

სახელმწიფო საწარმოები საქართველოში

არსებული სამართლებრივი
რეგულირება, გამოწვევები და
რეკომენდაციები

ავტორთა ჯგუფი:

დავით მაისურაძე, გიორგი ნარმანია, მაგდა
ლაზიშვილი, მარიამ ტყეშელაშვილი, ირაკლი
შაკიაშვილი, იევგენ ზვიერიევ



ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი
თბილისი 2018

სახელმწიფო საწარმოები საქართველოში

არსებული სამართლებრივი რეგულირება, გამოწვევები და
რეკომენდაციები



შოთა რუსთაველის ეროვნული
სამეცნიერო ფონდი

SHOTA RUSTAVELI NATIONAL
SCIENCE FOUNDATION

კვლევა განხორციელდა შოთა რუსთაველის ეროვნული სამეცნიერო ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით [გრანტის ნომერი: #217878; პროექტის სახელწოდება: „ეფექტური კორპორაციული მართვის სისტემა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოებისთვის – არსებული სამართლებრივი რეგულირება, გამოწვევები და რეკომენდაციები“].

This work was supported by Shota Rustaveli National Science Foundation (SRNSF) [Grant Number: #217878; Project Title: “Legal Regulation, Challenges and Recommendations for Effective Corporate Governance System in State Shareholding Enterprises”].

ავტორთა ჯგუფი: დავით მაისურაძე, გიორგი ნარმანია,
მაგდა ლაზიშვილი, მარიამ ტყეშელაშვილი,
ირაკლი შაკიაშვილი, იევგენ ზვიერიევი

© 2018, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი

ISBN 978-9941-18-314-0

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა
ქაქუცა ჩოლოყაშვილის 3/5, თბილისი, 0162, საქართველო

ILIA STATE UNIVERSITY PRESS
3/5 Cholokashvili Ave, Tbilisi, 0162, Georgia

სახელმწიფო საწარმოები საქართველოში (არსებული სამართლებრივი რეგულირება, გამოწვევები და რეკომენდაციები)¹

ავტორთა ჯგუფი:

დავით მაისურაძე²

მაგდა ლაზიშვილი,³

გიორგი ნარმანია⁴

მარიამ ტყეშელაშვილი⁵

ირაკლი შაკიაშვილი⁶

იევგენ ზვიერიევი⁷

¹ კვლევა განხორციელდა შოთა რუსთაველის ეროვნული სამეცნიერო ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით [გრანტის ნომერი: #217878; პროექტის სახელწოდება: „ეფექტური კორპორაციული მართვის სისტემა სახელმწიფო ნილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოებისთვის – არსებული სამართლებრივი რეგულირება, გამოწვევები და რეკომენდაციები“].

This work was supported by Shota Rustaveli National Science Foundation (SRNSF) [Grant Number: #217878; Project Title: „Legal Regulation, Challenges and Recommendations for Effective Corporate Governance System in State Shareholding Enterprises“].

² დავით მაისურაძე არის პროექტის ხელმძღვანელი, სსიპ „ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის“ სამართლის სკოლის ასოცირებული პროფესორი და კორპორაციული და კომერციული სამართლის ცენტრის დირექტორი.

³ მაგდა ლაზიშვილი არის პროექტის კოორდინატორი და სსიპ „ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის“ სამართლის სკოლის ხარისხის სამსახურის წარმომადგენელი.

⁴ გიორგი ნარმანია არის პროექტის მკვლევარი და სსიპ „ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის“ სამართლის სკოლის მონვეული ლექტორი.

⁵ მარიამ ტყეშელაშვილი არის პროექტის მკვლევარი და სსიპ „ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის“ სამართლის სკოლის მონვეული ლექტორი.

⁶ ირაკლი შაკიაშვილი არის პროექტის მკვლევარის ასისტენტი და სსიპ „ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის“ სამართლის სკოლის მაგისტრატურის სტუდენტი.

⁷ იევგენ ზვიერიევი არის პროექტის კონსულტანტი და კიევი-მოჰილას აკადემიის (National University of Kyiv-Mohyla Academy) მკვლევარი.

წინასიტყვაობა	8
1. შესავალი	11
2. საქართველოს ზოგადი პოლიტიკა სახელმწიფო საწარმოებთან და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოებთან მიმართებით	21
2.1. სახელმწიფო, როგორც კერძოსამართლებრივი ურთიერთობების მონაწილე	23
2.2. სახელმწიფო საწარმოების და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოების ცნება	26
2.3. კვლევის შედეგად მოძიებული დამატებითი ინფორმაცია საქართველოში არსებული სახელმწიფო საწარმოების შესახებ	36
3. საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზი	46
3.1. „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონი	46
3.2. „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“ საქართველოს კანონი ...	49
3.3. „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონი	51
3.4. „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი	55
3.5. „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი	56
3.6. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი	58
3.7. „სააქციო საზოგადოების – საპარტნიორო ფონდის შესახებ“ საქართველოს კანონი	61
3.8. „სს „საპარტნიორო ფონდის“ წესდების დამტკიცებისა და კაპიტალის	

ფორმირების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის	
2 ივნისის №230 დადგენილება	67
3.9 „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო	
ქონების ეროვნული სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“ სა-	
ქართველოს მთავრობის 2012 წლის 17 სექტემბრის	
№391 დადგენილება	75
3.10 „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების	
წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ	
წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები	
კომისიის შემადგენლობისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრის	
თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 12 აპრილის	
№174 დადგენილება	82
3.11 „სახელმწიფოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს	
50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით არსებული	
საწარმოების ლიკვიდაციის წესის შესახებ დებულების	
დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ეკონომიკისა და	
მდგრადი განვითარების მინისტრის 2010 წლის 27 დეკემბრის	
№1-1/2044 ბრძანება	85
3.12 „სახელმწიფოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით	
შექმნილი საწარმოების კაპიტალში არსებული ან/და ბალანსზე	
რიცხული ძირითადი საშუალებების განკარგვის წესის	
დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ეკონომიკისა და	
მდგრადი განვითარების მინისტრის 2010 წლის	
29 ოქტომბრის №1-1/1732 ბრძანება	88
4. სახელმწიფო საწარმოების მართვის საერთაშორისო	
პრაქტიკის ანალიზი	96
4.1. შესავალი	96

4.2. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო პრინციპები	97
4.2.1. სახელმძღვანელო პრინციპი №1: სახელმწიფოს მიერ საწარმოს ფლობის მიზნობრიობა	101
4.2.2. სახელმძღვანელო პრინციპი №2: სახელმწიფოს, როგორც პარტნიორის/აქციონერის, როლი	104
4.2.3. სახელმძღვანელო პრინციპი №3: სახელმწიფო საწარმოები ბაზარზე	108
4.2.4. სახელმძღვანელო პრინციპი №4: სამართლიანი მოპყრობა ინვესტორებისა და სხვა აქციონერების მიმართ	110
4.2.5. სახელმძღვანელო პრინციპი №5: პასუხისმგებლიანი ბიზნესსაქმიანობა და ურთიერთობა დაინტერესებულ პირებთან	111
4.2.6. სახელმძღვანელო პრინციპი №6: გამჭვირვალობა	112
4.2.7. სახელმძღვანელო პრინციპი №7: სახელმწიფო საწარმოს სამეთვალყურეო საბჭოს პასუხისმგებლობა	114
4.3. მსოფლიო ბანკის ანგარიში: სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვა	117
4.4. შუალედური დასკვნა	123
5. ევროკავშირის წევრი ქვეყნების სახელმწიფო საწარმოთა მართვის სტანდარტების ანალიზი	127
5.1. ლატვია	127
5.2. ლიეტუვა	132
5.3. შვედეთი	138
5.4. ფინეთი	143

5.5. საბერძნეთი	147
5.6. სლოვენია	154
5.7. შუალედური დასკვნა	160
6. სახელმწიფო საწარმოებისა და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოების მართვის სახელმძღვანელო მითითებები და რეკომენდაციები	163
7. დასკვნა	172
გამოყენებული წყაროები	173

წინასიტყვაობა

წინამდებარე წიგნი ეხება სახელმწიფო საწარმოებს და სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციულ მართვას როგორც საქართველოში, ასევე ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში. მთავარი კითხვაა, თუ რამდენადაა შესაძლებელი ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნებში სახელმწიფო საწარმოები იყოს წარმატებული მაშინ, როდესაც თითქმის ყველა პოსტ-სოციალისტურ ქვეყანაში სახელმწიფო საწარმოების პრივატიზება განხორციელდა. ისწავლეს თუ არა რაიმე პოსტ-საბჭოთა ქვეყნების კანონმდებლებმა სოციალისტური წარსულიდან?

თითქმის ვერც ერთ პოსტ-კომუნისტურ ქვეყანაში ვერ შეხვდებით მომგებიან სახელმწიფო საწარმოს, უმეტესობა მნიშვნელოვანი ფინანსური რისკის მატარებელია და მათთან დაკავშირებით არსებობს უამრავი ისეთი პრობლემა და გამოწვევა, როგორიცაა ანგარიშვალდებულების მოუხერხებელი მექანიზმი, გამჭვირვალობის დაბალი ხარისხი და სუსტი ფინანსური სტრატეგია.

რა შეიძლება იყოს გამოსავალი ამ სიტუაციიდან? შესაძლებელია თუ არა სახელმწიფო საწარმოები იყოს კვლავაც მდგრადი?

სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებით გლობალური სიტუაცია, რა თქმა უნდა, არ არის მარტივი. ერთი მხრივ, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სახელმწიფო საწარმოები არ იყო წარმატებული ყოფილ სოციალისტურ ქვეყნებში, თუმცა, მეორე მხრივ, წარმატებული სახელმწიფო საწარმოები დღეს ხშირად გვხვდება მსოფლიოს ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა: ამერიკის შეერთებული შტატები (კომპანიები Freddie და Fannie Mae), გერმანია (Deutsche Bahn), ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკა და ვიეტნამი. საინტერესოა ის ფაქტი, რომ ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკაში, სოციალისტურ სახელმ-

ნიფოში, სახელმწიფო საწარმოების კონტრიბუცია ქვეყნის GDP-ში შეადგენს 40%-ს, რაც კერძო საწარმოებზე ნაკლებია.

სახელმწიფო საწარმო - მთავრობის კუთვნილი კორპორაცია (GOC) - არის სამეწარმეო სუბიექტი, რომელზედაც სახელმწიფო მთლიანად ახორციელებს კონტროლს უმრავლესობის ან უმცირესობის მეშვეობით, კომერციულ და ინდუსტრიულ აქტივობებში მონაწილეობის მიღების მიზნით, სახელმწიფო საწარმოების მონაწილეობა კი ძირითადად განისაზღვრება კონკრეტული კომერციული საქმიანობებით. სახელმწიფო საწარმოების ნაწილს შეიძლება გააჩნდეს საჯარო მიზნებიც (მაგალითად, სახელმწიფო რკინიგზის კომპანიამ მიზნად დაისახოს, რომ ტრანსპორტირება გახადოს უფრო კომფორტული) და ეს საჯარო მიზნები განასხვავებს მათ სახელმწიფო სააგენტოებისგან.

ტიპიური სექტორები, სადაც სახელმწიფო საწარმოებია ჩართული, მოიცავს ტელეკომუნიკაციას, ელექტრო ენერგიის გამო-მუშავებას, ნავთობის მოპოვებას, რკინიგზას, აეროპორტებს, ავიაკომპანიებს, საჯარო ტრანსპორტს, რკინის მადნების მოპოვებას, ჯანდაცვას, საფოსტო სერვისებს და, ხშირად, ბანკების საქმიანობასაც.

გამოთქმა „სახელმწიფო საწარმო“ გაურკვეველია იმის გამო, რომ ტერმინ „სახელმწიფოში“ შეიძლება იგულისხმებოდეს მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული კორპორაციები, ამასთან, "სახელმწიფოს მონაწილეობა" შეიძლება ნიშნავდეს იმას, რომ მთავრობა არის კომპანიის რეგულარული აქციების მფლობელი. და ბოლოს, უშუალოდ ტერმინი „საწარმოც“ საკამათოა, რადგან ტერმინი „კორპორაცია“ უფრო ხშირად გამოიყენება. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო საწარმოები სხვადასხვა ქვეყნებში სხვადასხვა სახელებითაა ცნობილი: სახელმწიფო საწარმო, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის საწარმო, სახელმწიფო კორპორაცია, საჯარო

საწარმო, სამეფო საწარმო, მთავრობის მიერ დაფინანსებული საწარმო და ა.შ.

წინამდებარე წიგნი მიმოიხილავს სახელმწიფო საწარმოებს საქართველოსა და ევროპის სხვადასხვა ქვეყანაში და აანალიზებს მის სამართლებრივ ჩარჩოსა და პრაქტიკას.

*შტეფან მესმანი*⁸

⁸ ყოფილი იურიდიული მრჩეველი და მენეჯერი საავტომობილო ინდუსტრიაში გერმანიასა და ჩინეთში, საერთაშორისო ბიზნეს სამართლის პროფესორი ცენტრალურ ევროპულ უნივერსიტეტში (CEU).

1. შესავალი

თითქმის ყველა სახელმწიფოში, კერძოსამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტებთან ერთად, სამენარმეო ურთიერთობებში მონაწილეობს სახელმწიფოს მიერ შექმნილი სახელმწიფო საწარმოები, როგორც კერძოსამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე სხვა სუბიექტების თანასწორი კომპანიები, თუმცა, პრაქტიკული თვალსაზრისით, ხშირად უპირატესობით სარგებლობენ, რაც მათ დანარჩენ კომპანიებთან მიმართებით პრივილეგიურულ მდგომარეობაში აყენებს.

აღიარებულია, რომ სახელმწიფო საწარმოების არსებობა სხვადასხვა მიზანს შეიძლება უკავშირდებოდეს. ასეთ საწარმოებს სახელმწიფოები იყენებენ ეკონომიკის კონკრეტული სფეროს გასაძლიერებლად: სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებისთვის, სახელმწიფოს სტრატეგიულ სფეროზე სახელმწიფო საკუთრების შესანარჩუნებლად და სხვა მიზნების განსახორციელებლად.⁹

სახელმწიფო საწარმოთა მართვა არაერთ მნიშვნელოვან გამოწვევასთან არის დაკავშირებული. ერთი მხრივ, სახელმწიფო საწარმოებზე ნეგატიური გავლენა შეიძლება მოახდინოს პოლიტიკურად მოტივირებული გადაწყვეტილებების მიღებამ და მათ საქმიანობაში არამართლზომიერმა ჩარევამ;¹⁰ მეორე მხრივ, სახელმწიფოს, როგორც პარტნიორის/აქციონერის მიერ გამოჩენილმა პასიურობამ, შეიძლება სახელმწიფო საწარმო დაასუსტოს, მასში დასაქ-

⁹ Shapiro M Daniel, Globerman Steven (2012) The International Activities and Impacts of State-Owned Enterprises. In: Sauvart P Karl, Sachs E Lisa, Jonglboed Schmit Wouter P.F., Sovereign Investment, Oxford University Press, გვ. 110-111.

¹⁰ Lioukas S, Bourantas D, Papadakis V (1993) Managerial Autonomy of State-Owned Enterprises: Determining Factors. Organization Science 4: 645.

მებულ პირებს გაუქროს მოტივაცია წარმატებული საქმიანობის უზრუნველსაყოფად. სახელმწიფო საწარმოს, როგორც წესი, არ ემუქრება სხვა საწარმოზე დაქვემდებარება ან გაკოტრება, რამაც ასევე უარყოფითი გავლენა შეიძლება იქონიოს საწარმოს მენეჯმენტის მოტივაციაზე.¹¹ სახელმწიფო საწარმოთა მართვაზე საჯარო პოლიტიკის ზეგავლენა განსაკუთრებით აქტუალურია ისეთ საწარმოებთან მიმართებით, რომლებსაც ეკონომიკურ საქმიანობასთან ერთად საჯარო ფუნქციების შესრულებაც ეკისრებათ.¹²

სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციულ მართვასთან დაკავშირებულ სირთულეებს ძირითადად მათ საქმიანობაში ჩართულ პირთა მრავალგვარობა განაპირობებს. ინტერესთა კონფლიქტმა შესაძლოა გამოიწვიოს ისეთი გადაწყვეტილებების მიღება, რომლებიც არ შეესაბამება საწარმოსა და მისი საქმიანობის საბოლოო ბენეფიციარის - მოსახლეობის - საუკეთესო ინტერესებს. შესაბამისად, სახელმწიფო საწარმოს საქმიანობით დაინტერესებულ პირთა უფლება-მოთხოვნების დაბალანსება, საწარმოს მართვის პროცესში ეფექტიანი გადაწყვეტილებების მიღება და კორპორაციული მართვის სტანდარტების დანერგვა მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს.

სახელმწიფო საწარმოების ევოლუციის თვალსაზრისით, საინტერესოა განვითარებადი სახელმწიფოების, განსაკუთრებით, ყოფილი სოციალისტური და პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოების მაგალითი, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო საწარმოებმა ერთი ეკონომიკური მდგომარეობიდან მეორე ეკონომიკურ რეალობაში გარდაქმნის პერიოდი გაიარეს.

11 Pargendler M (2012) State Ownership and Corporate Governance. 80 Fordham L. Rev. 2917: 4.

12 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015, გვ. 12.

იმისთვის, რომ საკითხი მეცნიერული თვალსაზრისით სრულყოფილად გაანალიზებულიყო, სსიპ „ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის“ სამართლის სკოლის გუნდმა დავით მაისურაძის ხელმძღვანელობითა და სსიპ „შოთა რუსთაველის ეროვნული სამეცნიერო ფონდის“ ფინანსური მხარდაჭერით, განხორციელა პროექტი სახელწოდებით - „ეფექტური კორპორაციული მართვის სისტემა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოებისათვის - არსებული სამართლებრივი რეგულირება, გამოწვევები და რეკომენდაციები“ [#217878]. პროექტის ფარგლებში დაიგეგმა შეხვედრები დაინტერესებულ სახელმწიფო, არასამთავრობო და კომერციული იურიდიული პირების წარმომადგენლებთან, გამოითხოვეს ინფორმაცია სახელმწიფო უწყებებიდან და სახელმწიფო საწარმოებიდან, ჩატარდა ორი სამეცნიერო დისკუსია. წინამდებარე წიგნიც სწორედ აღნიშნული პროექტის განხორციელების შედეგად შეიქმნა.

