, კოორდინაციას გაუწევს სახელმწიფო საწარმოების მართვას და შეიმუშავებს სახელმწიფო საწარმოების მართვის პოლიტიკას. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული საერთაშორისო პრაქტიკის კვლევის შედეგად, ცენტრალიზებული

კორპორაციული მმართველობის მოდელი მოქმედებს ბელგიაში, პოლონეთში, ჰოლანდიაში, საფრანგეთში, ნორვეგიასა და შვედეთში.⁴

საქართველოს რეალობაში ამ მოდელის განსახორციელებლად უნდა გაიზარდოს სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს დაქვემდებარების ქვეშ არსებული საწარმოების არეალი და ეროვნული სააგენტოს პარტნიორის უფლებამოსილებები, რაც გამოიხატება სააგენტოს მხრიდან სახელმწიფო საწარმოების მართვასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებაში. მოცემულ შემთხვევაში, სააგენტოს პარტნიორის უფლებამოსილებებია: სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი საწარმოების განსაზღვრა, პრიორიტეტების დადგენა, ზედამხედველობა და საწარმოთა საქმიანობის შეფასება, შრომის ანაზღაურების სქემების შემუშავება და ა.შ.

ცენტრალიზებული მოდელის უპირატესობა მდგომარეობს სახელმწიფოს მხრიდან ერთიანი პოლიტიკის შემუშავებასა და ამ პოლიტიკის განმახორციელებელი ერთიანი ცენტრალიზებული ორგანოს შექმნაში. ცენტრალიზებული მოდელი ხელს უწყობს მოცემულ სფეროში ექსპერტული გამოცდილების მქონე პირების ერთ სახელმწიფო ორგანოში თავმოყრას, ასევე ძლიერი და მოქნილი ზედამხედველობის სისტემის არსებობას, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო საწარმოებიდან ინფორმაციის დროულად წარმოდგენას, პრობლემების იდენტიფიცირებასა და მათი მოგვარების ერთიანი მიდგომის შემუშავებას.

ცენტრალიზებული მოდელის ნაკლოვანებებია სისტემის ნაკლები მოქნილობა და მართვის ტრადიციული ხასიათი.

ალტერნატივა 2.2. სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოსა და სამინისტროებს შორის მმართველობითი უფლებამოსილების გადანაწილება (დუალისტური მოდელი)

აღნიშული მოდელი გულისხმობს საწარმოთა მართვის თაობაზე სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოსა და სამინისტროებს შორის უფლებამოსილებების გადანაწილებას. მოცემულ შემთხვევაში სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს უფლებამოსილებების გარკვეული ნაწილი დელეგირებული აქვს სამინისტროებზე და მისი დაქვემდებარების ქვეშ რჩება მხოლოდ მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები, როგორებიცაა: საწარმოთა განკარგვა, ლიკვიდაცია, გაკოტრება, ქონების რეალიზაცია, კაპიტალში შეტანა ან კაპიტალიდან ამოღება, გადაუდებელი შესყიდვების განხორციელება, დირექტორის ცვლილება, უფლებრივად დატვირთვა, სესხის აღებისა და ინვესტიციების განხორციელების უფლება და ა.შ. დუალისტური მოდელი წარმოადგენს საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით ყველაზე რეკომენდებულ მმართველობის მოდელს.

⁴ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, კვიპონ სმიტი: სახელმწიფო საწარმოების საერთაშორისო გამოცდილების მიმოხილვა, მართვის რომელი მოდელები და სტრატეგიები ამცირებს კორუფციას, თბილისი, 2016 წ. გვ. 14, ხელმისაწვდომია:

<https://gyla.ge/files/news/2016%20%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%AA%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%90/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AE%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%9B%E1%83%AC%E1%83%98%E1%83%A4%E1%83%9D%20%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AC%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98.pdf>;

აღნიშნული მოდელი გვხვდება გერმანიაში, შვეიცარიაში, იტალიაში, მექსიკაში, ჩილესა და თურქეთში.

დუალისტური მოდელის უპირატესობა მდგომარეობს ცენტრალიზებულ ორგანოს, ქონების ეროვნულ სააგენტოსა და სამინისტროებს შორის კომპეტენციებისა და პასუხისმგებლობის გადანაწილებაში, რაც უზრუნველყოფს საწარმოთა ეფექტიან მართვას და ორიენტირებულია საწარმოთა ინტერესებზე.

