



საქართველო

ტექნიკური ანგარიში – სახელმწიფო საწარმოთა რეფორმის სტრატეგიის პროექტი

დეკემბერი 2021

ეს ტექნიკური დახმარების დოკუმენტი საქართველოს შესახებ მომზადდა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის თანამშრომლების მიერ. ის ეფუძნება დოკუმენტის დასრულების დროისათვის, 2021 წლის მარტის მდგომარეობით არსებულ ინფორმაციას.

ანგარიშის ასლები ხელმისაწვდომია საზოგადოებისთვის:

საერთაშორისო სავალუტო ფონდი • საგამომცემლო მომსახურება
საფოსტო ყუთი 92780 • ვაშინგტონი, კოლუმბიის ოლქი, 20090
ტელეფონი: (202) 623-7430 • ფაქსი: (202) 623-7201
ელ-ფოსტა: publications@imf.org ვებ-გვერდი: <http://www.imf.org>
ფასი: \$18.00 - ნაბეჭდი ეგზემპლარი

**საერთაშორისო სავალუტო ფონდი
ვაშინგტონი, კოლუმბიის ოლქი**

მხოლოდ ოფიციალური მოხმარებისათვის

საქართველო

სახელმწიფო კორპორაციების რეფორმის
სტრატეგიის პროექტი

ჯონ ზოჰრაბი და ევრილ ჰოლსტედი



ტექნიკური ანგარიში

2021 წლის აპრილი

წინამდებარე ანგარიშში მოცემულია საქართველოს მთავრობისთვის („ტექნიკური დახმარების მიმღები“) ამ უკანასკნელის მიერ ტექნიკური დახმარების მიღების თხოვნის საპასუხოდ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (სსფ) თანამშრომლების მიერ გაწეული ტექნიკური სახის კონსულტაციების შინაარსი. ეს ანგარიში (მთლიანად ან ნაწილობრივ) და მასში წარმოდგენილი დასკვნები საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა შესაძლოა გაუმჟღავნოს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის აღმასრულებელ დირექტორებს და თანამშრომლებს, ასევე ტექნიკური დახმარების მიმღების სხვა სააგენტოებს თუ მასზე დაქვემდებარებულ სტრუქტურებს, და მოთხოვნის შემთხვევაში, მსოფლიო ბანკის თანამშრომლებს და ტექნიკური დახმარების პროვაიდერებს და ლეგიტიმური ინტერესის მქონე დონორებს, თუ ტექნიკური დახმარების მიმღები კონკრეტულად არ იქნება ამ ინფორმაციის გამჟღავნების წინააღმდეგი (იხილეთ საოპერაციო სახელმძღვანელო პრინციპები ტექნიკური დახმარების ინფორმაციის გავრცელების შესახებ – <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>).

წინამდებარე ანგარიშის (მთლიანად ან ნაწილობრივ) და მასში წარმოდგენილი დასკვნების გამჟღავნებისთვის საერთაშორისო სავალუტო ფონდის გარეთ, გარდა ტექნიკური დახმარების მიმღების სააგენტოებისა და მასზე დაქვემდებარებული სტრუქტურებისათვის, მსოფლიო ბანკის თანამშრომლების, ტექნიკური დახმარების სხვა პროვაიდერებისა და ლეგიტიმური ინტერესის მქონე დონორებისათვის საჭიროებს ტექნიკური დახმარების მიმღების და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ფისკალური საკითხების დეპარტამენტის ცალსახა დასტურს.

ამ ტექნიკური დახმარების ნაწილი ევროკომისიის საერთაშორისო თანამშრომლობისა და განვითარების გენერალური დირექტორატის ფინანსური მხარდაჭერით განხორციელდა.

ამ ტექნიკური დახმარების ნაწილი იაპონიის მთავრობის ფინანსური მხარდაჭერით განხორციელდა.

სარჩევი

შესავალი	4
აღმასრულებელი რეზიუმე.....	5
I. საკითხის ისტორია.....	8
(i) სახელმწიფო კორპორაციების კომერციული მიზნები.....	10
(ii) სახელმწიფო კორპორაციების კორპორაციული მართვა, რომელიც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის რეკომენდაციების საფუძველზე უნდა განხორციელდეს.....	10
(iii) სახელმწიფო კორპორაციების ფლობის განმსაზღვრელი რაციონალური საფუძველი და პოლიტიკა.....	10
(iv) სახელმწიფო კორპორაციების საქმიანობის შედეგების მართვის ჩარჩო შესრულების ძირითადი ფინანსური და არაფინანსური ინდიკატორებით განსაზღვრულ საშუალოვადიან ამოცანებზე დაყრდნობით.....	10
(v) კონკურენტული ნეტრალურობის პრინციპები.....	10
ჩვენ შევთანხმდით სს-ების კომპლექსური რეფორმის სტრატეგიაზე საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ტექნიკურ დახმარებასთან კონსულტაციის გზით და შევისწავლით მისი განხორციელების ოფციებს.....	10
II. სტრატეგიის პროექტის კომპონენტები	11
ა. საერთაშორისო და ევროპული მოდელები და გამოცდილება.....	11
ბ. რეფორმის ხუთი ძირითადი პილარი.....	12
გ. სახელმწიფო კორპორაციებისთვის გამოყენება.....	12
დ. კომერციული მიზანი	13
ე. კორპორაციული მართვა.....	14
ვ. აქციონერის ფუნქციები.....	15
ზ. ფლობის პოლიტიკა	16
თ. საქმიანობის ჩარჩო	17

ე. კონკურენტული ნეიტრალურობა.....	19
ვ. ურთიერთდამოკიდებულება.....	20
ზ. აუდიტი, ანგარიშგება და გამჭვირვალობა.....	21
თ. სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონი.....	21
ი. საპილოტე პროექტი	22
III. Next III. მომდევნო საფეხური და რეკომენდაცია.....	22
დანართი.....	23
საქართველოს სახელმწიფო კორპორაციების რეფორმის სტრატეგია.....	23

ლექსიკონი

ADB CD EFF EU	აზიის განვითარების ბანკი პოტენციალის შექმნა გაფართოებული დაფინანსების მექანიზმი ევროკავშირი
FAD FRMU FRS	ფისკალური საკითხების დეპარტამენტი ფისკალური რისკების მართვის დეპარტამენტი ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი
GFSM GSE	სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელო საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა
IMF JSC LLC KPI	საერთაშორისო სავალუტო ფონდი სააქციო საზოგადოება შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება შესრულების ძირითადი მაჩვენებელი
LEPL MEFP	საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ეკონომიკური და ფინანსური პოლიტიკების მემორანდუმი
MoF MoESD NASP OECD PFM PIE QFA SCI SOE UWSC	ფინანსთა სამინისტრო ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია საჯარო ფინანსების მართვა საზოგადოებრივი დაინტერესების პირი კვაზი-ფისკალური აქტივობა კორპორაციული განზრახვის განაცხადი სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმო გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია

შესავალი

ფინანსთა სამინისტროს (ფს) თხოვნის საპასუხოდ, ფისკალური საკითხების დეპარტამენტი (ფსდ) დაეხმარა ხელისუფლებას სახელმწიფო კორპორაციების რეფორმის სტრატეგიის პროექტის შემუშავებაში. მისია დისტანციურად ჩატარდა 2021 წლის იანვრიდან მარტამდე. მისიის შემადგენლობაში იყვნენ ჯონ ზოჰრაბი (ფისკალური საკითხების დეპარტამენტის რეგიონალური მრჩეველი საჯარო ფინანსების მართვის საკითხებში) და ევრილ ჰოლსტედი (ფისკალური საკითხების დეპარტამენტის ექსპერტი). მისია ნაწილობრივ დაფინანსდა იაპონიის მთავრობის და ნაწილობრივ - ევროკომისიის საერთაშორისო თანამშრომლობისა და განვითარების გენერალური დირექტორატის მიერ.

ფინანსთა სამინისტროს მხრიდან მისიის მუშაობაში მონაწილეობდნენ: მინისტრის მოადგილე - ბატონი ნ. გაგუა; და ბატონი შ. გუნია.

მისიის წევრები გამოხატავენ მადლიერებას ხელისუფლების წარმომადგენლების მიმართ გულწრფელი და ღია დისკუსიებისა და მჭიდრო თანამშრომლობისათვის. მისიის წევრები მადლიერებას გამოხატავენ ასევე ბატონი ს. ჩაკირის, საქართველოში საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ადგილობრივი წარმომადგენლის, მიმართ მის მიერ მისიის მუშაობაში გაწეული შეუფასებელი დახმარებისთვის.

ადმასრულებელი რეზიუმე

სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოები (სს-ები) საქართველოს ეკონომიკის ძირითად ნაწილს შეადგენენ და მშპ-ს, დასაქმების და საჯარო ინვესტიციის მნიშვნელოვან წილს ქმნიან. სს-ები აწვდიან კრიტიკულ სერვისებს ეკონომიკის მნიშვნელოვან დარგებში, მათ შორის გაზის, ელექტროენერჯის, წყლისა და ტრანსპორტირების მიმართულებით. ამ საწარმოების შედეგების გაუმჯობესება კრიტიკული ნაბიჯია მაღალშემოსავლიანი ეკონომიკის შექმნის გზაზე.

2012 წლიდან მოყოლებული ხელისუფლების წარმომადგენლებმა კონკრეტული ნაბიჯები გადადგეს სახელმწიფო საწარმოების (სს) სექტორთან დაკავშირებული გამოწვევების საპასუხოდ. არსებითი პროგრესია მიღწეული შემდეგი მიმართულებებით: ფისკალური რისკების ანგარიშში სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებული ფისკალური რისკების გამჟღავნება, ფინანსთა სამინისტროს მონიტორინგის შესაძლებლობების ზრდა ფისკალური რისკების მართვის სამმართველოს შექმნით, სს-ების რაოდენობის რაციონალიზაცია, სს-ების სექტორიზაცია საერთაშორისო სტატისტიკური სტანდარტების შესაბამისად; საპარტნიორო ფონდის როლის ნაწილობრივი შემსუბუქება და ზოგიერთი სპეციფიკური სს-ს რესტრუქტურისაცია.

უკანასკნელ წლებში სს-ების გაუმჯობესებული გამჭვირვალობისა და მონიტორინგის მიუხედავად, კვლავ არაა დამაკმაყოფილებელია მათი ფინანსური შედეგები. ამრიგად, აშკარაა, რომ, მართალია, გაუმჯობესებული გამჟღავნება და მონიტორინგი კრიტიკული ფაქტორებია, მათ თავისთავად არ შეუძლიათ სს-ების შედეგების საჭირო მასშტაბით გაუმჯობესება. ასევე აუცილებელია კომპლექსური სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური რეფორმის ჩატარება.

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სახელმწიფო კორპორაციების ზედამხედველობის აღიარებული საერთაშორისო მოდელების და კარგი პრაქტიკის სახელმძღვანელო პრინციპების საფუძველზე შემუშავდა რეფორმის სტრატეგია საქართველოში იმ სს-ებისათვის, რომლებიც არიან ან მომავალში შესაძლოა გახდნენ სახელმწიფო კორპორაციები. ასეთი სს-ების (სს, რომელიც არსებითად კომერციული მიზნით ოპერირებს.) იდენტიფიკაცია ფინანსთა სამინისტრომ მოახდინა საერთაშორისო სტანდარტების საფუძველზე.

სტრატეგია 5 დამოუკიდებელი პილარისგან (ძირითადი მიმართულებებისგან) შედგება: კომერციული მიზნები; კორპორაციული მართვა; ფლობის პოლიტიკა; საქმიანობის ჩარჩო; და კონკურენტული ნეიტრალურობა. თითოეული მიმართულების ძირითადი დებულებებია:

- კომერციული მიზანი: სახელმწიფო კორპორაციების ძირითადი მიზანი კომერციულ საწყისებზე ოპერირება უნდა იყოს.
- კორპორაციული მართვა: სახელმწიფო კორპორაციებს მოეთხოვებათ კარგი საერთაშორისო კორპორაციული მართვის პრაქტიკის გამოყენება. მნიშვნელოვანია, რომ სამეთვალყურეო საბჭოს ყველა წევრს მოეთხოვებოდეს, იყოს დამოუკიდებელი და მათი დანიშვნა მოხდეს კარგად სტრუქტურირებული, დამსახურებაზე დაფუძნებული და გამჭვირვალე პროცესის შედეგად. პოლიტიკოსებს თუ საჯარო მოხელეებს არ უნდა ეძლეოდეთ სახელმწიფო კორპორაციების საბჭოებში მუშაობის უფლება.
- ფლობის პოლიტიკა: ფლობის პოლიტიკის განაცხადი ცენტრალური და სახელმწიფო კორპორაციების ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი ადგილობრივი ხელისუფლების თითოეული ორგანოს მიერ უნდა შემუშავდეს და გამოქვეყნდეს. განაცხადში გამოკვეთილი უნდა იყოს სახელმწიფო კორპორაციების ზედამხედველობის და შესაბამისი ინსტიტუციონალური ღონისძიებების გატარების პრინციპები.
- საქმიანობის ჩარჩო: სახელმწიფო კორპორაციებს ყოველწლიურად მოეთხოვებათ კორპორაციული განზრახვის განაცხადის შემუშავება, რომელშიც განმარტებული იქნება კონკრეტული რისკების ზღვრის ფარგლებში შესასრულებელი ფინანსური და არაფინანსური ამოცანები. განაცხადი წარედგინება ფინანსთა სამინისტროს ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს საფინანსო დეპარტამენტს და პარლამენტს და უზრუნველყოფს სახელმწიფო კორპორაციების სამეთვალყურეო საბჭოების ანგარიშვალდებულებას.
- კონკურენტული ნეიტრალურობა: სახელმწიფო კორპორაციებს მოეთხოვებათ იმოქმედონ კონკურენტულად ნეიტრალურ საწყისებზე, ე.ი. მათ არ უნდა ჰქონდეთ არანაირი კონკურენტული უპირატესობა თუ არახელსაყრელი მდგომარეობა ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან მათი მფლობელობის თუ მათზე კონტროლის განხორციელების შედეგად. კერძოდ, სახელმწიფო კორპორაციებს ეკრძალებათ საჯარო პოლიტიკის მიზნებისთვის იმგვარი საქმიანობების განხორციელება, რომლებმაც შესაძლოა უარყოფითად იმოქმედოს მათ ფინანსურ მდგომარეობაზე, . მაგალითად, კვაზი-ფისკალური აქტივობების. თუ ამგვარი საქმიანობები ცალსახად არ არის ნებადართული და სრულად ანაზღაურებადი.

სტრატეგიაში გათვალისწინებულია ფინანსთა სამინისტროს ფარგლებში ცენტრალიზებული სახელმწიფო კორპორაციების აქციონერის ფუნქციების განხორციელების პასუხისმგებლობა. ეს თავის მხრივ უზრუნველყოფს კარგ საერთაშორისო პრაქტიკასთან შესაბამისობას იმ თვალსაზრისით, რომ მკაფიოდ არის გამიჯნული სახელმწიფოს მხრიდან აქციონერის და პოლიტიკის შემქმნელის ფუნქციები ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის რეკომენდაციების შესაბამისად. ამის მიუხედავად, ევროკავშირის განცალკევების (გამხლოების) ღირებულებასთან შესაბამისობის მიზნით, ფინანსთა სამინისტრო იქნება სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი ელექტროენერჯის გადამცემი კომპანიის მფლობელი ერთეული, ხოლო ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო - ელექტროენერჯის მაგენერირებელი კომპანიების მფლობელი ერთეული. თუმცა, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მფლობელი ერთეულის როლისა და პოლიტიკის შემქმნელის/მარეგულირებლის როლს შორის ინტერესთა კონფლიქტის ეფექტის შესამცირებლად, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ფარგლებში ამ როლების გასამიჯნად დამატებითი ღონისძიებები გატარდება.

სტრატეგია უზრუნველყოფს სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონის მიღებას, რომელიც შექმნის სტრატეგიაში გაწერილი პრინციპებისა და პროცედურების შესრულების მკაფიო საკანონმდებლო საფუძველს. მასში ასევე განისაზღვრება როგორც სახელმწიფო კორპორაციების, ისე მათი მფლობელი ერთეულების მიერ შესასრულებელი ანგარიშგებისა და გამყდავების/გამჭვირვალობის მოთხოვნები, რომლებიც კარგი საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით უნდა ჩამოყალიბდეს.

სტრატეგია საქართველოში ფართო დისკუსიის ინიცირების მიზეზი გახდება, რაც მთავრობას სტრატეგიის ოპტიმალურად განხორციელების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაში დაეხმარება. ხუთ ძირითად მიმართულებას შორის ურთიერთდამოკიდებულება მოითხოვს რეფორმის წინდახედულად ფორმირებას და თანმიმდევრულად განხორციელებას. რამდენიმე შერჩეულ სახელმწიფო კორპორაციაში რეფორმის ჩატარება არსებითად იქნება დამოკიდებული საპილოტე პროექტების განხორციელებაზე.

1. საკითხის ისტორია

1. სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოები (სს-ები) საქართველოს ეკონომიკის ძირითად ნაწილს შეადგენენ და მშპ-ს, დასაქმების და საჯარო ინვესტიციის მნიშვნელოვან წილს ქმნიან. სს-ები აწვდიან კრიტიკულ სერვისებს ეკონომიკის მნიშვნელოვან დარგებში, მათ შორის გაზის, ელექტროენერჯის, წყლისა და ტრანსპორტირების მიმართულებით.

2. საქართველოს სს-ების შედეგების გაუმჯობესება კრიტიკული ნაბიჯია მაღალშემოსავლიანი ეკონომიკის შექმნის გზაზე. სს-ების საქმიანობის არასახარბიელო შედეგები მაღალ ფისკალურ და ეკონომიკურ ხარჯებს წარმოშობს. კერძოდ, ფისკალური რისკების მატერიალიზაცია სუვერენული ვალის უფრო მაღალ დონეებს განაპირობებს და აფერხებს საკრედიტო რეიტინგის გაუმჯობესებას. ვინაიდან სს-ები სერვისებს ეკონომიკის ძირითად დარგებში გასწევენ, მათი საქმიანობის ცუდი შედეგები აფერხებს საქართველოში არსებული და პოტენციური ბიზნესების საერთაშორისო კონკურენტულობას და ზღუდავს ეკონომიკურ ზრდას.