წიგნის მიზანია, განიხილოს სახელმწიფო საწარმოების პრობლემები და გამოწვევები საქართველოს, როგორც აღმოსავლეთ ევროპის, პოსტსაბჭოთა და განვითარებადი ქვეყნის, მაგალითზე. ამავდროულად, წიგნში განხილული საკითხები ზოგადი მნიშვნელობისაა და ყველა იმ სახელმწიფოს თუ კორპორაციის ინტერესს ემსახურება, რომელთა მიზანი სახელმწიფო საწარმოების სფეროში არსებული პრობლემების აღმოფხვრაა. ამასთან, წიგნში გაანალიზებულია ამ თვალსაზრისით წარმატებული ქვეყნების მაგალითები და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები, რაც სახელმწიფო საწარმოების სფეროში არსებული პრობლემების გადაჭრის გზად შეიძლება გამოვიყენოთ.

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, საქართველოში დაიწყო სახელმწიფო საწარმოების მასობრივი პრივატიზაცია, რომელიც რამდენიმე ტალღად განხორციელდა. საბჭოთა კავშირის დროს სა-

ნარმოო საკუთრების ერთადერთი ფორმა სახელმწიფო საკუთრება იყო. მხოლოდ სახელმწიფო შეიძლებოდა ნებისმიერი, დიდი თუ მცირე, საწარმოს მფლობელი ყოფილიყო.

საქართველოსთვის დამოუკიდებლობის პირველი წლები საკმაოდ მძიმე აღმოჩნდა, რაც საწარმოების პრივატიზაციის პროცესსაც დაეტყო. განყდა ძველი ეკონომიკური კავშირები, ხოლო ახალი კავშირების მოძებნას დრო სჭირდებოდა. საერთო სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური პრობლემები სახელმწიფო საწარმოებზეც აისახა, მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი უფუნქციოდ დარჩა.

მიუხედავად იმისა, რომ 2003 წლის შემდეგ რეფორმებისა და სახელმწიფო საკუთრების პრივატიზაციის ახალი ტალღა წამოვიდა, მათ პარალელურად აქტუალური გახდა საკითხი სახელმწიფო საწარმოების როლისა და მისიის შესახებ, სახელმწიფო საწარმოების მომავალ განვითარებაზე სხვადასხვა მოსაზრება გამოითქვა. თუმცა, სახელმწიფო საწარმოებთან მიმართებით, უკანასკნელი 27 წლის განმავლობაში განხორციელებულ რეფორმებს და ცვლილებებს საკითხისადმი სისტემური მიდგომა აკლდა.

სამეცნიერო დისკუსიამ, დაინტერესებულ მხარეებთან შეხვედრამ და მოძიებული ლიტერატურის განხილვამ, ბევრი საინტერესო პრობლემა გამოკვეთა, რასაც კვლევის დროს პროექტის გუნდმა განსაკუთრებული ყურადღება დაუთმო. აღნიშნული საკითხებია:

- სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების კონკრეტული საფუძვლების არარსებობა - ერთი მხრივ, სახელმწიფო ცდილობს გადახდისუუნარო სახელმწიფო საწარმოების ლიკვიდაციას, თუმცა, მეორე მხრივ, მსგავსი საწარმოების დაარსებას აგრძელებს.
- ანგარიშვალდებულების საკითხი - სახელმწიფო საწარმოების ნაწილი სახელმწიფო ბიუჯეტისგან იღებს სუბსიდირებას, თუმცა, ადმინისტრაციული ორგანოებისგან განსხვავებით, კა-

ნონმდებლობით გათვალისწინებული ინფორმაციის ღიაობის ვალდებულება არ აქვს. შესაბამისად, ვვარდებით მდგომარეობაში, როდესაც საწარმო სარგებლობს სახელმწიფო ბიუჯეტისგან დაფინანსების მიღების პრივილეგიით და, ამავდროულად, შეუძლია, რომ აღნიშნული დაფინანსება გაუმჭვირვალედ განკარგოს. კერძოდ, სახეზეა კერძო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც, სახელმწიფოს მონილეობის მიუხედავად, კომერციული საიდუმლოების დაცვის საფუძვლის არსებობის გამო არ გასცემს ინფორმაციას, რომელიც სახელმწიფო ორგანოებისთვის სავალდებულო წესით ღიაობას ექვემდებარება. ამავდროულად, გაუმჭვირვალეა სხვა საკითხებიც, მათ შორის, თანამშრომლების დანიშვნის საკითხი. მიუხედავად იმისა, რომ ასეთ საწარმოებში სახელმწიფოა მონილე, მათზე არ ვრცელდება კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, რომელიც სამსახურში კონკურსით აყვანის წესს განამტკიცებს.

- სახელმწიფო საწარმოს ცნება¹³ - საკანონმდებლო აქტებში გვხვდება როგორც სახელმწიფო საწარმო, ასევე, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმო, რაც გაურკვევლობას იწვევს. აუცილებელია განისაზღვროს, რა სხვაობაა ამ ორ ცნებას შორის.
- ერთიანი საკოორდინაციო მექანიზმის არარსებობა - სახელმწიფო საწარმოებთან მიმართებით შემუშავებული არ არის ერთიანი საკოორდინაციო მექანიზმი. კერძოდ, პრაქტიკაში გვხვდება სახელმწიფო საწარმოების მართვის როგორც ცენტრალიზებული, ასევე, დეცენტრალიზებული და შერეული მოდელი, რაც სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს (შემ-

¹³ რადგან საკანონმდებლო ტექსტებში გვხვდება ორივე ტერმინი - სახელმწიფო საწარმო და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმო, პროექტის გუნდმა შეიმუშავა თითოეული ამ ცნების განმარტება და განსაზღვრა სხვაობები ამ ორ ცნებას შორის, რაც შეთავაზებულია კვლევაში.

დგომში - სააგენტო) გარდა, სს „საპარტნიორო ფონდის“, სამინისტროებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ჩართულობასაც გულისხმობს. აღნიშნული კი, ეწინააღმდეგება ევროპის თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (შემდგომში - ეთგო ან OECD) რეკომენდაციებს და საუკეთესო პრაქტიკას.

- კორპორაციული მართვის სახელმძღვანელო სტანდარტების არარსებობა - მნიშვნელოვანია განისაზღვროს საკუთრივ სახელმწიფო სანარმოების მართვის კორპორაციული სტანდარტები, კერძოდ, რამდენად ეფექტურად არის მათი მმართველობის ორგანოების მიერ კორპორაციული მართვის საუკეთესო პრაქტიკა იმპლემენტირებული და რომელი კორპორაციული მართვის მოდელია საუკეთესო სახელმწიფო სანარმოებისთვის. აღნიშნული საკითხი გავლენას ახდენს ინვესტორის მონაწილეობაზე სახელმწიფო სანარმოში, განსაკუთრებით, უმცირესობაში მყოფი აქციონერის ინტერესზე და მისი უფლებების დაცვაზე. ამავდროულად, ხაზი უნდა გავესვათ იმ ფაქტს, რომ სახელმწიფოს მონაწილეობა სანარმოში შეიძლება მოიცავდეს არა მხოლოდ ეკონომიკური ინტერესების განხორციელებას, არამედ ზოგადად „სტიქიქჰოლდერების“ ინტერესების დაცვას, სპეციფიკურ სფეროში ინვესტიციის განხორციელებას, კონკურენციის სტიმულირებას, გარემოს დაცვას და სხვა საკითხებს.¹⁴ ასევე, კორპორაციული მართვის ოპტიმალური მოდელის ჩამოსაყალიბებლად აუცილებელია ქართული პრაქტიკის, მათ შორის, საკანონმდებლო ბაზის და ევროპის ქვეყნების მაგალითების ანალიზი და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების განხილვა.

¹⁴ Joo W. T., Corporate Governance, Law, Theory and Policy, Kent Greenfield, There's a Forest in Those Trees: Teaching About the Role of Corporations in Society, Carolina Academic Press, 2nd ed., Durham, 2010, გვ. 12-17.

აქედანვე ხაზი უნდა გავუსვათ იმ ფაქტს, რომ კვლევის მიზანი არ იყო სახელმწიფო საწარმოების ფინანსური მდგომარეობის შესწავლა, პროექტის გუნდს სურდა, კორპორაციული მართვის სტანდარტებისა და გამოწვევების გაანალიზება და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება.

წინამდებარე დოკუმენტი დაინტერესებულ პირს სწორედ კვლევაზე დაფუძნებულ რეკომენდაციებს და ზემოთ დასახელებული პრობლემების ინდეტიფიცირების და გადაჭრის გზებს სთავაზობს.

საკუთრივ პროექტზე მუშაობისას მკვლევართა გუნდი შეხვდა როგორც სააგენტოს წარმომადგენლებს, რომლებიც სახელმწიფო საწარმოების მიმართულებას კოორდინირებენ, ასევე - სს „საპარტნიორო ფონდის“ თანამშრომლებს. უნდა აღინიშნოს, რომ სს „საპარტნიორო ფონდი“ ყველაზე მომგებიან და მსხვილ სახელმწიფო საწარმოებს მართავს.

ამავდროულად, პროექტის გუნდი გაეცნო არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რომელთაც სახელმწიფო საწარმოების სფეროში მნიშვნელოვანი კვლევები აქვს ჩატარებული: „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ მიერ მომზადებული კვლევა - „სახელმწიფო საწარმოები საქართველოში და მათი ეფექტიანობა“;¹⁵ „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“ მიერ განხორციელებული კვლევა - „სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული საწარმოების გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება“;¹⁶ „საერ-

¹⁵ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) (2014) სახელმწიფო საწარმოები საქართველოში და მათი ეფექტიანობა, https://idfi.ge/ge/soes_and_their_efficiency_analysis_of_agricultural_sector . ხელმისაწვდომია 2014 წლის 9 სექტემბრიდან.

¹⁶ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (2015) სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული საწარმოების გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება, https://gyla.ge/files/news/sawarmoebi_geo.pdf . ხელმისაწვდომია 2015 წლიდან.

თაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ მიერ მომზადებული კვლევა - „საქართველოს სახელმწიფო საწარმოები: გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და კორუფციის პრევენცია“. ¹⁷ ასევე, პროექტის გუნდი გაეცნო „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ და „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“ მიერ მომზადებულ კვლევას - „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების მართვა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება საქართველოში“. ¹⁸

პროექტის მკვლევარები შეხვდნენ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წარმომადგენლებს და განიხილეს „სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში“. ¹⁹

აღსანიშნავია, რომ პროექტის გუნდს ასევე შეხვედრა სურდა სახელმწიფო საწარმოების წარმომადგენლებთან და, ამ მიზნით, 100 საწარმოსთან გაიგზავნა წერილი (პროექტით წერილის გაგზავნა 40 საწარმოსთან იყო დაგეგმილი). დასახელებული წერილით მოითხოვეს, ჰქონდა თუ არა საწარმოს სისტემატურად განახლებადი ვებგვერდი, ხშირად გამოითხოვდნენ თუ არა, ფიზიკური თუ იურიდიული პირები საწარმოსთან დაკავშირებულ ინფორმაციას

¹⁷ საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო (2016) საქართველოს სახელმწიფო საწარმოები: გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და კორუფციის პრევენცია, https://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/sakartvelos_saxelmcpo_sacarmoebi_gamchvirvaloba_angarishvaldebuleba_da_korupciis_prevencia.pdf . ხელმისაწვდომია 2016 წლიდან.

¹⁸ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია) და ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) 2016 სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების მართვა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება საქართველოში https://idfi.ge/public/upload/Meri/Blogposts/IDFI_GYLA_policy_paper.pdf . ხელმისაწვდომია 2016 წლის სექტემბრიდან.

¹⁹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური (2015) სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი, <https://sao.ge/files/auditi/efeqtianobis-angarishi/2015/sacarmota-martva.pdf> . ხელმისაწვდომია 2015 წლის 30 იანვრიდან.

და გასცემდნენ, თუ არა ასეთ ინფორმაციას; რეგულირდებოდა, თუ არა სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობა არა „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით, არამედ სხვა საკანონმდებლო აქტით; ჰქონდა, თუ არა საწარმოს შემუშავებული კორპორაციული მართვის სახელმძღვანელო პრინციპები და უნდა შექმნილიყო, თუ არა კორპორაციული მართვის სარეკომენდაციო კოდექსი; იყო, თუ არა თანამშრომელთა უფლებები დაცული საწარმოში და როგორ სახელფასო პოლიტიკას ატარებდა საწარმო; სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების კრიტერიუმები უნდა ყოფილიყო, თუ არა კანონმდებლობით განსაზღვრული; რამდენად იყვნენ ისინი დამოუკიდებელი და ერეოდა, თუ არა სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო მათ საქმიანობაში; რა სიხშირით ინვესტდნენ აუდიტს და ა. შ... წერილში, ასევე, მითითებული იყო, რომ სახელმწიფო საწარმოებს დასმულ შეკითხვებზე პასუხი შეეძლოთ გაცეათ წერილობით, მათთან შეხვედრის გარეშეც გამოეგზავნათ. ისიც იყო განმარტებული, რომ მათი პასუხი მხოლოდ დაჯგუფებული სახით, სხვა საწარმოების პასუხებთან ერთად, გამოქვეყნდებოდა.

გუნდმა კომპანიების მისამართები მოიძია სსიპ - საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მენარმეთა და არასამენარმეო იურიდიულ პირთა რეესტრიდან - უახლესი ამონაწერების მიხედვით. თუმცა, გაგზავნილი წერილებიდან მნიშვნელოვანი ნაწილი უკან დაბრუნდა სხვადასხვა მიზეზით (მაგალითად, ადრესატი არ იმყოფება (არ მდებარეობს) დასახელებულ მისამართზე), ხოლო საწარმოების დანარჩენმა ნაწილმა ან არ გამოგზავნა წერილი, ან უარი თქვა შეხვედრაზე, რადგან, მათი განცხადებით, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ინფორმაციის საჯაროობის პრინციპი მათზე არ ვრცელდებოდა. აღნიშნული მიაჩნებოდა, რომ სახელმწიფო საწარმოების ძალიან ბევრი ამონაწერი არ არის განახლებული, შესაბამისად, შეუძლებელია მათზე როგორც უახლესი ინფორმაციის ოფიციალური წყაროდან მოპოვება, ასევე

საწარმოებთან სატელეფონო კონტაქტის დამყარებაც კი (ისევე, როგორც შეუძლებელია ვებგვერდების საშუალებით მათი მოძიება, აღსანიშნავია, ისიც, რომ ამონაწერების აბსოლუტურ უმრავლესობაში ტელეფონის ნომერი მითითებული არ იყო).

საბოლოოდ, შეხვედრა ან/და წერილის მიღება მხოლოდ რამდენიმე კომპანიისგან გახდა შესაძლებელი, რისთვისაც მათ მადლობას ვუხდით. ეს კომპანიებია: შპს „თბილავიამშენი“, შპს „ენგურჰესი“, შპს „მარაბდა-კარნახის რკინიგზა“, შპს „საზღვაო ტექსერვისი“ და შპს „საქართველოს ტელერადიოცენტრი“. დასახელებული კომპანიებისგან მიღებული პასუხები დაჯგუფებული სახით გამოყენებულია წინამდებარე წიგნში.

ბოლოს, უნდა აღინიშნოს, რომ კვლევის მიზანს არ წარმოადგენდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დაფუძნებული კერძო სამართლის იურიდიული პირების სამართლებრივი მდგომარეობის შესწავლა. თუმცა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დაფუძნებულ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს სახელმწიფო საწარმოებთან ძალიან ბევრი მსგავსება აქვს. 2017 წლის მაისში, პროექტის ფარგლებში ჩატარებულ პირველ სამეცნიერო დისკუსიაზე მონაწილეები შეთანხმდნენ, რომ სავსებით შესაძლებელი იყო წინამდებარე კვლევის შედეგების და რეკომენდაციების განზოგადება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დაფუძნებულ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან მიმართებითაც.

2. საქართველოს გზადი პოლიტიკა სახელმწიფო საწარმოებთან და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მექანიზმების საწარმოებთან მიმართებით

სახელმწიფო საწარმოების და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მექანიზმების საწარმოების საკითხის აქტუალურობას რამდენიმე ძირითადი მიზეზი განაპირობებს: პირველი, ეს არის გადასახადების გადამხდელების თანხების მენეჯმენტი. რადგან სახელმწიფო საწარმოების უმრავლესობა დაფინანსებას იღებს სახელმწიფოსგან, ან/და ახორციელებს სახელმწიფო ფინანსური სახსრების განკარგვას; მეორე, სახელმწიფო საწარმოების აქტუალურობა განპირობებულია საკუთრივ იმ სფეროების მნიშვნელობით, რომლებშიც ეს კომპანიები არიან ჩართული; მესამე, ასევე მნიშვნელოვანია კერძო სამართლის სხვა სუბიექტებთან მიმართებით სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობის მექანიზმების კონკურენციის საკითხი.

სახელმწიფოს პოლიტიკა დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, ხშირ შემთხვევაში, არათანმიმდევრული და ცვალებადი იყო. მიუხედავად იმისა, რომ პრივატიზაცია მიმდინარეობდა და უკანასკნელი რამდენიმე წლის განმავლობაში სახელმწიფო ცდილობს წამგებიანი საწარმოების გასხვისებას ან/და მათ ლიკვიდაციას, ამ საწარმოებთან დაკავშირებით არსებობს მთელი რიგი საკითხები, რაც რეგულირებას საჭიროებს.

„სახელმწიფომ 2012 და 2013 წლებში დაიწყო ქონების მართვის სააგენტოს დაქვემდებარებაში არსებული საწარმოების მნიშვნელოვანი ნაწილის გასხვისება, ასევე, საწარმოების შერწყმა ან ლიკვიდაცია. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული კვლევიდან ჩანს, რომ 2014 წლის ოქტომბრის მონაცემებით, ქონების მართვის სააგენტოს (როგორც სახელმწიფო საწარმოების მაკოორდინირებელი რგოლის) მმართველობის ქვეშ არსე-

ბული სანარმოების რაოდენობა შეადგენს 344-ს.²⁰ 2012 წელს ეს ოდენობა შეადგენდა 1129 სანარმოს. აღსანიშნავია, რომ დარჩენილი 344 სანარმოდან დაახლოებით 75% იმყოფება მძიმე ფინანსურ მდგომარეობაში“.²¹

2017 წლის მაისისთვის სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს დაქვემდებარებაში არსებული სანარმოების ოდენობა დაახლოებით 150-ს შეადგენდა.

