



სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი



ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში



სახელმწიფო საწარმოების გამართულ ფუნქციონირებას დიდი გავლენა აქვს ქვეყნის მდგრად ეკონომიკურ განვითარებაზე, ამიტომ, მნიშვნელოვანია, რომ მათი მართვა და განკარგვა ხდებოდეს ეფექტიანად, ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკისა და შესაბამისი საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით.

დღესდღეობით საქართველოში არსებული საწარმოების დიდი ნაწილი არ ფუნქციონირებს ან არარენტაბელურია. სახელმწიფო საწარმოებში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტებიდან გამოვლინდა შიდა კონტროლის მექანიზმების სისუსტეები, დაგეგმვის ხარვეზები და სახელმწიფო სახსრების არამიმზნობრივი და არაეფექტიანი ხარჯვის შემთხვევები.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეისწავლა სახელმწიფო საწარმოების მართვის, წილებისა და აქტივების პრივატიზების და მათი მოგების განაწილების საკითხები პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის კუთხით. ჩატარებული ანალიზის საფუძველზე გამოვლინდა სისტემაში არსებული ხარვეზები და ნაკლოვანებების

აღმოფხვრის მიზნით გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები.

30 იანვარი, 2015

სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი

ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

2015 წ.

30/01/2015

მის: ქ. თბილისი. ქ. წამებულის გამზირი N96

სარჩევი

ტერმინთა განმარტება.....	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	4
1. შესავალი	6
1.1 ზოგადი ინფორმაცია.....	7
1.2 აუდიტის მოტივაცია	12
1.3 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვა.....	14
1.4 აუდიტის კრიტერიუმები	15
1.5 აუდიტის ფარგლები და მეთოდები	18
2. სახელმწიფო საწარმოების დაარსება და მათი კორპორაციული მმართველობის ძირითადი პრინციპების დანერგვის მდგომარეობა	21
2.1 სახელმწიფო საწარმოთა დაარსებისათვის საჭირო კრიტერიუმები შემუშავებული არ არის.....	21
2.2 სახელმწიფო, როგორც პარტნიორი - მმართველობითი ფუნქციების არაეფექტიანი გადანაწილება	25
2.3 არასაკმარისი გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება	32
2.3.1 ანგარიშგების (რეპორტირების) სისტემის ნაკლოვანებები	33
2.3.2 გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების სხვა დამატებითი მექანიზმები	44
2.4 შრომის ანაზღაურებისა და წახალისების (პრემირების) სისტემა არ არის დანერგილი	46
3. საწარმოს წილების/აქციებისა და აქტივების პრივატიზაცია	54
4. სახელმწიფო საწარმოთა მოგების განაწილების სისტემა	62
4.1 მოგების არაოპტიმალური განაწილება.....	62
4.2 სს საპარტნიორო ფონდის მოგების განაწილება.....	67
შემაჯამებელი დასკვნა და რეკომენდაციები	72
ბიბლიოგრაფია	76
დანართები	80

ტერმინთა განმარტება

ინფრასტრუქტურის სამინისტრო - საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო

სააგენტო - სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო

სამეწარმეო რეესტრი - სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს მეწარმეთა და არასამეწარმეო იურიდიული პირების რეგისტრაციის სამსახური

სამინისტრო, ეკონომიკის სამინისტრო - საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო

სახელმწიფო საწარმოები - სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოები

სპორტის სამინისტრო - საქართველოს სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო

ფონდი - სს საპარტნიორო ფონდი

ჯანდაცვის სამინისტრო - საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო

Ad hoc - სპეციალური მიზნისთვის ერთჯერადად განხორციელება

Ex ante - ოპერაციის/მოვლენის დადგომამდე

Ex post - ოპერაციის/მოვლენის შემდგომი ეტაპი

IFRS - ფინანსური ანგარიშგების საერთაშორისო სტანდარტები

OECD - ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების კრიტერიუმებისა და მართვის პოლიტიკის არარსებობის გამო, ბოლო 20 წლის მანძილზე (2011 წლამდე) ხდებოდა ისეთი საწარმოების დაფუძნება, რომლებსაც არ ჰქონდათ განსაკუთრებული მნიშვნელობა სახელმწიფოსთვის. აღნიშნულმა გამოიწვია ის, რომ 2012 წლისთვის საქართველოში ფუნქციონირებდა 1129 სახელმწიფო საწარმო.

აღნიშნული საწარმოების მართვისა და განკარგვის მიზნით, 2012 წელს დაფუძნდა *საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს* დაქვემდებარებული *სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო*. ამავე პერიოდში დაიწყო სახელმწიფო საწარმოების ლიკვიდაცია, გაკოტრება, შერწყმა, მუნიციპალიტეტებისთვის გადაცემა და პრივატიზება. შედეგად, 2014 წლის ოქტომბრის მონაცემებით, დარჩენილია 344 სახელმწიფო საწარმო. ეკონომიკურად ყველაზე მნიშვნელოვან და მომგებიან საწარმოებს ფლობს *სს საპარტნიორო ფონდი*, 310 საწარმო (რომელთა დაახლოებით 75% არ ფუნქციონირებს) რჩება სააგენტოს მმართველობის სფეროში, ხოლო დანარჩენი საწარმოები მართვის უფლებით აქვს გადაცემული სხვადასხვა სამინისტროს და კერძო თუ იურიდიულ პირებს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გადაწყვიტა, შეესწავლა სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და განკარგვის პროცესი და დაედგინა, რამდენად გამართული და ეფექტიანია არსებული სისტემა. ამ მიზნით, შესწავლილ იქნა საწარმოთა მართვის მარეგულირებელი ჩარჩო დოკუმენტები, ანგარიშვალდებულების, გამჭვირვალობისა და შრომის ანაზღაურების, ასევე საწარმოთა პრივატიზების საკითხები და დივიდენდების მობილიზების პროცესების დროულობა და მართებულობა. აუდიტი მოიცავს პერიოდს 2012 წლიდან 2014 წლის ოქტომბრის ჩათვლით.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ სახელმწიფოს მმართველობითი ფუნქციები არ არის განსაზღვრული: საწარმოთა დაარსების და საქმიანობის შეფასების კრიტერიუმები არ არის შემუშავებული და დანერგილი, შესაბამისად არ არის განსაზღვრული ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი საწარმოების სია.

საქართველოში არ არსებობს კორპორაციული მმართველობის კოდექსი, სადაც ასახული იქნება საწარმოთა მართვის ძირითადი პრინციპები და საფუძვლები; საწარმოთა მართვის პრაქტიკა არ არის უნიფიცირებული, რეპორტირების სისტემას აქვს მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებები და შიდა კონტროლის მექანიზმები არ არის დანერგილი; გარდა ამისა არ არის შემუშავებული საწარმოების თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურებისა და წახალისების სამართლიანი და ეფექტიანი სისტემა.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ სახელმწიფო ქონების პრივატიზებისას არ არის უზრუნველყოფილი შესაბამისი კონკურენტული გარემო, ხოლო საწარმოთა წმინდა მოგების გამანაწილებელი კომისიის შეკრება ხდება არარეგულარულად (აუდიტის

პერიოდში კომისია შეიკრიბა მხოლოდ ერთხელ, 2013 წელს) და ბიუჯეტში გადასარიცხი თანხების დროულად მობილიზების ზომები არ არის მიღებული.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ *სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მეწარმეთა და არასამეწარმეო იურიდიული პირების რეგისტრაციის სამსახურთან და სსიპ შემოსავლების სამსახურთან* სააგენტოს საწარმოთა ბაზის შედარებისას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა აღმოაჩინა 75 სახელმწიფო საწარმო, რომელთა შესახებ ინფორმაციაც სააგენტოს არ მოეპოვებოდა.

წინამდებარე ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშში განხილულია სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის სისტემაში არსებული მდგომარეობა, ჩატარებული შესწავლისა და ანალიზის საფუძველზე გაკეთებული დასკვნების საფუძველზე კი წარმოდგენილია შესაბამისი რეკომენდაციები, რომელთა გათვალისწინებაც მიზანშეწონილია არსებული მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად.

1. შესავალი

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოები (შემდგომში – „სახელმწიფო საწარმოები“) განსაზღვრავენ ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორის სტაბილურობას და შეუძლიათ ქვეყნის მდგრად განვითარებას მნიშვნელოვნად შეუწყონ ხელი.¹ გარდა დიდი ეკონომიკური მნიშვნელობისა, რიგ სახელმწიფო საწარმოებს აქვთ არსებითი სოციალური გავლენა საზოგადოებაზე.² 2014 წლის ოქტომბრის მონაცემებით საქართველოში 344 სახელმწიფო საწარმოა.

სახელმწიფო საწარმოების ეფექტიანი მართვა უმეტესი ქვეყნისათვის მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს.³ სახელმწიფოში, როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე, დანერგილი უნდა იყოს ისეთი კორპორაციული მმართველობის⁴ სისტემა, რომელიც სახელმწიფო საწარმოებიდან მაქსიმალური ეკონომიკური და სოციალური სარგებლის მიღებას უზრუნველყოფს.⁵ OECD⁶-ის წევრ სახელმწიფოებში აღნიშნულ სექტორში რეფორმების განხორციელების აუცილებლობა მაღალმა საზოგადოებრივმა ინტერესმა და სახელმწიფო საწარმოთა მართვასთან დაკავშირებულმა პრობლემებმა წარმოშვა, როგორებიცაა მაგალითად, საწარმოთა საქმიანობაში ზედმეტი პოლიტიკური ჩარევა, პასიური და არაეფექტიანად მოქმედი მმართველობითი ორგანოები (სამეთვალყურეო და დირექტორთა საბჭოები), არასაკმარისი გამჭვირვალობა, გაუმართავი ანგარიშვალდებულების სისტემა და ა.შ.⁷

ამიტომაც OECD-ის როგორც ძველ, ისე ახალ წევრ სახელმწიფოებში სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებული ძირეული რეფორმები განხორციელდა. აღნიშნული რეფორმების განხორციელების პროცესში სახელმწიფოები მრავალი გამოწვევის წინაშე აღმოჩნდნენ. ყველაზე რთული იყო ბალანსის პოვნა სახელმწიფოს მხრიდან პარტნიორის უფლებამოსილების აქტიურად განხორციელებასა და საწარმოთა საქმიანობაში ზედმეტ ჩარევას შორის; რთულად მოხერხდა ანგარიშვალდებულების სისტემების გამართვა და საწარმოთა საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა.⁸

ანგარიშში, საერთაშორისო სტანდარტებთან ერთად, განხილულია მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნის წინაშე მდგარი გამოწვევები და მათ გადასაჭრელად განხორციელებული

¹ OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 27

² Sodali and Governance Consultants S.A.; *The Importance of the Corporate Governance in State Owned Enterprises (Paper presented for CAF – Latin American Development Bank)*; 2012, გვ. 1.

³ OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Paris, 2005, გვ. 3.

⁴ სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მმართველობის კოდექსში ასახულია შესასრულებლად სავალდებულო ან/და სარეკომენდაციო ნორმები, საწარმოთა მართვის ძირითადი პრინციპები და საფუძვლები.

⁵ Sodali and Governance Consultants S.A.; *The Importance of the Corporate Governance in State Owned Enterprises (Paper presented for CAF – Latin American Development Bank)*; 2012, გვ. 1.

⁶ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების საზოგადოება.

⁷ OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 2

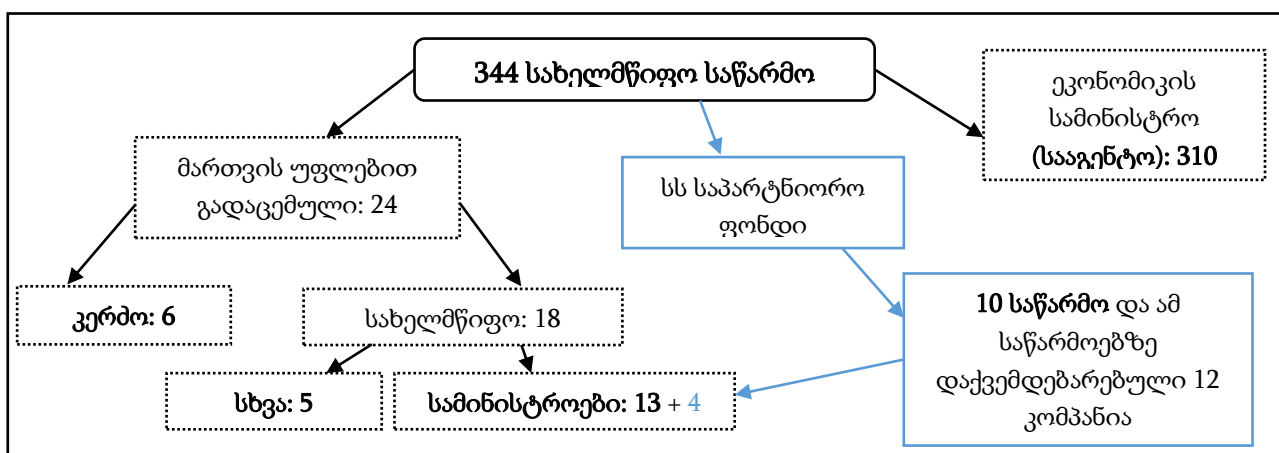
⁸ იქვე, გვ. 2.

რეფორმები. სხვა ქვეყნებისა და საქართველოში არსებული პრაქტიკის შედარებითი ანალიზის მეშვეობით შესაძლებელი გახდა პრობლემების უფრო ნათლად წარმოჩენა, მათი გამომწვევი მიზეზების იდენტიფიცირება და შესაბამისი რეკომენდაციების გაცემა.

1.1 ზოგადი ინფორმაცია

ქვეყნის სიდიდის, ეკონომიკური მდგრადობისა და ადმინისტრაციული რესურსების გათვალისწინებით, საქართველოში, მასზე მასშტაბით უფრო დიდ და განვითარებულ სახელმწიფოებთან შედარებით, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების რაოდენობა საკმაოდ დიდია.⁹ სსიპ *სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს* (შემდგომში – სააგენტო) 2014 წლის ოქტომბრის მონაცემებით¹⁰, ქვეყნის მასშტაბით 344 სახელმწიფო საწარმო ფუნქციონირებს¹¹, აქედან 24 საწარმო მართვის უფლებით აქვს გადაცემული სხვადასხვა სამინისტროს თუ კერძო ინვესტორს, 10 საწარმო – სს საპარტნიორო ფონდს, ხოლო 11 საწარმო იმყოფება ლიკვიდაციის რეჟიმში. 2014-2015 წლებისათვის დაგეგმილია კიდევ 50-მდე სახელმწიფო საწარმოს ლიკვიდაცია.

გრაფიკი 1.1.1: სახელმწიფო საწარმოთა მართვის სისტემა¹²



თუმცა, აღსანიშნავია, რომ *სააგენტოში* არსებული მონაცემთა ბაზა არ არის შესაბამისობაში სსიპ *საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს* მეწარმეთა და არასამეწარმეო იურიდიული პირების რეგისტრაციის სამსახურის (შემდგომში – „სამეწარმეო რეესტრი“) მონაცემებთან (იხილეთ ქვეთავი 2.3.1).

⁹ მაგალითისათვის, შვედეთში მათი რაოდენობა შეადგენს 55-ს (*Swedish State Ownership Policy*; 2006; გვ. 4

¹⁰ სსიპ *სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს* მონაცემებით

¹¹ იხილეთ დანართი 1, დანართი 2

¹² ცხრილი შეეხება მხოლოდ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებს, მასში გათვალისწინებული არ არის არასამეწარმეო იურიდიული პირები, ადგილობრივი თვითმმართველობების, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და სსიპ-ების მიერ დაფუძნებული საწარმოები, საწარმოების მართვის სისტემასთან დაკავშირებით უფრო ვრცლად იხ. ქვეთავი 2.2.

სახელმწიფო ქონების (მათ შორის სახელმწიფო საწარმოების) მართვაში/განკარგვაში შეიძლება მოვიაზროთ სარგებლობა, პრივატიზება, მართვის უფლებით გადაცემა, რეალიზაცია, ლიზინგის ფორმით გადაცემა, და რეგისტრაციის გაუქმება/ლიკვიდაცია საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.¹³

სახელმწიფო ქონების მართვასა და განკარგვასთან დაკავშირებულ პოლიტიკას განსაზღვრავს და წარმართავს სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო“ (შემდგომში სააგენტო).

სააგენტო სახელმწიფო საწარმოებში ახორციელებს პარტნიორის უფლებამოსილებებს, აგრეთვე, იღებს გადაწყვეტილებებს საწარმოს კაპიტალში ცვლილების განხორციელებისა და კომპეტენციის ფარგლებში სხვა მნიშვნელოვანი საკითხების თაობაზე.¹⁴

სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული 310 საწარმო ერთმანეთისაგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება თავიანთი საქმიანობის სფეროებით. ყველაზე მნიშვნელოვან სექტორებად უნდა მივიჩნიოთ¹⁵:

- › სამედიცინო მომსახურება - 88 საწარმო;
- › ტრანსპორტი, ტრანსპორტირება - 16 საწარმო;
- › კომუნიკაცია - 3 საწარმო;
- › წყალმომარაგება - 2 საწარმო;
- › სამშენებლო სერვისები - 17 საწარმო;
- › ტურიზმი - 13 საწარმო;

როგორც აღინიშნა, სახელმწიფო საწარმოს წილები/აქციები მართვის უფლებით შეიძლება გადაეცეთ სხვა სუბიექტებს.¹⁶ დღესდღეობით, 17 საწარმო მართვის უფლებით გადაცემული აქვს *სხვადასხვა სამინისტროს* მათი მმართველობის სფეროსა და კომპეტენციის შესაბამისად (4 საწარმო გადაცემულია ფონდის, ხოლო 13 - უშუალოდ სააგენტოს მიერ).¹⁷ 5 საწარმო გადაცემულია სამინისტროების დაქვემდებარებაში მყოფი იურიდიული პირებისთვის, 6 საწარმო კი სააგენტოს მიერ მართვის უფლებით გადაცემულია კერძო ინვესტორებზე.

სახელმწიფოსთვის მნიშვნელოვანი და ფინანსურად გამართული საწარმოები საკუთრებაში გადაცემული აქვს სს *საპარტნიორო ფონდს* (შემდგომში – ფონდი). ფონდის მთავარი დანიშნულებაა საქართველოში ინვესტიციების წახალისება საინვესტიციო პროექტების განვითარების საწყის ეტაპზე თანამონაწილეობის გზით (კაპიტალში

¹³ საქართველოს კანონი სახელმწიფო ქონების შესახებ, 2010, მუხლი 10 („ვ“).

¹⁴ იქვე, მუხლი 2 („ტ“).

¹⁵ სააგენტოს მიერ მოწოდებული საწარმოთა ბაზიდან

¹⁶ საქართველოს კანონი სახელმწიფო ქონების შესახებ, 2010, მუხლები 43-44.

¹⁷ აღნიშნული 14 საწარმოდან წმინდა სამართლებრივი გაგებით მხოლოდ 10 არის სახელმწიფო საწარმო; დანარჩენი 4 საწარმო, რომლებიც ფონდის მიერ გადაცემულია ენერგეტიკის სამინისტროზე, ადრე იმყოფებოდა სახელმწიფოს უშუალო საკუთრებაში

თანაინვესტირება, სუბორდინირებული სესხი და ა.შ.) ფონდის აქტივების პორტფელი შედგება შემდეგი კომპანიებისგან:

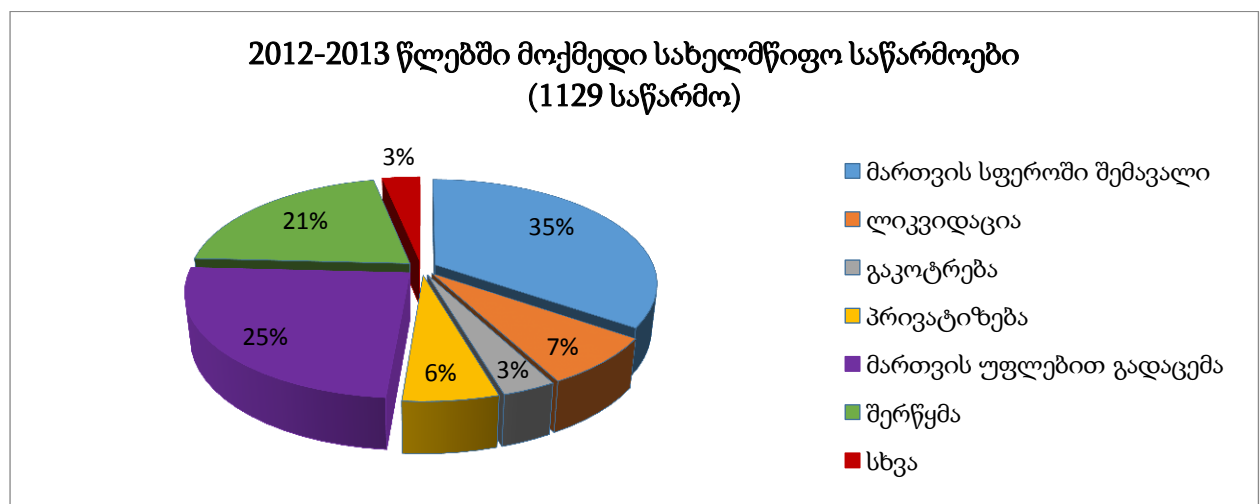
- › საქართველოს რკინიგზა - 100% წილი;
- › საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია - 100% წილი;
- › საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა - 100%;
- › ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი - 100%;
- › სს თელასი - 24,5% წილი.

გარდა აღნიშნული საწარმოებისა, ფონდის საკუთრებაში არის კიდევ 5 კომპანია და ამ კომპანიების დაქვემდებარებაში მყოფი 12 კომპანია.

აუდიტის პერიოდში არსებული საწარმოები

2012-2013 წლებში ქვეყანაში არსებული სახელმწიფო საწარმოების რიცხვი 1129-ს აღწევდა. უკანასკნელი 2 წლის განმავლობაში სააგენტომ დაიწყო არამომგებიანი, ვალაუვალი¹⁸ და ფიქციურად არსებული (არაფუნქციონირებადი) საწარმოების ლიკვიდაცია, გაკოტრება, შერწყმა; ზოგიერთი საწარმო მართვის უფლებით გადაეცა კერძო სუბიექტებს, განხორციელდა მრავალი საწარმოს პრივატიზება. აღნიშნული ღონისძიებების შედეგად მათი რაოდენობა 2013 წლის ბოლოსთვის მნიშვნელოვნად შემცირდა და 373 შეადგინა. სააგენტო დროულად და ოპერატიულად ახორციელებს აღნიშნულ პროცესს, რაც ქმნის წინაპირობას რომ მალევე მოხდეს წამგებიანი და სახელმწიფოსთვის არამნიშვნელოვანი საწარმოების ან/და მათი ქონების განკარგვა, ხოლო დარჩენილი საწარმოების შენარჩუნება და მათი შემდგომი ეფექტიანი გამოყენება.

დიაგრამა 1.1.2¹⁹: 2012-2013 წლებში მოქმედი სახელმწიფო საწარმოები (1129 საწარმო)



¹⁸ overindebted

¹⁹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ

ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილში მოცემულია ინფორმაცია 2012-2013 წლებში რეგისტრირებულ (როგორც სააგენტოს, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობების და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის) საწარმოთა რაოდენობის შესახებ.

ცხრილი 1.1.3: რეგისტრირებული საწარმოების რაოდენობა 2012–2013 წლების მონაცემებით.

მმართველი/წელი	2012	2013
სახელმწიფო (სააგენტო)	1129	373
ადგილობრივი თვითმმართველობები	103	111
აჭარა	97	63

წინამდებარე ცხრილში (1.1.4) კი წარმოდგენილია ინფორმაცია სახელმწიფოს, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების საწარმოების ფინანსური მდგომარეობის, მათში დასაქმებულ პირთა რაოდენობებისა და გაცემული შრომის ანაზღაურების შესახებ.

ცხრილი 1.1.4: ზოგადი ფინანსური ინფორმაცია საწარმოთა შესახებ

საწარმოები:	მოგება–ზარალი (მილიონი ლარი)		დასაქმებულ პირთა რაოდენობა		გაცემული შრომის ანაზღაურება (მილიონი ლარი)	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
სახელმწიფო (სააგენტო)	-9.8	25.3	7,334	7,235	60.2	63.6
ადგილობრივი თვითმმართველობები	-1.7	-6.3	3,246	3,468	11.2	14.6
აჭარა	-3.6	-0.4	4,472	671	25.9	4

უნდა აღინიშნოს, რომ 2013 წელს სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს დაქვემდებარებაში მყოფი 373 საწარმოდან ფუნქციონირებდა 74, ხოლო ინფორმაციას აწვდიდა მხოლოდ 66 საწარმო. 2012 წელს კი – 64 საწარმო 1129–დან (ფუნქციონირებდა 71). აღსანიშნავია, რომ ცხრილში არ არის შეტანილი *შპს მარბდა–კარჩახის რკინიგზის* მონაცემები, რადგან მიმდინარეობს კომპანიის მშენებლობა და 2013 იგი იმყოფებოდა 49.5 მილიონის ზარალზე.

სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებული სხვა საწარმოები

როგორც წინამდებარე თავის (1.1) დასაწყისში განიმარტა, სახელმწიფო საწარმოებში მათი სამართლებრივი საფუძვლებიდან გამომდინარე უნდა ვიგულისხმოთ მხოლოდ ის საწარმოები, რომლებშიც უშუალოდ *სახელმწიფო*²⁰ პირდაპირ ფლობს წილს. გარდა აღნიშნული ტიპის საწარმოებისა, ფუნქციონირებს საწარმოები, რომლებიც წმინდა სამართლებრივად სახელმწიფო საწარმოებად არ ითვლებიან, მაგრამ ისინი სახელმწიფო საწარმოებიდან თვისობრივად დიდად არ განსხვავდებიან, რადგან:

- › *ადგილობრივი თვითმმართველობებისა და ავტონომიური რესპუბლიკების მიერ დაფუძნებული საწარმოები* - საწარმოში წილი შეიძლება ჰქონდეს ადგილობრივ თვითმმართველობას ან საქართველოს შემადგენლობაში შემავალ რომელიმე ავტონომიურ რესპუბლიკას, რომლებიც სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებელი ერთეულებია და მათ მიერ დაფუძნებული საწარმოები სამართლებრივად სახელმწიფო საწარმოების კატეგორიას არ მიეკუთვნებიან, თუმცა ისინი ემსახურებიან ადგილობრივი თვითმმართველობისა თუ ავტონომიური რესპუბლიკის მიზნებს, ეს უკანასკნელნი კი სახელმწიფოს შემადგენელი ნაწილებია;
- › *სახელმწიფო საწარმოების შვილობილი კომპანიები* - აღნიშნული კომპანიები არ ითვლებიან სახელმწიფო საწარმოებად, რადგან მათში წილის უშუალო მესაკუთრე არის არა სახელმწიფო, არამედ სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირი. თუმცა, სახელმწიფოს აქვს შესაძლებლობა ფაქტიური კონტროლი განახორციელოს აღნიშნულ კომპანიებზე მათ მიერ დაფუძნებული სახელმწიფო საწარმოების მეშვეობით.
- › *არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები* - აღნიშნული ტიპის ორგანიზაციები საწარმოებად არ ითვლებიან, რადგანაც არ ეწევიან სამეწარმეო საქმიანობას (არ არიან მოგებაზე ორიენტირებულნი), თუმცა მათ საკუთრებაში შეიძლება არსებობდეს კერძო საწარმოები, რომლებზეც სახელმწიფოს კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა აქვს.²¹
- › *სახელმწიფოს, ადგილობრივი თვითმმართველობებისა და ავტონომიური რესპუბლიკების სსიპ-ების მიერ დაფუძნებული კერძო საწარმოები* - აღნიშნული საწარმოები, აგრეთვე არ ითვლებიან სახელმწიფო საწარმოებად, რადგანაც სსიპ დამოუკიდებელი სამართლებრივი ერთეულია და სამართლებრივ ურთიერთობებში გამოდის საკუთარი, როგორც იურიდიული პირის, სტატუსით/სახელით.

სახელმწიფო საწარმოების მართვის 2014-2015 წლების სტრატეგიის თანახმად (აღნიშნული სტრატეგია ოფიციალურად დამტკიცებული არ არის), სააგენტოს მისიაა

²⁰ სახელმწიფო და არა - ადგილობრივი თვითმმართველობა ან ავტონომიური რესპუბლიკა.

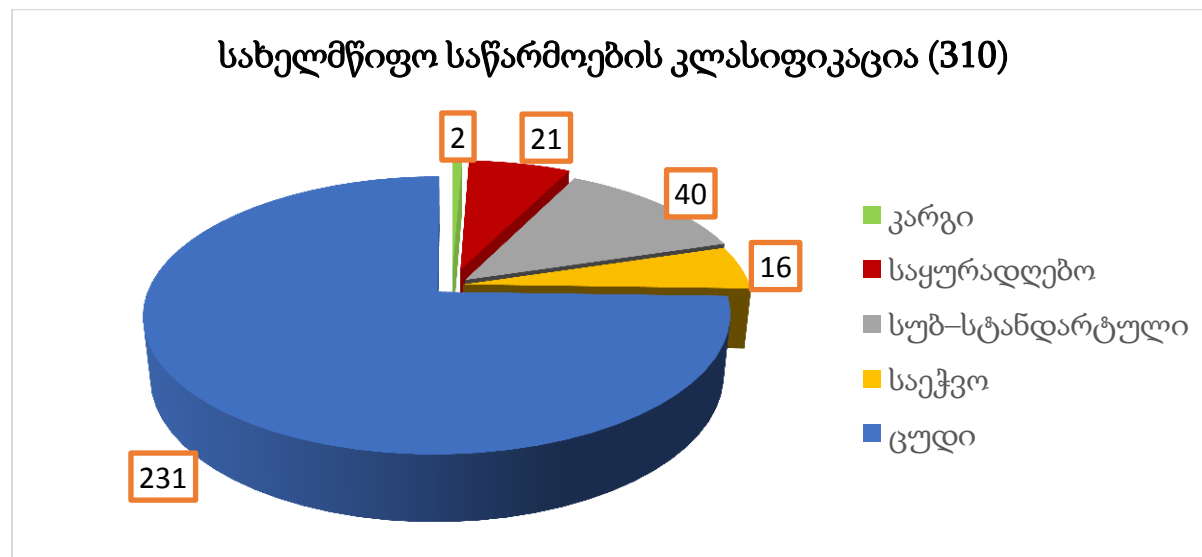
²¹ მაგალითად, სოფლის მეურნეობის მმართველობის სფეროში შემავალ ა(ა)იპ ... - საკუთრებაში აქვს 11 საწარმო, რომლებშიც სახელმწიფო ადრე უშუალოდ ფლობდა წილს.

სახელმწიფო ქონების ეკონომიკურ ფასეულობებად გარდაქმნა, რისთვისაც აუცილებელია საწარმოთა ქმედითი მმართველობის უზრუნველყოფა, რის შედეგადაც უნდა მოხდეს არამომგებიანი და არაფუნქციონირებადი საწარმოების რაოდენობის შემცირება (ლიკვიდაცია, გაკოტრება, შერწყმა (რეორგანიზაცია)), მნიშვნელოვანი და მომგებიანი საწარმოების სახელმწიფოს მართვაში დარჩენა; დანარჩენების მიმართ კი უნდა განხორციელდეს რეორგანიზაციის პროცედურები, მათი პრივატიზების ან/და სხვა ფორმით განკარგვის მიზნით.

1.2 აუდიტის მოტივაცია

სახელმწიფოს მიერ საწარმოების ფლობისა და მართვის მთავარი მიზანი სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვანი ფუნქციების ეფექტიანად განხორციელება და/ან აღნიშნული საწარმოების საქმიანობიდან შემოსავლის მიღებაა. აღნიშნული ფუნქციის წარმატებულად განხორციელების საბაზისო წერტილი საწარმოების მდგომარეობის შესახებ სრულყოფილი ინფორმაციის მოპოვება და ანალიზია. ფინანსური/ქონებრივი მდგომარეობისა და პორტფელის ანალიზის საფუძველზე სააგენტოს მიერ მის მმართველობაში შემავალი საწარმოები (სულ 310) დაყოფილია 5 კატეგორიად (იხ. გრაფიკი 1.2.1).

გრაფიკი 1.2.1: სააგენტოს მმართველობის სფეროში შესული საწარმოების კლასიფიკაცია ფინანსური მდგომარეობის მიხედვით



გრაფიკიდან ჩანს, რომ 310 სახელმწიფო საწარმოდან მხოლოდ 2 იმყოფება ე.წ. „კარგ“ მდგომარეობაში, 21 მათგანი მოხვდა ერთი საფეხურით ქვედა დონეში („საყურადღებო“), უმეტესი მათგანი (231 – დაახლოებით 75%) კი იმყოფება მძიმე ფინანსურ მდგომარეობაში ან/და საერთოდ არ ეწევა სამეწარმეო საქმიანობას (კატეგორია „ცუდი“ - შესაბამისად, აღნიშნული საწარმოები სააგენტოს საკმარის ინფორმაციასაც ვერ აწვდიან).

რაც შეეხება სხვა სამინისტროების მმართველობის სფეროში შემავალ სახელმწიფო საწარმოებს, აგრეთვე, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საწარმოებს, მათი კლასიფიცირება ფინანსური/ქონებრივი მდგომარეობისა და პორტფელის მიხედვით არ განხორციელებულა.