3. 2012 წლიდან მოყოლებული საქართველოს ხელისუფლება შეთანხმებულად მოქმედებს სს-ების საქმიანობის შედეგების გაუმჯობესების მიზნით. მათ შესამჩნევ წარმატებას მიაღწიეს სს-ების ფისკალური რისკების გამჟღავნების თვალსაზრისით და საწყისი ნაბიჯები გადადგეს სს-ების საქმიანობის შედეგების გასაუმჯობესებლად. წარმატება მიღწეულ იქნა ძირითადად შემდეგ საკითხებთან მიმართებით:

- ფინანსთა სამინისტროს მიერ სს-ებთან დაკავშირებული ფისკალური რისკების გამჟღავნება. 2017 წლიდან მოყოლებული სს-ების ფისკალური რისკების შეფასებებს ფინანსთა სამინისტრო ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში ასახავს, რომელიც წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტთან ერთად ქვეყნდება. ხელისუფლებამ თანდათანობით გაზარდა სს-ების ფისკალური გამჭვირვალობის ხარისხი. გამჟღავნებული ინფორმაცია საერთაშორისო დონეზე მაღალი ხარისხით შეფასდა და შედარებით რეალისტური დამოკიდებულება წარმოშვა საქართველოში სს-ების ფისკალურ რისკებთან მიმართებით.
- ფინანსთა სამინისტროს მიერ მონიტორინგის განხორციელება და პოტენციალის შექმნა. ფინანსთა სამინისტროში ფისკალური რისკების მართვის სამმართველო 2017 წელს შეიქმნა, რომელიც უშუალოდ მინისტრის მოადგილის წინაშე არის პასუხისმგებელი. არსებითად გაუმჯობესდა ფისკალური რისკების მართვის სამმართველოს პოტენციალი თანამშრომლების როგორც რაოდენობის, ისე უნარების და გამოცდილების თვალსაზრისით. შედეგად, ფინანსთა სამინისტროს

მხრიდან, როგორც რაოდენობრივად, ისე ხარისხობრივად, გაუმჯობესდა სს-ების ფისკალური რისკების მონიტორინგი, რაც დასტურდება სამინისტროს მიერ სს-ების ფისკალურ რისკებთან დაკავშირებით მომზადებულ ანალიზსა და რეკომენდაციებში;

- სს-ების რაციონალიზაცია. ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფმა სახელმწიფო ქონების ეროვნულმა სააგენტომ შეამცირა თავის კონტროლს დაქვემდებარებული სს-ების რაოდენობა - თუ სს-ების რიცხვი 2009 წელს შეადგენდა 1300-ს, 2020 წლის ივნისში მათი რაოდენობა 92-მდე შემცირდა. ეს მცირე ზომის სს-ების ლიკვიდაციისა და შერწყმის შედეგად განხორციელდა;
- *სს-ების რესტრუქტურულიზაცია.* მიმდინარეობს სამი დიდი სს-ს რესტრუქტურულიზაცია. ხორციელდება საპარტნიორო ფონდის რესტრუქტურულიზაცია საქმიანობების არსებითად არაკომერციულ ხასიათთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად. ასევე ხდება საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემისა და საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის რესტრუქტურულიზაცია, რათა მათ სრულად კომერციულ საწყისებზე ოპერირება შეძლონ.
- *2020 წლის მარტში ფინანსთა სამინისტროს მიერ განხორციელდა სექტორიზაცია .* სექტორიზაციამ რეგიონში პირველად მოახდინა იმ სს-ების იდენტიფიკაცია საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით,¹ რომლებიც თავიანთი ბუნებით არსებითად კომერციულ (ე.ი. სახელმწიფო კორპორაციები) ან არაკომერციულ საქმიანობას ახორციელებენ (ე.ი. სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმოები). სექტორიზაცია მნიშვნელოვანია სს-ების საქმიანობის შედეგების გაუმჯობესებისათვის, რადგან სახელმწიფო კორპორაციების საქმიანობის შედეგების მონიტორინგისა და გაუმჯობესების ხელშეწყობის ჩარჩო არ იქნება სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმოსათვის შესაბამისი და პირიქით. სექტორიზაციის შედეგად 235 სს-დან 52 იდენტიფიცირდა, როგორც სახელმწიფო კორპორაცია.

4. ბოლო წლებში სს-ების გაუმჯობესებული გამჭვირვალობისა და მონიტორინგის მიუხედავად, კვლავ არაადამაკმაყოფილებელია მათი ფინანსური შედეგები. მართალია, გაუმჯობესებული გამჟღავნება/გამჭვირვალობა და მონიტორინგი მნიშვნელოვანი ფაქტორებია, მათ სს-ების საქმიანობის შედეგების გაუმჯობესება შეუძლია მხოლოდ.

¹ As set out in the *Government Finance Statistics Manual (GFSM) 2014*.

აშკარაა, რომ სს-ების საქმიანობის შედეგების სასურველი ხარისხით გასაუმჯობესებლად საჭიროა კომპლექსური სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური რეფორმის ჩატარება.

5. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ მხარდაჭერილ მთავრობის მაკროეკონომიკურ პროგრამასთან ასოცირებულ ეკონომიკური და ფინანსური პოლიტიკების უკანასკნელ პერიოდში გაფორმებულ მემორანდუმში ხელისუფლებამ დაადასტურა თავისი განზრახულობა სს-ების კომპლექსური რეფორმის ჩატარებასთან დაკავშირებით. ეს რეფორმა თავდაპირველად ფოკუსირებული იქნება სახელმწიფო კორპორაციებზე, ე.ი. იმ სს-ებზე, რომლებიც არსებითად კომერციული ბუნების არიან (იხილეთ ცხრილი 1).² მემორანდუმის განაცხადი კვლავ იმეორებს 2021-2024 წლების სამთავრობო პროგრამაში შეტანილ განზრახულობას.³

ცხრილი 1. 2021 წლის აპრილის მემორანდუმის განაცხადი სს-ების რეფორმასთან დაკავშირებით

ჩვენ ვახდენთ სს-ების რეფორმის სტრატეგიის ფორმულირებას, რაც სს-ების მართვას შესაბამისობაში მოიყვანს საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან. სს-ების ფისკალური გამჭვირვალობიდან სარგებლების მიღებასთან მიმართებაში ვალდებულების აღება ნიშნავს რისკის გამჟღავნებიდან რისკის მართვასა და შემსუბუქებაზე გადასვლას. ამრიგად, ჩვენ ვკისრულობთ ვალდებულებას, შევიმოწყოთ მართვის ახალი ჩარჩო შემდეგი საკითხების განსაზღვრის მიზნით:

- (i) სახელმწიფო კორპორაციების კომერციული მიზნები.
- (ii) სახელმწიფო კორპორაციების კორპორაციული მართვა, რომელიც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის რეკომენდაციების საფუძველზე უნდა განხორციელდეს.
- (iii) სახელმწიფო კორპორაციების ფლობის განმსაზღვრელი რაციონალური საფუძველი და პოლიტიკა.
- (iv) სახელმწიფო კორპორაციების საქმიანობის შედეგების მართვის ჩარჩო შესრულების ძირითადი ფინანსური და არაფინანსური ინდიკატორებით განსაზღვრულ საშუალოვადიან ამოცანებზე დაყრდნობით.
- (v) კონკურენტული ნეტრალურობის პრინციპები.

ჩვენ შევთანხმდით სს-ების კომპლექსური რეფორმის სტრატეგიაზე საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ტექნიკურ დახმარებასთან კონსულტაციის გზით და შევისწავლით მისი განხორციელების ოფციებს.

² Associated with the 8th review of Georgia’s Extended Fund Facility (EFF) with the IMF, published in April 2021.

³ Article 56 of the Constitution requires each new Government to present a Government Program, which is a strategy document, to Parliament at the time it receives its vote of confidence.

6. ეკონომიკური და ფინანსური პოლიტიკების მემორანდუმის მიზნების თანახმად, მისია დაეხმარა ხელისუფლებას სახელმწიფო კორპორაციების კომპლექსური სტრატეგიის პროექტის მომზადებაში, რომელიც თან ერთვის წინამდებარე ანგარიშს დანართის სახით. სტრატეგიის პროექტი ამ დროისათვის არ მოიცავს სამოქმედო გეგმას, რადგან ხელისუფლება ჯერ კიდევ მისი განხორციელების ოფციების განხილვის პროცესშია, როგორც ეს მემორანდუმში არის აღნიშნული.

II. სტრატეგიის პროექტის კომპონენტები

ა. საერთაშორისო და ევროპული მოდელები და გამოცდილება

7. სტრატეგიის პროექტში მოცემულია აღიარებული საერთაშორისო მოდელები და კარგი პრაქტიკის სახელმძღვანელო პრინციპები, რომლებიც საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სახელმწიფო კორპორაციების ზედამხედველობისთვის უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში შემუშავდა.

კრიტიკული პრინციპების ამსახველ ძირითად დოკუმენტებში შედის: (i) *G20/OECD სამთავრობათაშორისო* ფორუმის და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის კორპორაციული მართვის პრინციპები; (ii) *სს-ების კორპორაციული მართვის სახელმძღვანელო პრინციპები და კონკურენტული ნეიტრალურობა: საჯარო და კერძო ბიზნესებისთვის თანაბარუფლებიანი მონაწილეობის შესაძლებლობის შენარჩუნება*, ორივე შემთხვევაში ავტორი ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციაა; (iii) *როგორ გავაუმჯობესოთ სახელმწიფო კორპორაციების ფინანსური ზედამხედველობა*, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ფისკალური საკითხების დეპარტამენტი; (iv) *სს-ების კორპორაციული მართვა*. მსოფლიო ბანკის ინსტრუმენტების ნაკრები; და (v) *სს-ების რეფორმები, შესაძლებლობები და გამოწვევები*, აზიის განვითარების ბანკი (ADB).

8. ასოცირების შეთანხმება საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასევე არსებითი მნიშვნელობის მქონე დოკუმენტია.⁴ საქართველოსთვის რთული იქნება კონკურენტულ ნეიტრალურობასთან და სახელმწიფო დახმარებასთან დაკავშირებით ამ შეთანხმების დებულებებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა სს-ების სექტორის კომპლექსური რეფორმის გარეშე.

⁴ Association Agreement between the EU between and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part.

ბ. რეფორმის ხუთი ძირითადი პილარი

9. სტრატეგიის პროექტი 5 ძირითადი პილარისგან (მიმართულებისგან) შედგება: კომერციული მიზნები; კორპორაციული მართვა; ფლობის პოლიტიკა; საქმიანობის ჩარჩო; და კონკურენტული ნეიტრალურობა. ზემოთ ჩამოთვლილი ასახავს იმ ძირითად მიმართულებებს, რომლებიც 2021-2024 წლების სამთავრობო პროგრამასა და ეკონომიკური და ფინანსური პოლიტიკების მემორანდუმში არის გაწერილი.

10. ეს ნაწილები მნიშვნელოვანწილად ურთიერთდამოკიდებულია. სტრატეგიის პროექტი ინტეგრირებულია, და შესაბამისად, ერთ-ერთი ნაწილის სათანადო დონეზე შეუსრულებლობა სხვა ნაწილების შესრულებას შეუშლის ხელს. ურთიერთდამოკიდებულების ძირითადი შემთხვევები წინამდებარე დოკუმენტში ქვემოთ არის განხილული.

გ. სახელმწიფო კორპორაციებისთვის გამოყენება

11. განხორციელების პირველ ეტაპზე სტრატეგია შეეხება 24 სახელმწიფო კორპორაციას - საზოგადოებრივი დაინტერესების პირებს და სხვა შერჩეულ სს-ებს, რომლებიც ახლო მომავალში შესაძლოა გახდნენ სახელმწიფო კორპორაციები. სტრატეგია შემდგომ ეტაპზე 28 უფრო მცირე ზომის სახელმწიფო კორპორაციას შეეხება. სამი მიზეზი არსებობს იმისა, თუ რატომ შეეხება სტრატეგია მხოლოდ სახელმწიფო კორპორაციებს:

- სს-ები, რომლებიც სახელმწიფო კორპორაციების კატეგორიას მიეკუთვნებიან, მართვის ჩარჩოს საჭიროებენ, რაც მათ დამოუკიდებლად ფუნქციონირების შესაძლებლობას აძლევს, იმის გათვალისწინებით, რომ მათ აქვთ კომერციული მიზნით ოპერირების პოტენციალი, აგენერირებენ საკუთარ შემოსავლებს იმ ოდენობით, რომ ხარჯების უმრავლესობის დაფარვა შეძლონ, და მათი მართვა ხორციელდება გამოცდილი კვალიფიციური მენეჯმენტის მიერ. მეორე მხრივ, სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმოების ზედამხედველობა საბიუჯეტო ორგანიზაციების მსგავსად უნდა განხორციელდეს, ვინაიდან ისინი პასუხისმგებლები არიან საჯარო პოლიტიკის მიზნების განხორციელებაზე არაკომერციულ საწყისებზე;
- არსებობს მკაფიოდ გაწერილი საერთაშორისო მოდელები და გამოცდილება, ასევე კარგი პრაქტიკის სახელმძღვანელო პრინციპები სახელმწიფო კორპორაციების ჩარჩოს საფუძვლების შესაქმნელად; და

- სს-ების სექტორის აქტივების, ვალდებულებების, შემოსავლებისა და ხარჯების და შესაბამისად, ფისკალური რისკების უმრავლესობა და მათთან დაკავშირებული ეკონომიკური ეფექტიანობის პრობლემები სახელმწიფო კორპორაციებად კლასიფიცირებულ სს-ებთან ასოცირდება.

12. მიუხედავად ამისა, გარკვეულ დროს საჭირო იქნება სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებულ საწარმოებად კლასიფიცირებული სს-ების ჩარჩოსთან დაკავშირებული პრობლემების მოგვარება. საბოლოო ჯამში, ეს სს-ები განაპირობებენ ფისკალური რისკების და ეკონომიკური ეფექტიანობის პრობლემების წარმოშობას. ამ პრობლემების მოგვარების დრო და ფორმა შესაძლოა დამოკიდებული იყოს სახელმწიფო კორპორაციების რეფორმის სტრატეგიის განხორციელებაზე.

დ. კომერციული მიზანი

13. სტრატეგიის პროექტის მიხედვით სახელმწიფო კორპორაციების ძირითადი ამოცანა კომერციული მიზნით ოპერირება უნდა იყოს. ეს ლოგიკურია მათი სტატუსიდან გამომდინარე, ვინაიდან სახელმწიფო კორპორაციებს ორი კომპონენტი გააჩნიათ:

- პირველი, ბიზნეს ციკლის განმავლობაში კორპორაციებმა საშუალოდ უნდა მიაღწიონ შესადარისი კერძო სექტორის კომერციული საწარმოების ფინანსური შედეგების შესადარის ფინანსურ შედეგებს. მათი არაფინანსური ამოცანებიც ასევე შესადარისი უნდა იყოს შესადარისი კერძო სექტორის კომერციული საწარმოების შესადარის არაფინანსურ ამოცანებთან; და
- მეორე მხრივ, სახელმწიფო კორპორაციები არ უნდა ჩაერთონ ისეთ საქმიანობებში, რომლებიც მათ კომერციულ ინტერესში არ შედის. ამ თვალსაზრისით, სახელმწიფო კორპორაციებმა უნდა მოახდინონ კვაზი-ფისკალური აქტივობების, ე.ი. როგორც ექსპლიციტური, ისე იმპლიციტური⁵ არაკომერციული საქმიანობების, იდენტიფიცირება და ელიმინაცია. თუ გამჭვირვალე პირობებში და მეორადი ამოცანის სახით, ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლება განიზრახავს სახელმწიფო კორპორაციების მხრიდან კვაზი-ფისკალური აქტივობების განხორციელებას, ამ უკანასკნელმა მათ სრულად უნდა აუნაზღაუროს გაწეული ხარჯები. კვაზი-ფისკალური აქტივობები მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა შენარჩუნდეს, თუ კონკრეტული საქმიანობების განხორციელების ყველაზე ეფექტიანი გზები სახელმწიფო კორპორაციების საშუალებით განხორციელებაა; სხვა შემთხვევაში, უნდა მოხდეს მათი ელიმინაცია.

⁵ Examples of implicit QFAs include excess staffing and other inefficiencies driven by Government requests.

ე. კორპორაციული მართვა

14. სტრატეგიის პროექტის მიხედვით სახელმწიფო კორპორაციებმა კორპორაციული მართვის კარგი საერთაშორისო პრაქტიკა უნდა გამოიყენონ. კორპორაციული მართვა შეეხება კორპორაციების მართვისა და კონტროლის სტრუქტურებსა და პროცესებს. კორპორაციული მართვა განსაზღვრავს კორპორაციის დაინტერესებულ მხარეებს, მათ შორის მფლობელებს, სამეთვალყურეო საბჭოებს, და სრულ შტატზე მომუშავე აღმასრულებელ პირებს შორის უფლებამოსილებების და პასუხისმგებლობების გადანაწილებას და მკაფიოდ აწესებს კორპორაციების სახელით გადაწყვეტილებების მიღების წესებსა და პროცედურებს. საქართველოს ხელისუფლებამ მიიღო კორპორაციული მართვის კოდექსი, რომელიც სტრატეგიის პროექტს უნდა დაერთოს, შესაბამისობაშია კარგ საერთაშორისო პრაქტიკასთან და გავრცელდება სახელმწიფო კორპორაციებზე.

15. დამოუკიდებელმა სამეთვალყურეო საბჭომ სრული პასუხისმგებლობა უნდა აიღოს თითოეულ სახელმწიფო კორპორაციაზე. კონკრეტულად, სამეთვალყურეო საბჭო სრულად პასუხისმგებელი უნდა იყოს შემდეგ საკითხებზე:

- სახელმწიფო კორპორაციის სრულ შტატზე მომუშავე აღმასრულებელი პირების, მათ შორის, გენერალური დირექტორის დანიშვნა, მფლობელი ერთეულის მხრიდან ნებისმიერი სახის ჩარევის გარეშე;
- სახელმწიფო კორპორაციის სრულ შტატზე მომუშავე აღმასრულებელი პირების მონიტორინგი და მათი ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დამტკიცებული სტრატეგიული და ბიზნეს გეგმების და პოლიტიკების განხორციელებაში, მათ შორის საქმიანობის მიზნობრივი შედეგების მიღწევაში;
- სახელმწიფო კორპორაციის სააღრიცხვო და ფინანსური ანგარიშგების სისტემების გამართულობის და ფორმალური გამჟღავნებისა/გამჭვირვალობის და კომუნიკაციების ზედამხედველობა; და
- სახელმწიფო კორპორაციის კორპორაციული განზრახვის განაცხადის შეთანხმება მფლობელ ერთეულთან და ანგარიშვალდებულად ყოფნა სახელმწიფო კორპორაციის საქმიანობის შედეგებზე კორპორაციული განზრახვის განაცხადთან მიმართებით.

16. ამრიგად, კორპორაციული მართვის საფუძველი სახელმწიფო კორპორაციის სამეთვალყურეო საბჭოს როლია. სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების მხრიდან თავიანთი

სახელმწიფო კორპორაციების მიმართ მზრუნველობისა და ლოალურობის მოვალეობები უნდა ჩამოყალიბდეს. სახელმწიფო კორპორაციების სამეთვალყურეო საბჭოებთან ასოცირებული ძირითადი კომპონენტები წევრების დანიშვნის ფორმას და მათ მოვალეობებს უკავშირდება.

17. სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები კარგად სტრუქტურირებული, დამსახურებაზე დაფუძნებული და გამჭვირვალე პროცესის საშუალებით უნდა დაინიშნონ და ისინი არ უნდა იყვნენ პოლიტიკოსები თუ საჯარო მოხელეები. წევრების დანიშვნა უნდა განიხილებოდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მათ ექნებათ შესაბამისი უნარები და საკმარისი გამოცდილება და ინტერესთა კონფლიქტი არ იარსებებს. ისინი არ უნდა იყვნენ ყოფილი პოლიტიკოსები თუ საჯარო მოხელეები (ჩამოთვლილი შინაარსის თანამდებობების დაკავებიდან უნდა იყოს გასული გარკვეული დრო). მთავრობამ სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების შესარჩევად გამჭვირვალე მექანიზმი უნდა შემოიღოს შერჩევის კომიტეტის შექმნით, რომლის შემადგენლობაშიც ბიზნესის ან სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფების წევრები იქნებიან.

