



საერთაშორისო
გამჭვირვალობა
საქართველო

საქართველოს სახელმწიფო საწარმოები:
გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და
კორუფციის პრევენცია

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო
2016



ანგარიში მომზადდა შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტოს ფინანსური მხარდაჭერით. ანგარიშში გამოხატული მოსაზრებები შეიძლება არ გამოხატავდეს სააგენტოს პოზიციას. მხოლოდ საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოა პასუხისმგებელი ანგარიშის შინაარსზე.

სარჩევი

შესავალი	4
1. მიმოხილვა.....	6

2. საერთაშორისო პრაქტიკა და გამოცდილება	9
2.1 სახელმწიფო საწარმოების ფუნქციონირების გამჭვირვალობა.....	9
2.2 სახელმწიფო საწარმოების ანტიკორუფციული მექანიზმები	13
2.3 სახელმწიფო საწარმოების სამეთვალყურეო/დირექტორთა საბჭოების დაკომპლექტებისა და საქმიანობის საუკეთესო პრაქტიკა	14
3. ქართული კანონმდებლობა.....	21
3.1 აუდიტი	21
3.2 ანგარიშვალდებულება.....	22
3.3 ინტერესთა შეუთავსებლობა და კორუფცია.....	23
3.4 საწარმოს სამეთვალყურეო საბჭოს/ბორდის დაკომპლექტების წესი	24
3.5 სახელმწიფო საწარმოების მოგების განაწილების წესი	25
3.6 სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს კომპეტენციები	26
3.7 სახელმწიფო საწარმოების მართვის მოდელები და საქართველო	27
4. შერჩეული სახელმწიფო საწარმოების ანალიზი	29
4.1 საქართველოს ფოსტა	30
4.2 საქართველოს რკინიგზა	31
4.3 სს საქართველო სახელმწიფო ელექტროსისტემა	32
4.4 სს “ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი” (ესკო)	33
4.5 საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია.....	36
4.6 საპარტნიორო ფონდი	37
5. პოლიტიკური გავლენა სახელმწიფო საწარმოების მართვაზე.....	40
5.1 ცვლილებები სახელმწიფო საწარმოების მენეჯმენტში 2012 წლის არჩევნების შემდეგ	40
5.2 სახელმწიფო საწარმოების მმართველობაზე პოლიტიკური გავლენის სხვა შემთხვევები	42
5.3 სახელმწიფო საწარმოებში დასაქმებული თანამდებობის პირების ოჯახის წევრები	43
5.4 სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული შპს-ებისა და სს-ების ხელმძღვანელები მმართველი პარტიების შემომწირველთა სიაში.....	47
6. დასკვნები და რეკომენდაციები	49

შესავალი

2004 წლიდან განხორციელებული რეფორმების შედეგად, საქართველომ მნიშვნელოვან წარმატებებს მიაღწია კორუფციასთან ბრძოლის მხრივ. კორუფციის ზოგიერთი სახეობა (მაგალითად მექრთამეობა საჯარო მომსახურებების სფეროში) მინიმუმამდე შემცირდა და გაიზარდა სახელმწიფო ადმინისტრაციისა და ბიუროკრატის ეფექტურობა.

ამჟამად საქართველოსა და მისი მთავრობის ამოცანა კორუფციის უფრო კომპლექსური ფორმების პრევენციაა. კორუფციის ამგვარი ფორმები ხშირად უკანონო გარიგებებში მაღალი თანამდებობის პირების მონაწილეობას გულისხმობს და მთავრობისა და ბიზნესის გადაკვეთის სფეროებში წარმოიშვება.

წინამდებარე ანგარიშში განხილულია სახელმწიფო საწარმოებში კორუფციის რისკების პრობლემა, რომელიც მზარდი ყურადღებისა და ინტერესის საგანია კორუფციისა და ანტიკორუფციული პოლიტიკის შესწავლით დაკავებული ორგანიზაციებისა და მკვლევარების წრეში.

ამ კვლევის ფარგლებში შევეცადეთ პასუხი გაგვეცა შემდეგ კითხვებზე:

- რა ძირითადი რისკები ახასიათებთ სახელმწიფო საწარმოებს კორუფციის კუთხით?
- რას გვეუბნება დღეისათვის არსებული საერთაშორისო გამოცდილება სახელმწიფო საწარმოებში კორუფციის პრევენციის ყველაზე ეფექტური მექანიზმების შესახებ?
- რამდენად სრულყოფილია ამჟამინდელი ქართული კანონმდებლობა სახელმწიფო საწარმოებში კორუფციის პრევენციის მხრივ?
- რამდენად ეფექტური ანტიკორუფციული მექანიზმები აქვთ საქართველოს ყველაზე მსხვილ სახელმწიფო საწარმოებს პრაქტიკაში?

წინამდებარე კვლევის ფარგლებში საქართველოში მოქმედი სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაარსებული ხუთი მსხვილი საწარმო შეირჩა, რომელთაგან ოთხის აქციებს ამჟამად საპარტიორო ფონდი განკარგავს, ერთი კი სსიპ ქონების მართვის ეროვნულ აგენტოს მართავს:

- სს საქართველოს რკინიგზა
- შპს საქართველოს ფოსტა
- სს საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია
- სს საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა
- სს ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი

კვლევა ნაწილობრივ მოიცავს საპარტნიორო ფონდის გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების საკითხებსაც.

ზემოხსენებული საკითხების შესწავლის საფუძველზე ანგარიშის ბოლოს წარმოდგენილია კონკრეტული რეკომენდაციები საქართველოს ხელისუფლებისთვის, რომელთა განხორციელებაც, ვფიქრობთ, ხელს შეუწყობს სახელმწიფო საწარმოებში კორუფციის რისკების შემცირებას და მთავრობის ანტიკორუფციული პოლიტიკის ეფექტურობის ზრდას.

1. მიმოხილვა

საერთაშორისო გამოცდილებისა და პრაქტიკის საფუძველზე, შეიძლება გამოვიყოს რამდენიმე საკითხი, რომელიც მნიშვნელოვანია სახელმწიფო საწარმოებში კორუფციის პრევენციის და ამ საწარმოების რომელიმე კერძო ინტერესის ინსტრუმენტად ქცევის არდაშვების კუთხით:

- სახელმწიფო საწარმოს დაარსების/არსებობის ლეგიტიმური მიზეზი და მკაფიოდ გაცხადებული მიზნები
- სახელმწიფო საწარმოების მართვის მოდელის ეფექტიანობა
- სახელმწიფო საწარმოს საქმიანობის გამჭვირვალობა (რაც გულისხმობს სხვადასხვა კატეგორიის ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნებას და ინფორმაციის თავისუფლების ნორმების გავრცელებას ასეთ საწარმოებზე)
- სახელმწიფოს ორი როლის (ბაზრის მარეგულირებელი და კონკრეტული საწარმოს მფლობელი) ერთმანეთისგან მკაფიოდ გამოიჯვანა
- სახელმწიფო საწარმოს მმართველი საბჭოს დანიშვნისა და საქმიანობის მკაფიო და დეტალურად გაწერილი წესები
- შიდა კონტროლის მექანიზმებისა და ეთიკის ნორმების, ქცევის წესებისა და ანტიკორუფციული პროცედურების დანერგვა სახელმწიფო საწარმოში
- სახელმწიფო საწარმოს საქმიანობაზე პოლიტიკური გავლენის მინიმუმამდე შემცირება და ამ საქმიანობაში პარტიული ჩარევის არდაშვება

საქართველოში სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა მთელი რიგი ხარვეზებით ხასიათდება:

- კანონმდებლობა არ ადგენს სახელმწიფო საწარმოს დაარსების კრიტერიუმებს და ლეგიტიმურ მიზნებს
- არ არსებობს სახელმწიფო საწარმოების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ერთიანი სისტემა
- ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის სფეროში არსებული კანონმდებლობა (მცირე გამონაკლისების გარდა) სახელმწიფო საწარმოებზე არ ვრცელდება
- კანონმდებლობა არ ადგენს სახელმწიფო საწარმოების დირექტორებისა და დირექტორთა საბჭოების წევრების დანიშვნისა და გათავისუფლების გამჭვირვალე წესებს, რაც მნიშვნელოვანი ხარვეზია ამ საწარმოებში ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის, ასევე მათ საქმიანობაში პოლიტიკური ჩარევის პრევენციის მხრივ
- არ არსებობს სახელმწიფო საწარმოების მოგების განაწილების მკაფიო მეთოდოლოგია და ქმედითი სისტემა;

- სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო არ არის სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობის მაკოორდინირებელი ეფექტური ორგანო

მთელი რიგი პრობლემები იკვეთება, ასევე, კვლევის ფარგლებში შერჩეული მსხვილი სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობის ანალიზიდან:

- არაერთგვაროვანი და არადადამაკმაყოფილებელია საწარმოების პრაქტიკა როგორც ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების, ისე მოთხოვნის შემთხვევაში ინფორმაციის გაცემის მხრივ
- საწარმოებს არ აქვთ ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის პრევენციის შიდა მექანიზმები
- აშკარად იკვეთება პოლიტიკური ზეგავლენა საწარმოების მართვაზე, რაც მმართველ თანამდებობებზე ხელისუფლებასთან დაახლოებული პირების დანიშვნაში გამოიხატება
- კვლევამ ასევე გამოავლინა სახელმწიფო საწარმოებში თანამდებობის პირთა ოჯახის წევრების დასაქმების არაერთი შემთხვევა
- კვლევამ დაადგინა, რომ მმართველი პარტიის შემომწირველთა შორის სახელმწიფო საწარმოების ხელმძღვანელი პირებიც არიან

კვლევის მიგნებების საფუძველზე შემუშავდა შემდეგი რეკომენდაციები:

- გაძლიერდეს ანტიკორუფციული მექანიზმები - გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და კეთილსინდისიერების სტანდარტები სახელმწიფო საწარმოებში, მათ შორის, სათანადო საკანონმდებლო რეგულაციების დაწესების გზით:
 - მოხდეს სახელმწიფო საწარმოების მართვის მოდელისა და ანგარიშვალდებულების მექანიზმების დახვეწა და პარლამენტს მიეცეს მეტი შესაძლებლობა, ზედამხვედველობა გაუწიოს სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობას;
 - საქართველოში მოქმედი ანტიკორუფციული კანონმდებლობის პრინციპები სრულად გავრცელდეს სახელმწიფო საწარმოებზე, მათ შორის, ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის პრევენციის, სამსახურში სამართლიანი და გამჭვირვალე კონკურსის საფუძველზე მიღებისა და სამსახურიდან დათხოვნის მკაფიო საფუძვლების შემუშავების კუთხით;
 - საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად, მოხდეს სახელმწიფო საწარმოებისთვის ეთიკის კოდექსისა და მამხილებლის დაცვის მექანიზმების შემუშავება;
 - საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად, საკანონმდებლო დონეზე დადგინდეს ინფორმაციის გაცემის, გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების პრინციპები, რომელიც გავრცელდება ყველა სახელმწიფო საწარმოზე. სახელმწიფო საწარმოებს კანონით უნდა დაეკისროთ ვალდებულება,

გამოეხმაურონ ინფორმაციის გაცემის მოთხოვნებს და პროაქტიულად გამოაქვეყნონ ინფორმაცია.

- სახელმწიფო საწარმოებმა შეიმუშავეთ და გამოაქვეყნონ სახელფასო, სოციალური და ეკოლოგიური პოლიტიკა საკუთარ ვებგვერდებზე;
- სახელმწიფო საწარმოების ხელმძღვანელების შერჩევისთვის კანონით დადგინდეს გამჭვირვალობის, ღია და სამართლიანი კონკურსით შერჩევის მაღალი სტანდარტი. კანონით უნდა განისაზღვროს სახელმწიფო საწარმოების დირექტორებისა და დირექტორთა საბჭოების შერჩევის და სამსახურიდან დათხოვნის მკაფიო და გამჭვირვალე კრიტერიუმები.
- აღმოიფხვრას პოლიტიკური ჩარევის პრაქტიკა სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობაში.

2. საერთაშორისო პრაქტიკა და გამოცდილება

სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი საწარმოების ზოგადი მახასიათებლების, ფუნქციონირების, გავლენის სფეროებისა და მოქმედების არეალის კვლევა სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულ გამოწვევასთან არის დაკავშირებული, რაც მსოფლიო მასშტაბით საუკეთესო პრაქტიკის მრავალმხრივი კვლევის საჭიროებას განაპირობებს. საწარმოების დირექტორთა საბჭოს დაკომპლექტების, ფუნქციონირების გამჭვირვალობის, კორუფციასთან დაკავშირებული რისკებისა და მათი აღმოფხვრის გზების, ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნებასთან დაკავშირებული გამოწვევები ის ძირითადი ფოკუსია, რომელიც საუკეთესო პრაქტიკის კვლევის პროცესში იკვეთება.

საუკეთესო პრაქტიკის კვლევა გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო კომპანიების დასაფუძნებლად აუცილებელია საწარმოთა დაარსების კრიტერიუმების, სათანადო დასაბუთებისა და ხედვის არსებობა. საერთაშორისო გამოცდილების თანახმად, სახელმწიფო საწარმოს დაარსების რამდენიმე კრიტერიუმს გამოყოფენ. სახელმწიფოს წინაშე არსებული ამოცანებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო საწარმოს დაარსების ერთ-ერთ მიზანს შესაძლოა ბაზრის სტიმულირება წარმოადგენდეს. ასევე, იმგვარი პროდუქციის ან მომსახურების გაწევა, რომელზეც გაზრდილი მოთხოვნა და სახელმწიფოს მხრიდან მისი დაფინანსების მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი არსებობს, საზოგადოებაში გავრცელებული მოსაზრების გამო რომ მხოლოდ კერძო სექტორის მიერ გაწეული მომსახურება საკმარისი არ იქნება.

კერძო სექტორის ნაცვლად, რომელიმე სფეროში სახელმწიფო საწარმოს დაარსების კიდევ ერთ მიზეზი პოლიტიკურ ან ეკონომიკურ სფეროში არსებული უსაფრთხოების სუსტი გარემო შეიძლება გახდეს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებული კვლევის თანახმად, ირლანდიაში სახელმწიფო საწარმოები ძირითადად ენერგეტიკის, წყალმომარაგების, მყარი ნარჩენების გადამუშავებისა და სატრანსპორტო მომსახურების სექტორებში ფუნქციონირებს. შვედეთში - კომუნიკაციების, ენერგეტიკის, საბანკო მომსახურების და კულტურის სფეროებში; მათი რაოდენობა 60-ს არ აღემატება.¹

2.1 სახელმწიფო საწარმოების ფუნქციონირების გამჭვირვალობა

სახელმწიფო საწარმოების ფუნქციონირების გამჭვირვალობა მნიშვნელოვანი ფაქტორია კორუფციასთან თუ სხვა დანაშაულებებთან ბრძოლის პროცესში, ვინაიდან ამ საწარმოებს უხდებათ ისეთ დამატებით გამოწვევებთან გამკლავება, როგორებიცაა: კერძო კომპანიების მსგავსი მაღალი სტანდარტების დამკვიდრება ბაზარზე, პოლიტიკური გადაწყვეტილების

¹ სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი, ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, 2015, 23

მიმღებ პირებთან სიახლოვიდან გამომდინარე კორუფციის რისკების თავიდან აცილება, საზოგადოებრივი ფონდების კეთილსინდისიერად ხარჯვის უზრუნველყოფა, სახელმწიფოს, როგორც მფლობელის როლის მკვეთრი გამიჯვნა მისი, როგორც მარეგულირებლის როლისგან, მმართველობაში პოლიტიკური ჩარევის მცდელობების აღმოფხვრა.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია საუკეთესო პრაქტიკაზე დაყრდნობით სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაარსებული საწარმოების შესახებ იმ მონაცემებს გამოყოფს, რომელთა გამოქვეყნებაც სასურველია მათი გამართული ფუნქციონირებისათვის.

- კომპანიის მიმდინარე ფინანსური საქმიანობის შესახებ;
- კომპანიის, როგორც კომერციული, ისე გარემოსდაცვითი და სოციალური პოლიტიკის მიზნების შესახებ;
- კომპანიის მფლობელობის სტრუქტურის შესახებ;
- ანაზღაურების პოლიტიკის შესახებ;
- ნათესაური კავშირის მქონე პირებს შორის სხვადასხვა გარიგების შესახებ;
- წინასწარგანსაზღვრადი რისკების შესახებ;
- კომპანიის მმართველობის სტრუქტურისა და პოლიტიკის შესახებ;²

სახელმწიფო, როგორც საწარმოს ძირითადი მფლობელი, მისი ფუნქციონირების ეფექტურობის საუკეთესო მაჩვენებლის მისაღწევად ვალდებულია შექმნას ისეთი გარემო, სადაც პარლამენტს შეეძლება საწარმოების მუშაობის პროცესების კონტროლი, ხოლო მედიასა და საზოგადოებას მათი ქმედებების შესახებ მკაფიო წარმოდგენა ექნებათ.