აქედან გამომდინარე, სააგენტოს, შესაბამისად, სახელმწიფოს ზოგადი მიზანი არ ყოფილა სახელმწიფოს მასშტაბით შევზღუდა სახელმწიფო სანარმოების დაფუძნება. მისი მიზანი იყო, შეემცირებინა წამგებიანი სანარმოების რაოდენობა. მომავალში უნდა ველოდოთ სააგენტოს ბალანსზე დარჩენილი სანარმოების ოდენობის კვლავ შემცირებას.

ამავდროულად, სახელმწიფოს არ გაუფრცელებია რაიმე სახის შეზღუდვა - რომელ უწყებას ან ორგანოს შეუძლია ან არ შეუძლია სახელმწიფო სანარმოების დაფუძნება. როგორც წესი, დღეს ასეთ უწყებებად გვევლინება როგორც სამინისტროები, ასევე, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და, საკუთრივ, სახელმწიფო სანარმოებიც, რომელთაც შვილობილი სანარმოების დაფუძნება შეუძლიათ.

ამასთან, სახელმწიფოს არ აქვს განსაზღვრული სფეროები, სა-

²⁰ აუდიტის სამსახური (2015) სახელმწიფო სანარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი, გვ. 23-24, <https://sao.ge/files/auditi/efeqtianobis-angarishi/2015/sacarmota-martva.pdf> . ხელმისაწვდომია 2015 წლის 30 იანვრიდან.

²¹ მაისურაძე დ., (2016) სანარმოში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა საქართველოს მაგალითზე. საკუთრება და სამართლებრივი სტაბილურობა: საკუთრების ცნების ტრანსფორმაცია, თამარ ზარანდია (რედ.), ივანე ჯავახიშვილის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, გვ. 203.

დაც შესაძლებელია სახელმწიფო საწარმოს შექმნა, და ისიც, რა მიზნები შეიძლება ჰქონდეს ასეთ საწარმოებს.

ერთი შეხედვით, შეიძლება ვთქვათ, რომ აღნიშნულ საკითხთან მიმართებით სახელმწიფოს მიდგომა ლიბერალურია, თუმცა, როდესაც მას თან ერთვის ერთიანი საკოორდინაციო მექანიზმის არქონა და ეთგო-ს რეკომენდაციების არგაზიარება (რის შესახებაც ქვემოთ გვექნება საუბარი), სახეზეა სახელმწიფო საწარმოების მიმართ არასისტემური მიდგომა.

2.1. სახელმწიფო, როგორც კერძოსამართლებრივი ურთიერთობების მონაწილე

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის მე-8 მუხლის, მე-2 პუნქტის თანახმად, „სახელმწიფო ორგანოებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების კერძოსამართლებრივი ურთიერთობები სხვა პირებთან ასევე წესრიგდება სამოქალაქო კანონებით, თუკი ეს ურთიერთობები, სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, არ უნდა მონესრიგდეს საჯარო სამართლით“.²² ამავე კოდექსის 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტი კი ადგენს, რომ „სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული სამოქალაქო სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობს ისევე, როგორც კერძო სამართლის იურიდიული პირები. სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებს ამ დროს ახორციელებს მისი ორგანოები (უწყებები, დაწესებულებები და ა.შ.) ისე, რომ ისინი არაა იურიდიული პირები“.²³

²² საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, 8.2, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 786, 26/06/1997, გამოქვეყნების თარიღი 24/07/1997, სარეგისტრაციო კოდი 040.000.000.05.001.000.223.

²³ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 24.4, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 786, 26/06/1997, გამოქვეყნების თარიღი 24/07/1997, სარეგისტრაციო კოდი 040.000.000.05.001.000.223.

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის დასახელებული ნორმები განამტკიცებს სახელმწიფოს შესაძლებლობას, მონაწილეობა მიიღოს კერძოსამართლებრივ ურთიერთობებში, როგორც კერძო სამართლის იურიდიულმა პირმა. შესაბამისად, აღნიშნულის მიზანია, ხელი შეუწყოს სახელმწიფოს და კერძო სამართლის იურიდიული პირების უფლებათა თანაბრად დაცვას, თუმცა, ეს არ გამოორიცხავს კონკრეტულ შემთხვევაში სახელმწიფოსთვის უპირატესობის მინიჭებას, თუ „სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი ინტერესი“ არსებობს.

სხვა საკანონმდებლო აქტებში (რომელთაც ქვემოთ განვიხილავთ) შესაძლებელია შეგვხვდეს სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე ან/და სახელმწიფო საწარმოებისთვის კონკრეტულ შემთხვევაში უპირატესობის მინიჭების მაგალითები. ამ მხრივ, განსაკუთრებით საინტერესოა საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2010 წლის 29 ოქტომბრის №1-1/1732 ბრძანება „სახელმწიფოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების კაპიტალში არსებული ანდა ბალანსზე რიცხული ძირითადი საშუალებების განკარგვის წესის დამტკიცების თაობაზე“. ეს ბრძანება არეგულირებს სახელმწიფო საწარმოების კაპიტალში ან მათ ბალანსზე არსებული ძირითადი საშუალებების განკარგვის წესებს, მათ შორის, ძირითადი საშუალებების გასხვისების და საწარმოს კაპიტალიდან ამოღების და სხვა საწარმოს კაპიტალში შეტანის საკითხებს.²⁴ მართალია, აღნიშნულ საკითხს საწარმო სააგენტოს უთანხმებს, თუმცა, ეს სახელმწიფოს, სხვა კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან შედა-

²⁴ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანება 1-1/1732 „სახელმწიფოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების კაპიტალში არსებული ან/და ბალანსზე რიცხული ძირითადი საშუალებების განკარგვის წესის დამტკიცების თაობაზე“, 29/10/2010, გამოქვეყნების წყარო 03/11/2010, სარეგისტრაციო კოდი 040030040.22.024.016013.

რებით, მნიშვნელოვან უპირატესობას აძლევს. ამავდროულად, ეს უფლება გავლენას ახდენს კრედიტორების ინტერესებზეც, რადგან სამართალმემკვიდრეობის გარეშე შესაძლებელია საწარმოს კაპიტალის ან/და ქონების შემცირება.

ნაშრომში თითოეულ საკანონმდებლო ან/და კანონქვემდებარე აქტთან მიმართებით უნდა განვიხილოთ, რამდენად არსებობს სახელმწიფოსთვის უპირატესობის მინიჭების სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი ინტერესი.

ბოლოს, უნდა აღვნიშნოთ, რომ სახელმწიფო საწარმოების განვითარებასთან დაკავშირებით განსაკუთრებით საინტერესო იყო სახაზინო საწარმოები, რომლებიც 1999 წლის პირველ სექტემბრამდე არსებობდა.

სახაზინო საწარმოები გარდამავალ ორგანიზაციულ-სამართლებრივ ფორმას წარმოადგენდა, სახელმწიფო ან თვითმმართველობის ორგანო, როგორც საწარმოების მონილეები, კრედიტორების წინაშე სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტით აგებდა პასუხს, შესაბამისად, სახეზე იყო პერსონალური პასუხისმგებლობა. თუმცა, აღნიშნული ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმა უკვე გაუქმებულია. „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის 70-ე მუხლის თანახმად, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის ორგანოებს დაევაღათ, რომ 1999 წლის პირველ სექტემბრამდე გარდაქმნათ სახაზინო საწარმოები შეზღუდული პასუხისმგებლობის ან სააქციო საზოგადოებებად.²⁵ შესაბამისად, სახაზინო საწარმოების ნაცვლად, სადაც პარტნიორების პერსონალური პასუხისმგებლობის პრინციპი მოქმედებდა, ამჟამად სახელმწიფო საწარმოებს შეუძლია მხოლოდ შეზღუდული პასუხისმგებლობის ან

²⁵ საქართველოს კანონი „მენარმეთა შესახებ“, 70, მაცნე, დოკუმენტი 577, 28/10/1994, გამოქვეყნების თარიღი 28/10/1994, სარეგისტრაციო კოდი 240.000.000.05.001.000.087.

სააქციო საზოგადოების ფორმით არსებობა, სადაც პარტნიორების პასუხისმგებლობის შეზღუდვის პრინციპი მოქმედებს.

2.2. სახელმწიფო საწარმოების და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოების ცნება

ერთ-ერთი ყველაზე უფრო რთული და ფუნდამენტური საკითხი, რასაც სხვა სამართლებრივი საკითხები უნდა დაეფუძნოს, არის სახელმწიფო საწარმოს და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოს ცნებების განმარტება.

სახელმწიფოს საწარმოს ცნება შეიძლება განიმარტოს საკუთრივ საწარმოში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობის საფუძველზე. რა ოდენობით წილი უნდა ჰქონდეს სახელმწიფოს საწარმოში, რომ ის სახელმწიფო საწარმოდ ჩაითვალოს? წილის მოცულობა უნდა დაეუკავშიროთ უფლებებს, რომელიც წილის მფლობელმა კომპანიაში შეიძლება განახორციელოს. მაგალითად, 51% წილის მფლობელს შეუძლია შეიძინოს ან/და გაასხვისოს კომპანიის ქონების ნახევარზე მეტი, იკისროს ვალდებულებები, დანიშნოს წარმომადგენელი, შექმნას ფილიალები და მოახდინოს მათი ლიკვიდაცია,²⁶ და ა. შ... წილის 75%-ზე მეტის მქონე პარტნიორს შეუძლია შეიტანოს ცვლილებები კომპანიის სარეგისტრაციო მონაცემებში, წესდებაში, განახორციელოს კომპანიის რეორგანიზაცია ან/და ლიკვიდაცია, მთლიანად ან ნაწილობრივ გააუქმოს ფასიანი ქაღალდების უპირატესი შესყიდვის უფლება,²⁷ და ა. შ...

²⁶ საქართველოს კანონი „მენარმეთა შესახებ“, მუხლი 91 და მუხლი 54.6, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 577, 28/10/1994, გამოქვეყნების თარიღი 28/10/1994, სარეგისტრაციო კოდი 240.000.000.05.001.000.087.

²⁷ საქართველოს კანონი „მენარმეთა შესახებ“, მუხლი 54.6, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 577, 28/10/1994, გამოქვეყნების თარიღი 28/10/1994, სარეგისტრაციო კოდი 240.000.000.05.001.000.087.

აღნიშნული უფლებრივი მდგომარეობა გამომდინარეობს „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონიდან, თუმცა, დასახელებული კანონი, უფლებრივი მდგომარეობის კომპანიის წესდებით, განსხვავებულად რეგულირების შესაძლებლობასაც იძლევა.

შესაბამისად, იმისათვის, რომ განისაზღვროს, არის თუ არა საწარმო „სახელმწიფო საწარმო“, უნდა ამოვიდეთ ფუნქციებიდან, რომელსაც უმრავლესობის მქონე პარტნიორი ახორციელებს. კერძოდ, თუ პარტნიორისთვის (ან/და სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი ინტერესებისთვის) საკმარისია წარმომადგენლის დანიშვნა, ქონების გასხვისება და მსგავსი ფუნქციების განხორციელება, ასეთ შემთხვევაში, საწარმო, სადაც სახელმწიფო 50%-ზე მეტს (მაგრამ არა 75%-ს) ფლობს, უნდა ჩაითვალოს სახელმწიფო საწარმოდ. იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ინტერესებისათვის აუცილებელია რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის უფლების ერთი პარტნიორის ხელში თავმოყრა, სახელმწიფო საწარმოდ ჩაითვლება ისეთი საწარმო, სადაც სახელმწიფო 75%-ზე მეტს ფლობს.

ამავდროულად, შესაძლებელია სახელმწიფო იყოს უმცირესობაში მყოფი პარტნიორი, მაგრამ მას, როგორც უმცირესობაში მყოფ პარტნიორს, მინიჭებული ჰქონდეს განსაკუთრებული უფლებები, ე. წ. „ოქროს ნილი“, რაც შეუძლებელს გახდის მთელი რიგი საკითხების, მაგალითად, ნილის უმრავლესობის სახელმწიფოს გარეშე გასხვისებას. ასეთ შემთხვევაში მნიშვნელობა აქვს სახელმწიფოს მიზანს დასახელებულ საწარმოში. აქედან გამომდინარე, პარტნიორს შეიძლება ჰქონდეს უფლებრივად განსაკუთრებული მდგომარეობა (მაგალითად, სხვადასხვა საკითხთან მიმართებით იყოს დომინანტი პარტნიორი), მიუხედავად იმისა, რომ ის უმცირესობაშია. ამის მაგალითია საქართველოში შპს „ანაკლიის განვითარების კონსორციუმი“, სადაც სახელმწიფო, ანაკლიის მშენებარე პორტის განსაკუთ-

რებული მნიშვნელობიდან გამომდინარე, წილის 0.01% ფლობს. აღნიშნული წილი, დასახელებული კომპანიის წესდების მე-6 მუხლის თანახმად, სახელმწიფოს საშუალებას აძლევს, რომ მხოლოდ მისი თანხმობით გადაწყდეს ისეთი საკითხები, როგორცაა, კომპანიის ძირითადი ბიზნესაქტივობების ნებისმიერი არსებითი ცვლილება, კომპანიის ლიკვიდაცია, შერწყმა, მიერთება და ა. შ... შესაბამისად, სახელმწიფოს მცირე წილის მიუხედავად, მისი უფლებრივი მდგომარეობიდან გამომდინარე, დასახელებულ კომპანიაში, შესაძლებელია შპს „ანაკლიის განვითარების კონსორციუმი“ სახელმწიფო სანარმოდ ჩაითვალოს.

დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ წილის უფლებრივი მდგომარეობის განსაზღვრისთვის არ უნდა ვიხელმძღვანელოთ მხოლოდ „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით, არამედ სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებიც უნდა განვიხილოთ, მაგალითად, „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის 36-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „ქონების მმართველი (რომელიც სახელმწიფოს სახელით სარგებლობაში გადასცემს სახელმწიფო ქონებას) დადგენილი წესით სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ იმ უძრავ ქონებას, რომლის პრივატიზებაც აკრძალულია ამ კანონით, უსასყიდლო აღნაგობის, უსასყიდლო უზუფრუქტისა და თხოვნების ფორმებით, აუქციონის გარეშე, გადასცემს მხოლოდ სახელმწიფოს ან სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ სანარმოებს, სადაც სახელმწიფოს ან სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საკუთრებაშია წილის (აქციების) 50% ან 50%-ზე მეტი“.²⁸ შესაბამისად, კანონმდებელი მიიჩნევს, რომ 50%-იანი ან მეტი წი-

²⁸ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“, მუხლი 36.3, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 3512, 21/07/2010, გამოქვეყნების თარიღი 09/08/2010, სარეგისტრაციო კოდი 040.110.030.05.01.004.174.

ლობრივი მონაწილეობა იმის გარანტია, რომ საწარმოსთვის გადა-
ცემული სახელმწიფო ქონება კვლავ სახელმწიფოს მფლობელო-
ბაში იქნება.

ზოგადად, წილის საკითხს უკავშირდება შვილობილი კომპანიის
ცნებაც, კერძოდ, „ფასიანი ქალაქების ბაზრის შესახებ“ საქარ-
თველოს კანონის თანახმად, შვილობილი კომპანია ისეთი კომპანიაა,
რომელშიც დედასაწარმო წილის მინიმუმ 50%-ს (და არა 50%-ზე
მეტს) ფლობს. პრაქტიკული თვალსაზრისით, შესაძლებელია, რომ
50%-ის მქონე პარტნიორი კრებაზე იყოს უმრავლესობაში, თუმ-
ცა, თეორიულად ეს ყოველთვის შეუძლებელია, შესაბამისად, ასე-
თი პარტნიორი ვერ შეძლებს იმ უფლებების განხორციელებას, რაც
წილის 50%-ზე მეტის მქონე პარტნიორს აქვს. „სახელმწიფო ქონე-
ბის შესახებ“ საქართველოს კანონი რადგან სახელმწიფო ქონების
50%-იანი წილის მქონე საწარმოსთვის გადაცემას უშვებს, შესაბა-
მისად, დამატებითი სამართლებრივი გარანტიების არსებობა უნდა
უზრუნველყოს, რომლის თანახმადაც, სახელმწიფო ქონება კვლავ
სახელმწიფო განკარგულებაში იქნება. აღსანიშნავია, რომ ზემოთ
დასახელებული კანონით სახელმწიფო საკუთრება შეიძლება გადა-
ეცეს იმ საწარმოსაც, რომლის წილის 50% ან მეტი არის სახელმ-
წიფოს მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის
საკუთრებაში.

ასეთ გარანტიად, თუმცა არა 50%-იანი, არამედ 50%-ზე მეტი
სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების
შემთხვევაში, გვევლინება საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი
განვითარების მინისტრის 2010 წლის 29 ოქტომბრის №1-1/1732
ბრძანება „სახელმწიფოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით
შექმნილი საწარმოების კაპიტალში არსებული ანდა ბალანსზე
რიცხული ძირითადი საშუალებების განკარგვის წესის დამტკიცე-
ბის თაობაზე“, რომელიც სახელმწიფო საწარმოების კაპიტალში

ან მათ ბალანსზე არსებული ძირითადი საშუალებების განკარგვის წესს არეგულირებს.

ძირითადი საშუალებები, საგადასახადო კოდექსის განმარტებით, ნიშნავს მატერიალურ აქტივებს, რომელთაც საწარმო წარმოების, მიწოდება-მომსახურების განევის, იჯარით (მათ შორის, ლიზინგით) გადაცემის ან/და ადმინისტრაციული მიზნებისათვის იყენებს.²⁹ ძირითადი საშუალებების გამოყენების სასარგებლო ვადა უნდა იყოს ერთ წელზე მეტი, წინააღმდეგ შემთხვევაში, იგი ძირითად საშუალებად არ ითვლება.

დასახელებული ბრძანების პრეამბულაში განმარტებულია, რომ იგი არ ეხება ისეთ სახელმწიფო საწარმოებს, რომელთა წილები მართვის უფლებით სხვა სუბიექტებზეა გადაცემული. ბრძანება არ ეხება არც სს „საპარტნიორო ფონდის“ მიერ დაარსებულ საწარმოებს და ამ უკანასკნელთა მიერ დაარსებულ საწარმოებსაც. ამდენად, აღნიშნული ბრძანების მოქმედება მხოლოდ სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს დაქვემდებარებაში მყოფ სახელმწიფო საწარმოებზე ვრცელდება.

სახელმწიფო საწარმოს მიერ ძირითადი საშუალებების განკარგვის ფორმებია: ბალანსიდან ჩამოწერა, დროებით სასყიდლიან სარგებლობაში გადაცემა, გაყიდვა, მათი საწარმოს კაპიტალიდან ამოღება ან სხვა საწარმოს კაპიტალში გადატანა. ამ ყველაფერთან ერთად, სახელმწიფო საწარმოს, სააგენტოსთან შეთანხმებით, შეუძლია გამოიყენოს მატერიალური აქტივების განკარგვის სხვა ფორმებიც, რომლებიც გათვალისწინებულია სამოქალაქო კოდექსით.