ვ. აქციონერის ფუნქციები

18. მე-18 პუნქტში განხილული გამონაკლისის გარდა, კარგი საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისად, სტრატეგიის პროექტი შეიცავს დებულებას, სახელმწიფო კორპორაციების აქციონერის ფუნქციების განხორციელების პასუხისმგებლობის ფინანსთა სამინისტროს ფარგლებში ცენტრალიზების შესახებ. ეს უზრუნველყოფს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის რეკომენდაციების შესაბამისად სახელმწიფოს აქციონერისა და პოლიტიკის შემქმნელის ფუნქციების მკაფიო გამიჯვნას, რაც ლოგიკური იქნება სახელმწიფო კორპორაციების კომერციული უფლებამოსილების თვალსაზრისით. ცენტრალიზაცია არ შეეხება იმ სს-ების დიდ უმრავლესობას, რომლებიც სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებულ საწარმოებს წარმოადგენენ. სახელმწიფო კორპორაციების აქციონერის ძირითადი ფუნქციები, კორპორაციული მართვის კოდექსში მოცემული სახით, მოიცავს სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების დანიშვნასა და გათავისუფლებას, მათი ანაზღაურების განსაზღვრას, კორპორაციული განზრახვის განაცხადზე დათანხმებას და სახელმწიფოს ხმის მიცემის უფლებების განხორციელებას ფუნდამენტურ კორპორაციულ გადაწყვეტილებებთან მიმართებით.

19. გამონაკლისი მდგომარეობს იმაში, რომ ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო ელექტროენერჯის მაგენერირებელი კომპანიების მფლობელი ერთეული იქნება. ეს ემსახურება ევროკავშირის ღირეტივასთან ⁶ შესაბამისობას სახელმწიფო

⁶ 2019/944 of 5 June, 2019.

წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი ელექტროენერჯის მწარმოებელი და გადამცემი კომპანიების მფლობელობის განცალკევებასთან დაკავშირებით. ფინანსთა სამინისტრო შეინარჩუნებს გადამცემი კომპანიის, საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემის მფლობელობას. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მფლობელი ერთეულისა და პოლიტიკის შემქმნელის/მარეგულირებლის როლებს შორის ინტერესთა კონფლიქტის ეფექტის შესამცირებლად, მიღებული იქნება დამატებითი ზომები ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ფარგლებში ამ როლების გასამიჯნად.

ზ. ფლობის პოლიტიკა

20. სტრატეგიის პროექტის მიხედვით სახელმწიფო საწარმოთა ფლობის უფლებამოსილების განმახორციელებელმა შესაბამისმა ცენტრალურმა და ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისმა ორგანომ უნდა შეიმუშაოს, განაახლოს და გამოაქვეყნოს თავისი სახელმწიფო კორპორაციების ფლობის პოლიტიკის განაცხადი. საჭიროების შესაბამისად, ფინანსთა სამინისტრო წარმართავს ამ პროცესს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისთვის. ეს განაცხადი მკაფიოდ განსაზღვრავს სახელმწიფო კორპორაციების შენარჩუნების რაციონალურ საფუძველს და მასთან დაკავშირებულ პოლიტიკის ამოცანებს.

21. ფლობის პოლიტიკის განაცხადში წარმოდგენილი უნდა იყოს თითოეული სახელმწიფო კორპორაციის ფლობის და ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების წილობრივი მონაწილეობის კარგად არგუმენტირებული რაციონალური საფუძველი. ფლობის რაციონალური საფუძველი უნდა ეფუძნებოდეს დასაბუთებას იმისას, რომ ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მფლობელობა ეკონომიკურ განვითარებასთან დაკავშირებული საჯარო ამოცანების მიღწევის საუკეთესო საშუალებაა. ფლობის პოლიტიკის განაცხადი გამჭვირვალე და ადვილად გასაგები უნდა იყოს.

22. ფლობის პოლიტიკის განაცხადი ასევე უნდა განსაზღვრავდეს იმას, თუ როგორ უნდა განახორციელოს მფლობელმა ერთეულმა აქციონერის ფუნქციები. ამ თვალსაზრისით, განაცხადში მითითებული უნდა იყოს შემდეგი ინფორმაცია:

- რა ფორმით აპირებს ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლება მფლობელობის თუ კონტროლის უფლებების განხორციელებას;
- ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მფლობელობის თუ კონტროლის ფუნქციის ორგანიზაცია;

- ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ სახელმწიფო კორპორაციების მფლობელის ან მაკონტროლებლის რანგში განხორციელებული ძირითადი ფუნქციები; და
- ფინანსური და არაფინანსური ზედამხედველობის საფუძველი.

23. სტრატეგიის პროექტში მოცემულია სახელმწიფო კორპორაციის დაფუძნების კრიტერიუმები და მითითებულია, რომ თითოეული მოქმედი სახელმწიფო კორპორაციის მფლობელობა პერიოდულად უნდა იქნეს გადახედილი. ამ მიმოხილვის მიზნებისათვის, სტრატეგიის პროექტი განსაზღვრავს კრიტერიუმებს კორპორაციის ლიკვიდაციის, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად გარდაქმნის, პრივატიზების თუ სახელმწიფო კორპორაციად შენარჩუნებისათვის.

თ. საქმიანობის ჩარჩო

24. სტრატეგიის პროექტის მიხედვით საქმიანობის ჩარჩოში მოცემული უნდა იყოს საქმიანობის იგივე წესები, რასაც კაპიტალის ბაზრები, მათ შორის კორპორაციული კონტროლის ბაზარი კერძო კორპორაციებისათვის იყენებს. ეს იქნება ის ცენტრალური მექანიზმი, რომლის საშუალებითაც მფლობელი ერთეული განსაზღვრავს თავის მოლოდინებს თითოეული სახელმწიფო კორპორაციის საქმიანობასთან დაკავშირებით და სახელმწიფო კორპორაციის სამეთვალყურეო საბჭოს ანგარიშვალდებულს გახდის საქმიანობის შედეგების მიღწევასთან მიმართებით. საქმიანობის ჩარჩოში მითითებულია, რომ მასში განსაზღვრული უნდა იყოს შემდეგი საკითხები:

- თითოეული სახელმწიფო კორპორაციის მანდატი, ამოცანები, საქმიანობის მიზნები და რისკის მიმღებლობის ზღვრები;
- საქმიანობის მონიტორინგი და შეფასება; და
- კარგი შედეგების სათანადოდ დაფასება და ცუდი შედეგებისთვის სანქციების დაწესება.

25. თითოეულმა სახელმწიფო კორპორაციამ ყოველწლიურად უნდა შეიმუშაოს კორპორაციული განზრახვის განაცხადი, რომელიც ფინანსური წლის დაწყებამდე წარდგენილ უნდა იქნას დასამტკიცებლად ფინანსთა სამინისტროში ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს საფინანსო დეპარტამენტში. მასში ასევე მოცემული უნდა იყოს დასახული ამოცანებისა და მიზნების შესრულების სტრატეგიული გეგმა. ფინანსთა სამინისტრომ ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს საფინანსო დეპარტამენტმა უნდა შეაფასოს კორპორაციული განზრახვის განაცხადის ამბიციურობის და რელევანტურობის ხარისხი და ამ შეფასების საფუძველზე დაამტკიცოს ის.

კორპორაციული განზრახვის დამტკიცებული განაცხადი ამის შემდეგ გასაცნობად უნდა წარედგინოს პარლამენტს ან ადგილობრივად საკრებულოს. კორპორაციული განზრახვის განაცხადი უნდა:

- განსაზღვრავდეს სახელმწიფო კორპორაციის ბიზნესის არეალს, რომლის მიღმაც მას არა აქვს ოპერირების უფლება.
- განსაზღვრავდეს სახელმწიფო კორპორაციის ამოცანებს, მათ შორის, შესრულების ძირითად ფინანსურ და არაფინანსურ მაჩვენებლებს და მიზნებს და დივიდენდების განაწილების პოლიტიკას საპროგნოზო ფინანსურ უწყისებთან შესაბამისობაში.
- განსაზღვრავდეს რისკების ლიმიტებს, რომლის აღების უფლებამოსილებაც აქვს სახელმწიფო კორპორაციას.
- განსაზღვრავდეს ტრანსფერებს, რომლებიც სახელმწიფო კორპორაციამ უნდა მიიღოს ან გასცეს სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტიდან/ ბიუჯეტის მიმართ კონკურენტული არახელსაყრელი მდგომარეობის და უპირატესობების საკომპენსაციოდ.
- განსაზღვრავდეს ნებისმიერ კვაზი-ფისკალური აქტივობას და ტრანსფერებს, რომელიც სახელმწიფო კორპორაციამ უნდა მიიღოს ცენტრალური ან ადგილობრივი ბიუჯეტიდან ან გადაუხადოს მას, ცენტრალური ან ადგილობრივი მთავრობის მითითებით მსგავსი აქტივობების განხორციელების მიზნით.
- შეიცავდეს ფინანსურ და არაფინანსურ მონაცემებს და მასში წარმოდგენილ სხვა ინფორმაციას, უზრუნველყოფილი იყოს ინფორმაციის შესაბამისობა წინა წლის კორპორაციული განზრახვის განაცხადსა და მმართველობის ანგარიშგებაში ასახულ ინფორმაციასთან.
- შეიცავდეს სახელმწიფო კორპორაციის კორპორაციული მართვის ჩარჩოს განმსაზღვრელ განაცხადს; და
- განსაზღვრავდეს მოსალოდნელ შედეგებს სახელმწიფო კორპორაციის მიზნების მიუღწევლობის, აღებული რისკების ლიმიტების და ვალდებულებების შეუსრულებლობის შემთხვევებში.

ე. კონკურენტული ნეიტრალურობა

26. სტრატეგიის პროექტის მიხედვით სახელმწიფო კორპორაციები კონკურენტულად ნეიტრალურ საწყისებზე უნდა ოპერირებდნენ. ეს იმას ნიშნავს, რომ მათ არ უნდა ჰქონდეთ კონკურენტული უპირატესობა ან შეექმნათ არახელსაყრელი მდგომარეობა ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან მათი მფლობელობის თუ კონტროლის ქვეშ არსებობის შედეგად. კონკურენტული ნეიტრალურობის პრინციპების გამოყენება ხელს უწყობს იმის უზრუნველყოფას, რომ სახელმწიფო კორპორაციებმა ეფექტიანად გამოიყენონ მწირი ეკონომიკური რესურსები - კაპიტალი, აქტივები, სამუშაო და შუალედური საქონელი და მომსახურება, ეკონომიკურ პროდუქტიულობასა და ზრდაზე პოზიტიური ეფექტის გასაზრდელად.

27. ამრიგად, სახელმწიფო კორპორაციებთან დაკავშირებით უნდა შესრულდეს შემდეგი პირობები:

- ზოგადი კანონმდებლობა, რეგულაციები და გადასახადები უნდა გავრცელდეს სახელმწიფო კორპორაციებზე. სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონი და მასთან ასოცირებული კანონქვემდებარე აქტები, რომლებიც ქვემოთ არის განხილული, ხელს კი არ შეუშლის, არამედ ხელს შეუწყობს კონკურენტული ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფას;
- სახელმწიფო კორპორაციებს შეეხოს ბაზრის პირობები ვალზე ხელმისაწვდომობის და ხარჯის თვალსაზრისით. მათ მოეთხოვებათ, შესაძლებლობის ფარგლებში ვალის დაფინანსების მიღება ფინანსური ბაზრებიდან კომერციული პირობებით. ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან გადასესხების ნებისმიერი შემთხვევა სტანდარტულად კომერციული პირობების შესაბამისად განიხილება, ბაზარზე არსებული საპროცენტო განაკვეთების მიხედვით, რაც თავის მხრივ ვალის ვადიანობასა და რისკის პროფილზე იქნება დამოკიდებული;
- სახელმწიფო კორპორაციებს შეეხოს ბაზრის პირობები კაპიტალზე ხელმისაწვდომობის და ხარჯის თვალსაზრისით. კაპიტალის ხარჯის თვალსაზრისით, მათ მოეთხოვებათ კაპიტალზე უკუგების ისეთი განაკვეთების მიღება, რომელიც შესაბამისობაში იქნება შესადარისი კერძო სექტორის კომერციული საწარმოების მიერ მიღებულ განაკვეთებთან. ამის მსგავსად, სახელმწიფო კორპორაციებმა უნდა დაიცვან კერძო სექტორის ნორმები დივიდენდის განაწილების პოლიტიკებთან და კაპიტალის სტრუქტურებთან მიმართებაში;

- სახელმწიფო კორპორაციებმა არ უნდა ისარგებლონ ისეთი ფინანსური დახმარებით ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან, რაც მათ მისცემს უპირატესობას შესადარისი კერძო სექტორის კომერციული საწარმოებთან შედარებით. სრულად და გამჭვირვალედ უნდა მოხდეს მათი ფინანსური კომპენსაცია ნებისმიერი კვაზი-ფისკალური აქტივობისთვის, რომელთა განხორციელებაც მათ მოეთხოვებათ; და
- სახელმწიფო კორპორაციებზე უნდა გავრცელდეს შესადარისი კერძო სექტორის კომპანიების მსგავსი ფინანსური ანგარიშგების, გამჟღავნების, /გამჭვირვალობის აუდიტის ჩატარების, და კორპორაციული მართვის მოთხოვნები, რომლებიც ზოგიერთ ასპექტში შედარებით მკაცრია ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან მფლობელობასთან დაკავშირებული კონკრეტული მოთხოვნების გამო.

3. ურთიერთდამოკიდებულება

28. სტრატეგიის პროექტში აღნიშნულია, რომ ხუთ ძირითად მიმართულებას შორის ურთიერთდამოკიდებულება რეფორმის ჩატარების ფორმას, თანმიმდევრულობას და განხორციელებას შედარებით ართულებს. თუმცა, ეს ხუთი ძირითადი მიმართულება უზრუნველყოფს იმას, რომ განხორციელების შემთხვევაში რეფორმა იქნება ძლიერი, რადგან ეს ხუთი მიმართულება ერთმანეთს გააძლიერებს.

29. მნიშვნელოვანი ურთიერთდამოკიდებულება არსებობს:

- *კონკურენტულ ნეიტრალურობას, კომერციულ მიზნებს და საქმიანობის ჩარჩოს შორის.* კონკურენტული ნეიტრალურობის გარეშე კომერციულ მიზნებს დიდი დატვირთვა არ აქვთ, რადგან ასეთ სიტუაციაში საჯარო კორპორაციის საქმიანობა არ შეიძლება არსებითად შევადაროთ სხვა მხრივ შესადარისი კერძო სექტორის საწარმოების საქმიანობას. და პირიქით, კონკურენტული ნეიტრალურობა არ მიიღწევა კომერციული მიზნებისა და საქმიანობის ჩარჩოს გარეშე, რომლებმაც სახელმწიფო კორპორაციები ანგარიშვალდებული გახადეს კონკურენციაში მყოფი კერძო სექტორის საწარმოებთან შესადარისი საწყისებზე; და
- *საქმიანობის ჩარჩოს, კორპორაციული მართვის ჩარჩოსა და ფლობის პოლიტიკას შორის.* იმისათვის, რომ საქმიანობის ჩარჩო არსებითი იყოს, უნდა განხორციელდეს კორპორაციული მართვის ისეთი ჩარჩო და ფლობის პოლიტიკა, რომლებიც შესადარისი იქნება კერძო სექტორში გამოყენებულ ჩარჩოსა და პოლიტიკასთან. სხვა შემთხვევაში, დაზარალებულია საქმიანობის ჩარჩო იმ კორპორაციების მფლობელი ერთეულის, სამეთვალყურეო საბჭოსა და სრულ შტატზე მომუშავე

აღმასრულებელი პირების როლებით, რომლებიც მკაფიოდ იდენტიფიცირებული არ არის, რაც გაართულებს მათი მხრიდან ანგარიშვალდებულებას. ამასთან, ფლობის პოლიტიკაში გაწერილი პრინციპების შესაბამისად უნდა მოხდეს საქმიანობის იმ მიზნების ჩამოყალიბება, რომლის მიღწევაც სახელმწიფო კორპორაციას მოეთხოვება.

ზ. აუდიტი, ანგარიშგება და გამჭვირვალობა

30. სტრატეგიის პროექტის მიხედვით, როგორც სახელმწიფო კორპორაციების, ისე მათი მფლობელი ერთეულების მხრიდან ანგარიშგებისა და გამუდვანების მოთხოვნები კარგ საერთაშორისო პრაქტიკას უნდა შეესაბამებოდეს. სახელმწიფო კორპორაციების მხრიდან წლიური ანგარიშგების მოთხოვნები უნდა დაიხვეწოს დარჩენილი ხარვეზების გამოსასწორებლად. გარდა წლიური ანგარიშებისა, სახელმწიფო კორპორაციებს წლის განმავლობაში რეგულარული ანგარიშგება მოეთხოვება ფინანსთა სამინისტროს და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს საფინანსო დეპარტამენტების წინაშე. ფინანსთა სამინისტროს და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს საფინანსო დეპარტამენტებს მოეთხოვებათ სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ აგრეგირებული ანგარიშების წარმოება, გამოქვეყნება და წარდგენა. ყველა სახელმწიფო კორპორაციის პარლამენტში წარსადგენი წლიური, ასევე აგრეგირებული ანგარიშების მოთხოვნები შეტანილია სტრატეგიის პროექტში.

თ. სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონი

31. საერთაშორისო გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ საქართველოს სახელმწიფო კორპორაციების კომპლექსური, ძლიერი და მდგრადი რეფორმა სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონს მოითხოვს. ამის მიზეზი ის არის, რომ საქართველოს კანონი მეწარმეთა შესახებ და კანონი ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ საკმარისად არ ითვალისწინებს ხელისუფლების მხრიდან მფლობელობის კონკრეტულ გარემოებებს და მოთხოვნებს და აქედან გამომდინარე, ისინი უნდა დაიხვეწოს. თუმცა, კარგი საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონი უნდა დაემატოს ზოგად კანონმდებლობას, რომელიც ყველა კომერციულ საწარმოზე ვრცელდება. სტრატეგიის პროექტში აღნიშნულია, რომ სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონი საქართველოს პარლამენტის მიერ ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით უნდა დამტკიცდეს. მასში წარმოდგენილი უნდა იყოს სტრატეგიის ძირითადი კომპონენტები, რომელთა სათანადო და თანმიმდევრულ გამოყენებას მკაფიოდ გაწერილი და კანონით დადგენილი საფუძველი სჭირდება.

ი. საპილოტე პროექტი

32. სტრატეგიის პროექტში აღნიშნულია, რომ რამდენიმე შერჩეულ სახელმწიფო კორპორაციაში უნდა მოხდეს მისი საპილოტე მიზნებისათვის გამოყენება. საპილოტე პროექტის მთავარი მიზანი სტრატეგიის დატესტვაა იმის უზრუნველსაყოფად, რომ სტრატეგია ქართული კონტექსტისათვის შესაფერისად და ეფექტიანად იყოს შექმნილი. კერძოდ, საპილოტე პროექტი უზრუნველყოფს სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონისა და შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტების განვითარებასა და დახვეწას. საპილოტე პროექტის განხორციელება შესთავაზეს შემდეგ სახელმწიფო კორპორაციებს: საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა, საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია და გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია.