არსებობს კონკრეტული სახელმძღვანელო რეკომენდაციები სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი საწარმოებისთვის:

- აუცილებელია მკვეთრი გამიჯვნა სახელმწიფოს, როგორც ბაზრის მარეგულირებლის და საწარმოს მფლობელის როლისა. ინტერესთა კონფლიქტისა და ბაზრის ფუნქციონირების დარღვევის თავიდან ასაცილებლად, მნიშვნელოვანია სახელმწიფოსა და საწარმოს შორის არსებული ურთიერთმიმართების მკვეთრად განსაზღვრა.³ *მსგავსი რისკების აღმოსაფხვრელად ფინეთში 2007 წელს მიიღეს კანონი: „State Shareholdings and Ownership Steering Act”, რომლის მიზანს წარმოადგენს მარეგულირებელი ორგანოების არსებობა სახელმწიფოს, როგორც მფლობელისგან დამოუკიდებლად.*⁴
- მნიშვნელოვანია საწარმოების მმართველობის სტრუქტურის იმგვარი გამჭვირვალობა, რაც საზოგადოებას მისცემს საშუალებას მიიღოს კონკრეტული

² “Transparency of State-Owned Enterprises”, Transparency International, 2013, 2-3

³ “Transparency of State-Owned Enterprises”, Transparency International, 2013, 4

⁴ “Transparency of State-Owned Enterprises”, Transparency International, 2013,6

ინფორმაცია საწარმოს მიზნების შესახებ; საზოგადოებისთვის მაქსიმალურად ზუსტი ინფორმაციის მიწოდების უზრუნველსაყოფად, კორეის მთავრობამ შექმნა ვებ-გვერდი, რომელის მეშვეობითაც საწარმოები ახდენენ საკუთარი ფინანსური და არაფინანსური მონაცემების დახარისხებას 27 სტანდარტიზებულ კატეგორიაში.⁵

- საწარმოებმა უნდა გამოაქვეყნონ საზოგადოებრივი პოლიტიკის მიზნები, თავიანთი ძირითადი ვალდებულებები, ხარჯების ჩათვლით;
- გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით საწარმოებმა უნდა გამოაქვეყნონ ყოველწლიური ანგარიშები, რომლებიც, ერთი მხრივ, საზოგადოებისა და მედიის წინაშე ანგარიშვალდებულების ინსტრუმენტია, ხოლო, მეორე მხრივ, საწარმოებს საშუალებას აძლევს თავად გაუწიონ მონიტორინგი საკუთარი დასახული მიზნების მიღწევის ხარისხსა და უკვე გადადგმულ ნაბიჯებს. ხსენებული რეკომენდაციის რეალურად გამტარებელი აღმოჩნდა შვედეთი, სადაც ყოველწლიური ანგარიშების მომზადების სრულყოფილი სისტემა შეიქმნა.⁶

სახელმწიფო საწარმოების შესახებ ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება

სახელმწიფო საწარმოების ფუნქციონირების გამჭვირვალობა ამ სფეროში საუკეთესო პრაქტიკის ერთ-ერთი უმთავრესი კომპონენტია. მსგავსი ინფორმაცია ძირითადად მოიცავს ცნობებს საწარმოს ორგანიზაციული სტრუქტურის, ხელფასების, სამსახურის აღწერის, ბიუჯეტის, დანახარჯების, კონტრაქტების შესახებ. მსგავსი ინფორმაციის საზოგადოებამდე მიტანასთან ერთად, მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა მიექცეს იმ გამონაკლისებს, რომლებსაც კანონი შეიძლება აწესებდეს.

არ არსებობს საყოველთაო კონსესუსი ინფორმაციის იმ სახეობების შესახებ, რომლებიც პროაქტიულად უნდა გამოქვეყნდეს, თუმცა უახლესმა დისკუსიებმა და ინფორმაციის საჯაროობის შესახებ კანონებში არსებულმა დაშვებებმა წარმოაჩინა ინფორმაციის ის კატეგორიები, რომელთა გავრცელებაც სასურველია. ესენია:

- ინსტიტუციური ინფორმაცია და შიდა რეგულაციები;
- ორგანიზაციული ინფორმაცია: ინფორმაცია პერსონალის შესახებ, სახელმწიფო საწარმოში დასაქმებული თანამდებობის პირების სახელები და საკონტაქტო დეტალები;
- საწარმოს საქმიანობასთან დაკავშირებული ინფორმაცია ინფორმაცია: სტრატეგიული გეგმები, აქტივობები, მოხსენებები და შეფასებები;
- გადაწყვეტილებები და აქტები: დოკუმენტები და მონაცემები, რომლებიც გამოიყენება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, განსაკუთრებით კი მაშინ როდესაც გადაწყვეტილება საზოგადოებას შეეხება;

⁵ “Transparency of State-Owned Enterprises”, Transparency International, 2013,5

⁶ “Transparency of State-Owned Enterprises”, Transparency International, 2013,5

- ინფორმაცია საზოგადოებრივი მომსახურების შესახებ;
- ინფორმაცია ბიუჯეტის შესახებ: შემოსავალი და დანახარჯები, ხელფასის შესახებ ინფორმაციის ჩათვლით;
- ინფორმაცია ღია შეხვედრების შესახებ: მოსახლეობის ინფორმირება თუ როგორ შეიძლება დაესწრონ მსგავს შეხვედრებს;
- გადაწყვეტილების მიღების პროცედურებისა და საზოგადოებრივი ჩართულობის შესახებ ინფორმაცია;
- ინფორმაცია სუბსიდიების შესახებ: სუბსიდიების მიმღები, მიზნები, რაოდენობა და იმპლემენტაცია;
- ინფორმაცია საჯარო შესყიდვების შესახებ: კრიტერიუმები, ტენდერების შედეგები, კონტრაქტების ასლები, მოხსენებები იმპლემენტაციის შესახებ;
- ინფორმაცია მონაცემთა ბაზებისა და რეესტრების შესახებ, რომლებსაც ორგანიზაცია ფლობს;
- გამოცემული პუბლიკაციების შესახებ ინფორმაცია;
- ინფორმაცია მონაცემებზე წვდომის უფლებების შესახებ: მონაცემების მიღების ბოლო ვადები, ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირები;⁷

იმ მნიშვნელოვანი ეკონომიკური და სოციალური გავლენიდან გამომდინარე, რომელიც სახელმწიფო საწარმოებს ქვეყნის მოსახლეობაზე აქვთ, მათი გამჭვირვალობის მაღალი სტანდარტები და ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნება პირდაპირ კავშირშია მათდამი ნდობის ხარისხთან.

ინფორმაციის წვდომასთან დაკავშირებული საერთაშორისო სტანდარტების თანახმად, სახელმწიფო საწარმოები იმ ინსტიტუტებს მიეკუთვნებიან, რომლებიც ვალდებული არიან გამოეხმაურონ ინფორმაციის გაცემის მოთხოვნებს და პროაქტიულად გამოაქვეყნონ ინფორმაცია.

მიუხედავად იმისა, რომ ინფორმაციის გაცემის შესახებ კანონმდებლობა სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია, აღინიშნება ზოგადი ტენდენცია, რომ რაც შეიძლება მეტი ინფორმაცია უნდა გამოქვეყნდეს პროაქტიულად და რომ ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება რაც შეიძლება მეტ ინსტიტუტს უნდა დაეკისროს.

არსებობს კონკრეტული ქვეყნები, სადაც სახელმწიფო საწარმოებს კანონი ავალდებულებს ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნებას, მათ შორის ბრაზილია, ესტონეთი და ესპანეთი.

საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო საწარმოების მართვასთან დაკავშირებული რისკების პრევენციის საუკეთესო საშუალება მეტი ღიაობაა.

⁷ “Proactive Disclosure of Information and State-Owned Enterprises”, Transparency International, 2014,2-3

2.2 სახელმწიფო საწარმოების ანტიკორუფციული მექანიზმები

სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფ საწარმოებში კორუფციის აღმოფხვრის საუკეთესო პრაქტიკის ძიებას მივყავართ რამდენიმე განზოგადებულ მახასიათებლამდე. მნიშვნელოვანია ამ საწარმოების გამჭვირვალობა, ხოლო პოტენციური კორუფციული რისკების აღმოფხვრისათვის აუცილებელია:

1. სახელმწიფოს როლის გონივრული დაგეგმვა, მისი როგორც მფლობელისა და მარეგულირებლის ფუნქციების გამიჯვნით;
2. საწარმოს მმართველი საბჭოების დანიშვნისა და ქმედებების პროცედურების გამჭვირვალობა;
3. შიდა კონტროლისა მექანიზმების დანერგვა;
4. ფინანსური და არაფინანსური ინფორმაციის გამჭვირვალობა;⁸
5. ეთიკის, ქცევის წესებისა და ანტი-კორუფციული მექანიზმების დანერგვა მთელს საწარმოში.

ხორვატიის მთავრობამ კორუფციის აღმოსაფხვრელად და მეტი კეთილსინდისიერების წასახალისებლად შემდეგი სტრატეგია ჩამოაყალიბა: საწარმოებში დაინიშნა ინფორმაციული ოფიცერი და ეთიკის კომისარი. საწარმოების დაქირავებულ პერსონალს ჩაუტარდა ტრენინგები ეთიკის, კორუფციის, ფინანსური მენეჯმენტის, შიდა კონტროლის მექანიზმების შესახებ. მსგავსი ანტი-კორუფციული სტრატეგიის იმპლემენტაციის შემდეგ სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი საწარმოების 95%-მა დაინიშნა ანტი-კორუფციული მონიტორინგის საბჭო, 92%-მა დაინიშნა ეთიკის კომისარი, ხოლო 91%-მა-ინფორმაციული ოფიცერი. ამან გააძლიერა გამჭვირვალობა, კეთილსინდისიერება და საწარმოების ანგარიშვალდებულება.⁹

გარდა კორუფციასთან დაკავშირებული ზოგადი საფრთხეებისა, სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი საწარმოები დამატებითი გამოწვევების წინაშე დგანან, რომელთაც მათი ორანიზაციული სტრუქტურა და ზოგადი მახასიათებლები განაპირობებენ. შედეგად, კორუფციის ჩასახვის მზარდი ტენდენცია მასთან ბრძოლის გზების მოძებნის საჭიროებას წარმოშობს. ამ გზების სწორად დასახვისა და პრაქტიკაში წარმატებულად განხორციელებისთვის აუცილებელია სახელმწიფო საწარმოების ქვემოთ ჩამოთვლილი სპეციფიკური მახასიათებლების გათვალისწინება და ანტიკორუფციული ზომების შესაბამისად ადაპტირება.

⁸ “Anti-corruption Compliance Mechanisms for State-owned Enterprises”, Transparency International, 2015, 1

⁹ “Anti-corruption Compliance Mechanisms for State-owned Enterprises”, Transparency International, 2015, 4

1.1 სახელმწიფო საწარმოები ხშირად ხდებიან მოკლევადიანი პოლიტიკური მიზნების მსხვერპლი, რაც ბუნებრივად უშლის ხელს მათი ეფექტურობისა და სანდოობის ზრდას. ამ საწარმოთა განსაკუთრებული სიახლოვე სახელმწიფო ინსტიტუტებთან წარმოშობს ფავორიტიზმის რისკებს. მსგავსი პრაქტიკა ქმნის გარემოს, სადაც კორუფციის ჩასახვის შესაძლებლობა ერთი-ორად იზრდება.

1.2 სახელმწიფოს როლი დირექტორთა საბჭოს ნომინირების პროცესში ბუნებრივია, თუმცა მისი ჩართვა საწარმოს ყოველდღიურ მენეჯმენტში დაუშვებელია. აგრეთვე დაუშვებელია რომელიმე სახელმწიფო მინისტრი ან პოლიტიკური ნიშნით დანიშნული პირი იყოს მმართველი საბჭოს წევრი.

1.3 საწარმოებმა უნდა უზრუნველყონ შიდა აუდიტორული პროცედურების რეგულარული და გამჭვირვალე ხასიათი. საწარმოებს აგრეთვე უნდა შეეხოთ გარე აუდიტორული შემოწმებები, რომლებიც საწარმოს მენეჯმენტისა და მისი მფლობელებისაგან დამოუკიდებლად განხორციელებენ.

1.4 მნიშვნელოვანია კომპანიებმა საკუთარი ფინანსური ანგარიშები გამოაქვეყნონ ყველა იმ ქვეყანაში, სადაც მოღვაწეობენ, აგრეთვე, იქონიონ ვებ-გვერდი, რომლის მეშვეობითაც ინფორმაციას თავიანთი ფუნქციონირების შესახებ რომელიმე საერთაშორისო ენაზე გამოაქვეყნებენ.

1.5 ეთიკისა და ქცევის წესების ფორმულირება მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ საქმიან, არამედ თანამშრომლებთან ურთიერთობის პრაქტიკაშიც. მსგავსმა ეთიკურმა კოდექსებმა უნდა მოიცვან შემდეგი წესები:

- ქრთამის გაცემის და მიღების აკრძალვა;
- კომპანიის ანტი-კორუფციული პოლიტიკის თანაბრად გავრცელება ყველა დონის თანამშრომელზე;
- ქცევის წესების თანაბარი ცნობადობა საწარმოს ყველა წარმომადგენლისა და თანამშრომლისთვის;
- ინტერეთა კონფლიქტის შემთხვევაში სამოქმედო წესების შემუშავება;
- ქცევის წესების დარღვევის შემთხვევაში წარმოშობილი პრობლემის ანონიმურობის გარანტირებით მოგვარება;¹⁰

2.3 სახელმწიფო საწარმოების სამეთვალყურეო/დირექტორთა საბჭოების დაკომპლექტებისა და საქმიანობის საუკეთესო პრაქტიკა

საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, ნებისმიერი, მათ შორის სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული კომპანიის მართვაში წამყვან როლს დირექტორთა საბჭოები (board of directors) ასრულებენ. კომპანიის წარმატებულ საქმიანობაში

¹⁰ “Anti-corruption Compliance Mechanisms for State-owned Enterprises”, Transparency International, 2015,3-4

საბჭოს წამყვანი ფუნქცია აკისრია, შესაბამისად, მის შემადგენლობას და მუშაობას მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს საწარმოს ოპერაციული და ფინანსური საქმიანობის მაჩვენებელზე. აქედან გამომდინარე, განსაკუთრებით საყურადღებოა საბჭოს კვალიფიციური და კომპეტენტური დირექტორებით დაკომპლექტება. საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, აღნიშნულ ორგანოებში პროფესიონალიზმის უფრო მაღალი დონის მიღწევა შემდეგი გზებითაა შესაძლებელი:

- საბჭოს წევრობის კანდიდატების ნომინირების სტრუქტურირებული და გამჭვირვალე პროცესის დანერგვა;
- სახელმწიფოს, როგორც მესაკუთრის, დირექტორთა საბჭოებისა და მენეჯმენტის შესაბამისი როლების განსაზღვრა და საბჭოების ძირითადი პასუხისმგებლობებით აღჭურვა, როგორცაა სტრატეგიის დადგენა, მთავარი აღმასრულებელი ოფიცრის (გეო) არჩევა და მისი ზედამხედველობა; რისკების მენეჯმენტი.
- საბჭოს პროფესიონალიზმის გაძლიერება სამეთვალყურეო/დირექტორთა საბჭოს თავმჯდომარისა და მთავარი აღმასრულებელი ოფიცრის/აღმასრულებელი დირექტორის (CEO) ფუნქციებისა და მოვალეობების გამიჯვნით, საბჭოს კომიტეტების განვითარებით და ა.შ.
- საბჭოს წევრების ანაზღაურებისა და მათი საქმიანობის შეფასების პოლიტიკისა და პრაქტიკის განსაზღვრა;
- დირექტორთა საბჭოს წევრებისთვის ტრენინგების ჩატარება;¹¹

სახელმწიფო საწარმოების ეფექტიანად მართვის ერთ-ერთი გზაა, დირექტორთა საბჭოს დაკომპლექტების წესის დახვეწა. დირექტორთა საბჭოს დაკომპლექტების ჩარჩო პოლიტიკის დანერგვის გზით. ამ მიზნის მისაღწევად ისინი შემდეგ საშუალებებს იყენებენ:

- დაბალანსებული საბჭოების შექმნა;
- საბჭოს წევრების შერჩევისა და დათხოვნისას პროფესიონალიზმის კრიტერიუმის (professional criteria) შემოღება;
- საბჭოს წევრობის კანდიდატების ნომინირების სტრუქტურირებული პროცესის განვითარება;
- საბჭოს წევრობაზე ნომინირებული კანდიდატების დროული დანიშვნა და პროცესისა და შედეგების საჯაროობა;¹²

საუკეთესო პრაქტიკის კვლევის შედეგად დირექტორთა საბჭოში სახელმწიფოს წარმომადგენლობის შემცირების ტენდენცია გამოიკვეთა. კერძოდ, დირექტორთა საბჭოები, რომლებიც ძირითადად სახელმწიფოს წარმომადგენლებით არიან დაკომპლექტებულნი, ეფექტიანად მართვისთვის საჭირო უნარ-ჩვევების ნაკლებობით გამოირჩევიან. სწორედ

¹¹ “Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A Toolkit”, World Bank, 2014, 159 -160

¹² “Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A Toolkit”, World Bank, 2014, 163

ამიტომ, სულ უფრო მეტი სახელმწიფო ცდილობს დირექტორთა საბჭოებში სახელმწიფოს წარმომადგენლობის შემცირებას. შესაბამისად, სახელმწიფოები შემდეგ პრაქტიკულ ნაბიჯებს დგამენ:

- მინისტრებისა და პოლიტიკურ აქტივობებში ჩართული პირებისთვის დირექტორთა საბჭოს წევრობის უფლების აკრძალვა. ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის წევრი/არაწევრი ქვეყნების მიერ აპრობირებულ პრაქტიკას წარმოადგენს.
- დირექტორთა საბჭოში კერძო სექტორის წარმომადგენლობის ზრდის ხარჯზე, სახელმწიფოს წარმომადგენლების რაოდენობის შემცირება. ინდოეთში მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, დირექტორთა საბჭოში სახელმწიფო მაქსიმუმ ორი წარმომადგენელი უნდა იყოს წარმოდგენილის (საჯარო მოხელეები, შესაბამისი პროფილის სამინისტროდან).
- დირექტორთა საბჭოს წევრობის უფლების შეზღუდვა იმ საჯარო მოხელეებისთვის, რომლებსაც ბაზრის რეგულირება ევალებათ. მაღალიზიაში სახელმწიფოსთან დაკავშირებული კომპანიების მეტი დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით, ის საჯარო მოხელეები, რომელთა კომპეტენციაშიც ბაზრის რეგულირება შედიოდა, დირექტორთა საბჭოებიდან გაათავისუფლეს.

იმ შემთხვევაში, თუკი სახელმწიფოს წარმომადგენლების საბჭოებში დანიშვნა ნებადართულია, აუცილებელია დამატებითი პრევენციული მექანიზმების შემუშავება:

- სახელმწიფო მოხელეებით საბჭოს დაკომპლექტება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ინტერესთა კონფლიქტის რისკები არ წარმოიქმნება;
- საბჭოს დაკომპლექტება მხოლოდ შესაბამისი კვალიფიკაციის მქონე პირებით;
- დირექტორთა საბჭოს არჩეული წევრის უფლებამოსილების სხვა საჯარო პირზე დელეგირების აკრძალვა;
- დირექტორთა საბჭოს წევრი საჯარო მოხელეებისა და სხვა წევრების საქმიანობის შეფასება ერთი და იმავე კრიტერიუმებით. მათ შორის, დანიშვნისა და გათავისუფლების შემთხვევაშიც;
- დანიშნული საჯარო მოხელე იმავე მენეჯერულ უნარ-ჩვევებს უნდა ფლობდეს, როგორც დირექტორთა საბჭოს სხვა წევრები;
- დანიშნული საჯარო მოხელე იმავე ვადით იქნეს არჩეული, როგორც სხვა დირექტორები;
- დანიშნული საჯარო მოხელე არ უნდა იყოს დირექტორთა საბჭოს თავჯდომარე, ან მისი მოადგილე;¹³

სამეთვალყურეო/დირექტორთა საბჭოებში სახელმწიფოს/მთავრობის წარმომადგენლების რიცხვის შემცირების პარალელურად, არაერთი ქვეყანა დგამს ნაბიჯებს საბჭოებში კერძო

¹³ “Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A Toolkit”, World Bank, 2014, 166

სექტორის (საბჭოს დამოუკიდებელი წევრების) წარმომადგენლების წილის ზრდის მიმართულებით. კერძოდ, არაერთმა ქვეყანამ სავალდებულო გახადა სახელმწიფო საწარმოს სამეთვალყურეო/დირექტორთა საბჭოში დამოუკიდებელი დირექტორების დანიშვნა.