ეფექტიანი მართვისა და შიდა კონტროლის სისტემები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2008–2012 წლებში ჩატარებული სახელმწიფო საწარმოების შესაბამისობის აუდიტებიდან გამოვლინდა მნიშვნელოვანი კანონდარღვევის ფაქტები, შიდა კონტროლის მექანიზმების სისტემები, დაგეგმვის ხარვეზები, სახელმწიფო სახსრების არამიზნობრივი და არაეფექტიანი ხარჯვის შემთხვევები და კორუფციული გარიგებების მაღალი რისკები²². იხილეთ ქვემოთ მოცემული მაგალითები:

- ✧ სს „ქართული ფილმის“ 2008–2012 წლების შესაბამისობის აუდიტით დადგინდა, რომ არსებობდა ხარვეზები შესყიდვების დაგეგმვის პროცესში, რიგ შესყიდვებზე საწარმომ ვერ წარმოადგინა ფაქტობრივად განხორციელებული შესყიდვების ამსახველი ანგარიშები, ასევე შესყიდვები განხორციელებულია მონეტარული ზღვრების დარღვევებით და ერთ პირთან მოლაპარაკებებით. გარდა ამისა, სს „ქართული ფილმი“ მონაწილეობდა პროექტებში, საიდანაც უნდა მიეღო გარკვეული შემოსავალი, თუმცა დაგეგმვის და თანხების მობილიზების ხარვეზების გამო, შემოსავლის მიღება არ მომხდარა. ასევე დაფიქსირდა სახსრების დაუსაბუთებელი და არარაციონალური ხარჯვის შემთხვევები.²³
- ✧ შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის“ შესაბამისობის აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ არ იყო დაცული საქართველოში მოქმედი სტანდარტების და ტექნიკურ რეგლამენტების მოთხოვნები, არ იყო შექმნილი ან სრულყოფილად არ ფუნქციონირებდა სანიტარული ნორმები; ტარიფები არ იყო დადგენილი წყლის მიწოდების გრაფიკის შესაბამისად (მომხმარებელს ყველა შემთხვევაში ერიცხებოდა სრული გადასახადი); კომპანიის ავტომობილებს გააჩნდათ GPS სისტემა რის მიხედვითაც უნდა დასაბუთებულიყო საწვავის ხარჯი,

²² სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტის ანგარიშები: შპს „საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანია“ (ფინანსური აუდიტი, 2008-03/2012); სს „საქართველოს სოფლის მეურნეობის კორპორაცია“ (შესაბამისობის აუდიტი, 2010 და 2011); შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“ (შესაბამისობის აუდიტი, 2010-2012); შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება „საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია“ (ფინანსური აუდიტი, 2007–2009); შპს „ლაბორატორია“ (ფინანსური აუდიტი, 2009–2011); სს ქართული ფილმი (შესაბამისობის აუდიტი, 2008–2012); ფსიქიკური ჯანმრთელობის სახელმწიფო პროგრამა (შესაბამისობის აუდიტი, 2010–2012);)

²³ სს ქართული ფილმი (შესაბამისობის აუდიტი, 2008–2012)

თუმცა არ არსებობს სისტემის ჩანაწერები. დაფიქსირებულია ხარვეზები შესყიდვების დაგეგმვაში და ტენდერების ჩატარებაში²⁴.

- › საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოში „ფთიზიატრიული მომსახურების სახელმწიფო პროგრამის“ მართვის 2008–2011 წლების შესაბამისობის აუდიტით დადგინდა, რომ ბიუჯეტიდან ზედმეტად იქნა გადახდილი თანხები, იმის გამო, რომ მოხდა საოპერაციოდ გამოსაყენებელი მასალების ფასის ხელოვნურად გაზრდა, და ოპერაციების გასაშუალოებულ ფასში შეტანა, როდესაც ამ მასალების გამოყენება ხდებოდა მხოლოდ ჩატარებული ოპერაციების 21%-ში. ასევე, გამოვლინდა, რომ ცენტრის მიერ განხორციელებული შესყიდვების შედეგად ხელშეკრულებები უფორმდებოდათ ცენტრის ხელმძღვანელობის უშუალო მონაწილეობით დაფუძნებულ კომპანიებს, რომლებსაც ცენტრის ბიუჯეტიდან ჯამში გადაერიცხათ 1,135,700 ლარი²⁵.

ყოველივე ზემოაღნიშნული სახელმწიფოს მხრიდან სახელმწიფო საწარმოებში პარტნიორის უფლებამოსილებების არაეფექტიან განხორციელებაზე, ცალკეული საწარმოს მმართველობის ორგანოების საქმიანობის ნაკლოვანებებსა და ზოგადად სისტემის შიგნით არსებულ კონტროლის მექანიზმების სისუსტის მაღალ ალბათობაზე მიუთითებს, რაც გახდა აუდიტის ჩატარების საფუძველი.

არსებული რთული ვითარების გამომწვევი მიზეზების ძიება და გამოსწორების გზების იდენტიფიცირება აქტუალური და პრიორიტეტულია. აუდიტის შედეგად გაცემული რეკომენდაციების შესრულება დაეხმარება აუდიტის ობიექტებს სისტემის გამართვასა და სახელმწიფო საწარმოებიდან მისაღები სარგებლიანობის გაზრდაში.

1.3 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვა

აუდიტის მიზანია სახელმწიფო საწარმოების მმართველობის სისტემის შეფასება, არსებული პრობლემების გამომწვევი მიზეზების იდენტიფიცირება და მათი აღმოფხვრის გზების ძიება. აღნიშნული მიზნიდან გამომდინარე აუდიტმა უნდა უპასუხოს შემდეგ მთავარ კითხვას:

- › **რამდენად გამართული და ეფექტურია სახელმწიფო საწარმოთა მართვის სისტემა?**

აღნიშნულ კითხვაზე პასუხის გასაცემად და აუდიტის მიზნის მისაღწევად შემუშავდა აუდიტორული პროცედურები, რომლის მეშვეობითაც შესწავლილ და შეფასებულ იქნა

²⁴ შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“ (შესაბამისობის აუდიტი, 2010-2012);

²⁵ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოში „ფთიზიატრიული მომსახურების სახელმწიფო პროგრამის“ მართვა (შესაბამისობის აუდიტი, 2008-2010)

სახელმწიფო საწარმოების მართვასთან დაკავშირებული ძირითადი საკითხები და ოპერაციები.

კერძოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეისწავლა სახელმწიფო საწარმოთა მართვის მარეგულირებელი ჩარჩო დოკუმენტები, როგორცაა სტრატეგია, კანონები სახელმწიფო ქონების შესახებ, მეწარმეთა შესახებ და კორპორაციული მმართველობის ძირითადი პრინციპების დანერგვის მდგომარეობა; გააანალიზა პარტნიორის უფლებამოსილებების გადანაწილების მართებულობა სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებებს შორის; საწარმოების ანგარიშვალდებულების და მათი საქმიანობის გამჭვირვალობის, ასევე მათი თანამშრომლების შრომის ანაზღაურების საკითხი.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მოხდა საწარმოთა წილების/აქციების და აქტივების პრივატიზების პროცესის შეფასება პროდუქტიულობის ჭრილში. ანგარიშში ასევე განხილულია დივიდენდების მობილიზების პროცესის მართებულობა და დროულობა.

1.4 აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის მთავარ კრიტერიუმად გამოყენებულია OECD-ის გაიდლაინები სახელმწიფო საწარმოთა მართვის საკითხებზე.²⁶ OECD აერთიანებს მსოფლიოს 34 სახელმწიფოს, რომელთა წარმომადგენლებმა თავიანთი ცოდნისა და გამოცდილების გაზიარების საფუძველზე შეიმუშავეს დოკუმენტი, რომელში წარმოდგენილი სახელმძღვანელო მითითებების შესრულება სასურველი და მიზანშეწონილია როგორც ორგანიზაციის წევრი, ისე - არაწევრი სახელმწიფოებისთვისაც. დოკუმენტში პირდაპირ არის მითითებული, რომ წარმოდგენილი სახელმძღვანელო მითითებები შეიძლება იყოს ეფექტიანი საშუალება სხვადასხვა სახის დილემებისა და კომპლექსური პრობლემების გადასაჭრელად.²⁷ ამასთანავე, გაიდლაინები რიგ საკითხებთან მიმართებაში გვთავაზობს ალტერნატიულ მიდგომებს ქვეყნის ორგანიზაციული მოწყობიდან და განვითარების დონიდან გამომდინარე, რაც კიდევ უფრო აადვილებს აღნიშნული დოკუმენტის გონივრულად გამოყენების შესაძლებლობას და ქართულ რეალობასთან მისადაგებას.

გარდა აღნიშნული დოკუმენტისა, ანგარიშში წარმოდგენილი მიგნებები ეფუძნება იმავე ორგანიზაციის მიერ შემუშავებულ კიდევ ერთ უმნიშვნელოვანეს დოკუმენტს,²⁸ რომელიც გამოქვეყნდა გაიდლაინების შემუშავებიდან 6 წლის შემდეგ (2011 წელს) და რომელშიც ასახულია ორგანიზაციის როგორც ძველ²⁹, ისე 4 ახალ წევრ სახელმწიფოში³⁰ უკანასკნელ

²⁶ OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Paris, 2005

²⁷ OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Paris, 2005; გვ. 3.

²⁸ OECD; *State Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011

²⁹ კერძოდ: ფინეთი, შვედეთი, გერმანია, გაერთიანებული სამეფო, პოლონეთი, შვეიცარია, კორეა, საფრანგეთი, ბელგია, უნგრეთი, პორტუგალია, გერმანია, იტალია, ახალი ზელანდია და სხვ.

³⁰ ესტონეთი, სლოვენია, ჩილე, ისრაელი.

პერიოდში განხორციელებული რეფორმები, გაიდლაინებში მოცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა და მასთან დაკავშირებული პრაქტიკული გამოწვევები. ამგვარად, სახელმწიფო საწარმოების მართვის საკითხებთან დაკავშირებით არსებულ თეორიულ მოსაზრებებთან ერთად, არსებობს კონსოლიდირებული ინფორმაცია იმის თაობაზეც, თუ როგორ მოხდა აღნიშნული მითითებების პრაქტიკაში დანერგვა და გამოყენება ორგანიზაციის წევრ 20-ზე მეტ ქვეყანაში. აღნიშნული ფაქტი კი კიდევ მეტ სანდოობას სძენს გაიდლაინებში წარმოდგენილ რეკომენდაციებსა და მითითებებს. მსგავსი სახის დოკუმენტი OECD-მ გამოსცა შედარებით უფრო ადრეც, 2006 წელს.³¹

ზემოგანხილული 3 დოკუმენტი კრიტერიუმად გამოყენებულ იქნა სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის ძირითადი პრინციპების დანერგვის მდგომარეობის ანალიზისა და შეფასების დროს; აღნიშნული მოიცავს შემდეგ ძირითად საკითხებს:

- სახელმწიფო, როგორც პარტნიორი - უფლებამოსილებათა გადანაწილება მმართველ უწყებებს შორის;
- გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება;
- შრომის ანაზღაურების გაცემის წესი;

გარდა ზემოგანხილული დოკუმენტებისა კრიტერიუმად გამოყენებული მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობა, საუკეთესო პრაქტიკა, სხვადასხვა ორგანიზაციების ანგარიშები და სამეცნიერო ნაშრომები. კერძოდ, ზემოაღნიშნულ საკითხებთან მიმართებაში წარმოდგენილი მსჯელობები, ასევე, დაეფუძნა შემდეგ დოკუმენტებს:

ა) სახელმწიფო საწარმოთა მართვის სამართლებრივი რეგულირება (ქვეთავი 2.1):

- სლოვენიის სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის სტრატეგია (პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტს),³²
- გერმანიის ბადენ-ვიურტემბერგის საწარმოთა კორპორაციული მმართველობის კოდექსი;³³
- ავსტრიის რესპუბლიკის სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მმართველობის კოდექსი;³⁴
- ირლანდიის სახელმწიფო საწარმოთა მართვასა და საქმიანობასთან დაკავშირებით ჩატარებული კვლევის შედეგების ანგარიში.³⁵

ბ) სახელმწიფო, როგორც პარტნიორი - უფლებამოსილებათა გადანაწილება მმართველ უწყებებს შორის (ქვეთავი 2.2):

³¹ OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006

³² The Government of the Republic of Slovenia; *Policy of Corporate Governance on State Owned Enterprises*, Ljubljana, 2009

³³ *Public Corporate Governance Kodex des Landes Baden-Württemberg (Deutschland)*; 2007

³⁴ *Public Corporate Governance Kodex des Österreichs*; 2002

³⁵ Institute of Public Administration; *The Corporate Governance of Commercial State Owned Enterprises of Ireland*; Dublin, 2009

- ფინეთის მთავრობის რეზოლუცია სახელმწიფოს მხრიდან სახელმწიფო საწარმოებში პარტნიორის უფლებამოსილების განხორციელების პოლიტიკასთან დაკავშირებით;³⁶
- სლოვენის სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის სტრატეგია;³⁷

გ) გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება (ქვეთავი 2.3):

- ირლანდიის სახელმწიფო საწარმოთა მართვასა და საქმიანობასთან დაკავშირებით ჩატარებული კვლევის შედეგების ანგარიშს.³⁸
- სამხრეთ აფრიკის სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მმართველობის კვლევის ანგარიში;³⁹
- სლოვენის სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის სტრატეგია;
- შვედეთის სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მმართველობის კოდექსი;⁴⁰

ანგარიშის მე-3 თავში წარმოდგენილი ანალიზი, რომელიც შეეხება საწარმოთა წილების/აქციებისა და აქტივების პრივატიზებას, ეყრდნობა შემდეგ დოკუმენტებსა და ნაშრომებს:

- მსოფლიო ბანკის მიერ მომზადებული დოკუმენტი (სამეცნიერო ნაშრომი) პრივატიზების მეთოდებთან დაკავშირებით;⁴¹
- ამერიკის საჯარო ადმინისტრირების ყოველწლიურ ფორუმზე წარმოდგენილი დოკუმენტი პრივატიზებისა და მასთან დაკავშირებული კონტრაქტების ადმინისტრირებასთან დაკავშირებით;⁴²
- საუდის არაბეთის სამეფოს ეკონომიკური საბჭოს ოფიციალური მოსაზრება პრივატიზების მეთოდებთან და რეგულაციებთან დაკავშირებით;⁴³
- ბიზნესის, მეცნიერების, ტექნოლოგიებისა და ინოვაციების სფეროში პოლიტიკის შემუშავებისათვის შექმნილი საკონსულტაციო საბჭოს მიერ მომზადებული

³⁶ *Government Resolution on State Ownership Policy*; Finland, 2011

³⁷ The Government of the Republic of Slovenia; *Policy of Corporate Governance on State Owned Enterprises*; Ljubljana, 2009

³⁸ Institute of Public Administration; *The Corporate Governance of Commercial State Owned Enterprises of Ireland*; Dublin, 2009

³⁹ Centre for Corporate Governance in Africa; *Rating Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Cape Town, 2012

⁴⁰ *Swedish Code for Corporate Governance*; 2010

⁴¹ Vuytsteke, Charles; *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises*; World Bank Technical Paper N88, Volume I, Washington, 1995

⁴² Cohen, Steven & Eimicke, William; *Managing Privatization: Skills, Goals and Ethics of Contracting (Paper presented at the 62nd Annual Meeting of the American Society for Public Administration, New Jersey)*; 2001

⁴³ *Supreme Economic Council of Kingdom of Saudi Arabia, Privatization Methods and Regulations* - შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ ბმულზე:
<http://www.sec.gov.sa/Privatization Strategy/Privatization Methods and Regulations.aspx?lang=en-US>

დოკუმენტი ირლანდიის სახელმწიფო საწარმოების როლთან და მათი საქმიანობის ეკონომიკურ მნიშვნელობასთან დაკავშირებით;⁴⁴

- ანგარიშის დასკვნით ნაწილში (მე-4 თავი) განხილულია სახელმწიფო საწარმოთა მოგების განაწილების საკითხი, რომლის დროსაც გამოყენებულ იქნება შემდეგი სტანდარტები და დოკუმენტები: მსოფლიო ბანკის მიერ მომზადებული დოკუმენტი სახელმწიფო საწარმოთა დივიდენდების მობილიზებასთან დაკავშირებით;⁴⁵
- შვედეთის ფინანსთა სამინისტროს წლიური ანგარიში სახელმწიფო საწარმოების შესახებ;⁴⁶
- გერმანიის საკონსულტაციო ჯგუფის მიერ მომზადებული დოკუმენტი უკრაინის სახელმწიფო საწარმოების მოგების განაწილებასთან დაკავშირებით;⁴⁷
- OECD-ის ანგარიში ორგანიზაციის წევრ სახელმწიფოებში განხორციელებული რეფორმების შესახებ;⁴⁸
- კანონი სლოვენიის კაპიტალური ინვესტიციების მართვის შესახებ.⁴⁹

1.5 აუდიტის ფარგლები და მეთოდები

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების ეფექტიანობის აუდიტი მოიცავს პერიოდს 2012 წლიდან 2014 წლის 1 ნოემბრამდე.

აუდიტის კითხვებიდან გამომდინარე, შესწავლასა და ანალიზს დაექვემდებარა შემდეგი ძირითადი საკითხები:

- › სახელმწიფო საწარმოთა დაარსებისა და საქმიანობის შეფასების კრიტერიუმები;
- › კორპორაციული მმართველობის პრინციპების დანერგვის მდგომარეობა; კერძოდ:
 - სახელმწიფოს მიერ პარტნიორის უფლებამოსილებების გადანაწილება სხვადასხვა მმართველ უწყებებს შორის;
 - საწარმოთა საქმიანობის გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება;
 - შრომის ანაზღაურებისა და წახალისების სისტემა;
- › საწარმოს წილების/აქციებისა და აქტივების პრივატიზაცია;
 - პრივატიზების მიზანშეწონილობის საკითხის შესწავლა;
 - საპრივატიზებო საფასურის განსაზღვრა;

⁴⁴ Forfas; *The Role of State Owned Enterprises: Providing Infrastructure and Supporting Economic Recovery*; Dublin, 2010

⁴⁵ Louis Kuijs, William Mako and Chunlin Zhang; *SOE Dividends: How Much and to Whom?*; World Bank Policy Note; 2005

⁴⁶ Regeringskansliet (Finanzdepartement); *Annual Report on State Owned Enterprises*; Sweden, 2011

⁴⁷ Institute for Economic Research and Policy Consulting in Ukraine (German Advisory Group on Economic Reform); *State Owned Enterprises in Ukraine: How the Profits Should be Distributed*; 2003

⁴⁸ OECD; *State-Owned Enterprise Government Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011

⁴⁹ Law on Corporate Governance of State Capital Investments of the Republic of Slovenia

- ინვესტორთა შეფასება;
- › სახელმწიფო საწარმოთა მოგების განაწილება;

წინამდებარე ანგარიშში წარმოდგენილი მსჯელობები შეეხება მხოლოდ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებს (2012–2013 წლის მონაცემებს), თუმცა, არსებული ფინანსური ინფორმაციის საფუძველზე ზოგადი ანალიზი გაკეთდა ადგილობრივი თვითმმართველობებისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საწარმოებთან მიმართებაშიც (იხ. ქვეთავი 1.1).

ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს, რომ ჩატარებული აუდიტის ფარგლებში განხილულია სახელმწიფო საწარმოთა ზოგიერთი შვილობილი კომპანია, მათი სტრატეგიული მნიშვნელობიდან გამომდინარე. აგრეთვე, წარმოდგენილია ანალიზი სტრატეგიულად მნიშვნელოვან იმ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირთან მიმართებაშიც, რომელიც ფლობს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებს სოფლის მეურნეობის სექტორში (საწარმოებს, რომლებიც სახელმწიფოსგან გადაეცა საკუთრებაში).

კორპორაციული მმართველობის ძირითადი პრინციპების დანერგვის თემასთან დაკავშირებული კითხვებისათვის პასუხის გასაცემად გამოყენებულ იქნა შემდეგი მეთოდები:

1. *სამართლებრივი ანალიზი* - აღნიშნული მეთოდი გამოყენებულ იქნა საქართველოში არსებულ ნორმატიული ბაზისა და მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნებში არსებული სამართლებრივი მექანიზმების სახელმწიფო საწარმოთა მართვასთან მიმართებაში (ქვეთავი 2.1);
2. *მმართველობის სისტემის ანალიზი* - აღნიშნულის ფარგლებში, პირველ რიგში, შეფასებულ იქნა სახელმწიფოს მიერ პარტნიორი უფლებამოსილებათა გადანაწილების სტრუქტურა სახელმწიფო საწარმოთა სხვადასხვა მმართველ უწყებებს შორის (ქვეთავი 2.2); აგრეთვე, გაანალიზდა, თუ რამდენად უზრუნველყოფს რეპორტირების სისტემა საწარმოთა ანგარიშვალდებულებასა და მათი საქმიანობის გამჭვირვალობას (2.3.1);
3. *სტატისტიკური ანალიზი* - აუდიტის ჯგუფმა, აუდიტის ფარგლებში ჩატარებული კვლევის საფუძველზე, მოიპოვა სტატისტიკური მონაცემები იმის თაობაზე, თუ რამდენ სახელმწიფო საწარმოში არის ფინანსური ანგარიშგების საერთაშორისო სტანდარტები (IFRS), რამდენ საწარმოში არის შიდა აუდიტის ფუნქცია და რამდენი საწარმო მოწმდება გარე დამოუკიდებელი აუდიტორის მიერ. აღნიშნული სტატისტიკური მონაცემები გამოყენებულ იქნა იმის დასადგენად, თუ რამდენად არის დანერგილი სახელმწიფო საწარმოებში გამჭვირვალობის დამატებითი მექანიზმები (ქვეთავი 2.3.2);
4. *ეკონომიკურ და ფინანსურ მონაცემთა ანალიზი* - აღნიშნული მონაცემები გამოყენებულ იქნა საწარმოთა ფინანსური და ქონებრივი მდგომარეობის, შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯების ადეკვატურობისა და დივიდენდების განაწილების საკითხის შესაფასებლად.

5. *ხელშეკრულებათა ანალიზი* - სააგენტოს მიერ დადებული პრივატიზების ხელშეკრულებებისა და მათ გაფორმებასთან დაკავშირებული პროცედურების შესწავლის საფუძველზე შეფასდა, თუ რამდენად სწორად ხდება ობიექტების პრივატიზების მიზანშეწონილობის საკითხის გადაწყვეტა, ოპტიმალური საპრივატიზებო ფასის დადგენა და ინვესტორთა შერჩევა.

2. სახელმწიფო საწარმოების დაარსება და მათი კორპორაციული მმართველობის ძირითადი პრინციპების დანერგვის მდგომარეობა

2.1 სახელმწიფო საწარმოთა დაარსებისათვის საჭირო კრიტერიუმები შემუშავებული არ არის

სახელმწიფო საწარმოთა საქმიანობა შეიძლება სხვადასხვა ტიპის მარეგულირებელი აქტით თუ სახელმძღვანელოთი განისაზღვროს/დარეგულირდეს, კერძოდ:

- ✧ სამართლებრივი აქტი, რომელმაც უნდა დაარეგულიროს ბაზარი, უზრუნველყოს მისი სიცოცხლისუნარიანობა, კონკურენტუნარიანობა და თანაბარი პირობები შეუქმნას როგორც სახელმწიფო, ისე კერძო საკუთრებაში მყოფ საწარმოებს; აღნიშნული ნორმატიული აქტით მკაფიოდ უნდა იმიჯნებოდეს სახელმწიფოს, როგორც საბაზრო პოლიტიკის განმსაზღვრელი და საწარმოებში პარტნიორის უფლებამოსილებების განმხორციელებელი სუბიექტის ფუნქციები (ამასთანავე, აუცილებელია, რომ აღნიშნული ფუნქციები იყოს სხვადასხვა სახელმწიფო უწყების კომპეტენციაში).⁵⁰
- ✧ სახელმწიფოს, როგორც პარტნიორის პოლიტიკა და სტრატეგია, რომელშიც ნათლად იქნება განსაზღვრული სახელმწიფოს ხედვა და მიზნები სახელმწიფო საწარმოებთან მიმართებაში, აგრეთვე მისი როლი და აღნიშნული როლის განხორციელების გზები. სტრატეგიით, ასევე განსაზღვრული უნდა იყოს:⁵¹
 - კრიტერიუმები, რომლის საფუძველზეც შესაძლებელია სახელმწიფო საწარმოს დაარსება, აგრეთვე საკითხები, თუ რატომ უნდა დაფუძნდეს კერძო სამეწარმეო სუბიექტი და არა - ა(ა)იპ, სსიპ ან სხვა ტიპის იურიდიული პირი;
 - კრიტერიუმები, რომლის მიხედვითაც განისაზღვრება ქვეყნისათვის მნიშვნელოვანი საწარმოები, რომლებზე მმართველობაც სახელმწიფომ უნდა შეინარჩუნოს;⁵²
- ✧ სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მმართველობის კოდექსი, რომელშიც შესასრულებლად სავალდებულო ან/და სარეკომენდაციო ნორმების სახით ასახული იქნება საწარმოთა მართვის ძირითადი პრინციპები და საფუძვლები. მსგავსი სახის სამართლებრივი აქტები განსაზღვრავენ სახელმწიფოს მიერ პარტნიორის უფლებამოსილებების განხორციელების წესებს და მეთოდებს, ორგანიზაციული სტრუქტურის ფორმებს, მმართველი ორგანოების (სამეთვალყურეო და დირექტორთა საბჭოები) დაკომპლექტების წესებსა და მათ უფლება-მოვალეობებს,

⁵⁰ OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Paris, 2005, გვ. 18

⁵¹ OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Paris, 2005, გვ. 23

⁵² OECD; *State Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011, გვ. 10-12; The Government of the Republic of Slovenia; *Policy of Corporate Governance on State Owned Enterprises*; Ljubljana, 2009. გვ. 9

საწარმოს ფინანსური ინფორმაციისა და საქმიანობის შესახებ ანგარიშების გამოქვეყნების (გამჟღავნების) წესებს და ა.შ.⁵³

მსგავსი სახის სამართლებრივი დოკუმენტები შემუშავებულია მსოფლიოს უმეტეს განვითარებულ და განვითარებად ქვეყნებში (მაგალითად, ფინეთი, სამხრეთ კორეა, პოლონეთი, სლოვენია, საფრანგეთი, შვეიცარია, მექსიკა და ა.შ.).⁵⁴

სტრატეგიული ხედვა და საწარმოთა დაფუძნების კრიტერიუმები

სამართლებრივი დოკუმენტი, რომლითაც დარეგულირებული იქნებოდა სახელმწიფო საწარმოთა მართვასთან დაკავშირებული საკითხები და განსაზღვრული იქნებოდა პოლიტიკა, შემუშავებული არ არის.⁵⁵ კერძოდ:

- ✧ არ არის განსაზღვრული ქვეყნისათვის მნიშვნელოვანი საწარმოები (გარდა იმისა რომ საქართველოს კანონით ინვესტიციების ხელშეწყობის შესახებ განსაზღვრულია ობიექტები, რომლებშიც ინვესტირება და მართვის უფლებით გადაცემა აკრძალულია უცხოელი და კერძო ინვესტორებისთვის⁵⁶); ხედვა, მიზნები და როლი სახელმწიფო საწარმოების მართვასთან მიმართებაში (სამინისტროს პრეზენტაციის ფორმატში შემუშავებული აქვს მხოლოდ არაოფიციალური დოკუმენტი 2014-2015 წლებისათვის, სადაც განსაზღვრულია სამინისტროს ე.წ. სტრატეგიული ხედვა - საწარმოთა შეფასება, საქმიანობის ოპტიმიზაცია და მონიტორინგის სისტემის დანერგვა); მაგალითად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკისათვის მნიშვნელოვან საწარმოებად განისაზღვრა რკინიგზა,⁵⁷ სატელეკომუნიკაციო კომპანია და ა.შ.
- ✧ განსაზღვრული არ არის ის საფუძვლები/კრიტერიუმები, თუ რა შემთხვევაში არის მიზანშეწონილი და შესაძლებელი სახელმწიფო საწარმოს, როგორც სამეწარმეო სუბიექტის დაფუძნება და რა შემთხვევაში - სსიპ-ის თუ ა(ა)იპ-ის. მაგალითისათვის, OECD-ის განსაზღვრული აქვს ის კრიტერიუმები, რომლებიც თეორიულად შეიძლება ჩაითვალოს სახელმწიფო საწარმოს დაფუძნების საფუძვლად. აღნიშნულ თეორიულ საფუძვლებად (კრიტერიუმებად) შეიძლება ჩაითვალოს:
 1. ბაზრის სტიმულირება - ეკონომიკისთვის შეიძლება საჭირო იყოს გარკვეული პროდუქციისა თუ მომსახურების მიწოდების უზრუნველყოფა მაშინ, როდესაც კერძო სუბიექტები აღნიშნულ ბაზარზე საქმიანობით ნაკლებად იყვნენ

⁵³ მაგალითისათვის შეგიძლიათ იხილოთ: *Public Corporate Governance Kodex des Landes Baden-Württemberg (Deutschland)*; 2007; *Public Corporate Governance Kodex des Österreichs*; 2002

⁵⁴ OECD: *State Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011, გვ. 10-12; The Government of the Republic of Slovenia; *Policy of Corporate Governance on State Owned Enterprises*; Ljubljana, 2009, გვ. 9

⁵⁵ სახელმწიფო საწარმოებზე ვრცელდება კანონი მეწარმეთა შესახებ, თუმცა სხვა სპეციალური რეგულაცია, როგორც აღინიშნა, შემუშავებული არ არის

⁵⁶ საქართველოს კანონი საინვესტიციო საქმიანობის ხელშეწყობისა და გარანტიების შესახებ, 1996, თავი 4, მუხლი 9

⁵⁷ Deutsche Bahn

- დაინტერესებულნი (ანუ, კერძო მეწარმეებს არ ჰქონდეთ სურვილი და ინტერესი თავად აწარმოონ აღნიშნული პროდუქცია ან გასწიონ მომსახურება);
2. ისეთი პროდუქციის წარმოების/მომსახურების გაწევის საჭიროება, რომელზეც მაღალია მოთხოვნა და არის საზოგადოების მოლოდინი, რომ ის ფინანსდებოდეს სახელმწიფოს მიერ და რისკი იმისა, რომ მიწოდება ვერ განხორციელდება ადეკვატურად მხოლოდ კერძო მეწარმე სუბიექტების მიერ. ასეთებია, მაგალითად: განათლება, ჯანდაცვის სფეროს პროდუქცია/მომსახურება და ა.შ.;
 3. საშიშროება იმისა, რომ კერძო მეწარმეების მიერ მოხდება ისეთი პროდუქციის/მომსახურების გადაჭარბებით წარმოება, რასაც უარყოფითი გარეგანი ეფექტი აქვს⁵⁸ (მაგალითად, გარემოს დაბინძურება);
 4. როდესაც წარმოების რომელიმე სფეროში პოლიტიკური ან ეკონომიკური გარემო არ არის უსაფრთხო (იგულისხმება როგორც ღია კონფლიქტის, ტერორისტული ან კრიმინალური აქტების საშიშროება, ისე გადამეტებული დაბეგვრა, მარეგულირებელი ნორმების გამკაცრება, ბანკების გაკოტრების რისკი და არასტაბილური ურთიერთობები მიმწოდებლებთან და მომხმარებლებთან⁵⁹). ასეთ დროს სახელმწიფოს არ შეუძლია ინვესტორებს დაპირდეს, რომ შეუქმნის სტაბილურ ბიზნეს გარემოს და ამის გამო მცირდება ინვესტიციების რაოდენობა⁶⁰.

მაგალითად, ირლანდიაში სახელმწიფო საწარმოები დაფუძნდა და ძირითადად ფუნქციონირებს ენერგეტიკის, წყალმომარაგების, მყარი ნარჩენების გადამუშავებისა და სატრანსპორტო მომსახურების სექტორებში.⁶¹ შვედეთში - კომუნიკაციების, ენერგეტიკის, საბანკო მომსახურების და კულტურის სფეროებში; მათი რაოდენობა 60-ს არ აღემატება.⁶²

მკაფიო ხედვისა და კრიტერიუმების არარსებობის გამო, საქართველოში ხდებოდა (ეს პროცესი დაახლოებით 20 წელია დაიწყო და 2011 წლამდე გრძელდებოდა) ისეთი საწარმოების დაფუძნება, რომლებსაც სახელმწიფოსათვის არც სტრატეგიული მნიშვნელობა ჰქონდათ, არც ბაზრის სტიმულირება შეეძლოთ და არც სხვა რაიმე ზემოქანამოთვლილი მოტივით იყო მიზანშეწონილი (მაგალითად, საწარმოების ფორმირება მეფუტკრეობის,⁶³ მეტეოროლოგიური მომსახურების,⁶⁴ ლუდისა⁶⁵ თუ სხვა ინდუსტრიის

⁵⁸ Negative production externality – პროდუქციის წარმოებისას წარმოქმნილი უარყოფითი გავლენა გარემოზე, საზოგადოებაზე ან ეკონომიკაზე. ასეთ შემთხვევაში წარმოქმნილი ხარჯი არ ანაზღაურდება მწარმოებლის/მომსახურების მიმწოდებლის მიერ. გამოითვლება სხვაობით წარმოების რეალურ დანახარჯსა და საზოგადოების დანახარჯს შორის.

⁵⁹ <https://www.pilgrimgroup.com/news.php?id=140>

⁶⁰ The Corporate Governance of Commercial State Owned Enterprises of Ireland, Dublin 2009, p. 12; OECD, Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries, Paris 2005, pp. 20–1.

⁶¹ Forfas, p. 8.

⁶² Swedfund; *State Ownership Administration, Sweden, 2007*; გვ. 10

⁶³ შპს მეფუტკრეობის მარეგულირებელი საბჭო (აქტიური, ქონება დაყადაღებულია)

დარგებში). აღნიშნულმა გამოიწვია ის, რომ 2011-2012 წლებში 1129 სახელმწიფო საწარმო ფუნქციონირებდა, რომელთაგან 2014 წლის ოქტომბრის მონაცემებით მხოლოდ 344 არის დარჩენილი (იგულისხმება მხოლოდ სახელმწიფოს და არა - თვითმმართველობების მმართველობაში მყოფი საწარმოები). აღნიშნული 344 საწარმოდან სააგენტოს დაქვემდებარებაში იმყოფება 310. აქედან დღესდღეობით 228 არ ფუნქციონირებს. ეკონომიკის სამინისტროს შეფასებით, დარჩენილი კომერციულად აქტიური საწარმოების (82 საწარმო) 75% იმყოფება რთულ ფინანსურ მდგომარეობაში (დაბალი მომგებიანობა/ზარალი, ლიკვიდურობის პრობლემები და ა.შ.). ამიტომაც, 3 წლის წინ დაიწყო არარენტაბელური და სტრატეგიული მნიშვნელობის არმქონე საწარმოების ლიკვიდაცია-გაკოტრების პროცესი, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს.