შესაბამისად, სახელმწიფოს, როგორც წილის 50%-ზე მეტის

²⁹ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 8.31, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 3591, 17/09/2010, გამოქვეყნების თარიღი 12/10/2010, სარეგისტრაციო კოდი 200000000.05.001.016012.

მქონე პარტნიორს, შეუძლია ასეთი საწარმოს (რომელიც არის სააგენტოს დაქვემდებარებაში) მატერიალური აქტივი განკარგოს. თუმცა, „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის ზემოთ აღნიშნული ჩანაწერი სახელმწიფო ქონების გადაცემის შემთხვევას განიხილავს იმ საწარმოსთან მიმართებით, რომელიც სახელმწიფო წილის 50%-ს ფლობს, აღნიშნული კი შეიძლება ნიშნავდეს, რომ ასეთი საწარმოსთვის სახელმწიფო ქონების გადაცემის შემთხვევაში, სახელმწიფო უკვე ვეღარ შეძლებს გადაცემული ქონების განკარგვას, რადგან ის საწარმოს უმრავლესობაში მყოფი პარტნიორი არ იქნება. როგორც აღინიშნა, დასახელებული ბრძანება მხოლოდ ისეთ საწარმოებზე ვრცელდება, რომლებიც სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს დაქვემდებარებაშია, თუმცა, როდესაც სახელმწიფო საწარმოს წილის 50%-ს ან ნაკლებს ფლობს, შესაძლებელია, სახელმწიფოს მონაწილეობის სამართლებრივი გარანტიები გათვალისწინებული იყოს კომპანიის წესდებით, ისევე, როგორც ეს „ანაკლიის განვითარების კონსორციუმში“.

აღნიშნული კანონისა და კანონქვემდებარე აქტის მიღმა, იმ შემთხვევაში, თუ სახეზეა საწარმო, რომელშიც სახელმწიფო წილის 50%-ზე მეტს ფლობს და ის სააგენტოს დაქვემდებარებაში არ არის, სახელმწიფოს მაინც შეუძლია მატერიალური აქტივის განკარგვა, რადგან „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონი უმრავლესობის მქონე პარტნიორის მიერ ამ უფლების განხორციელების შესაძლებლობას ითვალისწინებს.

აღსანიშნავია „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისიის შემადგენლობისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 12 აპრილის №174

დადგენილება,³⁰ რომელიც წილობრივ მონაწილეობასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი აქტია. ზემოთ განვიხილეთ საწარმოში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობის სხვადასხვა პროცენტული ოდენობა, ხოლო ამ აქტში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობის ოდენობა ზუსტად განსაზღვრული არ არის. თუმცა, „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, პარტნიორთა კრებაზე სახელმწიფოს ხელთ არსებულმა ხმების ოდენობამ უნდა შეადგინოს უმრავლესობა იმისათვის, რომ სახელმწიფოს მიერ შეთავაზებული წმინდა მოგების განაწილების გეგმა მიიღონ. ამასთან, დასახელებული დადგენილებით, განსაზღვრულ კომისიაში, რომელიც ფინანსთა სამინისტროსთან იქმნება და წმინდა მოგების განაწილებაზე მსჯელობს, შესაძლებელია შევიდნენ, როგორც სამინისტროების, ასევე, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველობების წარმომადგენლები. აღნიშნული შეიძლება განიმარტოს იმგვარად, რომ სახელმწიფო, მიუხედავად იმისა, რომ პირდაპირ წილს არ ფლობს, როგორც მინიმუმ, თვითმმართველობების მიერ დაარსებული საწარმოების წმინდა მოგების განაწილების საკითხს კოორდინირებს.³¹

³⁰ საქართველოს მთავრობის დადგენილება „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისიის შემადგენლობისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრის თაობაზე“, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტის ნომერი 174, 12/04/2011, გამოქვეყნების თარიღი 15/04/2011, სარეგისტრაციო კოდი 240140000.10.003.016334.

³¹ პროექტის გუნდმა გააგზავნა წერილი საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან შექმნილ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღებ კომისიაში და მოითხოვა იმ საწარმოების სახელობითი სია (2011 წლიდან), რომელთა მიმართებაში საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან შექმნილმა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღებმა კომისიამ მიიღო გადაწყვეტილება წმინდა მოგების განაწილების შესახებ. სამწუხაროდ, წერილზე პასუხი არ მიგვიღია.

აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო საწარმოს ფინანსური რესურსის და მატერიალური აქტივის განკარგვის საკითხს უფრო დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს, ვიდრე მისი დამფუძნებლის ან/და კოორდინატორის სტატუსს და მდგომარეობას. ამავდროულად, მნიშვნელოვანია ხმათა ის რაოდენობა, რაც სახელმწიფოს საერთო კრებაზე გადაწყვეტილების საკუთარი ინტერესების შესაბამისად მიღებაში დაეხმარება.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოდ უნდა ჩაითვალოს ისეთი საწარმო, რომელშიც სახელმწიფო ფლობს წილს, რომლის ოდენობა არის 50%-ზე ნაკლები.

სახელმწიფო საწარმოდ კი უნდა ჩავთვალოთ საწარმო, რომელშიც სახელმწიფო ფლობს წილის (ან ხმის უფლების მქონე აქციების) 50%-ს ან მეტს, ან/და შეუძლია გადამწყვეტი ზეგავლენა მოახდინოს საერთო კრების გადაწყვეტილებაზე, რომელიც წმინდა მოგების განაწილებას ან მატერიალური აქტივის განკარგვას უკავშირდება. ზეგავლენის მოხდენისთვის შეიძლება მათ შორის გამოვიყენოთ საკანონმდებლო ბერკეტი, თუნდაც ფინანსთა სამინისტროსთან არსებული ზემოთ აღნიშნული კომისიის სახით.

სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოს ცნება ვერ ჩაითვლება სახელმწიფო საწარმოს ცნებაზე ფართო ცნებად. სახელმწიფო საწარმო, ამავდროულად, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოს არ ნიშნავს, რადგან სახელმწიფო საწარმოს ცნებაში მხოლოდ წილობრივი მონაწილეობის საკითხი კი არ ფიგურირებს, არამედ უფლებრივი მდგომარეობაც განსაზღვრულია. შეიძლება ვთქვათ, რომ უფლებრივი მდგომარეობაც წილობრივ საკითხს უკავშირდება, მაგრამ სახელმწიფოს საწარმოს ცნებაში წილის ოდენობა შეიძლება სახელმწიფოს მიერ მატერიალური აქტივის განკარგვას და წმინდა მოგების განაწილებას არ

დაუკავშირდეს, რადგან საწარმო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ შეიძლება იყოს დაფუძნებული (ანუ სახელმწიფოს არ ჰქონდეს წილი), მაგრამ სახელმწიფომ მაინც მიიღოს მონაწილეობა ამ საწარმოს წმინდა მოგების განაწილებაში. აქედან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დაფუძნებული საწარმოც, რომელშიც სახელმწიფოს არ აქვს უშუალოდ წილი, შეიძლება სახელმწიფო საწარმოდ ჩაითვალოს.

გამონაკლის შემთხვევაში, სახელმწიფო საწარმოდ ასევე ჩაითვლება ისეთი საწარმო, რომელშიც სახელმწიფო წილის 50%-ზე ნაკლებს ფლობს, მაგრამ სხვა კერძო სამართლის იურიდიული პირებისგან განსხვავებით, ასეთი საწარმო, სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, განსხვავებული რეგულირების რეჟიმის ქვეშ ექცევა - მაგალითისთვის გამოდგება „ანაკლიის განვითარების კონსორციუმი“. ამ შემთხვევაში, როგორც ზემოთ აღინიშნა, მოქმედებს განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმი, კერძოდ, სახელმწიფო ფლობს ე.წ. „ოქროს წილს“, რომელიც მხოლოდ მისი თანხმობით იძლევა არსებითი ცვლილებების უფლებას კომპანიის ბიზნესაქტივობებზე.

იმ აქტებსა და დოკუმენტებში, რომლებიც განვიხილეთ, გამოჩნდა, რომ საწარმოები შეიძლება მართვის უფლებით გადაეცეს სამინისტროს, დაექვემდებაროს სააგენტოს, დაფუძნდეს სახელმწიფო ან სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოს მიერ, ასევე, თვითმმართველობის ორგანოს ან საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ. სახელმწიფო კრიტიკულ მნიშვნელობას ანიჭებს სწორედ ამ საწარმოების მატერიალური აქტივის განკარგვის და წმინდა მოგების განაწილების საკითხს. შესაბამისად, დამფუძნებლის საკითხი სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე და სახელმწიფო საწარმოებისათვის მეორეხარისხოვანი მნიშვნელობისაა. სწორედ ამ მიზეზის გამო, დღემდე არ არის

მონესრიგებული საწარმოების მართვის ერთიანი საკოორდინაციო მექანიზმი და არ არის გაზიარებული საწარმოთა მართვის საუკეთესო პრაქტიკა, რადგან აღნიშნული ამ ეტაპზე სახელმწიფოსთვის პრიორიტეტს არ წარმოადგენს.

ბოლოს, უნდა აღინიშნოს, რომ „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-8 პუნქტის თანახმად, „იმ საზოგადოებაში, რომელშიც სახელმწიფო ფლობს ხმათა საერთო რაოდენობის 50%-ზე მეტს, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით შეიძლება შეიქმნას სამეთვალყურეო საბჭო. ამ შემთხვევაში სამეთვალყურეო საბჭოში სახელმწიფოს წარმომადგენელი შესაძლებელია იყოს საჯარო მოსამსახურე, თუ მას კონკრეტულ საწარმოსთან ინტერესთა კონფლიქტი არ აქვს. ასევე, სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები შეიძლება იყვნენ ისინი, ვინც იმავდროულად საჯარო მოსამსახურეები არიან, მათთვის დაკისრებულ მოვალეობებს სათანადო ანაზღაურების გარეშე ასრულებენ და მათი საქმიანობა არ ჩაითვლება საჯარო დანესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობად“.³²

რატომ უსვამს ხაზს სახელმწიფო 50%-ზე მეტი წილის ფლობის შემთხვევაში საწარმოში სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნის შესაძლებლობას, მაშინ, როდესაც „მენარმეთა შესახებ“ კანონის თანახმად, ზოგადად 50%-ზე მეტი ხმის უფლება საკმარისია სამეთვალყურეო საბჭოს შესაქმნელად?³³ ამ შემთხვევაში სახელმწიფო ხაზს უსვამს სამეთვალყურეო საბჭოს როგორც მაკონტროლებელი ორგანოს როლს, რომელსაც, ამავედროულად, დირექტორების დანიშ-

³² საქართველოს კანონი „მენარმეთა შესახებ“, მუხლი 9.8, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 577, 28/10/1994, გამოქვეყნების თარიღი 28/10/1994, სარეგისტრაციო კოდი 240.000.000.05.001.000.087.

³³ საქართველოს კანონი „მენარმეთა შესახებ“, მუხლი 54.6, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 577, 28/10/1994, გამოქვეყნების თარიღი 28/10/1994, სარეგისტრაციო კოდი 240.000.000.05.001.000.087.

ვნაც შეუძლია და ასეთ ჩანანერს სახელმწიფო საჯარო მოსამსახურეების წარდგენის მიზნით და საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის გამორიცხვის გამო აკეთებს. აღნიშნული კიდეც ერთხელ ადასტურებს ზემოთ გამოთქმულ მოსაზრებას, რომ სახელმწიფო სამეთვალყურეო საბჭოს სახელმწიფო სანარმოზე და მის აღმასრულებელ მენეჯმენტზე ზეგავლენის განსახორციელებლად იყენებს, რაც ეწინააღმდეგება საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას, რომელიც სახელმწიფოებს მოუწოდებს სამეთვალყურეო საბჭო, დირექტორატზე ეფექტური სუპერვიზიის განხორციელების მიზნით, დამოუკიდებელი წევრებით დააკომპლექტონ.

2.3. კვლევის შედეგად მოძიებული დამატებითი ინფორმაცია საქართველოში არსებული სახელმწიფო საწარმოების შესახებ

საქართველოში არსებული სახელმწიფო საწარმოების და მათთან დაკავშირებული სამართლებრივი მდგომარეობის შესწავლა პროექტის გუნდმა სხვადასხვა მეთოდების გამოყენებით სცადა.

ერთ-ერთი ასეთი მეთოდი სახელმწიფო საწარმოების წარმომადგენლებთან ინტერვიუების აღება იყო, რაც შესაბამისი საკონტაქტო ინფორმაციის არქონამ გაართულა, თითქმის შეუძლებელი გახადა. სახელმწიფო ქონების ეროვნულმა სააგენტომ საწარმოების საკონტაქტო ინფორმაციის მოცემაზე უარი განაცხადა და წერილით გვაცნობა, რომ რადგან სახელმწიფო საწარმოები კერძო სამართლის იურიდიული პირია, უშუალოდ მათ უნდა დავკავშირებოდით მენარმეთა და არასამენარმეო იურიდიულ პირთა რეესტრის ამონაწერში მითითებულ იურიდიულ მისამართზე.

ამის შემდეგ პროექტის გუნდმა დამოუკიდებლად სცადა დაკავშირება სახელმწიფო საწარმოებთან და მათ წარმომადგენლებთან როგორც ტელეფონის, ასევე, ელექტრონული ფოსტის საშუალებით.

ბით. ინფორმაციის გამოსათხოვად ფოსტით გაგზავნილი წერილებიდან (წერილები გაიგზავნა მენარმეთა და არასამენარმო იურიდიულ პირთა რეესტრის ამონაწერებში მითითებულ იურიდიულ მისამართებზე) სხვადასხვა მიზეზის გამო (ძირითადად, ადრესატის მისამართზე არარსებობის გამო) 17 წერილი უკან დაბრუნდა, რაც ადასტურებს იმ ფაქტს, რომ სახელმწიფო საწარმოების მნიშვნელოვანი ნაწილი ინფორმაციას ამონაწერში არ აახლებს. რამდენიმე კომპანიამ მოთხოვნილი ინფორმაციის გაცემაზე უარი გვითხრა იმ მიზეზით, რომ ისინი ადმინისტრაციული კოდექსით განსაზღვრული ინფორმაციის საჯაროობის ვალდებულებას არ ექვემდებარებიან, ხოლო დანარჩენმა კომპანიებმა წერილზე პასუხი არ გაგვცეს. ინტერვიუს ორგანიზება ან/და წერილის მიღება მხოლოდ 5 სახელმწიფო საწარმოსგან გახდა შესაძლებელი, კერძოდ, ეს საწარმოებია: შპს „თბილავიამშენი“, შპს „ენგურჰესი“, შპს „მარაბდა-კარნახის რკინიგზა“, შპს „საზღვაო ტექსერვისი“ და შპს „საქართველოს ტელერადიოცენტრი“.

მოპოვებული ინფორმაციის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ:

- დასახელებულ კომპანიებს აქვთ ვებგვერდები, სადაც მეტ-ნაკლები სიხშირით განახლებენ ინფორმაციას.
- კომპანიებში აუდიტორული შემოწმება ტარდება ყოველწლიურად, თუმცა, შემოწმების ამსახველი ინფორმაცია არ ქვეყნდება და ეგზავნება მხოლოდ სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს.
- კომპანიები თვლიან, რომ სახელმწიფო საწარმოების სამართლებრივი რეგულაცია უნდა მოხდეს „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით, თუმცა, სასურველია არსებობდეს კორპორაციული მართვის სარეკომენდაციო კოდექსიც.

- არსებული კომპანიებიდან ორი კომპანია მომგებიანია; ორმა კომპანიამ აღნიშნა, რომ სხვადასხვა გარემოებებიდან გამომდინარე, შეუძლებელია ამ ეტაპზე მომგებიანობის განსაზღვრა, ხოლო ერთი კომპანია წამგებიანია, თუმცა, როგორც თავად აღნიშნავს, მისი წაგების მაჩვენებელი მცირდება.
- ერთ-ერთი კომპანიის დივიდენდს სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო განკარგავს , თუმცა, ამავდროულად, კომპანიის საქმიანობაში არ ერევა.
- სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო ახორციელებდა ერთ-ერთი საწარმოს საქმიანობის მონიტორინგს, მას ეგზავნებოდა საქმიანობის ანგარიში და მასთან თანხმდებოდა მომდევნო კალენდარული წლის გეგმა.
- ერთ-ერთი საწარმოს კაპიტალში არსებული ან/და ბალანსზე რიცხული ძირითადი საშუალებების დროებით სარგებლობაში გადაცემა საწარმოს ხელმძღვანელის გადაწყვეტილების საფუძველზე ხორციელდებოდა, ხოლო იმ შემთხვევაში, თუ ძირითადი საშუალებების დროებით სასყიდლიან სარგებლობაში ადრე გადაცემული ან/და გადასაცემი ფართის ჯამური ოდენობა აღემატებოდა 50მ²-ს ან/და შეადგენდა ქონების საერთო ფართის 10%-ზე მეტს, აღნიშნული ფართის გადასაცემად საჭირო იყო სააგენტოსთან წინასწარ შეთანხმება.
- ზემოთ განხილულ კომპანიებში მთლიანად დასაქმებულია 1807 თანამშრომელი (აღნიშნულ რაოდენობაში შედის გამოკითხული კომპანიის შვილობილი კომპანიების თანამშრომელთა ოდენობაც); ხოლო სეზონურად დასაქმებულთა რაოდენობა დამატებით 1000 ან/და მეტი თანამშრომლით შეიძლება გაიზარდოს.
- ერთ-ერთი კომპანიის ვაკანსიები კომპანიის ვებგვერდის და ვებგვერდის hr.ge-ს საშუალებით ცხადდებოდა.