III. მომდევნო საფეხური და რეკომენდაცია

33. მისიას ესმის, რომ ხელისუფლება აპირებს სტრატეგიის პროექტის გამოქვეყნებას. ეს გამოიწვევს საქართველოში, მათ შორის სამოქალაქო საზოგადოებაში, ფართო განხილვების პროცესის ინიცირებას, რაც დაეხმარება მთავრობას სტრატეგიის განხორციელების საუკეთესო გზის მოძებნაში.

რეკომენდაცია. წინამდებარე ანგარიშის დანართში მოცემული საქართველოს სახელმწიფო კორპორაციის რეფორმის სტრატეგია მიიჩნეოთ, როგორც პროექტი გამოქვეყნებისა და განხილვისათვის.

დანართი

საქართველოს სახელმწიფო კორპორაციების რეფორმის
სტრატეგია

საქართველოს სახელმწიფო კორპორაციების რეფორმის
სტრატეგია

2021 წლის აპრილი



MINISTRY OF FINANCE
OF GEORGIA

სარჩევი

სახელმწიფო საწარმოთა რეფორმის სტრატეგია.....	26
ა. სტრატეგიის ისტორია	26
ბ. სტრატეგიის მიზანი	27
გ. რეფორმის მიზნები	27
დ. რეფორმის ხუთი ძირითადი მიმართულება	28
პილარი #1. კომერციული მიზნები.....	29
პილარი #2. კორპორაციული მართვა.....	30
პილარი #3. ფლობის პოლიტიკა	36
პილარი #4. საქმიანობის ჩარჩო - კორპორაციული განზრახვის განაცხადი.....	39
პილარი #5. კონკურენტული ნეიტრალურობა.....	43
ე. ურთიერთდამოკიდებულებები რეფორმის ფარგლებში	45
ვ. მფლობელი ერთეული	46
ზ. რეფორმის არეალი	48
თ. კვაზი-ფისკალური აქტივობები	50
ი. აუდიტი, ანგარიშგება და გამჭვირვალობა	53
თ. საპილოტე პროექტი/პილოტი საწარმოები	55
კ. სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონი	57
დანართი 1: გამოყენებული ლიტერატურა	59

ლექსიკონი

ADB	აზიის განვითარების ბანკი
CEO	აღმასრულებელი ხელმძღვანელი პირი
CSO	კომერციული მომსახურების ვალდებულება
EU	ევროკავშირი
GOGC	საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია
GSE	საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა
IMF	საერთაშორისო სავალუტო ფონდი
JSC	სააქციო საზოგადოება
KPI	შესრულების ძირითადი მაჩვენებელი
LEPL	საჯარო სამართლის იურიდიული პირი
NCSO	არაკომერციული მომსახურების ვალდებულება
OECD	ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია
PIE	საზოგადოებრივი დაინტერესების პირი
QFA	კვაზი-ფისკალური აქტივობა
SCI	კორპორაციული განზრახვის განაცხადი
SOE	სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმო
UWSC	გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია

სახელმწიფო საწარმოთა რეფორმის სტრატეგია

ა. სტრატეგიის ისტორია

საქართველოს მთავრობის 2021-2024 წლების პროგრამა განსაზღვრავს მთავრობის ვალდებულებას სახელმწიფო საწარმოების რეფორმის განხორციელების შესახებ. რეფორმის პირველი ეტაპი ფოკუსირებული იქნება სახელმწიფო კორპორაციებზე, იმ სახელმწიფო საწარმოებზე, რომლებიც ფინანსთა სამინისტროს მიერ ჩატარებული სექტორიზაციის შედეგების მიხედვით წარმოადგენენ არსებითად კომერციულ საწარმოებს საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად და იდენტიფიცირებულები არიან საზოგადოებრივი დაინტერესების პირებად (სდპ) საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 29 ნოემბრის N584 დადგენილებით განსაზღვრული კრიტერიუმების საფუძველზე. „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული კრიტერიუმების მიხედვით კი - საზოგადოებრივი დაინტერესების პირები. ამ დროისთვის 24 სახელმწიფო კორპორაცია აკმაყოფილებს აღნიშნულ კრიტერიუმებს.

2021-2024 წლების სამთავრობო პროგრამის თანახმად, რეფორმა ხუთ ძირითად მიმართულებაზე იქნება დამყარებული:

1. პრიორიტეტად განისაზღვრება სახელმწიფო კორპორაციების კომერციული მიზნები.
2. სახელმწიფო კორპორაციების კორპორაციული მართვა განხორციელდება ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებული რეკომენდაციების საფუძველზე.
3. განისაზღვრება სახელმწიფო კორპორაციების ფლობის ფორმალური რაციონალური საფუძველი და პოლიტიკა.
4. სახელმწიფო კორპორაციების საქმიანობის მართვის ჩარჩო დაფუძნებული იქნება შესრულების ძირითადი ფინანსური და არაფინანსური მაჩვენებლებით განსაზღვრულ საშუალოვადიან მიზნებზე.
5. სახელმწიფო კორპორაციები არ შეაფერხებენ კონკურენციას იმ სექტორებში, რომლებშიც ისინი ოპერირებენ.

2015 წლიდან მთავრობამ გააუმჯობესა სახელმწიფო საწარმოების გამჭვირვალობა მათი საქმიანობის ფინანსური შედეგებისა და ფისკალური რისკების შეფასების ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტში (თან ერთვის პარლამენტში წარდგენილ სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს) ყოველწლიურად გამოქვეყნებით, რაც საერთაშორისო დონეზე მაღალი

ხარისხით არის შეფასებული. ამასთან, გამჭვირვალობის მაღალმა ხარისხის შედეგად გაიზარდა სახელმწიფო კორპორაციების მენეჯერებისა და სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების ანგარიშვალდებულება. თუმცა, აღნიშნული არ იყო საკმარისი საერთო ჯამში დამაკმაყოფილებელი ფინანსური შედეგების უზრუნველსაყოფად; უკანასკნელ პერიოდში შეიმჩნეოდა ფინანსური შედეგების ზოგადი გაუარესება. სათანადო სამართლებრივი და ინსტიტუციური ღონისძიებების გატარების გარეშე, მხოლოდ გამჭვირვალობა ვერ უზრუნველყოფს სახელმწიფო კორპორაციების მიერ საქართველოსათვის პოტენციური სარგებლის მოტანას.

გაუმჯობესებული გამჭვირვალობის ბოლო ხუთმა წელიწადმა გამოკვეთა აღნიშნული პოტენციური, როგორც ფინანსური, ასევე არაფინანსური სარგებლის, მასშტაბი, როგორც ეს ბევრი სხვა ქვეყნის სახელმწიფო კორპორაციების რეფორმის განხორციელების გამოცდილებამ აჩვენა. გაუმჯობესებული გამჭვირვალობის ბოლო ხუთმა წელიწადმა და საერთაშორისო გამოცდილებამ ასევე გამოააშკარავა ის რეფორმები, რომლებიც უნდა გატარდეს. ამრიგად, სწორედ ახლა არის მათი კომპლექსურად განხორციელების დრო.

ის ფაქტი, რომ სახელმწიფო საწარმოები ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტებისთვის არ არიან დივიდენდების გადამხდელები, წარმოადგენს ფისკალური რისკების მატერიალიზაციას. თუმცა, რეფორმის მთავარი ამოცანა არა საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდა, არამედ ეკონომიკური ეფექტიანობის და ბიზნეს გარემოს გაუმჯობესება და ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდაში წვლილის შეტანაა.

ბ. სტრატეგიის მიზანი

სტრატეგიის მიზანია:

- სახელმწიფო კორპორაციების დაგეგმილი რეფორმის ხედვის განსაზღვრა, რაც ხელს შეუწყობს პოლიტიკის, სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური ცვლილებების შედეგად რეფორმების მიზნების მიღწევას.
- დაინტერესებულ მხარეებთან, მათ შორის, ფართო საზოგადოებასთან, პარლამენტის წევრებთან და სახელმწიფო კორპორაციებთან კომუნიკაციისთვის საფუძვლის შექმნა, რომელიც თავის მხრივ ხელს შეუწყობს რეფორმის ფარგლებში გათვალისწინებულ სამართლებრივ და ინსტიტუციონალურ ტრანზიციას.

გ. რეფორმის მიზნები

სახელმწიფო კორპორაციების რეფორმის მიზნებია:

- **ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობა.** 2018 წელს საქართველოს მშპ-ს 18% 16 ყველაზე დიდ სახელმწიფო კორპორაციაზე მოდიოდა, შესაბამისად, სახელმწიფო

კორპორაციების რესურსების - კაპიტალის, აქტივების, სამუშაო ძალის, შუალედური საქონლის და მომსახურების - ეფექტურად გამოყენება მნიშვნელოვან კონტრიბუციას შეიტანს ეკონომიკის ეკონომიკურ პროდუქტიულობასა და ზრდაში. ამასთან, სახელმწიფო კორპორაციების გაუმჯობესებული ეკონომიკურ ეფექტიანობა განაპირობებს ეკონომიკური ზრდის არაპირდაპირ სარგებელს იმ სექტორების ეფექტიანობის გაუმჯობესების სახით, რომლებიც იყენებენ მათ პროდუქტებს, მაგალითად, ენერგეტიკულ და სატრანსპორტო მომსახურებას, ასევე საქართველოს ბიზნეს გარემოს და ზოგადად შიდა კაპიტალის ბაზრის სტიმულირებით.

- **საჯარო ფინანსების გაძლიერება.** დამოუკიდებლობის მოპოვების პერიოდიდან სახელმწიფო კორპორაციები დამოკიდებული იყვნენ საქართველოს საჯარო ფინანსებზე. მხოლოდ 2014-2018 წლებში ცენტრალური ხელისუფლების სახელმწიფო კორპორაციების კაპიტალში შენატანები 1.3 მილიარდ ლარს გაუტოლდა, იმავე პერიოდში მათი წმინდა ღირებულება 0.7 მილიარდი ლარით შემცირდა. სახელმწიფო კორპორაციების საქმიანობის ფინანსური შედეგების გაუმჯობესება ხელს შეუწყობს მათ მიერ კრიტიკული მომსახურების ეფექტურად გაწევას, საჯარო ფინანსებზე მათი ტვირთისა და ფისკალური რისკების კონტროლს, მათი აქტივების სათანადო მართვის, და საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგიაში მათი ინტეგრირების უზრუნველყოფას საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესების მიზნით.
- **ბიზნეს გარემოს გაუმჯობესება.** საქართველოში დიდი სახელმწიფო საწარმოები ძირითადად ენერგეტიკისა და ლოჯისტიკის დარგებში ფუნქციონირებენ. ამ საწარმოების ეფექტიანობა დადებითად აისახება სექტორებზე სადაც ისინი ოპერირებენ და შესაბამისად, მთლიანად ქვეყნის ბიზნეს გარემოზე.
- **კაპიტალის ბაზრის განვითარება.** სახელმწიფო საწარმოების რეფორმა ასევე ხელს შეუწყობს ქვეყნის კაპიტალის ბაზრის განვითარების ამოცანების შესრულებას. აღნიშნული დასტურდება საერთაშორისო გამოცდილებითაც⁷.

დ. რეფორმის ხუთი ძირითადი მიმართულება

2021-2024 წლების სამთავრობო პროგრამაში მოცემულია რეფორმის ხუთი ძირითადი პილარი (მიმართულება):

- კომერციული მიზნები;
- კორპორაციული მართვა;
- ფლობის პოლიტიკა;

⁷ იხილეთ World Bank, *Corporate Governance of SOEs. A Toolkit*, p. 17.

- საქმიანობის ჩარჩო;
- კონკურენტული ნეიტრალურობა.

აღნიშნული მიმართულებები ეფუძნება სახელმწიფო კორპორაციის ფლობისა და კორპორაციული მართვის იმ დამკვიდრებულ საერთაშორისო პრინციპებს, რომლებიც შესაფერისია საქართველოს მსგავსი ქვეყნისთვის, რომელიც კორპორაციული მართვის ევროპულ სტანდარტებს ძირითადად ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების საშუალებით ნერგავს. ხსენებული პრინციპების შემუშავება და დახვეწა რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში მიმდინარეობდა და შეესაბამება საბაზრო ეკონომიკის პირობებში ფუნქციონირებად სახელმწიფო კორპორაციებს.

პრინციპები შემუშავდა საქართველოს პარტნიორების ორგანიზაციების, მათ შორის, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD), საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF), მსოფლიო ბანკის (WB) და აზიის განვითარების ბანკის (ADB) მიერ. სტრატეგიის დანართში #1-ში მითითებულია აღნიშნული ორგანიზაციების პუბლიკაციები, რომელსაც ეყრდნობა სტრატეგია.

ხუთივე პილარი ურთიერთდამოკიდებულია. სტანდარტების დანერგვისა და მასთან დაკავშირებული კორპორაციული მართვის გაუმჯობესების მისაღწევად ხუთივე მიმართულება უნდა განხორციელდეს.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, მსოფლიო ბანკი და აზიის განვითარების ბანკი, მხარს დაუჭერენ სტრატეგიის სხვადასხვა ასპექტის განხორციელებას.

პილარი #1. კომერციული მიზნები

სახელმწიფო კორპორაციების მთავარ მიზნად განისაზღვრება კომერციული, მოგებაზე ორიენტირებული საქმიანობა. საშუალოდ, დროთა განმავლობაში მათ უნდა მიაღწიონ კერძო სექტორის მსგავსი კომერციული კომპანიების შესადარის ფინანსურ შედეგებს. მათი საქმიანობის სამიზნე ორიენტირად კერძო სექტორის შესადარისი კომპანიების მიჩნევა უზრუნველყოფს იმას, რომ სახელმწიფო კორპორაციების მიმართ არ იქმნება კერძო სექტორის კონკურენტებთან შედარებით მაღალი თუ დაბალი სტანდარტის დაკმაყოფილების მოლოდინი და აქედან გამომდინარე, მიიღწევა კონკურენტული ნეიტრალურობა. საერთაშორისო გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ამგვარი ორიენტირება შესაძლებელია იმ შემთხვევაშიც კი, როცა სახელმწიფო კორპორაციებს კერძო სექტორში პირდაპირი კონკურენტი არ ჰყავთ. საქმიანობის ჩარჩო (საქმიანობის ჩარჩო #4) უზრუნველყოფს სახელმწიფო კორპორაციების ანგარიშვალდებულებას თავიანთი ფინანსური და არაფინანსური კომერციული მიზნების მისაღწევად.

სახელმწიფო კორპორაციების არაფინანსური მიზნები ასევე შესაძარისი ხდება შესაბამისი კერძო სექტორის კომერციული კომპანიების მიზნებთან. აღნიშნული მოიცავს:

- ლიმიტებს, რომელთა ფარგლებშიც სახელმწიფო კორპორაციებს შეეძლება ატრისკის აღება;
- სახელმწიფო კორპორაციების მიერ საქონლისა და მომსახურების მიწოდების ხარისხის სტანდარტებს, მაგალითად, მომსახურების შეფერხების მაქსიმალური დონეები.
- კორპორაციული პასუხისმგებლობის სტანდარტებს, მაგალითად, დასაქმებულების, მომხმარებლების, იმ საზოგადოების და ფიზიკური გარემოს მიმართ, სადაც ისინი ოპერირებენ.

თუ, მეორადი მიზნის სახით, ცენტრალური თუ ადგილობრივი მთავრობა განიზრახავს სახელმწიფო კორპორაციების საშუალებით არაკომერციული საქმიანობების განხორციელებას, რომელიც ასევე ცნობილია კვაზი-ფისკალური აქტივობების სახელით, მთავრობამ სრულად უნდა აუნაზღაუროს მათ აღნიშნული აქტივობებზე გაწეული ხარჯები.

რეფორმის ფარგლებში გასატარებელი ძირითადი ღონისძიებები პილარ 1-თან დაკავშირებით

სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონში გათვალისწინებულ იქნას შემდეგი საკითხები:

- სახელმწიფო კორპორაციების მთავარი კომერციული მიზანი
- მიდგომა სახელმწიფო კორპორაციების მეორადი არაკომერციული მიზნის მიღწევის მიმართ

უზრუნველყოფილ იქნას ფლობის პოლიტიკის შესაბამისობა სახელმწიფო კორპორაციების ძირითად პასუხისმგებლობასთან, საქმიანობა განახორციელონ კომერციული მიზნით.

უზრუნველყოფილ იქნას კომერციული მიზნების კომპლექსურად და *კორპორაციულ მართვასთან, ფლობის პოლიტიკასთან, საქმიანობის ჩარჩოსა და კონკურენტულ ნეიტრალურობასთან* შესაბამისობაში განსაზღვრა.

პილარი #2. კორპორაციული მართვა

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

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

სახელმწიფო კორპორაციების კორპორაციული მართვა მოითხოვს „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის არსებული მოთხოვნების გაფართოებას და იმ სახელმწიფო კორპორაციებზე კანონის დებულებების გავრცელებას, რომლებსაც არა აქვთ სააქციო საზოგადოების სტატუსი. კონკურენტული ნეიტრალურობის პრინციპის დარღვევის გარეშე, კორპორაციული მართვის შესახებ კანონმდებლობის იმ დებულებების გაძლიერების საჭიროება, რომლებიც საქართველოში მოქმედ ყველა კორპორაციას შეეხება, საერთაშორისო გამოცდილებიდან აღებული მკაფიო მაგალითი და სახელმწიფო კორპორაციების კონკრეტული ფლობის და საჯარო პოლიტიკის კონტექსტის შედეგია.

თითოეულ სახელმწიფო კორპორაციას ეყოლება სამეთვალყურეო საბჭო მათი სამართლებრივი ფორმის მიუხედავად, რომლის შემადგენლობაში შემავალ წევრებს ექნებათ შესაბამისი უნარები, ცოდნა, გამოცდილება, დამოუკიდებლობა და დრო კორპორაციის აღმასრულებელი პირების, კერძოდ, აღმასრულებელი დირექტორის ყოველდღიური საქმიანობების დამოუკიდებელი ზედამხედველობის ფუნქციის შესასრულებლად. სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები ანგარიშვალდებულნი იქნებიან თავიანთი ფუნქციების შესრულებაზე.

სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონის მიხედვით, სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების რაოდენობა შესაბამისობაში იქნება კარგ საერთაშორისო პრაქტიკასთან, კორპორაციის მასშტაბის და კომპლექსურობის შესაბამისად.