ალტერნატივა 2.3. სახელმწიფო საწარმოები სფეროების მიხედვით გადანაწილებულები არიან შესაბამის სამინისტროებში (დეცენტრალიზებული მოდელი)

აღნიშნული მოდელი გულისხმობს სახელმწიფო საწარმოთა მართვის დეცენტრალიზაციას სამინისტროების დონეზე და არ ითვალისწინებს ერთიანი მაკონტროლებელი ორგანოს არსებობას. საერთაშორისო პრაქტიკიდან გამომდინარე, დეცენტრალიზებული მოდელი ყველაზე ნაკლებად არის რეკომენდებული და ბევრი პრობლემური მხარე გააჩნია. დეცენტრალიზებული მოდელის არსებობისას წარმოიქმნება შემდეგი პრობლემები: საწარმოთა მართვის პოლიტიკის თაობაზე ერთიანი ხედვის არარსებობა და პრაქტიკაში მიღებული გამოცდილების გაზიარების სიმცირე; საწარმოთა საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის ერთიანი სურათის წარმოჩენის სირთულე და არსებული პრობლემების შესახებ ადეკვატური და დროული რეაგირების შეუძლებლობა.⁵

წარმოდგენილი ალტერნატივების უპირატესობებისა და ნაკლოვანებების ანალიზის საფუძველზე მიგვაჩნია, რომ **სახელმწიფო საწარმოების მართვის მოდელის შერჩევას, საქართველოში არსებული რელობის გათვალისწინებით, მისაღებია მეორე ალტერნატივა - სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოსა და სამინისტროებს შორის უფლებამოსილების გადანაწილება.** დღევანდელი მდგომარეობით, საქართველოში საწარმოთა მართვის დუალისტური და დეცენტრალიზებული მოდელების ნიშნები არსებობს, თუმცა საჭიროებს დახვეწასა და გაუმჯობესებას. შესაბამისად, მიგვაჩნია, რომ სახელმწიფომ არჩევანი უნდა გააკეთოს საწარმოთა მართვის დუალისტურ მოდელზე და დანერგოს მხოლოდ აღნიშნული მოდელისათვის დამახასიათებელი მართვის ფორმები და სტრატეგიები.

პრობლემა 3. სახელმწიფო საწარმოების საკადრო პოლიტიკა

ალტერნატივა 3.1. სახელმწიფო საწარმოებში საკონკურსო კომისიების ჩამოყალიბება და მათი გამართული ფუნქციონირება

სახელმწიფო საწარმოებში თანამშრომლების დასაქმების მიზნით ჩამოყალიბდეს მუდმივი საკონკურსო კომისიები, რომელთაც გაწერილი ექნებათ ვაკანტურ პოზიციაზე თანამშრომელთა აყვანის ზუსტი პროცედურები, კრიტერიუმები და შეფასების სისტემა. მნიშვნელოვანია, სახელმწიფოს საწარმოების საკონკურსო კომისიებში ჩაერთონ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლები, რაც ხელს შეუწყობს პროცესისადმი საზოგადოებრივი ნდობის გაზრდას და კონკურსის გამჭვირვალობას.

⁵ აუდიტის სამსახური, სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი, 2015 წელი, გვ. 28.

საკონკურსო კომისიების ფორმირების და ფუნქციონის კუთხით, სასურველია, სახელმწიფო საწარმოებმა გაიზიარონ ის საუკეთესო პრაქტიკა, რომელიც დამკვიდრებულია არაერთ საჯარო დაწესებულებაში. აღნიშნული არ გულისხმობს სახელმწიფო საწარმოებში და საჯარო დაწესებულებებში იდენტური პროცედურების ჩამოყალიბებას და მხოლოდ ითვალისწინებს საჯარო სამსახურში არსებულ პრაქტიკასთან მიახლოებული სტანდარტების დანერგვას. მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო საწარმოებში კონკურსის ჩატარების თაობაზე განაცხადი და წესი გამოქვეყნებული იყოს შესაბამისი საწარმოს ვებგვერდზე.