საწარმოთა მართვის პრაქტიკა არ არის უნიფიცირებული

სამართლებრივი ჩარჩოსა და მკაფიოდ განსაზღვრული პოლიტიკის არარსებობამ გამოიწვია ისიც, რომ სახელმწიფო საწარმოთა მართვის პრაქტიკა არ არის უნიფიცირებული და აღნიშნულთან დაკავშირებით ყველა სამინისტროს განსხვავებული მიდგომა აქვს. მაგალითად, აქვთ განსხვავებული მონიტორინგისა და ანგარიშგების (რეპორტირების) სისტემა (იხ. 2.4.1 ქვეთავი); ამასთანავე, საწარმოთა ორგანიზაციული სტრუქტურა და მათი მმართველობითი საქმიანობა არ ეფუძნება საერთო პრინციპებს, რაც გამოწვეულია იმითაც, რომ არ არის შემუშავებული სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის სახელმძღვანელო, რომელშიც გაწერილი იქნებოდა საწარმოთა მართვის ძირითადი ნორმები და პრინციპები (როგორც ზემოთ აღინიშნა, მსგავსი სახის სახელმძღვანელო მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაშია;⁶⁴ აღნიშნული სამართლებრივი აქტი შეიძლება შეიცავდეს როგორც შესასრულებლად სავალდებულო ნორმებს, ისე - სარეკომენდაციო ხასიათის მითითებებს, რომელთა შეუსრულებლობის შემთხვევაში საწარმოებმა უნდა დაასაბუთონ აღნიშნულის მიზეზი).⁶⁷

ყოველივე ზემოაღნიშნული ვერ უზრუნველყოფს საწარმოთა პროდუქტიულად საქმიანობასა და მათი მართვის სისტემის ეფექტიანად ფუნქციონირებას.

⁶⁴ შპს საქართველოს ავიამეტეოლოგიური ცენტრი - 2013 წელი დაასრულა 600 ათასი ლარის ზარალით (აქტიურია, მფლობელი 100%-იანი წილის არის სახელმწიფო საწარმო (100% სახელმწიფო მფლობელობაში) შპს რეაბილიტაცია)

⁶⁵ შპს თელავის სასურსათო კომბინატი (ლიკვიდირებულია)

⁶⁶ შვედეთი, ავსტრია, გერმანია, ა.შ.

⁶⁷ მოქმედებს ე.წ. “comply or explain” პრინციპი.

დასკვნა

საერთაშორისო პრაქტიკისა და საქართველოში არსებული სიტუაციის ანალიზი აჩვენებს, რომ სტრატეგიის, მკაფიო ხედვისა და კორპორაციული მართვის ძირითადი პრინციპების შემუშავებისა და პრაქტიკაში გამოყენების გარეშე შეუძლებელია სახელმწიფო საწარმოთა პროდუქტიულობისა და მომგებიანობის გაზრდა. აღნიშნული გახლავთ საბაზისო წერტილი და საფუძველი სახელმწიფო საწარმოთა მართვის სისტემის ეფექტიანობის უზრუნველყოფისათვის. წინააღმდეგ შემთხვევაში სახელმწიფო საწარმოები იქნება მხოლოდ და მხოლოდ ტვირთი ქვეყნისათვის, რომელსაც არსებითი ეკონომიკური სარგებელი არ მოაქვს.

2.2 სახელმწიფო, როგორც პარტნიორი - მმართველობითი ფუნქციების⁶⁸ არაეფექტიანი გადანაწილება

მმართველობის სისტემების დახასიათება და საერთაშორისო პრაქტიკა

სახელმწიფო, როგორც პარტნიორი თავის უფლებამოსილებებს შეიძლება სხვადასხვაგვარი ფორმით ახორციელებდეს, კერძოდ, მმართველობითი უფლებამოსილებები სხვადასხვა სახელმწიფო საწარმოების მიმართ შეიძლება იყოს ცენტრალიზებული და თავმოყრილი ერთ მაკოორდინებელ ორგანოში ან მოხდეს მათი სხვადასხვა ფორმით დეცენტრალიზაცია. აღნიშნულის მხრივ საერთაშორისო პრაქტიკაში განასხვავებენ კორპორაციული მმართველობის 3 ძირითად მოდელს:⁶⁹

1. დეცენტრალიზებული - აღნიშნული მოდელი არის ყველაზე ტრადიციული, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო საწარმოები სფეროების მიხედვით გადანაწილებულნი არიან შესაბამის სამინისტროებს შორის.⁷⁰ მსგავსი მოდელი მოქმედებდა გაერთიანებულ სამეფოში 2003 წლამდე; ასევე, ფაქტიურად დეცენტრალიზებული იყო მმართველობა სლოვენიაშიც 2009 წლის ბოლომდე.⁷¹ დღეს OECD-ის წევრ ვერცერთ სახელმწიფოში ვერ ვხვდებით მსგავს სისტემას და მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყანა ცდილობს აღნიშნული სისტემიდან გადასვლას შედარებით უფრო ახალ და ეფექტიან სისტემებზე (აღნიშნული სისტემები ქვემოთ იქნება განხილული).

⁶⁸ მმართველობითი ფუნქციებში იგულისხმება სახელმწიფოს, როგორც პარტნიორის უფლებამოსილებები და არა - უშუალო მმართველის (აღმასრულებელი დირექტორის)

⁶⁹ OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 27; აგრეთვე შეგიძლიათ იხილოთ: OECD; *State Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011, გვ. 13-19.

⁷⁰ OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 27

⁷¹ OECD; *State Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011, გვ. 38-42; OECD, *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*, 2006, გვ. 27.

2. ორმაგი მმართველობის სისტემა (ე.წ. დუალისტური მოდელი) - გულისხმობს უფლებამოსილებათა გადანაწილებას ცენტრალურ მაკოორდინებელ ორგანოსა და საჯარო მმართველობის შესაბამისი სექტორის სამინისტროებს შორის.⁷² აღნიშნული ტიპის მმართველობას ვხვდებით OECD-ის სახელმწიფოებში (მათ შორის ახლად გაწევრიანებულ სახელმწიფოებშიც), როგორებიცაა: გერმანია, შვეიცარია, იტალია, მექსიკა, ჩილე, თურქეთი და ა.შ.⁷³
3. ცენტრალიზებული - აღნიშნული ტიპის მმართველობის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ ქვეყანაში არსებული ყველა სახელმწიფო საწარმო შედის ერთი მაკოორდინებელი ორგანოს მმართველობის სფეროში და აღნიშნული ორგანო საწარმოების მიმართ ახორციელებს პარტნიორის ფაქტიურად ყველა უფლებამოსილებას (გამონაკლისი შეიძლება იყო რაიმე კონკრეტული ფუნქცია, რომლის განხორციელების სპეციალური უფლებამოსილება გააჩნდეს პრემიერ-მინისტრს, სპეციალურად შექმნილ საბჭოს და ა.შ.).⁷⁴ ცენტრალიზებული კოორპორაციული მმართველობის მოდელი უკვე დიდი ხანია (10 წელი და მეტი) მოქმედებს ბელგიაში, პოლონეთში, ჰოლანდიაში, საფრანგეთში, ნორვეგიაში, შვედეთში და ა.შ. უკანასკნელი რამდენიმე წლის განმავლობაში აღნიშნული მმართველობის სისტემა დაინერგა, ასევე, ფინეთში,⁷⁵ ახალ ზელანდიასა და უნგრეთში.⁷⁶

უნდა აღინიშნოს, რომ გარდა ზემოთდასახელებული 3 ძირითადი ტიპის მმართველობის ფორმებისა არსებობს გარდამავალი, ე.წ. ჰიბრიდული მმართველობის ფორმები, რომლებიც შეიძლება შეიცავდნენ ორი სხვადასხვა მოდელის ნიშნებსა და მახასიათებლებს. მაგალითად, გერმანია, რომელიც დღეს ფაქტიურად უკვე დუალისტურ მმართველობის მოდელზეა გადასული, ადრე წარმოადგენდა ჰიბრიდული სისტემის მქონე ქვეყანას, ჰქონდა რა ნიშნები როგორც დეცენტრალიზებული, ისე - დუალისტური მმართველობის ფორმისა. კერძოდ, გერმანიაში სახელმწიფო საწარმოები იყო სხვადასხვა სამინისტროების მმართველობის სფეროში, თუმცა ფინანსთა სამინისტრო პასუხისმგებელი იყო საწარმოთა მართვისა და პრივატიზაციის პოლიტიკის შემუშავებაზე.⁷⁷ ტიპური დუალისტური სისტემა კი გულისხმობს არა მხოლოდ პოლიტიკის შემუშავებას მაკოორდინებელი ორგანოს მხრიდან, არამედ უფლებამოსილებათა მკაფიო გადანაწილებას (რიგ შემთხვევებში, კი თვით საწარმოს

⁷² OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 28.

⁷³ OECD; *State Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011, გვ. 16-20, 41; OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 28

⁷⁴ The Government of the Republic of Slovenia; *Policy of Corporate Governance on State Owned Enterprises*, Ljubljana, 2009

⁷⁵ *Government Resolution on State Ownership Policy*; Finland, 2011

⁷⁶ OECD; *State Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011, გვ. 16-20, 41; OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*, 2006, გვ. 27

⁷⁷ OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 29.

წილებისაც, როგორც ეს იყო ახალ ზელანდიაში)⁷⁸; მაგალითად, მაკოორდინებელ ორგანოს შეიძლება ჰქონდეს საწარმოთა სამეთვალყურეო საბჭოს ან აღმასრულებელი ორგანოს წევრების დანიშვნის უფლებამოსილება, სამინისტროები კი იყვნენ პასუხისმგებელი საწარმოთა ოპერაციული საქმიანობის წარმართვაზე⁷⁹ (ან პირიქით, როგორც ეს არის ჩეხეთში).⁸⁰ თავის მხრივ, სამინისტროებს უნდა ჰქონდეთ ვალდებულება წარადგინონ ანგარიშები მაკოორდინებელი ორგანოს წინაშე მათ მმართველობის სფეროში არსებული საწარმოების საქმიანობის შესახებ.⁸¹

მმართველობის სისტემის მაგალითები

ზემოთ განხილულ ყველა მმართველობის მოდელს აქვს, როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი მხარეებიც. თუმცა, OECD თავის რეკომენდაციებში ცალსახად უთითებს, რომ ყველაზე მიზანშეწონილი და გამართული მაინც ცენტრალიზებული მმართველობის მოდელია, სადაც ერთი ორგანო ახორციელებს პარტნიორის უფლებამოსილებას ყველა სახელმწიფო საწარმოში. თუ მმართველობის სრული ცენტრალიზება შეუძლებელია, მაშინ მინიმალური მოთხოვნაა, რომ არსებობდეს ორგანო, რომელიც კოორდინაციას გაუწევს სხვა სამინისტროების მიერ საწარმოთა მართვას და შემუშავებული ექნება ყველასათვის საერთო (უნიფიცირებული) მართვის პოლიტიკა.⁸² დოკუმენტში იქვე აღნიშნულია, რომ კოორდინაციის ფუნქციასთან ერთად აუცილებელია ცენტრალურ ორგანოს შეთავსებული ჰქონდეს მმართველობითი ფუნქცია (მაგალითად, საწარმოთა დირექტორების დანიშვნა, სესხებისა და ინვესტიციების თაობაზე გადაწყვეტილებების მიღება) და შესაბამისად სამინისტროებთან ერთად ახორციელებდეს პარტნიორის უფლებამოსილებებს⁸³ (ანუ, საუბარია, რომ თუ ცენტრალიზებული მმართველობის მოდელის დანერგვა ვერ ხერხდება, მიზანშეწონილია, რომ მმართველობის ტიპი იყოს დუალისტური).

ცენტრალიზებული მმართველობის ეფექტიანობაზე მეტყველებს საერთაშორისო პრაქტიკაც, რადგანაც თითქმის ყველა განვითარებული ქვეყანა ცდილობს აღნიშნულ მოდელზე გადასვლას. განსაკუთრებით კი აღნიშნული მოდელი მიზანშეწონილია განვითარებადი და მცირე ზომის ქვეყნებისთვის სადაც შრომითი ბაზრის არასაკმარისი განვითარების გამო რთულია (ან რიგ შემთხვევებში შეუძლებელი) შესაბამისი მაღალი დონის პროფესიული და ექსპერტული ცოდნის (საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი ფინანსური და გენერალური მენეჯმენტი, საინვესტიციო პროექტების ანალიზი და შეფასება, ინვესტორებთან ურთიერთობის გამოცდილება, რეგიონალური და ეროვნული საკანონმდებლო ბაზის ცოდნა და ა.შ) თავმოყრა სხვადასხვა სამინისტროებში. აღნიშნულ მოდელს ასევე ახასიათებს უფრო მოქნილი და ძლიერი ზედამხედველობა, რაც

⁷⁸ OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 30.

⁷⁹ OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Paris, 2005, გვ. 26.

⁸⁰ OECD; *State Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011, გვ. 13.

⁸¹ OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Paris, 2005, გვ. 26.

⁸² იქვე, გვ. 3, 23.

⁸³ იქვე, გვ. 23-24.

უზრუნველყოფს საკმარისი და დროული ინფორმაციის წარმოდგენას სახელმწიფო საწარმოებიდან, პრობლემების დროულ იდენტიფიცირებას და მათი მოგვარების პრაქტიკის უნიფიკაციას.

ზემოხსენებულისგან განსხვავებით დეცენტრალიზებული მოდელი მიჩნეულია ისტორიის გადმონაშთად, რომელსაც ბევრი ნაკლოვანება გააჩნია.⁸⁴ კერძოდ, სამინისტროებსა და საწარმოს მმართველ ორგანოებს შორის ფუნქციები არ არის მკაფიოდ გამიჯნული, საწარმოთა მართვის პოლიტიკა და პრაქტიკა არ არის უნიფიცირებული, ინფორმაცია საწარმოთა საქმიანობის შესახებ არ არის აგრეგირებული (რის გამოც შეუძლებელია საერთო სურათის წარმოჩენა და არსებული პრობლემების დროულად იდენტიფიცირება) და ა.შ.⁸⁵ ამიტომაც, ქვეყნები, რომლებიც პირდაპირ ვერ ახერხებენ მმართველობის ცენტრალიზაციას, ცდილობენ დანერგონ შუალედური, ე.წ. დუალისტური მოდელი, რის შემდეგაც მმართველობის სრული ცენტრალიზება გარკვეული პერიოდის შემდეგ უფრო მარტივი იქნება.⁸⁶

⁸⁴ OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Paris, 2005, გვ. 29-30.

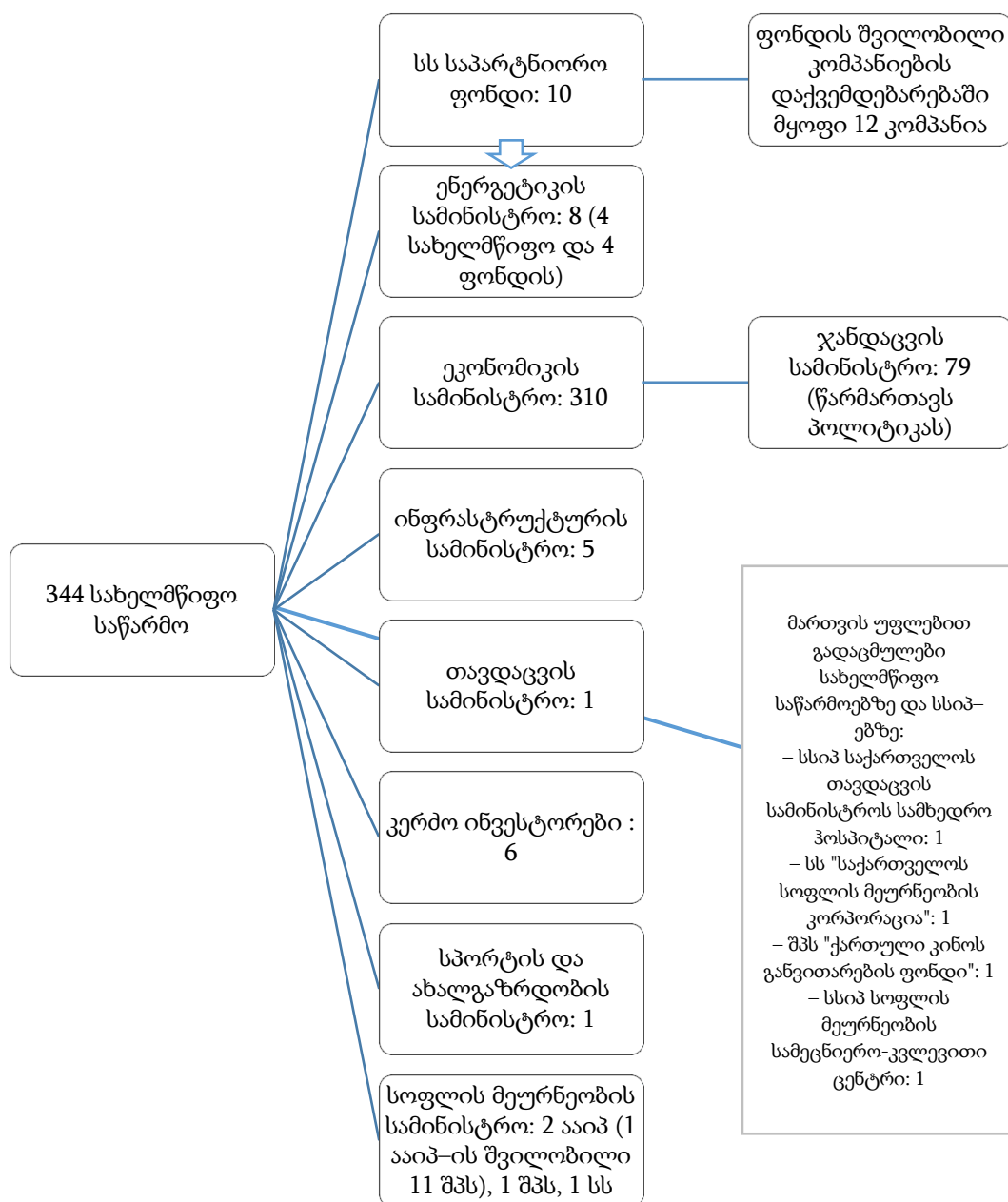
⁸⁵ OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 29-30; The Government of the Republic of Slovenia; *Policy of Corporate Governance on State Owned Enterprises*; Ljubljana, 2009, გვ. 9.

⁸⁶ იქვე, გვ. 30.

საქართველოში არსებული მმართველობის სისტემის მიმოხილვა და ანალიზი

ანგარიშის შესავალში მიმოვიხილეთ სახელმწიფოს მხრიდან მის საკუთრებაში არსებულ საწარმოთა მართვის სისტემა, თუმცა წინამდებარე გრაფიკში აღნიშნული სურათი უფრო ნათლად არის წარმოდგენილი (იხ. გრაფიკი 2.2.1):

გრაფიკი 2.2.1: სახელმწიფო საწარმოთა მართვის სისტემა⁸⁷



⁸⁷ საწარმოთა მთლიან რაოდენობაში სახელმწიფო საწარმოთა შვილობილი კომპანიები, სსიპ-ების მიერ დაფუძნებული საწარმოები და ა(ა)იპ-ები არ იქნენ გათვალისწინებული (რადგანაც სამართლებრივად ისინი სახელმწიფო საწარმოებად არ ითვლებიან), თუმცა აუდიტის მიზნებიდან და სურათის ნათლად დანახვის მიზნებიდან გამომდინარე, მაინც წარმოდგენილია გრაფიკში.

უფლებამოსილებათა გადანაწილება

სააგენტოსა და სამინისტროებს შორის მართვის უფლებით გადაცემის ხელშეკრულებებიდან ირკვევა, რომ ყველა საწარმოსთან მიმართებაში სააგენტოს სამინისტროებზე დელეგირებული აქვს პარტნიორის ყველა უფლებამოსილება. საწარმოთა მართვის ერთადერთი ბერკეტი სააგენტოს მხრიდან არის ის, რომ სამინისტროებს სააგენტოს თანხმობის გარეშე არ შეუძლიათ საწარმოთა განკარგვა, ლიკვიდაცია, გაკოტრება, ქონების რეალიზაცია, კაპიტალში შეტანა ან/და კაპიტალიდან ამოღება, გადაუდებელი შესყიდვების განხორციელება, დირექტორის ცვლილება, უფლებრივად დატვირთვა და ა.შ. (მაგალითად, რიგ საწარმოებთან მიმართებაში სამინისტროებს, ასევე, არა აქვთ სესხების აღებისა და ინვესტიციების განხორციელების უფლება სააგენტოს თანხმობის გარეშე).

უფლებამოსილებათა გადანაწილებას ადგილი აქვს მხოლოდ ჯანდაცვის პროფილის მქონე საწარმოებთან მიმართებაში, რომლებიც არიან ეკონომიკის სამინისტროს (სააგენტოს) მმართველობის სფეროში; შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს („ჯანდაცვის სამინისტრო“) მოვალეობა კი ჯანდაცვის პოლიტიკის განხორციელებაა - ლიცენზიების გაცემა, საწარმოთა საჭიროებების დადგენა და სააგენტოსათვის შუამდგომლობით მიმართვა, საზოგადოებრივი თუ სოციალური მნიშვნელობის მქონე საწარმოების განსაზღვრა. თუმცა ჯანდაცვის სამინისტროს შემუშავებული არა აქვს პოლიტიკა და ოფიციალური დოკუმენტი, რითაც განსაზღვრავს მნიშვნელოვან საწარმოებს, რომლებზეც სახელმწიფომ უნდა შეინარჩუნოს მმართველობა, შესაბამისად, არ არის შემუშავებული სამოქმედო გეგმაც. ამგვარად, ამ შემთხვევაში ჯანდაცვის სამინისტროს მხრიდან მკაფიოდ გაწერილი პოლიტიკის არარსებობის გამო, სააგენტო თავის უფლებამოსილებას ჯანდაცვის პროფილის მქონე საწარმოებთან მიმართებაში (კომერციული მიზნებიდან გამომდინარე განკარგოს საწარმოები) სათანადოდ ვერ ახორციელებს.

ამგვარად, საერთაშორისო სტანდარტებისა და პრაქტიკის პირველადი მოთხოვნა/რეკომენდაცია, რომ აუცილებელია, სახელმწიფოში არსებობდეს საწარმოთა მაკოორდინებელი ორგანო, შესრულებულია. თუმცა, მაკოორდინებელი ორგანო კორპორაციული მმართველობის ძირითადი პრინციპებიდან გამომდინარე აქტიურად უნდა ახორციელებდეს პარტნიორის უფლებამოსილებებს (სტრატეგიულად მნიშვნელოვანის საწარმოების განსაზღვრა, პრიორიტეტების დადგენა, ზედამხედველობა და საწარმოთა საქმიანობის შეფასება, შრომის ანაზღაურების სქემების შემუშავება⁸⁸ და ა.შ.)⁸⁹ და მის არსებობას არ უნდა ჰქონდეს ფორმალური ხასიათი.

⁸⁸ ანგარიშვალდებულებისა და ზედამხედველობის, აგრეთვე, შრომის ანაზღაურების საკითხებზე იხ. ქვეთავები 2.3.1 და 2.4)

⁸⁹ OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*, Paris, 2005, Annotations to Chapter 2

სააგენტოს, როგორც უკვე აღინიშნა, პარტნიორის ყველა უფლებამოსილება სამინისტროებზე აქვს დელეგირებული და შესაბამისად მართვაში საერთოდ არ მონაწილეობს (თუ არ ჩავთვლით იმას, რომ ქონების განკარგვასთან მიმართებაში სამინისტროები გადაწყვეტილებას სააგენტოს თანხმობით იღებენ). ამასთანავე, სამინისტროების მხრიდან სააგენტოში არ ხდება ანგარიშების წარდგენა მათ მმართველობის სფეროში არსებული საწარმოების საქმიანობის და მომგებიანობის შესახებ (აღნიშნულის თაობაზე დაწვრილებით იხილეთ 2.3.1 ქვეთავი); შესაბამისად, სახელმწიფოს არა აქვს აგრეგირებული ინფორმაცია სახელმწიფო საწარმოთა ფუნქციონირების შესახებ, რაც საწარმოთა ზედამხედველობასა და სისტემაში არსებულ პრობლემათა დროულად იდენტიფიცირებას ფაქტიურად შეუძლებელს ხდის.

არ არის შემუშავებული საწარმოთა მართვის პოლიტიკა, რომელიც საერთო იქნება საწარმოთა მმართველი ყველა სამინისტროსთვის. აღნიშნული ხელს შეუწყობდა სახელმწიფოს ერთიანი ხედვისა და პოლიტიკის მთელი ქვეყნის მასშტაბით გატარებას და საწარმოთა მართვის პრაქტიკა იქნებოდა უნიფიცირებული, რაც მმართველობის ეფექტიანობის უზრუნველყოფის წინაპირობაა.

საქართველოში მოქმედი სისტემის ანალიზის შედეგად ირკვევა, რომ საქართველოში არსებულ მოდელს აქვს დეცენტრალიზებული და დუალისტური სისტემის ნიშნები. სააგენტოს, როგორც მაკოორდინებელი ორგანოს, არსებობა სწორედ დუალისტური მმართველობის მოდელისთვის არის დამახასიათებელი. თუმცა ტიპური დუალისტური მმართველობის დროს მაკოორდინებელი ორგანო სხვა სამინისტროსთან ერთად უნდა ახორციელებდეს პარტნიორის უფლებამოსილებას (ანუ, უფლებამოსილებანი სააგენტოსა და სამინისტროებს შორის უნდა იყოს გადანაწილებული და არ უნდა იყოს სრულად დელეგირებული). რეალურად კი პარტნიორის ყველა უფლებამოსილებას ახორციელებენ შესაბამისი სამინისტროები. გარდა ამისა, რეალურად სააგენტო არც კოორდინაციისა და ზედამხედველობის ფუნქციას ახორციელებს, რადგან აღნიშნულისათვის, პირველ რიგში, აუცილებელია მართვის უფლებით გადაცემულ საწარმოთა თაობაზე შესაბამისი ინფორმაციის არსებობა. სააგენტოს კი რეპორტირების სისტემა მხოლოდ მის მმართველობის სფეროში შემავალი საწარმოების მიმართ აქვს. ამგვარად, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში არსებული სისტემა არის შუალედური მოდელი (ჰიბრიდული) დეცენტრალიზებულსა და დუალისტურს შორის.

დასკვნა

წარმოდგენილი ანალიზი ცხადყოფს, რომ საწარმოთა მართვის არსებული სისტემა შეუსაბამოა საერთაშორისო პრაქტიკასთან და იმ ქვეყნების გამოცდილებასთან, რომლებმაც აღნიშნულ სფეროში რეფორმები უკვე განახორციელეს და კარგად იცნობენ დეცენტრალიზებული სისტემის ნაკლოვანებებს. დეცენტრალიზაციის გამო საქართველოში მმართველობითი პრაქტიკა არ არის უნიფიცირებული (ყველა სამინისტროს თავისი მიდგომები აქვს და არ ხდება საუკეთესო მოდელის დანერგვაზე მუშაობა), საწარმოთა საქმიანობასა და რენტაბელობაზე (რას ზოგადად საწარმოს

არსებობის მთავარი მიზანია) ინფორმაცია არ არის სრულყოფილი და აგრეგირებული, სააგენტოსა და სამინისტროებს შორის გართულებულია კოორდინაცია, რაც გადაწყვეტილებების დროულად მიღებას და თანამედროვე კორპორატიულ მმართველობას აფერხებს.

მსოფლიოს განვითარებული და განვითარებადი ქვეყნების გამოცდილებისა და საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით, ამ ეტაპისათვის მიზანშეწონილია საქართველოც გადავიდეს ტიპიურ დუალისტურ მოდელზე: სააგენტომ უფრო აქტიურად გაუწიოს კოორდინაცია მართვის უფლებით გადაცემულ საწარმოებს, პარტნიორის ზოგიერთი უფლებამოსილება დამოუკიდებლად განახორციელოს და არ მოხდეს ყველა უფლებამოსილების სამინისტროებზე დელეგირება, ამასთანავე, უნდა დაინერგოს სრულყოფილი და მოქნილი რეპორტირების სისტემა. აღნიშნული შემდეგ კი შესაძლებელი იქნება კიდევ ერთი საფეხურით წინ წასვლა, რაც მმართველობის სრულ ცენტრალიზაციას გულისხმობს.⁹⁰

2.3 არასაკმარისი გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება

გამართული და მოქნილი ანგარიშვალდებულების სისტემის დანერგვა არის აუცილებელი ელემენტი სახელმწიფო საწარმოებზე მონიტორინგისა და პარტნიორის უფლებამოსილების ეფექტიანად განსახორციელებლად.⁹¹ აღნიშნული სისტემის გამართულად ფუნქციონირების გარეშე შეუძლებელი იქნება იმის დადგენა, თუ რამდენად ასრულებენ საწარმოები თავის ფუნქციებს და რამდენად აღწევენ დასახულ მიზნებს; ამასთანავე აღნიშნული პრინციპი არის საწარმოს თანამშრომელთა მხრიდან უკანონო საქმიანობის პრევენციის ერთ-ერთი მექანიზმი. გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების სისტემის დანერგვა გულისხმობს:

- ა) ანგარიშგების სისტემის შემუშავებას (რეპორტირების სისტემა - ანგარიშების წარდგენა და ანალიზი);
- ბ) ბუღალტრული აღრიცხვის სტანდარტების დანერგვასა და შიდა აუდიტის ერთეულის გამართულად ფუნქციონირებას (მსხვილ საწარმოებთან მიმართებაში მნიშვნელოვანია გარე აუდიტის როლიც).⁹²

⁹⁰ საერთაშორისო სტანდარტებში აღნიშნულია, რომ ცენტრალიზაცია პირველ რიგში აუცილებელია იმ საწარმოებთან მიმართებაში, რომლებიც კომერციული და არა სტრატეგიული მიზნებიდან გამომდინარე ფუნქციონირებენ, თუმცა თუ შესაძლებელია ცენტრალიზაცია ყოველთვის გამართლებული და მიზანშეწონილია (OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*, Paris, 2005, გვ. 26-27); გარდა ამისა, სააგენტომ ზუსტად უნდა ჰქონდეს ოფიციალურად განსაზღვრული სტრატეგიული საწარმოების სია, რათა მის შესაბამისად იქნას შემუშავებული საწარმოთა მართვის სისტემა.

⁹¹ OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*, 2006, გვ. 58.

⁹² OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*, Paris, 2005, გვ. 16.

არსებობის მთავარი მიზანია) ინფორმაცია არ არის სრულყოფილი და აგრეგირებული, სააგენტოსა და სამინისტროებს შორის გართულებულია კოორდინაცია, რაც გადაწყვეტილებების დროულად მიღებას და თანამედროვე კორპორატიულ მმართველობას აფერხებს.

მსოფლიოს განვითარებული და განვითარებადი ქვეყნების გამოცდილებისა და საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით, ამ ეტაპისათვის მიზანშეწონილია საქართველოც გადავიდეს ტიპიურ დუალისტურ მოდელზე: სააგენტომ უფრო აქტიურად გაუწიოს კოორდინაცია მართვის უფლებით გადაცემულ საწარმოებს, პარტნიორის ზოგიერთი უფლებამოსილება დამოუკიდებლად განახორციელოს და არ მოხდეს ყველა უფლებამოსილების სამინისტროებზე დელეგირება, ამასთანავე, უნდა დაინერგოს სრულყოფილი და მოქნილი რეპორტირების სისტემა. აღნიშნული შემდეგ კი შესაძლებელი იქნება კიდევ ერთი საფეხურით წინ წასვლა, რაც მმართველობის სრულ ცენტრალიზაციას გულისხმობს.⁹⁰

2.3 არასაკმარისი გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება

გამართული და მოქნილი ანგარიშვალდებულების სისტემის დანერგვა არის აუცილებელი ელემენტი სახელმწიფო საწარმოებზე მონიტორინგისა და პარტნიორის უფლებამოსილების ეფექტიანად განსახორციელებლად.⁹¹ აღნიშნული სისტემის გამართულად ფუნქციონირების გარეშე შეუძლებელი იქნება იმის დადგენა, თუ რამდენად ასრულებენ საწარმოები თავის ფუნქციებს და რამდენად აღწევენ დასახულ მიზნებს; ამასთანავე აღნიშნული პრინციპი არის საწარმოს თანამშრომელთა მხრიდან უკანონო საქმიანობის პრევენციის ერთ-ერთი მექანიზმი. გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების სისტემის დანერგვა გულისხმობს:

- ა) ანგარიშგების სისტემის შემუშავებას (რეპორტირების სისტემა - ანგარიშების წარდგენა და ანალიზი);
- ბ) ბუღალტრული აღრიცხვის სტანდარტების დანერგვასა და შიდა აუდიტის ერთეულის გამართულად ფუნქციონირებას (მსხვილ საწარმოებთან მიმართებაში მნიშვნელოვანია გარე აუდიტის როლიც).⁹²

⁹⁰ საერთაშორისო სტანდარტებში აღნიშნულია, რომ ცენტრალიზაცია პირველ რიგში აუცილებელია იმ საწარმოებთან მიმართებაში, რომლებიც კომერციული და არა სტრატეგიული მიზნებიდან გამომდინარე ფუნქციონირებენ, თუმცა თუ შესაძლებელია ცენტრალიზაცია ყოველთვის გამართლებული და მიზანშეწონილია (OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*, Paris, 2005, გვ. 26-27); გარდა ამისა, სააგენტომ ზუსტად უნდა ჰქონდეს ოფიციალურად განსაზღვრული სტრატეგიული საწარმოების სია, რათა მის შესაბამისად იქნას შემუშავებული საწარმოთა მართვის სისტემა.

⁹¹ OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*, 2006, გვ. 58.

⁹² OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*, Paris, 2005, გვ. 16.

აღნიშნულ საკითხზე საუბარია 2013 წლის ივნისში მსოფლიო ბანკის მიერ გამოყოფილ 60 მილიონი დოლარი საქართველოს კონკურენტუნარიანობისა და ეკონომიკური ზრდის განვითარების პოლიტიკის დოკუმენტში, სადაც სამი მთავარი კომპონენტი: კონკურენტუნარიანობა, საჯარო ფინანსების მართვა და სოციალური ხარჯების ეფექტიანობა⁹³.

საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობის გაუმჯობესება მოიცავს საჯარო სექტორის ფინანსური ანგარიშგებების გამჭვირვალობის და მოცვის გაზრდას, ისევე, როგორც აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების (IFRS) დანერგვას. ამ კომპონენტში შეყვანილია სახელმწიფო საწარმოებიც – მსოფლიო ბანკთან არსებული შეთანხმების მიხედვით, საბიუჯეტო კოდექსში უნდა შეიცვალოს საბიუჯეტო ორგანიზაციის განსაზღვრება, რათა ტერმინი მოიცავდეს სახელმწიფო საწარმოებსაც. გარდა ამისა, უნდა შეიქმნას ფინანსური ანგარიშგების მექანიზმი ყველა სახელმწიფო საწარმოსთვის და შემუშავდეს მონიტორინგის სტრუქტურა, რომლის მიხედვითაც ყველა საწარმოს ფინანსური საქმიანობის შეფასება მოხდება ერთი სააგენტოს (სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო) მიერ.