- კომპანიებში არსებული სასამართლო დავები ძირითადად უკავშირდება თანხების დაკისრებას და სახელშეკრულებო ურთიერთობას, არც ერთი სასამართლო დავა არ არის დაკავშირებული სახელმწიფო პოლიტიკასთან.
- შეკითხვაზე, 1-5 ქულამდე მაჩვენებლით, რამდენად გაქვთ შესაძლებლობა დამოუკიდებლად განახორციელოთ საწარმოს პოლიტიკა სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს ჩარევის გარეშე, სადაც 1 ქულა აღნიშნავს - სრულად დამოკიდებულს, 5 ქულა - სრულად დამოუკიდებელს, ერთმა კომპანიამ მიუთითა 4 ქულა, ასევე, ერთმა კომპანიამ მიუთითა - 5 ქულა (სამმა კომპანიამ ამ შეკითხვას არ უპასუხა).
- შეკითხვაზე, 1-5 ქულამდე მაჩვენებლით, რამდენად გაქვთ შესაძლებლობა დამოუკიდებლად განახორციელოთ საწარმოს სამეურნეო მოქმედებები სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს ჩარევის გარეშე, სადაც 1 ქულა აღნიშნავს - სრულად დამოკიდებულს, 5 ქულა - სრულად დამოუკიდებელს, ორმა კომპანიამ მიუთითა 5-5 ქულა (სამმა კომპანიამ ამ შეკითხვას არ უპასუხა).
- შეკითხვაზე, 1-5 ქულამდე მაჩვენებლით, რამდენად ხართ დამოუკიდებელი პოლიტიკური ჩარევისგან, სადაც 1 ქულა აღნიშნავს სრულად დამოკიდებულს, 5 ქულა - სრულად დამოუკიდებელს, ორმა კომპანიამ მიუთითა 5-5 ქულა (სამმა კომპანიამ ამ შეკითხვას არ უპასუხა).
- ერთ-ერთ პასუხში აღნიშნული იყო, რომ საწარმო ექვემდებარებოდა სექტორულ სამინისტროს (და დამოუკიდებლობა სექტორული სამინისტროსგან განისაზღვრა 4 ქულით (1-დან 5 ქულამდე შეფასებით)), თუმცა, წილს განკარგავდა საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო.

- კომპანიების პასუხებში აღნიშნული იყო, რომ საჯარო ინფორმაციას თითქმის არ გამოითხოვდნენ, თუმცა, კომპანიების ნაწილი აღნიშნავდა, რომ ინფორმაციის გამოთხოვის დროს ზოგი გასცემდა პასუხს, ხოლო ზოგი - არა. **ასევე, დაფიქსირდა პასუხი, სადაც მითითებული იყო, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებული ინფორმაცია ყოველთვის გაიცემოდა.**
- გაირკვა, რომ საწარმოების ნაწილი გასცემდა პრემია-დანამატებს, ხოლო ნაწილი - არა. მითითებული იყო ისიც, რომ ზოგიერთ საწარმოში თანაშრომლები პროფკავშირების წევრები იყვნენ და საწარმოები შრომით კანონმდებლობას იცავდნენ, რომ თანამშრომლებს შესაბამისი ეკიპირება გააჩნდათ. ერთ-ერთ საწარმოს გავლილი ჰქონდა შრომის ინსპექტირება, ამჟამად ISO სერტიფიკატის მისაღებად ემზადებოდა და შესაბამისად ამ სტანდარტით გათვალისწინებულ პირობებს იცავდა.
- 2 კომპანიას ჰყავს კორპორაციული მდივანი ან/და კორპორაციული მართვის მენეჯერი.
- ერთ-ერთ კომპანიას 2008 წლიდან აქვს კორპორაციული მართვის მენეჯერის დებულება.

რადგან პასუხები მხოლოდ რამდენიმე კომპანიისგანაა მიღებული, ბუნებრივია, ყველა სხვა კომპანიასთან მიმართებით ფაქტების განზოგადება შეუძლებელია. საკუთრივ პასუხების საფუძველზე არ ვლინდება, რომ მდგომარეობა სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებით ძალიან მძიმეა, პირიქით, სხვადასხვა საკითხთან დაკავშირებით, მდგომარეობა მეტნაკლებად კარგია, თუმცა, უკან დაბრუნებული ან/და არ მიღებული წერილები და რამდენიმე კომპანიის მიერ ინტერვიუზე უარის თქმა, ადასტურებს, რომ სახელმწიფო პოლიტიკა ამ სფეროში სისტემური და ერთგვაროვანი არ არის. მიუხედავად იმისა, რომ საწარმოების მონილე სახელმწიფოა და, შესაბამისად, მათი საქმიანობა მიმართულია სახელმწიფო ფი-

ნანსურ სახსრებთან; საჯარო ინფორმაციას უმეტეს შემთხვევაში არ გასცემენ, ასეთ საწარმოებთან დაკავშირებაც კი შეუძლებელია, თუნდაც ამონაწერების განუახლებლობის გამო.

დასაწყისისთვის აუცილებელია, რომ სახელმწიფო საწარმოებში, სახელმწიფო ბიუჯეტთან და სახელმწიფო ქონებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია მაინც იყოს საჯარო.

ერთი მხრივ, მიღებული პასუხებიდან დასტურდება ჩვენ მიერ ზემოთ გამოთქმული მოსაზრება, რომ სახელმწიფო დაინტერესებულია ასეთ საწარმოებში ქონების განკარგვით და დივიდენდის მიღებით. მეორე მხრივ, საწარმოების წლიური გეგმა არ უნდა თანხმდებოდეს სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოსთან. ანგარიშგების დოკუმენტი, ასევე, აუდიტორული ანგარიშგების დოკუმენტი, უნდა ეგზავნებოდეს სააგენტოს, მაგრამ სამეურნეო მოქმედებების დაგეგმვასა და განხორციელებაში საწარმო დამოუკიდებელი უნდა იყოს.

ამავდროულად, პროექტის გუნდმა განიხილა სახელმწიფო საწარმოების წესდებები (40 საწარმოს წესდება), სადაც შემდეგი ძირითადი მახასიათებლები გამოიკვეთა:

- განხილულ საწარმოთა ნაწილში წესდება არ უთითებს საწესდებო კაპიტალზე, თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ საწესდებო კაპიტალის რეგისტრაცია სავალდებულო არ არის, შესაძლოა, ასეთ საწარმოებში შექმნილი იყოს საწესდებო კაპიტალი. იმ საწარმოებში, სადაც შექმნილია საწესდებო კაპიტალი, როგორც წესი, ის შედგება საწარმოს აქტივში არსებული ქონებისგან, რომლის ღირებულების დადგენის საფუძველზეცაა განსაზღვრული საწარმოს საწესდებო კაპიტალი.
- განხილულთა შორის იყო საწარმოები, სადაც სახელმწიფო ერთადერთ პარტნიორს წარმოადგენს და, ასევე, საწარმოები,

სადაც სახელმწიფო მაჟორიტარ ან მინორიტარ პარტნიორად გვევლინება. აღნიშნული განსხვავება საწარმოთა წესდების შინაარსზე მნიშვნელოვან გავლენას არ ახდენს. აღსანიშნავია, რომ საწარმოთა ნაწილში სახელმწიფო პარტნიორად იქცა სისხლის სამართლის საქმეზე სასამართლო გადაწყვეტილების შედეგად პირისათვის წილის ჩამორთმევის საფუძველზე.

- საწარმოთა მართვის ორგანოების კომპეტენცია და უფლებამოსილებათა განაწილება, როგორც წესი, შეესაბამება „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილ სტანდარტს და განსხვავებული წესი საწარმოთა წესდებებში არ არის დადგენილი. შესაბამისად, მართვის ორგანოთა კომპეტენცია, ძირითადად, შაბლონურ ხასიათს ატარებს და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოთათვის დამახასიათებელი თავისებურებები მათში არ არის ასახული.
- რამდენიმე წესდება ითვალისწინებდა დირექტორის მონაწილეობას სამეთვალყურეო საბჭოში, სადაც დირექტორი 2 ხმის უფლებით სარგებლობდა, ხოლო სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები - 1 ხმის უფლებით.
- დირექტორის პასუხისმგებლობის საკითხი საწარმოთა წესდებებში არ არის განხილული, თუმცა, თვით წესდება უთითებს, რომ აღნიშნული საკითხი რეგულირდება „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით ან/და დირექტორთან დადებული ხელშეკრულებით.
- რამდენიმე წესდებაში მითითებული იყო, რომ 10% აქციების მქონე აქციონერებს ჰქონდათ უფლება დირექტორებისგან რიგგარეშე კრების ჩატარება მოეთხოვათ - აღნიშნული ჩანაწერი „მენარმეთა შესახებ“ კანონის მოთხოვნებს ეწინააღმდეგება, რომლის 53-ე მუხლი ასეთ უფლებას აქციათა 5% აქციების მქონე აქციონერებისთვის ან აქციონერთა ჯგუფისთვის განსაზღვ-

რავს. შესაბამისად, აღნიშნული ჩანაწერი ამცირებს აქციონერთა უფლებებს, რისი უფლებამოსილებაც საწარმოს „მენარმეთა შესახებ“ კანონიდან გამომდინარე ვერ ექნება.

- წესდებაში მითითებული იყო, რომ პარტნიორთა კრების უფლებამოსილებებში, სხვა საკითხებთან ერთად, შედიოდა საწარმოს განვითარების ბიზნეს გეგმის დამტკიცება.
- რამდენიმე წესდებაში, პარტნიორთა კრების დამატებით უფლებამოსილებად ასევე მითითებული იყო კრედიტებისა და სესხების აღება; საწარმოს ქონების გირავნობით/იპოთეკით დატვირთვა; საწარმოს მოთხოვნის უფლებების გადაცემა.
- განხილულ საწარმოთა წესდებები არ ითვალისწინებს გამჭვირვალობის სტანდარტს და არ უთითებს იმ ინფორმაციაზე, რომელიც ხელმისაწვდომია სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოთათვის. ინფორმაციის მიღების უფლება შემოიფარგლება პარტნიორებისათვის (მათ შორის, მინორიტარი პარტნიორებისათვის) ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულებით, რაც „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონითაა გათვალისწინებული.
- წესდებების განხილვის პროცესში გამოიკვეთა რამდენიმე საწარმო, სადაც ხაზი აქვს გასმული სამეთვალყურეო საბჭოში დასაქმებულის ჩართულობას, მაგალითად, მითითებულია, რომ სამეთვალყურეო საბჭოს 2/3 შეიძლება საწარმოში დასაქმებულთაგან აირჩეს, თუმცა, მათი არჩევის წესი რეგულირდება შიდა დებულებით, რომელსაც საერთო კრება იღებს. სამეთვალყურეო საბჭოს წევრობის ერთადერთი კრიტერიუმი, რაც გამოვლინდა, სამეურნეო გამოცდილებაა. მიუხედავად იმისა, რომ წესდებით არის განსაზღვრული დასაქმებულების მონაწილეობა სამეთვალყურეო საბჭოში, პრაქტიკული თვალსაზრისით, შეუძლებელია ზუსტად განისაზღვროს, რამდენად არიან დასაქმებულების

წარმომადგენლები ჩართული სამეთვალყურეო საბჭოს მუშაობაში. პროექტის გუნდი ფიქრობს, რომ წესდებებში გათვალისწინებული ჩანაწერი არის „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის ძველი ვერსიის გავლენის შედეგი, რომლის 55-ე მუხლის I პუნქტი ითვალისწინებდა სამეთვალყურეო საბჭოს ერთი მესამედის მუშა-მოსამსახურეთაგან არჩევას. სავარაუდოდ, ეს რეალურად არ ხორციელდება, რადგან ამის ფაქტობრივი მტკიცებულება არ მოიძიეს.

- შეგვხვდა წესდებაც, რომლის მიხედვითაც გათვალისწინებული იყო სარეზერვო ფონდის შექმნა სანარმოსთვის, რომელშიც შევიდოდა სანარმოს საწესდებო კაპიტალის 15%. აღნიშნული ჩანაწერიც საინტერესოა, რადგან, როგორც ზემოთ ითქვა, საწესდებო კაპიტალი ხშირად სწორედ სახელმწიფოს მიერ გადაცემული ქონებისგან იქმნება, შესაბამისად, შესაძლოა სარეზერვო ფონდიც ასეთი ქონებით შეივსოს.

უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ განვიხილეთ წესდებები, რომელიც საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მენარმეთა და არასამენარმეო იურიდიულ პირთა რეესტრის მეშვეობით მოვიძიეთ. მსგავსად ამონაწერებისა, შესაძლებელია აღნიშნულ წესდებებში არსებული ინფორმაციაც არ იყოს განახლებული. შესაბამისად, თუნდაც ამ ფაქტიდან გამომდინარე, შეუძლებელია იმისი თქმა, რამდენად რეალურად არიან დასაქმებულები სამეთვალყურეო საბჭოს მუშაობაში ჩართული.

ასევე, კვლავ გამოკვეთილი იყო სანარმოების პარტნიორთა კრების მიერ ქონების განკარგვის საკითხიც.

რაც შეეხება პარტნიორთა კრების მიერ ბიზნეს გეგმის დამტკიცების საკითხს, თუ სახელმწიფო არის სანარმოს 100%-ის მფლობელი, ბუნებრივია, სანარმოს განვითარების გეგმა სწორედ სახელმწიფოს მიერ მტკიცდება. თუმცა, მნიშვნელოვანია სახელმწიფომ

კოორდინაციასა და სამეურნეო მოქმედებების დამოუკიდებლობას შორის ეფექტური ზღვარი გაავლეს, როგორც ეს საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებით არის გათვალისწინებული.

დამატებით, უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ პროექტის გუნდის მიერ ორგანიზებული იყო ორი სამეცნიერო კონფერენცია, რომელსაც სახელმწიფო და არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და სახელმწიფო საწარმოების წარმომადგენლები ესწრებოდნენ, სადაც მხარეების მოსაზრებები კორპორაციული მართვის სარეკომენდაციო კოდექსის შექმნის საჭიროებასთან დაკავშირებით ერთმანეთს დაემთხვა.

აღნიშნული კოდექსის შექმნა ხელს შეუწყობს ერთიანი პოლიტიკის, ხედვის და სამართლებრივი მიდგომის ჩამოყალიბებას - მათ შორის, ინფორმაციის საჯაროობას კომპანიების წესდებებით გათვალისწინებულ მმართველობით საკითხებთან დაკავშირებით.

3. საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზი

სახელმწიფო საწარმოების სამართლებრივი რეგულაციების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ამ სფეროს მომწესრიგებელი კანონმდებლობა არაერთი ხარვეზითა თუ ღიად დარჩენილი საკითხებით გამოირჩევა.

წინამდებარე ანალიზის მიზანია, მიმოიხილოს საქართველოს საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები, გამოავლინოს მათში არსებული ხარვეზები, პრობლემური საკითხები და რეგულირების მიღმა დარჩენილი სფეროები.

3.1. „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონი

„მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონი აწესრიგებს სამეწარმეო საქმიანობის სუბიექტთა სამართლებრივ ფორმებს და განსაზღვრავს, რა მიიჩნევა სამეწარმეო საქმიანობად.³⁴ ამავე დროს, კანონი უშვებს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოს არსებობის შესაძლებლობას და იცნობს სახელმწიფოს, როგორც აქციების/წილის/ხმის უფლების მფლობელს. შესაბამისად, სახელმწიფოს შეუძლია საკუთრებაში ჰქონდეს საწარმოები და ახორციელებდეს სამეწარმეო საქმიანობას, თავად მართავდეს ამ საწარმოებს. თუმცა, ტერმინი „სახელმწიფო საწარმო“ კანონში არ გვხვდება.

„მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულია ხელმძღვანელობისა და წარმომადგენლობის საკითხი იმ საზოგადოებაში, სადაც სახელმწიფო ფლობს ხმათა საერთო რაოდენობის 50%-ზე მეტს. ამ შემთხვევაში, კანონის მე-9 მუხლის მე-8 პუნქტის

³⁴ საქართველოს კანონი „მენარმეთა შესახებ“, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 577, 28/10/1994, გამოქვეყნების თარიღი 28/10/1994, სარეგისტრაციო კოდი 240.000.000.05.001.000.087.

თანახმად, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, შეიძლება შეიქმნას სამეთვალყურეო საბჭო. სახელმწიფოს წარმომადგენელი სამეთვალყურეო საბჭოში კი, შესაძლებელია იყოს საჯარო მოსამსახურე, თუ მას კონკრეტულ სანარმოსთან ინტერესთა კონფლიქტი არ აქვს. სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები, რომლებიც იმავდროულად საჯარო მოსამსახურეები არიან, დაკისრებულ მოვალეობებს სათანადო ანაზღაურების გარეშე ასრულებენ და მათი საქმიანობა საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობად არ ჩაითვლება.³⁵ მართალია, ამ ჩანაწერით კანონმდებელი სავალდებულოდ არ ხდის სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნას, მაგრამ კერძო სანარმოებისგან განსხვავებულ რეგულაციას აწესებს.

„მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-14 მუხლის, მე-5 პუნქტით ისეთი სახელმწიფო სანარმო ლიკვიდაციის პროცედურა რეგულირდება, რომელიც სახელმწიფოს 50 პროცენტზე მეტი წილობრივი მონაწილეობითაა შექმნილი.³⁶ ამ მუხლის მიხედვით, თუკი, ლიკვიდაციისას ჩვეულებრივმა სანარმომ (ლიკვიდატორმა) უნდა დაიწყოს ამ სანარმოს ქონების რეალიზაცია საბაზრო ფასით ან აუქციონის წესით, და ამგვარი რეალიზაციის შედეგად მიღებული თანხები სასამართლოს ან/და ნოტარიუსის სადეპოზიტო ანგარიშზე უნდა განათავსოს, სახელმწიფოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილმა სანარმომ ეს თანხები სანარმოს ანგარიშზე უნდა განათავსოს. შესაბამისად, იქმნება შთაბეჭდილება, რომ კანონმდებელი პრივილეგირებულ მდგომარეობაში აყენებს სახელმწიფო სანარმოს, რადგან იგი უფლებამოსილია სანარმოს

³⁵ საქართველოს კანონი „მენარმეთა შესახებ“, მუხლი 9.8, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 577, 28/10/1994, გამოქვეყნების თარიღი 28/10/1994, სარეგისტრაციო კოდი 240.000.000.05.001.000.087.

³⁶ საქართველოს კანონი „მენარმეთა შესახებ“, მუხლი 14.5, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 577, 28/10/1994, გამოქვეყნების თარიღი 28/10/1994, სარეგისტრაციო კოდი 240.000.000.05.001.000.087.

ანგარიშზე განთავსებული თანხები ლიკვიდაციის პროცესში საჭირო ხარჯების დასაფარად გამოიყენოს. დასახელებული კანონის მე-14 მუხლის, მე-10 პუნქტში აღნიშნულია, რომ სახელმწიფო (ან ადგილობრივი თვითმმართველობის) საწარმოების ლიკვიდაციის პროცედურას ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრი ადგენს.³⁷ ამდენად, „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონი კანონქვემდებარე აქტზე უთითებს, რომლითაც, დამატებითი, განსხვავებული წესები დგინდება სახელმწიფო საწარმოებისთვის.