ალტერნატივა 3.2. სახელმწიფო საწარმოებში საკადრო აუდიტის განხორციელების პრაქტიკის დანერგვა და საშტატო ნუსხის შეთანხმება სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოსთან

სახელმწიფო საწარმოებში საკადრო პოლიტიკის განსაზღვრისას მნიშვნელოვანია საკადრო აუდიტის დანერგვა. აღნიშნული ითვალისწინებს საწარმოებში ადამიანური რესურსების კუთხით სიტუაციური ანალიზის ჩატარებას და ადამიანური რესურსების საჭიროებების გამოკვეთას. მსგავსი კვლევა საწარმოს ხელმძღვანელ პირებს დაეხმარება ადამიანური რესურსების სამომავლო საჭიროებების იდენტიფიცირებაში და გამოავლენს საშტატო ერთეულების ოპტიმიზაციის კუთხით არსებულ გამოწვევებს.

საკადრო აუდიტი კონკრეტულად განსაზღვრავს საჭირო და გასაუქმებელ პოზიციებს, რაც ნეპოტიზმთან ბრძოლის კუთხით საკმაოდ ეფექტურ საშუალებას წარმოადგენს. დამატებით, საკადრო აუდიტი საწარმოს ეფექტური მართვისთვისაც აუცილებელია, რადგან მისი მეშვეობით წინასწარ ხდება საჭიროებების იდენტიფიცირება. საწარმოში მიმდინარე პროცესების და ცვლილებების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია საკადრო აუდიტის მიგნებების პერიოდული განახლება და სიტუაციის ხელახლა შეფასება. რეკომენდებულია საკადრო აუდიტი ასევე უნდა ითვალისწინებდეს ადამიანური რესურსების გადამზადების კუთხით არსებულ საჭიროებებსაც, რაც საფუძვლად დაედება თანამშრომელთა პროფესიული გადამზადების პროგრამებს.

საკადრო პოლიტიკის ეფექტიანი მართვის მიზნით რეკომენდებულია სახელმწიფო საწარმოს მიერ საშტატო ნუსხის შეთანხმება სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოსთან. გარდა საშტატო ნუსხისა, რეკომენდებულია სახელმწიფო საწარმოს ხელმძღვანელის დანიშვნა ასევე იყოს შეთანხმებული ქონების ეროვნულ სააგენტოსთან, რაც კონკრეტულ სამინისტროს საწარმოს ხელმძღვანელის ერთპიროვნული დანიშვნის საშუალებას ადარ მისცემს.

ალტერნატივა 3.3. სახელმწიფო საწარმოებში შრომის ანაზღაურების სახელმძღვანელო დოკუმენტის შექმნა

სახელმწიფო საწარმოებში შრომის ანაზღაურების არაერთგვაროვანი და მოუწესრიგებელი პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით, მნიშვნელოვანია, რომ სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნულმა სააგენტომ შეიმუშაოს სახელმძღვანელო დოკუმენტი, რომელსაც ექნება სარეკომენდაციო ხასიათი და წარმოადგენს რეკომენდაციებს შრომის ანაზღაურების ძირითადი მიმართულებების თაობაზე. სახელმძღვანელო დოკუმენტში, შესაძლებელია, განისაზღვროს შრომის ანაზღაურების ძირითადი პრინციპები, ანაზღაურების ზოგადი სტანდარტები (ზედა და ქვედა ზღვარი), დანამატებისა და პრემიების გაცემის წესი და

მოცემული იქნას ანაზღაურებასთან დაკავშირებით რეკომენდაციები სხვადასხვა სპეციფიკურ სფეროებში. სახელმწიფო საწარმოებში შრომის ანაზღაურების სახელმძღვანელო დოკუმენტი გავრცელდება როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე.

წარმოდგენილი ალტერნატივების ანალიზის შედეგად მიგვაჩნია, რომ სახელმწიფო საწარმოებმა, პირველ რიგში, უნდა განახორციელონ მეორე ალტერნატივით დასახული ღონისძიებები, რაც გულისხმობს საკადრო აუდიტის ჩატარებასა და საწარმოების საშტატო ნუსხების განსაზღვრას, ხოლო შემდგომ ჩამოაყალიბონ კონკურსის ჩატარების პირობები და წესი, ასევე შრომის ანაზღაურების პოლიტიკა.