2.3.1 ანგარიშგების (რეპორტირების) სისტემის ნაკლოვანებები

პრაქტიკაში არსებობს სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობის თაობაზე ანგარიშგების (რეპორტირების) 2 ძირითადი დონე:

ინდივიდუალური დონე - სახელმწიფო საწარმოთა ანგარიშგება მაკოორდინებელი ორგანოს ან/და მასზე ზედამხედველობის განმახორციელებელი უწყების (როგორც წესი, სამინისტროების) წინაშე.

ცენტრალური დონე - მაკოორდინებელი ორგანოს მიერ აგრეგირებული რეპორტირების წარმოება და კონსოლიდირებული ანგარიშის წარდგენა პარლამენტის, უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტისა თუ სხვა დაინტერესებულ მხარეების წინაშე.

რეპორტირები ინდივიდუალურ (სამინისტროების) დონეზე

ინდივიდუალურ დონეზე რეპორტირების პროცესი მოიცავს 3 ძირითად ეტაპს: *ex ante*⁹⁴, მიმდინარე და *ex post*.⁹⁵

ex ante რეპორტირები - აღნიშნული გულისხმობს საწარმოთა ამოცანებისა და გეგმების გაწერას, მათ საფუძველზე შესაბამისი ინდიკატორების განსაზღვრასა და აღნიშნული ამოცანების შესრულების მონიტორინგს მიმდინარე და *ex post* ეტაპებზე.⁹⁶ შეიძლება

⁹³ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/06/27/world-bank-supports-georgia-8217-s-medium-term-reform-program-for-competitiveness-and-inclusive-growth#>

⁹⁴ ოპერაციის/მოვლენის დადგომამდე.

⁹⁵ მოვლენის შემდგომი ეტაპი.

⁹⁶ OECD; Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises; 2006, გვ. 59.

ითქვას, რომ აღნიშნული ეტაპი არის რეპორტირების შემდგომი ეტაპების ეფექტიანად განხორციელების საფუძველი (მხოლოდ *ex ante* რეპორტირები აზრს მოკლებულია). ამოცანებისა და მისი შესაბამისი ინდიკატორების განსაზღვრის გარეშე რთულია სახელმწიფო საწარმოთა საქმიანობის ეფექტიანობის შეფასება და სამომავლო სტრატეგიის შემუშავება. რეპორტირების აღნიშნულ სისტემას იყენებს მსოფლიოს მრავალი ქვეყანა: ირლანდია, თურქეთი, ავსტრალია, საბერძნეთი, საფრანგეთი და ა.შ.⁹⁷

მიმდინარე რეპორტირები - აღნიშნულში უნდა მოვიაზროთ საწარმოთა მონიტორინგი და მათი მხრიდან ანგარიშების წარმოდგენა გარკვეული პერიოდულობით (ყოველთვიურად, ყოველკვარტლურად, ა.შ.) და “*ad hoc*”⁹⁸ საფუძველზე.⁹⁹ რეპორტირებისა და მონიტორინგის რეგულარულ რეჟიმში განხორციელება ამცირებს საწარმოთა სუსტად ფუნქციონირების რისკს¹⁰⁰ და პრობლემების დროული იდენტიფიცირებისა და აღმოფხვრის საშუალებას იძლევა. მსგავსი სახის რეპორტირების სისტემები დანერგილია OECD-ის მრავალ ქვეყანაში, როგორებიცაა, მაგალითად: ავსტრალია, გაერთიანებული სამეფო, ახალი ზელანდია, საფრანგეთი.

ex post რეპორტირები - ამ უკანასკნელში უნდა ვიგულისხმოთ ფისკალური წლის შემდეგ საწარმოთა მხრიდან წლიური ანგარიშის წარდგენა მათ მიერ განხორციელებული საქმიანობის შესახებ. აღნიშნული ანგარიში უნდა მოიცავდეს:

- საწარმოს საქმიანობის შესაბამისობის შეფასებას კორპორაციული მმართველობის პრინციპებთან¹⁰¹.
- საწარმოს ფინანსურ შედეგებს და წლის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობის დეტალურ აღწერას;¹⁰²
- დასახული ამოცანების შესრულების მდგომარეობას.

ეს უკანასკნელი (დასახული ამოცანების შესრულების მდგომარეობა) განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სტრატეგიულად მნიშვნელოვან საწარმოებთან მიმართებაში. მსგავსი სახის ანგარიშების წარდგენა ხდება როგორც OECD-ის წევრ, ისე არაწევრ მრავალ ქვეყანაში, კერძოდ: შვედეთი, ბელგია, საბერძნეთი, იტალია, სამხრეთ აფრიკა,

⁹⁷ დაწვრილებით შეგიძლიათ იხილოთ: Institute of Public Administration; *The Corporate Governance of Commercial State Owned Enterprises*; Dublin, 2009, გვ. 42-43; OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 59-61; OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Paris, 2005, გვ. 44.

⁹⁸ სპეციალური მიზნისათვის ერთჯერადად განხორციელება.

⁹⁹ Centre for Corporate Governance in Africa; *Rating Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Cape Town, 2012, გვ. 7; OECD, *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 63-65;

¹⁰⁰ OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 59.

¹⁰¹ *Public Corporate Governance Kodex*; Österreich, Article 12.

¹⁰² OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 63-69; Institute of Public Administration; *The Corporate Governance of Commercial State Owned Enterprises of Ireland*; Dublin, 2009, გვ. 42-45.

საფრანგეთი და ა.შ.¹⁰³ აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული ანგარიშების წარდგენა ხდება როგორც მაკოორდინებელ ორგანოში, ისე მმართველობის უშუალოდ განმახორციელებელ შესაბამის უწყებაში (ჩვენს შემთხვევაში იგულისხმება სამინისტროები).

სახელმწიფო საწარმოთა გაძლიერებული მონიტორინგისა და გამართული რეპორტირების სისტემის აუცილებლობასა მნიშვნელობას ხაზი გაუსვა ნორვეგიის გენერალურმა აუდიტორმა, მას შემდეგ, რაც შეუსაბამოები გამოვლინდა სახელმწიფო საწარმოთა საქმიანობასა და სახელმწიფოს მიერ მათი მართვის პოლიტიკის მიზნებს შორის.¹⁰⁴

ა) რეპორტირების სისტემის დანერგვის მდგომარეობა სააგენტოში

საქართველოში საერთაშორისო სტანდარტებთან და პრაქტიკასთან მიახლოებული რეპორტირების სისტემა (ინდივიდუალურ დონეზე) დანერგილია მხოლოდ სააგენტოში, რომელსაც შემუშავებული აქვს ფინანსური მონაცემებისა და საწარმოთა ბიზნეს საქმიანობის ამსახველი ფორმა. აღნიშნულ ფორმას გარკვეული პერიოდულობით (ყოველთვიურად, ყოველკვარტლურად და ყოველწლიურად) ავსებენ და აწვდიან სააგენტოს ანალიტიკურ დეპარტამენტს, რომელიც ახორციელებს ამ ინფორმაციის დამუშავებასა და ანალიზს (თუმცა, საწარმოთა ამოცანების, გეგმებისა და შესაბამისი ინდიკატორების წინასწარ განსაზღვრა არ ხდება, ამასთანავე საწარმოების მხრიდან არ ხდება წლის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობის ანგარიშის წარმოდგენა და შემდგომი რეაგირება, ე.წ. Follow-Up). სააგენტოს ანალიტიკური დეპარტამენტის მხრიდან აღნიშნული მონაცემების გამოთხოვა ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში არსებული გარემოებებიდან და რისკებიდან გამომდინარე შეიძლება მოხდეს ნებისმიერ დროს “*ad hoc*” საფუძველზეც ყველა ან რამდენიმე საწარმოდან.

აღნიშნული დოკუმენტის თანახმად საწარმოთა მხრიდან მონაცემების გამოთხოვისა და ანალიზის მიზნებია: საწარმოთა სიცოცხლისუნარიანობის დადგენა და მათი შეფასება (კატეგორიებად დაყოფა - „კარგი“, „საყურადღებო“ და ა.შ.) მათი შემდგომი რეორგანიზაციის მიზნით; სტრატეგიული მნიშვნელობის მქონე საწარმოებისა და მათი აქტივების შერჩევა; არასტრატეგიული გადახდისუნარიანი და გადახდისუუნარო საწარმოების შერჩევა, რომელთაც შეიძლება ჩაუტარდეს პრივატიზაციის, გაკოტრების ან/და ლიკვიდაციის პროცედურა ან მოხდეს აქტივების რეალიზაცია. თუმცა, 2013 წლის მონაცემებით, აღნიშნული ინფორმაციის შეგროვებას სააგენტო ახდენს მხოლოდ 66 საწარმოსთან მიმართებაში, რადგანაც მის მმართველობაში იმ დროისთვის არსებული 373

¹⁰³ *Swedish Code for Corporate Governance*; 2010, Article 5; Centre for Corporate Governance in Africa; *Rating Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Cape Town, 2012, გვ. 7-8; OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 64-65; Institute of Public Administration; *The Corporate Governance of Commercial State Owned Enterprises of Ireland*; Dublin, 2009, გვ. 44-45

¹⁰⁴ Office of Auditor General of Norway; *Efficiency and financial performance in state-owned companies should be followed-up more closely*; 2012; <https://www.riksrevisjonen.no/en/es/Pages/results.aspx?k=SOEs#k=state%20owned%20companies> – last accessed: 01.07.2014.

საწარმოდან 300-მდე არ ფუნქციონირებდა, ხოლო დანარჩენი საწარმოები კი ბუღალტრული აღრიცხვის გაუმართაობის, სუსტი მენეჯმენტის თუ სხვა მიზეზების გამო¹⁰⁵ არ/ვერ აწვდიდნენ ინფორმაციას სააგენტოს.

ამგვარად, სააგენტოში *ex ante* რეპორტირების სისტემა ნაწილობრივ დანერგილია - კომპანიები წინასწარ წარმოადგენენ და უთანხმებენ ბიზნეს გეგმებს სააგენტოს. თუმცა, გამართული *ex ante* რეპორტირები საწარმოთა ამოცანებისა (და არა ზოგადი მიზნების) და მათი შესრულების ინდიკატორების განსაზღვრას გულისხმობს. მაგრამ, აღნიშნულის განხორციელება დამოუკიდებლად სააგენტოს მიერ, საწარმოთა ჩართულობის გარეშე შეუძლებელია. აუცილებელია საწარმოებმა სააგენტოსთან შეთანხმებით მკაფიოდ განსაზღვრონ თავიანთი მიზნები და ამოცანები შესაბამისი ინდიკატორებით¹⁰⁶ (რასთან დაკავშირებით შესაძლებელია სააგენტოსთან კონსულტაციები და შეთანხმება), რის შემდეგაც სააგენტო რეპორტირების შემდგომ ეტაპებზე შეაფასებს აღნიშნული ამოცანების შესრულების მდგომარეობას.

რაც შეეხება *მიმდინარე* და *ex post* რეპორტირების სისტემას, იგი გარკვეულწილად თანხვედრაშია საერთაშორისო სტანდარტებთან და პრაქტიკასთან, მაგრამ იმისათვის, რომ მოხდეს სისტემის სრულ შესაბამისობაში მოყვანა აღნიშნულ პრაქტიკასთან, მიზანშეწონილია საწარმოებმა წმინდა ფინანსურ ინფორმაციასთან და ბიზნეს საქმიანობის ზოგად აღწერასთან ერთად წარმოადგინონ:

- › სრულყოფილი ანგარიში განხორციელებული საქმიანობისა და დასახული ამოცანების შესრულების მდგომარეობის შესახებ;
- › ანგარიში კორპორაციული მართვის პრინციპებთან საწარმოს საქმიანობის შესაბამისობის შესახებ;

თუმცა, დღეს არსებული მდგომარეობით აღნიშნულის განხორციელება შეუძლებელია, რადგანაც საწარმოთა ამოცანები და მათი გაზომვის ინდიკატორები მკაფიოდ განსაზღვრული არ არის და არც სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მმართველობის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტია შემუშავებული. სააგენტოსათვის დაბრკოლებას ამ ეტაპისათვის არ წარმოადგენს საწარმოთათვის ფისკალური წლის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობის ანგარიშების მოთხოვნა და მათი შემდგომი შეფასება. თუმცა, პრობლემაა ისიც, რომ ზემოთხსენებული 8 საწარმო არ ახორციელებს ანგარიშების წარმოდგენას. არსებული სიტუაცია უფრო ნათლად წინამდებარე ცხრილშია (2.3.1.1) წარმოდგენილი.

¹⁰⁵ აღნიშნული 8 საწარმოს მიერ ინფორმაციის მიუწოდებლობის მიზეზად სააგენტო ასახელებს სუსტ მენეჯმენტს, არაკვალიფიციური ინფორმაციის მიწოდებას და გაკოტრების რეჟიმში გადასვლას. 1 საწარმოს შესახებ ინფორმაცია არ იყო წარმოდგენილი იმის გამო, რომ ის დაარსდა 2012 წელს და ხორციელდებოდა საკადრო ცვლილებები, ასევე არ იყო ბიზნეს-გეგმის მომზადების პრაქტიკა, ხოლო 2 საწარმო სამინისტროს მოთხოვნის მიუხედავად არ წარმოადგენდა ფინანსურ ინფორმაციას.

¹⁰⁶ მართალია ბიზნეს გეგმებში არის ზოგად მიზნებზე საუბარი, მარა აღნიშნული მიზნები არ არის ჩაშლილი კონკრეტულ ამოცანებად და არც მათი გაზომვის ინდიკატორებია განსაზღვრული.

ცხრილი 2.3.1.1: რეპორტირების სისტემის დანერგვის მდგომარეობა სააგენტოში

რეპორტირების ეტაპი	გასატარებელი ღონისძიებები	შესრულების სტატუსი
ex ante	ამოცანების და ინდიკატორების განსაზღვრა	სააგენტო ახდენს კომპანიების ბიზნეს-გეგმაში დასახული მიზნების დამტკიცებას, არ ხორციელდება საწარმოებისთვის ამოცანების წინასწარ განსაზღვრა
მიმდინარე	ყველა ფუნქციონირებადი საწარმოს მიერ მიმდინარე ანგარიშის წარდგენა	74 ფუნქციონირებადი საწარმოდან 66 წარმოადგენს კვარტალურ ფინანსურ ანგარიშს
	ამოცანების შესრულების მდგომარეობაზე მონიტორინგი	ძირითადად ხორციელდება ბიზნეს-გეგმის შესრულების მონიტორინგი
	ყველა სამინისტროსთვის/საწარმოსთვის საერთო რეპორტირების მოდელი/ფორმა	სააგენტოს მიერ შემუშავებულია მონაცემთა შეგროვების ფორმა, რომლის მეშვეობითაც საწარმოები წარმოადგენენ ფინანსურ ანგარიშგებებს და დამატებით ინფორმაციას, მაგრამ ეს არ ვრცელდება სამინისტროების მმართველობაში მყოფ საწარმოებზე – მათი მხრიდან სააგენტოში არ ხდება ანგარიშების წარდგენა არანაირი ფორმით. გარდა ამისა, ყველა სამინისტროს აქვს საკუთარი ანგარიშგების მეთოდი
ex post	ყველა ფუნქციონირებადი საწარმოს მიერ წლიური ანგარიშის წარდგენა	74 ფუნქციონირებადი საწარმოდან 66 წარმოადგენს წლიურ ფინანსურ ანგარიშს
	ამოცანების შესრულების მდგომარეობის შეფასება	სააგენტოს მხრიდან არ ხორციელდება საწარმოებისთვის ამოცანების წინასწარი განსაზღვრა, შესაბამისად არც მათი შეფასება
	კორპორაციული მმართველობის პრინციპებთან შესაბამისობის შეფასება	სააგენტოს ანალიტიკური დეპარტამენტი და სახელმწიფო საწარმოთა მართვის სამსახური წარმოადგენს სააგენტოს მიერ

		კორპორატიული მმართველობის განხორციელების ინსტრუმენტებს
	ყველა სამინისტროსთვის/საწარმოსთვის საერთო რეპორტირების მოდელი/ფორმა	სააგენტოს მიერ შემუშავებულია მონაცემთა შეგროვების ფორმა, რომლის მეშვეობითაც საწარმოები წარმოადგენენ ფინანსურ ანგარიშგებებს და დამატებით ინფორმაციას, მაგრამ ეს არ ვრცელდება სამინისტროების მმართველობაში მყოფ საწარმოებზე – მათი მხრიდან სააგენტოში არ ხდება ანგარიშების წარდგენა არანაირი ფორმით. გარდა ამისა, ყველა სამინისტროს აქვს საკუთარი ანგარიშების მეთოდი

უნდა აღინიშნოს, რომ რეპორტირების სისტემა სააგენტოში იმ ფორმით, როგორითაც დღესდღეობით არსებობს დაინერგა 2013 წლის შუა ნახევარში, რაც წინადადებულ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს. შესაბამისად ლოგიკურია, რომ მას გარკვეული ნაკლოვანებები გააჩნია, თუმცა აუცილებელია სააგენტომ განაგრძოს მუშაობა მის დახვეწასა და სრულყოფაზე, რაც საწარმოთა ჩართულობისა და შესაბამისი ღონისძიებების გატარების გარეშე შეუძლებელია (როგორებიცაა, მაგალითად, საწარმოთა ამოცანების მკაფიო განსაზღვრა, კორპორაციული მმართველობის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტის შემუშავება და ა.შ.).

ბ) რეპორტირების სისტემის დანერგვის მდგომარეობა სამინისტროებში

რაც შეეხება სამინისტროებს, რომლებიც შესაბამისი სფეროების მიხედვით ახორციელებენ პარტნიორის უფლებამოსილებას სააგენტოსაგან მართვის უფლებით გადაცემულ საწარმოებში, არცერთ მათგანში არ არის დანერგილი ზემოთ განხილული, მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში აპრობირებულ მოდელთან დაახლოებული რეპორტირების სისტემა. სამინისტროებიდან წარმოდგენილი ინფორმაციისა და სახელმწიფო საწარმოთა წესდებების საფუძველზე შესაძლებელია ცალკეულ სამინისტროში არსებული რეპორტირების სისტემის ინდივიდუალური მოკლე მიმოხილვა. თუმცა, სამინისტროებში არსებული რეპორტირების სისტემების განხილვამდე, ყველა სამინისტროსთან მიმართებაში უნდა აღინიშნოს, რომ არცერთ მათგანში არ ხდება ანგარიშების წარმოდგენა დასახული ამოცანების შესრულების მდგომარეობისა და საწარმოთა საქმიანობის

კორპორაციული მართვის პრინციპებთან შესაბამისობის შესახებ.¹⁰⁷ ასევე, არცერთ სამინისტროს არა აქვს შემუშავებული სპეციალური მეთოდოლოგია ან ჩარჩო დოკუმენტი, რომლის მიხედვითაც საწარმოები ერთ ფორმატში განხორციელებდნენ შესაბამისი ინფორმაციის წარმოდგენას, რაც გაადვილებდა მათ დამუშავებას, ანალიზსა და შესაბამისი ზომების დროულად მიღებას.

რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო - სახელმწიფო საწარმოები სამინისტროს ეკონომიკურ დეპარტამენტში ყოველი წლის ბოლოს დასამტკიცებლად წარმოადგენენ მომდევნო წლის ბიზნეს-გეგმის საპროგნოზო მონაცემებს (პროექტს), რომელიც შესაბამისი განხილვისა და ანალიზის შემდგომ მტკიცდება საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის ბრძანებით, ბიზნეს გეგმების პროექტების განხილვის, დამტკიცების, კორექტირებისა და მონიტორინგის პროცედურების განხორციელების მიზნით შექმნილი კომისიის ოქმის საფუძველზე. აღნიშნული ინფორმაცია მოიცავს მოგება-ზარალის გეგმის პროექტს, რომელიც წარმოდგენილია კვარტლების მიხედვით და ფულადი სახსრების მოძრაობის საპროგნოზო მონაცემებს. წლის განმავლობაში კომპანიები შესაბამისი პერიოდის საპროგნოზო მონაცემების დაზუსტებასთან დაკავშირებით დასამტკიცებლად წარმოადგენენ კორექტირებულ ბიზნეს-გეგმებს. ამასთანავე, ყოველკვარტლურად ხდება ბიზნეს-გეგმების შესრულების შესახებ ფაქტიური მონაცემების (ხარჯების) წარმოდგენა, სადაც, ასევე, მოცემულია მოგება-ზარალის გეგმის შესრულების მიმდინარე მდგომარეობა.

თუმცა, აღნიშნულ სამინისტროსთან მიმართებაში უნდა ითქვას ის, რომ არ ხორციელდება ანგარიშების წარმოდგენა წლის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობის შესახებ (მხოლოდ ფინანსური/რიცხოვრივი მონაცემებია და არა - აღწერილობითი).

ენერგეტიკის სამინისტრო - სახელმწიფო საწარმოები ფინანსურ ანგარიშგებასა და სხვა საბუღალტრო მონაცემებს წარუდგენენ პარტნიორთა/აქციონერთა კრებას (სადაც სახელმწიფოს სახელით წარმოდგენილია ენერგეტიკის სამინისტრო). სახელმწიფო საწარმოები სამინისტროს წარუდგენენ, აგრეთვე, წლის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობის ანგარიშსა და მომდევნო წლის ბიზნეს-გეგმას. ამ უკანასკნელის წარმოდგენა მხოლოდ სს თელასთან მიმართებაში არ ხორციელდება¹⁰⁸.

სოფლის მეურნეობის სამინისტრო - წარმოდგენილი ინფორმაციით სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი იურიდიული პირები (1 შპს და 2 ა(ა)იპ¹⁰⁹) სამინისტროს ყოველკვარტლურად წარუდგენენ ინფორმაციას მათზე მიმართული მიზნობრივი *საბიუჯეტო სახსრების* ათვისების, განხორციელებული ღონისძიებების და

¹⁰⁷ როგორც სააგენტოსთან მიმართებაში აღინიშნა, ზოგიერთი ინფორმაციის წარმოდგენა სხვადასხვა მიზეზების გამო დღესდღეობით ნაკლებად შესაძლებელია; იხ.: 2.3.1 ქვეთავი.

¹⁰⁸ იმის გამო, რომ სახელმწიფო ფლობს საწარმოს აქციების მხოლოდ 24.5%-ს.

¹⁰⁹ ერთ-ერთი ა(ა)იპ-ის საკუთრებაში არის 11 სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული შპს.

მიღწეული შედეგების დეტალურ ანგარიშს. შპს *გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანიას*, სამინისტროს ასევე წარუდგენს ფინანსურ ანგარიშგებას, ბიზნეს-გეგმებსა და საქმიანობის წლიურ ანგარიშს.

სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო - სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემაჯავლი ერთადერთი საწარმო პარტნიორს (სამინისტროს) წარუდგენს წლიურ ფინანსურ ანგარიშგებასა და სხვა საბუღალტრო მონაცემებს. ასევე, სამინისტროსთან შეთანხმებით ხდება მომდევნო წლის ბიზნეს-გეგმის დამტკიცება. აღნიშნულ სამინისტროსთან მიმართებაში უნდა აღინიშნოს, რომ ისევე როგორც სხვა სამინისტროებთან მიმართებაში (გარდა, ენერგეტიკის სამინისტროსა), არ ხდება წლის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობის შესახებ ანგარიშის წარმოდგენა და განხილვა.

წინამდებარე ცხრილი (2.3.1.2) ასახავს კონსოლიდირებულ ინფორმაციას სამინისტროებში დანერგილი რეპორტირების სისტემების მდგომარეობის შესახებ.

ცხრილი 2.3.1.2: რეპორტირების სისტემა სამინისტროებში

წარმოსადგენი ანგარიში / სამინისტრო	ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	ენერგეტიკის სამინისტრო	სოფლის- მეურნეობის სამინისტრო	სპორტის სამინისტრო
სპეციალური მეთოდოლოგია; ჩარჩო დოკუმენტი	x	x	x	x
ბიზნეს-გეგმის / სტრატეგიის წარდგენა-დამტკიცება	✓	x	x / ✓ ¹¹⁰	✓
ამოცანების (ინდიკატორებითურთ) განსაზღვრა და მათი შესრულების შემდგომი შეფასება	x	x	x	x
საქმიანობის წლიური ანგარიში	x	✓	x / ✓	x
ფინანსური ანგარიშგების წარმოდგენა	✓	✓	x / ✓	✓
კორპორაციული მართვის საკითხებთან შესაბამისობის შეფასება და ანგარიში	x	x	x	x

გ) რეპორტირების სისტემის დანერგვის მდგომარეობა საპარტნიორო ფონდში

სს *საპარტნიორო ფონდი* კონსოლიდირებულ ფინანსურ ინფორმაციას (აუდიტის დასკვნით) აქვეყნებს ყოველწლიურად საკუთარ ვებ-გვერდზე. ფონდის მიერ

¹¹⁰ აღნიშნული ნიშანი გულისხმობს იმას, რომ ინფორმაციის წარმოდგენა ხდება მხოლოდ სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემაჯავლი შპს-ს მიერ, რაც შეეხება ა(ა)იპ-ებს, მათ მიმართებაში აღნიშნული არ ხორციელდება.

საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროსთვის გადაცემული საწარმოები ანგარიშგებას ახდენენ სამინისტროსთან, წარუდგენენ მათ ყოველწლიურ ფინანსურ და საქმიანობის ანგარიშს, ისევე, როგორც ბიზნეს-გეგმებს (როგორც აღნიშნა, სს თელასის გარდა). ფონდის მფლობელობაში მყოფი ყველა საწარმო წარუდგენს ბიზნეს-გეგმებს და ანგარიშს ფონდის სამეთვალყურეო საბჭოს.

ცენტრალური დონე - აგრეგირებული რეპორტირება

გამჭვირვალობასთან მიმართებაში OECD-ის გაიდლაინების პირველი მოთხოვნა-რეკომენდაციაა მაკოორდინებული ორგანოსა და მმართველობის უშუალოდ განმახორციელებელი უწყების მხრიდან საწარმოთა ანგარიშების კონსოლიდაცია და აგრეგირებული რეპორტირების წარმოება. აგრეგირებული ანგარიშის მიზანია სრულყოფილი და კონსოლიდირებული ინფორმაციის არსებობა ყველა სახელმწიფო საწარმოს საქმიანობის შესახებ და აღნიშნულ სფეროში არსებული სურათის ნათლად წარმოჩენა.¹¹¹ აღნიშნული კი, თავის მხრივ, ზრდის ანგარიშვალდებულების სისტემის ეფექტიანობას, საწარმოთა მართვაში ჩართული პირების პასუხისმგებლობას და პრობლემების იდენტიფიცირებისა და მათზე დროულად რეაგირების საშუალებას იძლევა.

ისეთ შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო საწარმოთა მმართველობა სრულად ცენტრალიზებული არ არის, აგრეგირებული რეპორტირების წარმოებისათვის აუცილებელია, ყველა მმართველმა უწყებამ (სამინისტროებმა) კონსოლიდირებული ანგარიში მათ მმართველობის სფეროში შემავალი საწარმოების შესახებ წარუდგინოს მაკოორდინებელ ორგანოს, რომელმაც უნდა მოახდინოს ყველა ანგარიშის აგრეგირება ერთ საერთო/კონსოლიდირებულ ანგარიშში. აღნიშნული ანგარიში, პირველ რიგში, უნდა მოიცავდეს საწარმოთა ფინანსური საქმიანობისა და მათი (როგორც საწარმოს) ღირებულების ამსახველ მონაცემებს (სულ მცირე, ანგარიშში წარმოდგენილი უნდა იყოს მონაცემები საწარმოთა მთლიანი პორტფელის საერთო ღირებულების შესახებ). იგი ასევე, უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას საწარმოთა მართვის პოლიტიკისა და აღნიშნული პოლიტიკის იმპლემენტაციის მდგომარეობის შესახებ. გარდა აგრეგირებული ინფორმაციისა, ანგარიშში შეიძლება დამოუკიდებლად იყოს წარმოდგენილი ინფორმაცია სახელმწიფოსათვის სტრატეგიულად და კომერციულად ყველაზე მნიშვნელოვანი რამდენიმე საწარმოს შესახებ. აღნიშნული ანგარიში იქნება საჯარო და წარედგინება დაინტერესებულ მხარეებს, პირველ რიგში, პარლამენტს, ასევე მედიასა და საზოგადოებას.¹¹²

¹¹¹ OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Paris, 2005, გვ. 41.

¹¹² OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Paris, 2005, გვ. 41-42; OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 70

აგრეგირებული რეპორტირების სისტემა დიდი ხანია სხვადასხვა ფორმით დანერგილია პოლონეთში, კანადაში, დანიაში, ფინეთში, ნიდერლანდების სამეფოში, შვედეთში, ავსტრალიაში, ნორვეგიაში და ა.შ.¹¹³ რამდენიმე წელია დაიწყო აგრეგირებული რეპორტირების წარმოება თურქეთშიც.¹¹⁴ დღესდღეობით სახელმწიფოები ერთხმად თანხმდებიან, რომ აგრეგირებული რეპორტირების წარმოება აუცილებელია საწარმოთა საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების სისტემის უზრუნველსაყოფად. ამას ადასტურებს ისიც, რომ OECD-ის ფაქტიურად ყველა ახლად მიღებული წევრი სახელმწიფო (ესტონეთი, ჩილე, ისრაელი) გადავიდა აგრეგირებული რეპორტირების სისტემაზე.¹¹⁵ გამონაკლისი მხოლოდ სლოვენიაა, რომლის კორპორაციული მმართველობის სისტემა რეფორმის პროცესშია და აგრეგირებულ რეპორტირებაზე გადასვლა ფინალურ ფაზაშია, თუმცა ჯერ არ დასრულებულა.¹¹⁶

საქართველოში აგრეგირებული რეპორტირების სისტემა დანერგილი არ არის არათუ ცენტრალურ დონეზე, არამედ არც ინდივიდუალურ (სამინისტროების) დონეზე, რაც იმას ნიშნავს, რომ სააგენტო და სამინისტროები მათ მართვაში არსებული საწარმოების შესახებ კონსოლიდირებულ ანგარიშს არ აწარმოებენ, რომელთა აგრეგირება შესაძლებელია მომხდარიყო ერთ საერთო/კონსოლიდირებულ ანგარიშში პარლამენტისათვის და სხვა დაინტერესებული მხარეებისათვის წარსადგენად. თუმცა, როგორც ანგარიშის შესავალში აღინიშნა, სააგენტოს სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული საწარმოების რაოდენობის შესახებაც არა აქვს ზუსტი ინფორმაცია. გარდა ამისა, სანამ აგრეგირებული რეპორტირების სისტემის დანერგვა მოხდება, აუცილებელია, რეპორტირების სისტემა დაიხვეწოს ინდივიდუალურ დონეზე, რათა სამინისტროების დონეზე წარმოდგენილი ანგარიშები იყოს სათანადო ხარისხის.¹¹⁷

ყოველივე ზემოთქმულის იმპლემენტაციისათვის პირველ რიგში აუცილებელია სააგენტოს, როგორც მაკოორდინებელი ორგანოს აქტიურობა, რომელმაც უნდა შეიმუშავოს რეპორტირების მოდელი, რომელიც საერთო იქნება ყველა მმართველი სამინისტროსათვის და სამინისტროებიდან ინდივიდუალურ დონეზე კონსოლიდირებული ანგარიშების მიღების შემდეგ თავად მოახდინოს აღნიშნულ ანგარიშთა აგრეგირება ერთ საერთო ანგარიშში. სააგენტოს მიერ აღნიშნული ფუნქციის შეთავსება გააუმჯობესებს საწარმოთა მართვის სისტემას, რადგანაც აღნიშნული

¹¹³ OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 70-72; Institute of Public Administration; *The Corporate Governance of Commercial State Owned Enterprises of Ireland*; Dublin, 2009, გვ. 65.

¹¹⁴ OECD; *State Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011, გვ. 23.

¹¹⁵ OECD; *State Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011, გვ. 47-49.

¹¹⁶ The Government of the Republic of Slovenia; *Policy of Corporate Governance on State Owned Enterprises*, Ljubljana, 2009, გვ. 9, 14.

¹¹⁷ კიდევ ერთხელ ვუსვამთ ხაზს, რომ ამისათვის აუცილებელია სხვა ღონისძიებების განხორციელებაც - სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტის შემუშავება, საწარმოთა ამოცანებისა და მათი შესრულების ინდიკატორების მკაფიოდ განსაზღვრა და ა.შ.

ელემენტის შემოტანით იგი კიდევ უფრო დაემსგავსება დუალისტურ მოდელს, რომელიც უნდა იყოს ცენტრალიზებულ მმართველობაზე (რომელიც აღიარებულია, როგორც საუკეთესო მოდელი) გადასვლის გარდამავალი ეტაპი.

სახელმწიფო საწარმოები, რომელთა არსებობის/საქმიანობის შესახებ სააგენტოს ინფორმაცია სრულად არ აქვს

როგორც ზემოთ აღინიშნა, სააგენტოს მონაცემებით დღესდღეობით არსებობს 344 სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი სამეწარმეო სუბიექტი (არასამეწარმეო იურიდიული პირების გამოკლებით). გარდა ამისა, სააგენტოს აქვს სია იმ საწარმოებისა, რომლებიც აღარ არიან არც სააგენტოს და არც სამინისტროების მმართველობის სფეროში (ლიკვიდაციის, პრივატიზაციის, შერწყმის, ადგილობრივ თვითმმართველობებზე გადაცემის და სხვა მიზეზებით).

თუმცა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ სააგენტოს მიერ მოწოდებული საწარმოთა სია გადამოწმდა შესაბამის სახელმწიფო დაწესებულებებში (სამეწარმეო რეესტრი, სსიპ შემოსავლების სამსახური) და დადგინდა რომ დამატებით არსებობს 75 საწარმო (თუმცა სამეწარმეო რეესტრის მოწოდებული არასრული მონაცემების გამო, შესაძლებელია სხვა საწარმოებიც არსებობდეს, რომელზეც ადეკვატურ ინფორმაციას სახელმწიფო არ ფლობს), რომლებიც არ შედის სააგენტოს მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის წარდგენილ საწარმოთა სიაში და ამასთანავე წარმოადგენს სახელმწიფო საწარმოს.

სააგენტოს მხრიდან აღნიშნული ინფორმაციის შესწავლისას დადგინდა, რომ საწარმოებიდან ნაწილი მართლაც არ არის სააგენტოს სიაში, ნაწილის შესახებ სამეწარმეო რეესტრის ამონაწერის არარსებობის გამო მიმდინარეობს მუშაობა ამ საწარმოებში სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის დასადგენად, ხოლო დანარჩენი საწარმოების შესახებ არსებობს რეესტრის ძველი ამონაწერი.