სახელმწიფო კორპორაციების ფლობის განმხორციელებელ ორგანოს, რომელსაც სახელმწიფო კორპორაციებთან მიმართებით სახელმწიფოს მხრიდან აქციონერის ან მფლობელის უფლებამოსილების განხორციელების პასუხისმგებლობა ეკისრება (იხილეთ

ნაწილი ვ) და სადაც ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლება 100%-ზე ნაკლები აქციების მფლობელია, სხვა აქციონერთან ერთად უფლებამოსილია:

- დროულად და რეგულარულად მიიღოს რელევანტური ინფორმაცია სახელმწიფო კორპორაციის შესახებ.
- მონაწილეობა მიიღოს და ხმა მისცეს აქციონერთა საერთო კრებაზე.
- დანიშნოს და გაათავისუფლოს სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები და განსაზღვროს მათი ანაზღაურება.
- შეიტანოს და განახორციელოს საწარმოს მანდატის, მიზნების და სამიზნე მაჩვენებლების შესრულების მონიტორინგი კორპორაციული განზრახვის განაცხადის შესაბამისად, რომელიც *საქმიანობის ჩარჩოს* ძირითადი კომპონენტია.
- დაამტკიცოს გადაწყვეტილებები სახელმწიფო კორპორაციების წესდებებში ცვლილებების შეტანის, დამატებითი აქციების გამოშვებისა და მნიშვნელოვანი გარიგებების შესახებ. ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლება პასუხისმგებელი იქნება ფლობის პოლიტიკის შემუშავებაზე, რომელშიც დაზუსტდება, თუ როგორ აპირებს აღნიშნული ფუნქციების შესრულებას.

განისაზღვრება სახელმწიფო კორპორაციების სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების ძირითადი ფუნქციები და მოვალეობები. საქმიანობის პროცესში მათ მოეთხოვებათ კეთილსინდისიერება და პროფესიონალიზმი. საბჭოს წევრებმა უნდა მართონ ნებისმიერი სახის ინტერესთა კონფლიქტი, თავიდან უნდა აიცილონ პერსონალური მიზნებისათვის კომპანიის შესახებ ნებისმიერი სახის ინფორმაციის გამოყენება. შესაბამისად, ისინი ანგარიშვალდებულნი იქნებიან თავიანთი მოვალეობების შეუსრულებლობისთვის.

სახელმწიფო კორპორაციების სამეთვალყურეო საბჭოს სხვა ძირითად პასუხისმგებლობებს წარმოადგენს:

- კორპორაციული განზრახვის განაცხადის მოწონება, კორპორაციული სტრატეგიული გეგმის დამტკიცება მისი მანდატის და ძირითადი სამიზნე მაჩვენებლების (KPI) მისაღწევად, აღმასრულებელი ხელძღვანელი პირისა და სხვა აღმასრულებელი პირების მიერ კორპორაციის სტრატეგიული გეგმის შესრულების მონიტორინგი.
- კორპორაციის პოლიტიკების განსაზღვრა.
- ფლობის ფუნქციების განამხორციელებელი ორგანოს მიერ დამტკიცებული ანაზღაურების პოლიტიკის შესაბამისად კორპორაციის აღმასრულებელი ხელძღვანელი პირისა და სხვა აღმასრულებელი პირების დანიშვნა და გათავისუფლება, მათი ანაზღაურების განსაზღვრა.

- კორპორაციის ბუღალტრული აღრიცხვის და ფინანსური ანგარიშგების სისტემების ერთიანობის, სისრულის და მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის ზედამხედველობა.
- კორპორაციის ფორმალური გამჭვირვალობის სტანდარტების დამტკიცება და მისი კომუნიკაციების ზედამხედველობა.

სამეთვალყურეო საბჭოს წევრებს აკრძალვათ სახელმწიფო კორპორაციების ყოველდღიურ საოპერაციო მართვაში ჩართვა, რათა არ შეფერხდეს მათ მიერ მონიტორინგის პასუხისმგებლობის ეფექტურად განხორციელება. აღმასრულებელი ხელმძღვანელი პირი (CEO) პასუხისმგებელი იქნება სახელმწიფო კორპორაციის ყოველდღიურ მართვაზე, მათ შორის, კორპორაციული განზრახვის განაცხადის დანერგვასა და შესრულებაზე, სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ დამტკიცებული სტრატეგიული გეგმისა და პოლიტიკების შესრულებაზე. CEO სხვა აღმასრულებელ პირებთან ერთად ასევე პასუხისმგებელი იქნება სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ მათთვის დელეგირებული ფუნქციების შესრულებაზე.

ფინანსთა სამინისტროს ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს საფინანსო დეპარტამენტის რეკომენდაციით პრემიერ-მინისტრი ან მერი შექმნის სპეციალურ კომიტეტს სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების კანდიდატების ნომინირების მიზნით. ეს მიდგომა ხელს შეუწყობს სამეთვალყურეო საბჭოს ფორმირების პროცესის გამჭვირვალობასა და დამოუკიდებლობას. სპეციალური კომიტეტის წევრები, სასურველია, იყვნენ საჯარო ან კერძო სექტორის კორპორაციების სამეთვალყურეო საბჭოს გამოცდილი, მოქმედი ან ყოფილი წევრები.

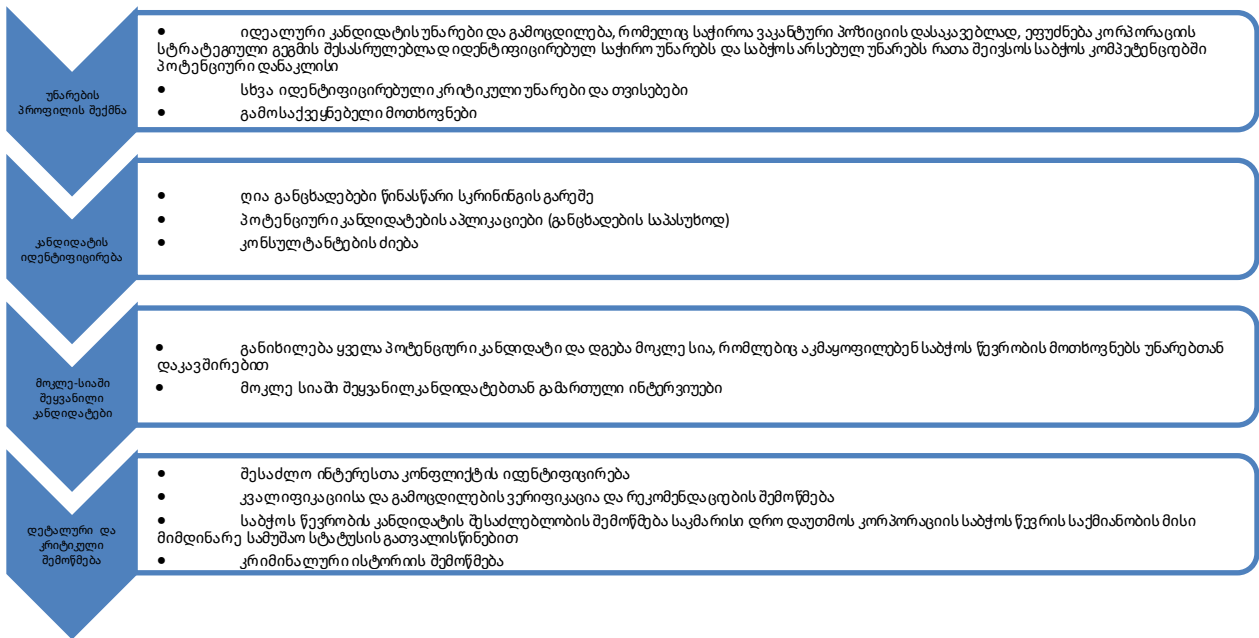
ქვემოთ აღწერილია სპეციალური კომიტეტის მიერ განსახორციელებელი პროცესი. თითოეულ სამეთვალყურეო საბჭოში დასანიშნი წევრები სახელმწიფო კორპორაციის მფლობელის განმახორციელებელი ორგანოს მიერ სპეციალური კომიტეტის მიერ დასახელებული კანდიდატებიდან შეირჩევა.

სახელმწიფო კორპორაციის სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები სამი წლით და მაქსიმუმ ორი ვადით აირჩვიან ერთი სამეთვალყურეო საბჭოს ფარგლებში.

სახელმწიფო კორპორაციის სამეთვალყურეო საბჭოს წევრის თანამდებობაზე განსაზღვრულად კანდიდატებს რამდენიმე კრიტერიუმის დაკმაყოფილება მოეთხოვებათ, მათ შორის:

- სამეწარმეო, ფინანსური, ბიზნესის, სამართლებრივი და/ან კორპორაციული მართვის უნარები.

- მენეჯმენტის წამყვან თანამდებობებზე ან სამეთვალყურეო საბჭოში მუშაობის 10 წელზე მეტ-ხნიანი გამოცდილება, რომლის ნაწილიც კერძო სექტორში უნდა იყოს მიღებული.



- ეთიკისა და კეთილსინდისიერების პრინციპების მატარებელი პირები, რომელთაც გამოავლინეს კრიტიკული და დამოუკიდებელი აზროვნების უნარი, ასევე სამეთვალყურეო საბჭოს შემადგენლობაში ეფექტურად მუშაობისთვის საჭირო სოციალური უნარები.

სახელმწიფო კორპორაციის სამეთვალყურეო საბჭოს წევრის თანამდებობას ვერ დაიკავენ შემდეგი პირები:

- მინისტრები და ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების სხვა არჩეული თანამდებობის პირები, ასევე საჯარო მოსამსახურეები, ან ბოლო ორი წლის განმავლობაში ასეთ თანამდებობებზე მომუშავე პირები;
- პირები, რომლებიც თანამდებობებიდან გადაცდომის ან არაკეთილსინდისიერების გამო გადააყენეს.
- პირები, რომლებიც გასამართლებულები არიან ქურდობის, თაღლითობის, ფაქტების დამახინჯების, არაკეთილსინდისიერების, ცრუმოწმების, კორუფციის, ან ფასიან ქაღალდებთან დაკავშირებული სარჩელის გამო.
- გაკოტრებული, მაგრამ არარეაბილიტირებული პირები.

სახელმწიფო კორპორაციების სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები შესაძლოა მფლობელი ერთეულის დისკრეციით გათავისუფლდნენ, მაგრამ უნდა მოხდეს შესაბამისი მიზეზების განმარტება. თუმცა, გათავისუფლებამდე სამეთვალყურეო საბჭოს წევრებს მფლობელი ერთეულის წინაშე განცხადების გაკეთება შესაძლებლობა უნდა მიეცეთ. როგორც წესი, სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები დაკავებული თანამდებობიდან შესაძლოა გათავისუფლდნენ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი განხლებიან:

- შეუფერებლები ან დისკვალიფიცირებულები;
- ქმედუუნაროები, ისე რომ მათ არ შეეძლოთ თავიანთი ფუნქციების შესრულება;
- დაუდევრები ან ვალდებულების დამრღვევები თავიანთი მოვალეობების შესრულებაში.

სახელმწიფო საწარმოთა ფლობის უფლებამოსილი ორგანოები განსაზღვრავენ სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების ანაზღაურებას, რომელიც იქნება კონკურენტული და გაითვალისწინებს სახელმწიფო კორპორაციის და იმ დარგის მასშტაბსა და კომპლექსურობას, რომელშიც ის ოპერირებს, ასევე, შესაბამისობაში მოვა ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ დამტკიცებულ ანაზღაურების პოლიტიკასთან, რაც ფლობის პოლიტიკის ნაწილი იქნება.

სახელმწიფო საწარმოთა ფლობის უფლებამოსილი ორგანოები ასევე შემოიღებენ და შეასრულებენ სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების საქმიანობის შეფასების პროცედურას.

განისაზღვრება კორპორაციული მართვის რამდენიმე ძირითადი დებულება:

- თითოეულმა სახელმწიფო კორპორაციის სამეთვალყურეო საბჭომ უნდა შექმნას მინიმუმ ერთი - აუდიტის კომიტეტი და სასურველია, ასევე შექმნას რისკების მართვის და ანაზღაურების კომიტეტები.
- სამეთვალყურეო საბჭოებს მოეთხოვებათ განახორციელონ თავიანთი ეფექტურობის წლიური შეფასება, როგორც ფლობის უფლებამოსილი ორგანოების მიერ საბჭოს შეფასების პროცესის ნაწილი.
- სახელმწიფო კორპორაციებს მოეთხოვებათ კორპორაციული მართვის კოდექსთან შესაბამისობა.
- თითოეულ სახელმწიფო კორპორაციას მოეთხოვება როგორც მინიმუმი მოეთხოვება ჰქონდეს ეთიკის კოდექსი, რომელიც შეეხება სახელმწიფო კორპორაციის სამეთვალყურეო საბჭოს წევრებს, ყველა თანამშრომელს და კონტრაქტორს, მათ შორის, აღმასრულებელ ხელმძღვანელ პირს და წამყვან თანამდებობაზე მომუშავე სხვა აღმასრულებელ პირებს, ასევე მთლიანად კორპორაციას. კოდექსში მოცემული

უნდა იყოს მოთხოვნა იმის შესახებ, რომ კორპორაციამ უნდა იმოქმედოს, როგორც პასუხისმგებლიანმა კორპორაციულმა მოქალაქემ და ჰქონდეს პროცედურები კორუფციის და ფულის გათეთრების პრევენციისათვის.

- შემოღებულ უნდა იქნას მამხილებელი მექანიზმები, რომლებიც ნებისმიერ პირს მისცემს საშუალებას სახელმწიფო კორპორაციაში მოახდინოს პოტენციური გადაცდომის მხილება. მამხილებლები სამართლებრივად დაცულნი უნდა იყვნენ, რათა მათი პრეტენზიები უმნიშვნელოდ ან არაკეთილსინდისიერად არ იქნას მიჩნეული.
- „მეწარმეთა შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული მინორიტარების დაცვის მექანიზმები გავრცელდება ყველა სახელმწიფო კორპორაციაზე, რომელშიც ცენტრალურ თუ ადგილობრივ ხელისუფლებას 100%-იანი წილის მფლობელობა არ გააჩნია.

რეფორმის მე-2 პილარის ფარგლებში გასატარებელი ძირითადი ღონისძიებები

სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონში გათვალისწინებულ იქნას:

- სახელმწიფო კორპორაციებისთვის სამეთვალყურეო საბჭოს არსებობის მოთხოვნა.
- სახელმწიფო კორპორაციების აქციონერებისა და სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობები.
- სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების დანიშვნის, გათავისუფლებისა და ანაზღაურების პროცედურები.

შემუშავდეს კანონქვემდებარე აქტები კანონის მოთხოვნების უფრო დეტალურად გასაწერად.

შემუშავდეს კორპორაციული მართვის ისეთი კოდექსი, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების ყველა სახელმწიფო კორპორაციაზე გავრცელდება.

უზრუნველყოფილ იქნას კორპორაციული მართვის კომპლექსურად და კომერციულ მიზნებთან, ფლობის პოლიტიკასთან, საქმიანობის ჩარჩოსა და კონკურენტულ ნეიტრალურობასთან შესაბამისობაში განსაზღვრა.

პილარი #3. ფლობის პოლიტიკა

სახელმწიფო კორპორაცია დაარსდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო პოლიტიკის რელევანტური და მნიშვნელოვანი ამოცანის მისაღწევად განხილული თითოეული

ვარიანტის ხარჯებისა და სარგებლების შეფასება გვიჩვენებს, რომ ეს არის ცალსახად ყველაზე ეფექტიანი გზა. პოლიტიკის ამოცანის მიღწევის სხვა ვარიანტები შეიძლება მოიცავდეს რეგულირებას, მიზნობრივი დაბეგვისა და ხარჯვით ღონისძიებებს, ან სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული არაკომერციული საწარმოს შექმნას.

არსებულ სახელმწიფო კორპორაციასთან მიმართებით განხორციელება შემდეგი ღონისძიებები:

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

თითოეული არსებული სახელმწიფო კორპორაციის სტატუსი ამ კრიტერიუმების მიხედვით მინიმუმ ხუთ წელიწადში ერთხელ გადაიხედება.

როგორც ახალი სახელმწიფო კორპორაციების დაარსების, ისე არსებული სახელმწიფო კორპორაციების განხილვის შემთხვევები დამოუკიდებელ შეფასებას დაექვემდებარება, შესაბამისი შედეგები კი გამოქვეყნდება.

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

ცენტრალური ხელისუფლება და ადგილობრივი ხელისუფლების თითოეული ორგანო შეიმუშავებს, განახლებს და გამოაქვეყნებს სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ფლობის პოლიტიკის განაცხადს. საჭიროების შემთხვევაში, ფინანსთა სამინისტრო წარმართავს ამ პროცესს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისთვის. აღნიშნულ განაცხადში მკაფიოდ იქნება განსაზღვრული სახელმწიფო კორპორაციების შენარჩუნების რაციონალური საფუძველი და მასთან დაკავშირებული პოლიტიკის ამოცანები. განაცხადში ასევე მოცემული იქნება შემდეგი საკითხები:

- როგორ განახორციელებს ცენტრალური ან ადგილობრივი ხელისუფლება ფლობის ან კონტროლის უფლებებს;
- როგორ მოახდენს ცენტრალური ან ადგილობრივი ხელისუფლების ფლობის ან კონტროლის ფუნქციების ორგანიზებას;
- როგორ შეასრულებს ცენტრალური ან ადგილობრივი ხელისუფლება სახელმწიფო კორპორაციების მფლობელის ან მაკონტროლებლის როლით განსაზღვრულ ძირითად ფუნქციებს;
- თითოეული სახელმწიფო კორპორაციის მანდატი და ფინანსური და არაფინანსური ამოცანები;
- ფინანსური და არაფინანსური ზედამხედველობის საფუძველი.
- ძირითადი პრინციპები და პოლიტიკები რომლებიც უნდა შესრულდეს, როგორცაა მაგალითად *კონკურენტული* ნეიტრალურობის უზრუნველყოფა.

ფლობის პოლიტიკის განაცხადი ასევე დაეფუძნება კონსტიტუციას, კანონებს, კანონქვემდებარე აქტებს და სხვა დოკუმენტებს, რომლებიც ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთრების თუ კონტროლის უფლებებს განსაზღვრავენ. ფინანსური ზედამხედველობის თვალსაზრისით, პოლიტიკა ცალსახად შეეხება შემდეგ საკითხებს:

- დაგეგმვისა და ბიუჯეტირების მოთხოვნები.
- ძირითადი ტრანზაქციების (მნიშვნელოვანი გარიგებების) დამტკიცება
- ანგარიშგების მოთხოვნები
- ფასწარმოქმნა და ტარიფები
- დივიდენდების პოლიტიკა
- ცენტრალური ან ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან ფინანსური დახმარება ან კომპენსაცია, მათ შორის, გარანტიები და საკონტრაქტო ვალდებულებები.

ყველა აღნიშნული კომპონენტი ასახული იქნება საქმიანობის ჩარჩოში.

მე-3 პილარის ფარგლებში გასატარებელი ძირითადი ღონისძიებები

სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონში გათვალისწინებულ იქნას:

- სახელმწიფო კორპორაციის დაარსების ან შენარჩუნების კრიტერიუმები
- სახელმწიფო კორპორაციის ფლობის პოლიტიკის განაცხადების შემუშავებისა და განახლების მოთხოვნა

შემუშავდეს კანონქვემდებარე აქტები კანონის დებულებების აღსრულების მიზნით.

უზრუნველყოფილ იქნას ფლობის პოლიტიკის კომპლექსურად და კომერციულ მიზნებთან, კორპორაციულ მართვასთან, საქმიანობის ჩარჩოსა და კონკურენტულ ნეიტრალურობასთან შესაბამისობაში განსაზღვრა.