პრობლემა 4. სახელმწიფო საწარმოების ანგარიშვალდებულება

ალტერნატივა 4.1. სამოქმედო გეგმების და ანგარიშების წარმოება და მათი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა

სახელმწიფო საწარმოების ანგარიშვალდებულების გასაუმჯობესებლად რეკომენდებულია საწარმოების სამოქმედო გეგმებისა და ანგარიშების შემუშავება. სამოქმედო გეგმების ჩამოყალიბება ხელს შეუწყობს საწარმოს მოკლევადიანი და გრძელვადიანი მიზნების განსაზღვრას და მოახდენს საზოგადოების ინფორმირებას საწარმოების მომგებიანობის და ეფექტიანობის შესახებ. სახელმწიფო საწარმოების ანგარიშვალდებულების ხარისხის გაზრდისთვის მნიშვნელოვანია, სამოქმედო გეგმები და ანგარიშები საჯაროდ იყოს ხელმისაწვდომი, რათა ჯეროვნად მოხდეს საზოგადოების ინფორმირება საწარმოების საქმიანობის შესახებ.

საწარმოს სამოქმედო გეგმა ასევე ეფექტურ საშუალებას წარმოადგენს მისი მართვის სისტემის გასაუმჯობესებლად. სამოქმედო გეგმა დაეხმარება საწარმოს ხელმძღვანელ პირებს მოკლევადიანი და გრძელვადიანი პრიორიტეტების დასახვაში და ხელს შეუწყობს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების მიღებაში. სასურველია, სამოქმედო გეგმა მოიცავდეს დროში გაწერილ კონკრეტულ აქტივობებს და სამუშაოს შესრულების ინდიკატორებს, რაც დაეხმარება გადაწყვეტილებების მიმღებ პირებს განხორციელებული ღონისძიებების შეფასებაში.

ასევე, რეკომენდებულია ეფექტიანობის და სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშების წარმოება, რაც სახელმწიფო საწარმოების ანგარიშვალდებულების გაზრდისათვის აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს. მსგავსი პრაქტიკა წარმატებით დაინერგა ლიტვაში, სადაც სახელმწიფო საწარმოების გამჭვირვალობის ანგარიშვალდებულების და ეფექტიანობის რეფორმა 2010 წელს დაიწყო. აღნიშნული რეფორმის ფარგლებში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი ყველა საწარმო ვალდებულია, აწარმოოს კვარტალური და წლიური ანგარიში, რომელსაც ის საკუთარ ვებგვერდზე განათავსებს.

ალტერნატივა 4.2. სახელმწიფო საწარმოებისათვის ერთიანი ეთიკის კოდექსის შემუშავება და მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების გაუმჯობესება

იქიდან გამომდინარე, რომ ამ დროისათვის არ ხდება სახელმწიფო საწარმოთა თანამშრომლების შესაძლებლობების განვითარება ეთიკის და კეთილსინდისიერების სტანდარტების გაუმჯობესების კუთხით, რეკომენდებულია სსიპ ქონების ეროვნულმა სააგენტომ სახელმწიფო საწარმოებისთვის შეიმუშაოს ეთიკის ერთიანი კოდექსი. ამჟამად სახელმწიფო საწარმოების შინაგანაწესებში ბუნდოვნად არის ჩამოყალიბებული ეთიკის საკითხები, რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს პრობლემის ერთიანი დარეგულირების საჭიროებაზე. ეთიკის კოდექსის შემუშავებასთან ერთად მნიშვნელოვანია, დაიგეგმოს ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებები ეთიკის, კეთილსინდისიერების და მამხილებელთა დაცვის შესახებ.

სახელმწიფო საწარმოებში ასევე რეკომენდებულია მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების მოწესრიგება. ამჟამად საწარმოების თანამშრომლებში მამხილებელთა ინსტიტუტის შესახებ დაბალი ცნობიერებაა. გარდა ამისა, არ არის გაწერილი შიდა პროცედურები მამხილებელთა დაცვის კუთხით, რამაც, შესაძლოა, დააბრკოლოს კონკრეტული მხილების შემთხვევები. მამხილებელთა დაცვის კუთხით ცნობიერების ამაღლების და რეგულაციების შემუშავების გარდა, შესაძლებელია, მხილება განხორციელდეს სპეციალურად მითითებული ელექტრონული ფორმის მეშვეობით. ამისათვის რეკომენდებულია საწარმოს ვებგვერდის მოწესრიგება და მასში მხილების ელექტრონული მექანიზმის ინტეგრირება.