2.3.1 პროფესიონალიზმის კრიტერიუმის შემოღება საბჭოს წევრის შერჩევის და დათხოვნისთვის

სამეთვალყურეო/დირექტორთა საბჭოებში დამოუკიდებელი წევრების წარმომადგენლობის გაზრდის პარალელურად, სულ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს საბჭოს წევრების შერჩევისას სათანადო კრიტერიუმების არსებობა. ასეთი კრიტერიუმები კონკრეტული საწარმოსთვის საჭირო განსაკუთრებულ უნარებს, ასევე ფინანსურ, სამართლებრივ, კორპორატიული მმართველობის უნარ-ჩვევებს მოიცავს.

შერჩევის კრიტერიუმი - განათლებისა და გამოცდილების მინიმალურ მოთხოვნებთან ერთად, სულ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს ინდუსტრიული, ფინანსური, ბიზნესის, სამართლებრივი უნარები, ასევე კერძო სექტორში მუშაობის გამოცდილება. ამავე დროს მნიშვნელოვანია, რომ განსაზღვრული იყოს როგორც ის გამოცდილება, რომელიც კანდიდატის ძლიერ მხარეს წარმოადგენს, ასევე იმ ტიპის კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზეც კანდიდატის დისკვალიფიკაცია შეიძლება მოხდეს. პროფესიონალიზმის კრიტერიუმით დაკომპლექტებულ საბჭოს უფრო დიდი როლის შესრულება შეუძლია სტარატეგიულ დაგეგმვაში.

დათხოვნის კრიტერიუმი - საბჭოს წევრები განსაზღვრული ვადით უნდა დაინიშნონ. როგორც წესი, ეს ვადა ერთიდან სამ წლამდეა. ბევრ შემთხვევაში, მიუხედავად იმისა რომ საბჭოს წევრებს ამ პოსტზე ყოფნის განსაზღვრული ვადები აქვთ, ისინი შეიძლება დაუსაბუთებლად შეცვალონ ან დაითხოვონ, ან პირიქით, შეუზღუდავად გაუგრძელონ საბჭოს წევრობის ვადები. ორივე შემთხვევაში მკაფიო კრიტერიუმები უნდა არსებობდეს დირექტორების დათხოვნის პროცესისთვის. დათხოვნის სტანდარტები უფრო მკაცრი უნდა იყოს სახელმწიფო საწარმოებისთვის, ვიდრე კერძო სექტორის კომპანიებისთვის, რათა კორუფციული რისკები და პოლიტიკური ან სხვა სახის ჩარევა თავიდან იქნეს აცილებული.¹⁴

2.3.2 ნომინირების (დირექტორთა საბჭოს წევრობის კანდიდატების წარდგენის) სტრუქტურირებული პროცესის განვითარება

სახელმწიფო საწარმოების დეცენტრალიზებული მართვის მოდელში საბჭოს დაკომპლექტების პროცესს, როგორც წესი, შესაბამისი სამინისტროები ხელმძღვანელობენ. აღნიშნული მოდელი პოლიტიზებული პროცესის წარმოშობას უწყობს ხელს, რაც

¹⁴ “Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A Toolkit”, World Bank, 2014, 169-171

მთლიანობაში ნომინირების პროცესს მთლიანად გაუმჭვირვალეს ხდის. სამინისტროების/პოლიტიკური გავლენის შესამცირებლად რამდენიმე ქვეყანამ საკანონდებლო ცვლილებების პაკეტი შეიმუშავა. მაგალითად, ნომირების პროცესი მთლიანად აქციონერთა კრებას, შესაბამისი სფეროს ექსპერტებს, ფლობის უფლების მქონე ცენტრალიზებულ ერთეულს, ან თავად საწარმოს გადააბარა.

ნომინირებისა და დანიშვნის პროცესში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პროცესის დროულად და გამჭვირვალედ წარმართვა. კანდიდატის შერჩევის შემდეგ მისი დანიშვნა დროულად უნდა მოხდეს და შერჩევის პროცესი საჯარო უნდა იყოს.¹⁵

2.3.3 დირექტორთა საბჭოს ფუნქციები

დირექტორთა საბჭოს გაძლიერების, დაკომპლექტების და მართვის წესის დახვეწის და დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის შემდეგ ამ ორგანომ კომპანიის მართვაში მთავარი ფუნქცია უნდა შეითავსოს, რაც გამოიხატება სტრატეგიის და საქმიანობის მიზნების განსაზღვრასა და მთავარი გადაწყვეტილებების მიღებაში. საუკეთესო პრაქტიკის თანახმად, ქვეყნები სწორედ ამ მიმართულებით მიდიან. სახელმწიფოს თანხმობის საჭიროება კონტრაქტებისა და მენეჯმენტთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებზე მცირდება და აღნიშნული ფუნქციების საბჭოებზე დელეგირება ხდება.

საწარმოს მმართველობითი სტრუქტურა სამი ინსტიტუტისგან შედგება - სახელმწიფო (როგორც მფლობელი), დირექტორთა საბჭო და მენეჯმენტი. საწარმოს საქმიანობის სწორად წარმატების პროცესში დირექტორთა საბჭოს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს:

- სახელმწიფოს, როგორც მფლობელს საწარმოებისგან კონკრეტული მოლოდინები აქვს. სწორედ, ამიტომ სახელმწიფო საწარმოს კონკრეტულ ამოცანებსა და მისაღწევ მიზნებს უსახავს;
- დირექტორთა საბჭო დასახული მიზნების მისაღწევი სტრატეგიის შედგენაზე მუშაობს და პროცესის მონიტორინგს ახორციელებს.
- საწარმოს მენეჯმენტი მათთვის დასახული ამოცანის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი, ანგარიშვალდებული კი ბორდის წინაშეა.
- სახელმწიფო საწარმოს მმართველობით სტრუქტურაში დირექტორთა საბჭოს ცენტრალური ადგილი უკავია. საწარმოს ეფექტიანად მართვის პროცესში დირექტორთა საბჭოს საქმიანობას გადაწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. სწორედ ამიტომ საბჭოს მაღალი ავტონომიურობის ხარისხი და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გარე ჩარევების არარსებობა საწარმოს წარმატებული საქმიანობის წინაპირობებია. გარდა ამისა, საბჭო ბორდი შუამავლის ფუნქციას ასრულებს

¹⁵ “Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A Toolkit”, World Bank, 2014, 172

სახელმწიფოსა(მფლობელს) და საწარმოს მენეჯმენტს შორის. საბჭოს ვალდებულებაა, ორივე ინსტიტუტის ინტერესს ემსახუროს.¹⁶

2.3.4 აღმასრულებელი დირექტორის (CEO) არჩევა და მენეჯმენტის ზედამხედველობა

საუკეთესო პრაქტიკის თანახმად დირექტორთა/სამეთვალყურეო საბჭოს ერთ-ერთი მთავარი ფუნქცია სახელმწიფო საწარმოს კვალიფიციური მენეჯმენტის დანიშვნა და შენარჩუნებაა. სახელმწიფოთა დიდი ნაწილის შემთხვევაში საბჭოს ეს უფლებამოსილება ჯერ კიდევ არ აქვს, თუმცა საუკეთესო პრაქტიკა საპირისპიროს მეტყველებს. საუკეთესო პრაქტიკა სულ უფრო ნათლად აჩვენებს რომ საბჭოების გაძლიერება CEO-ს დანიშვნისა და ნათელი პირობების და კრიტერიუმების არსებობის შემთხვევაში, გათავისუფლების უფლებამოსილებით საწარმოს მართვას უფრო ეფექტიანს ხდის. ამ გზით ხდება საბჭოს მენეჯმენტზე ზედამხედველობის ფუნქციის გაძლიერება და უზრუნველყოფს CEO-ს ანგარიშვალდებულებას საბჭოს და არა მთავრობის წინაშე. ეს ასევე ამცირებს მთავრობის ჩარევის მასშტაბს და შესაძლებლობას, რისკს, ოპერაციული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ხოლო, რაც შეეხება საწარმოს შიდა მენეჯმენტის დაკომპლექტების საკითხის საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით, საკანონმდებლო დონეზე ან საწარმოს წესდების თანახმად საწარმოს მართვის პროცესში მაღალი დონის მენეჯრების შერჩევა და დანიშვნა აღმასრულებელი დირექტორის კომპეტენციის სფეროს მიეკუთვნება. გამონაკლისს წარმოადგენს ე.წ დუალისტური მართვის მოდელი, რომელშიც მაღალი რანგის მენეჯერების დანიშვნა ერთ შემთხვევაში ბორდის პრეროგატივაა, ხოლო სხვა შემთხვევებში სახელმწიფოსი. (პირველ შემთხვევას არაუშავს და მეორე ცუდია).¹⁷

საბჭოს ამ უფლებამოსილებებით გაძლიერება ეტაპობრივად შესაძლებელია მოხდეს და შემდეგ ნაბიჯებს მოიცავდეს:

- პირველი ეტაპი - დირექტორთა საბჭოს საწარმოს საქმიანობის საკვანძო ასპექტების ზედამხედველობის საშუალება უნდა მიეცეს. პარალელურად, სახელმწიფო უნდა ეთანხმებოდეს მთავარ აქტივობებს;
- ეტაპობრივად - მენეჯმენტის ზედამხედველობის უფლება დირექტორთა საბჭოზე დელეგირდეს; ბიუჯეტი, სამოქმედო სტრატეგია, ძირითადი დანახარჯები - სახელმწიფოს პოლიტიკა იმგვარად უნდა იყოს წარმართული, რომ ამ საკითხებზე თანხმობისა და ხელმძღვანელობის მიუხედავად, ბორდის ავტონომიურობა არ შეიზღუდოს.

¹⁶ “Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A Toolkit”, World Bank, 2014, 179

¹⁷ “Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A Toolkit”, World Bank, 2014, 188

- აღმასრულებელი დირექტორის არჩევა, ინტერესთა კონფლიქტის პრევენცია, ფინანსური რეპორტირების სისტემის სანდობა, შიდა კონტროლის მექანიზმები, რისკების მართვა და შიდა აუდიტი - ბორდის საქმიანობაში სასიცოცხლო მნიშვნელობისაა.
- დირექტორთა საბჭოს საბოლოო მიზანია, ფლობდეს სრულ ძალაუფლებასა და დამოუკიდებლობას, ისე როგორც ეს კანონითაა დადგენილი.
- დირექტორთა საბჭოს უფლებამოსილებების გაძლიერებისა და მის მიერ აღმასრულებელი მეჯმენტის ზედამხედველობის კუთხით მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფოს საწარმოს აღმასრულებელი დირექტორისა და დირექტორთა საბჭოს თავჯდომარის სამუშაო ფუნქციები მკაფიოდ იყოს განცალკევებული.¹⁸

ასევე, საბჭოს გამართული მუშაობისთვის აუცილებელია ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციის და საბჭოს საქმიანობის შეფასების მექანიზმების არსებობა, რომელიც მის დამოუკიდებლობას საფრთხეს არ შეუქმნის.

დირექტორთა საბჭოში ინტერესთა კონფლიქტს საბჭოს წევრის პირადი ინტერესისა და საწარმოს ინტერესების დაპირსპირება წარმოშობს. საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით ინტერესთა კონფლიქტის ცნების ქვეშ ინტერესთა საკმაოდ ვრცელი ჩამონათვალი განიშარტება. მაგალითად, პირადი კომერციული(საბჭოს წევრის, მენეჯერის ან ამ პირების ნათესავის პირდაპირი ან ირიბი კომერციული ინტერესი. პირს შესაძლოა კომერციული ინტერესი ჰქონდეს მოლაპარაკებების პროცესში ან კონკრეტულ კომერციულ შეთანხმებაში. მაგალითად, სხვა საწარმოში წილის ფლობა) ან/და პოლიტიკური დაინტერესება ინტერესთა კონფლიქტად აღიქმება.¹⁹

¹⁸ “Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A Toolkit”, World Bank, 2014, 188

¹⁹ “Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A Toolkit”, World Bank, 2014, 184

3. ქართული კანონმდებლობა

ამ დროისათვის მოქმედი საკანონმდებლო ბაზა სახელმწიფო საწარმოს ცნებას არ განმარტავს, თუმცა “მეწარმეთა შესახებ” კანონში დაკონკრეტებულია იმ საწარმოების ორგანიზაციული მოწყობა, რომელშიც სახელმწიფოს 50%-ზე მეტი წილს ფლობს²⁰. მოქმედი კანონმდებლობა არ შეიცავს კონკრეტულ კრიტერიუმებს, რომლის მიხედვითაც შესაძლებელია სახელმწიფო საწარმოს დაარსება. გარდა ამისა, საკანონმდებლო დონეზე არ არის დარეგულირებული სახელმწიფო საწარმოს დაარსების მიზნებიც. სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაარსებული საწარმოები დარეგულირებულია “მეწარმეთა შესახებ კანონის” ზოგადი ნორმებით.

3.1 აუდიტი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორული უფლებამოსილება, მისი კომპეტენციის ფარგლებში, ვრცელდება სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაარსებულ იმ საწარმოებზე, რომლებშიც სახელმწიფო 50%-ს, ან მეტ წილს ფლობს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ამოწმებს სახელმწიფოს მიერ 50 პროცენტი და მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი კერძო სამართლის იურიდიული პირის საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობას, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ამ საწარმოს ფასიანი ქაღალდები – აქცია, წილი – განთავსებულია ფასიანი ქაღალდების საერთაშორისო საფონდო ბირჟაზე.²¹ ამ საწარმომ ინფორმაცია თავისი

²⁰ საქართველოს კანონი “მეწარმეთა შესახებ”, მე-9 მუხლის მე-8 ნაწილი, მე-14 მუხლის მე-5 და მე-10 ნაწილები, მე-14⁴ მუხლის მე-7 ნაწილი, 55-ე მუხლის მე-7 ნაწილის ვ) ქვეპუნქტი.

²¹ იმავე მუხლის მეორე ნაწილის მიხედვით კი

ფინანსური ანგარიშგების შესახებ მოთხოვნისამებრ უნდა წარუდგინოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს²².

ასევე, სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს 2015 წლის 30 ივნისის ბრძანებით²³, სავალდებულოა იმ სახელმწიფო საწარმოების ყოველწლიური საბუღალტრო ანგარიშგების აუდიტორული შემოწმება, რომელთა წლიური შემოსავალი, აღემატება 10,000 ლარს, ეს შემოწმება კი უნდა განხორციელდეს საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.

3.2 ანგარიშვალდებულება

საქართველოს კანონმდებლობით სახელმწიფო საწარმოები კერძო სამართლის იურიდიული პირები არიან.²⁴ კერძო სამართლის იურიდიული პირები კი საჯარო დაწესებულებებად განიხილებიან მხოლოდ სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დაფინანსების არსებობის შემთხვევაში, ასეთი დაფინანსების ფარგლებში.²⁵ შესაბამისად, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაარსებულ საწარმოებზე ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება ვრცელდება მხოლოდ მათი ბიუჯეტიდან დაფინანსების შემთხვევაში, ამ დაფინანსების ფარგლებში. სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოები, მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, ანგარიშვალდებულნი არიან პარტნიორისა და საგადასახადო ორგანოს წინაშე.

იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმო, განიხილება კერძო სამართლის სუბიექტად და სამეურნეო საქმიანობას საწარმოს დირექტორი წარმართავს დამოუკიდებლად, საწარმოს შესახებ ფინანსური ინფორმაციისთვის საჯარო ინფორმაციის ან კომერციული საიდუმლოების სტატუსის მინიჭება, წარმოადგენს თავად საწარმოს კომპეტენციას. შესაბამისად, ქონების ეროვნული სააგენტოს განმარტებით, საწარმოები თავად წყვეტენ რა სახის ინფორმაცია განეკუთვნება საჯარო ინტერესის სფეროს და ინფორმაციას თავისი საქმიანობის შესახებ საწარმო აქვეყნებს შესაბამის ვებგვერდზე.

მათივე ინფორმაციით, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაარსებული საწარმოების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მიზნით სააგენტო შესაბამის რეკომენდაციებს იძლევა. კერძოდ, სააგენტოს ცნობით, მათი რეკომენდაციის საფუძველზე შედარებით მსხვილი სახელმწიფო საწარმოები მიმდინარე წლის ბოლოსთვის მათი საქმიანობის შესახებ მათ მიერ საჯაროდ მიჩნეულ ინფორმაციას საკუთარ ვებ-გვერდზე

²² სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ” კანონის მე-17 მუხლი

²³ „სახელმწიფოს 50%-ზე (სს-ს შემთხვევაში 75%-ზე) მეტი წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების ფინანსური ანგარიშგებისა და ბიზნეს გეგმების პროექტების შემუშავების, წარმოდგენისა და განხილვის შესახებ“ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს 2015 წლის 30 ივნისის ბრძანების მე-2 და მე-3 მუხლები

²⁴ მეწარმეთა შესახებ კანონი

²⁵ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი

განათავსებენ. სააგენტოს ბალანსზე რიცხული სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაარსებული საწარმოების შესახებ ინფორმაცია სააგენტოს ვებ-გვერდზეა ხელმისაწვდომი. თავის მხრივ, სააგენტო, როგორც საჯარო დაწესებულება, კანონმდებლობით ვალდებულია გასცეს და პროაქტიულად გამოაქვეყნოს უწყებაში არსებული საჯარო ინფორმაცია.