გარდა ამისა აუდიტის შედეგად გამოვლინდა სახელმწიფო საწარმო შპს „თუშეთგზა“¹¹⁸, რომელიც სააგენტოს მიერ თავისთავად შედგენილ კლასიფიკაციაში აღნიშნულია როგორც - „არ ფუნქციონირებს“, თუმცა აღნიშნულმა კომპანიამ 2014 წელს მონაწილეობა მიიღო სახელმწიფოს მიერ გამოცხადებულ ტენდერებში¹¹⁹ და გაიმარჯვა. აღნიშნული გარემოება კიდევ ერთხელ ცხადყოფს, რომ სააგენტოს შიდა რეპორტირების სისტემა მნიშვნელოვანი ხარვეზებით მოქმედებს.

¹¹⁸ იხ. დანართი 1

¹¹⁹ SPA110015408; SPA120013088; SPA120019491; SPA140003828; SPA140012942

დასკვნა

ანალიზმა აჩვენა, რომ გარკვეული ნაკლოვანებების მიუხედავად, სამინისტროებთან შედარებით ყველაზე უფრო მისაღები სააგენტოში დანერგილი რეპორტირების სისტემაა. თუმცა, აუცილებელია მისი კიდევ უფრო დახვეწა და საერთაშორისო პრაქტიკასთან შესაბამისობაში მოყვანა. ამასთანავე პრობლემატურია, რომ ყველა ფუნქციონირებადი საწარმო აღნიშნულ სისტემაში ჩართული არ არის (სულ 8 საწარმო) და ასევე არსებობს სახელმწიფო საწარმოები, რომელთა შესახებაც პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანო ინფორმაციას არ ფლობს. რაც შეეხება სამინისტროებს, მნიშვნელოვანი ხარვეზებით თუმცა სხვებთან შედარებით გამართულად ფუნქციონირებს აღნიშნული სისტემა ინფრასტრუქტურის სამინისტროში. რაც შეეხება სოფლის მეურნეობისა და ენერგეტიკის სამინისტროებს, აღნიშნულ უწყებებში რეპორტირების სისტემა ფაქტიურად დანერგილი არ არის.

ინდივიდუალურ დონეზე რეპორტირების სისტემის გაუმართაობასთან ერთად სისტემის მნიშვნელოვან ნაკლოვანებად უნდა ჩაითვალოს ისიც, რომ სხვადასხვა უწყებაში არსებული სისტემები მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან ერთმანეთისგან. აქედან გამომდინარე, სააგენტო მოკლებულია სრულყოფილ ინფორმაციას და არ ფლობს საერთო სურათს სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობის შესახებ. შედეგად, დანერგილი არ არის აგრეგირებული რეპორტირების სისტემა, რის გამოც პარლამენტსა და მედიას არა აქვს საშუალება შეაფასოს სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობის ეფექტიანობა და დაინახოს აღნიშნულ სფეროში არსებული პრობლემები, რაც ადეკვატური ზომების მიღების საშუალებას მოგვცემს. ამიტომაც შეიძლება დავასკვნათ, რომ არსებული ანგარიშგების სისტემა საწარმოთა საქმიანობის გამჭვირვალობას ვერ უზრუნველყოფს.

2.3.2 გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების სხვა დამატებითი მექანიზმები

გარდა გამართული რეპორტირების სისტემისა, სახელმწიფო საწარმოთა საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად, მათი საქმიანობის თაობაზე სრული და სანდო ინფორმაციის მოსაპოვებლად, აუცილებელია სხვა დამატებითი მექანიზმების შემუშავება და გამოყენება, კერძოდ:

- › ფინანსური ანგარიშგების საერთაშორისო სტანდარტების (IFRS) დანერგვა (განსაკუთრებით მსხვილ საწარმოებში);
- › შიდა აუდიტი - აღნიშნული ერთეულის გამართულად ფუნქციონირების გარეშე შეუძლებელია მონიტორინგის ეფექტიანად განხორციელება, საწარმოს პროდუქტიულობის ზრდა და დასახული ამოცანების მიღწევის უზრუნველყოფა;
- › საწარმოს საქმიანობის შეფასება გარე დამოუკიდებელი აუდიტორის მიერ - აღნიშნული მოთხოვნა განსაკუთრებით აქტუალურია მსხვილ საწარმოებთან მიმართებაში. გარე აუდიტის ფუნქცია მნიშვნელოვანია იმისდა მიუხედავად,

მოწმდება თუ არა საწარმო პერიოდულად ქვეყნის უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტის მიერ.¹²⁰

მაგალითისათვის, აღნიშნული ელემენტების არსებობის აუცილებლობაზე აქცენტი გააკეთა ირლანდიის საჯარო ადმინისტრირების ინსტიტუტმა, რომელმაც განახორციელა სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მმართველობის სისტემის კვლევა და გამოაქვეყნა შესაბამისი ანგარიში, სადაც შესწავლილი და მითითებულია თუ რამდენ სახელმწიფო საწარმოში არის დანერგილი შიდა აუდიტის ფუნქცია (მათ შორის, აუდიტის კომიტეტის). თუმცა, ჯერ კიდევ 1992 წელს ირლანდიის ფინანსთა სამინისტრომ გამოსცა გაიდლაინები სახელმწიფო საწარმოებისათვის, სადაც პირდაპირ არის მითითებული შიდა აუდიტის გამართულად ფუნქციონირების აუცილებლობასა და მნიშვნელობაზე.¹²¹ საბერძნეთში კი 2005 წელს შემოვიდა წესი, რომლის თანახმადაც სულ მცირე ერთი შიდა აუდიტორი ინიშნება პარტნიორის მიერ.¹²² ფაქტიურად იდენტური სიტუაციაა გარე აუდიტთან მიმართებაში - OECD-ის ახალ წევრ სახელმწიფოებშიც (ჩილე, ისრაელი, ესტონეთი, სლოვენია) კი ყველა მსხვილი და საშუალო ზომის საწარმო ექვემდებარება შემოწმებას გარე დამოუკიდებელი აუდიტორული ფირმების მიერ.¹²³

რაც შეეხება ფინანსური ანგარიშგების სტანდარტებს, OECD-ის წევრი ყველა ქვეყანა ერთხმად თანხმდება, რომ სახელმწიფო საწარმოებში (განსაკუთრებით მსხვილ კომპანიებში) უნდა იყოს დანერგილი საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი წესები ფინანსური ანგარიშგების წარმოებასა და ბუღალტრულ აღრიცხვასთან მიმართებაში (როგორიცაა, მაგალითად IFRS¹²⁴). აღნიშნული დანერგილია OECD-ის ახალ წევრ სახელმწიფოების (ჩილე, სლოვენია) უმეტეს საწარმოებშიც.¹²⁵

მსოფლიო ბანკთან გაფორმებული ხელშეკრულების მიხედვით, 2016 წლის იანვრისთვის უნდა მოხდეს ფინანსური ანგარიშგების მექანიზმის შემუშავება, ყველა სახელმწიფო საწარმოსთვის, ხოლო 2017 წლის იანვრისთვის უნდა შემუშავდეს ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგი ეკონომიკის სამინისტროს დაქვემდებარებული სააგენტოს მიერ.¹²⁶

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეისწავლა ზემოგანხილული 3 ელემენტის დანერგვისა და ფუნქციონირების ამჟამინდელი (2014 წლის) მდგომარეობა 37 სახელმწიფო და 27 თბილისის მერიის წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოში¹²⁷

¹²⁰ OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Paris, 2005, გვ. 42-44.

¹²¹ Institute of Public Administration; *The Corporate Governance of Commercial State Owned Enterprises of Ireland*; Dublin, 2009 გვ. IX, 37.

¹²² OECD; *State Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011, გვ. 21.

¹²³ OECD; *State Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011, გვ. 49.

¹²⁴ International Financial Reporting Standards.

¹²⁵ OECD; *State Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011, გვ. 49.

¹²⁶ მსოფლიო ბანკის პროგრამა *Competitiveness and Growth Development Policy Operations (DPO)*

¹²⁷ შერჩევაში მოხვდა ენერგეტიკის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი ფონდის 4 შვილობილი კომპანია.

(შერჩევაში მოხვდნენ სამინისტროებზე მართვის უფლებით გადაცემული კომპანიები, თბილისის მერიის საკუთრებაში არსებული კერძო სამართლის სუბიექტები და ის საწარმოები, რომლებთანაც სააგენტოს შეფასებით აქვთ შედარებით ყველაზე კარგი ფინანსური მდგომარეობა და ბიზნეს პორტფელი - კატეგორიები „კარგი“ და „საყურადღებო“). შესწავლის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი (იხ. ცხრილი 2.3.2.1):

ცხრილი 2.3.2.1: ფინანსური ანგარიშგების სტანდარტების, შიდა და გარე აუდიტების ფუნქციის დანერგვის მდგომარეობა სახელმწიფო საწარმოებში

მმართველი უწყება	საწარმოთა რაოდენობა	IFRS	შიდა აუდიტი	ყოველწლიური გარე აუდიტი
სააგენტო	22	17	5	14
სამინისტროები და თბილისის მერია	42	39	8	27

როგორც ცხრილიდან ჩანს, ყველაზე პრობლემატური შიდა აუდიტის ერთეულის არარსებობაა. რაც შეეხება IFRS-ს, იგი უმეტეს საწარმოებში დანერგილია, ზოგიერთში კი, სააგენტოს მოთხოვნით დანერგვის პროცესი ახლა მიმდინარეობს.

დასკვნა:

ზემოთ მოყვანილი ინფორმაცია ცხადყოფს, რომ საქართველოში დაწყებულია სახელმწიფო საწარმოებში ისეთი მნიშვნელოვანი დამატებითი ფინანსური კონტროლის მექანიზმების დანერგვა, როგორიცაა შიდა აუდიტი, ყოველწლიური აუდიტორული შემოწმება და ანგარიშგების საერთაშორისო სტანდარტები, თუმცა ეს პროცესი ჯერ სრულყოფილი არ არის, მაგრამ მსოფლიო ბანკთან გაფორმებული ხელშეკრულების თანახმად 2017 წლისთვის უნდა დასრულდეს.

2.4 შრომის ანაზღაურებისა და წახალისების (პრემირების) სისტემა არ არის დანერგილი

კორპორაციული მმართველობის ძირითადი პრინციპების თანახმად, სახელმწიფოს, როგორც პარტნიორის, ერთ-ერთი უმთავრესი მოვალეობაა საწარმოს მმართველი პირებისა და თანამშრომლებისათვის ისეთი შრომის ანაზღაურებისა და წახალისების სისტემის (სქემის) შემუშავება და იმპლემენტაცია, რომელიც უნდა ემსახუროდეს საწარმოს გრძელვადიან ინტერესებს და მოტივაციას აძლევდეს კვალიფიციურ კადრებს.¹²⁸ ამიტომაც, აუცილებელია სახელმწიფოს ჰქონდეს ისეთი ანაზღაურებისა და წახალისების

¹²⁸ OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Paris, 2005,

გვ. 31; Junki Ki; School of Public Administration of Seoul National University; *State Owned Enterprises Reform and Corporate Governance Reform in Korea*, გვ. 5, 30.

სისტემა, რომლიც, ერთის მხრივ, უზრუნველყოფს კვალიფიციური კადრების მოზიდვას სახელმწიფო საწარმოებში სამუშაოდ და, მეორეს მხრივ, მინიმუმამდე დაიყვანს საწარმოს მმართველის პირები მხრიდან შეუსაბამოდ მაღალი ხელფასებისა და დაუმსახურებელი პრემიების გაცემის რისკს.¹²⁹

შრომის ანაზღაურებისა და წახალისების სისტემის დასაწერად მსოფლიოს მრავალმა ქვეყანამ შეიმუშავა სპეციალური გაიდლაინები, რომლებიც არეგულირებენ საწარმოს თანამშრომელთა, განსაკუთრებით კი მმართველ პირთა, შრომის ანაზღაურების განსაზღვრისა და პრემიების გაცემის წესს. მსგავსი სახის გაიდლაინები შემუშავებულია და მოქმედებს სლოვენიაში,¹³⁰ ჩეხეთში, პოლონეთში, ნორვეგიაში, ფინეთში,¹³¹ ახალ ზელანდიაში, გერმანიაში,¹³² სლოვაკეთში და ა.შ.¹³³ აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ ქვეყანაში მსგავსი ტიპის გაიდლაინები არის შედარებით უფრო ზოგადი და ადგენს შრომის ანაზღაურების განსაზღვრის ძირითად პრინციპებსა და კრიტერიუმებს, როგორებიცაა:

- › შრომის ანაზღაურების საშუალო ოდენობა მსგავს ინდუსტრიაში (მაგალითად, ხელფასი შეიძლება იყოს ინდუსტრიაში ხელფასის საშუალო ოდენობის არა უმეტეს ექვსმაგი ოდენობა, როგორც ეს არის პოლონეთში, თუმცა გამონაკლისები დაშვებულია მსხვილ და სტრატეგიულად მნიშვნელოვან საწარმოებთან მიმართებაში; მსგავსი სისტემა სლოვაკეთშიც);
- › ბიზნესის რისკის დონე;
- › სამუშაოს სირთულე;
- › საწარმოს სიდიდე და ა.შ.¹³⁴

რიგ ქვეყნებში შრომის ანაზღაურება და წახალისება (მაგალითად, პრემია) პირდაპირ არის მიბმული საწარმოს საქმიანობის ეფექტიანობაზე. საწარმოს საქმიანობის ეფექტიანობა შეიძლება გაიზომოს როგორც ყოველწლიური, ისე გრძელვადიანი მიზნებისა და ამოცანების შესრულებიდან გამომდინარე. ამისათვის კი აუცილებელია საწარმოს ამოცანებისა და მისი შესრულების ინდიკატორების წინასწარ განსაზღვრა. მსგავსი სახის ანაზღაურების სისტემებია პოლონეთში, სლოვაკეთში და გაერთიანებულ სამეფოში.¹³⁵ ზოგიერთ ქვეყანაში კი შრომის ანაზღაურების განსაზღვრის მეთოდოლოგია კიდევ უფრო სტანდარტიზებული და დეტალურად გაწერილია.¹³⁶

¹²⁹ OECD: *State Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011, გვ. 8.

¹³⁰ The Government of the Republic of Slovenia; *Policy of Corporate Governance on State Owned Enterprises*; Ljubljana, 2009, გვ. 12.

¹³¹ OECD: *State Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011, გვ. 24-30.

¹³² გერმანიაში აღნიშნული კორპორაციული მმართველობის კოდექსით რეგულირდება.

¹³³ OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 108-109.

¹³⁴ OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 108.

¹³⁵ OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 108-109.

¹³⁶ მაგალითისათვის შეგიძლიათ იხილოთ ახალი ზელანდიის პრაქტიკა: OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006, გვ. 109.

საქართველოში რეგულაცია ან გაიდლაინი, რომელიც ზოგადად მაინც დაადგენდა საწარმოს მმართველ პირთა შრომის ანაზღაურებისა და წახალისების ოდენობების განსაზღვრის ძირითად პრინციპებსა და კრიტერიუმებს. საქართველოში არსებული პრაქტიკის თანახმად საწარმოთა მართვაზე პასუხისმგებელი უწყებები (სააგენტო, სამინისტროები) დამოუკიდებლად განსაზღვრავენ საწარმოთა ხელმძღვანელი პირების შრომის ანაზღაურების ოდენობას, ეს უკანასკნელნი კი პასუხისმგებელნი არიან საწარმოს დანარჩენ თანამშრომელ პირთა შრომის ანაზღაურების განსაზღვრაზე. საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის დადგენილებით¹³⁷, დაწესდა საჯარო მოხელეთა პრემიების ზედა ზღვარი და გაცემის მაქსიმალური სიხშირე, თუმცა აღნიშნული დოკუმენტი არ მოიცავს საწარმოში დასაქმებულთა შედეგზე დაფუძნებული შრომის ანაზღაურების პრინციპებსა თუ კრიტერიუმებს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა თითქმის¹³⁸ ყველა აქტიურ (ბიზნეს საქმიანობის კუთხით) სახელმწიფო საწარმოში შეისწავლა გაცემული შრომის ანაზღაურების საკითხი (მთლიანობაში 66) და გამოვლინდა, რომ 2013 წელს ჯამში საწარმოთა თანამშრომლებზე გაცემულმა ანაზღაურებამ შეადგინა 63.6 მილიონი ლარი¹³⁹, რომლის ერთ მეოთხედს შეადგენს ადმინისტრაციის პერსონალზე გაცემული თანხები (იხ. ცხრილი 2.4.1); ხოლო მართვის უფლებით სამინისტროებისთვის გადაცემულ საწარმოებში ხელფასებზე დახარჯულია 130.3 მილიონი ლარი, მიუხედავად იმისა, რომ ყველაზე დიდი კომპანია – სს საქართველოს რკინიგზა ამ საწარმოებში არ შედის.

¹³⁷ საქართველოს მთავრობის დადგენილება N449 საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ; 2014

¹³⁸ ტერმინი „თითქმის“ გამოყენებულია იმის გამო, რომ აქტიური 74 საწარმოდან 8 სააგენტოს სხვადასხვა მიზეზით სააგენტოს ინფორმაციას არ/ვერ აწვდის.

¹³⁹ დარიცხული, არ შედის შპს მარაბდა-კარწახის რკინიგზის მონაცემები

ცხრილი 2.4.1: შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯი 2013 წელს

მმართველი	სააგენტო ¹⁴⁰	სამინისტროები	ჯამი
საწარმოების რაოდენობა	65	15 ¹⁴¹	80
ადმინისტრაციის შრომის ანაზღაურება (ათასი ლარი)	15,100	38,900	54,000
მთლიანი შრომის ანაზღაურება (ადმინისტრაციის ჩათვლით, ათასი ლარი)	63,600	130,300	193,900
ადმინისტრაციის თანამშრომელთა რაოდენობის შეფარდება სულ დასაქმებულებთან	16%	21.2%	–
ადმინისტრაციის მუშაკის საშუალო წლიური შრომის ანაზღაურება (ათასი ლარი)	13	18.7	–
საშუალო წლიური შრომის ანაზღაურება (ადმინისტრაციის გარდა, ათასი ლარი)	8	11.8	–

გამომდინარე იქიდან, რომ ყველა საწარმო თავისი საქმიანობის სფეროდან, სიდიდიდან, ბიზნეს პორტფელიდან, სტრატეგიული მნიშვნელობიდან და სხვა ფაქტორებიდან გამომდინარე განსხვავდება ერთმანეთისაგან, რთულია ზუსტად შეფასდეს გაცემული შრომის ანაზღაურების ადეკვატურობა და მიზანშეწონილობა,

მიუხედავად ამისა, შეუსაბამოდ მაღალ ანაზღაურებად უნდა ჩაითვალოს თანხა, რომელიც ერთ–ერთი სახელმწიფო საწარმოს (სს ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი (ესკო) – რომელიც იმყოფება ფონდის მფლობელობაში და მართვის უფლებით გადაცემული აქვს ენერგეტიკის სამინისტროს) ადმინისტრაციის რამდენიმე თანამშრომელმა 2012–2013 წლებში აიღეს (2012 წელს – ადმინისტრაციის 3–მა თანამშრომელმა 361.5 ათასი ლარი, ხოლო 2013 წელს – 2–მა თანამშრომელმა – 327.4 ათასი ლარი), რადგანაც აღნიშნულ საწარმოს მხოლოდ სტრატეგიული მნიშვნელობა აქვს – მისი საქმიანობის მიზანი საბალანსო ელექტროენერგიის წარმოება¹⁴² და მოგების გაზრდაზე ნაკლებად არის ორიენტირებული, მაგალითისათვის, 2013 წლის მოგებამ მხოლოდ

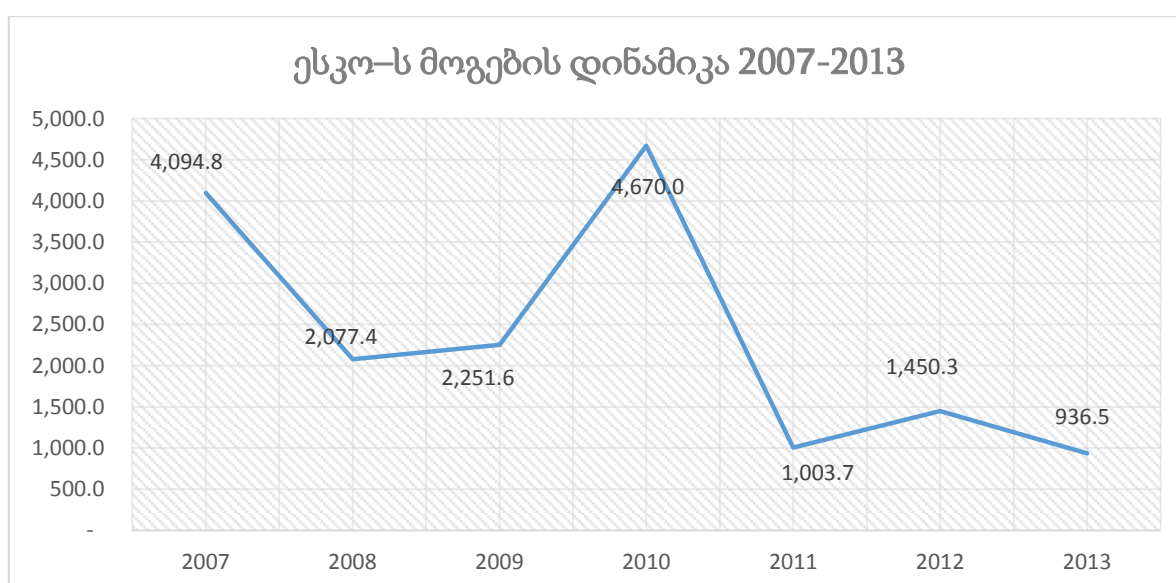
¹⁴⁰ სააგენტოს საწარმოებში არ შედის შპს მარაბდა–კარწახის რკინიგზის მონაცემები

¹⁴¹ მათ შორის სს „საპარტიორო ფონდის მიერ გადაცემული 4 საწარმო

¹⁴² სს ენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორის წესდება, 2013 წ.

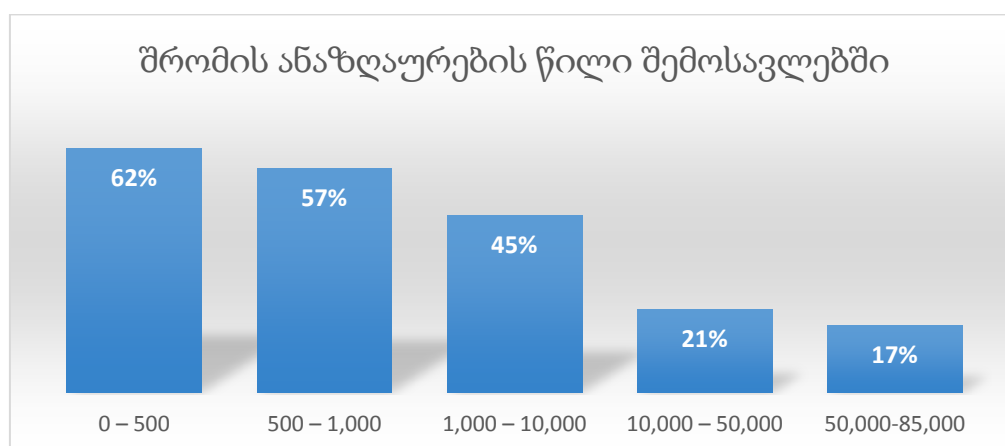
დაახლოებით 909 ათასი ლარი შეადგინა – გრაფიკზე 2.4.2 მოცემულია ესკო-ს მოგების დინამიკა ბოლო წლების მანძილზე. შესაბამისად, გამომდინარე იქიდან, რომ საწარმოს კომერციული თვალსაზრისით სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვანი სარგებელი არ მოუტანია, თავისი ფუნქციის - საბალანსო ელექტროენერგიის ყიდვა-გაყიდვა, გარანტირებული სიმძლავრით ვაჭრობა - განხორციელებისათვის ასეთი ოდენობის შრომის ანაზღაურების აღება, არაგონივრულად უნდა ჩაითვალოს. უნდა აღინიშნოს, რომ მოყვანილი მაგალითები ატარებს ინფორმაციულ ხასიათს და არ არის მიმართული კონკრეტული ინდივიდების წინააღმდეგ.

გრაფიკი 2.4.2: სს ესკო-ს მოგების ცვლილება 2007–2013 წლებში (ათასი ლარი)



რაც შეეხება წინამდებარე ცხრილს (2.4.3), მასში წარმოდგენილია შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯის წილი საწარმოს შემოსავლებიდან (ანალიზი გაკეთებულია სხვადასხვა შემოსავლის მქონე საწარმოებთან მიმართებაში).

ცხრილი 2.4.3: შრომის ანაზღაურების ხვედრითი წილი მიღებული შემოსავლიდან (2013)¹⁴³



¹⁴³ აღსანიშნავია, რომ გრაფიკში არ შედის შპს მარაბდა-კარწახის რკინიგზის მონაცემები

როგორც დიაგრამიდან ჩანს, შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯის წილი საწარმოს მიღებული შემოსავლიდან შედარებით დაბალია მაღალ შემოსავლიან საწარმოებში (საწარმოებში, სადაც შემოსავალი 10-დან 85 მილიონამდეა, შრომის ანაზღაურების წილი 17%-დან 21%-მდე მერყეობს, თუმცა ჯამში სულ 5 ასეთი საწარმოა). დაბალ შემოსავლიან მცირე ზომის საწარმოებში კი შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯი საშუალოდ წლიური შემოსავლის 62%-ს შეადგენს (საწარმოს შემოსავალი ნაკლებია 500,000 ლარზე - სულ 33 საწარმო).¹⁴⁴ საერთაშორისო და ადგილობრივი პრაქტიკის თანახმად, კერძო საწარმოებში შრომის ანაზღაურებაზე საშუალოდ იხარჯება შემოსავლის 15%-30%, თუმცა მომსახურების სფეროში აღნიშნულმა მაჩვენებელმა შეიძლება 50%-საც გადააჭარბოს.¹⁴⁵ საქართველოში კომერციული მიზნით ფუნქციონირებადი 66 საწარმოდან 28 საწარმოში შრომის ანაზღაურების წილი შემოსავლების 60%-ს აღემატება, საშუალო მაჩვენებელი (აღნიშნულ საწარმოებში) კი 74%-ს შეადგენს.

ზემოაღნიშნული შეიძლება აიხსნას იმით, რომ საწარმოთა 80%-ზე მეტი მომსახურების სფეროში ფუნქციონირებს, თუმცა, იმისათვის, რომ სახელმწიფომ მინიმუმამდე დაიყვანოს არაადეკვატური ოდენობის შრომის ანაზღაურების (მათ შორის პრემიის) გაცემის რისკი საწარმოში დასაქმებულ პირებზე, აუცილებელია შემუშავდეს რეგულაცია/გაიდლაინი, რომლითაც განისაზღვრება შრომის ანაზღაურებისა და წახალისების გაცემის ძირითადი პრინციპები და კრიტერიუმები (როგორც ეს არის მსოფლიოს მრავალ სახელმწიფოში).

დასკვნა:

სახელმწიფო საწარმოების თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურება კორპორატიული მმართველობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრინციპია. საქართველოში ამ საკითხთან დაკავშირებული რეგულაცია ან გაიდლაინი არ არსებობს, გარდა ზემოთხსენებული საჯარო მოხელეთა პრემიების ზედა ზღვრის განმსაზღვრელი ბრძანებისა, მაშინ, როცა წლიურად საწარმოთა თანამშრომლების შრომის ანაზღაურებაზე 60 მილიონზე მეტი ლარი იხარჯება, ასევე შრომის ანაზღაურების წილი მიღებული შემოსავლიდან საკმაოდ მაღალია.

¹⁴⁴ დაანგარიშებისას მხედველობაში არ იქნა მიღებული შპს მარაბდა-კარწახის რკინიგზის მონაცემები, რადგანაც აღნიშნული კომპანია შექმნილია 1 კონკრეტული პროექტისათვის და ფაქტიურად მთლიანად დაფინანსებაზეა; აღსანიშნავია ისიც, რომ 3 საწარმოში შრომის ანაზღაურებაზე გაწეულმა ხარჯმა გადააჭარბა საწარმოს წლიურ შემოსავალს.

¹⁴⁵ <http://secondwindconsultants.net/blog/2008/12/13/what-percent-of-your-revenue-should-be-allocated-to-payroll/>

რეკომენდაციები:**სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს:**

- ✧ უნდა განისაზღვროს სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების კრიტერიუმები, რომლის მიხედვითაც ასევე მოხდება ქვეყნისათვის უკვე არსებული მნიშვნელოვანი საწარმოების სახელმწიფოს მმართველობის ქვეშ შენარჩუნება.
- ✧ პირველ ეტაპზე საქართველო უნდა გადავიდეს სახელმწიფო საწარმოთა მმართველობის ე.წ. დუალისტურ მოდელზე, რაც ნიშნავს რომ სააგენტომ აქტიურად უნდა გაუწიოს კოორდინაცია სამინისტროებზე მართვის უფლებით გადაცემულ საწარმოებს და აქტიურად განახორციელოს სახელმწიფოს როგორც პარტნიორის უფლებამოსილება (საწარმოს მომგებიანობის შეფასება, საწარმოს გრძელვადიანი და მოკლევადიანი განვითარების გეგმების დამტკიცება, სისტემაში არსებული პრობლემების იდენტიფიცირება და გადაჭრის გზების ძიება) და არ უნდა მოხდეს ყველა უფლებამოსილების სამინისტროებზე დელეგირება.
- ✧ სააგენტოს მიერ პირველ რიგში უნდა მოხდეს ქვეყანაში არსებული ყველა სახელმწიფო საწარმოს (ფუნქციონირებადი თუ არაფუნქციონირებადი) აღრიცხვა და მათი აქტივების და პასივების შესახებ ინფორმაციის განახლება. შემდგომ უკვე ფუნქციონირებად საწარმოებში უნდა მოხდეს შიდა კონტროლის მექანიზმების დანერგვა რამეთუ, ერთის მხრივ მინიმუმამდე შემცირდეს თაღლითობის და კანონთან შეუსაბამო საქმიანობის რისკი და მეორეს მხრივ, გაიზარდოს საწარმოს მენეჯმენტის ანგარიშვალდებულება.
- ✧ უნდა მოხდეს რეპორტირების სისტემის უნიფიცირება და ანგარიშის ნიმუშის შემუშავება, რომლის მიხედვითაც ყველა სახელმწიფო საწარმო რეგულარულად წარუდგენს საქმიანობის ანგარიშს და ფინანსურ მაჩვენებლებს მმართველ ორგანოს (სააგენტოს, სამინისტროებს). პირველ რიგში მიზანშეწონილია სააგენტოს მიერ შემუშავებული პროცედურებითა და პრაქტიკით იხელმძღვანელონ სხვა სამინისტროებმაც, რათა საწარმოთა მხრიდან მოხდეს ინფორმაციის ერთ ფორმატში წარმოდგენა (პრაქტიკის უნიფიკაცია), რაც მის სისრულესა და ხარისხს უზრუნველყოფს და ამასთანავე გაადვილებს მიღებული ინფორმაციის შემდგომ ანალიზს და დამუშავებას. შემდგომში კი, აუცილებელია სისტემის კიდევ უფრო განვითარება და სრულყოფა – სასურველია, მიღებული ანგარიშების საფუძველზე სააგენტოში მოხდეს კონსოლიდირებული ანგარიშის შედგენა, სადაც აგრეგირებულად იქნება წარმოდგენილი სახელმწიფოს (სააგენტოს, სამინისტროების) მმართველობაში მყოფი საწარმოების წლიური

შედეგები რაც უზრუნველყოფს სისტემის გამჭვირვალობას.

- › სახელმწიფო საწარმოების თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურება კორპორატიული მმართველობის ერთ-ერთი მთავარი პრინციპია. მნიშვნელოვანია შემუშავდეს კონკრეტული რეგულაცია/ინსტრუქცია, რომელიც დაარეგულირებს სახელმწიფო საწარმოებში მენეჯმენტის ანაზღაურების (ხელფასი, პრემია) საკითხს. აღნიშნული ინსტრუქცია უნდა ითვალისწინებდეს როგორც საქართველოს შრომით ბაზარზე არსებულ სიტუაციას, ასევე მენეჯმენტის მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხისა და მათ მიერ მიღწეული შედეგების საწარმოსათვის წინასწარ დასახულ მიზნებთან შესაბამისობას.

3. საწარმოს წილების/აქციებისა და აქტივების პრივატიზაცია

სახელმწიფო აქტივების პრივატიზაცია შეიძლება მრავალ მიზანს ემსახურებოდეს, თუმცა, თითქმის ყველა ქვეყნის პრივატიზაციის პოლიტიკის 2 მთავარი ამოცანა მდგომარეობს შემდეგში: 1) პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის გაზრდა სახელმწიფო საწარმოთა დეპოლიტიზაციის და კორპორაციული მმართველობის გაუმჯობესების მეშვეობით; 2) დამატებითი შემოსავლების მიღება პრიორიტეტული სფეროების დასაფინანსებლად და ინვესტიციების მოზიდვა, რაც ეკონომიკის განვითარების ერთ-ერთი ბერკეტია.¹⁴⁶

სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის მიზანშეწონილობა

სახელმწიფო საწარმოების პრივატიზებისას, პირველ რიგში უნდა შეფასდეს საწარმოს გასხვისების მიზანშეწონილობა, რის დროსაც გათვალისწინებულ უნდა იქნას სხვადასხვა ფაქტორები და გარემოებები, როგორებიცაა მაგალითად:

- ✧ სახელმწიფოს მიერ ბუნებრივი მონოპოლიის მქონე ბიზნესის (ელექტროგადამცემი ხაზები, გაზის მიწები და ა.შ.) დათმობა ხომ არ გამოიწვევს პროდუქციის/მომსახურების ხარისხის გაუარესებას ან უსაფუძვლო გაძვირებას მისი კერძო მეწარმის (მყიდველის) მიერ წარმოების შემთხვევაში
- ✧ რა გავლენას მოახდენს საწარმოს გაყიდვა ბაზარზე არსებულ კონკურენციაზე;
- ✧ უზრუნველყოფს თუ არა დამატებითი ინვესტიციების მოზიდვასა და რეგიონულ განვითარებას; და ა.შ.¹⁴⁷

საპრივატიზაციო ღირებულების განსაზღვრა და პრივატიზებიდან მიღებული შემოსავლები

საწარმოს ან მისი აქტივის (იგულისხმება ის აქტივები, რომლებიც ამოღებულ იქნა საწარმოს საწესდებო კაპიტალიდან მისი შემდგომი პრივატიზების მიზნით) პრივატიზების მიზანშეწონილობის საკითხის გადაწყვეტის შემდეგ მნიშვნელოვანია საპრივატიზებო ფასის სწორად განსაზღვრა, განსაკუთრებით პირდაპირი მიყიდვის დროს, რათა მოხდეს ობიექტის გასხვისებიდან მაქსიმალური სარგებლის მიღება (საწყისი ფასის განსაზღვრა მნიშვნელოვანია აუქციონის დროსაც, რადგანაც კონკურენციის არარსებობის შემთხვევაში შესაძლებელია მოხდეს ქონების დაბალ ფასში გაყიდვა).