ალტერნატივა 4.3. სახელმწიფო საწარმოებისთვის სპეციალური ანგარიშების ფორმატის შემუშავება

საზოგადოებრივი და ინსტიტუციური ანგარიშვალდებულების გასაუმჯობესებლად რეკომენდებულია სპეციალური ანგარიშების ფორმატის შემუშავება. აღნიშნული ალტერნატივა გულისხმობს საწარმოებისთვის სპეციალური ანგარიშის შემუშავებას, რომელსაც ისინი სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს წარუდგენენ. მეორე მხრივ, სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო მოახდენს საწარმოების ანგარიშების კონსოლიდაციას და წინასწარ დამტკიცებული ფორმის მეშვეობით ასევე წარუდგენს ანგარიშს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს.

აღნიშნული მექანიზმის მეშვეობით ცენტრალური ხელისუფლება შეძლებს ეფექტურ ანგარიშებას სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული საწარმოების შესახებ. შესაძლებელია, სპეციალური ანგარიშის მიგნებები გამოყენებული იყოს როგორც სამინისტროს ანგარიშში, ისე სამთავრობო პროგრამის შესრულების ანგარიშში, რომელსაც საქართველოს პრემიერ-მინისტრი ყოველწლიურად წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს. აღნიშნული ანგარიშის მეშვეობით შესაძლებელია როგორც საზოგადოებრივი, ისე არაპირდაპირი საპარლამენტო კონტროლის განხორციელება სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებზე.

ალტერნატივა 4.4. სახელმწიფო საწარმოებში შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის გაუმჯობესება

სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მიხედვით, სახელმწიფო საწარმოებში შიდა აუდიტის დეპარტამენტის არსებობა ნებაყოფლობითია, რაც ნეგატიურად აისახება საწარმოებში არსებულ პრაქტიკაზე.

აღნიშნულ საკითხზე გამახვილებულია ყურადღება ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ანტიკორუფციული ქსელის მონიტორინგის მესამე რაუნდის ანგარიშში, სადაც რეკომენდაციაში მითითებულია, რომ სასურველია შიდა ფინანსური კონტროლის ჰარმონიზაცია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებში.⁶ აღნიშნულიდან გამომდინარე, რეკომენდებულია აუდიტის დეპარტამენტის შექმნა სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ ყველა საწარმოში.

პრობლემა 5. სახელმწიფო საწარმოების გამჭვირვალობა

ალტერნატივა 5.1. სახელმწიფო საწარმოებში საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა

საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის მაღალი ხარისხი დაწესებულების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი ძირითადი საშუალებაა. შესაბამისად, რეკომენდებულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 თავში დადგენილი საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის სტანდარტის, ასევე საქართველოს მთავრობის #219 დადგენილებით განსაზღვრული საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების წესის სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ საწარმოებზე გავრცელება. საჯარო ინფორმაციის ჯეროვანი გაცემისათვის რეკომენდებულია სახელმწიფო საწარმოებში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფასა და პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე პასუხისმგებელი პირის დანიშვნა, რომელსაც შესაბამისი კვალიფიკაცია და ვალდებულება ექნება.

ალტერნატივა 5.2. სახელმწიფო საწარმოებში ელექტრონული გამჭვირვალობისა და ელექტრონული ჩართულობის მექანიზმების დანერგვა

საწარმოს საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის მიღების ყველაზე ეფექტურ საშუალებას მისი ვებგვერდი და ელექტრონული რესურსები წარმოადგენს. რეკომენდებულია, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი ყველა საწარმოსთვის შეიქმნას ვებგვერდი, სადაც მოხდება საწარმოს საქმიანობის თაობაზე განახლებული და სრულყოფილი ინფორმაციის გამოქვეყნება.

მნიშვნელოვანია, ვებგვერდზე ინტეგრირებული იყოს საჯარო ინფორმაციის ელექტრონულად მოთხოვნის ფორმა და ელექტრონული გამჭვირვალობის სხვა მექანიზმები (მონაცემთა ბაზები, ინტერაქტიული რუკები და ა.შ).