3.3 ინტერესთა შეუთავსებლობა და კორუფცია

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაარსებულ საწარმოებში ინტერესთა კონფლიქტის საკითხთან დაკავშირებით გარკვეულ დებულებებს „მეწარმეთა შესახებ“ კანონი შეიცავს. კერძოდ, იმ საზოგადოებაში, რომელშიც სახელმწიფო ხმათა საერთო რაოდენობის 50%-ზე მეტს ფლობს, მთავრობის გადაწყვეტილებით სამეთვალყურეო საბჭო შეიძლება შეიქმნას. ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფოს წარმომადგენელი სამეთვალყურეო საბჭოში შესაძლებელია საჯარო მოსამსახურე იყოს, თუ მას კონკრეტულ საწარმოსთან ინტერესთა კონფლიქტი არ აქვს. სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები, რომლებიც იმავდროულად არიან საჯარო მოსამსახურეები, მათთვის დაკისრებულ მოვალეობებს ასრულებენ სათანადო ანაზღაურების გარეშე და მათი საქმიანობა არ ჩაითვლება საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობად.²⁶ კორუფციის პრევენციას კი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონი არეგულირებს.²⁷ ამ კანონის თანახმად, იმ საწარმოს ხელმძღვანელს, რომლის აქციათა ან წილის 100 პროცენტს ფლობს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, აგრეთვე ამ საწარმოს შვილობილი საწარმოს ხელმძღვანელს, ეკისრება ქონებრივი დეკლარაციის შევსების ვალდებულება, რაც ეკონომიკური ინტერესების განცხადებას და გამოქვეყნებას გულისხმობს.²⁸

თუმცა, სხვა მხრივ, საქართველოში არსებული ანტიკორუფციული კანონმდებლობა, რომელიც ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის პრევენციის მექანიზმებს, ასევე, სამსახურში აყვანისა და დათხოვნის გამჭვირვალე და სამართლიან კრიტერიუმებს განსაზღვრავს, სახელმწიფო საწარმოებზე თითქმის არ ვრცელდება. საკანონმდებლო დონეზე არ არის გაწერილი არც სახელმწიფო საწარმოში ეთიკის კოდექსის, ან მამხილების დაცვის მექანიზმების ქონის ვალდებულება.

შესაბამისად, საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას არ შეესაბამება. ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის პრევენციის მექანიზმები სუსტია და ვერ პასუხობს არსებულ გამოწვევებსა და პრობლემებს.

²⁶ მეწარმეთა შესახებ კანონი, მე-9 მუხლი

²⁷ საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი

²⁸ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი

3.4 საწარმოს სამეთვალყურეო საბჭოს/ბორდის დაკომპლექტების წესი

საწარმოების ხელმძღვანელობაზე/წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილ პირთან, ასევე სამეთვალყურეო საბჭოს წევრებთან და საწარმოს სხვა ორგანოების წევრებთან ურთიერთობები (როგორც დანიშვნა ასევე თანამდებობიდან გათავისუფლება) რეგულირდება მეწარმეთა შესახებ კანონით და კომპანიის წესდებით.

მოქმედი კანონმდებლობა სახელმწიფო საწარმოების დირექტორების და დირექტორთა საბჭოების დანიშვნისა და გათავისუფლების გამჭვირვალე კრიტერიუმებს არ შეიცავს, ამასთან ერთად სუსტია დირექტორთა საბჭოებში ინტერესთა კონფლიქტისა, თუ კორუფციის პრევენციის მექანიზმები. ასევე, მკაფიოდ და მყარი საკანონმდებლო გარანტიებით არ არის დარეგულირებული სამეთვალყურეო საბჭოების ზოგადი უფლებამოსილებების სფერო.

“მეწარმეთა შესახებ” კანონი არ ადგენს განსხვავებულ მოთხოვნებს (გამჭვირვალობის და სამართლიანი კონკურენციის საფუძველზე შერჩევის უფრო მაღალ სტანდარტს) სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაარსებული საწარმოების ხელმძღვანელობისთვის. აქედან გამომდინარე, კანონის მიხედვით, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოს ხელმძღვანელობასა და წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი (დირექტორი) პირის დანიშვნა ხორციელდება სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს ბრძანების საფუძველზე, „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად (მუხლი მე-9). ხოლო სამედიცინო პროფილის საწარმოების ბორდის შერჩევა ხორციელდება, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროსთან შეთანხმებით ან/და კონკურსის წესით.

რაც შეეხება საწარმოს ხელმძღვანელობის დათხოვნას, ამ მხრივ „მეწარმეთა შესახებ“ კანონში მხოლოდ ის არის ნათქვამი, რომ ხელმძღვანელობაზე/წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილ პირის რეგისტრაცია წყდება თუ წარდგენილია უფლებამოსისლი პირის განცხადება გათავისუფლების შესახებ, თუ წარდგენილია თავად დირექტორის განცხადება ან ცნობა დირექტორის გარდაცვალების გამო.

შესაბამისად, კანონმდებლობა არ ადგენს საწარმოების დირექტორებისა და დირექტორთა საბჭოების შერჩევისა და დაკომპლექტების მკაფიო და გამჭვირვალე კრიტერიუმებს, რომელიც დააწესებდა უფრო მაღალ სტანდარტს სახელმწიფო საწარმოებისთვის, ვიდრე სხვა კერძო სამართლის იურიდიული პირებისთვის. არსებული მდგომარეობით, საწარმოების ხელმძღვანელობის დაკომპლექტების პროცესში მთავრობის (სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო ან მმართველი სამინისტრო) ფართო დისკრეცია ვერ უზრუნველყოფს ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის პრევენციას, ასევე ვერ ქმნის საწარმოს საქმიანობაში პოლიტიკური ჩარევის და ზეწოლის თავიდან აცილების მექანიზმებს. ყოველივე ეს მთლიანობაში საწარმოს ეფექტიან მმართველობაზე უარყოფითად აისახება.

3.5 სახელმწიფო საწარმოების მოგების განაწილების წესი

სახელმწიფო საწარმოს წლიური მოგების განაწილებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებას იღებს მთავრობის დადგენილებით ფინანსთა სამინისტროსთან შექმნილი კომისია. სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღებ კომისიაში შედიან ფინანსთა, ენერჯეტიკის და განათლების მინისტრები, ჯანდაცვის და ფინანსთა მინისტრების მოადგილეები და ეკონომიკისა და ფინანსთა სამინისტროების წარმომადგენლები.

სწორედ ეს კომისია განსაზღვრავს მოგების და სუბსიდიების განაწილების პროცედურას. აქვე აღსანიშნავია, რომ აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებული ანგარიშის თანახმად, მოგების განაწილების კომისიის საქმიანობა ნაკლოვანია. კერძოდ, მოწესრიგებული და განსაზღვრული არ არის კომისიის შეკრების საკითხი. მაგალითად, აუდიტის სამსახურის ინფორმაციით 2013 წლის შემდეგ მოგების განაწილების სახელმწიფო კომისია არ შეკრებილა, რაც რამდენიმე მიმართულებით ქმნის პრობლემას. ერთი მხრივ, სახელმწიფო ვერ ახერხებს მის მიერ დაარსებული საწარმოებიდან ფინანსური მოგების მიღებას, მეორე მხრივ კი საწარმოებში რეინვესტირების პროცესი გაჭიანურებულია. რაც სახელმწიფო საწარმოებში ინვენტარის განახლებისა და საქმიანობისათვის საჭირო ლიცენზიის მოპოვებას უშლის ხელს.²⁹ გარდა ამისა აუდიტის დასკვნაში ვკითხულობთ:

“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.”³⁰

ამავე კონტექსტში საინტერესოა, რომ საპარტნიორო ფონდის მოგების განაწილების წესი საერთაშორისო სტანდარტებს ნაწილობრივ შეესაბამება, რადგან პროცესიდან სააგენტო, როგორც მაკოორდინებელი ინსტიტუტი მთლიანადაა გამოთიშული. აუდიტის სამსახურის ანგარიშის თანახმად, გარდა წმინდა მოგების განაწილების კომისიის არაჯეროვანი

²⁹ სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი, ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, 2015, 64

³⁰ სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი, ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, 2015, 67

მოქმედებისა, საპარტნიორო ფონდის მოგების განაწილების პროცესში სააგენტოს არ არსებობა კიდევ ერთ პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს.³¹

3.6 სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს კომპეტენციები

სახელმწიფო საწარმოებში ანტიკორუფციული მექანიზმების შესწავლისას ასევე მნიშვნელოვანია, რა გზებით უზრუნველყოფს სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაარსებული კომპანიების მართვასა და კორუფციის პრევენციას.

სააგენტო, როგორც პარტნიორი (მმართველი) - სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო მის მართვაში შემაჯავლი სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაარსებული კომპანიების საქმიანობის შესწავლას ახორციელებს.

სააგენტო ამ საწარმოების პარტნიორს (აქციონერს) წარმოადგენს. შესაბამისად, ის კანონმდებლობით დადგენილი უფლებამოსილებების³² ფარგლებში ახორციელებს პარტნიორის უფლებამოსილებას, მათ შორის, კომპანიის საქმიანობის შესწავლას. სააგენტოს ინფორმაციით, მათ კომპეტენციას განეკუთვნება მის მართვაში შემაჯავლი ამჟამად მოქმედი, სახელმწიფო კომპანიების წლიური ბიზნესგეგმების განხილვა და დამტკიცება, ასევე ამ ბიზნესგეგმების შესრულების მონიტორინგი საგეგმო წლის კვარტლების მიხედვით. სააგენტოს ცნობითვე, შესაბამისი აუცილებლობიდან გამომდინარე, უწყება კომპანიების ქონებრივ და სხვა (კომპანიების ბიზნეს-გეგმების დამტკიცება, ლიკვიდაცია, შერწყმა, გაკოტრების შესახებ საქმის გახსნა, კაპიტალიდან ქონების ამოღება ან შეტანა, ქონების რეალიზაცია, ან პრივატიზება, სახელმწიფოს კუთვნილი წილის ((აქციათა პაკეტების) პრივატიზება, ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის საკუთრებაში ან მართვის უფლებით გადაცემა და ა.შ.) საკითხებთან დაკავშირებითაც იღებს გადაწყვეტილებებს.

ამასთან დაკავშირებით სააგენტოს მიერ გამოცემული ბრძანებების შესრულება კომპანიების ხელმძღვანელობისათვის სავალდებულოა. სააგენტოდან მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად უწყებამ შეიმუშავა “მონაცემთა შეგროვების ფორმა”, რაც სააგენტოსა და კომპანიებს შორის კოორდინაციის გაუმჯობესების მიზნით კომპანიების წლიური ფინანსური ანგარიშგებებისა და ბიზნეს-გეგმების პროექტების წარმოდგენას გულისხმობს. სააგენტოს მიერ “მონაცემთა შეგროვების”, ანუ “რეპორტინგის” სისტემის დანერგვა სახელმწიფო საწარმოების გამჭვირვალობისა და ეფექტიანად მართვისაკენ გადადგმული ნაბიჯია. მიუხედავად ამისა, აუდიტის დასკვნის თანახმად აუცილებელია მისი შემდგომი დახვეწა და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა. განსაკუთრებით პრობლემურია, რომ დღეისათვის მოქმედი ყველა

³¹ სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი, ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, 2015,

³² საქართველოს კანონები „მეწარმეთა შესახებ“, „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ და ა.შ.

საწარმო პროცესში ჩართული არ არის. გარდა ამისა “მონაცემთა შეგროვების” სისტემა სამინისტროების მართვაში მყოფ საწარმოებში ფაქტობრივად არ ფუნქციონირებს. აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციით, აუცილებელია საერთაშორისო სტანდარტების დონის “რეპორტინგის” სისტემის დროულად დანერგვა.

სააგენტოს მიერ 2012 წლის შემდეგ გატარებული ღონისძიებების შედეგად, სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს ბალანსზე არსებული საწარმოების რაოდენობა 2016 წლის სექტემბრის მდგომარეობით 490-დან 139-მდე შემცირდა. აქედან, ლიკვიდაცია/გაკოტრება და რეორგანიზაციის რეჟიმში იმყოფება 4 საწარმო, ხოლო გაკოტრების პროცესი მიმდინარეობს 8 საწარმოში. ამას გარდა, „სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტის“ დასკვნის საფუძველზე გამოვლინდა 75 საწარმო, რომელთა პარტიორს წარმოადგენს სახელმწიფო. აღნიშნულთან დააკვირებით, სააგენტოში მიმდინარეობს ოპტიმიზაციის პროცესი, რომელიც გულისხმობს უმოქმედო საწარმოთა ლიკვიდაცია/გაკოტრებას. დღეის მდგომარეობით, აღნიშნული საწარმოებიდან (75 საწარმო) სააგენტოს მართვაში ირიცხება 23 საწარმო (შემცირდა 52 საწარმო). 23 საწარმოდან 5 საწარმო იმყოფება გაკოტრების რეჟიმში, გაკოტრების პროცესის დაწყების მიზნით 4 საწარმოზე, ხოლო შერწყმის პროცესის დაწყების მიზნით 3 საწარმოზე მზადდება დოკუმენტაცია, 2 საწარმოს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტისათვის გადაცემის მიზნით მიმდინარეობს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებების განხორციელება.

3.7 სახელმწიფო საწარმოების მართვის მოდელები და საქართველო

აუდიტის სამსახურის დასკვნის მიხედვით, მმართველობითი ფუნქციების განხორციელების კონტექსტში მოქმედი კანონმდებლობა მთელ რიგ ნაკლოვანებებს შეიცავს. სახელმწიფო საწარმოების ეფექტიანად მართვის კუთხით სამ ძირითად მოდელს გამოყოფენ:

- დეცენტრალიზებული მოდელი - სახელმწიფო საწარმოები საქმიანობის სფეროების მიხედვით შესაბამის სამინისტროებში არიან განაწინებულნი. ტენდენცია მომწობს, რომ დეცენტრალიზებულ მოდელს სულ უფრო ცოტა სახელმწიფო იყენებს. მაგალითისთვის, OECD-ის წევრი ყველა ქვეყანა სახელმწიფო საწარმოების მართვის შედარებით ახალ, ეფექტიან მოდელებზეა გადასული.
- დუალისტური მმართველობის მოდელი - სახელმწიფო საწარმოების მართვა ორ დონეზე ხორციელდება. შესაბამისად, უფლებამოსილებები ცენტრალურ მაკოორდინებელ ორგანოსა და შესაბამის საჯარო სტრუქტურებს შორისაა გადანაწილებული.
- ცენტრალიზებული მოდელი - სახელმწიფო საწარმოების მმართველობა ერთი ორგანოს მეშვეობით ხორციელდება. შესაბამისად, აღნიშნული ორგანო საწარმოების

მიმართ პარტნიორის ყველა უფლებამოსილებას ახორციელებს.³³ აღსანიშნავია, რომ მართვის ცენტრალიზებული მეთოდი უკანასკნელ წლებში ერთგვარ ტრენდად იქცა. განსაკუთრებით, განვითარებულ ქვეყნებში. აუდიტის ანგარიშის თანახმად, ეს მოდელი განსაკუთრებით ეფექტიანი განვითარებადი ქვეყნებისთვისაა, რადგან მაღალი რანგის მენჯერებისა და პროფესიონალების დეფიციტის პირობებში მათ ერთ სტრუქტურაში თავმოყრის საშუალებას იძლევა. აღნიშნულ მოდელს ასევე ახასიათებს უფრო მოქნილი და ძლიერი ზედამხედველობა, რაც უზრუნველყოფს საკმარისი და დროული ინფორმაციის წარმოდგენას სახელმწიფო საწარმოებიდან. შესაბამისად, აღნიშნული მოდელი პრობლემების დროული იდენტიფიცირებისა და აღმოფხვრის საშუალებას იძლევა.

სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს მის ბალანსზე მყოფი სახელმწიფო საწარმოებიდან 17 საწარმო მართვის უფლებით შესაბამისი სამინისტროებისათვის აქვს გადაცემული. „მმართველი პირისა“ და სააგენტოს უფლება-მოვალეობანი განსაზღვრულია „მართვის უფლებით გადაცემის თაობაზე“ სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოსა (შემდგომში „მესაკუთრე“) და „მმართველ პირს“ შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით. „მმართველი პირი“ „მესაკუთრის“ თანხმობის გარეშე, გარდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა, საწარმოს პარტნიორის უფლება-მოვალეობებს ახორციელებს. მაგალითად, „მმართველი პირი“ განიხილავს და ამტკიცებს მის მართვაში შემავალი საწარმოს წლიურ ბიზნეს-გეგმებს და ამ გეგმების შესრულების მიმდინარეობას განიხილავს. საწარმოს პარტნიორის კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილებების ფარგლებში³⁴ კომპანიის საქმიანობას, მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით კომპანიის საქმიანობას შეისწავლის.

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, „მმართველ პირს“ სააგენტოს გარეშე არ შეუძლია:

- „საწარმოს“ ლიკვიდაციის ან გადახდისუნარიობის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღება;
- მართვის უფლებით გადაცემული „საწარმოს აქციების“, ასევე „საწარმოს“ საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების განკარგვა, დაგირავება ან სხვაგვარად დატვირთვა;
- „საწარმოს“ კაპიტალიდან ქონების ამოღებისა (შეტანის) და მის ბალანსზე რიცხული ქონების განკარგვის ან უფლებრივად დატვირთვის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღება.

იმ სამინისტროებს, რომლებზეც დელეგირებულია სახელმწიფო საწარმოების მართვის უფლებები, არ აქვთ ვალდებულება სააგენტოს ფინანსური ანგარიშგება და ბიზნეს-გეგმა

³³ სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი, ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, 2015, 26.

³⁴ „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონი, „მართვის უფლებით გადაცემის შესახებ“ ხელშეკრულება

წარუდგინონ. აღნიშნული ინფორმაციის გამოთხოვა შესაბამისი აუცილებლობის შემთხვევაში ხდება.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, სააგენტოს ყველა ძირითადი მენეჯერული უფლებამოსილება სამინისტროებზე აქვს დელეგირებული. შესაბამისად, იმ სახელმწიფო საწარმოების მმართველობით ფუნქციებში, რომლებიც მართვის უფლებით სამინისტროებისთვისაა გადაცემული, სააგენტოს როლი ფორმალურია. აუდიტის დასკვნის თანახმად, სამინისტროები ხშირ შემთხვევაში მათ ანგარიშზე მყოფი საწარმოების მმართველობისა და მომგებიანობის შესახებ არსებულ ანგარიშებს სააგენტოს არ აწვიდიან. რეალურად, სააგენტო სახელმწიფო საწარმოებში არსებული მდგომარეობის შესახებ სრულ ინფორმაცია არ ფლობს, რაც არსებული პრობლემების დროულად და ეფექტიანად გადაწყვეტას უშლის ხელს.