აღსანიშნავია ისიც, რომ კანონის მე-14⁴ მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, ვალდებულების არსებობა სარეგისტრაციო წარმოების შეჩერების საფუძველია ნებისმიერი საწარმოსათვის, იმ შემთხვევის გარდა, როდესაც საწარმოს რეორგანიზაციით არ მცირდება კრედიტორთა დაკმაყოფილების უნარი ან არსებობს კრედიტორის თანხმობა რეორგანიზაციაზე.³⁸ ხოლო სახელმწიფოს მიმართ დავალიანების არსებობა სარეგისტრაციო წარმოების შეჩერების საფუძველი არ არის, თუ მოთხოვნილია სახელმწიფო საწარმოს რეორგანიზაცია.

„მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის 55-ე მუხლი აწესრიგებს სააქციო საზოგადოებაში სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნის წესებს.³⁹ მოცემული მუხლის თანახმად, ისეთი საწარმოში, რომელიც „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით ანგარიშვალდებული საწარმოა, ასევე, რომლის

³⁷ საქართველოს კანონი „მენარმეთა შესახებ“, მუხლი 14.10, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 577, 28/10/1994, გამოქვეყნების თარიღი 28/10/1994, სარეგისტრაციო კოდი 240.000.000.05.001.000.087.

³⁸ საქართველოს კანონი „მენარმეთა შესახებ“, მუხლი 14.7, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 577, 28/10/1994, გამოქვეყნების თარიღი 28/10/1994, სარეგისტრაციო კოდი 240.000.000.05.001.000.087.

³⁹ საქართველოს კანონი „მენარმეთა შესახებ“, მუხლი 55, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 577, 28/10/1994, გამოქვეყნების თარიღი 28/10/1994, სარეგისტრაციო კოდი 240.000.000.05.001.000.087.

ფასიანი ქაღალდები სავაჭროდ არის დაშვებული ფასიანი ქაღალდების ბირჟაზე, ან სააქციო საზოგადოება საქართველოს საფინანსო ზედამხედველობის სააგენტოს მიერ არის ლიცენზირებული, ან სააქციო საზოგადოების აქციონერთა რაოდენობა 100-ს აღემატება, სავალდებულოა სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნა. ასეთ სააქციო საზოგადოებებში სამეთვალყურეო საბჭოს უფლება-მოვალეობებს ამავე მუხლის მე-7 პუნქტი აწესრიგებს. კანონის მიხედვით, სამეთვალყურეო საბჭო აკონტროლებს დირექტორების საქმიანობას, აქვს შესაძლებლობა, მოითხოვოს დირექტორებისაგან სანარმოს საქმიანობის ანგარიში, იწვევს კრებებს, ამონმებს ფინანსურ ინფორმაციათა ანგარიშებს, და, რაც მთავარია, სამეთვალყურეო საბჭოს შეუძლია, დანიშნოს და ნებისმიერ დროს გამოიწვიოს დირექტორები, შეწყვიტოს და დადოს მათთან ხელშეკრულებები. ამდენად, სამეთვალყურეო საბჭოს სააქციო საზოგადოებაში აქვს დირექტორის დანიშვნის თავისუფლება, მაგრამ ეს თავისუფლება იზღუდება ამავე მუხლის მე-7 პუნქტის „ვ“¹⁴ ქვეპუნქტით, რომელიც ისეთ სააქციო საზოგადოებას ეხება, რომელშიც სახელმწიფო ხმათა რაოდენობის 50%-ზე მეტს ფლობს. ხსენებული ქვეპუნქტის მიხედვით, სამეთვალყურეო საბჭომ დირექტორების დანიშვნა და მათი გამოწვევა საზოგადოების ხმათა რაოდენობის 50%-ზე მეტის მფლობელს, შესაბამისად, სახელმწიფოს, უნდა შეუთანხმოს. შეთანხმების მიუღწევლობის შემთხვევაში, საბოლოო გადაწყვეტილება სააქციო საზოგადოების საერთო კრებამ უნდა მიიღოს.

3.2 „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“ საქართველოს კანონი

„ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“ საქართველოს კანონი აწესრიგებს ურთიერთობებს ფასიანი ქაღალდების ბაზართან დაკავშირებით. როგორც კანონის პრეამბულიდან ვკითხულობთ, მისი მიზანია ქვეყანაში ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარება, ბა-

ზარზე ინვესტორთა ინტერესების დაცვა, ფასიანი ქაღალდებით საჯარო ვაჭრობის ღიაობა და თავისუფალი კონკურენციის დამკვიდრება.

კანონის პირველი მუხლის მე-8 პუნქტის მიხედვით, სახელმწიფო ორგანოებს, ან სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებს, სადაც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა 50%-ს აღემატება, ფინანსურ ინსტიტუტებში წილის ფლობა აკრძალული აქვთ.⁴⁰ ამდენად, კანონი სახელმწიფო საწარმოს უკრძალავს ფინანსურ ინსტიტუტებში წილის ფლობას. ფინანსური ინსტიტუტის ცნება განმარტებულია ამავე კანონის მე-2 მუხლის 54-ე პუნქტით, რომლის თანახმად, ფინანსურ ინსტიტუტად ითვლება იურიდიული პირი, რომლის საქმიანობა ფინანსური მომსახურების განხორციელებაა.⁴¹ ამ პუნქტში შედის იმ ორგანიზაციათა ვრცელი ჩამონათვალიც, რომლებიც ფინანსურ ინსტიტუტებად ითვლებიან, ესენია - იურიდიული პირები, რომელთა საქმიანობა ფინანსური მომსახურების განხორციელებაა და რომლებიც მოქმედებს კომერციული ბანკის, სადაზღვევო ორგანიზაციის, გადამზღვეველი კომპანიის, საინვესტიციო ბანკის, საფონდო ბირჟის, ცენტრალური დეპოზიტარის, საბროკერო კომპანიის, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის, საკრედიტო კავშირის, საინვესტიციო ფონდის ან/და ფინანსური მომსახურების განმახორციელებელი სხვა ორგანიზაციის სახით. ამასთან, საქართველოს ეროვნულ ბანკს შეუძლია გააფართოოს და განმარტოს ფინანსური ინსტიტუტების ჩამონათვალი. ამ რეგულაციიდან გამომდინარეობს, რომ სახელმწიფო საწარმოების

⁴⁰ საქართველოს კანონი „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“, მუხლი 1.8, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 1745, 24/12/1998, გამოქვეყნების წყარო 14/01/1999, სარეგისტრაციო კოდი 040.170.280.05.001.000.467.

⁴¹ საქართველოს კანონი „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“, მუხლი 2.54, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 1745, 24/12/1998, გამოქვეყნების წყარო 14/01/1999, სარეგისტრაციო კოდი 040.170.280.05.001.000.467.

მიმართ დაწესებულია გარკვეული შეზღუდვა და კანონი საკმაოდ ფართოდ განმარტავს ფინანსური ინსტიტუტის ცნებას.

მოცემულ კანონში სახელმწიფო საწარმოებზე მხოლოდ ერთი ჩანაწერი გვხვდება, რომელიც მათ ფინანსურ ინსტიტუტებში წილის ფლობას უზღუდავს.

3.3 „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონი

„მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-11 პუნქტი განსაზღვრავს, რომ სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული წილებისა და აქციების პრივატიზება ხორციელდება „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად.⁴² თავის მხრივ, „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონი აწესრიგებს საქართველოს საკუთრებაში არსებული ქონების განკარგვას, მართვასა და სარგებლობაში გადაცემის შესახებ ურთიერთობებს.⁴³

„სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-6 პუნქტი განმარტავს, რომ სახელმწიფო ქონების მართვასა და განკარგვას ახორციელებს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო.⁴⁴ კანონის პირველი მუხლის მე-6¹ პუნქტი დამატებით ადგენს, რომ სააგენტოს მთავრობის მიერ აქვს მინიჭებული სხვადასხვა უფლებამოსილე-

⁴² საქართველოს კანონი „მეწარმეთა შესახებ“, მუხლი 3.11, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 577, 28/10/1994, გამოქვეყნების თარიღი 28/10/1994, სარეგისტრაციო კოდი 240.000.000.05.001.000.087.

⁴³ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 3512, 21/07/2010, გამოქვეყნების თარიღი 09/08/2010, სარეგისტრაციო კოდი 040.110.030.05.01.004.174.

⁴⁴ იქვე, მუხლი 1.6.

ბები, მათ შორის, ისიც, რომ ქონების განკარგვაში ხელი შეუწყოს დაინტერესებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებსა და კერძო სამართლის ისეთ იურიდიულ პირებს, რომლებიც სახელმწიფოს მიერაა დაფუძნებული, ან რომელშიც სახელმწიფო გარკვეულ წილს ფლობს.⁴⁵ ამდენად, მე-6 პუნქტის მოქმედება ისეთ საწარმოზეც ვრცელდება, რომელშიც შეიძლება სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა 50%-ს არ აღემატებოდეს.

საინტერესო ჩანანერია კანონის პირველი მუხლის მე-7 პუნქტში, რომლის მიხედვითაც, სახელმწიფო ქონების მართვასა და განკარგვასთან დაკავშირებით პოლიტიკას საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო განსაზღვრავს.⁴⁶

„სახელმწიფო ქონების“ შესახებ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი განმარტავს, ვინ შეიძლება იყოს სახელმწიფო ქონების (სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის პრივატიზების შემთხვევის გარდა) შემძენი.⁴⁷ ქონების შემძენი შეიძლება იყოს როგორც საქართველოს მოქალაქე ან უცხო ქვეყნის მოქალაქე ფიზიკური პირი, ასევე, კერძო სამართლის იურიდიული პირი, რომელშიც სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის მონაწილეობის წილი 25%-ზე ნაკლებია. აღნიშნული მუხლის ჩამონათვალში გვხვდება არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი, საქართველოს ეროვნული ბანკი და საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით პირდაპირი მიყიდვის დროს - საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესია. ამ მუხლიდან გამომდინარე, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმო, სადაც

⁴⁵ იქვე, მუხლი 1.6¹.

⁴⁶ იქვე, მუხლი 1.7.

⁴⁷ იქვე, მუხლი 3.1.

სახელმწიფოს წილი 25%-ზე ნაკლებია, სახელმწიფო ქონების შემძენი ვერ იქნება.

კანონის 33-ე მუხლი განმარტავს სახელმწიფო ქონების სარგებლობაში გადაცემის ფორმებსა და პირობებს. აღნიშნული მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, სახელმწიფო ქონება სარგებლობაში შეიძლება გადაეცეს სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს, ასევე ფიზიკურ და კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს. აღნიშნულ ჩამონათვალში იგულისხმება სახელმწიფო საწარმოც.⁴⁸ დამატებით, კანონის 36-ე მუხლი დეტალურად აღწერს ფიზიკური პირისა და კერძო სამართლის იურიდიული პირისათვის სახელმწიფო ქონების სარგებლობაში გადაცემის წესს. ამ მუხლის მე-3 პუნქტი ეხება სახელმწიფო საწარმოებს. ჩანაწერის მიხედვით, ქონების მმართველი დადგენილი წესით სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ იმ უძრავ ქონებას, რომლის პრივატიზებაც აკრძალულია ამ კანონით, უსასყიდლო აღნაგობის, უსასყიდლო უზუფრუქტისა და თხოვების ფორმებით, აუქციონის გარეშე, გადასცემს მხოლოდ სახელმწიფოს ან სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებს, სადაც სახელმწიფოს ან სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საკუთრებაშია წილის (აქციების) 50% ან 50%-ზე მეტი.⁴⁹ ამ ჩანაწერის უკეთ გასაგებად საჭიროა დავადგინოთ, რისი პრივატიზებაა აკრძალული ამ კანონით და ამ ჩანაწერით რა პრივილეგია ენიჭება სახელმწიფო საწარმოებს. ეს პრივილეგია, გარკვეულწილად, ორმხრივია, რადგან 50% ან მეტი სახელმწიფო მონაწილეობა ერთგვარი გარანტიაა, რომ ქონე-

⁴⁸ იქვე, მუხლი 33.2.

⁴⁹ იქვე, მუხლი 36.3.

ბა, რომლის პრივატიზაციაც აკრძალულია, კვლავ სახელმწიფოს მფლობელობაში დარჩება. ამ კანონის მე-4 მუხლი კი ადგენს ისეთი სახელმწიფო ქონების ჩამონათვალს, რომელთა პრივატიზებაც აკრძალულია. ესენია, მაგალითად, წყლის რესურსები, ეროვნული პარკები, კულტურული ფასეულობის მქონე ობიექტები და სხვა.⁵⁰

„სახელმწიფო ქონების“ შესახებ საქართველოს კანონის VIII თავი სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ არამატერიალურ ქონებრივ სიკეთეებს ეხება. კანონის 39-ე მუხლის პირველი პუნქტი განსაზღვრავს არამატერიალური ქონებრივი სიკეთის ცნებას და ადგენს, რომ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ არამატერიალურ ქონებრივ სიკეთეს მიეკუთვნება წილები და აქციები, ასევე, ყველა ის მოთხოვნა და უფლება, რომელიც შეიძლება გადაეცეს სხვა პირებს ან გამიზნულია საიმისოდ, რომ მის მფლობელს მატერიალური სარგებელი შეექმნას. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ქონების მმართველი (სააგენტო/სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობა) სახელმწიფო ქონების ბაზაზე აფუძნებს სააქციო საზოგადოებებსა და შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებებს, ასევე, არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებს. ეს მუხლი ქონების მმართველს უფლებამოსილებას ანიჭებს, რომ დააფუძნოს სანარმო სახელმწიფო ქონების ბაზაზე, ანუ დააფუძნოს სახელმწიფო სანარმო.⁵¹

კანონის 43-ე მუხლის მე-2 პუნქტი დამატებით განმარტავს, რომ სახელმწიფო სანარმოს პარტნიორის უფლებამოსილებებს ქონების მმართველი (სააგენტო) ახორციელებს, რომელსაც შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება სანარმოს კაპიტალში სახელმწიფო ქონების, წილებისა და აქციების, ასევე ფულადი შენატანების განხორციელების შესახებ.⁵²

⁵⁰ იქვე, მუხლი 4.

⁵¹ იქვე, მუხლი 39.

⁵² იქვე, მუხლი 43.2.

3.4 „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი

„საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის და კორუფციული სამართალდარღვევის ჩამდენ პირთა პასუხისმგებლობის ძირითად პრინციპებს, სამართლებრივი რეგლამენტაციის საფუძვლებსა და მექანიზმებს ადგენს; აგრეთვე, არეგულირებს თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების წარდგენის, წარდგენილი დეკლარაციების მონიტორინგის პირობებსა და მექანიზმს და მამხილებელთა დაცვის, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების ძირითად საფუძვლებს.

კანონის მე-2 მუხლი ეხება იმას, რომელი თანამდებობა იგულისხმება ტერმინ „თანამდებობის პირში“. ⁵³ ამ მუხლის მე-2 პუნქტით კი, დგინდება, რა იგულისხმება თანამდებობის პირში კანონის IV თავის მიზნებისათვის, რომელიც ეხება ფინანსური დეკლარაციების შევსებასა და წარდგენას. სწორედ მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი ეხება სახელმწიფო საწარმოებს. ჩანაწერის მიხედვით, თანამდებობის პირში იგულისხმება იმ საწარმოს ხელმძღვანელი, რომლის აქციათა ან წილის 100 პროცენტს ფლობს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, აგრეთვე ამ საწარმოს შვილობილი საწარმოს ხელმძღვანელი. ამავე თემას ეხება დასახელებული მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც, ზემოთ ნახსენები საწარმოების ჩამონათვალი განისაზღვრება ცალკე კანონქ-

⁵³ საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, მუხლი 2, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 982, 17/10/1997, გამოქვეყნების თარიღი 11/11/1997, სარეგისტრაციო კოდი 010.320.050.05.001.000.268.

ვემდებარე აქტით, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.⁵⁴

როგორც ვხედავთ, იმ სახელმწიფო საწარმოებს, რომლის ხელმძღვანელებმაც უნდა შეავსონ ქონებრივი დეკლარაცია, საქართველოს მთავრობა განსაზღვრავს დადგენილებით. შესაბამისად, შეიძლება არსებობდეს სახელმწიფო საწარმო, სადაც სახელმწიფოს წილი 100 პროცენტია, მაგრამ თუ იგი არ მოხვდება მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ კრიტერიუმებში, მის ხელმძღვანელს ქონებრივი დეკლარაციის შევსების ვალდებულება არ წარმოეშობა.

კორუფციასთან ბრძოლისა და გამჭვირვალობის მიზნით, უმჯობესი იქნება, თუ კანონით განისაზღვრება ყველა სახელმწიფო საწარმოს ხელმძღვანელის მიერ ქონებრივი დეკლარაციის შევსების ვალდებულება.

3.5 „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი

საქართველოს კანონით „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილება, ფუნქციები და ორგანიზაცია განისაზღვრება. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური არის სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანო.

კანონის მე-17 მუხლი ეხება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილებას და მის გავრცელებას.⁵⁵ ამ მუხლის მიხედვით,

⁵⁴ იქვე, მუხლი 2.3.

⁵⁵ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“, მუხლი 17, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 880, 26/12/2008, გამოქვეყნების თარიღი 15/01/2009, ძალაში შესვლის თარიღი 29/01/2009, სარეგისტრაციო კოდი 010.230.000.05.001.003.421.

კანონი ვრცელდება საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებების ორგანოებზე, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე, საქართველოს ეროვნულ ბანკზე, სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკის ან/და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ 50% და მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებზე, სხვა იურიდიულ პირებზე, ფიზიკურ პირებზე, ორგანიზაციებსა და დაწესებულებებზე. როგორც ამ მუხლიდან გამომდინარეობს, აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილება ვრცელდება სახელმწიფო საწარმოებზეც, რომლებშიც სახელმწიფოს მინიმუმ 50%-ანი წილი აქვს. სახელმწიფო საწარმოებს ეხება ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტი, რომლის მიხედვითაც, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური იმ კერძო სამართლის იურიდიული პირის საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობას ამოწმებს, რომელშიც ავტონომიური რესპუბლიკა ან/და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული წილის/აქციების 50%-ს და მეტს ფლობს, ასევე, სახელმწიფოს მიერ 50% 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.⁵⁶ ამ საწარმომ ინფორმაცია თავისი ფინანსური ანგარიშგების შესახებ, მოთხოვნისამებრ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს უნდა წარუდგინოს.