თვალსაჩინო და საზოგადოებისათვის ცნობილ მაგალითად შეიძლება ჩაითვალოს 2010–2011 (აღნიშნული ხდება აუდიტის პერიოდამდე) წლებში დაახლოებით 47 მილიონი ლარი დაიხარჯა ორი სამედიცინო პროფილის შპს–ს რეაბილიტაციაზე, ხოლო მომდევნო

¹⁴⁶ National Bureau of Economic Research; *Determinants of Privatization Prices, Working Paper 5494*; Cambridge 1996, გვ. 3.

¹⁴⁷ Forfas; *The Role of State Owned Enterprises: Providing Infrastructure and Supporting Economic Recovery*; Dublin, 2010

წლებში ეს კომპანიები 18.4 მილიონ ლარად გასხვისდა, რაც ბალანსზე აღიარებულ და ჩატარებულ სარეაბილიტაციო-სარეკონსტრუქციო სამუშაოების ღირებულებაზე ბევრად ნაკლებია.

საპრივატიზაციო ფასის სწორი განსაზღვრა შედარებით მარტივია აქტივების პრივატიზების დროს, რადგანაც ბაზრის მოკვლევის საფუძველზე შესაძლებელია დადგინდეს მისი საბაზრო ღირებულება. რაც შეეხება საწარმოს წილების პრივატიზებას, მისი ოპტიმალური საპრივატიზებო საფასურის განსაზღვრა საკმაოდ რთულია და ბევრ ასპექტზეა დამოკიდებული, თუმცა გარკვეული კრიტერიუმებისა და სახელმძღვანელო მითითებების შემუშავება შესაძლებელია. მაგალითად მსოფლიო ბანკმა გამოსცა ნაშრომი, რომელშიც გაანალიზებულია სახელმწიფო საწარმოების პრივატიზების სხვადასხვა მეთოდები და განხილულია აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებული პრობლემატიკა. ნაშრომში ასევე წარმოდგენილია სახელმწიფო საწარმოთა ღირებულების განსაზღვრის სხვადასხვა პრინციპი/კრიტერიუმი, რომელთა გამოყენება შეიძლება როგორც დამოუკიდებლად, ისე ერთდროულად, კერძოდ:

1. საწარმოს შემოსავლები და ხარჯები (პოტენციური შემოსავლები და ხარჯები);
2. მომგებიანობა;
3. დივიდენდების გადახდის უნარი;
4. განხორციელებული და განსახორციელებელი ინვესტიციები;
5. აქტივების საბაზრო ღირებულება და ვალდებულებები;
6. დისკონტირებული ფულადი ნაკადის მეთოდი¹⁴⁸, და ა.შ.¹⁴⁹

სხვადასხვა კრიტერიუმებისა და მონაცემების საფუძველზე შესაძლებელია აგრეთვე ფორმულის შემუშავება, რომლის მიხედვითაც მოხდება საწარმოს ღირებულების გამოთვლა და მის შესაბამისად საპრივატიზებო ფასის (საინვესტიციო ვალდებულების შემთხვევაში, ინვესტიციის ოდენობის) განსაზღვრა.¹⁵⁰ ფასის განსაზღვრის მეთოდოლოგიის პრაქტიკა მიღებულია მრავალ ქვეყანაში და შემუშავებულიც არის შესაბამისი რეგულაციები (მაგალითისათვის, შეგიძლიათ იხილოთ საფრანგეთის პრაქტიკა).¹⁵¹

წინამდებარე გრაფიკებში წარმოდგენილია ინფორმაცია 2012-2013 წლებში სხვადასხვა ფორმით განხორციელებული პრივატიზებების რაოდენობებისა და მიღებული შემოსავლების შესახებ.

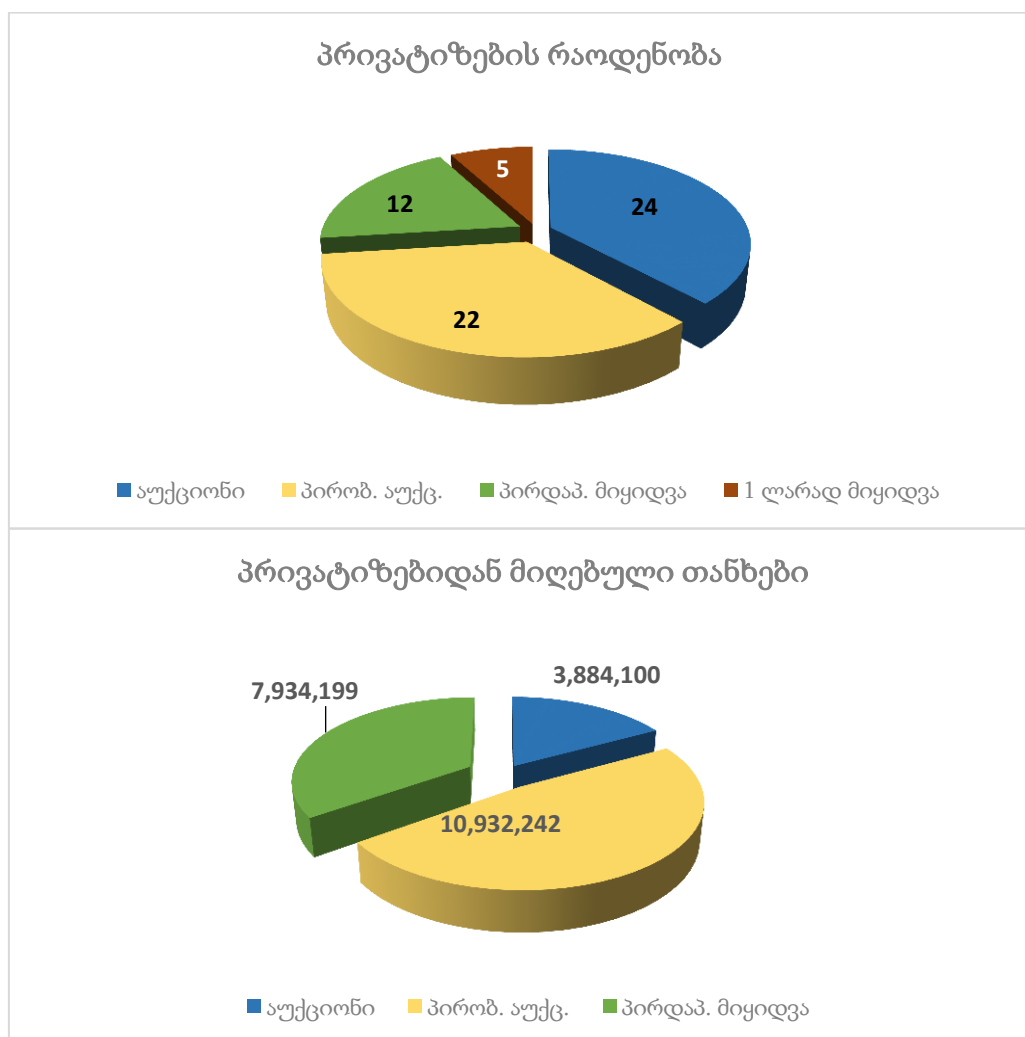
¹⁴⁸ Discounted Cash Flow Method

¹⁴⁹ Vuylsteke, Charles; Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises; World Bank Technical Paper N88, Volume I, Washington 1995, გვ. 111

¹⁵⁰ National Bureau of Economic Research; Determinants of Privatization Prices, Working Paper 5494; Cambridge 1996, გვ. 4

¹⁵¹ Vuylsteke, Charles; Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises; World Bank Technical Paper N88, Volume I, Washington 1995, გვ. 90

გრაფიკი 3.1: სხვადასხვა ფორმით განხორციელებული პრივატიზაციები



პრივატიზაციების დროს კონკურენტული გარემო უმეტეს შემთხვევაში შექმნილი არ არის

სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო“ 2012 – 2013 წლების შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშის მიხედვით სააუდიტო პერიოდში (2012-2013 წწ) გამართულ აუქციონებში უმეტესად მონაწილეობდა მხოლოდ ერთი პრეტენდენტი (2012 წ - 55%, 2013 წ - 85%), რაც მიუთითებს ინფორმაციის გავრცელების დამატებითი ღონისძიებების აუცილებლობაზე. აუქციონზე რამდენიმე დაინტერესებული მხარის მონაწილეობა და კონკურენტული გარემოს შექმნა მნიშვნელოვანია, რასაც ადასტურებს ასევე საპრივატიზებო ობიექტების გასაყიდ ფასსა და საწყის საპრივატიზებო საფასურს შორის კონკურენციის შედეგად წარმოქმნილი მნიშვნელოვანი სხვაობები (ანუ აუქციონზე

გამოცხადებული პირველადი ფასის მნიშვნელოვანი გაზრდა) რომლებიც მოცემულია აღნიშნულ შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშში.¹⁵²

დაინტერესებული ინვესტორების შეფასება

საპრივატიზებო საფასურის განსაზღვრის შემდეგ, აუცილებელია, სწორად შეფასდეს პოტენციური მყიდველი/ინვესტორი (განსაკუთრებით პირდაპირი მყიდვის შემთხვევებში), განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ქონების გაყიდვა სიმბოლურ ფასად (1 ლარად) ხდება და მყიდველს თანხის გადახდასთან ერთად ინვესტიციის განხორციელების ვალდებულება აქვს. მიზანშეწონილია, დადგინდეს რამდენად აქვს მყიდველს შესაძლებლობა დროულად გადაიხადოს საპრივატიზებო საფასური და სათანადოდ შეასრულოს საპრივატიზებო ვალდებულება. ექსპერტებს აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით ხშირად აქვთ მართებულად აღნიშნული, რომ ზოგიერთ ინვესტორს გაცილებით უკეთ გამოსდის კონტრაქტის მოპოვება (ხელსაყრელ ფასში ქონების შეძენა), ვიდრე აღნიშნული კონტრაქტით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულება.¹⁵³ შესაბამისად ლოგიკურია, რომ ინვესტორთა სათანადოდ შეფასების (ე.წ. პრე-კვალიფიკაციის პროცედურის განხორციელება) აუცილებლობის მნიშვნელობას აღიარებს მრავალი ეკონომიკურად განვითარებული სახელმწიფო.¹⁵⁴

ამგვარად, პრივატიზაციასთან დაკავშირებით სხვა მრავალ ფაქტორთან ერთად გასათვალისწინებელი 3 მნიშვნელოვანი გარემოება:

- › პრივატიზაციის (საწარმოს წილების ან/და აქტივების) მიზანშეწონილობა;
- › ოპტიმალური საპრივატიზებო საფასურის განსაზღვრა;
- › პოტენციური მყიდველის (ინვესტორის) შეფასება.

საქართველოში სახელმწიფო აქტივების პრივატიზებას ახორციელებს სააგენტო. პრივატიზაცია შეიძლება განხორციელდეს აუქციონის (პირდაპირი ან უპირობო) ან/და პირდაპირი მყიდვის ფორმით.¹⁵⁵ სააგენტოს შემუშავებული აქვს ინსტრუქცია სახელმწიფო ქონების პრივატიზებისა და სასყიდლიან ფორმაში გადაცემის წარმოების თაობაზე, რომელიც უახლოეს პერიოდში დამტკიცდება, თუმცა სააგენტოს 2014 წლის იანვრიდან პრაქტიკაში დანერგილი აქვს ინსტრუქციაში გაწერილი ძირითადი პროცედურები (რაც დადებითად უნდა შეფასდეს). აღნიშნული ინსტრუქცია განსაზღვრავს სააგენტოს მიერ ქონების პრივატიზებისა და სასყიდლიან სარგებლობაში გადაცემის წესებსა და პირობებს, წარმოებაში მონაწილე სტრუქტურულ ერთეულებს,

¹⁵² სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო“ 2012 – 2013 წლების შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში. ქვეთავი 2.1

¹⁵³ Cohen, Steven & Eimicke, William; *Managing Privatization: Skills, Goals and Ethics of Contracting*; Paper presented at the 62nd Annual Meeting of the American Society for Public Administration, New Jersey, 2001.

¹⁵⁴ მაგალითისათვის იხილეთ საუდის არაბეთის ეკონომიკის საბჭოს მოსაზრება: Supreme Economic Council of Kingdom of Saudi Arabia, *Privatization Methods and Regulations* -

http://www.sec.gov.sa/Privatization_Strategy/Privatization_Methods_and_Regulations.aspx?lang=en-US

¹⁵⁵ საქართველოს კანონი სახელმწიფო ქონების შესახებ, 21 ივლისი 2010.

მხარეებს, მათ უფლებებსა და მოვალეობებს. აღნიშნული ინსტრუქციის თანახმად პროცესში პრივატიზების დეპარტამენტის¹⁵⁶ გარდა ჩართულია მომსახურების მხარდაჭერის დეპარტამენტი¹⁵⁷, სახელმწიფო ქონების აღრიცხვისა და მონიტორინგის დეპარტამენტი¹⁵⁸ და სახელმწიფო ქონების აღრიცხვისა და მონიტორინგის დეპარტამენტი¹⁵⁹. პროცესის დასკვნით ნაწილს წარმოადგენს კომიტეტი, რომელზეც წყდება ობიექტის საწყისი საპრივატიზებო, საიჯარო საფასურისა და სხვა საპრივატიზებო პირობების შეთანხმება.

პირობებიანი აუქციონისა და პირდაპირი მიყიდვის დროს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პოტენციურ მიყიდველთა (ინვესტორთა) შეფასება, რომლებმაც საპრივატიზებო საფასურის გადახდასთან ერთად უნდა განახორციელონ გარკვეული თანხის ინვესტიცია (1 ლარად მიყიდვის დროს კი მხოლოდ ინვესტიცია) ან სხვა რაიმე დამატებითი ვალდებულება უნდა შეასრულონ. შესაბამისად, აუცილებელია ინვესტორთა სათანადოდ შეფასება და დადგენა იმისა, თუ რამდენად აქვს მას შესაძლებლობა შეასრულოს აღნიშნული ვალდებულებები და რამდენად კეთილსინდისიერად მოქმედებდა იგი სხვა კომერციულ ურთიერთობებში. როგორც წინამდებარე თავის შესავალში აღინიშნა, ინვესტორთა საფუძვლიანი შეფასება აუცილებელი პირობაა მიყიდვის მხრიდან საკონტრაქტო ვალდებულების არასათანადოდ შესრულების თავიდან ასაცილებლად.

ცხრილი 3.2: პრივატიზებასთან დაკავშირებული ღონისძიებების დანერგვის მდგომარეობა

პროცედურები	სტატუსი	განსახორციელებელი ღონისძიება
ინსტრუქციაში გაწერილ პროცესთა კონკრეტულობა	✓	შესრულებულია
შესაბამის სტრუქტურულ ერთეულთა ჩართულობა	✓	შესრულებულია
მიზანშეწონილობის დადგენა	ნაწილობრივ	შესამუშავებელია კრიტერიუმები
საფასურის განსაზღვრის წესი	ნაწილობრივ	შესამუშავებელია მეთოდოლოგია და შესაბამისი კრიტერიუმები
ინვესტორთა შეფასების სისტემა	✗	არ არის შესრულებული

¹⁵⁶ სტრუქტურული ერთეული – გაყიდვების მხარდაჭერის სამსახური

¹⁵⁷ სტრუქტურული ერთეული – კერძო სექტორთან ურთიერთობის სამსახური

¹⁵⁸ უზრუნველყოფს საპრივატიზებო ქონებით მოსარგებლე მესამე პირების და კომუნიკაციების (დენი, წყალი, და ა.შ) შესახებ ინფორმაციის მოპოვებას თბილისის მასშტაბით, ასევე განსაზღვრავს სახელმწიფო საკუთრების უფლების რეგისტრაციის მიზანშეწონილობას აღნიშნულ უძრავ ქონებაზე

¹⁵⁹ უზრუნველყოფს უძრავი ნივთის სავარაუდო გავრცელების/საზღვრების შესახებ ინფორმაციის მოპოვებას თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებში, ასევე მოძრავი ქონებით მესამე პირების მიერ სარგებლობის შესახებ ინფორმაციის მოპოვებას

2012-2013 წლებში საინვესტიციო თუ სხვა პირობით დადებული 58 საპრივატიზებო ხელშეკრულებიდან 1 შემთხვევაში ვალდებულება არ შესრულდა, 1 შემთხვევაში კი შესრულება სადავოა; კერძოდ: ა) 8 მილიონი ლარის ინვესტიციის განხორციელება სადავოა და საქმე სამართალწარმოების წესით უნდა გადაწყდეს (მთლიანობაში 10,100 მილიონი ლარის საინვესტიციო ვალდებულება აქვს); ბ) არ არის შესრულებული სხვა დამატებითი ვალდებულება - სამკურნალო გამაჯანსაღებელი ცენტრის აღდგენა და საავადმყოფოს ფუნქციონირების დაწყების უზრუნველყოფა (იხ. ცხრილი 3.3).

ცხრილი 3.3: 2011-2013 წლებში ინვესტორის მიერ აღებული ვალდებულებების შესრულების მდგომარეობა

ობიექტი	წილები/აქციები	აქტივები	სულ
რაოდენობა	48	10	58
მთლიანი საფასური	21,940,118	1,100,423	23,040,541
საინვესტიციო ვალდებულებები	10,100,000	3,000,000	13,100,000
ჩადებული ინვესტიციები	100,000	–	100,000
განუხორციელებელი/სადავო ინვესტიციები	8,000,000	–	8,000,000
მიმდინარე საინვესტიციო ვალდებულებები	2,000,000	3,000,000	5,000,000
სხვა შეუსრულებელი ვალდებულებები	–	საავადმყოფოს ფუნქციონირების დაწყების უზრუნველყოფა – ნინოწმინდა	–

როგორც აღინიშნა, წარმოდგენილი ინფორმაცია შეეხება 2012-2013 წლებში დადებული ხელშეკრულებების საფუძველზე არსებულ ვალდებულებებს.

პრივატიზების მიზანშეწონილობისათვის საჭირო კრიტერიუმები არ არსებობს

ზემოაღნიშნული ინსტრუქციის პროექტის მე-5 მუხლი განმარტავს, რომ საწარმოს წილის/აქციის პრივატიზების მიზანშეწონილობის საკითხზე მოსახრების გამოთხოვა ხდება სააგენტოს სტრუქტურული ერთეულის - სახელმწიფო საწარმოთა მართვის სამსახურიდან. აღნიშნული სამსახური უზრუნველყოფს საწარმოს აქტივების, ვალდებულებებისა და სხვა ფინანსური თუ ქონებრივი ინფორმაციის შესწავლას, რის

შემდეგაც გასცემს მოსაზრებას წილის გასხვისების მიზანშეწონილობის საკითხთან დაკავშირებით. ცალკეულ შემთხვევებში მოსაზრების გამოთხოვა ხდება სააგენტოს ანალიტიკური დეპარტამენტიდანაც. საწარმოს პრივატიზების მიზანშეწონილობის საკითხის დადებითად გადაწყვეტის შემთხვევაში, საკითხი საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად გადის ქონების განკარგვის საკითხებთან დაკავშირებით შექმნილ კომიტეტზე.

ამგვარად, სააგენტოში დანერგილია პროცედურა, რომლის მიხედვითაც ხდება საწარმოს გასხვისების მიზანშეწონილობის საკითხის გადაწყვეტა, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, სააგენტოში არ არის შემუშავებული კრიტერიუმები, რომლითაც ხელმძღვანელობის საფუძველზე მოხდება აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტა. როგორც ზემოთ აღინიშნა, მსგავსი სახის კრიტერიუმები შემუშავებისა და გამოყენების პრაქტიკა აპრობირებულია მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში და ექსპერტთა მოსაზრებით, იგი რაციონალური და ეფექტიანი გადაწყვეტილების მიღების ერთ-ერთ აუცილებელი წინაპირობაა. შესაბამისად მსგავსი სახის კრიტერიუმების შემუშავება აუცილებელია.

დასკვნა

შემუშავებული, თუმცა ჯერ კიდევ დაუმტკიცებელი ინსტრუქცია, რომელიც პრაქტიკაში უკვე რამდენიმე თვეა გამოიყენება წინგადადგმულ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს, რადგანაც მანამდე რაიმე სამართლებრივი დოკუმენტი, რომელშიც დეტალურად იქნებოდა გაწერილი პრივატიზების პროცესი არ არსებობდა. გარდა ამისა, დადებითად უნდა ჩაითვალოს ის, რომ პრივატიზების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, პროცესში ყველა შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულია ჩართული და საკითხები სპეციალურად შექმნილ კომიტეტზე წყდება.

თუმცა, დღესდღეობით პრაქტიკაში დანერგილ პროცედურებს რიგი ნაკლოვანებები გააჩნია, კერძოდ როგორც ზემოთ იქნა განხილული პრივატიზების მიზანშეწონილობისათვის საჭირო კრიტერიუმები არ არსებობს და არ არის უზრუნველყოფილი კონკურენტული გარემო აუქციონების ჩატარების დროს, რაც პრივატიზების ობიექტის არაოპტიმალურ ფასად გაყიდვის რისკს წარმოქმნის,

რეკომენდაციები:

სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს:

- › მნიშვნელოვანია მოხდეს საპრივატიზაციო ობიექტის (აქტივი, საწარმოში არსებული წილი) ღირებულების განსაზღვრა მსოფლიოში არსებული კარგი პრაქტიკის შესაბამისად, უნდა შემუშავდეს საპრივატიზაციო ობიექტის ფასის განსაზღვრის მეთოდოლოგია, რომელშიც გარე აუდიტორის/შემფასებლის მიერ ჩატარებული სამუშაო (დღესდღეობით მხოლოდ გარე აუდიტორის მიერ ხდება ფასის დადგენა) იქნება მნიშვნელოვანი ფაქტორი მაგრამ არა ერთადერთი.
- › აუქციონის ჩატარებამდე უზრუნველყოფილ უნდა იქნას პოტენციური ინვესტორებისათვის ინფორმაციის მიწოდება და აუქციონზე კონკურენტული გარემოს შექმნა, რაც წინაპირობაა იმისათვის რომ მოხდეს პრივატიზაციის შედეგად მიღებული თანხების მაქსიმიზაცია.

4. სახელმწიფო საწარმოთა მოგების განაწილების სისტემა

4.1 მოგების არაოპტიმალური განაწილება

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით, 2004 წლის სექტემბერში საქართველოს ფინანსთა მინისტრისა და ეკონომიკური განვითარების მინისტრის ერთობლივი ბრძანებით შეიქმნა კომისია¹⁶⁰. კომისიის შექმნის მიზანი იყო გადაწყვეტილებების ოპერატიული მიღება და ამ პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა.

კომისიის დებულების თანახმად, სხდომა იმართება საჭიროების შემთხვევაში, თანათავმჯდომარეთა (ეკონომიკური განვითარების მინისტრი და ფინანსთა მინისტრი) ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე. წლის სამეურნეო შედეგებით მიღებული წმინდა მოგების განაწილების შესახებ წინადადებას ამზადებს საწარმოს სამეთვალყურეო საბჭო, ან, ასეთის არარსებობის შემთხვევაში, დირექტორი. სააგენტო, ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლებთან ერთად, ამუშავებს წინადადებებს და ამზადებს მათზე დასკვნებს კომისიის სხდომაზე გასატანად. წინადადებები განხილულია საწარმოების განვითარების არსებული ბიზნეს-გეგმების საფუძველზე.¹⁶¹

სააგენტოს დოკუმენტაციაზე დაყრდნობით შეიძლება ითქვას, რომ ძირითად შემთხვევებში, გაუნაწილებელი მოგების ან მისი ნაწილის რეინვესტირების საფუძველად საწარმოები წარმოადგენენ მოძველებული ინვენტარისა თუ ხელსაწყოების ახლით შეცვლის ან საქმიანობის ლიცენზიების განახლების (სამედიცინო დაწესებულებების შემთხვევაში) საჭიროებას. ინვესტიციებზე უკუგების¹⁶² პოტენციალის გარდა, რეინვესტირების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას კომისია ითვალისწინებს საწარმოების საქმიანობის საზოგადოებრივ მნიშვნელობას (ჯანდაცვის პროფილის მქონე საწარმოები - პოლიკლინიკები, ამბულატორიები და ა.შ.).

იმ შემთხვევაში, თუ წმინდა მოგების განაწილების შესახებ სააგენტოს მიერ მომზადებული დასკვნა თავისი შინაარსით განსხვავდება საწარმოს ხელმძღვანელი პირების მიერ წარმოდგენილი დასკვნისაგან, სააგენტოს კომისიის სხდომაზე განიხილება ორივე წინადადება და მიიღება შესაბამისი გადაწყვეტილება.¹⁶³ კანონმდებლობით განსაზღვრული რაიმე დამატებითი მეთოდი გადაწყვეტილების საფუძვლის შესახებ არ არსებობს.

¹⁶⁰ საქართველოს ფინანსთა მინისტრისა და საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მინისტრის ერთობლივი ბრძანება N589, N1-1/91; 2004 წლის 14-15 სექტემბერი.

¹⁶¹ იქვე, პუნქტი 3, 5.

¹⁶² Return on Investments (ROI)

¹⁶³ იქვე, პუნქტი 8.

სახელმწიფო საწარმოების მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების მიზნით შექმნილი კომისიის სხდომა 2012 წელს არ ჩატარებულა, 2013 წლის მოგების განაწილების თაობაზე გადაწყვეტილებაც არ არის ჯერჯერობით მიღებული (კომისია არც 2014 წელს არ შეკრებილა). შესაბამისად, სააგენტომ 2011-2012 წლების მოგების განაწილებაზე ერთდროულად მიიღო გადაწყვეტილება 2013 წლის 22 ივლისის კომისიის სხდომაზე. წინამდებარე ცხრილში (4.1) წარმოდგენილია ინფორმაცია 2010-2013 წლების მოგების ოდენობებისა და სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართული თანხების შესახებ.

ცხრილი 4.1.1 ინფორმაცია 2010-2013 წლებში¹⁶⁴ მოგების განაწილების შესახებ კომისიის სხდომებზე მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ

წელი	გაუნაწილებელი მოგება (მილიონი ლარი)	დარჩეს საწარმოს განკარგულებაში (მილიონი ლარი)	მიმართოს სახ. ბიუჯეტში (მილიონი ლარი)
2010	115.4	59.9	55.5
2011	37.4	13.4	24
2012	–	–	–
2013	0.43	0.27	0.16
2014	–	–	–

როგორც ცხრილიდან ჩანს, 2010 წლის მოგების დაახლოებით 44% დარჩა საწარმოთა განკარგულებაში, დანარჩენი კი მიემართა სახელმწიფო ბიუჯეტში. 2011-2012 წლებში კი შედარებით უფრო ნაკლების - ჯამური მოგების 1/3-ის რეინვესტირება განხორციელდა. რაც შეეხება 2013 წელს, როგორც ითქვა აღნიშნული წლის მოგების განაწილების თაობაზე კომისია ჯერ არ შეკრებილა და გადაწყვეტილება არ მიუღია.

საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით, სახელმწიფო აქტიურად უნდა ახორციელებდეს პარტნიორის უფლებამოსილებას¹⁶⁵ - შესაბამისი კომისიის/საბჭოს სხდომები უნდა ჩატარდეს რეგულარულად (სულ მცირე ყოველწლიურად),¹⁶⁶ რათა დროულად იქნას მიღებული გადაწყვეტილებები მოგების განაწილების თაობაზე. გარდა ამისა, უნდა იყოს შემუშავებული მოგების განაწილების პოლიტიკა, სადაც განსაზღვრული იქნება პრიორიტეტები და კრიტერიუმები, რომლის საფუძველზეც იქნება მიღებული გადაწყვეტილება მოგების თანხების ბიუჯეტში მიმართვისა თუ საწარმოებში რეინვესტირების თაობაზე (აღნიშნულთან დაკავშირებით პოლიტიკა და შესაბამისი მეთოდოლოგია შესაძლებელია შემუშავდეს ცალკეულ საწარმოებთან მიმართებაშიც).¹⁶⁷

¹⁶⁴ 2012 წელს კომისიის სხდომა არ ჩატარებულა

¹⁶⁵ OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Paris, 2005, გვ. 28.

¹⁶⁶ Louis Kuijs, William Mako and Chunlin Zhang; *SOE Dividends: How Much and to Whom?*; World Bank Policy Note; October 17, 2005, p. 1

¹⁶⁷ Regeringskansliet (Finanzdepartement); *Annual Report on State Owned Enterprises*; Sweden, 2011, გვ. 31-32, 39-42; მაგალითისათვის იხილეთ, ასევე, გერმანული საკონსულტაციო ფირმის ანგარიში

წინააღმდეგ შემთხვევაში, სახელმწიფო კარგავს შესაძლებლობას დროულად მიიღოს შემოსავალი, რითაც შესაძლებელია მისთვის პრიორიტეტული სფეროების დაფინანსება ან მოახდინოს თანხების რეინვესტირება და საწარმოთა საქმიანობის პროდუქტიულობის გაზრდა.

საქართველოში კი, მეთოდოლოგია და კრიტერიუმები შემუშავებული არ არის და შედეგად, რთულია შეფასდეს თუ რამდენად შეესაბამება კომისიის გადაწყვეტილებები სახელმწიფოს პოლიტიკას და რამდენად მართებულია მოგების განაწილებასთან მიღებული გადაწყვეტილებები.

კომისიის პასიურობამ (2011 წლის 21 დეკემბრიდან მოყოლებული სხდომა ჩატარდა მხოლოდ ერთხელ - 2013 წლის 22 ივლისს) კი გამოიწვია ის, რომ თანხები, რომელიც შეიძლება მიმართულიყო 2012 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში, სახელმწიფომ შემოსავლის სახით მიიღო მხოლოდ 2013 წელს, რადგანაც 2011 წლის მოგების განაწილებაზე (მათ შორის რეინვესტირებაზე) გადაწყვეტილება 2013 წლის სხდომაზე იქნა მიღებული; ამასთანავე, საწარმოებმა, რომლებიც საჭიროებდნენ განვითარებასა და რეინვესტირებას დროულად ვერ გამოიყენეს მათ მიერ აკუმულირებული მოგების ის ნაწილი, რომელიც ფორმალურად მათ განკარგულებაში უნდა დარჩენილიყო. ამგვარად, 2011 წლისათვის არსებული რესურსები იმ პერიოდში ბოლომდე ვერ იქნა გამოყენებული, რადგანაც გადაწყვეტილების არარსებობის გამო, თანხა არც ბიუჯეტში მიემართა და არც კომპანიებს ჰქონდათ მათი გამოყენების უფლება (ანუ, შეიძლება ითქვას 1 წელი თანხები იყო გაყინული).

რაც შეეხება 2013 წლის მოგებას, იგი, როგორც აღინიშნა, ჯერაც გაუნაწილებელია და სახელმწიფოს მისგან არც შემოსავალი მიუღია და არც რეინვესტირება განუხორციელებია.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ კომისიის აქტიურობისა და შესაბამისი ქმედითი ზომების დროულად მიღების შემთხვევაში სახელმწიფოს შეეძლო მიეღო თანხები, რომელიც მას დივიდენდის სახით ეკუთვნოდა, თუმცა ეს თანხები ფაქტიურად დაკარგულია; კერძოდ:

- › 2011 წელს გაფორმებული ურთიერთშეთანხმების¹⁶⁸ შესაბამისად 29 საწარმოს სახელმწიფოსათვის დივიდენდის სახით უნდა გადაეხადა 205,382 ლარი, ფაქტიურად კი დღევანდელი მდგომარეობით 50%-იც არ არის გადახდილი (სულ 100,354 ლარი არის გადახდილი). თუმცა, ამჟამინდელი მდგომარეობით აღნიშნული საწარმოები გადახდისუნარიანი არიან და ამ მიზეზით ვერ უზრუნველყოფენ დივიდენდების - 105,028 ლარის გადახდას (ამიტომაც მოხდა

უკრაინის სახელმწიფო საწარმოების მოგების განაწილების თაობაზე: Institute for Economic Research and Policy Consulting in Ukraine (German Advisory Group on Economic Reform); *State Owned Enterprises in Ukraine: How the Profits Should be Distributed*; 2003

¹⁶⁸ უნდა აღინიშნოს, რომ 2011 წელს 3 ასეთი ურთიერთშეთანხმება გაფორმდა: იანვრის, ოქტომბრისა და დეკემბრის თვეებში.

აღნიშნული 29 საწარმოს შერწყმა ერთ სხვა საწარმოში მათი ერთდროულად და შედარებით უფრო მარტივად ლიკვიდაციის მიზნით);¹⁶⁹

- 25 საწარმოს 2011 წლის ურთიერთშეთანხმებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო ბიუჯეტში გადასახდელი ჰქონდათ 1.004 მილიონი ლარი. დღევანდელი მდგომარეობით სადივიდენდო დავალიანება თითქმის სრულიად დაფარა მხოლოდ ორმა საწარმომ (152,698 ლარი) და გადასახდელი დარჩა 851,904 ლარი. შეთანხმების გაფორმების შემდეგ მოხდა მათი პრივატიზება, თუმცა პრივატიზების შესახებ არცერთ ხელშეკრულებაში არ არის მითითებული, რომ საწარმოს გაუნაწილებელი მოგება უნდა დარჩენოდა მის ყოფილ პარტნიორს (გამყიდველს - სახელმწიფოს). შესაბამისად სახელმწიფო ვერ ადასტურებს, რომ საპრივატიზებო ფასში გაუნაწილებელი მოგება არ იყო გათვალისწინებული. ამჟამინდელი მფლობელების განმარტებით კი, შეძენის მომენტში მათ არ იცოდნენ საწარმოებსა და სახელმწიფოს შორის მიღწეული შეთანხმების თაობაზე (სახელმწიფოს ჰქონდა, პირველ რიგში, ვალდებულება აღნიშნული ეცნობებინა შემძენთათვის და საჭიროების შემთხვევაში, ხელშეკრულებაშიც აესახა). ამგვარად, მოგების განაწილებისა და პრივატიზების პროცედურების გაუმართავად და არაპროდუქტიულად წარმართვის გამო, სახელმწიფომ დივიდენდის ვერ მიღების შემთხვევაში, შეიძლება 851,904 ლარის ზარალი ნახოს (აღნიშნული დავა ჯერ არ დასრულებულა).¹⁷⁰

როგორც არსებული ინფორმაციიდან ირკვევა, პირველ შემთხვევაში 105,028 ლარი ბიუჯეტმა დაკარგა იმის გამო, რომ შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ ვერ უზრუნველყო საწარმოებიდან სადივიდენდო დავალიანების ამოღება მათი გადახდისუნარიანობის პერიოდში.¹⁷¹ მეორე შემთხვევაში კი, საწარმოთა პრივატიზების პროცესის ხარვეზებით წარმართვის გამო (მყიდველებისათვის არ იყო ცნობილი საწარმოებსა და სახელმწიფოს შორის არსებული შეთანხმება და აღნიშნული საკითხი არც ხელშეკრულებით დარეგულირდა) 851,904 ლარი დაიკარგა.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ 2011 წლის შეთანხმების შემდეგ სხდომა თითქმის 2 წელი არ შეკრებილა, რათა აღნიშნულ პრობლემატურ საკითხებზე ემსჯელა და შესაბამისი გადაწყვეტილება მიეღო. ამგვარად შეიძლება დავასკვნათ, რომ პარტნიორის უფლებამოსილების პასიურად და არაეფექტიანად განხორციელების გამო, სახელმწიფომ ჯამში დაახლოებით 955 ათასი დაკარგა.