საქართველოში მოქმედი სახელმწიფო საწარმოების მართვის პრაქტიკა ნაკლოვანია და მოწინავე საერთაშორისო პრაქტიკას მხოლოდ ნაწილობრივ შეესაბამება. მიუხედავად საწარმოთა მართვის მაკოორდინებელი ორგანოს არსებობისა, მთლიანობაში ეს უკანასკნელი საწარმოებთან მიმართებით პარტნიორის უფლებამოსილებებს ჯეროვნად ვერ ახორციელებს. შესაბამისად, სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მართვის თანამედროვე გამოწვევებს მნიშვნელოვნად ჩამორჩება.

იმ სახელმწიფო საწარმოებში, რომელთა მართვის უფლებაც სამინისტროებზეა დელეგირებული სააგენტო პარტნიორის უფლებამოსილებას არ/ვერ ახორციელებს. შედეგად დასუსტებულია სააგენტოს, როგორც ეფექტიანი მაკოორდინებელი ორგანოს როლიც. ზემოაღნიშნული მოდელი მთელ რიგ პრობლემებს წარმოქმნის სახელმწიფო საწარმოების მართვის პროცესში. საილუსტრაციოდ აგრეგირებული რეპორტინგისა და კონსოლიდირებული ანგარიშის წარმოების პროცესიც გამოდგება. ორივე დოკუმენტის საერთო მიზანი სახელმწიფო საწარმოებში არსებული მდგომარეობის სრულყოფილად შეფასება და საერთო სურათის წარმოჩენაა. სახელმწიფო საწარმოების მართვის მოქმედი მოდელის პირობებში არც აგრეგირებული რეპორტინგისა და კონსოლიდირებული ანგარიშის წარმოებაა დანერგილი. შესაბამისად, სახელმწიფო საწარმოების მმართველი, მაკოორდინებელი ორგანო ზემო აღნიშნული პრობლემების გამო მის ბალანსზე მყოფ, თუმცა მართვის უფლებით შესაბამის სამინისტროებზე გადაცემული საწარმოების შესახებ სრულყოფილ ინფორმაციას ვერ ფლობს .

4. შერჩეული სახელმწიფო საწარმოების ანალიზი

საუკეთესო პრაქტიკის თანახმად, გარდა ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილი რეგულაციებისა, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაარსებული საწარმოები მეტი გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის მიზნით საკუთარ

წესდებებში დებენ იმ მექანიზმებს, რომლებიც მათ ღიაობასა და მათ საქმიანობასთან დაკავშირებული მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის დაკმაყოფილებას უწყობს ხელს. საინტერესოა, რამდენად შესაბამეა საქართველოში მოქმედი სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობა და შიდა წესდებები საერთაშორისო სტანდარტებს.

კვლევის შედეგად გამოჩნდა, რომ სახელმწიფო საწარმოების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების საკითხი საკანონმდებლო დონეზე რეგულირებული არ არის. შესაბამისად, სახელმწიფო საწარმოებში არ არსებობს ინფორმაციის გაცემის, საჯაროობის და ანგარიშვალდებულების სტანდარტიზებული და ერთიანი სისტემა, რაც მნიშვნელოვან კორუფციულ რისკებს წარმოშობს. საუკეთესო პრაქტიკის საპირისპიროდ, დღეის მდგომარეობით საქართველოში სახელმწიფო საწარმოებში საჯარო ინფორმაციის გაცემა მათ კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული. აღნიშნული კარგად გამოჩნდა კვლევის ფარგლებში საწარმოებთან მათი მმართველობის სისტემისა და ანტიკორუფციული მექანიზმების შესახებ ინფორმაციის მისაღებად გაგზავნილ წერილებზე პასუხებიდანაც.

4.1 საქართველოს ფოსტა

შპს “საქართველოს ფოსტა” 1995 წელს “მეწარმეთა შესახებ” საქართველოს კანონის თანახმად შეიქმნა. ორგანიზაციის აქციების 100 %-ს სახელმწიფო ფლობს, ხოლო მის ინტერესს ეკონომიკის სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულება სსიპ ქონების მართვის ეროვნული სააგენტო იცავს. შესაბამისად, “საქართველოს ფოსტა” სწორედ ამ უწყების მიმართაა ანგარიშვალდებული. ხელმძღვანელობის დანიშვნის წესს „მეწარმეთა შესახებ“ კანონი და „შრომის კოდექსი“ განსაზღვრავს.

ამ დროისათვის მოქმედი კანონმდებლობა “საქართველოს ფოსტას” გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების არავითარ დამატებით ვალდებულებას არ აკისრებს.

აქვე აღსანიშნავია, რომ საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება საქართველოს ფოსტაზე არ ვრცელდება. ჩვენ მიერ დასმული კითხვების უმრავლესობაზე საქართველომ ფოსტამ არ გვიპასუხა და შესაბამისს ელექტრონულ პორტალებზე მიგვითითა, სადაც შესაძლებელი იქნებოდა ჩვენთვის საინტერესო ინფორმაციის მოპოვება.

საქართველოს ფოსტის წესდების მიხედვით, ფოსტის მმართველობის პრინციპებს პარტნიორთა კრება და გენერალური დირექტორი განსაზღვრავს. გენერალური დირექტორის დანიშვნისა და გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილებას პარტნიორთა საერთო კრება იღებს. შესაბამისად, საწარმოს მმართველობას ახორციელებს პარტნიორი პარტნიორთა საერთო კრების მეშვეობით, დაკომპლექტების წესი კი განსაზღვრულია წესდებით. პარტნიორთა საერთო კრება გადაწყვეტილებას იღებს გენერალური დირექტორის

დანიშნვა/გათავისუფლების საკითხზე კანონით დადგენილი წესით. გენერალური დირექტორი თავის მხრივ ხელმძღვანელობს კომპანიას და არის მისი წარმომადგენელი მესამე პირთან.

აღსანიშნავია რომ საქართველოს ფოსტის წესდება არ შეიცავს არცერთ დებულებას, რომელიც უზრუნველყოფს საწარმოს მართვაზე პოლიტიკური გავლენის პრევენციას. ამავე კონტექსტში საინტერესოა რომ საქართველოს ფოსტის წესდება კორუფციისა და ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციის არცერთ დებულებას არ შეიცავს.

რაც შეეხება კომპანიის აუდიტის საკითხებს, წესდების თანახმად, კომპანიის საფინანსო საქმიანობის კონტროლისთვის, საჭიროების შემთხვევაში კომპანია იწვევს დამოუკიდებელ აუდიტორს, რომლის კანდიდატურასაც უთანხმებს პარტნიორს (სახელმწიფოს).

კომპანიის ორგანიზაციური სტრუქტურისა თუ მენჯმენტის შესახებ ინფორმაცია საქართველოს ფოსტის ვებ-გვერდზე ხელმისაწვდომი არ არის. ვებ-გვერდზე ტენდერებისა და აუქციონების განყოფილება არსებობს, თუმცა 2016 წლის 1 ნოემბრის მდგომარეობით ის არ ფუნქციონირებს და შესაბამისად არც ინფორმაცია იძებნება. საიტიზეც არც კომპანიის ფინანსური საქმიანობის შესახებ ინფორმაციაა განთავსებული. საქართველოს ფოსტის ვებ-გვერდი ვერ აკმაყოფილებს საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკით დადგენილ ვერცერთ სტანდარტს.

4.2 საქართველოს რკინიგზა

სს “საქართველოს რკინიგზის” აქციათა 100 %-პროცენტს 2011 წლის შემდეგ სს საპარტნიორო ფონდი ფლობს. კვლევის ფარგლებში “საქართველოს რკინიგზიდან” კომპანიის მმართველობის სისტემისა და ანტიკორუფციული მექანიზმების შესახებ ინფორმაცია გამოვითხოვეთ, თუმცა შესაბამისი ინფორმაცია კომპანიას არ მოუწდება.

“საქართველოს რკინიგზის” საწარმოს მმართველი რგოლი შედგება აქციონერთა საერთო კრების, სამეთვალყურეო საბჭოსა და დირექტორთა საბჭოსგან. აქციონერთა საერთო კრება შედგება პირებისგან, რომლებიც ფლობენ კომპანიის აქციებს და რეგისტრირებულნი არიან აქციათა რეესტრში (აქციონერები). სამეთვალყურეო საბჭო შედგება 10 წევრისგან, რომელთაგან 2 დამოუკიდებელი წევრია, 2 კი დირექტორთა საბჭოს წევრია. დირექტორთა საბჭოს ირჩევს და ათავისუფლებს სამეთვალყურეო საბჭო აქციონერთა კრებასთან შეთანხმებით. სამეთვალყურეო საბჭო ირჩევს გენერალურ და სხვა დირექტორების დანიშნვა აქციონერთა კრებასთან შეთანხმებით.

სამეთვალყურეო საბჭოს ჰყავს აუდიტის კომიტეტი, რომლის ფარგლებშიც მოქმედებს ასევე შიდა აუდიტის სამსახური. წესდების მიხედვით კი, აქციონერთა კრება ირჩევს აუდიტორს, ასევე მათ შეუძლიათ ნებისმიერ დროს მოითხოვონ საწარმოს შემოწმება ეჭვების არსებობის შემთხვევაში. წესდებაში ნახსენებია, რომ საწარმოში გარე და შიდა აუდიტის შედეგებს განიხილავს დირექტორთა საბჭო.

აქვე აღსანიშნავია, რომ საქართველოს რკინიგზის წესდება ანტიკორუფციული მექანიზმებს, კორუფციისა და ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციის არცერთ დებულებას არ შეიცავს.

საქართველოს რკინიგზის ვებგვერდზე გამოქვეყნებულია ინფორმაცია კომპანიის მისიის, ორგანიზაციული სტრუქტურისა და მენეჯმენტის შესახებ. ვებგვერდზე ასევე ხელმისაწვდომია ინფორმაცია ტენდერების, ვაკანსიების, აუქციონების და კომპანიასთან დაკავშირებული სიახლეების შესახებ. ასევე, საქართველოს რკინიგზა თავის ვებგვერდზე აქვეყნებს კომპანიის ფინანსურ ინფორმაციასაც. აღსანიშნავია, რომ ინვესტორების, გარემოსდაცვითი ღონისძიებებისა და ანაზღაურების პოლიტიკის შესახებ ინფორმაცია ვებგვერდზე ხელმისაწვდომი არ არის.

4.3 სს საქართველო სახელმწიფო ელექტროსისტემა

“მეწარმეთა შესახებ” საქართველოს კანონის შესაბამისად, ელექტროსისტემის სამართლებრივი სტატუსი სააქციო საზოგადოებაა. მისი აქციების 100% “საპარტნიორო ფონდი” ფლობს, თუმცა შესაბამისი სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულების საფუძველზე აქციების მართვის უფლება ენერგეტიკის სამინისტროსთვის აქვს გადაცემული.

საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა კერძო სამართლის იურდიულ პირს წარმოადგენს, შესაბამისად საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება არ აქვს. აქვე აღსანიშნავია, რომ ელექტროსისტემა შესყიდვებს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის შესაბამისად ახორციელებს. ამდენად, სააქციო საზოგადოების მიერ განხორციელებული ნებისმიერი ქმედება, მიღებული გადაწყვეტილებები თუ გაფორმებული ხელშეკრულება, ისევე როგორც სხვა სახელმწიფო საწარმოების შემთხვევაში, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს საიტზეა ატვირთული.

ელექტროსისტემის მმართველ ორგანოებს აქციონერთა საერთო კრება და რეაბილიტაციის მმართველი/მმართველთა საბჭოს თავმჯდომარე წარმოადგენს. აქციონერთა საერთო კრება ირჩევს აუდიტორულ კომპანიას. თავმჯდომარე ნიშნავს/ათავისუფლებს კომპანიის მმართველთა საბჭოს, ის განსაზღვრავს წევრთა რაოდენობასაც.

ელექტროსისტემის წესდების მიხედვით, 100% წილის მფლობელი სახელმწიფოა (საპარტნიორო ფონდი). საპარტნიორო ფონდი ელექტროსისტემის მართვას აქციონერთა

საერთო კრების მეშვეობით ახორციელებს, შესაბამისად კომპანიის ხელმძღვანელების დანიშვნისა და გათავისუფლების უფლება აქვს. საპარტნიორო ფონდი ერთადერთ აქციონერს წარმოადგენს. წესდების მიხედვით, გარე და შიდა აუდიტის ჩატარების ვალდებულება არ არის განსაზღვრული, თუმცა საჭიროების შემთხვევაში აქციონერთა კრებას შეუძლია მოიწვიოს.

აქვე აღსანიშნავია, რომ საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემის წესდება ანტიკორუფციული მექანიზმებს, კორუფციისა და ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციის არცერთ დებულებას არ შეიცავს.

გარდა ამისა ელექტროსისტემას გააჩნია საკუთარი [ვებ-გვერდი](#), რომელიც კომპანიის მისიის, საქმიანობის სფეროს, მფლობელობისა და ორგანიზაციული სტრუქტურის შესახებ ინფორმაციას შეიცავს. ხელმისაწვდომია ასევე სამეთვალყურეო და დირექტორთა საბჭოს წევრთა ბიორგაფიებია. სახელმწიფო ელექტროსისტემის ვებგვერდის საშუალებით მიმდინარე ტენდერების, ფინანსური საქმიანობის, ანგარიშებისა და კომპანიის აქტივების შესახებ ინფორმაციის ნახვაა შესაძლებელი. აღსანიშნავია, რომ ინვესტორების, გარემოსდაცვითი ღონისძიებებისა და ანაზღაურების პოლიტიკის შესახებ ინფორმაცია ვებგვერდზე ხელმისაწვდომი არ არის.

4.4 სს “ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი” (ესკო)

“ესკო” 2006 წელს “მეწარმეთა შესახებ” კანონში გათვალისწინებული სამართლებრივი ფორმის საფუძველზე შეიქმნა. ორგანიზაციის სამართლებრივი ფორმა სამეწარმეო იურიდიული პირი - სააქციო საზოგადოებაა. “ესკოს” აქციების 100 პროცენტს “საპარტნიორო ფონდი” ფლობს. საქართველოში მოქმედი საკანონმდებლო რეგულაციების საფუძველზე საწარმო ანგარიშვალდებულია საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების ეროვნული კომისიის, პარტნიორების და შესყიდვების სააგენტოს წინაშე.

სისტემის კომერციულ ოპერატორს ბორდი (სამეთვალყურეო საჭო) არ გააჩნია. კომპანიის ხელმძღვანელი ორგანოებია აქციონერთა საერთო კრება და გენერალური დირექტორი. (იხ. www.esco.ge „ჩვენს შესახებ“ „ესკოს სტატუსი“ ესკოს წესდება-მუხლი 7). გენერალურ დირექტორს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს პარტნიორი. აქვე აღსანიშნავია, რომ ესკოში ხელმძღვანელობის დანიშვნასა და განთავისუფლებაზე ვრცელდება „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონი და საქართველოს „შრომის კოდექსი“. საწარმოს მენეჯმენტის დამოუკიდებლობას უზრუნველყოფს მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონი და „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონები. ეს უკანასკნელი მხოლოდ საწარმოს ხელმძღვანელ პირზე - გენერალურ დირექტორზე ვრცელდება.

სს ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციულ ოპერატორში არ არის ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის გამოვლენაზე პასუხისმგებელი კონკრეტული სტრუქტურული ერთეული. სამართალდარღვევათა პრევენციისთვის გათვალისწინებულია კონტროლის მექანიზმები. საწარმოში შემუშავებულია შინაგანაწესი გაწერილი მოვალეობებისა და წესების შესაბამისად. ეთიკის წესები, ჩამოყალიბებული კოდექსის სახით, კომპანიას არ გააჩნია.

სს ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციულმა ოპერატორმა “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” კითხვაზე მხილებისა და მამხილებლის დაცვის მექანიზმების შესახებ აღნიშნა, რომ ამ კუთხით კომპანია ხელმძღვანელობს საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, მათი დაცვის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპებით, თუმცა ვინაიდან საკანონმდებლო დონეზე ასეთი ვალდებულებები კომპანიებზე (მათ შორის არც სახელმწიფო საწარმოებზე) არ ვრცელდება, ბუნდოვანია ამ მხრივ რა მექანიზმებს ფლობს სს ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციულმა ოპერატორი. მითუმეტეს, რომ ამ საკითხებზე პასუხისმგებელი კონკრეტული სტრუქტურული ერთეული კომპანიაში შექმნილი არაა.

ესკო საქმიანობს საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. ასევე „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონისა და კომერციული ოპერატორის წესდების საფუძველზე, გენერალური დირექტორის მიერ დამტკიცებულია დებულება, რომელიც წარმოადგენს კომპანიის შიდა სარგებლობის დოკუმენტს. დებულების მიხედვით განისაზღვრება სტრუქტურული ერთეულების ფუნქციები და პასუხისმგებლობა. კორპორატიული მართვის გამჭვირვალობის, გადაწყვეტილების ოპერატიულად მიღების წესი და სტრუქტურული ერთეულების კოორდინირებულად ფუნქციონირების პრინციპები.

კომერციული ოპერატორი აქვეყნებს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ინფორმაციას ვებ გვერდზე. ესკოს საზოგადოებასთან ურთიერთობის მენეჯერი უზრუნველყოფს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას. მისივე ფუნქციაა პრესის, ტელევიზიისა თუ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მხრიდან მომართვის შემთხვევაში, საწარმოს მხრიდან რეაგირება და ესკოს მიმართ საზოგადოების მხრიდან დასმულ შეკითხვებზე პასუხი.

„ელექტროენერჯის (სიმძლავრის) ბაზრის წესების“ მოთხოვნების შესაბამისად, “ესკო” ოფიციალურ ვებ გვერდზე შემდეგი სახის ინფორმაციას განათავსებს: საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში შესყიდული და გაყიდული ელექტროენერჯის მოცულობებს – ელექტროენერჯის ფასის მითითებით, ინფორმაციას შესყიდული საბალანსო ელექტროენერჯის მოცულობებისა და ფასების შესახებ, ინფორმაციას ელექტროენერგეტიკულ სისტემაში წინასწარ გაფორმებული პირდაპირი ხელშეკრულების

გარეშე არსებული ელექტროენერჯის მოცულობებისა და გამყიდველის მხრიდან შემოთავაზებული ფასის თაობაზე (ასეთის არსებობის შემთხვევაში).