პილარი #4. საქმიანობის ჩარჩო - კორპორაციული განზრახვის განაცხადი

საქმიანობის ჩარჩოში გამეორებული უნდა იყოს ის პრაქტიკები, რასაც კაპიტალის ბაზრები, კორპორაციული კონტროლის განმახორციელებლები უწესებენ კერძო კორპორაციებს. ეს იქნება ცენტრალიზებული მექანიზმი, რომლის მეშვეობითაც ცენტრალური ან ადგილობრივი ხელისუფლება განსაზღვრავს თავის მოლოდინებს თითოეული სახელმწიფო კორპორაციის საქმიანობასთან მიმართებით და სახელმწიფო კორპორაციის სამეთვალყურეო საბჭოს ანგარიშვალდებულს გახდის დასახული შედეგების მისაღწევად. ამრიგად, საქმიანობის ჩარჩო განსაზღვრავს თითოეული სახელმწიფო კორპორაციის მანდატს, ამოცანებს, შესრულების სამიზნე ინდიკატორებს (KPI) და რისკების ლიმიტებს, საქმიანობის მონიტორინგისა და შეფასების პრინციპებს, მიღწეული შედეგების შესაბამისად სამეთვალყურეო საბჭოს წახალისების ან სანქციების მექანიზმებს.

სახელმწიფო კორპორაციებმა ყოველწლიურად უნდა შეიმუშაონ კორპორაციული განზრახვის განაცხადი (კგგ), რომელიც სამეთვალყურეო საბჭომ განსახილველად უნდა წარუდგინოს ფინანსთა სამინისტროს ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს საფინანსო დეპარტამენტს. ფინანსთა სამინისტრო ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს საფინანსო დეპარტამენტი მოამზადებს კომენტარებს კორპორაციული განზრახვის განაცხადთან დაკავშირებით, რომელიც საბოლოო სახით ამ კომენტარების გათვალისწინებით ჩამოყალიბდება. კორპორაციული განზრახვის დასრულებული განაცხადი ფინანსური წლის დაწყებამდე წარედგინება ფინანსთა სამინისტროს ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს საფინანსო დეპარტამენტს კორპორაციული განზრახვის განაცხადში მოცემული ამოცანების და მიზნების შესრულებისთვის შემუშავებულ სტრატეგიულ გეგმასთან ერთად. ამის შემდეგ ფინანსთა სამინისტრო ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს საფინანსო დეპარტამენტი ორივე დოკუმენტს ცნობისთვის წარუდგენს პარლამენტს ან ადგილობრივ საკრებულოს.

კორპორაციული განზრახვის განაცხადში ცვლილებების შეტანა შესაძლოა ინიცირებული იყოს სამეთვალყურეო საბჭოს ან ფინანსთა სამინისტროს ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს საფინანსო დეპარტამენტის მიერ. თუმცა, ცვლილებები შეეხება მხოლოდ გამონაკლის გარემოებებს წლის განმავლობაში ანგარიშვალდებულების ჩარჩოს მნიშვნელოვნად შეცვლის და შესაბამისად, ანგარიშვალდებულების ხარისხის შემცირების თავიდან აცილების მიზნით. კორპორაციული განზრახვის განაცხადის ან სტრატეგიული გეგმის ცვლილებები ცნობისთვის წარედგინება ქვეყნის პარლამენტს ან ადგილობრივ საკრებულოს.

როგორც კორპორაციული განზრახვის განაცხადი, ისე სტრატეგიული გეგმა უნდა ფარავდეს ცენტრალური ხელისუფლების საშუალოვადიანი ბიუჯეტის ჩარჩოს ოთხ-წლიან პერიოდს და საჭიროების შესაბამისად, განახლდეს ყოველწლიურად. კორპორაციული განზრახვის განაცხადი უნდა შეიცავდეს შემდეგ კომპონენტებს:

- განსაზღვრავდეს სახელმწიფო კორპორაციის ბიზნესის არეალს, საქმიანობის სფეროს, რომლის მიღმაც მას არა აქვს ოპერირების უფლება.
- განსაზღვრავდეს სახელმწიფო კორპორაციის ამოცანებს, მათ შორის, შესრულების ძირითად ფინანსურ და არაფინანსურ მაჩვენებლებს და მიზნებს და დივიდენდების განაწილების პოლიტიკას საპროგნოზო ფინანსურ უწყისებთან შესაბამისობაში.
- განსაზღვრავდეს რისკების ლიმიტებს, რომლის აღების უფლებამოსილებაც აქვს სახელმწიფო კორპორაციას.

- განსაზღვრავდეს ნებისმიერ ტრანსფერს, რომელიც სახელმწიფო კორპორაციამ უნდა მიიღოს ცენტრალური ან ადგილობრივი ბიუჯეტიდან ან გადაუხადოს მას არახელსაყრელი კონკურენტული პირობების ან კონკურენტული უპირატესობის გამო.
- განსაზღვრავდეს ნებისმიერ კვაზი-ფისკალური აქტივობას და ტრანსფერებს, რომელიც სახელმწიფო კორპორაციამ უნდა მიიღოს ცენტრალური ან ადგილობრივი ბიუჯეტიდან ან გადაუხადოს მას, ცენტრალური ან ადგილობრივი მთავრობის მითითებით მსგავსი აქტივობების განხორციელების მიზნით.
- შეიცავდეს ფინანსურ და არაფინანსურ მონაცემებს და მასში წარმოდგენილ სხვა ინფორმაციას, უზრუნველყოფილი იყოს ინფორმაციის შესაბამისობა წინა წლის კორპორაციული განზრახვის განაცხადსა და მმართველობის ანგარიშგებაში ასახულ ინფორმაციასთან.
- შეიცავდეს სახელმწიფო კორპორაციის კორპორაციული მართვის ჩარჩოს ძირითად სტრუქტურას;
- განსაზღვრავდეს მოსალოდნელ შედეგებს სახელმწიფო კორპორაციის მიზნების მიუღწევლობის, აღებული რისკების ლიმიტების და ვალდებულებების შეუსრულებლობის შემთხვევებში.

სტრატეგიული გეგმა მინიმუმ უნდა შეიცავდეს შემდეგ კომპონენტებს:

- ბიზნეს-გეგმა, რომელიც კორპორაციული განზრახვის განაცხადში შეთანხმებული ამოცანების შესასრულებლად საჭირო სტრატეგიულ ინიციატივებს შეიცავს.
- საპროგნოზო ფინანსური ანგარიშგებები, ასევე კორპორაციული განზრახვის განაცხადსა და ბიზნეს-გეგმასთან შესაბამისობაში მოყვანილი სესხებისა და კაპიტალური დანახარჯების გეგმები.
- მომდევნო ფინანსური წლის ფინანსური პროგნოზების და საქმიანობის მიზნების კვარტალურად ჩაშლილი ინფორმაცია კვარტალური მონიტორინგის ხელშეწყობის მიზნებისათვის.
- სტრატეგიული რისკების შეფასება და მასთან შესაბამისი რისკების მართვის გეგმა.

კორპორაციული განზრახვის განაცხადი უნდა იყოს შეთანხმება სახელმწიფო კორპორაციის ფლობის უფლებამოსილ ორგანოსა და სახელმწიფო კორპორაციას შორის იმ შედეგებთან დაკავშირებით, რომლებსაც სახელმწიფო კორპორაციამ უნდა მიაღწიოს, ხოლო სტრატეგიული გეგმა უნდა იყოს გეგმა იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ უნდა მიაღწიოს კორპორაციამ კორპორაციული განზრახვის განაცხადში განსაზღვრულ შედეგებს, რომლებზეც სამეთვალყურეო საბჭო იღებს პასუხისმგებლობას. თუ აღნიშნული ორი დოკუმენტი გაერთიანდებოდა, მფლობელი ორგანო გახდებოდა პასუხისმგებელი

სტრატეგიული გეგმის შესრულებაზე და შესაბამისად, გაუჭირდებოდა სამეთვალყურეო საბჭოს მხრიდან ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა შედეგების მისაღწევად.

სამეთვალყურეო საბჭოები კვარტალურ ანგარიშებს წარუდგენენ ფინანსთა სამინისტროს ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს საფინანსო დეპარტამენტს. ანგარიშებში შემდეგი საკითხები იქნება განხილული:

- საქმიანობის რეალური ფინანსური შედეგების და ფინანსური პროგნოზების ან ბიუჯეტის შედარება.
- საქმიანობის რეალური შედეგების და კორპორაციული განზრახვის განაცხადში მოცემული კვარტალური სამიზნე მაჩვენებლების შედარება.
- ნებისმიერი გადახრის მიზეზები და საქმიანობის შედეგების სამიზნე მაჩვენებლებში დასაბრუნებლად გასატარებელი ღონისძიებები.

ყოველი წლის ბოლოს სამეთვალყურეო საბჭომ სახელმწიფო კორპორაციის წლიურ ანგარიშში უნდა ასახოს საქმიანობის ფაქტობრივი შედეგებისა და კორპორაციული განზრახვის განაცხადში მოცემული თითოეული ამოცანის და მიზნის შედარება. საქმიანობის შედეგების აუდიტი ჩატარდება დამოუკიდებლად ინფორმაციის სანდოობის უზრუნველსაყოფად, რადგან ეს ქმნის სახელმწიფო კორპორაციის საქმიანობის შედეგების შეფასების საფუძველს. ფინანსთა სამინისტრო ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს საფინანსო დეპარტამენტი შეაფასებს საქმიანობის შედეგებს. სახელმწიფო კორპორაციის წლიურ ანგარიშში მოცემული კორპორაციის რისკების შეფასება, როგორც წესი, შესაბამისობაში უნდა იყოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებულ ფისკალური რისკების ანალიზის წლიურ ანგარიშში მოცემულ ფისკალური რისკების შეფასებასთან.

საქმიანობის ჩარჩოს შესახებ ნორმები ასახული იქნება როგორც სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონში, ისე კანონქვემდებარე აქტებში.

პილარი 4-ის ფარგლებში გასატარებელი ძირითადი ღონისძიებები

სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონში გათვალისწინებულ იქნას:

- სახელმწიფო კორპორაციების კორპორაციული განზრახვის განაცხადის და სტრატეგიული გეგმების ძირითადი შინაარსი და მათი წარდგენისა და დამტკიცების პროცედურები.
- მოთხოვნა სახელმწიფო კორპორაციების მხრიდან რეგულარული ანგარიშების და მათი ძირითადი შინაარსის წარდგენასთან დაკავშირებით.

- სახელმწიფო კორპორაციის საქმიანობის შედეგების შეფასების არსებითი პროცედურები.
- ფინანსთა სამინისტროს ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს საფინანსო დეპარტამენტის როლი საქმიანობის ჩარჩოსთან მიმართებით.

შემუშავდეს კანონქვემდებარე აქტები კანონის მოთხოვნების უფრო დეტალურად განსაზღვრის მიზნით.

უზრუნველყოფილ იქნას საქმიანობის ჩარჩოს კომპლექსურად და კომერციულ მიზნებთან, კორპორაციულ მართვასთან, ფლობის პოლიტიკასა და კონკურენტულ ნეიტრალურობასთან შესაბამისობაში განსაზღვრა.

პილარი #5. კონკურენტული ნეიტრალურობა

სახელმწიფო კორპორაციები ოპერირებას კონკურენტული ნეიტრალურობის საწყისებზე მოახდენენ. ეს იმას ნიშნავს, რომ მათ არ ექნებათ კონკურენტული უპირატესობა და არც არახელსაყრელი მდგომარეობა ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან მათი ფლობის ან კონტროლის შედეგად. კონკურენტული ნეიტრალურობის პრინციპების გამოყენება უზრუნველყოფს სახელმწიფო კორპორაციების მხრიდან შეზღუდული ეკონომიკური რესურსების ეფექტურ გამოყენებას.

სახელმწიფო კორპორაციები კონკურენციას უწევენ არა მხოლოდ ბაზარზე რეალურად არსებულ კერძო სექტორის კომერციულ ფირმებს, არამედ თავიანთ ბაზარზე პოტენციურ კონკურენტებსაც და სხვა კომპანიებს, რომლებიც ბაზარს სთავაზობენ ურთიერთშემცვლელ პროდუქტს თუ სერვისებს. მაგალითად, საქართველოს რკინიგზის კონკურენცია შეეხება არა მხოლოდ სარკინიგზო, არამედ სატრანსპორტო სერვისების ბაზარსაც და მისი კონკურენტები არიან სატრანსპორტო სერვისების როგორც რეალური, ისე პოტენციური მომწოდებლები. სახელმწიფო კორპორაციები კონკურენციას უწევენ ასევე ბაზრებზე საქართველოს საჯარო და კერძო სექტორის ყველა ფირმას ისეთი რესურსების თვალსაზრისით, როგორებიცაა: კაპიტალი, სამუშაო ძალა, მასალები და მომსახურებები.

სახელმწიფო კორპორაციები:

- დაექვემდებარებიან ზოგად კანონმდებლობას, რეგულაციებს, და გადასახადებს, და არ ისარგებლებენ შეღავათებით და არ დაექვემდებარებიან სპეციალურ კანონებს, რეგულაციებსა და საგადასახადო რეჟიმებს, რომლებიც ხელს უშლიან კონკურენტული ნეიტრალურობის უზრუნველყოფას. ზოგადი კანონმდებლობა მოიცავს ზოგად კორპორაციულ, შრომის, გარემოს დაცვის და მომხმარებლის უფლებების დაცვის კანონმდებლობას. სახელმწიფო კორპორაციების ჩარჩო კანონი

და მასთან ასოცირებული კანონქვემდებარე აქტები ხელს არ შეუშლის, პირიქით, ხელს შეუწყობს კონკურენტული ნეიტრალურობის გაძლიერებას და გაუმჯობესებას.

- საბაზრო პირობებით ექნებათ სესხზე ხელმისაწვდომობა. მათ მოეთხოვებათ შესაძლებლობის ფარგლებში ფინანსური ბაზრებიდან სასესხო დაფინანსების მიღება კომერციული პირობებით. ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლებიდან გადასესხების ნებისმიერი შემთხვევა სტანდარტულად კომერციული პირობებით, ვალის ვადიანობისა და რისკის პროფილის შესაბამისი საბაზრო საპროცენტო განაკვეთებით განხორციელდება. სახელმწიფო კორპორაციებს შორის გადასესხების თუ სხვა ნებისმიერი ტრანზაქცია ასევე საბაზრო პირობებით შესრულდება. სახელმწიფო კორპორაციების მიერ მოზიდული ვალი უზრუნველყოფილი არ იქნება ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ, და ეს მკაფიოდ იქნება გაცხადებული ვალთან დაკავშირებულ ყველა სახის დოკუმენტში.
- ასევე, საბაზრო პირობებით ექნებათ კაპიტალზე ხელმისაწვდომობა. მათ მოეთხოვებათ კაპიტალზე ისეთივე ამონაგები, როგორც გააჩნიათ შესადარის კერძო სექტორის კომპანიებს. კაპიტალში ახალი ინვესტიციების განხორციელების ნებისმიერ შემთხვევაში, გონივრული მოლოდინი უნდა არსებობდეს იმისა, რომ სახელმწიფო კორპორაციები შეძლებენ უკუგების ამგვარი კოეფიციენტის გენერირებას. კაპიტალზე უკუგების საბაზრო ორიენტირის განსაზღვრა კორპორაციული ფინანსების სტანდარტული მექანიზმების გამოყენებით ხდება. სახელმწიფო კორპორაციები დივიდენდების პოლიტიკებისა და კაპიტალის სტრუქტურების თვალსაზრისითაც კერძო სექტორის ნორმებს დაექვემდებარებიან.
- არ ისარგებლებენ ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან არაპირდაპირი ფინანსური მხარდაჭერით, რაც მათ უპირატესობას მიანიჭებს შესადარისი კერძო სექტორის კომერციულ კომპანიებთან მიმართებით. ამრიგად, სახელმწიფო კორპორაციები ცენტრალური ან ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან ვერ მიიღებენ სპეციალურ გარანტიებს თუ სუბსიდიებს, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ეს კონკურენტული ნეიტრალურობის მისაღწევად არის საჭირო; პირიქით, მათ მიმართ უნდა იყოს ისეთივე დამოკიდებულება, როგორც კერძო სექტორის კომპანიების მიმართ. სრულად და გამჭვირვალედ უნდა მოხდეს მათი ფინანსური ანაზღაურება ნებისმიერი იმ კვაზი-ფისკალური აქტივობისთვის, რისი განხორციელებაც მათ მოეთხოვებათ.
- უნდა შეასრულონ ფინანსური ანგარიშგების, გამჭვირვალობის, აუდიტის, და კორპორაციული მართვის მოთხოვნები, რომლებიც შესადარისი კერძო სექტორის ფირმების მოთხოვნების მსგავსია, თუმცა გარკვეულ ასპექტებში უფრო მკაცრი

იქნება ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან, როგორც აქციონერებისგან დაყენებული კონკრეტული მოთხოვნები.

პილარი 5-ის ფარგლებში გასატარებელი ძირითადი ღონისძიებები

სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონში გათვალისწინებულ იქნას მოთხოვნა სახელმწიფო კორპორაციების მიერ ბაზრებზე კონკურენტული ნეიტრალურობის პირობებში ოპერირების შესახებ.

განხილულ იქნას სახელმწიფო კორპორაციების სამართლებრივი, მარეგულირებელი და საგადასახადო ჩარჩოები და შემუშავდეს გეგმა მათგან კონკურენტულ ნეიტრალურობასთან შეუსაბამო კომპონენტების ამოღების შესახებ.

შემუშავდეს კანონქვემდებარე აქტები კანონში კონკურენტულ ნეიტრალურობასთან დაკავშირებული მუხლების აღსრულების მიზნით.

შემუშავდეს სხვა კანონებში შესატანი ცვლილებები.

უზრუნველყოფილ იქნას კონკურენტული ნეიტრალურობის კომპლექსურად და კომერციულ მიზნებთან, კორპორაციულ მართვასთან, ფლობის პოლიტიკასა და საქმიანობის ჩარჩოსთან შესაბამისობაში განსაზღვრა.

ე. ურთიერთდამოკიდებულებები რეფორმის ფარგლებში

რეფორმის ხუთივე ძირითადი პილარი ერთმანეთზეა ურთიერთდამოკიდებული. ამრიგად, რეფორმის ფარგლებში დასახული ამოცანების მიღწევის უზრუნველსაყოფად, ყველა ძირითადი მიმართულება თანმიმდევრულად და საერთაშორისო და ევროპულ სტანდარტებთან მაღალი ხარისხის შესაბამისობის პირობებში განხორციელდება. აუცილებელი იქნება სტანდარტების მოდიფიკაცია, რათა გათვალისწინებულ იქნას საქართველოს პრაქტიკული რეალობა დღეს და განჭვრეტად მომავალში, თუმცა ეს ცვლილებები მინიმალურ დონეზე უნდა განხორციელდეს.

მაგალითად, კონკურენტული ნეიტრალურობა არ მიიღწევა საქმიანობის ჩარჩოს გარეშე, რომელიც სახელმწიფო კორპორაციებს მათთან კონკურენციაში მყოფ კერძო სექტორის ფირმებთან შესადარისობის საფუძველზე ხდის ანგარიშვალდებულს. და პირიქით, საქმიანობის ჩარჩოს მნიშვნელობა და აღსრულებადობა შეიზღუდება, თუ სახელმწიფო კორპორაციებს მნიშვნელოვანი კონკურენტული უპირატესობა ექნებათ ან შეექმნებათ არსებითი კონკურენტული არახელსაყრელი მდგომარეობა ცენტრალური ან ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მათი ფლობის გამო.