¹⁶⁹ საქართველოს ქონების ეროვნული სააგენტოს N15/27488 წერილი ფინანსთა სამინისტროს, 13 სექტემბერი, 2013 წ.

¹⁷⁰ იქვე.

¹⁷¹ სააგენტოს უნდა სცოდნოდა, რომ საწარმოების ფინანსური მდგომარეობა კითხვის ნიშნის ქვეშ იდგა და დროულად მიეღო ზომების დივიდენდის მიღებაზე (სასამართლოს გზით მაინც).

გარდა ზემოგანხილული სადივიდენდო დავალიანებებისა, დივიდენდები გადასახდელი აქვთ ადგილობრივ თვითმმართველობებზე გადაცემულ 8 საწარმოს და 1 საქართველოს პოლიტექნიკურ უნივერსიტეტზე გადაცემულ 1 საწარმოს¹⁷² აღნიშნულ საწარმოებს დივიდენდების სახით ბიუჯეტში უნდა გადაეხადათ 172,294 ლარი, თუმცა დღევანდელი მდგომარეობით გადახდილი აქვთ მხოლოდ 5,153 ლარი.

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში (4.1.2) ასახულია 2010 წლის 31 დეკემბრიდან 2014 წლის 1 სექტემბრამდე კომისიის სხდომების გადაწყვეტილებების საფუძველზე ბიუჯეტში მისამართი თანხების დინამიკა. 2010 წლის 31 დეკემბრისთვის, სააგენტოს მონაცემებით, ბიუჯეტის წინაშე სახელმწიფო საწარმოების დავალიანება იყო 6.9 მილიონი ლარი. 2011 წელს ამ თანხას დაემატა 10.5 მილიონი და ბიუჯეტში ჩაირიცხა 2.6 მილიონი ლარი, შედეგად 2011 წლის ბოლოსთვის საწარმოების დავალიანება წარმოადგენდა 14.8 მილიონ ლარს. 2012 წელს კომისია არ შეკრებულა მოგების გასანაწილებლად, ხოლო საწარმოების მიერ ბიუჯეტში გადაირიცხა 11.2 მილიონი ლარი, ანუ 2012 წლის ბოლოსთვის დავალიანება შემცირდა 3.6 მილიონ ლარამდე. ანალოგიურად, 2013 წლის 31 დეკემბრის დავალიანება შემცირდა 2.9 მილიონ ლარამდე, ხოლო 2014 წლის პირველ 8 თვეში მოხდა კიდევ 122.4 ათასი ლარის ჩარიცხვა და 2014 წლის 1 სექტემბრის მდგომარეობით, სახელმწიფო საწარმოებს ბიუჯეტში ჩასარიცხი აქვთ 2,756 ათასი ლარი.

ცხრილი 4.1.2: კომისიის სხდომებზე მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგად ჩასარიცხი თანხები¹⁷³



¹⁷² შპს ანალიზხელსაწყო (რომელიც ამჟამად დაბრუნდა სააგენტოს მმართველობაში)

¹⁷³ ცხრილში მოცემულია ბიუჯეტის წინაშე საწარმოების ჯამური დავალიანება 2010 წლის 31 დეკემბრიდან 2014 წლის 1 სექტემბრის ჩათვლით

დასკვნა

მოგების განაწილების მკაფიო პოლიტიკისა და მეთოდოლოგიის არარსებობის გამო, რთულია შეფასდეს დივიდენდების სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვისა თუ რეინვესტირებასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებების მართებულობა და მიზანშეწონილობა. ამასთან, მოგების განაწილებასთან მიმართებაში, სახელმწიფო პარტნიორის უფლებამოსილებებს არ ახორციელებს აქტიურად (რაც OECD-ის გაიდლაინების ერთ-ერთი უპირველესი მოთხოვნაა) - კომისია არ იკრიბება წელიწადში ერთხელაც კი, რაც დროული და ადეკვატური ზომების მიღებას აფერხებს; ამასთანავე, სააგენტოს არა აქვს დანერგილი ქმედითი სისტემა საწარმოებიდან კუთვნილი დივიდენდების დროულად მისაღებად.

4.2 სს საპარტნიორო ფონდის მოგების განაწილება

სს საპარტნიორო ფონდი დაარსდა 2011 წელს. საწარმოს მთავარი მიზანია ინვესტიციების მოზიდვა და თანადაფინანსებით (რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს 50%-ს) ინვესტიციების განხორციელება სხვადასხვა სექტორებში: ენერგეტიკა, აგრობიზნესი, უძრავი ქონება, ტურიზმი, ინფრასტრუქტურა და ლოგისტიკა. ამჟამად პროექტების ჯამური ღირებულება აღემატება 1 მილიარდ აშშ დოლარს. აღნიშნული მიზნიდან გამომდინარე მიღებულ იქნა პოლიტიკური გადაწყვეტილება, რომ სტრატეგიულად ყველაზე მნიშვნელოვანი და ამასთანავე, ყველაზე უფრო მომგებიანი საწარმოები ფონდს გადასცემოდა საკუთრებაში და მათი საქმიანობიდან აკუმულირებული მოგება დარჩენილიყო ფონდში და მოხმარებოდა სხვადასხვა საინვესტიციო კომერციულად მომგებიან პროექტებს. ქვემოთ მოცემულ ცხრილში (4.2.1) შეგიძლიათ იხილოთ ფონდის აქტივების პორტფელში შემავალი საწარმოები.

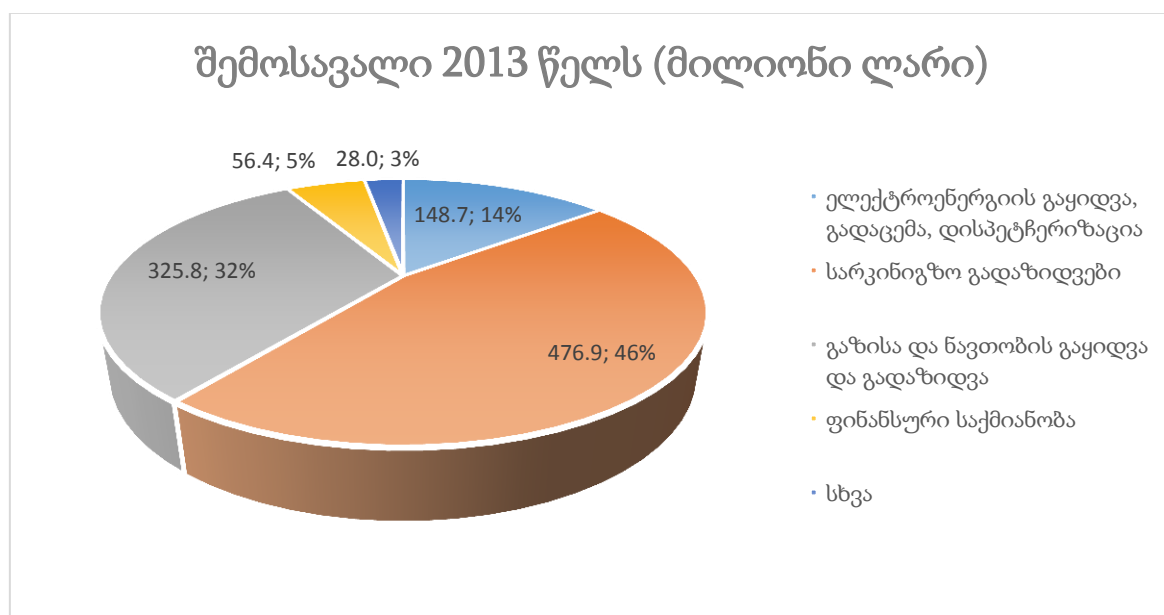
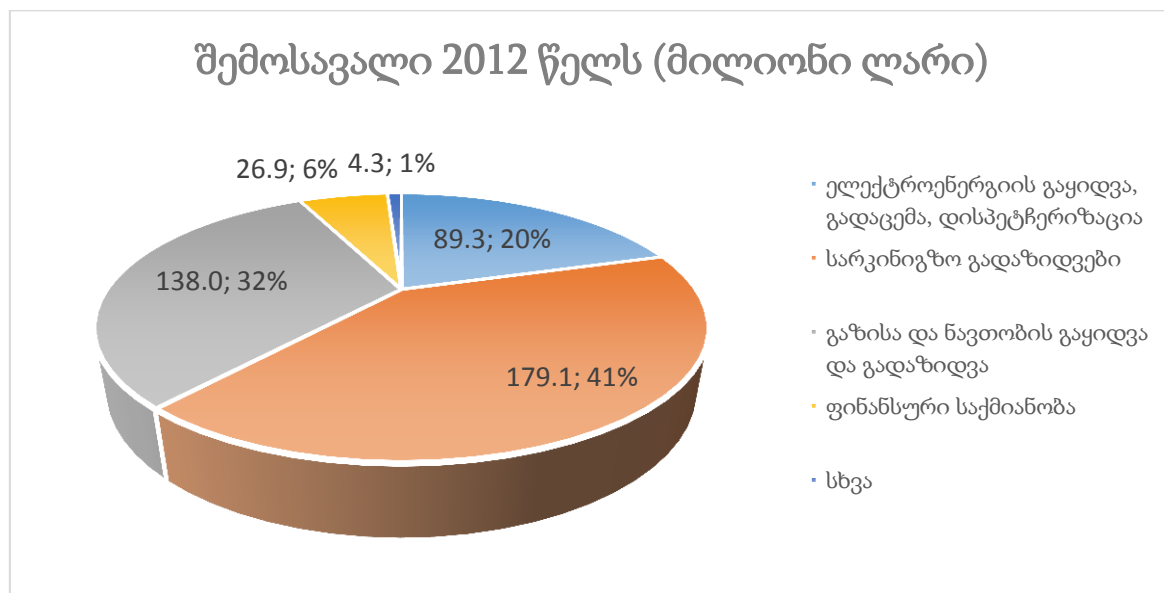
ცხრილი 4.2.1: ფონდის მმართველობაში შემავალი საწარმოები¹⁷⁴

საწარმოს დასახელება	საწარმოებს დაქვემდებარებული კომპანიები	სს საპარტნიორო ფონდის წილი
სს საქართველოს რკინიგზა		100%
	შპს საქართველოს რკინიგზის ქონების მართვა	100%
	შპს ტრანს კავკაზუს ტერმინალსი	100%
	სს საქართველოს რკინიგზის მშენებლობა	100%
	შპს ბორჯომი–ბაკურიანის რკინიგზა	100%
	შპს რეილ პარკინგი	100%
	შპს ჯორჯიან ტრანზიტი	100%
სს საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია		100%
	სს ნამახვანი	100%
	შპს გარდაბანი	100%
სს საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა		100%
	შპს ენერგო ტრანსი	100%
	სს კარსალ ენერჯი	100%
სს ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი		100%
სს ნენსკრა		100%
შპს თბილისის ლოჯისტიკის ცენტრი		100%
	შპს ხილის და ბოსტნეულის ექსპორტის კომპანია	100%
	შპს ქართული პროდუქტი	100%
შპს საქართველოს შავი ზღვის პორტი		100%
შპს ლაგოდეხის სავაჭრო კომპანია		100%
სს ბორჯომი ლიკანი ინტერნეშენალ		50%
სს თელასი		24.53%

¹⁷⁴ Partnership Fund JSC; Consolidated Financial Statement for the Year ended 31 December 2013; გვ. 11

2013 წელს ფონდის მოგებამ შეადგინა 73.6 მილიონი ლარი¹⁷⁵, რომელიც მთლიანად რეინვესტირდა სხვადასხვა საინვესტიციო პროექტებში. ქვემოთ მოცემულ ცხრილში შეგიძლიათ იხილოთ ფონდის მიერ 2012 და 2013 წელს მიღებული შემოსავლები სხვადასხვა საქმიანობიდან.¹⁷⁶

გრაფიკი 4.2.2: ფონდის შემოსავალი სხვადასხვა საქმიანობიდან - 2012-2013 წწ.¹⁷⁷



¹⁷⁵ Partnership Fund JSC; *Consolidated Financial Statement for the Year ended 31 December 2013*; გვ.6

¹⁷⁶ Partnership Fund JSC; *Consolidated Financial Statement for the Year ended 31 December 2013*; გვ.6

¹⁷⁷ იქვე, გვ. 13

საერთაშორისო პრაქტიკა იცნობს საინვესტიციო პორტფელის შექმნის სხვადასხვა მოდელს. მაგალითად, გერმანიაში არსებობს ბიუჯეტის სპეციალური ანგარიში, სადაც სახელმწიფო საწარმოებიდან მიღებული დივიდენდები აკუმულირდებოდა და რომელიც მთლიანად უნდა მოხმარებოდა სხვადასხვა საინვესტიციო პროექტებს. არსებობს განსხვავებული მოდელიც, სლოვენიაში 2010 წელს შეიცვალა სახელმწიფო ქონების მართვის სტრუქტურა და შეიქმნა კაპიტალური ინვესტიციების მართვის სააგენტო¹⁷⁸, რომელიც ასრულებს სახელმწიფოს როგორც მესაკუთრის ფუნქციებს¹⁷⁹. სააგენტოს მოვალეობებში შედის სტრატეგიული (მინიმუმ 3-წლიანი) და ყოველწლიური გეგმების მომზადება. ყოველწლიური გეგმის მიხედვით განისაზღვრება კაპიტალური ინვესტიციების პორტფელი, რომლის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაც სააგენტოს დამოუკიდებლად შეუძლია, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც კონკრეტული ინვესტიცია აჭარბებს 20 მილიონ ევროს, ასეთ შემთხვევაში უნდა მოხდეს ამ ინვესტიციის წინასწარი შეთანხმება მთავრობასთან.¹⁸⁰ პირველი მოდელი თანხების ხარჯვის მეტ გამჭვირვალობასა და ინვესტიციებზე პასუხისმგებელ პირთა ანგარიშვალდებულებას უზრუნველყოფს; მეორე მოდელის უპირატესობა კი არსებული პორტფელის უფრო მარტივად და ეფექტიანად მართვასა და ინვესტიციების შედარებით უფრო ადვილად მოზიდვაშია.

შესაბამისად, საპარტნიორო ფონდის იდეა მისაღებად შეიძლება ჩაითვალოს, თუმცა ფონდი მთლიანად გამიჯნულია სააგენტოს საქმიანობისგან და დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებებს და პრაქტიკაში ანგარიშგების (რეპორტირების) სისტემა შესაბამის პასუხისმგებელ ორგანოსთან დანერგილი არ არის (იხ. ქვეთავი 2.3.1). ამიტომაც, კარგი საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით ფონდის მიერ განხორციელებული საქმიანობისა და გახარჯული თანხის მიზნობრიობის შესახებ ინფორმაცია უნდა ჰქონდეს სააგენტოსაც, რადგან:

- › სააგენტოს ფუნქცია სწორედ კომერციული მიზნებით მოქმედი საწარმოების კოორდინაცია, მათი ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა და რეპორტირების სისტემის იმპლემენტაცია, რომელშიც ჩართული იქნება ყველა მოქმედი საწარმო;
- › აღნიშნული აუცილებელია აგრეგირებული რეპორტირების წარმოებისათვის (რეპორტირების მნიშვნელობასთან დაკავშირებით იხ. ქვეთავი 2.3.1).

დასკვნა

ფონდის მიერ მოგების განაწილებისა და მისი შემდგომი ინვესტირების (ხარჯვის) პროცესი არ არის კოორდინირებული. შესაბამისად აუცილებელია აღნიშნულ პროცესში უზრუნველყოფილ იქნას სააგენტოს, როგორც მაკოორდინებელი ორგანოს ჩართულობა.

¹⁷⁸ Agency for the Governance of Capital Investments of the Republic of Slovenia

¹⁷⁹ OECD; *State-Owned Enterprise Government Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011; გვ. 38-39

¹⁸⁰ Law on Corporate Governance of State Capital Investments of the Republic of Slovenia, გვ. 14

რეკომენდაციები:

ფინანსთა სამინისტროს და ეკონომიკის სამინისტროს:

- › მნიშვნელოვანია საწარმოების წმინდა მოგების განაწილების მიზნით შექმნილი კომისიის შეკრება ხდებოდეს რეგულარულად (ყოველწლიურად), რათა დროულად მოხდეს ბიუჯეტში მისამართი თანხების მობილიზაცია.
- › უნდა შეიქმნას ქმედითი მექანიზმი იმ შემთხვევაში როდესაც საწარმოს მენეჯმენტის მხრიდან არ ხდება თანხების (გამოცხადებული დივიდენდის) ბიუჯეტში დროულად ჩარიცხვა.

შემაჯამებელი დასკვნა და რეკომენდაციები

საქართველოში არსებული სიტუაციის შესწავლა და ანალიზი ცხადყოფს, რომ სტრატეგიის, მკაფიო ხედვისა და კორპორაციული მართვის ძირითადი პრინციპების შემუშავებისა და პრაქტიკაში გამოყენების გარეშე შეუძლებელია სახელმწიფო საწარმოთა პროდუქტიულობისა და მომგებიანობის გაზრდა. აღნიშნული გახლავთ საბაზისო წერტილი და საფუძველი სახელმწიფო საწარმოთა მართვის სისტემის ეფექტიანობის უზრუნველყოფისათვის. მართვის სისტემის დეცენტრალიზაციის გამო საქართველოში მმართველობითი პრაქტიკა არ არის უნიფიცირებული (ყველა სამინისტროს თავისი მიდგომები აქვს და არ ხდება საუკეთესო მოდელის დანერგვაზე მუშაობა), საწარმოთა საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია არ არის სრულყოფილი და აგრეგირებული, სააგენტოსა და სამინისტროებს შორის გართულებულია კოორდინაცია, რაც გადაწყვეტილებების დროულად მიღებას და თანამედროვე კორპორატიულ მმართველობას აფერხებს.

გარკვეული ნაკლოვანებების მიუხედავად, ყველაზე უფრო მისაღები სააგენტოში დანერგილი რეპორტირების სისტემაა. თუმცა, აუცილებელია მისი კიდევ უფრო დახვეწა და საერთაშორისო პრაქტიკასთან შესაბამისობაში მოყვანა. ამასთანავე პრობლემატურია, რომ ყველა ფუნქციონირებადი საწარმო აღნიშნულ სისტემაში ჩართული არ არის და არსებობს სახელმწიფო საწარმოები, რომელთა შესახებაც პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანო ინფორმაციას არ ფლობს. რაც შეეხება სამინისტროებს, მნიშვნელოვანი ხარვეზებით, თუმცა სხვებთან შედარებით გამართულად ფუნქციონირებს აღნიშნული სისტემა ინფრასტრუქტურის სამინისტროში. რაც შეეხება სოფლის მეურნეობისა და ენერგეტიკის სამინისტროებს, აღნიშნულ უწყებებში რეპორტირების სისტემა ფაქტიურად დანერგილი არ არის.

ინდივიდუალურ დონეზე რეპორტირების სისტემის გაუმართაობასთან ერთად სისტემის მნიშვნელოვან ნაკლოვანებად უნდა ჩაითვალოს ისიც, რომ სხვადასხვა უწყებაში არსებული სისტემები მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან ერთმანეთისგან. აქედან გამომდინარე, სააგენტო მოკლებულია სრულყოფილ ინფორმაციას და არ ფლობს საერთო სურათს სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობის შესახებ. შედეგად, დანერგილი არ არის აგრეგირებული რეპორტირების სისტემა, რის გამოც პარლამენტსა და მედიას არა აქვს საშუალება შეაფასოს სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობის ეფექტიანობა და დაინახოს აღნიშნულ სფეროში არსებული პრობლემები, რაც ადეკვატური ზომების მიღების საშუალებას მოგვცემს. ამიტომაც შეიძლება დავასკვნათ, რომ არსებული ანგარიშების სისტემა საწარმოთა საქმიანობის გამჭვირვალობას ვერ უზრუნველყოფს.

საქართველოში დაწყებულია სახელმწიფო საწარმოებში ისეთი მნიშვნელოვანი დამატებითი ფინანსური კონტროლის მექანიზმების დანერგვა, როგორიცაა შიდა აუდიტი, ყოველწლიური აუდიტორული შემოწმება და ფინანსური ანგარიშების საერთაშორისო სტანდარტები, თუმცა, ეს პროცესი ჯერ სრულყოფილი არ არის, მაგრამ მსოფლიო ბანკთან გაფორმებული ხელშეკრულების თანახმად, 2017 წლისთვის უნდა დასრულდეს.

შემუშავებული, თუმცა ჯერ კიდევ დაუმტკიცებელი ინსტრუქცია, რომელიც პრაქტიკაში უკვე რამდენიმე თვეა გამოიყენება წინგადადგმულ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს, რადგანაც მანამდე რაიმე სამართლებრივი დოკუმენტი, რომელშიც დეტალურად იქნებოდა გაწერილი პრივატიზების პროცესი არ არსებობდა. გარდა ამისა, დადებითად უნდა ჩაითვალოს ის, რომ პრივატიზების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, პროცესში ყველა შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულია ჩართული და საკითხები სპეციალურად შექმნილ კომიტეტზე წყდება.

თუმცა, დღესდღეობით პრაქტიკაში დანერგილ პროცედურებს რიგი ნაკლოვანებები გააჩნია, კერძოდ, საპრივატიზებო საფასურის დადგენის მთავარი კრიტერიუმი მხოლოდ აუდიტის დასკვნაა და ასევე, არ ხდება ინვესტორთა გადახდისუნარიანობის შემოწმება, მათ მიერ მომავალში განსახორციელებელი ვალდებულებების შეუსრულებლობის რისკის შესამცირებლად.

მოგების განაწილების მკაფიო პოლიტიკისა და მეთოდოლოგიის არარსებობის გამო, რთულია შეფასდეს დივიდენდების სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვისა თუ რეინვესტირებასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებების მართებულობა და მიზანშეწონილობა. ამასთან, მოგების განაწილებასთან მიმართებაში, სახელმწიფო პარტნიორის უფლებამოსილებებს არ ახორციელებს აქტიურად - კომისია არ იკრიბება წელიწადში ერთხელაც კი, რაც დროული და ადეკვატური ზომების მიღებას აფერხებს; ამასთანავე, სააგენტოს არა აქვს დანერგილი ქმედითი სისტემა საწარმოებიდან კუთვნილი დივიდენდების დროულად მისაღებად.

სს საპარტნიორო ფონდის მიერ მოგების განაწილებისა და მისი შემდგომი ინვესტირების (ხარჯვის) პროცესი არ არის კოორდინირებული. შესაბამისად აუცილებელია აღნიშნულ პროცესში უზრუნველყოფილ იქნას სააგენტოს, როგორც მაკოორდინებელი ორგანოს ჩართულობა.

რეკომენდაციები:**სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს:**

- ✧ უნდა განისაზღვროს სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების კრიტერიუმები, რომლის მიხედვითაც ასევე მოხდება ქვეყნისათვის უკვე არსებული მნიშვნელოვანი საწარმოების სახელმწიფოს მმართველობის ქვეშ შენარჩუნება.
- ✧ პირველ ეტაპზე საქართველო უნდა გადავიდეს სახელმწიფო საწარმოთა მმართველობის ე.წ. დუალისტურ მოდელზე, რაც ნიშნავს რომ სააგენტომ აქტიურად უნდა გაუწიოს კოორდინაცია სამინისტროებზე მართვის უფლებით გადაცემულ საწარმოებს და აქტიურად განახორციელოს სახელმწიფოს როგორც პარტნიორის უფლებამოსილება (საწარმოს მომგებიანობის შეფასება, საწარმოს გრძელვადიანი და მოკლევადიანი განვითარების გეგმების დამტკიცება, სისტემაში არსებული პრობლემების იდენტიფიცირება და გადაჭრის გზების ძიება) და არ უნდა მოხდეს ყველა უფლებამოსილების სამინისტროებზე დელეგირება.
- ✧ სააგენტოს მიერ პირველ რიგში უნდა მოხდეს ქვეყანაში არსებული ყველა სახელმწიფო საწარმოს (ფუნქციონირებადი თუ არაფუნქციონირებადი) აღრიცხვა და მათი აქტივების და პასივების შესახებ ინფორმაციის განახლება. შემდგომ უკვე ფუნქციონირებად საწარმოებში უნდა მოხდეს შიდა კონტროლის მექანიზმების დანერგვა რამეთუ, ერთის მხრივ მინიმუმამდე შემცირდეს თაღლითობის და კანონთან შეუსაბამო საქმიანობის რისკი და მეორეს მხრივ, გაიზარდოს საწარმოს მენეჯმენტის ანგარიშვალდებულება.
- ✧ უნდა მოხდეს რეპორტირების სისტემის უნიფიცირება და ანგარიშის ნიმუშის შემუშავება, რომლის მიხედვითაც ყველა სახელმწიფო საწარმო რეგულარულად წარუდგენს საქმიანობის ანგარიშს და ფინანსურ მაჩვენებლებს მმართველ ორგანოს (სააგენტოს, სამინისტროებს). პირველ რიგში მიზანშეწონილია სააგენტოს მიერ შემუშავებული პროცედურებითა და პრაქტიკით იხელმძღვანელონ სხვა სამინისტროებმაც, რათა საწარმოთა მხრიდან მოხდეს ინფორმაციის ერთ ფორმატში წარმოდგენა (პრაქტიკის უნიფიკაცია), რაც მის სისრულესა და ხარისხს უზრუნველყოფს და ამასთანავე გაადვილებს მიღებული ინფორმაციის შემდგომ ანალიზს და დამუშავებას. შემდგომში კი, აუცილებელია სისტემის კიდევ უფრო განვითარება და სრულყოფა – სასურველია, მიღებული ანგარიშების საფუძველზე სააგენტოში მოხდეს კონსოლიდირებული ანგარიშის შედგენა, სადაც აგრეგირებულად იქნება წარმოდგენილი სახელმწიფოს (სააგენტოს, სამინისტროების) მმართველობაში მყოფი საწარმოების წლიური შედეგები რაც უზრუნველყოფს სისტემის გამჭვირვალობას.
- ✧ სახელმწიფო საწარმოების თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურება კორპორატიული მმართველობის ერთ-ერთი მთავარი პრინციპია. მნიშვნელოვანია

შემუშავდეს კონკრეტული რეგულაცია/ინსტრუქცია, რომელიც დაარეგულირებს სახელმწიფო საწარმოებში მენეჯმენტის ანაზღაურების (ხელფასი, პრემია) საკითხს. აღნიშნული ინსტრუქცია უნდა ითვალისწინებდეს როგორც საქართველოს შრომით ბაზარზე არსებულ სიტუაციას, ასევე მენეჯმენტის მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხისა და მათ მიერ მიღწეული შედეგების საწარმოსათვის წინასწარ დასახულ მიზნებთან შესაბამისობას.

- › მნიშვნელოვანია მოხდეს საპრივატიზაციო ობიექტის (აქტივი, საწარმოში არსებული წილი) ღირებულების განსაზღვრა მსოფლიოში არსებული კარგი პრაქტიკის შესაბამისად, უნდა შემუშავდეს საპრივატიზაციო ობიექტის ფასის განსაზღვრის მეთოდოლოგია, რომელშიც გარე აუდიტორის/შემფასებლის მიერ ჩატარებული სამუშაო (დღესდღეობით მხოლოდ გარე აუდიტორის მიერ ხდება ფასის დადგენა) იქნება მნიშვნელოვანი ფაქტორი მაგრამ არა ერთადერთი.
- › აუქციონის ჩატარებამდე უზრუნველყოფილ უნდა იქნას პოტენციური ინვესტორებისათვის ინფორმაციის მიწოდება და აუქციონზე კონკურენტული გარემოს შექმნა, რაც წინაპირობაა იმისათვის რომ მოხდეს პრივატიზაციის შედეგად მიღებული თანხების მაქსიმიზაცია.

ფინანსთა სამინისტროს და ეკონომიკის სამინისტროს:

- › მნიშვნელოვანია საწარმოების წმინდა მოგების განაწილების მიზნით შექმნილი კომისიის შეკრება ხდებოდეს რეგულარულად (ყოველწლიურად), რათა დროულად მოხდეს ბიუჯეტში მისამართი თანხების მობილიზაცია.
- › უნდა შეიქმნას ქმედითი მექანიზმი იმ შემთხვევაში როდესაც საწარმოს მენეჯმენტის მხრიდან არ ხდება თანხების (გამოცხადებული დივიდენდის) ბიუჯეტში დროულად ჩარიცხვა.