ესკოს ინფორმაციით, გამჭვირვალობისა და საქმიანობის საჯაროობის კუთხით, ელექტროენერჯეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი საკუთარ ვებ-გვერდზე ინფორმაციის განთავსებით უზრუნველყოფს. ასევე ბიზნეს-გეგმის შესრულების, ფინანსური მდგომარეობის და საქმიანობის ძირითადი მიმართულებების მიხედვით ყოველთვიური, კვარტალური და წლიური ანგარიშებით, რომლებიც გამოქვეყნებულია კომპანიის ვებ გვერდზე. (იხ. www.esco.ge)

“ესკოს” წესდების მე-14 მუხლის თანახმად, აქციონერის მიერ კომპანიისთვის, ან კომპანიის მიერ აქციონერისათვის მიწოდებული ინფორმაცია, დოკუმენტაცია და სხვა ცნობები (თუკი ეს კანონმდებლობით არ ექვემდებარება გამოქვეყნებას), რომლებიც წარმოადგენენ კომერციულ, თუ სხვა ფასეულობას, ითვლება კონფიდენციალურად და არ შეიძლება გადაეცეს მესამე პირებს, გარდა კომპანიაში, ან კომპანიის აქციონერის საწარმოებში მომუშავე პირებისა, თუ ეს აუცილებელია ამ პირების მიერ მათი სამსახურეობრივი მოვალეობის შესასრულებლად.

ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის კუთხით ბაზრის ოპერატორს გააჩნია პარტნიორების, მარეგულირებელი კომისიისა და შესყიდვების სააგენტოსთვის ანგარიშების მიწოდების ვალდებულება. შესაბამისად, მათ ესკოსგან მიეწოდება ბიზნეს-გეგმის შესრულების, ფინანსური მდგომარეობის და საქმიანობის ძირითადი მიმართულებების მიხედვით ყოველთვიური (ოპერატიული), კვარტალური და წლიური ანგარიშები.

მოქმედი კანონმდებლობა ბაზის ოპერატორს შიდა აუდიტის სამსახურის არსებობას არ ავალდებულებს. თუმცა “ესკო” ყოველწლიურად ატარებს საწარმოს ფინანსური ანგარიშგების გარე აუდიტს. კომპანიის ცნობით, აუდიტორული კომპანიების (BDO, KPMG) მიერ ჩატარებული აუდიტის შედეგები სრულად ეგზავნება საპარტნიორო ფონდს, ენერჯეტიკის სამინისტროსა და მარეგულირებელ კომისიას. გარდა ამისა, ყოველწლიური აუდიტის ანგარიშები იტვირთება საწარმოს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე.

საქართველოს ელექტროენერჯეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორის ვებგვერდზე კომპანიის მისიის, საქმიანობის სფეროს, მფლობელობისა და ორგანიზაციული სტრუქტურის შესახებ ინფორმაცია განთავსებულია. სახელმწიფო ელექტროსისტემის ვებგვერდის საშუალებით მიმდინარე ტენდერების, ფინანსური საქმიანობის, ანგარიშებისა და კომპანიის აქტივების შესახებ ინფორმაციის ნახვაა შესაძლებელი. აღსანიშნავია, რომ ინვესტორების, გარემოსდაცვითი ღონისძიებებისა და ანაზღაურების პოლიტიკის შესახებ ინფორმაცია ვებგვერდზე ხელმისაწვდომი არ არის. გარდა ამისა ხელმისაწვდომი არ არის სამეთვალყურეო და დირექტორთა საბჭოს წევრთა ბიორგაფიებიც. შეჯამების სახით

შეიძლება ითქვას, რომ ელექტროენერგეტიკული ბაზრის ოპერატორის ვებგვერდი მხოლოდ ნაწილობრივ პასუხსობს საერთაშორისო მოწინავე პრაქტიკას. მიუხედავად იმისა რომ ვებგვერდზე კომპანიი საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია. აუცილებელია ვებგვერდზე აქციონერთა და დირექტორთა საბჭოს წევრების შესახებ არსებული ინფორმაციაც ხელმისაწვდომი იყოს. ასევე, მოქალაქეების გარემოსდაცვითი ღონისძიებებისა და ანაზღაურების პოლიტიკის შესახებ ინფორმაციის მიღების შესაძლებლობაც უნდა ჰქონდეთ.

4.5 საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია

“მეწარმეთა შესახებ” საქართველოს კანონის შესაბამისად, ნავთობისა და გაზის კორპორაციის სამართლებრივი სტატუსი სააქციო საზოგადოებაა. მისი აქციების 100% “საპარტნიორო ფონდი” ფლობს, თუმცა შესაბამისი სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულების საფუძველზე აქციების მართვის უფლება ენერგეტიკის სამინისტროსთვის აქვს გადაცემული.

საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია კერძო სამართლის იურდიულ პირს წარმოადგენს, შესაბამისად საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება არ აქვს. აქვე აღსანიშნავია, რომ ნავთობისა და გაზის კორპორაცია შესყიდვებს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის შესაბამისად ახორციელებს. ამდენად, სააქციო საზოგადოების მიერ განხორციელებული შესყიდვები, ისევე როგორც სხვა სახელმწიფო საწარმოების შემთხვევაში, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს საიტზეა ატვირთული.

საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაციის მმართველ ორგანოებს სამეთვალყურეო და დირექტორთა საბჭო წარმოადგენს.

საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაციის მმართველ სტრუქტურას დირექტორთა საბჭო წარმოადგენს. საბჭოს თავმჯდომარეა გენერალური დირექტორი. საბჭოს შემადგენლობაში შედიან დირექტორები კომერციულ და ფინანსურ საკითხებში და დირექტორი ტექნიკურ საკითხებში. დირექტორთა საბჭოს თითოეულ წევრს თანამდებობაზე ნიშნავს კორპორაციის სამეთვალყურეო საბჭო, რომელიც აგრეთვე ახორციელებს დირექტორთა საქმიანობის კონტროლს მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონით და კორპორაციის წესდებით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში.

გარდა ამისა ნავთობისა და გაზის კორპორაციას გააჩნია საკუთარი [ვებ-გვერდი](#), რომელიც კომპანიის მისიის, საქმიანობის სფეროს, მფლობელობისა და ორგანიზაციული სტრუქტურის შესახებ ინფორმაციას შეიცავს. ხელმისაწვდომია ასევე სამეთვალყურეო და დირექტორთა საბჭოს წევრთა რაოდენობა და შემადგენლობა. ნავთობისა და გაზის ვებგვერდის საშუალებით მიმდინარე ტენდერების, ფინანსური საქმიანობის, ანგარიშებისა და კომპანიის

აქტიოვების შესახებ ინფორმაციის ნახვაა შესაძლებელი. აღსანიშნავია, რომ ინვესტორების, გარემოსდაცვითი ღონისძიებებისა და ანაზღაურების პოლიტიკის შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია. თუმცა საქართველოს გაზისა და ნავთობის კოპორაციის ვებ-გვერდზე ანტიკორუფციული მექანიზმებს, კორუფციისა და ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციის შესახებ ინფორმაცია განთავსებული არ არის..

“საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” წერილზე პასუხად ნავთობისა და გაზის კორპორაციამ მოგვაწოდა ინფორმაცია, რომ მათი საქმიანობის ამსახველი ინფორმაციის და დოკუმენტაციის მნიშვნელოვანია ნაწილი მათ შორის აუდიტორული შემოწმების ანგარიშები, განთავსებულია კომპანიის ვებ-გვერდზე (www.gogc.ge). მათივე ცნობით, რაც შეეხება კომპანიის საქმიანობის მომწესრიგებელ ნორმატიულ აქტებს და მონაცემებს კორპორატიული მართვის ორგანოების შესახებ და წესდებას, ისინი ატვირთულია საჯარო რეესტრის ვებგვერდებზე, შეზღუდვის გარეშე ხელმისაწვდომია საზოგადოებისთვის.

4.6 საპარტნიორო ფონდი

სააქციო საზოგადოება “საქართველოს საპარტნიორო ფონდი” 2011 წელს შეიქმნა. ფონდი ენერგეტიკის, სატრანსპორტო და ინფრასტრუქტურის სფეროში მანამდე მოქმედი სახელმწიფო საწარმოების გაერთიანების საფუძველზე დაარსდა.

საპარტნიორო ფონდის [წესდების](#) თანახმად, ფონდის მფლობელი სახელმწიფოა. ფონდის მმართველობის ორგანოები არიან სამეთვალყურეო საბჭო და აღმასრულებელი ორგანო. ფონდის საკონსულტაციო ორგანოა საინვესტიციო საბჭო. პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს სამეთვალყურეო საბჭოს, სადაც ასევე შედიან მთავრობის 4 წარმომადგენელი და ბიზნეს სექტორიდან მოწვეული 4 პირი. ბიზნეს სექტორის წარმომადგენელი პირების საბჭოში შეყვანის მიზნით, სსიპ – საქართველოს სავაჭრო-სამრეწველო პალატა და ა(ა)იპ – საქართველოს ბანკების ასოციაცია ერთობლივად საქართველოს მთავრობას წარუდგენენ 4 შეთანხმებულ კანდიდატს საბანკო-საფინანსო სფეროდან.

სამეთვალყურეო საბჭოს შემადგენლობა განისაზღვრება მთავრობისა და პრეზიდენტის შეთანხმებით.

საპარტნიორო ფონდის ვებგვერდის თანახმად, ამჟამად საბჭოს შემადგენლობაში შედის მთავრობის 4 წევრი და კერძო სექტორიდან მოწვეული 3 პირი, კერძოდ, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების, ფინანსთა, ენერგეტიკისა და იუსტიციის მინისტრები; თი-ბი-სი ბანკის, საქართველოს ბანკის და ლიბერთი ბანკის წარმომადგენლები.

საინვესტიციო საბჭო შედგება ექსპერტებისა და კერძო სექტორის წარმომადგენლებისაგან. მის წევრთა რაოდენობასა და შემადგენლობას სამეთვალყურეო საბჭო ამტკიცებს.

სამეთვალყურეო საბჭო ნიშნავს/ათავისუფლებს აღმასრულებელ ორგანოს. აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობას ხელმძღვანელობს მთავარი აღმასრულებელი, აღმასრულებელი დირექტორის სახით, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სამეთვალყურეო საბჭო და რომელიც ერთპიროვნულად ხელმძღვანელობს და წარმოადგენს ფონდს.

ანგარიშვალდებულების კუთხით აღსანიშნავია, რომ ფონდის სამეთვალყურეო საბჭოს თავმჯდომარე წლის განმავლობაში ფონდის მიერ განხორციელებული საქმიანობის შესახებ მთავრობას წელიწადში ერთხელ წარუდგენს ანგარიშს. ფონდი ასევე ვალდებულია, ყოველ წელს გამოაქვეყნოს აუდიტის მიერ შემოწმებული წლიური ფინანსური ანგარიშგება. ფონდის ერთპიროვნული წარმომადგენელი და მმართველი კი აღმასრულებელი დირექტორია.

წესდების მიხედვით, ფონდის საინვესტიციო ან სხვა სახის საქმიანობა უნდა იყოს გამჭვირვალე, სამართლიანი პროცედურების გამოყენებით, საუკეთესო ბიზნესპრაქტიკის გათვალისწინებით. თუმცა წესება არ შეიცვას ანტიკორუფციულ მექანიზმებს ან რაიმე სახის ჩანაწერს შიდა/გარე აუდიტის შესახებ.

ფონდის წესდებაში ასევე არ არის ისეთი დებულებები, რომლებიც უზრუნველყოფდა საწარმოს მენეჯმენტის დამოუკიდებლობას, პოლიტიკურ მიუკერძოებლობას, აღმასრულებელი მენეჯმენტის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლებს და ა.შ.

2016 წლის აგვისტოში “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ” გამოაქვეყნა [კვლევა](#), რომელიც საპარტნიორო ფონდის გამჭვირვალობას ეხებოდა. კვლევის საფუძველზე, “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” მიაჩნია, რომ ფონდის მეტი გამჭვირვალობი უზრუნველსაყოფად :

- “აუცილებელია, „საპარტნიორო ფონდის” ვებგვერდზე მოცემული იყოს დეტალური და გადამოწმებული ინფორმაცია ყველა პროექტის შესახებ;
- „საპარტნიორო ფონდის” მიერ დაფინანსებული პროექტების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის კუთხით დამატებითი რეგულაციები უნდა იქნას შემოღებული. კერძოდ, უმჯობესი იქნება, თუ კანონის დონეზე აიკრძალება „საპარტნიორო ფონდის” სახსრების ისეთ იურიდიულ პირებზე გაცემა, რომლებიც რეგისტრირებული არიან

ოფშორულ ზონაში, ასევე, იმ იურიდიულ პირებზე, რომელთა წილს ან აქციებს პირდაპირ ან ირიბად ფლობს ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული პირი;”³⁵

საპარტნიორო ფონდის ვებგვერდზე გამოქვეყნებულია ინფორმაცია ფონდის მისიის, სტრატეგიის, სტრუქტურის, მმართველი ორგანოებისა და მათი ფუნქციების შესახებ. ვებგვერდზე ასევე განთავსებულია ფონდის მენეჯმენტის შესახებ, მათი ბიოგრაფიების ჩათვლით. საიტი ასევე შეიცავს ფონდთან დაკავშირებულ ფინანსურ ინფორმაციასაც. მასზე ყოველწლიურად ქვეყნდება კონსოლიდირებული ფინანსური ანგარიშგებები და ფონდის რეიტინგები. საპარტნიორო ფონდი აქვეყნებს კვლევებსაც, რომელიც მის საქმიანობას ეხება. საპარტნიორო ფონდის ვებგვერდზე ფონდში დასაქმებულთა ანაზღაურების პოლიტიკის შესახებ ინფორმაცია განთავსებული არ არის. ისევე, როგორც სხვა სახელმწიფო საწარმოები, საპარტნიორო ფონდიც მხოლოდ ნაწილობრივ აკმაყოფილებს საუკეთესო პრაქტიკის სტანდარტებს. ფონდში დასაქმებულ პირთა ანაზღაურების პოლიტიკა და გამჭვირვალობა გავრცელებულ საუკეთესო პრაქტიკას შეესაბამება, თუმცა საქართველოში მოქმედ არცერთ სახელმწიფო საწარმოს მსგავსი სახის ინფორმაციის გასაჯაროების ვალდებულება არ აქვს.

³⁵ “საპარტნიორო ფონდის საქმიანობა მეტ გამჭვირვალობას საჭიროებს”, საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, 2016, <http://www.transparency.ge/node/6176>

5. პოლიტიკური გავლენა სახელმწიფო საწარმოების მართვაზე

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაარსებულ საწარმოებთან დაკავშირებული კორუფციული რისკებიდან ერთ-ერთი მთავარი მათ საქმიანობაში პოლიტიკური ჩარევაა. ასეთი საფრთხეების პრევენციისათვის შესაბამისი სამართლებრივი ბაზის არარსებობისა და იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში მოქმედი ანტიკორუფციული კანონმდებლობა სახელმწიფო საწარმოებს თითქმის არ ეხება,³⁶ სახელმწიფო საწარმოებში მმართველი პოლიტიკური გუნდის მიერ ხელმძღვანელ თანამდებობზე მათთვის სასურველი კანდიდატის დანიშვნა ქართულ რეალობაში გავრცელებულ პრაქტიკას წარმოადგენს. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ არაერთი მსხვილი სახელმწიფო საწარმოს მენეჯმენტში განხორციელებული ცვლილებები და “მბრუნავი კარის”³⁷ შემთხვევები პოლიტიკურ თანამდებობებსა და სახელმწიფო საწარმოების ხელმძღვანელობას შორის, შესაძლოა, ამის გამოხატულებაც იყოს. ამასთან, ყურადღებას იპყრობს ის შემთხვევებიც, როდესაც სახელმწიფო კომპანიების მმართველი რგოლის წარმომადგენლები პოლიტიკური პარტიების დამფინანსებლები არიან, ან თანამდებობის პირების ოჯახის წევრები სახელმწიფო საწარმოებში საქმდებიან.

5.1 ცვლილებები სახელმწიფო საწარმოების მენეჯმენტში 2012 წლის არჩევნების შემდეგ

5.1.1 საქართველოს ფოსტა

საქართველოს ფოსტა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ბალანსზე მყოფი სახელმწიფო კომპანიაა. 2010 წელს სახელმწიფომ კომპანიის პრივატიზაცია გადაწყვიტა, თუმცა 2011 წელს ობიექტი საპრივატიზაციო ნუსხიდან ამოიღეს. იმავე წლის მარტში კახა ბაინდურაშვილი, ყოფილი ფინანსთა მინისტრი საქართველოს ფოსტის სამეთვალყურეო საბჭოს თავჯდომარედ დაინიშნა. ფოსტის გენერალურ დირექტორად კი

³⁶ “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონი - ვრცელდება მხოლოდ საწარმოების ხელმძღვანელებზე ქონებრივი დეკლარაციის შევსების ვალდებულების ნაწილში;

“საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი - სხვა საკითხებთან ერთად, არეგულირებს საჯარო სამსახურში კონკურსის გზით აყვანისა და დათხოვნის პროცედურებსა და საფუძვლებს, თუმცა სახელმწიფო საწარმოებისთვის მსგავსი რეგულაციები არ არსებობს;

³⁷ ტერმინი „მბრუნავი კარი“ გულისხმობს თანამდებობის პირთა მოძრაობას კერძო და საჯარო სექტორებს შორის. ასეთი მოძრაობა სულ უფრო ხშირი გახდა მსოფლიოს სხვადასხვა კუთხეში უკანასკნელ წლებში, რადგანაც მთავრობებსა და ბიზნესს შორის უფრო მჭიდრო კავშირები ჩამოყალიბდა. ეს მოვლენა შეიძლება სასარგებლო იყოს, რადგანაც ის ბიზნესსა და მთავრობას ერთმანეთისთვის გამოცდილების, ცოდნისა და პრაქტიკის გაზიარების შესაძლებლობას აძლევს. ამავე დროს, ის პრობლემად იქცევა მაშინ, როდესაც ინტერესთა კონფლიქტსა და კორუფციას წარმოშობს და ამრიგად ძირს უთხრის კეთილსინდისიერებას საჯარო სექტორში გადაწყვეტილებების მიღების, პოლიტიკის ფორმულირებისა და შესყიდვების წარმოების პროცესში. იხ:

<http://www.transparency.ge/blog/biznesisa-da-politikis-gadakveta-mbrunavi-karis-problema-sakartveloshi?page=2>

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ყოფილი მაღალჩინოსანი, სსიპ შსს-ს მომსახურების სააგენტოს ხელმძღვანელი, **ლევან სანაძე** დაინიშნა.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ხელისუფლების ცვლილების სახელმწიფო საწარმოების მმართველ რგოლებზეც აისახა. მაგალითად, 2012 წლის ოქტომბერში ფოსტის გენერალური დირექტორი მისი მოადგილეები შეიცვალნენ. გენერალური დირექტორის პოსტი **ლევან სანაძის** ნაცვლად, **ლევან ჩიკვაიძემ** დაიკავა, რომელიც მანამდე “ამომრჩეველთა ლიგის” დირექტორის პოსტს იკავებდა.³⁸

გენერალური დირექტორის პოსტზე **ლევან ჩიკვაიძის** დანიშნავს იმ დროს მოქმედი სამეთვალყურეო საბჭოს გაუქმებაც მოჰყვა, ოფიციალურ მიზეზად საბჭოს არაეფექტიანი მოქმედება დასახელდა. გაურკვეველია რა ნიშნით მოხდა **ლევან ჩიკვაიძის** ფოსტის გენერალური დირექტორის პოზიციაზე შერჩევა, ხოლო შემდგომში ეფექტიანი მენეჯტმენტის განხორციელების მიზნით სამეთვალყურეო საბჭოს ხელახალი დაკომპლექტება. ასევე, 2012 წლამდეც და საპარლამენტო არჩევნების შემდეგაც, ბუნდოვანი იყო აქციონერთა კრების მიერ გენერალური დირექტორისა და სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების შერჩევის პროცესიც. აღსანიშნავია, რომ **ლევან ჩიკვაიძის** საქართველოს ფოსტის გენერალური დირექტორის პოსტის დანიშნვის შემდეგ საქართველოს ფოსტის შემოსავლები და წმინდა მოგება შემცირდა, ხოლო 2014 წელს გასულ წლებთან შედარებით სახელფასო ანაზღაურება გაიზარდა.³⁹

5.1.2 საქართველოს რკინიგზა

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ სამეთვალყურეო საბჭოს შემადგენლობა და მენჯმენტი საქართველოს რკინიგზაშიც შეიცვალა. “საპარტნიორო ფონდის” გადაწყვეტილებით, 2012 წლის 27 ნოემბერს “ამომრჩეველთა ლიგის” კიდევ ერთი დამფუძნებელი **კოკა გუნცაძე** სამეთვალყურეო საბჭოს თავჯდომარედ დაინიშნა. შეიცვალა კომპანიის გენერალური დირექტორიც და 2013 წლიდან ამ პოსტს მამუკა ბახტაძე იკავებს.