ხუთ ძირითად პილარს შორის არსებული ურთიერთდამოკიდებულებების გამო რეფორმის შემუშავების, თანმიმდევრულობი და განხორციელების უზრუნველყოფა წარმოადგენს გამოწვევას, თუმცა, განხორციელების შემთხვევაში რეფორმას სტაბილურს და მყარს გახდის, რადგან აღნიშნული ხუთი ძირითადი პილარი ერთმანეთს გააძლიერებს. ეს არის ის გაკვეთილი, რაც ევროპულმა და საერთაშორისო გამოცდილებამ და კარგმა პრაქტიკამ გვასწავლა.

ვ. მფლობელი ერთეული

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის რეკომენდაციების შესაბამისად, საქართველოში სახელმწიფო კორპორაციების აქციონერთა უფლებების განხორციელების პასუხისმგებლობა, ერთი გამონაკლისის გარდა, თითოეული ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების შემთხვევაში ცენტრალიზებული იქნება ერთი მფლობელი ერთეულის ფარგლებში. სახელმწიფოს აქციონერისა და დარგობრივი პოლიტიკის შექმნელის ფუნქციების მკაფიოდ გამიჯვნის უზრუნველსაყოფად, ფინანსთა სამინისტრო იქნება ცენტრალური ხელისუფლების სახელმწიფო კორპორაციების ფლობის უფლებამოსილების განმახორციელებელი ცენტრალური ორგანო, ხოლო ადგილობრივი ხელისუფლების კორპორაციებისთვის - ადგილობრივი საფინანსო დეპარტამენტები, საჭიროების შემთხვევაში ფინანსთა სამინისტრო. დარგობრივი სამინისტროები და დეპარტამენტები კვლავ პასუხისმგებელნი იქნებიან იმ სექტორებში პოლიტიკის შექმნასა და რეგულირებაზე, რომლებშიც სახელმწიფო კორპორაციები ოპერირებენ.

რაც შეეხება გამონაკლისს, ენერჯეტიკის სექტორში ქონებრივი განცალკევების შესახებ ევროდირექტივასთან შესაბამისობაში მოყვანისმიზნით, ფინანსთა სამინისტრო იქნება სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი ელექტროენერჯის გადამცემი კომპანიის მფლობელი ორგანო, ხოლო ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო შეინარჩუნებს ელექტროენერჯის მწარმოებელ კომპანიებს. ამასთან, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ საწარმოთა ფლობისა და დარგობრივი პოლიტიკის გამტარისროლს შორის ინტერესთა კონფლიქტის ეფექტის შესამცირებლად, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სისტემის ფარგლებში ამ როლების გასამიჯნად დამატებითი ღონისძიებები უნდა გატარდეს.

სახელმწიფო კორპორაციების ფლობის ცენტრალიზებული მოდელი ყველა სახელმწიფო კორპორაციისთვის უზრუნველყოფს სახელმწიფოს და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ფლობის პოლიტიკის განხორციელების თანმიმდევრულობას. ცენტრალიზებული მოდელი ხელს შეუწყობს სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ საერთო ანგარიშგებას, რაც საერთაშორისო დონეზე დამკვიდრებულ კარგ პრაქტიკად ითვლება.

ვინაიდან ფინანსთა სამინისტრო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს საფინანსო დეპარტამენტები არ არიან ჩართულები დარგობრივი პოლიტიკის შექმნის პროცესში, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის რეკომენდაციების შესაბამისად, მათ შეეძლება იმოქმედონ, როგორც შედარებით მიუკერძოებელმა ცენტრალიზებულმა მფლობელმა ერთეულებმა. ამის საპირისპიროდ, დარგობრივი სამინისტროები და დარგობრივი დეპარტამენტები გადაწყვეტილებებს იღებენ პოლიტიკებთან დაკავშირებით იმ დარგებში, რომლებშიც ზოგიერთი სახელმწიფო კორპორაცია ოპერირებს, რამაც შესაძლოა მნიშვნელოვანი ინტერესთა კონფლიქტი წარმოშვას. ამგვარმა კონფლიქტებმა შესაძლოა გაართულოს *კონკურენტული ნეიტრალურობის*, და შესაბამისად, *საქმიანობის ჩარჩოს*, *კორპორაციული მართვის* და *კომერციული მიზნების შენარჩუნება*.

სახელმწიფო კორპორაციის ფლობის უფლებამოსილების ფინანსთა სამინისტროსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს საფინანსო დეპარტამენტისათვის გადაცემა გაუმჯობესებს მათი მხრიდან სახელმწიფო კორპორაციების საქმიანობის ფარგლებში წარმოქმნილ ფისკალურ რისკებზე კონტროლს. ეს ასევე ხელს შეუწყობს ფინანსთა სამინისტროსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების საფინანსო დეპარტამენტებს სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ საერთო ანგარიშგების გაუმჯობესებაში, რომლებიც დაეფუძნება ანგარიშგების ამჟამინდელ პრაქტიკებს.

სასურველია, ფლობის უფლებამოსილების ფინანსთა სამინისტროსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების საფინანსო დეპარტამენტებისათვის, და არა ავტონომიური სააგენტოებისა თუ ჰოლდინგური კომპანიებისათვის გადაცემა. სააგენტოს ან ჰოლდინგური კომპანიის სტრუქტურა შესაძლოა გაუმჭვირვალე იყოს, რაც საჯარო რესურსების გამოყენების ზედამხედველობის პროცესს ართულებს. უფრო მეტიც, სააგენტოს ან ჰოლდინგური კომპანიის სტრუქტურის ფარგლებში არსებობს სახელმწიფო კორპორაციებს შორის ჯვარედინი სუბსიდირების შესაძლებლობა, რაც ართულებს მონიტორინგისა და მართვის განხორციელებას. ამასთან, ჰოლდინგურ კომპანიებს შესაძლოა ჰქონდეთ მნიშვნელოვანი ბერკეტები იმის განსასაზღვრად, თუ როგორ ხდება დივიდენდების გაცემა, ფინანსური აქტივების მართვა/გასხვისება, რესურსების რეინვესტირება, რამაც შესაძლოა გაართულოს ცალკეული სახელმწიფო კორპორაციების ფლობის უფლებამოსილების განხორციელება.

**რეფორმის ფარგლებში გასატარებელი ძირითადი ღონისძიებები მფლობელ
ერთეულთან დაკავშირებით**

- სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონში შეტანილ იქნას დებულებები ფლობის უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო ინსტიტუციური ღონისძიებების შესახებ.
- სახელმწიფო კორპორაციების მფლობელობა გადაეცეს ფინანსთა სამინისტროსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების საფინანსო დეპარტამენტებს.
- შეიქმნას მექანიზმი ფინანსთა სამინისტრომ როგორც სახელმწიფო კორპორაციების ფლობის ცენტრალურმა ორგანომ იმოქმედოს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების საფინანსო დეპარტამენტების ნაცვლად.
- ელექტროენერჯის გენერირებასთან დაკავშირებით ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ფარგლებში განისაზღვროს პოლიტიკის შემქმნელის/მარეგულირებლის და ფლობის ფუნქციების გამიჯვნის საკითხი.

ზ. რეფორმის არეალი

რეფორმის პირველი ეტაპი შეეხება:

- 19 სახელმწიფო კორპორაციას, რომლებიც ამ ეტაპზე განსაზღვრულია ფინანსთა სამინისტროს მიერ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის 2014 წლის სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოში განსაზღვრული საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით და რომლებიც ასევე არიან საზოგადოებრივი დაინტერესების პირები.
- 2 სახელმწიფო საწარმო, რომლებიც ფინანსთა სამინისტროს მიერ ამჟამად კლასიფიცირებულნი არიან, როგორც სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმოები და რომლებსაც, მთავრობის მოსაზრებით, პროგნოზირებად მომავალში აქვთ სახელმწიფო კორპორაციად გარდაქმნის პოტენციალი.

შესაბამისად, რეფორმის პირველი ეტაპი შეეხება შემდეგ საწარმოებს:

N	ID	SOE	მშობელი	სექტორი
1	204995176	სს საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა	ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	(PC)
2	251716371	შპს ენგურჰესი	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	(PC)
3	206237491	სს საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია	სს საპარტნიორო ფონდი	(PC)
4	202886010	სს საქართველოს რკინიგზა	სს საპარტნიორო ფონდი	(PC)
5	204524568	შპს საქართველოს მელიორაცია	საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	(GG)
6	412670097	შპს საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია	საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	(GG)
7	208144541	სს თამ თბილავიამშენი	შპს თბილავიამშენი	(PC)
8	239403392	სს საჩხერეგაზი	საჩხერის მუნიციპალიტეტი	(PC)
9	204862372	შპს საქართველოს მაღალი ტექნოლოგიების ეროვნული ცენტრი	შპს აქტივების მართვისა და განვითარების კომპანია	(PC)
10	245556679	შპს ბათუმის წყალი	ბათუმის მუნიციპალიტეტი	(PC)
11	202886788	შპს თბილისის სატრანსპორტო კომპანია	თბილისის მუნიციპალიტეტი	(PC)
12	206103722	შპს საქართველოს გაზის ტრანსპორტირების კომპანია	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	(PC)
13	245383678	შპს ბათუმის საზღვაო ნავსადგური	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	(PC)
14	245426882	შპს ბათუმის აეროპორტი	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	(PC)
15	208144051	შპს საქაერონავიგაცია	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	(PC)
16	404389693	შპს საქართველოს აეროპორტების გაერთიანება	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	(PC)
17	203836233	შპს საქართველოს ფოსტა	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	(PC)
18	203829250	შპს საქართველოს ტელერადიოცენტრი	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	(PC)
19	245626443	შპს შავი ზღვის ფლორისა და ფაუნის შემსწავლელი სამეცნიერო-კვლევითი ცენტრი	ბათუმის მუნიციპალიტეტი	(PC)

20	204532899	შპს სერვისი - 7	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	(PC)
21	231165583	სს აკურა	საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	(PC)

სახელმწიფო კორპორაციის ანგარიშვალდებულების ჩარჩო, რომელიც ამ რეფორმის საგანია, არ იქნება იგივე რაც სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული (არაკომერციული) საწარმოებისთვის მოქმედებს ან განისაზღვრება სამომავლოდ. ვინაიდან სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმოები არსებითად არაკომერციული ერთეულები არიან, იმ ფაქტის მიუხედავად, რომ მათ აქვთ საქართველოს „მეწარმეთა შესახებ“ კანონის შესაბამისად დაფუძნებული კომპანიების სამართლებრივი ფორმა, ისინი დაექვემდებარებიან ანგარიშვალდებულების განსხვავებულ ჩარჩოს, რომელსაც მთავრობა შემდგომ ეტაპზე შეიმუშავებს.

რეფორმის დაფარვის არეალის შესახებ გასატარებელი ძირითადი ღონისძიებები

იმ სახელმწიფო საწარმოების ინფორმირება, რომლებსაც თავდაპირველად შეეხებათ რეფორმა და მოეთხოვებათ რეფორმის პრინციპების დაცვა.

თ. კვაზი-ფისკალური აქტივობები

კვაზი-ფისკალური აქტივობა სახელმწიფო კორპორაციის მიერ საჯარო პოლიტიკის ამოცანის შესრულების მიზნით განხორციელებული ოპერაციაა, რომელიც არ არის მკაცრად კომერციული ბუნების, მაგალითად:

- ასეთი საქმიანობის ხარჯი არ ანაზღაურდება ან ნაწილობრივ ანაზღაურდება მომხმარებლების შემოსავლებით ან ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების ტრანსფერებით.
- ასეთი საქმიანობა მონოპოლიურ პოზიციას იყენებს მომხმარებლებისაგან კომერციულად არასამართლიანი საფასურის მისაღებად (იმაზე მეტი ვიდრე ეს გამართებული იქნებოდა კომერციული თვალსაზრისით), ასევე შემოსავლების ნაწილიდან ახდენს კომპანიის სხვა საქმიანობების ჯვარედინი სუბსიდირებას (ერთი საქმიანობის დაფინანსების პრაქტიკა, სხვა საქმიანობიდან მიღებული მოგებით);

კვაზი-ფისკალური აქტივობა შესაძლოა სხვადასხვა ფორმით იყოს განხორციელებული, მაგალითად:

- *არაკომერციული მომსახურების ვალდებულებები (NCSO):* ზოგადად მოსახლეობისთვის ან სამიზნე ჯგუფებისთვის საქონლისა და მომსახურების მიწოდება კომერციულზე ნაკლებ ფასად. მეორეს მხრივ, კომერციული მომსახურების ვალდებულება (CSO) არის მომსახურების ისეთი ვალდებულება, რომლის სრულ ღირებულებას (მათ შორის კაპიტალზე შესაბამის უკუგებას) სახელმწიფო კორპორაცია თავისი მომხმარებლებისგან ინაზღაურებს.
- *არაძირითადი ფუნქციები:* ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ სახელმწიფო კორპორაციაზე დაკისრებული ვალდებულებები საქონლისა და მომსახურების მიწოდებაზე, ან კაპიტალური ინვესტიციების განხორციელებაზე, რაც მათ ძირითად ფუნქციებს არ უკავშირდება.
- *სუბსიდირებული შესყიდვები:* საქონლისა და მომსახურებების ან აქტივების კონკრეტული მომწოდებლებისათვის კომერციულზე მაღალი ფასის გადახდა.
- *სუპერ-დივიდენდები:* საწარმოს მიერ იმაზე მეტი დივიდენდის გადახდა, ვიდრე საანგარიშო პერიოდის მოგებით იყო შესაძლებელი. ასეთი გადახდები ხორციელდება ძირითადად საწარმოს აქტივების გაყიდვით (ერთჯერადი ოპერაცია) ან სხვა აკუმულირებული რეზერვებიდან.
- *ფასწარმოქმნა მოკლევადიანი საბიუჯეტო შემოსავლების მიზნებისათვის:* საქონელსა და მომსახურებაზე უფრო მაღალი ფასის დაწესება სახელმწიფო კორპორაციის მოგებისა და დივიდენდების მოკლევადიან პერსპექტივაში გასაზრდელად, თუნდაც კორპორაციის ბაზრის წილისა და საშუალოვადიან პერსპექტივაში მისი მოგების შემცირების რისკის წარმოქმნის ხარჯზე.
- *მონოპოლიური პოზიციის ბოროტად გამოყენება:* მომხმარებლებისაგან კომერციულად არასამართლიანი საფასურის მიღება (იმაზე მეტი ვიდრე ეს გამართებული იქნებოდა კომერციული თვალსაზრისით). დამატებითი შემოსავლების გამოყენება კომპანიის სხვა საქმიანობების ჯვარედინი სუბსიდირების მიზნით. (ერთი საქმიანობის დაფინანსების პრაქტიკა, სხვა საქმიანობიდან მიღებული მოგებით).

არსებობს ცხადი კვაზი-ფისკალური აქტივობები - ე.ი. გაწერილია კანონით, ცენტრალური ან ადგილობრივი ხელისუფლების განკარგულებით, ან ოფიციალური შეთანხმებით. ზოგიერთი კვაზი-ფისკალური აქტივობა კი - ფარულია (implicit) ე.ი. სახელმწიფო კორპორაციები კვაზი-ფისკალურ აქტივობას ახორციელებენ კანონში, განკარგულებასა თუ ოფიციალურ შეთანხმებაში განსაზღვრის გარეშე. ორივე შემთხვევაში, სახელმწიფო კორპორაციები ოპერირებდნენ იმის გათვალისწინებით, რომ ისინი არ იქნებოდნენ ანგარიშვალდებულები კვაზი-ფისკალური აქტივობებით გამოწვეული ფინანსური მდგომარეობის გაუარესებაზე.

აიკრძალება როგორც ცხადი, ასევე ფარული კვაზი-ფისკალური აქტივობები, თუ ისინი არ მიეკუთვნებიან არაკომერციული მომსახურების ვალდებულებებს, რაც აისახება:

- სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონის დებულებებში, რომლებიც მოითხოვს სახელმწიფო კორპორაციების მხრიდან კომერციულ ოპერირებას და აქედან გამომდინარე, კვაზი-ფისკალურ აქტივობებზე უარის თქმას, თუ ეს არ არის ცხადი საქმიანობები და მათი ხარჯები ან სარგებელი სრულად ანაზღაურდება ტრანსფერებით მათსა და ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუჯეტებს შორის.
- სახელმწიფო კორპორაციის კორპორაციული განზრახვის განაცხადის დებულებებში, რომლებითაც იკრძალება ფარული კვაზი ფისკალური აქტივობები.

ყველა CSO აისახება კორპორაციული განზრახვის განაცხადში, რომელშიც ასევე წარმოდგენილი იქნება მკაფიო განაცხადი იმასთან დაკავშირებით, რომ ამგვარი სოციალური ვალდებულება არის CSO და არა NCSO. CSO-ები სახელმწიფო კორპორაციების მმართველობის წლიურ ანგარიშებში გამოქვეყნდება, კორპორაციული განზრახვის განაცხადთან მიმართებით მათი საქმიანობის შესახებ ანგარიშების ნაწილში. აქედან გამომდინარე გამჟღავნებული ინფორმაცია უნდა მოიცავდეს კომერციული მომსახურების თითოეული ვალდებულების აღწერას, მისი სრული ღირებულების შეფასებას და ამ ღირებულების მომხმარებლებისგან მიღების ფორმის აღწერასა და რაოდენობრივ შეფასებას. კომერციული მომსახურების ვალდებულებების შესახებ რეზიუმეები ასევე გამოქვეყნდება ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებულ ფისკალური რისკების ანალიზის ანგარიშებში, რადგან კომერციული მომსახურების ვალდებულებებს აქვთ არაკომერციული მომსახურების ვალდებულებებზე გადაქცევის პოტენციალი.

არაკომერციული მომსახურების ვალდებულებების წმინდა ღირებულება, მათ შორის, კაპიტალზე შესაბამისი უკუგება, ანაზღაურდება სახელმწიფო თუ ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან სახელმწიფო კორპორაციებზე მიმართული ტრანსფერებით. ამ უკანასკნელმა არ უნდა გადააჭარბოს ასეთი აქტივობის მთლიან წმინდა ღირებულებას. ტრანსფერები, და მათ უკან მდგარი არაკომერციული მომსახურების ვალდებულებები განიხილება და პრიორიტეტად განისაზღვრება სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტის პროცესებში სხვა ხარჯების მსგავსად. თუ ხარჯების დასაფარად არ ხდება სახსრების გამოყოფა, სახელმწიფო კორპორაციებს უფლება აქვთ არ შეასრულონ არაკომერციული მომსახურების ვალდებულებები.

ყველა NCSO და მათი ეფექტურობის შეფასებასთან ერთად ასახული იქნება კორპორაციული განზრახვის განაცხადში. NCSO-ები ასევე გამოქვეყნდება სახელმწიფო კორპორაციების მმართველობის წლიურ ანგარიშებში, კორპორაციული განზრახვის განაცხადთან მიმართებით მათი საქმიანობის შესახებ ანგარიშების ნაწილში. აქედან გამომდინარე გამჟღავნებული ინფორმაცია დაექვემდებარება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტს და მოიცავს არაკომერციული მომსახურების თითოეული ვალდებულების

აღწერას, მისი ფაქტობრივი და ბიუჯეტირებული ღირებულების შედარებას და მასთან დაკავშირებულ რეალურ და დაგეგმილ ასოცირებულ არაფინანსურ შედეგ(ებ)ს. NCSO-ების შესახებ რეზიუმეები ასევე გამოქვეყნდება ფისკალური რისკების ანალიზის ანგარიშებში, ხარისხობრივი ანალიზით მათ ფაქტიურ ხარჯებსა და ბიუჯეტირებულ თანხებს შორის გადახრებზე.