ბიბლიოგრაფია

საქართველოს კანონი სახელმწიფო ქონების შესახებ, 2010

საქართველოს კანონი საინვესტიციო საქმიანობის ხელშეწყობისა და გარანტიების შესახებ, 1996

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი

საქართველოს კანონი მეწარმეთა შესახებ, 1994

საქართველოს კანონი გადახდისუუნარობის საქმის წარმოების შესახებ, 2007

საქართველოს კანონი სახელმწიფო ქონების პრივატიზების, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ, 2009

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანება N1-1/2044 სახელმწიფოს/ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით არსებული საწარმოების ლიკვიდაციის წესის დამტკიცების შესახებ, 2010

საქართველოს მთავრობის დადგენილება N390 ქონების მმართველის უფლებამოსილებებისა და მათი განხორციელების წესისა და ფორმის დადგენის შესახებ, 2012

საქართველოს მთავრობის დადგენილება N230 სს საპარტნიორო ფონდის წესდების დამტკიცებისა და კაპიტალის ფორმირების შესახებ; 2011

საქართველოს მთავრობის დადგენილება N328, სახელმწიფო ქონების საპრივატიზებო საფასურის, საწყისი საპრივატიზებო საფასურისა და სარგებლობაში გადაცემის საფასურის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ, 10 დეკემბერი, 2013

საქართველოს ფინანსთა მინისტრისა და საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მინისტრის ერთობლივი ბრძანება N589, N1-1/91; 2004 წლის 14-15 სექტემბერი, 2004

საქართველოს ქონების ეროვნული სააგენტოს N15/27488 წერილი ფინანსთა სამინისტროს, 13 სექტემბერი, 2013

საქართველოს მთავრობის დადგენილება N449 საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ; 2014

Partnership Fund JSC; *Consolidated Financial Statement for the Year ended 31 December 2013*

OECD; *Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises*; 2006

OECD; *State Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*; 2011

OECD; *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*; Paris, 2005

The Government of the Republic of Slovenia; *Policy of Corporate Governance on State Owned Enterprises*; Ljubljana, 2009

Law on Corporate Governance of State Capital Investments of the Republic of Slovenia

Swedish State Ownership Policy; 2006

Swedfund; *State Ownership Administration, Sweden*; 2007

Swedish Code for Corporate Governance; 2010

Regeringskansliet (Finanzdepartement); *Annual Report on State Owned Enterprises*; Sweden, 2011

Sodali and Governance Consultants S.A.; *The Importance of the Corporate Governance in State Owned Enterprises (Paper presented for CAF – Latin American Development Bank)*; 2012

Public Corporate Governance Kodex des Landes Baden-Württemberg (Deutschland); 2007

Public Corporate Governance Kodex des Österreichs; 2002

Institute of Public Administration; *The Corporate Governance of Commercial State Owned Enterprises of Ireland*; Dublin, 2009

Government Resolution on State Ownership Policy; Finland, 2011

Centre for Corporate Governance in Africa; *Rating Corporate Governance of State Owned Enterprises: Moving Towards Improved performance*; Cape Town, 2012

Cohen, Steven & Eimicke, William; *Managing Privatization: Skills, Goals and Ethics of Contracting (Paper presented at the 62nd Annual Meeting of the American Society for Public Administration, New Jersey)*; 2001

Supreme Economic Council of Kingdom of Saudi Arabia; *Privatization Methods and Regulations* - http://www.sec.gov.sa/Privatization_Strategy/Privatization_Methods_and_Regulations.aspx?lang=en-US

Forfas; *The Role of State Owned Enterprises: Providing Infrastructure and Supporting Economic Recovery*; Dublin, 2010

Institute for Economic Research and Policy Consulting in Ukraine (German Advisory Group on Economic Reform); *State Owned Enterprises in Ukraine: How the Profits Should be Distributed*; 2003

Office of Auditor General of Norway; *Efficiency and financial performance in state-owned companies should be followed-up more closely*; 2012
<https://www.riksrevisjonen.no/en/ForMedia/PressReleases/Pages/CorporateControl2011.aspx>

Junki Kim; Graduate School of Public Administration of Seoul National University; *State Owned Enterprises Reform and Corporate Governance Reform in Korea*

Lopez-de-Silanes, Florencio; *Determinants of Privatization Prices*; National Bureau of Economic Research; Working Paper 5494; Cambridge, 1996

Vuylsteke, Charles; *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises*; World Bank Technical Paper N88, Volume I, Washington 1995

Louis Kuijs, William Mako and Chunlin Zhang; *SOE Dividends: How Much and to Whom?*; World Bank Policy Note; 2005

მსოფლიო ბანკის პროგრამა *Competitiveness and Growth Development Policy Operations (DPO)*

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების ანგარიშები:

შპს „საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანია“ (ფინანსური აუდიტი, 2008-03/2012);

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2012 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების აუდიტის ანგარიში

სს „საქართველოს სოფლის მეურნეობის კორპორაცია“ (შესაბამისობის აუდიტი, 2010 და 2011)

შპს „საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“ (შესაბამისობის აუდიტი, 2010-2012)

შპს „საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია“ (ფინანსური აუდიტი, 2007–2009)

შპს „ლაბორატორია“ (ფინანსური აუდიტი, 2009–2011)

სს „ქართული ფილმი“ (შესაბამისობის აუდიტი, 2008–2012)

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოში „ფთიზიატრიული მომსახურების სახელმწიფო პროგრამის“ მართვა (შესაბამისობის აუდიტი, 2008-2010)

ფსიქიკური ჯანმრთელობის სახელმწიფო პროგრამა (შესაბამისობის აუდიტი, 2010–2012)

აივ ინფექცია/შიდსის სახელმწიფო პროგრამისა და მისი განმახორციელებელი დაწესებულებების, მათ შორის, ინფექციური პათოლოგიის, შიდსისა და კლინიკური იმუნოლოგიის სამეცნიერო-პრაქტიკული ცენტრის შესაბამისობისა და ეფექტიანობის აუდიტი (2008–2011)

ბმულები:

<https://www.pilgrimgroup.com/news.php?id=140>

<http://secondwindconsultants.net/blog/2008/12/13/what-percent-of-your-revenue-should-be-allocated-to-payroll/>

<http://accountingexplained.com/financial/ratios/return-on-assets>

<http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/06/27/world-bank-supports-georgia-8217-s-medium-term-reform-program-for-competitiveness-and-inclusive-growth#>

დანართები

დანართი 1: სახელმწიფო საწარმოთა მართვის სამსახურის მართვაში არსებული საწარმოების სია 2014 წლის 31 ოქტომბრის მონაცემებით

№	საწარმოს დასახელება	სამართლებრივი ფორმა	წილი	საქმიანობის სფერო	შეფასების სტატუსი	ფუნქციონირების სტატუსი
1	თბილისის ზონალური ს/კ საპროექტო ინსტიტუტი	შპს	100%	მშენებლობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
2	საქავტოტრანსი	შპს	100%	მგზავრთა მომსახურება, სატრანსპორტო გადაზიდვები	საეჭვო	ფუნქციონირებს
3	მეფუტკრეობის მარეგულირებელი საბჭო	შპს	100%	ქართული ფუტკრის აღორძინება, გამრავლება, განვითარება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
4	ორბელის ღვინის ქარხანა	შპს	100%	მელვინეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
5	საქტრანსგაზმრეწვი	სს	100%	მრეწველობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
6	საქართველოს გეოლოგიისა და სამთო საქმის ეროვნული კომპანია	სს	96%	გეოლოგიური კვლევები	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
7	კოჯრის კეთილმოწყობა	შპს	47%	კომუნალური მომსახურება	საეჭვო	არ ფუნქციონირებს
8	ელმავალმშენებელი	სს	12%	ელმავლების მშენებლობა, რემონტი	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
9	თბილგვირაბმშენი	შპს	100%	გვირაბების მშენებლობა	საეჭვო	ფუნქციონირებს
10	საქპრესა	სს	15%	კომუნიკაცია	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
11	ფონიჭალა - 2007	შპს	100%	გეოლოგიური კვლევები	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
12	საქგაზმშენი	სს	100%	მშენებლობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
13	ჭიათურის ავტოსადგური	შპს	49%	მომსახურება	სუბ სტანდარტული	არ ფუნქციონირებს

14	ნერგი	შპს	100%	სოფლის მეურნეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
15	სამეცნიერო-საწარმოო კომპანია ეიტსკი	შპს	100%	სამეცნიერო კვლევა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
16	საქნავთობპროდუქტი	შპს	100%	მომსახურება	საეჭვო	ფუნქციონირებს
17	ავტობაზა	შპს	100%	ტრანსპორტი	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
18	მ.ტ. (მშენებელი)	შპს	63%	მშენებლობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
19	სპეცგეო 2008	შპს	100%	გეოლოგიური კვლევები	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
20	ქართული ბაზარი	შპს	100%	მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
21	საქართველოს ტუნგო და ეთერზეთი	სს	10%	ეთერზეთოვანი ნედლეულის წარმოება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
22	ავიაკომი	შპს	100%	ტრანსპორტი	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
23	თბილისი მეცვაილეობის საწარმოო სავაჭრო მეურნეობა ალექსანდრა	შპს	100%	ყვავილების მოყვანა, რეალიზება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
24	გეო-ტეკი	შპს	51%	მშენებლობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
25	მარაბდა-კარწახის რკინიგზა	შპს	100%	ტრანსპორტი	საყურადღებო	ფუნქციონირებს
26	ტრანსტექნიკა	შპს	100%	ყველა სახის საქმიანობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
27	მექანომონტაჟი-2001	შპს	100%	მშენებლობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
28	მთავარსაქყალმშენი	შპს	100%	მშენებლობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
29	სპეც-კაპ სერვისი	შპს	100%	ნავთობ საძიებო ტერმინალი	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
30	საქართველოს ნავთობსადენების კომპანია	სს	100%	ნავთობის ტრანსპორტირება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
31	წყალმშენი-ლილო	შპს	100%	რკინა-ბეტონის კონსტრუქციების წარმოება	ცუდი	ფუნქციონირებს
32	საქგეოსერვისი	შპს	100%	მრეწველობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
33	სამთომამშველი	შპს	100%	სამაშველო სამიანობა	საყურადღებო	ფუნქციონირებს

34	საქართველოს ნავთობისა და გაზის სერვისული კომპანია	შპს	100%	მომსახურება	საყურადღებო	ფუნქციონირებს
35	ელექტროსამონტაჟო მატარებელი N1	შპს	100%	ელექტროსამონტაჟო სამუშაოები	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
36	საქაერონავიგაცია	შპს	100%	კომუნიკაცია	კარგი	ფუნქციონირებს
37	დუდაბი	სს	49%	ხის დამუშავება	ცუდი	ფუნქციონირებს
38	აგრომონტაჟი	სს	59%	სამონტაჟო სამუშაოები	საყურადღებო	ფუნქციონირებს
39	გეოინდუსტრია	შპს	100%	გეოლოგიური კვლევები	ცუდი	ფუნქციონირებს
40	ქუთაისის აეროპორტი	შპს	100%	ტრანსპორტი	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
41	გზამშენი №26	შპს	100%	გზის მშენებლობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
42	სსპ პროექტხელსაწყო	შპს	100%	პროექტირება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
43	იჯიესი	შპს	50%	მრეწველობა	საყურადღებო	ფუნქციონირებს
44	რიონი	სს	62%	მრეწველობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
45	ქუთაისწყალმშენი	შპს	100%	სამელიორაციო სამუშაოები	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
46	ნადარბაზევის მეთესლეობის საწარმო	შპს	100%	ხორბლის მიღება რეალიზება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
47	ხურვალეთის მეთესლეობის საწარმო	შპს	100%	ხორბლის მიღება რეალიზება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
48	ზუგდიდსერვისი	შპს	100%	უძრავი ქონების გაქირავება	საეჭვო	არ ფუნქციონირებს
49	ზუგდიდის კომუნალური მეურნეობის მრავალდარგოვანი გაერთიანება	სს	75%	კომუნალური მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
50	ცეკავშირის ზუგდიდის სასურსათო კომბინატი	სს	51%	დაფნის მიღება-გადამუშავება	საეჭვო	ფუნქციონირებს
51	ზუგდიდავტოტრანსსერვისი	შპს	100%	ტრანსპორტი	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
52	სათბური	შპს	100%	სოფლის მეურნეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
53	ურავი	სს	75%	მრეწველობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს

54	ახალგორის საგზაო სამმართველო	შპს	100%	მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
55	ახალგორის ავტოსატრანსპორტო საწარმო	შპს	100%	მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
56	ბავრა	შპს	100%	სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტების წარმოება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
57	უნიონი	შპს	20%	მელვინეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
58	ახალი სამგორი	შპს	100%	სოფლის მეურნეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
59	სააკაძის მეურნეობა	შპს	100%	სოფლის მეურნეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
60	ბროილერი	სს	10%	მეფრინველეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
61	სათბური	შპს	100%	სოფლის მეურნეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
62	თეკო	სს	90%	მეფრინველეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
63	ზესტაფონის პურკომბინატი	შპს	100%	მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
64	წინანდალი -საქართველოს ღვინის საგანძური	შპს	100%	მელვინეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
65	მარმარილო	სს	56%	მრეწველობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
66	აგროტექსერვისი	შპს	100%	მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
67	სასხორი	შპს	100%	მრეწველობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
68	ენერგომშენკონსტრუქცია XXI	შპს	100%	კომუნალური მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
69	დევები	შპს	67%	მრეწველობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
70	ოზურგეთის ნავთობპროდუქტი	სს	72%	ენერგეტიკა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
71	დასუფთავება	შპს	100%	მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
72	ნატანების მეციტრუსეობის ექსპერიმენტული საწარმო	შპს	100%	ჩაის მიღება დამუშავება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
73	მშენებელი	შპს	100%	სამშენებლო სამუშაოების წარმოება	საეჭვო	არ ფუნქციონირებს
74	საჩხერის საწარმოო კომბინატი	სს	75%	სამშენებლო ქვის გადამამუშავება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
75	საყალიბე ქვიშები	შპს	49%	მშენებლობა	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს

76	სენაკის ავტოტრანსი	შპს	100%	ტრანსპორტი	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
77	გეჯეთი 2000	სს	100%	მეჩაიეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
78	სენაკის სანაშენე მუშაობისა და ხელოვნური დათესვის სადგური	შპს	100%	პირუტყვის ხელოვნური დათესვა და სანაშენე მუშაობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
79	რენტა	შპს	100%	მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
80	გეჯეთის თევზი	შპს	100%	თევზის მოშენება ჭერა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
81	ხორშის ეთერზეთი	სს	100%	მრეწველობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
82	წნორის ღვინის ქარხანა	შპს	100%	მელვინეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
83	ბებნისის სანერგე	შპს	100%	სოფლის მეურნეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
84	ქარელის აგრარული ბაზარი	შპს	50%	სოფლის მეურნეობა	საეჭვო	ფუნქციონირებს
85	ჯვარი-94	სს	43%	კომუნალური მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
86	ჯვარის აგრარული ბაზარი	შპს	100%	მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
87	ჯვარის ნავთობპროდუქტი	სს	56%	დარგობრივი	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
88	ჯვარის პურის ქარხანა	შპს	100%	მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
89	ხაშურის მინის ტარა	სს	23%	მინის ბოთლების წარმოება	ცუდი	ფუნქციონირებს
90	ხობის კომუნალური სერვისი	შპს	100%	მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
91	ავიაკომპანია აზავია	შპს	100%	ტრანსპორტი	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
92	კეხვიჰესი	შპს	100%	ელექტროენერგიის წარმოება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
93	ბისტრო	შპს	25%	საკვები ობიექტი	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
94	საზღვაო ტექსერვისი	შპს	100%	ტრანსპორტი	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
95	საქართველოს საზღვაო სანაოსნო	შპს	100%	ტრანსპორტი	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
96	საქსპეცტრანსი	შპს	100%	ტრანსპორტი	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
97	მშენებლობის პროექტების ექსპერტიზა	შპს	100%	მშენებლობა	საეჭვო	არ ფუნქციონირებს

98	ლეჟუბანი	შპს	100%	საბაო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
99	ზესტაფონის საგზაო სამმართველო	შპს	100%	გზების მშენებლობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
100	ამური	შპს	100%	სოფლის მეურნეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
101	კოლხიდმშენი	შპს	100%	მშენებლობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
102	შემოქმედის ექსპერიმენტული ჩაის საწარმო	შპს	100%	ჩაის მიღება რეალიზაცია	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
103	ცაგერის 16 ს.ს სამმართველო	შპს	100%	გზების მოვლა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
104	მომარაგება	სს	100%	მშენებლობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
105	ნავთობპროდუქტი	სს	51%	მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
106	თუმეთგზა	შპს	100%	გზების მოვლა	სუბ სტანდარტული	არ ფუნქციონირებს
107	ზეინდარი	შპს	100%	სოფლის მეურნეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
108	იუნიორმშენი	შპს	60%	მშენებლობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
109	კვერი	შპს	100%	სოფლის მეურნეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
110	ხობის ნავთობპროდუქტი	შპს	51%	ენერგეტიკა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
111	გარდაბნის ავტოსატრანსპორტო საწარმო	შპს	100%	ტრანსპორტი	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
112	ბუქედი	შპს	100%	სოფლის მეურნეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
113	იაღლუჯა 2002	შპს	100%	სოფლის მეურნეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
114	ავტოტრანსი	შპს	100%	ტრანსპორტი	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
115	საქენერგოტექნოლოგია	სს	46%	ენერგეტიკა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
116	ბასრი	შპს	100%	მრეწველობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
117	ნავთობი	სს	100%	ენერგეტიკა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
118	კომუნა	შპს	100%	კომუნალური მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
119	წისქვილკომბინატი	შპს	100%	წარმოება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
120	წალკაგზა	შპს	100%	გზით მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
121	ვარდისუბანი	შპს	70%	სოფლის მეურნეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
122	ავტოტრანსპორტის მომსახურება სამცხე-ჯავახეთი	შპს	100%	ტრანსპორტი	ცუდი	ფუნქციონირებს

123	გუდაურის განვითარების სააგენტო	შპს	100%	მშენებლობა	ცუდი	ფუნქციონირებს
124	სახელმწიფო მომსახურების ბიურო	შპს	100%	მომსახურება	საეჭვო	ფუნქციონირებს
125	საქართველოს აეროპორტების გაერთიანება	შპს	100%	ტრანსპორტი	ცუდი	ფუნქციონირებს
126	წყაკლანალი XXI	შპს	100%	მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
127	დიანდჰესი	სს	100%	ენერგეტიკა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
128	სანაშენე მუშაობის და სასოფლო- სამეურნეო ცხოველთა დათესვლის ჯავახეთის სადგური	შპს	100%	ცხოველთა ხელოვნური დათესვლის სადგური	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
129	კოლერი	შპს	100%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
130	ილეკრო	შპს	20%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
131	ცაგერის ღვინის ქარხანა	შპს	100%	მელვინეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
132	იმერეთი - 95	შპს	100%	ავტომაქანების გაზით მომარაგება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
133	აგრომეურნეობა ჭართალი	შპს	100%	ცხვრის მოშენება რეალიზება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
134	ავტომოტოსერვისი	სს	214%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
135	ენერგორემშენი	სს	895%	ელექტროენერგიით მომარაგება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
136	შენობა-ნაგებობების მშენებელი	სს	774%	მშენებლობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
137	რეაბილიტაცია	შპს	100%	პრობლემატური კომპანიების ლიკვიდაცია რეორგანიზაცია გაკორექტირებისთვის ინფორმაციის მოძიება და ამავე კომპანიების ხელმძღვანელობა	ცუდი	ფუნქციონირებს
138	პროგრესი	შპს	50%	-	ცუდი	ფუნქციონირებს

139	აბასთუმანი	შპს	100%	მეტუნგეობა, მეჩაიეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
140	ბორი ოილი	შპს	40%	ვაჭრობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
141	ქალაქ ბოლნისის აგრობაზარი	შპს	100%	ვაჭრობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
142	თერმული წყლები	შპს	100%	მოსახლეობის გოგირდოვანი წყლით მომარაგება	ცუდი	ფუნქციონირებს
143	ტროპიკი	შპს	100%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
144	მულტიკომი	შპს	100%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
145	ნინოწმინდის უბონი	შპს	56%		ცუდი	არ ფუნქციონირებს
146	საქართველოს ტელერადიოცენტრი	შპს	100%	კომუნიკაცია	საყურადღებო	ფუნქციონირებს
147	საკარმიდამო საბაღე და სააგარაკო ნაკვეთების ხელშეწყობი ორგანიზაცია საქალაქაგროსრვისი	შპს	100%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
148	ხეცერა	შპს	100%	სოფლის მეურნეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
149	თბილავიამშენი	შპს	100%	სამხედრო და სამოქალაქო საავიაციო ტექნიკისა და შეიარაღების დაპროექტება და სხვა	საყურადღებო	ფუნქციონირებს
150	ენერგოქსელპროექტი	შპს	100%	მაღალი ძაბვის ანძების მოვლა პატრონობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
151	გზაარამადნეული	შპს	100%	ქვა ღორღის გადამუშავება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
152	სუფსა	შპს	100%	ვაჭრობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
153	თავთავი	შპს	100%	სოფლის მეურნეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
154	ადმშენებელი	შპს	100%	მშენებლობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
155	პურის მიმღები	სს	100%	მშენებლობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
156	პროგრესი XXI	სს	100%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
157	იაკობი	შპს	100%	მეურნეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს

158	ადიგენის მეგზვე	შპს	100%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
159	ტექნიკა	შპს	100%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
160	საქწყალმშენი	სს	100%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
161	ალუკენტი	შპს	100%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
162	შანს ოილი	შპს	100%	ვაჭრობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
163	ანაკლია	შპს	100%	სამთავრობო დაწესებულებების მომსახურება	საყურადღებო	ფუნქციონირებს
164	უნივერსალური სამედიცინო ცენტრი	სს	100%	სამედიცინო მომსახურება	საყურადღებო	ფუნქციონირებს
165	შიდა ქართლის პირველადი ჯანდაცვის ცენტრი	შპს	100%	მემცენარეობა	ცუდი	ფუნქციონირებს
166	კურორტ წყალტუბოს განვითარების კომპანია	შპს	100%	მომსახურება	ცუდი	ფუნქციონირებს
167	საქართველოს სახელმწიფო დაზღვევა	სს	100%	მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
168	სანატორიუმი ქართლი	სს	99%	სასტუმრო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
169	სალბუნი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
170	ვ. სანიკიძის სახელობის ომის ვეტერანთა კლინიკური ჰოსპიტალი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
171	მოზრდილთა და ბავშვთა პათოლოგიის პათოლოგანატომიური სამეცნიერო-პრაქტიკული ცენტრი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
172	ტუბერკულოზისა და ფილტვის დაავადებათა ეროვნული ცენტრი	სს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
173	ნ.მახვილას სახელობის შრომის მედიცინის და ეკოლოგიის სამეცნიერო კვლევითი	სს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს

	ინსტიტუტი					
174	აკადემიკოს ე. ფიფიას სახელობის სახალხო კლინიკური საავადმყოფო	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
175	სასკოლო ბიბლკოლექტორი	შპს	100%	წიგნებით ვაჭრობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
176	საქწიგნი	შპს	100%	წიგნებით ვაჭრობა	საეჭვო	ფუნქციონირებს
177	საქკოპსერვისი	შპს	100%	ტურისტული მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
178	მინა	სს	0.16%	მიწის წარმოება	საეჭვო	ფუნქციონირებს
179	"თბილისის ბალნეოლოგიური კურორტი" "Tbilisi- SPA" „ჯანმრთელობის და სამედიცინო რეაბილიტაციის ეროვნული სამეცნიერო-პრაქტიკული ცენტრი“	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
180	ბალნეოლოგიური სანატორიუმ-პროფილაქტორიუმი ნიჩაფა	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	ფუნქციონირებს
181	საქართველოს მაღალი ტექნოლოგიების ეროვნული ცენტრი	შპს	100%	სამეცნიერო კვლევა	საყურადღებო	ფუნქციონირებს
182	თბილისის ბავშვთა ინფექციური კლინიკური საავადმყოფო	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	საყურადღებო	არ ფუნქციონირებს
183	საქართველოს ტელევიზიისა და რადიომაუწყებლობის ინსტიტუტი	შპს	100%	საგანმანათლებლო საქმიანობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
184	საქართველოს სატრასტო-საინვესტიციო კორპორაცია	შპს	100%	მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
185	აკადემიკოს ნიკოლოზ ყიფშიძის სახელობის ცენტრალური საუნივერსიტეტო კლინიკა	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
186	კლინიკური პათოლოგიის სამეცნიერო-პრაქტიკული ცენტრი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	საყურადღებო	ფუნქციონირებს

187	ტექნიკური სპეციალისტების მომზადების ცენტრი	შპს	100%	საგანმანათლებლო საქმიანობა	საყურადღებო	ფუნქციონირებს
188	საქმედტექნიკა	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	ფუნქციონირებს
189	ვერცხლის შემცველი ნარჩენების გადამამუშავებელი საწარმო ვერცხლი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	ფუნქციონირებს
190	ქალაქ თბილისის ფსიქიკური ჯანმრთელობის ცენტრი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
191	დეზინფექციის დეზინსექციის დერატიზაციისა და სტერილიზაციის სპეციალიზირებული ეპიდზედამხედველობის სამს	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
192	სამედიცინო რეაბილიტაციის ამბულატორიული ცენტრი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
193	ინფექციური პათოლოგიის შიდსისა და კლინიკური იმუნოლოგიის სამეცნიერო-პრაქტიკული ცენტრი	სს	100%	სამედიცინო მომსახურება	საყურადღებო	ფუნქციონირებს
194	გამომცემლობა "ნაკადული"	შპს	100%	გამომცემლობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
195	ქუთაისის N2 ქალთა კონსულტაცია	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
196	ქუთაისის რეგიონალური სისხლის ბანკი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	კარგი	ფუნქციონირებს
197	სასტუმრო თბილისი	შპს	100%	სასტუმრო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
198	ქუთაისის მოზარდთა N5 პოლიკლინიკა	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
199	ქუთაისის ფსიქიკური ჯანმრთელობის ცენტრი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს

200	ქუთაისის დ ნაზარიშვილის სახ საოჯახო მედიცინის და საოჯახო მედიცინის რეგიონალური სასწავლო ცენტრი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	საყურადღებო	ფუნქციონირებს
201	ქუთაისის სამხარეო ნარკოლოგიური ცენტრი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	ფუნქციონირებს
202	შშმ და სხვა სოციალურად დაუცველ პირთა სასწავლო საწარმო	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	ფუნქციონირებს
203	ჭიათურა-საჩხერის ინვალიდთა რეაბილიტაციის ცენტრი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
204	ქურთის საავადმყოფო"	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	ფუნქციონირებს
205	სტომადენტი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	ფუნქციონირებს
206	ტყიბულის რაიონული მრავალპროფილიანი საავადმყოფო	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
207	სასტუმრო ტყიბული	შპს	100%	სასტუმრო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
208	ზუგდიდის ფარმაცია	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	ფუნქციონირებს
209	ზუგდიდის პროფილაქტიკური დეზინფექციის განყოფილება	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
210	ზუგდიდის სასწრაფო დახმარების სადგური 03	სს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
211	ზუგდიდის კულტურისა და ხელოვნების სახლი	შპს	100%	კულტურულ საგანმანათლებლო საქმიანობა	სუბ სტანდარტული	არ ფუნქციონირებს
212	სანატორიუმი მეტალურგი	შპს	99%	სასტუმრო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
213	სანატორიუმი მეშახტე	სს	100%	სასტუმრო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს

214	აბასთუმნის ტუბსაწინააღმდეგო საავადმყოფო	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
215	ესკულაპი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
216	ახალგორის რაიონული პოლიკლინიკა	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
217	ახალგორის რაიონული საავადმყოფო	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
218	ახალგორის სასწრაფო სამედიცინო დახმარების სამსახური 03"	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
219	ახალციხის რაიონული საავადმყოფო	სს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
220	ახმეტის სამშობიარო სახლი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
221	პანსიონატი პლატო	სს	99%	საკურორტო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
222	მთის ხეობა	სს	99%	საკურორტო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
223	საფეხბურთო კლუბი ბორჯომი	შპს	100%	სპორტული კლუბი	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
224	სერვისი - 8	შპს	100%	ტურისტული მომსახურება	საყურადღებო	ფუნქციონირებს
225	კურორტი ახტალა	სს	100%	საკურორტო მომსახურება	საყურადღებო	ფუნქციონირებს
226	ზესტაფონის რაიონის ცენტრალური პოლიკლინიკა	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
227	ზესტაფონის რკინიგზის საკვანძო საავადმყოფო	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
228	მანგლისის საავადმყოფო პოლიკლინიკა	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	ფუნქციონირებს
229	მკურნალი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	საეჭვო	არ ფუნქციონირებს
230	თელავის სამხარეო	შპს	100%	სამედიცინო	სუბ	ფუნქციონირებს

	ნარკოლოგიური ცენტრი			მომსახურება	სტანდარტული	
231	თელავის ფსიქონევროლოგიური დისპანსერი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
232	პროფესორ შოთაძის სახელობის ჩხარის საუბნო საავადმყოფო	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
233	ნევრონი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
234	გურიის სამედიცინო ცენტრი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
235	მარნეულის სამშობიარო სახლი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
236	მცხეთის სამხარეო მრავალპროფილიანი საავადმყოფო	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
237	მკურნალი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	ფუნქციონირებს
238	რეგიონული ჯანდაცვის ცენტრი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	ფუნქციონირებს
239	ნინოწმინდის საავადმყოფო-პოლიკლინიკური და სასწრაფო სამედიცინო დახმარების სამსახური-03-ის გაერთიანება	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
240	ოზურგეთის სამშობიარო სახლი	სს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
241	ოზურგეთის რეგიონალური სტომატოლოგიური ცენტრი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
242	სამტრედია 2002	სს	100%	სასტუმრო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
243	მომავალი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
244	კურორტი მენჯი	სს	100%	საკურორტო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს

245	სენაკის საავადმყოფო-პოლიკლინიკური გაერთიანება	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	საყურადღებო	ფუნქციონირებს
246	სენაკის ბავშვთა საავადმყოფო	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
247	ამბოლატორიული პოლიკლინიკური გაერთიანება	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
248	სენაკის სამშობიარო სახლი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
249	სარაიონთაშორისო ფსიქონერვიული დისპანსერი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
250	სენაკის რაიონული საავადმყოფო	სს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	არ ფუნქციონირებს
251	ჯანმრთელობა	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	საეჭვო	არ ფუნქციონირებს
252	ყვარლის დედათა და ბავშვთა ცენტრი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
253	ქ. ყვარლის სასწრაფო სამედიცინო დახმარების სამსახური 03	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
254	ბედიანის ფსიქიატრიული საავადმყოფო	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
255	აღ. ქაჯიას სახელობის სურამის ფსიქიატრიული საავადმყოფო	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	ფუნქციონირებს
256	პოლიკლინიკური-ამბოლატორიული გაერთიანება	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
257	სანატორიუმი სურამი	სს	99%	საკურორტო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
258	გ. ჯომართიძის სახელობის ხაშურის სტადიონი	შპს	100%	სპორტული საქმიანობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
259	აკად. ბ. ნაწიშვილის სახელობის ფსიქიკური ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	არ ფუნქციონირებს

260	ვახტანგ ბოჭორიშვილის სახელობის სეფსისის საწინამდებო ცენტრი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	საყურადღებო	არ ფუნქციონირებს
261	თბილისის #4 კლინიკური საავადმყოფო	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
262	რადიოლოგიური კლინიკა	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
263	ო. ჩხოვაძის სახ. ინვალიდთა და ხანდაზმულთა სამკურნალო რეაბილიტაციის კლინიკური ცენტრი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	საყურადღებო	ფუნქციონირებს
264	მოწენიძის სახ. იმერეთის სამხარეო კლინიკური საავადმყოფო	სს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
265	ჯანმრთელობა	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
266	დასავლეთ საქართველოს ტუბერკულოზისა და ფილტვის დაავადებათა ცენტრი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	არ ფუნქციონირებს
267	საგარეჯოს რაიონული საავადმყოფო	სს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
268	ზაზა ფანასკერტელი	სს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
269	გარდაბნის რაიონული საავადმყოფო	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
270	ქუთაისის პრესის სახლი	შპს	100%	გამომცემლობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
271	რეგიონული ჰოსპიტალი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
272	თერჯოლის რაიონული პოლიკლინიკა	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
273	გალის ჯანდაცვის სისტემის რეაბილიტაცია	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
274	საქართველოს ფოსტა	შპს	100%	საფოსტო	საყურადღებო	ფუნქციონირებს

				მომსახურება		
275	წყალტუბმინწყლები	სს	100%	მინერალური წყლით უზრუნველყოფა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
276	ბორჯომის სამკურნალო საწარმოო გაერთიანება	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
277	წამლის ხარისხის კონტროლის ცენტრი - ქუთაისი 2010	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
278	ბოლნისი - 2000	შპს	70%	სოფლის მეურნეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
279	რუსთავის ფსიქიკური ჯანმრთელობის ცენტრი	შპს	100%	მომსახურეობა	სუბ სტანდარტული	არ ფუნქციონირებს
280	ახალციხის ქალთა კონსულტაცია და კანისა და ვენსნეულებათა დისპანსერი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
281	თბილისის #1 სტომატოლოგიური პოლიკლინიკა	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	საეჭვო	არ ფუნქციონირებს
282	ქართული კინოს განვითარების ცენტრი	შპს	100%	კინოს განვითარება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
283	ფსიქიკური ჯანმრთელობის და ნარკომანიის პრევენციის ცენტრი	შპს	100%	მომსახურება	სუბ სტანდარტული	არ ფუნქციონირებს
284	თბილისის სპორტული მედიცინისა და რეაბილიტაციის ცენტრი	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
285	სენაკი - 2007	შპს	100%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
286	თბილისის №5 ტუბდისპანსერი	შპს	100%	მომსახურეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
287	თბილისის №3 ტუბდისპანსერი	შპს	100%	მომსახურეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
288	თბილისის №2 ტუბსაწინააღმდეგო დისპანსერი	შპს	100%	მომსახურეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
289	ჰერპეს ცენტრი	შპს	100%	მომსახურეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
290	ქ. თბილისის კარდიოლოგიური საავადმყოფო	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
291	რეფერალური ჰოსპიტალი	შპს	100%	მომსახურეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
292	ჩუღურეთი	შპს	100%	მომსახურეობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს

293	სამედიცინო ამბულატორია ფონიჭალა	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	არ ფუნქციონირებს
294	მაცნე	შპს	100%	გამომცემლობა	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
295	ტყვიავის საავადმყოფო	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	სუბ სტანდარტული	არ ფუნქციონირებს
296	შევარდენი	შპს	10%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
297	სამეგრელო-ზემო სვანეთის ტელერადიოკომპანია სამეგრელო	შპს	64%	ტელერადიოკომპანია	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
298	აგროინვესტი	სს	100%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
299	ქვემო ქართლის რეგიონალური სისხლის გადასხმის სადგური	შპს	100%	სამედიცინო მომსახურება	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
300	დემეტრე 96	შპს	100%	სამკერვალო	საეჭვო	არ ფუნქციონირებს
301	შპს ანალიზხელსაწყო	შპს	100%		ცუდი	არ ფუნქციონირებს
302	საქართველოს მარკა	შპს	51%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
303	ხვაკი	შპს	100%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
304	ჩოხატაურის ნავთობპროდუქტები	სს	90%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
305	ხუროთმოძღვრობის მემკვიდრეობის რესტავ.ცენტრი\ "საქრესტავრაცია	შპს	100%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
306	ძალისი	შპს	100%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
307	წნორის მანქანათმშენებელი ქარხანა -2003	შპს	74%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
308	ნაკადული	შპს	100%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
309	გუდაური (ყოფილი სს „გერგეთი“)	სს	100%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს
310	საქლითონი	სს	53%	-	ცუდი	არ ფუნქციონირებს

დანართი 2: მართვის უფლებით გადაცემული საწარმოები 2014 წლის 31 ოქტომბრის მონაცემებით

№	საწარმო	სამართლებრივი ფორმა	კოდი	წილი	მართვის უფლებით გადაცემულია:
1	შპს "თბილისის სახელმწიფო საკონცერტო დარბაზი"	შპს	203836625	100%	შპს "ინტერნეიშენალ ივენოს"
2	შპს "ბათუმის საზღვაო სავაჭრო ნავსადგური"	შპს	245383678	100%	შპს "ბათუმი ოილ ტერმინალ ლტდ"
3	სს "ქართული ფილმი"	სს	202054196	100%	შპს "ქართული კინოს განვითარების ფონდი"
4	შპს "სეტი"	შპს	435891126	100%	შპს "უილსფორტ ჰორეკა"
5	შპს "საქართველოს ლატარიის კომპანია"	შპს	204568208	70%	შპს "საქართველოს ფოსტა"
6	შპს "სერვისი-7"	შპს	204532899	100%	შპს "მენეჯმენტ სერვისი"
7	შპს "ღვინის ლაბორატორია"	შპს	202330398	100%	სსიპ სოფლის მეურნეობის სამეცნიერო-კვლევითი ცენტრი
8	შპს "შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა სოციალური რეაბილიტაციის ცენტრი"	შპს	202059388	100%	სსიპ „საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სამხედრო ჰოსპიტალი
9	შპს "მიწის რეაბილიტაციის სააგენტო"	შპს	404406013	100%	სს "საქართველოს სოფლის მეურნეობის კორპორაცია"
10	შპს "სპორტმშენსერვისი"	შპს	204878542	100%	საქართველოს სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო
11	სს "საქართველოს სოფლის მეურნეობის კორპორაცია"	სს	404858285	100%	საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
12	შპს "საქართველოს გაერთიანებული სამელიორაციო სისტემების კომპანია"	შპს	204524568	100%	საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო
13	შპს "თეთნულდი დეველოპმენტი"	შპს	236049904	100%	საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო
14	შპს "ინფრასტრუქტურის განვითარების კომპანია"	შპს	220341324	100%	საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო
15	შპს "საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია"	შპს	412670097	100%	საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო

16	შპს "საქართველოს მყარი ნარჩენების კომპანია"	შპს	404942470	100%	საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო
17	შპს "სახელმწიფო სამშენებლო კომპანია"	შპს	205140257	100%	საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო
18	შპს "შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა სოციალური რეაბილიტაციის ცენტრი"	შპს	202059388	100%	საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო
19	შპს "საქართველოს გაზის ტრანსპორტირების კომპანია"	შპს	206103722	100%	საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო
20	შპს "ენგურპესი"	შპს	251716371	100%	საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო
21	სს "გაერთიანებული ენერგეტიკული სისტემა საქრუსენერგო"	სს	211324468	50%	საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო
22	სს "საქართველოს ენერგეტიკის განვითარების ფონდი"	სს	101391975	100%	საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო
23	სს "თელასი"	სს	202052580	25%	საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო
24	სს "საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია"	სს	206237491	100%	საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო
25	სს "საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა"	სს	204995176	100%	საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო
26	სს "ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი"	სს	205170036	100%	საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო
27	სს "საჩხერის რაიონული საავადმყოფო-პოლიკლინიკური გაერთიანება"	სს	239403463		კავშირი "დოსტაქარი"
28	შპს "ალფა-კომი"	შპს	203829250	100%	გადაცემულია მართვის უფლებით 4 წლით