ამ ქვეპუნქტიდან გამომდინარე, აუდიტის სახელმწიფო სამსახური არ ამოწმებს ისეთ სახელმწიფო საწარმოს, რომლის ფასიანი ქაღალდებიც განთავსებულია საერთაშორისო საფონდო ბირჟაზე. თუმცა, ასეთი საწარმო სრულად არ არის თავისუფალი აუდიტო-

⁵⁶ იქვე, მუხლი 17.2.

რული შემოწმებისაგან, მან ფინანსური ინფორმაცია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს უნდა მიაწოდოს, თუკი სამსახური მოითხოვს ამ ინფორმაციას.

3.6 საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის პირველ მუხლში, რომელიც ეხება საბიუჯეტო კოდექსის მიზანს, განმარტებულია, რომ საბიუჯეტო კოდექსი საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების მიერ შექმნილი და დაფუძნებული იურიდიული პირების საბიუჯეტო ურთიერთობებს და პასუხისმგებლობას განსაზღვრავს. შესაბამისად, თუ ამ დებულებით ვიხელმძღვანელებთ, საბიუჯეტო კოდექსი უნდა შეეხოს სახელმწიფო საწარმოებსაც. თუმცა, კოდექსის 1¹-ლი მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით, მოქმედების სფეროს გამონაკლისებში ხვდება საქართველოს ეროვნული ბანკი, ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოები და სამეწარმეო იურიდიული პირები, ასევე, ნევრობაზე დაფუძნებული იურიდიული პირები.⁵⁷ აღსანიშნავია, რომ თუ დასახელებული პირები არიან ამ კოდექსით გათვალისწინებული შესაბამისი ბიუჯეტებით განსაზღვრული პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში თანხის განკარგვის უფლებამოსილების მქონე ორგანიზაციები, კოდექსის მოქმედება მათზე ვრცელდება. ამ მუხლის ანალიზიდან გამომდინარეობს, რომ სახელმწიფო საწარმოებზე მხოლოდ მაშინ ვრცელდება კოდექსის მოქმედება, როდესაც ისინი ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამებისა ან ქვეპროგრამების ფარგლებში განკარგავენ თანხებს.

კოდექსის მე-18⁴ მუხლი ეხება სახელმწიფო ხაზინას. ამ მუხ-

⁵⁷ საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 11, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 2440, 18/12/2009, გამოქვეყნების თარიღი 28/12/2009, სარეგისტრაციო კოდი 190.020.010.05.001.003.829.

ლის მე-11 ნაწილის მიხედვით, სახელმწიფო ხაზინას შეუძლია, მომსახურება გაუწიოს სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოს შეთანხმების საფუძველზე.⁵⁸ საკითხავია ის, რა ტიპის მომსახურება შეიძლება გაუწიოს სახელმწიფო ხაზინამ სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოს, ან რის საფუძველზე, ასევე, რა იგულისხმება ტერმინში „წილობრივი მონაწილეობა“, 50% და მეტი წილის ფლობა, თუ 50%-ზე ნაკლები? იმ შემთხვევაში, თუ მივყევით ზემოთ ჩამოყალიბებულ დეფინიციას, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოს ცნების განსასაზღვრად 50%-ზე ნაკლები წილობრივი მონაწილეობა უნდა ვიგულისხმოთ, თუმცა, ამ ჩანაწერიდან გამომდინარე, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობა, სავარაუდოა, რომ გულისხმობს ზოგადად ყველა იმ საწარმოს, სადაც სახელმწიფო ფლობს წილს.

კოდექსის 26^{1-ე} მუხლი არეგულირებს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების საკითხს.⁵⁹ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებებს განიხილავს და გადაწყვეტილებას იღებს კომისია, რომლის შემადგენლობასა და საქმიანობის წესს არეგულირებს „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისიის შემადგენლობისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 12 აპრილის №174 დადგენილება. თუმცა, კომისიას არ შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით სხვა რამაა განსაზღვრული. ასევე გამონაკლი-

⁵⁸ იქვე, მუხლი 184.11.

⁵⁹ იქვე, მუხლი 261.

სი გვაქვს სახეზე, თუ სახელმწიფო საწარმოს აქციები უცხო ქვეყნის ალიარებულ საფონდო ბირჟაზეა განთავსებული. ასეთ დროს, სახელმწიფო საწარმო ხელმძღვანელობს „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით, კერძო საწარმოების მსგავსად.

კოდექსის 26^{1-ე} მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით, სახელმწიფო საწარმოების წმინდა მოგებიდან კომისიის მიერ განსაზღვრული სახელმწიფოსათვის გადასარიცხი დივიდენდები მთლიანად მიიმართება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში. ამავე მუხლის მე-3 ნაწილი კი კომისიას ანიჭებს უფლებამოსილებას, სახელმწიფო საწარმოს წმინდა მოგებიდან საწარმოსათვის დატოვებული თანხების ხარჯვის მიზნობრიობის შესახებ მიიღოს გადაწყვეტილება. დასახელებული მუხლის მე-4 ნაწილი საქართველოს მთავრობას ანიჭებს უფლებამოსილებას, ამ კოდექსით გათვალისწინებული საგან განსხვავებული წესებით გადაწყვიტოს სახელმწიფო საწარმოების წმინდა მოგების ბედი.⁶⁰

კოდექსის 63-ე მუხლის (შეეხება სესხის მიმღების მიერ ვალდებულების შეუსრულებლობასა და ვადაგადაცილებული სასესხო დავალიანების დაფარვის საშუალებებსა და პირობებს) მე-5 ნაწილის მიხედვით, ვადაგადაცილებული სასესხო დავალიანების დაფარვის საშუალების გამოყენების შესახებ სესხის გამცემის წერილობითი შეტყობინების საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში რეგისტრაციიდან არა უგვიანეს 6 თვისა, საქართველოს ფინანსთა მინისტრი იხილავს და, სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე, იღებს გადაწყვეტილებას ვადაგადაცილებული სასესხო დავალიანების დაფარვის საშუალების გამოყენების ან გამოუყენებლობის შესახებ. დასახელებული ჩანაწერი განმარტავს სახელმწიფო ინტერესებს: სახელმწიფო ინტერესებად ჩაითვლება საჯარო სამარ-

⁶⁰ იქვე.

თლის იურიდიულ პირებზე, საწარმოებზე (რომელთა აქციების ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო) და სახელმწიფო პროგრამებში მონაწილე იურიდიულ/ფიზიკურ პირებზე გაცემული სესხები. ამ ვადის გასვლის შემდეგ, სესხის გამცემის თხოვნა ვადაგადაცილებული სასესხო დავალიანების დაფარვის საშუალების გამოყენების შესახებ ითვლება დაუკმაყოფილებლად.⁶¹

3.7 „სააქციო საზოგადოების – საპარტნიორო ფონდის შესახებ“ საქართველოს კანონი

სააქციო საზოგადოება „საპარტნიორო ფონდი“ (ს/ნ 404404550) (შემდგომში - ფონდი) სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული სააქციო საზოგადოებაა, რომელსაც სახელმწიფოსგან გადაცემული აქვს 10 ფინანსურად მომგებიანი სახელმწიფო საწარმო, მართვის უფლებით. ფონდი საწარმოებს სააგენტოსგან დამოუკიდებლად მართავს და პარტნიორების უფლებამოსილებებს ასრულებს, რადგან საქართველოს მთავრობას მასზე უფლებამოსილებები პირდაპირ აქვს დელეგირებული. ფონდი, თავის მხრივ, სახელმწიფო საწარმოა, შესაბამისად, საინტერესოა მისი კორპორაციული მართვის მოდელი და სტრუქტურა.

საქართველოს კანონი „სააქციო საზოგადოების – საპარტნიორო ფონდის შესახებ“ ფონდის საქმიანობასა და მიზნებს არეგულირებს. კანონის პირველი მუხლის პირველი პუნქტი მიუთითებს, რომ ფონდი სახელმწიფოს მიერაა დაფუძნებული და მისი სამართლებრივი ორგანიზაციის ფორმა სააქციო საზოგადოებაა.⁶² ამავე

⁶¹ იქვე, 63-ე მუხლი.

⁶² საქართველოს კანონი „სააქციო საზოგადოების – საპარტნიორო ფონდის შესახებ“, მუხლი 1.1, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 4522-ის, 08/04/2001, გამოქვეყნების თარიღი 13/04/2011, სარეგისტრაციო კოდი 240060000.05.001.016271.

მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს ფონდის საქმიანობაში სახელმწიფოს მონაწილეობის ფარგლებს და ხაზს უსვამს სახელმწიფოს ჩაურევლობას ფონდის ყოველდღიურ საქმიანობასა და საინვესტიციო სტრატეგიის შემუშავებაში.⁶³ დასახელებული მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, ფონდს საკუთარ საქმიანობაში დამოუკიდებლობა აქვს მინიჭებული.⁶⁴ ფონდი საქმიანობისას ხელმძღვანელობს „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით, სამოქალაქო კოდექსით, „სააქციო საზოგადოების – საპარტნიორო ფონდის შესახებ“ საქართველოს კანონით, ფონდის წესდებითა და სხვა შესაბამისი აქტებითა და რეგულაციებით.

კანონის პირველი მუხლის მე-4 პუნქტი განსაზღვრავს ფონდის მიზნებს, რომლებიც ზოგადი და ამოუწურავია. ეს მიზნებია: მოგების მიღება და ფინანსური აქტივების ღირებულების გაზრდა; ინვესტიციების მოზიდვა; სამუშაო ადგილების შექმნა; შეფერხებული პროექტების დასრულებისათვის ხელის შეწყობა და ახალი პროექტების შემუშავება ან/და დაფინანსება; განხორციელებულ პროექტებში არსებული თავისი კუთვნილი წილის/აქციების განკარგვა; კანონით აუკრძალავი ნებისმიერი სხვა მიზანი.⁶⁵ ფრაზა „კანონით აუკრძალავი ნებისმიერი სხვა მიზანი“ ნათლად მიუთითებს, რომ ფონდის მიზნები არ არის ამომწურავი და შეიძლება იყოს ნებისმიერი რამ, რაც სცდება დასახელებულ ჩამონათვალს.

კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი ფონდის ზოგადი საქმიანობის სახელმძღვანელო პრინციპებს ადგენს - როგორი უნდა იყოს ფონდის საქმიანობა და რას უნდა ეფუძნებოდეს იგი. ჩანაწერიდან გამომდინარეობს, რომ ფონდი საქმიანობის სტრატეგიასა და მიზნებს წესდების შესაბამისად განსაზღვრავს და ამ საქმიანობას გამ-

⁶³ იქვე, მუხლი 1.2.

⁶⁴ იქვე, მუხლი 1.3.

⁶⁵ იქვე, მუხლი 1.4.

ჭვირვალედ, მიუკერძოებლად, სამართლიანი პროცედურებით და საუკეთესო ბიზნესპრაქტიკის გათვალისწინებით ახორციელებს.⁶⁶ მითითებული მუხლის მე-2 და მე-4 პუნქტები კი ადგენენ ისეთი პროექტების კრიტერიუმებს, რომლებშიც ფონდი დებს ინვესტიციებს. კერძოდ, ფონდი განიხილავს პროექტს იმ შემთხვევაში, თუ მისი ღირებულება სოფლის მეურნეობის სფეროში იქნება მინიმუმ 5 მილიონი ლარი, ხოლო არასასოფლო-სამეურნეო სფეროში – მინიმუმ 30 მილიონი ლარი, თუკი ფონდის სამეთვალყურეო საბჭო სხვაგვარად არ გადაწყვეტს. ამასთან, პროექტში მონაწილეობის მსურველმა ფონდის სამეთვალყურეო საბჭოს შესაბამისი გადაწყვეტილების შემთხვევაში, უნდა წარმოადგინოს საბანკო გარანტია საინვესტიციო თანხის მინიმუმ 10%-ის ოდენობით. დამატებით, ფონდი არ განიხილავს ისეთ პროექტებს, რომლებიც უშუალოდ შეეხება მომსახურების სფეროს, თუ ფონდის სამეთვალყურეო საბჭო სხვაგვარად არ გადაწყვეტს.⁶⁷ ამ ჩანაწერთა ანალიზიდან ჩანს, რომ პროექტების განხილვა და დაფინანსება რეალურად ფონდის სამეთვალყურეო საბჭოს გადაწყვეტილებაზეა დამოკიდებული და ინვესტირების დროს გადამწყვეტი ხმის უფლება ამ ორგანოს აქვს.

ფონდის სახსრებსა და დაფინანსების წყაროს კანონის მე-3 მუხლი ეხება.⁶⁸ მუხლის პირველ პუნქტში არსებული ზოგადი დებულება მოკლედ განმარტავს, რომ ფონდი მოიზიდავს სახსრებს და განკარგავს მათ, მე-2 პუნქტი კი ეხება უშუალოდ დაფინანსების წყაროებს და ადგენს მათ ვრცელ და ამოუწურავ სიას. მაგალითად, სიის მიხედვით, ფონდის დაფინანსების წყარო შეიძლება იყოს საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტიდან მიღებული გრანტები ან სესხები, განხორციელებული ინვესტიციებიდან მიღებული შე-

⁶⁶ იქვე, მუხლი 2.1.

⁶⁷ იქვე, მუხლი 2.2 და მუხლი 2.4.

⁶⁸ იქვე, მუხლი 3.

მოსავალი და სხვა. ჩამონათვლის ბოლო ჩანაწერი აფართოებს ამ სიას და მიუთითებს, რომ ფონდის დაფინანსების წყარო შეიძლება იყოს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა სახსრებიც.

კანონის მე-4 მუხლი განსაზღვრავს პროექტებში ფონდის მონაწილეობის ფორმებს, ამ მუხლის მე-3 პუნქტი კი, ეხება ფონდის მიერ დაფუძნებულ კომპანიებს/საწარმოებს. მათში პარტნიორული უფლებამოსილებების გადანაწილების, ფონდის წილობრივი მონაწილეობის ფორმისა და წილების ოდენობის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს სამეთვალყურეო საბჭო, რომელიც გადაწყვეტილების მიღების დროს ფონდის წესდებით ხელმძღვანელობს.⁶⁹

რაც შეეხება ფონდის კორპორაციული მმართველობის სტრუქტურას, კანონის მე-5 მუხლის მიხედვით, იგი შედგება მმართველობითი ორგანოებისაგან და საკონსულტაციო ორგანოსაგან. მმართველობითი ორგანოებია სამეთვალყურეო საბჭო და აღმასრულებელი ორგანო, ხოლო საკონსულტაციო ორგანოა საკონსულტაციო საბჭო.⁷⁰

კანონის მე-6 მუხლი ეხება ფონდის სამეთვალყურეო საბჭოს და მის შემადგენლობასა და საქმიანობას განსაზღვრავს. ამ მუხლის მიხედვით, სამეთვალყურეო საბჭოს ხელმძღვანელია საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, მის შემადგენლობას კი განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა.⁷¹ კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი ადგენს, რომ სამეთვალყურეო საბჭო უნდა შედგებოდეს მთავრობის წარმომადგენლებისაგან და კერძო სექტორიდან მინიჭებული პირებისაგან. შესაბამისად, საქართველოს მთავრობამ, სა-

⁶⁹ იქვე, მუხლი 4.

⁷⁰ იქვე, მუხლი 5.

⁷¹ იქვე, მუხლი 6.

მეთვალყურეო საბჭოს შემადგენლობის განსაზღვრისას, საბჭო უნდა დააკომპლექტოს ისე, რომ მასში მოხვდნენ კერძო სექტორის წარმომადგენლებიც. რაც შეეხება უშუალოდ კერძო სექტორის წარმომადგენლების შერჩევის კრიტერიუმებს, ისინი ფონდის წესდებითაა განსაზღვრული.⁷²

უშუალოდ სამეთვალყურეო საბჭოს ფუნქციებს მე-6 მუხლის მე-4 და მე-5 პუნქტები არეგულირებს. ამ პუნქტების მიხედვით, სამეთვალყურეო საბჭოს მთავარი ფუნქციებია საინვესტიციო საბჭოს მიერ წარდგენილი წინადადებებისა და რეკომენდაციების საფუძველზე, ხმათა უმრავლესობით, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება პროექტის დაფინანსების შესახებ და შემდეგ უკვე დამტკიცებული პროექტის მართვის მონიტორინგი.⁷³ მნიშვნელოვანია ჩანაწერი, რომლის თანახმადაც, სამეთვალყურეო საბჭომ პროექტის დაფინანსებაზე გადაწყვეტილების გამოტანის დროს უნდა გაითვალისწინოს საინვესტიციო საბჭოს წინადადებები და რეკომენდაციები. საინვესტიციო საბჭოს მონაწილეობა პროექტის დაფინანსების ნაწილში გარკვეულწილად ამცირებს წარუმატებელი ინვესტიციის რისკებს.

რაც შეეხება ფონდის აღმასრულებელ ორგანოს, მის ფუნქციებს ეხება კანონის მე-7 მუხლი, რომლის თანახმადაც, აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციაა პროექტების შემუშავება, მათი სამეთვალყურეო საბჭოსთვის წარდგენა და უკვე არსებული პროექტების მართვა. პროექტების ხელმძღვანელობა ხორციელდება მთავარი აღმასრულებლის მეშვეობით, რომელსაც სამეთვალყურეო საბჭო ნიშნავს. ამ მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, აღმასრულებელმა ორგანომ თავისი წევრების რაოდენობა და სტრუქტურა სამეთვალყურეო საბჭოს უნდა შეუთანხმოს.⁷⁴

⁷² იქვე.

⁷³ იქვე.

⁷⁴ იქვე, მუხლი 7.

ფონდის საკონსულტაციო ორგანო საინვესტიციო საბჭო, რომელიც აფასებს პროექტების ეფექტურობასა და მდგრადობას და ამის თაობაზე ამზადებს წინადადებებსა და რეკომენდაციებს სამეთვალყურეო საბჭოსთვის. საკონსულტაციო ორგანო შედგება ექსპერტებისა და კერძო სექტორის წარმომადგენლებისაგან. მის როდენობასა და შემადგენლობას სამეთვალყურეო საბჭო ამტკიცებს. საინვესტიციო საბჭოს ფუნქციებს ვრცლად ეხება კანონის მე-8 მუხლი.⁷⁵

კანონის მე-9 მუხლი აწესრიგებს ფონდის ანგარიშგების საკითხებს, რომლის თანახმადაც, სამეთვალყურეო საბჭოს თავმჯდომარემ მთავრობას წელიწადში ერთხელ ფონდის განხორციელებული საქმიანობის შესახებ ანგარიში უნდა წარუდგინოს.⁷⁶ ამასთან ერთად, ფონდი ვალდებულია, ყოველწლიურად გამოაქვეყნოს აუდიტური ფინანსური ანგარიშგების ფორმა. აღნიშნული ჩანაწერი ნიშნავს, რომ სამეთვალყურეო საბჭო ფაქტობრივად საკუთარ თავს წარუდგენს ანგარიშს, რადგან მას თავმჯდომარეობს პრემიერ-მინისტრი, ხოლო მისი, როგორც ქვემოთ დავინიხავთ, სამეთვალყურეო საბჭოს 4 წევრი არის საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელი. შესაბამისად, აღნიშნული ამცირებს ანგარიშვალდებულების ხარისხს.