რეფორმის ფარგლებში გასატარებელი ძირითადი ღონისძიებები კვაზი-ფისკალური აქტივობებთან დაკავშირებით

სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონში გათვალისწინებულ იქნას:

- კვაზი-ფისკალური აქტივობების კომპლექსური განმარტება.
- კვაზი-ფისკალური აქტივობების, არაკომერციული მომსახურების ვალდებულებების და კომერციული მომსახურების ვალდებულებების მართვის პრინციპები.

კანონქვემდებარე აქტების შემუშავება კანონში კვაზი-ფისკალური აქტივობების შესახებ მოცემული ნორმების დამატებითი განმარტებების და პრინციპების აღსრულების მიზნით.

კვაზი-ფისკალური აქტივობებისა და შესაბამისი მაგალითების განმარტებისთვის მეთოდოლოგიური გზამკვლევის შემუშავება.

უზრუნველყოფილ იქნას კვაზი-ფისკალური აქტივობების სამართლებრივი და მეთოდოლოგიური ჩარჩოს კომპლექსურობა და შესაბამისობა კონკურენტულ ნეიტრალურობასთან, კომერციულ მიზნებთან და საქმიანობის ჩარჩოსთან.

ი. აუდიტი, ანგარიშგება და გამჭვირვალობა

საერთაშორისო კარგი პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო კორპორაციებმა, რამდენადაც შესაძლებელია, უნდა მოამზადონ თავიანთი ფინანსური უწყისები, უზრუნველყონ მათი აუდიტი და გამოაქვეყნონ ისინი შესაძარისი კერძო სექტორის კომპანიების მსგავსად, რათა გაზარდონ კონკურენტული ნეიტრალურობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხარისხი. საქართველოში ამჟამად არსებულ პრაქტიკას არეგულირებს „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონი საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 29 ნოემბრის #584 დადგენილებასთან ერთად და იგი დიდწილად შესაბამისობაშია საერთაშორისო კარგ პრაქტიკასთან. თუმცა, უნდა განხორციელდეს ღონისძიებები გაუმჯობესების მიმართულებით ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მფლობელობის კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით:

- ყველა სახელმწიფო კორპორაციის ფინანსურ ანგარიშგებებში ასახული იქნება კვაზი-ფისკალური აქტივობები და დაკავშირებულ მხარეებთან ტრანზაქციები, ე.ი. ტრანზაქციები კორპორაციებსა და მთავრობას და სხვა სახელმწიფო კორპორაციებს შორის.
- სახელმწიფო კორპორაციებმა ფინანსური ანგარიშგებები უნდა წარუდგინონ ქვეყნის პარლამენტს და ადგილობრივ საკრებულოს, რათა შეძლონ მათი ოფიციალურად განხილვა.

საქართველოში ამჟამად არსებული პრაქტიკა სახელმწიფო კორპორაციების მმართველობის ანგარიშების მომზადებასა და გამოქვეყნებასთან მიმართებით ასევე უმეტესწილად შესაბამისობაშია საერთაშორისო კარგ პრაქტიკასთან. თუმცა, ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მფლობელობის კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებით გაუმჯობესება შეეხება შემდეგ საკითხებს:

- მმართველობის ანგარიშებში წარმოდგენილი ინფორმაცია შესაბამისობაში იქნება დოკუმენტებში, მაგალითად, კორპორაციული განზრახვის განაცხადებში მოცემულ, ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ დამტკიცებულ და სახელმწიფო კორპორაციების მიერ მიღებულ საქმიანობის ფინანსური და არაფინანსური მოთხოვნებთან.
- მმართველობის ანგარიშებში ასახული იქნება სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების კვალიფიკაცია და გამოცდილება, მიმდინარე სამსახური და სხვა სამეთვალყურეო საბჭოს წევრობა და ინფორმაცია იმის შესახებ, ისინი დამოუკიდებლად განიხილებიან თუ - არა. ასევე გამჟღავნდება სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების მონაწილეობა საბჭოსა და კომიტეტების სხდომებზე, და მათი და ასევე აღმასრულებელი პირების ჯამური და ინდივიდუალური ანაზღაურება.
- მმართველობის ანგარიშების მოთხოვნები ასევე გავრცელდება მესამე და მეოთხე კატეგორიის სახელმწიფო კორპორაციებზე.
- მმართველობის ანგარიშებს სახელმწიფო კორპორაციები ცნობისთვის წარუდგენენ პარლამენტს და ადგილობრივ საკრებულოებს ფინანსურ უწყისებთან ერთად.

ამასთან, საერთაშორისო კარგი პრაქტიკის შესაბამისად, სახელმწიფო კორპორაციებს ასევე მოეთხოვებათ წლის განმავლობაში რეგულარული ანგარიშგება ფინანსთა სამინისტროს და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების საფინანსო დეპარტამენტების წინაშე კორპორაციული განზრახვის განაცხადის მოთხოვნების შესაბამისად. ანგარიშგებაში მოცემული უნდა იყოს ის ინფორმაცია, რომელიც შესაძლოა არ აისახოს ფინანსურ

უწყისებში ან მმართველობის ანგარიშებში, მაგალითად, კორპორაციისთვის კომერციულად ან სამართლებრივად სენსიტიური ინფორმაცია, ასევე კონფიდენციალური და უსაფრთხოების გამო გაუცხადებელი სხვა ინფორმაცია; და უფრო დეტალური და/ან ფართო სპექტრის ანალიზი ან დაზუსტებები. ფინანსთა სამინისტრო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების საფინანსო დეპარტამენტები მოამზადებენ აგრეგირებულ ანგარიშებს, გამოაქვეყნებენ და წარუდგენენ მათ ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას, პარლამენტს და საკრებულოებს იმ კორპორაციებთან დაკავშირებით, რომლებზეც პასუხისმგებლებიც არიან, მათ შორის, აგრეგირებულ და შემაჯამებელ ინფორმაციას ცალკეულ კორპორაციებზე და ფინანსთა სამინისტროსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების საფინანსო დეპარტამენტების მიერ მომზადებულ კომენტარებს მათ საქმიანობასა და პერსპექტივებზე. ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებულ და ქვეყნის პარლამენტში წარდგენილ ფისკალური რისკების ანალიზის წლიურ ანგარიშებში შეძლებისდაგვარად თავიდან უნდა იქნას არიდებული ხსენებულ აგრეგირებულ ანგარიშებში წარმოდგენილი ინფორმაციის დუბლირება, მათ შორის, ჯვარედინი დამოწმების სახითაც.

რეფორმის ფარგლებში გასატარებელი ძირითადი ღონისძიებები აუდიტთან, ანგარიშგებასთან და გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით

უზრუნველყოფილ იქნას აუდიტის, ანგარიშგების და გამჭვირვალობის ძირითადი მოთხოვნების გათვალისწინება სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონში ან „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონში

შემუშავდეს კანონქვემდებარე აქტები აუდიტთან, ანგარიშგებასა და გამჭვირვალობასთან/გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული კანონის მოთხოვნების აღსრულების მიზნით.

უზრუნველყოფილ იქნას აუდიტის, ანგარიშგების და გამჭვირვალობის/გამჭვირვალობის ჩარჩოს კომპლექსურობა და შესაბამისობა საქმიანობის ჩარჩოსთან.

თ. საპილოტე პროექტი/პილოტი საწარმოები

სტრატეგია საპილოტე პროექტის სახით რამდენიმე წინასწარ შერჩეულ სახელმწიფო კორპორაციაში განხორციელდება. საპილოტე პროექტის მთავარი მიზანი იქნება სტრატეგიის შემოწმება იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ეს უკანასკნელი სათანადოდ და ეფექტიანად მოერგოს ქართულ კონტექსტს. ეს ხელს შეუწყობს სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონისა და კანონქვემდებარე აქტების განვითარებასა და დახვეწას. სტრატეგიის ძირითადი კომპონენტების პრაქტიკაში განხორციელების

შესაძლებლობა ასევე დაეხმარება დაინტერესებულ მხარეებს, დაიწყონ შესწავლა იმისა, თუ როგორ შეასრულონ თავიანთი ახალი როლები და განავითარონ საჭირო პოტენციალი, კომპეტენცია და შესაძლებლობები.

საპილოტე პროექტისათვის შერჩეული სახელმწიფო კორპორაციებია: საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა, საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია და საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია. ეს სახელმწიფო კორპორაციები საპილოტე პროექტისათვის შეირჩა იმის გამო, რომ ისინი წარმოადგენენ კომპანიებს, რომელთა ფინანსური მდგომარეობა განსხვავებული სპეციფიკისაა, და რომლებსაც კომპლექსურობის და მმართველობის გამოწვევების განსხვავებული დონეები ახასიათებთ.

გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია ამჟამად არ კლასიფიცირდება როგორც სახელმწიფო კორპორაცია, არამედ კლასიფიცირებულია, როგორც სამთავრობო სექტორს მიკუთვნებული საწარმო, ძირითადად უწყვეტი ზარალის გამო. თუმცა, შესაძლოა არსებობდეს კომპანიის გონივრულ ვადაში სახელმწიფო კორპორაციად რეკლასიფიცირების პერსპექტივა მისი რესტრუქტურისა და საქმიანობის შედეგების გაუმჯობესებით.

ქვემოთ ჩამოთვლილია სტრატეგიის ის ძირითადი კომპონენტები, რომლებიც საპილოტე პროექტის ფარგლებში დაიტესტება:

- *კორპორაციული მართვა:* ერთ-ერთ საპილოტე კორპორაციაში სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების ან აღმასრულებელი პირების დანიშვნის ან ჩანაცვლების საჭიროების შემთხვევაში, მოხდება პროცესის ჰარმონიზაცია სტრატეგიით გათვალისწინებულ პროცედურებთან. საპილოტე კორპორაციებს ასევე მოეთხოვებათ საბჭოს შეფასებების უზრუნველყოფა, ისევე როგორც კორპორაციული მართვის კოდექსთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა, ეთიკის კოდექსის შემუშავება და შესაბამისობის უზრუნველყოფა.
- *საქმიანობის ჩარჩო.* შერჩეულ სახელმწიფო კორპორაციებს მოეთხოვებათ 2022-2025 წლების კორპორაციული განზრახვის განაცხადის შემუშავება და ფინანსთა სამინისტროსთან განხილვა, რაც შესაბამისობაში უნდა იყოს სახელმწიფო ბიუჯეტისა და საჯარო ინვესტიციების მართვის პროცესის პროგნოზებთან და მტკიცებებთან. ამ კორპორაციებმა ასევე უნდა მოამზადონ და დაამტკიცონ თავიანთი კორპორაციული განზრახვის განაცხადის შესაბამისი სტრატეგიული გეგმა. შერჩეულ სახელმწიფო კორპორაციებს მოეთხოვებათ კორპორაციული განზრახვის განაცხადთან მიმართებით თავიანთი საქმიანობის შედეგების კვარტალური ანგარიშგება ფინანსთა სამინისტროს წინაშე.

- *კონკურენტული ნეიტრალურობა.* შესაძლებლობის ფარგლებში გატარდება ღონისძიებები, ისე რომ შერჩეულმა სახელმწიფო კორპორაციებმა კონკურენტულად ნეიტრალურ მარეგულირებელ გარემოში იმოქმედონ. თუ აღნიშნულის მიღწევა აღმოჩნდება შეუძლებელი (მაგალითად, კანონმდებლობის მიზეზით, რომელიც მხოლოდ პარლამენტმა შეიძლება შეცვალოს), სახელმწიფო კორპორაციასა და სახელმწიფო ბიუჯეტს შორის განხორციელდება ტრანსფერები კონკურენტული ნეიტრალურობის უზრუნველსაყოფად.
- *კვაზი-ფისკალური აქტივობები.* შერჩეულ სახელმწიფო კორპორაციებზე მიეცემა ტრანსფერები იმ კვაზი-ფისკალური აქტივობების ხარჯების კომპენსირების მიზნით, რომლებიც ცხადად ნებადართულია კორპორაციული განზრახვის განაცხადით.
- *აუდიტი, ანგარიშგება და გამჟღავნება/გამჭვირვალობა.* საპილოტე კორპორაციებს მოეთხოვებათ (ასეთის არარსებობის შემთხვევაში) აუდიტის კომიტეტის შექმნა შიდა აუდიტის ფუნქციისა და გარე აუდიტის ზედამხედველობისთვის. საპილოტე პროექტის სახით განხორციელდება სახელმწიფო კორპორაციის საქმიანობის შედეგების შესახებ ინფორმაციისა და კვაზი-ფისკალური აქტივობების აუდიტი. შერჩეული სახელმწიფო კორპორაციები უნდა შეეცადონ, შეასრულონ ინფორმაციის გამჟღავნების შეთავაზებული მოთხოვნები. საპილოტე პროექტიდან მიღებულ ინფორმაციას ფინანსთა სამინისტრო გამოიყენებს იმ ანგარიშის დასახვეწად, რომელსაც ის უკვე ამზადებს ფისკალური რისკების ანალიზის ანგარიშის ნაწილის სახით.
- *სახელმწიფო კორპორაციის ფლობის ორგანო.* საპილოტე პროექტის განმავლობაში ფინანსთა სამინისტრო იკისრებს ფლობის ორგანოს პასუხისმგებლობებს.

რეფორმის ფარგლებში გასატარებელი ძირითადი ღონისძიებები საპილოტე პროექტთან დაკავშირებით

უზრუნველყოფილ იქნას შერჩეული სახელმწიფო კორპორაციების ინფორმირება და მათგან თანხმობის მიღება საპილოტე პროექტში მონაწილეობაზე.

შერჩეულ სახელმწიფო კორპორაციებში გატარდეს კორპორაციული მართვის საპილოტე ღონისძიებები.

საპილოტე პროექტის გამოცდილება გამოყენებულ იქნას სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონის პროექტის დასახვეწად.

კ. სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონი

საერთაშორისო გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ საქართველოში სახელმწიფო კორპორაციების კომპლექსური, ძლიერი და მდგრადი რეფორმის გასატარებლად, საჭიროა პარლამენტმა მიიღოს ჩარჩო კანონი სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ. აღნიშნულის მიზეზი არის ის, რომ საქართველოს კანონი „მეწარმეთა შესახებ“ და კანონი „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საკმარისად არ ითვალისწინებს ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ საწარმოთა ფლობასთან დაკავშირებულ კონკრეტულ გარემოებებს, და აქედან გამომდინარე, საჭიროა მათი დახვეწა. თუმცა, კარგი საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონი კერძო სექტორის ფირმებთან დაკავშირებით მოქმედ ზოგადი კანონმდებლობის საფუძვლებს უნდა დაეყრდნოს. შესაბამისად, საქართველოში სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონი შეავსებს და გააუმჯობესებს „მეწარმეთა შესახებ“ და „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ კანონებს და არ შეასუსტებს მათ გავრცელებას სახელმწიფო კორპორაციებზე.

საქართველოში სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონი მოახდენს წინამდებარე სტრატეგიაში გამოყოფილი იმ ძირითადი კომპონენტების ასახვას, რაც არ არის დაფარული „მეწარმეთა შესახებ“ და „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ კანონებში. აღნიშნული მოიცავს შემდეგ საკითხებს:

- სახელმწიფო კორპორაციის განმარტება და კანონის გამოყენების არეალი.
- ინსტიტუციონალური წყობა და მმართველობის პროცედურები როგორც მფლობელის, ისე სამეთვალყურეო საბჭოს დონეზე.
- სახელმწიფო კორპორაციის ფლობის რაციონალური საფუძველი და მისი ასახვა ფლობის პოლიტიკის განაცხადში.
- სახელმწიფო კორპორაციების ძირითადი და მეორადი ამოცანები.
- კონკურენტული ნეიტრალურობის, მათ შორის, კვაზი-ფისკალური აქტივობების რეგულირების პრინციპები.
- სახელმწიფო კორპორაციების საქმიანობის ზედამხედველობისა და კონტროლის განსახორციელებლად საჭირო მოთხოვნები.
- სახელმწიფო კორპორაციების ძირითადი ტრანზაქციების მართვის ფორმა.
- სამეთვალყურეო საბჭოს წევრის დანიშვნის, გათავისუფლების, შეფასების, ანაზღაურების, როლების და პასუხისმგებლობების ჩარჩო.

- სახელმწიფო კორპორაციებისა და მათი მფლობელი ორგანოებისთვის (ცენტრალური ან ადგილობრივი მფლობელი ორგანოები) განსაზღვრული გამჟღავნების/გამჭვირვალობის მოთხოვნები.
- ფინანსური და საქმიანობის შედეგების შესახებ ინფორმაციის აუდიტთან დაკავშირებული მოთხოვნები.
- სანქციები დარღვევებისთვის.

კანონპროექტის შესახებ კონსულტაციები გაიმართება დაინტერესებულ მხარეებთან, მათ შორის, სახელმწიფო კორპორაციებთან, სამოქალაქო საზოგადოებასთან და ძირითად დონორებთან, ასევე ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამის ორგანოებთან კანონპროექტის პარლამენტში წარდგენამდე. ამასთან, საპილოტე პროექტიდან მიღებული გამოცდილება გამოყენებულ იქნება კანონპროექტის დასახვეწად.

რეფორმის ფარგლებში გასატარებელი ღონისძიებები სახელმწიფო კორპორაციების ჩარჩო კანონთან დაკავშირებით

შემუშავდეს სახელმწიფო კორპორაციების შესახებ ჩარჩო კანონის პროექტი.

დაინტერესებულ მხარეებთან გაიმართოს კონსულტაციები კანონის პროექტთან დაკავშირებით.

კანონის პროექტი წარედგინოს პარლამენტს.

შემუშავდეს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების კანონქვემდებარე აქტები (განკარგულებები) და ფინანსთა სამინისტროსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების საფინანსო დეპარტამენტების ინსტრუქციები.

დანართი 1: გამოყენებული ლიტერატურა

ADB (აზიის განვითარების ბანკი), *რეფორმები, სახელმწიფო საწარმოების შესაძლებლობები და გამოწვევები*.

IMF (საერთაშორისო სავალუტო ფონდი) ფისკალური საკითხების დეპარტამენტი, *როგორ გავაუმჯობესოთ სახელმწიფო კორპორაციების ფინანსური ზედამხედველობა*.

OECD (ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია), *სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მართვის სახელმძღვანელო პრინციპები/გაიდლაინები*

OECD (ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია),
კონკურენტული ნეიტრალურობა: საჯარო და კერძო ბიზნესებისთვის თანაბარუფლებიანი
მონაწილეობის შესაძლებლობის შენარჩუნება.

მსოფლიო ბანკი, სახელმწიფო საქარმოების კორპორაციული . მართვა ინსტრუმენტების
ნაკრები.

ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორე მხრივ,
ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს
შორის.

G20/OECD სამთავრობათაშორისო ფორუმის და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და
განვითარების ორგანიზაციის კორპორაციული მართვის პრინციპები.