³⁸ “ამომრჩეველთა ლიგა” 2012 წელს, საპარლამენტო არჩევნების წინა პერიოდში დაარსებული ორგანიზაციაა, რომლის დამფუძნებლებიც სხვადასხვა დროს იმჟამად არსებული ხელისუფლების ოპოზიციაში იყვნენ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა “მისი საქმიანობიდან, ასევე საჯაროდ გაცხადებული მიზნებიდან და ამოცანებიდან გამომდინარე” “ამომრჩეველთა ლიგა” ფინანსური მონიტორინგის სუბიექტად ცნო. აუდიტის სამსახურის თანახმად, “ამომრჩეველთა სიების დაზუსტების ეგიდით მიმდინარე აქტივობას, რისთვისაც ორგანიზაცია ფინანსურ რესურსებს იყენებს, თან ახლავს მკაფიოდ გამოხატული პოლიტიკური შინაარსის განცხადებები, რის გამოც ფონდის მიზნები და ამოცანები პირდაპირ უკავშირდება პოლიტიკურ და საარჩევნო მიზნებსა და საქმიანობას. ამასვე მიუთითებს ფონდის ხელმძღვანელი პოლიტიკურად აქტიური პირების საჯარო გამოსვლები. ისინი თავიანთი ქმედებით საზოგადოებასთან კომუნიკაციით ცდილობენ მიაწოდონ მას საკუთარი პოლიტიკური და საარჩევნო მიზნები, რაც იწვევს ორგანიზაციის საქმიანობის პოლიტიკური ნიშნით აღქმას. აღნიშნულს კიდევ უფრო მეტად სარწმუნოს ხდის ის ფაქტი, რომ ორგანიზაციის დამფუძნებლები და წევრები წლების განმავლობაში პოლიტიკურ პროცესებში აქტიურად მონაწილე პირები (ყოფილი პარლამენტის წევრები, ყოფილი მინისტრები, პრეზიდენტობის კანდიდატები) არიან და დღესაც თავიანთი საქმიანობით პირდაპირ არიან ჩართულები პოლიტიკურ და საარჩევნო საქმიანობაში, რისთვისაც სხვადასხვა წყაროებიდან მიღებულ ფინანსურ რესურსებს იყენებენ.” - <http://sao.ge/news/79>

³⁹ “ფოსტის შესახებ” კანონპროექტი ინვესტიციებს აფერხებს”
<http://eugeorgia.info/ka/article/268/fostis-shesaxeb-kanonproeqti-investiciebs-afexებს/>

5.1.3 საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია

2012 წლის ნოემბერში “საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაციის” გენერალური დირექტორის თანამდებობაზე ზურაბ ჯღარკავა საპარტნიორო ფონდის ინიციატივით დავით თვალაბიშივილიმ ჩაანაცვლა.⁴⁰ შემდეგ წლებში კომპანიის მმართველობაში კიდევ რამდენიმე ცვლილება მოხდა, მათ შორის, კომერციულ საკითხებში დირექტორის პოსტი კოკა კოკოლაშივილი დაიკავა. აღსანიშნავია, რომ დავით თვალაბიშივილი და კოკა კოკოლაშივილი პოლიტიკური პარტია “ქართული ოცნების” დამფინანსებელთა სიაშიც ფიგურირებენ.

5.1.4 საპარტნიორო ფონდი

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე საპარტნიორო ფონდის აღმასრულებელი დირექტორის პოსტს ყოფილი პრემიერ-მინისტრი ნიკა გილაური [იკავებდა](#). მისი ერთ-ერთი მოადგილე კი ყოფილი ფინანსთა მინისტრი დიმიტრი გვინდაძე [იყო](#).

2012 წლის ნოემბრიდან, საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, ფონდის აღმასრულებელი დირექტორის პოსტი ირაკლი კოვზანაძემ დაიკავა. 2015 წლიდან კოვზანაძე ამ პოსტზე “ქართული ოცნებიდან” საპარლამენტო უმრავლესობის ყოფილი ლიდერმა დავით საგანელიძემ [შეცვალა](#). 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად კი ირაკლი კოვზანაძე პარტია “ქართული ოცნების” [საპარლამენტო სიით](#) საკანონმდებლო ორგანოს დეპუტატი გახდა.

5.2 სახელმწიფო საწარმოების მმართველობაზე პოლიტიკური გავლენის სხვა შემთხვევები

5.2.1 “საქართველოს გაზის ტრანსპორტირების კომპანიის” ყოფილი გენერალური დირექტორი გია ბენაშვილი

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად “ქართული ოცნების” [საპარლამენტო სიით](#) დეპუტატი გახდა გია ბენაშვილიც, რომელიც 2015 წლის ზაფხულამდე შპს “ყაზტრანსგაზ თბილისის” სპეციალური მმართველი იყო, 2015 წლის ზაფხულიდან კი “საქართველოს გაზის ტრანსპორტირების კომპანიის” გენერალური დირექტორის პოსტი [იკავა](#).

⁴⁰ “საქართველოს რკინიგზას, საქართველოს ნავთობის და გაზის კორპორაციას ახალი ხელმძღვანელობა ჰყავს”, სივილ ჯორჯია, 28.11.2012 <http://civil.ge/geo/article.php?id=26262>

5.2.2 “ქართული ოცნების” ყოფილი წარმომადგენლების დასაქმება სახელმწიფო კომპანიებში

საინტერესოა პრემიერ მინისტრის [გადაწყვეტილება](#), რომლის თანახმად შპს “მთის კურორტების განვითარების კომპანიაში” კურორტ თეთნდულდის განვითარებისათვის სახელმწიფო შპს შეიქმნება. მთავრობის მეთაურის გადაწყვეტილებით, აღნიშნულ კომპანიას “ქართული ოცნების” ყოფილი დეპუტატი სოსო ჯაჭვლიანი უხელმძღვანელებს. უმრავლესობის ყოფილი წევრების ყოველგვარი კონკურსისა და გამჭვირვალე პროცესის გარეშე, ბუნდოვანი კრიტერიუმებით სახელმწიფო კომპანიების მმართველ თანამდებობებზე დანიშვნა, აღრმავებს ეჭვს რომ ამ გადაწყვეტილებების მიზანი ხელისუფლებასთან დაახლოებული პირების “დაჯილდეობაა” და არა საწარმოს ეფექტური მმართველის შერჩევა. ასეთი ეჭვი უფრო მეტად ძლიერდება იმ ფონზე, რომ 2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინ, მმართველი პარტიის საარჩევნო სიის დაკომპლექტების პერიოდში, ხელისუფლების წარმომადგენლების მხრიდან კეთდებოდა განცხადებები “ქართული ოცნების” სიაში ვერ მოხვედრის შემთხვევაში მათ შესაძლო მომავალთან დაკავშირებით. მაგალითად, “ქართული ოცნებიდან” 2012 წლის მოწვევის პარლამენტის დეპუტატის თემურ ჭკუასელის [განცხადებით](#), ბიძინა ივანიშვილთან ფრაქციის წარმომადგენლების კორპორატიულ შეკრებაზე ყოფილმა პრემიერმა საპარლამენტო სიის შედგენასთან დაკავშირებით საკუთარი პოზიცია გამოხატა. ჭკუასელის თქმით, "ივანიშვილმა აღნიშნა, რომ პარლამენტის ის წევრები, რომლებიც საარჩევნო სიაში ვერ მოხვდებიან, გადაინაცვლებენ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, სსიპ-ებში, ან დაინტერესების შემთხვევაში, მასთან ბიზნესში."

5.2.3 “ნაციონალური მოძრაობის” ყოფილი წარმომადგენლების დასაქმება სახელმწიფო კომპანიებში

აღსანიშნავია, რომ ყოფილი მმართველი პარტიის, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ წარმომადგენელი პოლიტიკოსების [დასაქმება](#) თბილისის მერიის საკუთრებაში არსებული კომპანიების სამეთვალყურეო საბჭოებში 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ასევე გავრცელებულ პრაქტიკას წარმოადგენდა. მაგალითად, 2012 წელის ნოემბერში თბილისის მერიამ შპს “სინათლის ქალაქი” შექმნა, რომლის სამეთვალყურეო საბჭოს წევრებად, კობა ხაბაზი, ლადო ვარძელაშვილი და ნაციონალური მოძრაობის სხვა წევრები დაინიშნენ. თბილისის მერიას დაქვემდებარებულ კიდევ ერთ შპს “თბილისის სატრანსპორტო კომპანიის” სამეთვალყურეო საჭოს წევრად კი ხათუნა ოჩიაური დაინიშნა.

5.3 სახელმწიფო საწარმოებში დასაქმებული თანამდებობის პირების ოჯახის წევრები

ირაკლი შოთაძე - მთავარი პროკურორი

ირაკლი შოთაძეს ქონებრივი დეკლარაცია 2014 და 2015 წლებში მთავარი პროკურორის პირველი მოადგილის, 2016 წელს კი მთავარი პროკურორის რანგში აქვს შევსებული. 2016 წლის ქონებრივი დეკლარაციის თანახმად, ირაკლი შოთაძის მამა ჯემალ შოთაძე სს საქართველოს რკინიგზის ტექნიკური სამსახურის კონსულტანტია და წლის მანძილზე 21440 ლარის, 2015 წელს კი ანალოგიური სამუშაოს შესრულების სანაცვლოდ 9520 ლარის შემოსავალი აქვს მიღებული. 2014 წლის ქონებრივ დეკლარაციაში კი ჯემალ შოთაძის სამსახურის შესახებ ინფორმაცია მითითებული არ არის. აღნიშნული, სავარაუდოდ, იმაზე მიუთითებს, რომ ჯემალ შოთაძე სს საქართველოს რკინიგზაში 2014 წელს დასაქმდა.

გიორგი ბადაშვილი - ფინანსთა სამინისტროს საგამომიებო სამსახურის უფროსი; ყოფილი მთავარი პროკურორი

გიორგი ბადაშვილს პირველი ქონებრივი დეკლარაცია 2013 წელს შსს-ს ანტიკორუფციული სააგენტოს დირექტორის მოადგილის რანგში აქვს შევსებული. 2014 და 2015 წლებში მან დეკლარაცია მთავარი პროკურორის, 2016 წელს კი ფინანსთა სამინისტროს საგამომიებო სამსახურის უფროსის პოსტებზე შეავსო. 2013 და 2014 წლების ქონებრივი დეკლარაციების მიხედვით, გიორგი ბადაშვილის მამა, ნუგზარ ბადაშვილი შპს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანიაში იურისტად მუშაობდა, სადაც მისმა წლიურმა შემოსავალმა 2012 წელს 8223 ლარი, 2013 წელს კი 20580 ლარი შეადგინა. 2015 წელს შევსებული დეკლარაციის თანახმად ნუგზარ ბადაშვილი უკვე სს საქართველოს რკინიგზის კონტროლისა და აუდიტის განყოფილების თანამშრომელია და მისი წლიური შემოსავალი 39196 ლარს შეადგენს. ამავე პოსტზე 2016 წლის დეკლარაციის თანახმად, ნუგზარ ბადაშვილს 2015 წელს 56202 ლარის შემოსავალი აქვს მიღებული.

იოსებ გოგაშვილი - სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის პირველი მოადგილე

იოსებ გოგაშვილს პირველი ქონებრივი დეკლარაცია შსს-ს გენერალური ინსპექციის ოპერატიული უზრუნველყოფის სამმართველოს უფროსის მოადგილის რანგში 2013 წელს აქვს შევსებული. მოგვიანებით, 2014 წელს ის შსს-ს გენერალური ინსპექციის უფროსადაც დაინიშნა, 2015 წელს შს მინისტრის, 2016 წელს კი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის პირველი მოადგილის პოსტს იკავებს. 2013 წლის ქონებრივ დეკლარაციაში გოგაშვილს ოჯახის წევრების სამსახურის შესახებ ინფორმაცია მითითებული არ აქვს. 2014 წლის ქონებრივ დეკლარაციაში კი მისი მეუღლე თეა მარტყოფელაშვილი სს საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაციის მთავარ სპეციალისტადაა მითითებული, სადაც მისმა

წლიურმა შემოსავალმა 12000 ლარი შეადგინა. 2015 წლის ქონებრივი დეკლარაციის თანახმად, რომელიც გოგაშვილს შს მინისტრის პირველი მოადგილის რანგში აქვს შევსებული, სს ნავთობისა და გაზის კორპორაციაში იმავე პოზიციაზე მუშაობის სანაცვლოდ იოსებ გოგაშვილის მეუღლემ თეა მარტყოფელაშვილმა 2014 წელს 31318 ლარი მიიღო. **2016 წლის დეკლარაციის მიხედვით კი, რომელიც გოგაშვილმა ამჯერად სუს-ის პირველი მოადგილის რანგში შეავსო, თეა მარტყოფელაშვილი შპს საქართველოს გაზის ტრანსპორტირების კომპანიაში ადმინისტრაციის უფროსის მოადგილედაა მითითებული, სადაც მისი წლიური შემოსავალი 59280 ლარია.**

ნათია მიქელაძე - ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ყოფილი მოადგილე

ნათია მიქელაძე 2012 წლიდან 2015 წლამდე ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის მოადგილის პოსტს იკავებდა. მისი 2012 და 2013 წლებში შევსებული ქონებრივი დეკლარაციების მიხედვით, ნათია მიქელაძის მეუღლე გიორგი ჩხიკვაძე საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიაში გორის ცენტრალური საწყობის უფროსად მუშაობდა, **2014 წლის დეკლარაციაში ჩხიკვაძის ანაზღაურებადი სამუშაოს შესახებ ინფორმაცია არ გვხვდება, 2015 წლის დეკლარაციის თანახმად კი ნათია მიქელაძის მეუღლე შპს მარაბდა კარწახის რკინიგზაში სპეციალისტად მუშაობდა და წლის მანძილზე 26183 ლარის ოდენობის შემოსავალი მიიღო.**

ირაკლი ხმალაძე - ენერგეტიკის მინისტრის მოადგილე

ირაკლი ხმალაძე 2014 წლიდან ენერგეტიკის მინისტრის მოადგილეა. იქამდე კი მას წლების მანძილზე ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში იურიდიული დეპარტამენტის უფროსის პოსტი ეკავა. მის მიერ 2008-2014 წლებში შევსებული ქონებრივი დეკლარაციების თანახმად, ირაკლი ხმალაძის მეუღლე თამარ მცხვეთაძე სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს თანამშრომელი იყო. **2016 წლის ქონებრივი დეკლარაციის თანახმად კი, მინისტრის მოადგილის მეუღლეს გასული წლის მანძილზე ანაზღაურებადი სამუშაო შესრულებული აქვს სს საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემაშიც, სადაც უფროსი სპეციალისტის თანამდებობაზე მან წლის მანძილზე 16 500 ლარის ოდენობის შემოსავალი მიიღო.**

ზურაბ პატარაძე - აჭარის ა/რ მთავრობის თავმჯდომარე; ყაზახეთის რესპუბლიკაში საქართველოს საგანგებო და სრულუფლებიანი ელჩი (ყოფილი)

ზურაბ პატარაძეს, რომელსაც ამჟამად აჭარის ა/რ მთავრობის თავმჯდომარის პოსტი უკავია, 2014-2016 წლების ქონებრივი დეკლარაციები ყაზახეთის რესპუბლიკაში საგანგებო და

სრულუფლებიანი ელჩის რანგში აქვს შევსებული. 2014 წლის ქონებრივ დეკლარაციაში ზურაბ პატარაძის მეუღლის სოფიო ბაკურიძის სამსახურის შესახებ ინფორმაცია მითითებული არ არის. 2015 და 2016 წლების დეკლარაციების მიხედვით კი სოფიო ბაკურიძე ყაზახეთში სს საქართველოს რკინიგზის წარმომადგენლობაში მარკეტინგისა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის სპეციალისტის პოსტს იკავებდა, რის სანაცვლოდაც მას 2014 წელს 8000, 2015 წელს კი 9600 აშშ დოლარის შემოსავალი აქვს მიღებული.