ელექტრონული ჩართულობის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია, მოქალაქეებს საწარმოს საქმიანობაში მონაწილეობის საშუალება ჰქონდეთ. ჩართულობის უზრუნველყოფა შესაძლოა მოხდეს ვებგვერდზე განთავსებულ კითხვარის მეშვეობით ან საწარმოს სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში მონაწილეობის მისაღებად შექმნილი ელექტრონული რესურსით.

⁶ OECD-ACN მონიტორინგის მე-3 რაუნდი, გვ. 4, <https://www.oecd.org/corruption/acn/GEORGIAThirdRoundMonitoringReportENG.pdf>

ალტერნატივა 5.3 სახელმწიფო საწარმოების შესყიდვების სპეციალური წესის ერთიანი მინიმალური სტანდარტების განსაზღვრა და გამჭვირვალობის მექანიზმების გაუმჯობესება

რეკომენდებულია შესყიდვების სპეციალური წესის ერთიანი მინიმალური სტანდარტების განსაზღვრა, რომელიც სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების და კეთილსინდისიერების მაღალ სტანდარტს დააწესებს. ერთიანი მინიმალური სტანდარტის და პრინციპების დამკვიდრება შესაძლებელია დამატებითი კანონქვემდებარე აქტის (მთავრობის დადგენილები) მიღების გზით.

მნიშვნელოვანია სახელმწიფო საწარმოების შესყიდვების კომისიების გამჭვირვალობის გაზრდა. აღნიშნულის მიღწევა შესაძლებელია შესყიდვების კომისიებში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლების მონაწილეობით. იქიდან გამომდინარე, რომ შესყიდვების კომისიებში არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლების ჩართულობა დიდი რაოდენობით ადამიანური რესურსის მონაწილეობას მოითხოვს, შესაძლოა, განისაზღვროს იმ შესყიდვის მინიმალური მოცულობა, სადაც რეკომენდებული იქნება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის წარმომადგენლის ჩართულობა.

დასკვნა და რეკომენდაციები

პოლიტიკის დოკუმენტში წარმოდგენილი პრობლემური მიმართულებებისა და შემოთავაზებული ალტერნატივების ანალიზის შედეგად, სახელმწიფო საწარმოების მართვის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების თაობაზე სახელმწიფოს პოლიტიკის შემუშავების მიზნით, წარმოგიდგინებ შემდეგ რეკომენდაციებს:

- მიღებული იქნას „სახელმწიფო საწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების სფეროებსა და კრიტერიუმებს, სახელმწიფო საწარმოების მართვის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების საკითხებს; ასევე დაადგენს სახელმწიფოსათვის სტრატეგიულად მნიშვნელოვან საწარმოებს;
- სახელმწიფო საწარმოების მართვა განხორციელდეს დუალისტური მოდელის საფუძველზე, სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოსა და შესაბამის სამინისტროებს შორის უფლებამოსილების გადანაწილების გზით; გაიზარდოს სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს პარტნიორული უფლებამოსილებები;
- სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ შემუშავდეს სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მართვის სახელმძღვანელო, რომელიც განსაზღვრავს საწარმოთა მართვის საერთო პრინციპებსა და მიმართულებებს;