ვლადიმერ ხუნდაძე - ფინანსთა სამინისტროს სსიპ-შემოსავლების სამსახურის საბაჟო დეპარტამენტის უფროსი

ვლადიმერ ხუნდაძე 2013-2014 წლებში ფინანსთა სამინისტროს სსიპ შემოსავლების სამსახურის საბაჟო დეპარტამენტის უფროსის მ/შ იყო, 2015 და 2016 წლების ქონებრივი დეკლარაციები კი მას საბაჟო დეპარტამენტის უფროსის რანგში აქვს შევსებული. მისი 2013 წლის დეკლარაციაში მეუღლის ანაზღაურებად სამუშაოსთან დაკავშირებით მითითებულია, რომ ხათუნა ფხალაძეს რამდენიმე კომპანიასთან ჰქონდა საქმიანი ურთიერთობა, თუმცა მათ შორის 2013 წელს შპს საქართველოს ფოსტა არ ფიგურირებდა. ხუნდაძის 2014, 2015 და 2016 წლების ქონებრივი დეკლარაციების თანახმად კი 2013 წლიდან მის მეუღლეს შპს საქართველოს ფოსტის გადაზიდვების სამსახურის სატერმინალო მომსახურების ჯგუფის უფროსის პოსტი უჭირავს, საიდანაც 2013 წელს მისი წლიური შემოსავალი 19399 ლარი იყო, 2014 წელს 26315 ლარი, 2015 წელს კი 26599 ლარი.

ოთარ იაშაღაშვილი - ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს იურიდიული დეპარტამენტის უფროსი

ოთარ იაშაღაშვილს 2012, 2013 და 2014 წლების ქონებრივი დეკლარაციები ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროს იურიდიული დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის მ/შ-ს რანგში აქვს შევსებული. ამ პერიოდში მას ოჯახის წევრების მიერ შესრულებული რაიმე ანაზღაურებადი სამუშაო და აქედან მიღებული შემოსავალი დეკლარაციაში მითითებული არ აქვს. ბოლო, 2015 წელს ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტროს იურიდიული დეპარტამენტის უფროსის რანგში შევსებული დეკლარაციის თანახმად კი, **ოთარ იაშაღაშვილის და თამთა იაშაღაშვილი შპს მთის კურორტების განვითარების კომპანიაში საზოგადოებასთან ურთიერთობის სპეციალისტად დასაქმდა** და წლის მანძილზე 14 400 ლარის შემოსავალი მიიღო. შპს მთის კურორტების განვითარების კომპანია 100%-ით სახელმწიფოს საკუთრებაშია და ის ეკონომიკის სამინისტროს დაქვემდებარებაში შემავალ სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მართავს.

ვანო ნასყიდაშვილი - ახმეტის მუნიციპალიტეტის გამგებლის პირველი მოადგილე

ვანო ნასყიდაშვილს 2008-2010 წლებში დეკლარაცია შევსებული აქვს, როგორც ახმეტის მუნიციპალიტეტის გამგებლის პირველ მოადგილეს, 2012-2013 წლებში, როგორც მოადგილეს და 2014-2015 წლებში კვლავ როგორც გამგებლის პირველ მოადგილეს. 2008 წლის დეკლარაციის მიხედვით, მისი მეუღლე ხათუნა თურმანაული სახალხო ფოსტის ახმეტის ფილიალში მუშაობდა, თუმცა 2009 და შემდგომი წლების დეკლარაციების თანახმად, გამგებლის მოადგილის მეუღლეს შპს „ახმეტის მუნიციპალიტეტის კეთილმოწყობის სამსახურის“ მთავარი ბუღალტერის პოსტზე მუშაობს.

5.4 სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული შპს-ებისა და სს-ების ხელმძღვანელები მმართველი პარტიების შემომწირველთა სიაში

სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს [ინფორმაციით](#), დღეის მდგომარეობით, სააგენტოს მართვაში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული 329 საწარმოა. გარდა ამისა, “საქართველოს რკინიგზის”, “ნავთობისა და გაზის კორპორაციის”, “სახელმწიფო ელექტროსისტემის”, “ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორის” 100%-სა და “თელასის” აქტივების 24,5%-ს საპარტნიორო ფონდი [განკარგავს](#). სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული შპს-ების ხელმძღვანელთა და თანამშრომელთა ანაზღაურების საკითხი საზოგადოების ყურადღების ცენტრში არაერთხელ მოქცეულა. 2014 წლის 12 თებერვლის ეკონომიკური საბჭოს [სხდომაზე](#) პრემიერ-მინისტრმა ირაკლი ღარიბაშვილმა საბჭოს წევრებს ამ თემის შესწავლაც დაავალა, თუმცა ამ მიმართულებით მთავრობას შემდგომი ნაბიჯები ჯერჯერობით არ გადაუდგამს. “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ” პოლიტიკური პარტიების შემომწირველთა სიაზე დარყდნობით გამოიკვლია, რა კავშირები აქვთ ამ საწარმოების ხელმძღვანელებს ყოფილ და ამჟამინდელ მმართველ პარტიებთან.

- 2016 წლის 26 აგვისტოს შპს “საქართველოს ლატარიის კომპანიის” და შპს “საქართველოს ფოსტის” გენერალურმა დირექტორმა ლევან ჩიკვაიძემ 27 900 ლარი შესწირა მ.პ.გ. "ქართულ ოცნება - დემოკრატიულ საქართველოს." მანვე 2013 წლის 10 მაისს მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას “ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო” 20 000 ლარი შესწირა. აღსანიშნავია, რომ მის ქონებრივ [დეკლარაციაში](#) აღნიშნული შემოწირულობის განხორციელების შესახებ მითითებული არ არის.

- 2013 წლის 19 აგვისტოს სს საპარტნიორო ფონდის აღმასრულებელმა დირექტორმა (იმჟამად საპარლამენტო უმრავლესობის ლიდერმა) დავით საგანელიძემ მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანება "ქართულ ოცნება - დემოკრატიულ საქართველოს" 15 000 ლარი შესწირა;
- 2013 წლის 26 აპრილს სს "საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაციის" გენერალურმა დირექტორმა დავით თვალაბეიშვილმა მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას "ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო" 35 000 ლარი შესწირა;
- 2013 წლის 26 აპრილს სს "საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაციის" დირექტორმა კომერციულ საკითხებში კოკა კოკოლაშვილმა მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას "ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო" 30 000 ლარი შესწირა;
- 2013 წლის 22 აგვისტოს შპს "მარაბდა-კარწახის რკინიგზის" სამეთვალყურეო საბჭოს თავმჯდომარის მოადგილე გია საგანელიძემ მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას "ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო" 15 000 ლარი შესწირა;
- 2013 წლის 19 ივლისს სს "საქართველოს რკინიგზის" სამეთვალყურეო საბჭოს წევრმა გურამ გაბუნიაძემ მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას "ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო" 5 000 ლარი შესწირა;
- 2012 წლის 1 აგვისტოს ნათელა თურნავამ, რომელიც იმ დროისათვის საქართველოს ინდუსტრიულ კომპანიაში მუშაობდა - მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა" 35 000 ლარი შესწირა. ნათელა თურნავა ამჟამად საპარტნიორო ფონდის აღმასრულებელი დირექტორის მოადგილის პოსტს იკავებს;
- 2012 წლის 2 აგვისტოს სს "საქართველოს რკინიგზის" გენერალურმა დირექტორმა მამუკა ბახტაძემ მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა" 20 000 ლარი შესწირა;
- 2012 წლის 5 სექტემბერს შპს "თბილისის სატრანსპორტო კომპანიის" გენერალურმა დირექტორმა ალექსანდრე ჯაფარიძემ მოქალაქეთა პოლიტიკურ გაერთიანებას "ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა" 10 000 ლარი შესწირა;

6. დასკვნები და რეკომენდაციები

კვლევის შედეგად შემდეგი ძირითადი მიგნებები გამოიკვეთა:

- სახელმწიფო საწარმოებში ანტიკორუფციული მექანიზმები - გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და კეთილსინდისიერების სტანდარტები სუსტია, რაც, სხვა საკითხებთან ერთად, გამოწვეულია საკანონმდებლო დონეზე სათანადო რეგულირების არარსებობით. მათ შორის:
 - საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკისგან განსხვავებით, საქართველოში არ არსებობს არანაირი მიმართება პარლამენტსა და სახელმწიფო საწარმოებს შორის. კერძოდ, არ არსებობს პარლამენტის წინაშე საწარმოების ანგარიშვალდებულების მექანიზმები, რაც სახელმწიფო კომპანიებსა და მათ მმართველ საჯარო უწყებებზე ზედამხედველობის განხორციელების დამატებითი საშუალება იქნებოდა.
- იმ სახელმწიფო საწარმოებში, რომელთა მართვის უფლებაც სამინისტროებზეა დელეგირებული სააგენტო პარტნიორის უფლებამოსილებას არ/ვერ ახორციელებს. შედეგად დასუსტებულია სააგენტოს, როგორც ეფექტიანი მაკოორდინებელი ორგანოს როლიც. ზემოაღნიშნული მოდელი მთელ რიგ პრობლემებს წარმოქმნის სახელმწიფო საწარმოების მართვის პროცესში.

- საქართველოში არსებული ანტიკორუფციული კანონმდებლობა (“საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” და “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონები), რომელიც განსაზღვრავს ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის პრევენციის მექანიზმებს, ასევე, სამსახურში აყვანისა და დათხოვნის გამჭვირვალე და სამართლიან კრიტერიუმებს, სახელმწიფო საწარმოებზე თითქმის არ ვრცელდება. “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონი ვრცელდება მხოლოდ საწარმოების ხელმძღვანელებზე ქონებრივი დეკლარაციის შევსების ვალდებულების ნაწილში. რაც შეეხება “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონს, რომელიც, სხვა საკითხებთან ერთად, არეგულირებს საჯარო სამსახურში კონკურსის გზით აყვანისა და დათხოვნის პროცედურებსა და საფუძვლებს, სახელმწიფო საწარმოებისთვის მსგავსი რეგულაციები არ არსებობს.
 - საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის საპირისპიროდ, საქართველოში საკანონმდებლო დონეზე არ არის გაწერილი არც სახელმწიფო საწარმოში ეთიკის კოდექსის, ან მამხილების დაცვის მექანიზმების ქონის ვალდებულება.
 - შესწავლილი სახელმწიფო საწარმოებს არ აქვთ გამოქვეყნებული სახელფასო, სოციალური და ეკოლოგიური პოლიტიკა საკუთარ ვებგვერდებზე;
- სახელმწიფო საწარმოების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების საკითხი საკანონმდებლო დონეზე სათანადოდ რეგულირებული არ არის.
 - სახელმწიფო საწარმოებში არ არსებობს ინფორმაციის გაცემის, საჯაროობის და ანგარიშვალდებულების სტანდარტიზებული და ერთიანი სისტემა, რაც მნიშვნელოვან კორუფციულ რისკებს წარმოშობს. საუკეთესო პრაქტიკის საპირისპიროდ, დღეის მდგომარეობით საქართველოში სახელმწიფო საწარმოებში საჯარო ინფორმაციის გაცემა მათ კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული. აღნიშნული კარგად გამოჩნდა კვლევის მიმდინარეობისას საწარმოებთან გაგზავნილ წერილებზე მიღებული პასუხებიდანაც. საწარმოები თავად წყვეტენ რა სახის ინფორმაცია განეკუთვნება საჯარო ინტერესის სფეროს და ინფორმაციას თავისი საქმიანობის შესახებ საწარმო აქვეყნებს შესაბამის ვებგვერდზე.
- “მეწარმეთა შესახებ” კანონი არ ადგენს განსხვავებულ მოთხოვნებს (გამჭვირვალობის და სამართლიანი კონკურენციის საფუძველზე შერჩევის უფრო მაღალ სტანდარტს) სახელმწიფო საწარმოების ხელმძღვანელობისთვის. შესაბამისად, კანონით არ არის განსაზღვრული საწარმოების დირექტორებისა და დირექტორთა საბჭოების შერჩევისა და სამსახურიდან დათხოვნის მკაფიო და გამჭვირვალე კრიტერიუმები, რომელიც დააწესებდა უფრო მაღალ სტანდარტს სახელმწიფო საწარმოებისთვის.
 - არსებული მდგომარეობით, საწარმოების ხელმძღვანელობის დაკომპლექტების პროცესში სახელმწიფოს ფართო დისკრეცია ვერ უზრუნველყოფს ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის პრევენციას, ასევე ვერ ქმნის საწარმოს საქმიანობაში პოლიტიკური ჩარევის და ზეწოლის თავიდან აცილების

მექანიზმებს. ყოველივე ეს მთლიანობაში საწარმოს ეფექტიან მმართველობაზე უარყოფითად აისახება.

- სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებული კორუფციული რისკებიდან ერთ-ერთი მთავარი მათ საქმიანობაში პოლიტიკური ჩარევაა. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ არაერთი მსხვილი სახელმწიფო საწარმოს მენეჯმენტში განხორციელებული ცვლილებები და “მბრუნავი კარის”⁴¹ შემთხვევები პოლიტიკურ თანამდებობებსა და სახელმწიფო საწარმოების ხელმძღვანელობას შორის, შესაძლოა, ამის გამოხატულებაც იყოს. ამასთან, ყურადღებას იპყრობს ის შემთხვევებიც, როდესაც სახელმწიფო კომპანიების მმართველი რგოლის წარმომადგენლები პოლიტიკური პარტიების დამფინანსებლები არიან, ან თანამდებობის პირების ოჯახის წევრები სახელმწიფო საწარმოებში საქმდებიან.
- სახელმწიფო საწარმოებში მმართველ პოლიტიკური პარტიის წევრების დასაქმება გავრცელებული პრაქტიკა იყო როგორც წინა ისე მოქმედი ხელისუფლების პირობებში.
- აღმასრულებელ ხელისუფლებაში სხვადასხვა თანამდებობებზე მყოფი პირების ოჯახის წევრების სახელმწიფო საწარმოებში დასაქმების გარკვეული შემთხვევები, სახელმწიფო საწარმოებში დასაქმებისათვის საჭირო გაწერილი ნათელი კრიტერიუმებისა და გაუმჭვირვალობის პირობებში აყალიბებს აღქმას რომ საწარმოებში დასაქმება შესაძლებელია პოლიტიკური ნიშნით ან ნეპოტიზმით ხდებოდეს;
- მსხვილი სახელმწიფო საწარმოების ხელმძღვანელებს შორის ამავედროულად მმართველი პოლიტიკური ძალის შემომწირველები და საარჩევნო კამპანიის დამფინანსებლები არიან. სახელმწიფო საწარმოების სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები, თუ დირექტორები როგორც წარსულში, ისე ახლაც აფინანსებენ მმართველ პოლიტიკურ პარტიას;

კვლევის მიგნებების საფუძველზე შემუშავდა შემდეგი რეკომენდაციები:

- გაძლიერდეს ანტიკორუფციული მექანიზმები - გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და კეთილსინდისიერების სტანდარტები სახელმწიფო

⁴¹ ტერმინი „მბრუნავი კარი“ გულისხმობს თანამდებობის პირთა მოძრაობას კერძო და საჯარო სექტორებს შორის. ასეთი მოძრაობა სულ უფრო ხშირი გახდა მსოფლიოს სხვადასხვა კუთხეში უკანასკნელ წლებში, რადგანაც მთავრობებსა და ბიზნესს შორის უფრო მჭიდრო კავშირები ჩამოყალიბდა. ეს მოვლენა შეიძლება სასარგებლო იყოს, რადგანაც ის ბიზნესსა და მთავრობას ერთმანეთისთვის გამოცდილების, ცოდნისა და პრაქტიკის გაზიარების შესაძლებლობას აძლევს. ამავე დროს, ის პრობლემად იქცევა მაშინ, როდესაც ინტერესთა კონფლიქტსა და კორუფციას წარმოშობს და ამრიგად ძირს უთხრის კეთილსინდისიერებას საჯარო სექტორში გადაწყვეტილებების მიღების, პოლიტიკის ფორმულირებისა და შესყიდვების წარმოების პროცესში. <http://www.transparency.ge/blog/biznesisa-da-politikis-gadakveta-mbrunavi-karis-problema-sakartveloshi?page=2>

საწარმოებში, მათ შორის, სათანადო საკანონმდებლო რეგულაციების დაწესების გზით:

- მოხდეს სახელმწიფო საწარმოების მართვის მოდელისა და ანგარიშვალდებულების მექანიზმების დახვეწა და პარლამენტს მიეცეს მეტი შესაძლებლობა, ზედამხვედველობა გაუწიოს სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობას;
- საქართველოში მოქმედი ანტიკორუფციული კანონმდებლობის პრინციპები სრულად გავრცელდეს სახელმწიფო საწარმოებზე, მათ შორის, ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის პრევენციის, სამსახურში სამართლიანი და გამჭვირვალე კონკურსის საფუძველზე მიღებისა და სამსახურიდან დათხოვნის მკაფიო საფუძვლების შემუშავების კუთხით;
- საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად, მოხდეს სახელმწიფო საწარმოებისთვის ეთიკის კოდექსისა და მამხილებლის დაცვის მექანიზმების შემუშავება;
- საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად, საკანონმდებლო დონეზე დადგინდეს ინფორმაციის გაცემის, გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების პრინციპები, რომელიც გავრცელდება ყველა სახელმწიფო საწარმოზე. სახელმწიფო საწარმოებს კანონით უნდა დაეკისროთ ვალდებულება, გამოეხმაურონ ინფორმაციის გაცემის მოთხოვნებს და პროაქტიულად გამოაქვეყნონ ინფორმაცია.
- სახელმწიფო საწარმოებმა შეიმუშავონ და გამოაქვეყნონ სახელფასო, სოციალური და ეკოლოგიური პოლიტიკა საკუთარ ვებგვერდებზე;
- სახელმწიფო საწარმოების ხელმძღვანელების შერჩევისთვის კანონით დადგინდეს გამჭვირვალობის, ღია და სამართლიანი კონკურსით შერჩევის მაღალი სტანდარტი. კანონით უნდა განისაზღვროს სახელმწიფო საწარმოების დირექტორებისა და დირექტორთა საბჭოების შერჩევის და სამსახურიდან დათხოვნის მკაფიო და გამჭვირვალე კრიტერიუმები.
- აღმოიფხვრას პოლიტიკური ჩარევის პრაქტიკა სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობაში. საუკეთესო გამოცდილების თანახმად, სახელმწიფოს როლი დირექტორთა საბჭოს ნომინირების პროცესში ბუნებრივია, თუმცა მისი ჩართვა საწარმოს ყოველდღიურ მენეჯმენტში დაუშვებელია. აგრეთვე დაუშვებელია რომელიმე სახელმწიფო მინისტრი ან პოლიტიკური ნიშნით დანიშნული პირი იყოს მმართველი საბჭოს წევრი.