- სახელმწიფო საწარმოებში ჩატარდეს საკადრო აუდიტი და თითოეულ საწარმოში განისაზღვროს საშტატო ნუსხა სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოსთან შეთანხმების გზით;
- სახელმწიფო საწარმოებში შეიქმნას მუდმივი საკონკურსო კომისიები, კანონით განისაზღვროს კონკურსის ჩატარების წესი და პროცედურა; უზრუნველყოფილი იქნას კონკურსების გამჭვირვალობა და შერჩევის პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების ჩართულობა;
- სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ შემუშავდეს სახელმწიფო საწარმოებში შრომის ანაზღაურების სახელმძღვანელო დოკუმენტი, რომელსაც ექნება სარეკომენდაციო ხასიათი და განსაზღვრავს ანაზღაურების, დანამატებისა და წახალისების ერთიან სტანდარტებს;
- შეიცვალოს სახელმწიფოს საწარმოების ხელმძღვანელების დანიშვნის წესი და მათი დანიშვნა მოხდეს სსიპ ქონების ეროვნულ სააგენტოსთან შეთანხმებით;
- სახელმწიფო საწარმოებმა შეიმუშაონ მოკლევადიანი და გრძელვადიანი სამოქმედო გეგმები, ასევე, მოამზადონ ყოველწლიური ანგარიშები შესრულებული სამუშაოს, ფინანსური მდგომარეობისა და განხორციელებული აქტივობების თაობაზე;
- სახელმწიფო საწარმოებმა სამოქმედო გეგმები და შესრულების ანგარიშები ყოველწლიურად წარუდგინონ სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს, რომელიც გაერთიანებულ ანგარიშს წარუდგენს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს;
- სახელმწიფო საწარმოებს კანონის საფუძველზე სავალდებულო წესით მოეთხოვოთ შიდა აუდიტისა და ფინანსური კონტროლის დეპარტამენტის შექმნა;
- შემუშავდეს სახელმწიფო საწარმოებში დასაქმებული თანამშრომლების ეთიკის კოდექსი, დისციპლინური წარმოებისა და მამხილებლის დაცვის მექანიზმები;
- საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 თავში დადგენილი საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის სტანდარტი, ასევე საქართველოს მთავრობის #219 დადგენილებით განსაზღვრული საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების წესი გავრცელდეს სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ საწარმოებზე;
- სახელმწიფო საწარმოებში დაინიშნოს საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფასა და პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე პასუხისმგებელი პირი;
- ყველა სახელმწიფო საწარმოს დაევალოს ვებგვერდის შექმნა, სადაც მოხდება საწარმოს საქმიანობის თაობაზე განახლებული და სრულყოფილი ინფორმაციის გამოქვეყნება;

- სახელმწიფო საწარმოს ვებგვერდზე ინტეგრირებული იყოს საჯარო ინფორმაციის ელექტრონულად მოთხოვნის ფორმა და ელექტრონული გამჭვირვალობის სხვა მექანიზმები (მონაცემთა ბაზები, ინტერაქტიული რუკები და ა.შ);
- შემუშავდეს სახელმწიფო საწარმოების მიერ განსახორციელებელი შესყიდვების სპეციალური წესის ერთიანი მინიმალური სტანდარტი და უზრუნველყოფილი იქნას შესყიდვების კომისიის გამჭვირვალობა;

აღნიშნული რეკომენდაციების გათვალისწინება დაეხმარება საქართველოს მთავრობას, ჩამოაყალიბოს სახელმწიფო საწარმოების მართვის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების თაობაზე სახელმწიფო პოლიტიკა, რომელიც შეესაბამება საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას და უზრუნველყოფს სახელმწიფო საწარმოების ეფექტურ მართვას.

ბიბლიოგრაფია

1. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), ანტიკორუფციული საკითხების მონიტორინგის მესამე რაუნდის ანგარიში, საქართველო, 2013 წ. 25 სექტემბერი, გვ. 106.

ხელმისაწვდომია:

<https://www.oecd.org/corruption/acn/GEORGIAThirdRoundMonitoringReportENG.pdf>

2. აუდიტის სამსახური, სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი, 2015 წელი, გვ. 4.

ხელმისაწვდომია: <http://sao.ge/files/auditi/efeqtianobis-angarishi/2015/sacarmota-martva.pdf>

3. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული საწარმოების გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება, თბილისი, 2015, გვ.14-15.

ხელმისაწვდომია: https://gyla.ge/files/news/sawarmoebi_geo.pdf

4. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, კვინ სმიტი: სახელმწიფო საწარმოების საერთაშორისო გამოცდილების მიმოხილვა, მართვის რომელი მოდელები და სტრატეგიები ამცირებს კორუფციას, თბილისი, 2016 წ. გვ. 14.

ხელმისაწვდომია:

<https://gyla.ge/files/news/2016%20%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%AA%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%90/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AE%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%9B%E1%83%AC%E1%83%98%E1%83%A4%E1%83%9D%20%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AC%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98.pdf>

საქართველოს ეროვნული პლატფორმა

ტელ.: +995 32 293 11 28

მობ.: +995 570 10 44 90; +995 570 10 15 28

ელ-ფოსტა: np@ei-lat.ge

ვებგვერდი: eap-csf.ge