მიუხედავად იმისა, რომ საპარტნიორო ფონდი სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებულ ყველაზე უფრო მომგებიან საწარმოებს მართავს, მას აქვს პრობლემები მმართველობითი რგოლების დაკომპლექტებასა და ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებით, რაც, შესაბამისად, ზეგავლენას მოახდენს კორპორაციის წარმატებაზე. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) 2018 წლის ანგარიშში მითითებულია, რომ სახელმწიფო საწარმოები საქართველო-

⁷⁵ იქვე, მუხლი 8.

⁷⁶ იქვე, მუხლი 9.

ში სახელმწიფოსთვის მნიშვნელოვანი ფინანსური რისკის და ვალდებულების შემცველნი არიან.⁷⁷ ამავდროულად, ამ ანგარიშში მოითითებულია, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენლები ეთანხმებიან IMF-ის მისიას და აცხადებენ: სახელმწიფო საწარმოების სფეროში სამართლებრივი და მმართველობითი ცვლილებების განხორციელების აუცილებლობა დგას.⁷⁸

3.8 „სს „საპარტნიორო ფონდის“ წესდების დამტკიცებისა და კაპიტალის ფორმირების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 2 ივნისის N230 დადგენილება

საპარტნიორო ფონდის საქმიანობის მარეგულირებელი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი დოკუმენტი ფონდის წესდებაა, რომელიც „სააქციო საზოგადოების – საპარტნიორო ფონდის შესახებ“ საქართველოს კანონთან ერთად არეგულირებს ფონდის საქმიანობას, მიზნებსა და მის ორგანიზაციულ სტრუქტურას. წესდების პირველი მუხლი ეხება ზოგად დებულებებს – ფონდის სახელწოდების, სამართლებრივი ფორმისა და პასუხისმგებლობის განსაზღვრას საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

წესდების პირველი მუხლის მე-7 პუნქტი შეეხება ფონდის მიზნებს, რომელთა შორისაც ხვდება: მოგების მიღება და ფინანსური აქტივების ღირებულების გაზრდა, ინვესტიციების მოზიდვა, სამუშაო ადგილების შექმნა, შეფერხებული პროექტების დასრულებისათვის ხელის შეწყობა და ახალი პროექტების შემუშავება ან/და დაფინანსება, განხორციელებულ პროექტებში არსებული კუთვნი-

⁷⁷ IMF, Staff Report and Statement by the Executive Director for Georgia, გვ. 9, სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/06/28/Georgia-2018-Article-IV-Consultation-Second-Review-under-the-Extended-Fund-Facility-46036>.

⁷⁸ Ibid.

ლი წილის/აქციების განკარგვა.⁷⁹ წესდების პირველი მუხლის მე-8 პუნქტი ეხება ფონდის მიერ პროექტების დაფინანსების პრინციპებსა და ფორმებს.⁸⁰ ამ პუნქტის მიხედვით, პროექტის დაფინანსების პრინციპია დაფინანსება კერძო სექტორის თანადაფინანსებით, მათ შორის, კაპიტალშენატანებით, სესხის, გარანტიის გაცემით ან სხვაგვარად, თუმცა, კერძო სექტორის თანადაფინანსება შეიძლება არ მოიცავდეს პროექტის განსახორციელებლად საჭირო მოსამზადებელი სამუშაოების ჩატარებას. პროექტის დაფინანსება შესაძლებელია განხორციელდეს თანადაფინანსების გარეშეც. ასევე ფონდის პრინციპია, რომ საქმიანობა გამჭვირვალედ განახორციელოს საუკეთესო ბიზნესპრაქტიკის გათვალისწინებით. ამ პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი ადგენს, რომ პროექტში მონაწილეობის მსურველმა უნდა წარადგინოს საბანკო გარანტია მინიმუმ საინვესტიციო თანხის 10%-ის ოდენობით, თუმცა, მისი წარდგენა სავალდებულოა მხოლოდ მაშინ, როდესაც ამას სამეთვალყურეო საბჭო ითხოვს.

პირველი მუხლის მე-9 პუნქტი არეგულირებს ფონდის სახსრებისა და დაფინანსების წყაროების საკითხს.⁸¹ მუხლის ანალიზის მიხედვით, ფონდის დაფინანსების წყაროები და სახსრები შეიძლება იყოს როგორც ფინანსური ინსტიტუტებიდან მოზიდული გრანტები და სესხები, ასევე ინვესტიციებიდან შემოსავალი და, ზოგადად, საქართველოს კანონმდებლობით ნებადართული ნებისმიერი დაფინანსების წყარო და სახსრები. ამავე მუხლის მე-10 პუნქტიც

⁷⁹ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 2 ივნისის #230 დადგენილება „სს „საპარტნიორო ფონდის“ წესდების დამტკიცებისა და კაპიტალის ფორმირების შესახებ“, მუხლი 1.7, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 230, 02/06/2011, გამოქვეყნების თარიღი 08/06/2011, სარეგისტრაციო კოდი 040030000.10.003.016390.

⁸⁰ იქვე, მუხლი 1.8.

⁸¹ იქვე, მუხლი 1.9.

ფონდის სახსრებს ეხება და ფონდს ანიჭებს უფლებამოსილებას, მოზიდული სახსრებით პროექტების მიერ მიღებული მოგება გამოიყენოს საკუთარი მიზნებისთვის.⁸² პირველი მუხლის მე-11 პუნქტი კი ერთგვარად აჯამებს ფონდის საქმიანობასა და მიზნებს. ჩანაწერის მიხედვით, ფონდს შეუძლია მიზნების მისაღწევად მიმართოს კანონმდებლობით აუკრძალავ ნებისმიერ საქმიანობას.⁸³

ნესდების მე-2 მუხლი განსაზღვრავს სააქციო საზოგადოების აქციათა რეესტრს, აქციათა განაწილების წესებს და ზოგად დებულებებს. საზოგადოების გაცხადებული კაპიტალი შეადგენს 100.000.000 (ასი მილიონი) ლარს, რომელიც დაყოფილია 100.000.000 (ასი მილიონი) აქციად, თითოეულის ნომინალური ღირებულება განისაზღვრება 1 (ერთი) ლარით.⁸⁴ მე-2 მუხლის მე-8 პუნქტი კი ფონდს ანიჭებს უფლებამოსილებას, გამოუშვას სხვა, კანონით გათვალისწინებული ფასიანი ქაღალდი.⁸⁵

ნესდების მე-3 მუხლის თანახმად, სახელმწიფოს წილი საწარმოში განსაზღვრულია 100%-ით. სახელმწიფო, როგორც პარტნიორი, წარმოდგენილია მთავრობის სახით.⁸⁶ ნესდების მე-4 მუხლი კი უთითებს ფონდის მმართველობით სტრუქტურაზე და კანონის მსგავსად, ფონდის მმართველობით და საკონსულტაციო ორგანოებს მიჯნავს. ბუნებრივია, კანონისაგან განსხვავებით, ნესდება უფრო დეტალურად არეგულირებს სტრუქტურული ორგანოების შემადგენლობას, უფლებამოსილებებს, მოვალეობებსა და მიზნებს.⁸⁷

⁸² იქვე, მუხლი 1.10.

⁸³ იქვე, მუხლი 1.11.

⁸⁴ იქვე, მუხლი 2.

⁸⁵ იქვე, მუხლი 2.8.

⁸⁶ იქვე, მუხლი 3.

⁸⁷ იქვე, მუხლი 4.

წესდების მე-5 მუხლის მიხედვით, სამეთვალყურეო საბჭოს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს. სამეთვალყურეო საბჭოს შემადგენლობაში შედის მთავრობის ოთხი წარმომადგენელი და კერძო სექტორიდან მოწვეული ოთხი პირი. კერძო სექტორის წარმომადგენელ ოთხ პირს, რომლებიც საბჭოს შემადგენლობაში უნდა შევიდნენ, საქართველოს მთავრობას დასამტკიცებლად წარუდგენენ სსიპ - საქართველოს სავაჭრო სამრეწველო პალატა და ა(ა)იპ „საქართველოს ბანკების ასოციაცია“, ერთობლივად. მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, სამეთვალყურეო საბჭოს შემადგენლობას განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა.⁸⁸

მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი განსაზღვრავს სამეთვალყურეო საბჭოს უფლებამოსილებებს, რომლებიცაა: პროექტის დაფინანსების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება; მიმდინარე პროექტის მართვის მონიტორინგი; ფონდის კაპიტალში არსებული საწარმოების წილების გირავნობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება; გადაწყვეტილების მიღება დამოუკიდებელი რეგისტრატორის მიერ აქციათა რეესტრის წარმოებისა და მასთან ხელშეკრულების გაფორმების შესახებ; მინდობილობების გაცემა. დამატებით, საბჭოს უფლებამოსილებაა გადაწყვეტილება მიიღოს ფონდის წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ კომპანიაში პარტნიორულ უფლებამოსილებათა გადანაწილების, პროექტში ფონდის წილობრივი მონაწილეობის ფორმისა და წილის ოდენობის შესახებ. საბჭოს შეუძლია ეს გადაწყვეტილება პარტნიორს შეუთანხმოს ან მისგან დამოუკიდებლად მიიღოს. აღნიშნული მუხლის მე-4 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 27 ოქტომბრის №482 დადგენილებით შეიცვალა და სამეთვალყურეო საბჭოს მიენიჭა უფლებამოსილება, თავად მიიღოს გადაწყვეტილება ფონდის საკუთრებაში არსებული წილებისა და აქციების გასხვისების შესახებ, ხოლო იმ

⁸⁸ იქვე, მუხლი 5.

ნილებისა და აქციების გასხვისების შესახებ გადაწყვეტილება, რომელიც კაპიტალში შეტანილია სახელმწიფოს მიერ, შეუთანხმოს პარტნიორს.⁸⁹

მე-5 მუხლის მე-5 პუნქტი ეხება გადაწყვეტილების მისაღებად საბჭოს სხდომის გამართვას, რომელიც ინიციატორის მიერ განსაზღვრულ ადგილას ტარდება. სხდომა შეიძლება ჩატარდეს უშუალოდ შეკრებით ან ელექტრონულად, „ელექტრონული საბჭოს“ პროგრამის მეშვეობით. როგორც ვხედავთ, საბჭოს სხდომის ჩატარება გამარტივებულია თანამედროვე კომპიუტერული პროგრამის გამოყენებით. ამ მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით, განსაზღვრულია, რომ სხდომები მინიმუმ კვარტალში ერთხელ მაინც უნდა ჩატარდეს, ხოლო სხდომის ინიციატორი შეიძლება იყოს საბჭოს თავმჯდომარე ან აღმასრულებელი დირექტორი.⁹⁰

მართალია, ელექტრონულად სხდომის ჩატარება საკმაოდ ამარტივებს პროცესს, მაგრამ ამავე დროს, რთულია იმისი თქმა, სამეთვალყურეო საბჭო, რომელსაც ევალება გადაწყვეტილების მიღება და ამ გადაწყვეტილების მიღების დროს დოკუმენტაციის შესწავლა, მსჯელობა, რამდენად გაცნობიერებულად იღებს გადაწყვეტილებას. ეს ზრდის ფინანსურ რისკებს. დამატებით სხდომის ჩატარება მნიშვნელოვანია, რადგან ეს საწარმოს პოლიტიკის ფორმირების პროცესში ჩართვის ხარისხს ზრდის, რასაც საწარმოს განვითარებისთვის შესაძლოა უკეთესი შედეგი მოჰყვეს.

რაც შეეხება საბჭოს სხდომის გადაწყვეტილება-უნარიანობას, საბჭო გადაწყვეტილებას იღებს, თუ მას ესწრება მინიმუმ ხუთი წევრი. თუ საბჭოს არ ესწრება ხუთი წევრი მაინც, მაშინ თავმჯდომარე ახალ სხდომას რვა დღის განმავლობაში იწვევს, სადაც მინი-

⁸⁹ იქვე, მუხლი 5.4. „ზ“.

⁹⁰ იქვე, მუხლი 5.

მუმ სამი წევრის დასწრებაა საჭირო გადანყვეტილების მისაღებად. თუ ამ სხდომასაც არ დაესწრო სამი წევრი, მაშინ საბჭოს უფლებამოსილება უნდა შეუწყდეს.

წესდების მე-5 მუხლის მე-8 პუნქტი ჩამოთვლის სამეთვალყურეო საბჭოს შემდეგ ამოცანებსა და კომპეტენციებს: აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობის კონტროლი; ფონდის ფინანსური დოკუმენტაციის კონტროლი და შემოწმება; პროექტის მთავარი აღმასრულებლის თანამდებობაზე დანიშვნა და გათავისუფლება, ამასთან აღმასრულებელი ორგანოს სტრუქტურისა და წევრთა რაოდენობის შეთანხმება; აღმასრულებელი ორგანოს წევრებისთვის წარმომადგენლობითი და ხელმძღვანელობითი უფლებამოსილების მინიჭება და გაუქმება, უფლებამოსილების ფარგლების განსაზღვრა.⁹¹

საბჭოს დამატებითი კომპეტენციები „სააქციო საზოგადოების – საპარტნიორო ფონდის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისი მუხლებითაა განსაზღვრული, რომლებიც სააქციო საზოგადოების მმართველობით ორგანოებს ეხება.

წესდების მე-5¹ მუხლი სრულად ეთმობა სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ სხდომის ჩატარების დისტანციურ საშუალებას, ელექტრონულ პროგრამა - „ელექტრონულ საბჭოს“, აღწერს მის გამოყენების წესებსა და ტექნიკურ ინსტრუქციას. აღნიშნული მუხლი წესდების ნაწილი საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 10 ოქტომბრის №423 დადგენილებით გახდა.⁹²

წესდების მე-6 მუხლი აწესრიგებს ფონდის აღმასრულებელი ორგანოს ძირითად ფუნქციებს, რომლებიცაა: პროექტების შემუშავე-

⁹¹ იქვე, მუხლი 5.

⁹² იქვე, მუხლი 51.

ბა და ფონდის სამეთვალყურეო საბჭოსათვის წარდგენა; დამტკიცებული პროექტების მართვა; ფონდის წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი ან უკვე არსებული საწარმოების პარტნიორის ან აქციონერის უფლებამოსილების განხორციელება; კაპიტალშენატანებისა და კაპიტალში ცვლილებების განხორციელება; სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნა/გაუქმება; სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების დანიშვნა/გამოწვევა; წმინდა მოგების განაწილებასა და გამოყენებაზე, აგრეთვე, წლიური და შუალედური მოგების დივიდენდის სახით განაწილებაზე გადაწყვეტილების მიღება, წესდების დამტკიცება და მათში ცვლილებების განხორციელების მოწონება; დამტკიცებული წესდებით პარტნიორის კომპეტენციასმიკუთვნებულ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღება; მოწონებული პროექტების განხორციელების მიზნით შვილობილი კომპანიების დაარსება.⁹³

წესდება, კანონისაგან განსხვავებით, დაწვრილებით აღწერს აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციებს, თუმცა, მაინც რჩება რამდენიმე ღია საკითხი. კერძოდ, აღმასრულებელმა ორგანომ შვილობილი კომპანიების დაარსება უნდა შეუთანხმოს თუ არა სამეთვალყურეო საბჭოს, ან ფონდის მიერ შექმნილი საწარმოს მოგების განაწილებასა ან გამოყენებაზე სჭირდება თუ არა სამეთვალყურეო საბჭოს თანხმობა.

წესდების მე-6 მუხლის 1^{1-ლი} პუნქტი არეგულირებს აღმასრულებელი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების წესსა და პროცედურას.⁹⁴ აღსანიშნავია, რომ ეს პუნქტი წესდების თავდაპირველ ვერსიაში არ იყო გათვალისწინებული და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამატებულია მოგვიანებით. აღმასრულებელი ორგანო აღმასრულებელი დირექტორის გადაწყვეტილების საფუძველზე იკრიბება, თუმცა, არანაკლებ თვეში ერთხელ.

⁹³ იქვე, მუხლი 6.

⁹⁴ იქვე, მუხლი 6.

სხდომა უფლებამოსილია, მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ მას ესწრება საერთო შემადგენლობის ნახევარზე მეტი მაინც. განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით ხმების თანაბრად გაყოფის შემთხვევაში, აღმასრულებელი დირექტორი გადამწყვეტი ხმის უფლებით სარგებლობს. აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელია აღმასრულებელი დირექტორი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სამეთვალყურეო საბჭო. აღმასრულებელი დირექტორი არის ფონდის ხელმძღვანელი და წარმომადგენელი, იგი უძღვება ფონდის ყოველდღიურ საქმიანობას. აღმასრულებელი დირექტორს აქვს უფლებამოსილება, მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილებები, რომლებიც წესდებით ან კანონით არ მიეკუთვნება სამეთვალყურეო საბჭოს ან პარტნიორის კომპეტენციას. ამასთან, აღმასრულებელმა ორგანომ თავისი სტრუქტურა და შემადგენლობა სამეთვალყურეო საბჭოს უნდა შეუთანხმოს. აღმასრულებელი ორგანოს შემადგენლობის დაკომპლექტების წესი და სტრუქტურა წესდებით არ არის განსაზღვრული.

წესდების მე-7 მუხლი განსაზღვრავს საკონსულტაციო ორგანოს, საინვესტიციო საბჭოს, საქმიანობას. საინვესტიციო საბჭოს წევრთა რაოდენობა და შემადგენლობა სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ მტკიცდება, თუმცა, წესდებით დადგენილია, რომ საბჭო უნდა შედგეს ექსპერტებისა და კერძო სექტორის წარმომადგენლებისაგან.⁹⁵

საბოლოოდ, წესდების ანალიზის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ იგი, როგორც ყველა კანონქვემდებარე აქტი, აკონკრეტებს „სააქციო საზოგადოების – საპარტნიორო ფონდის შესახებ“ საქართველოს კანონს ფონდის მენეჯმენტის საქმიანობასა და ფუნქციებთან მიმართებით. თუმცა, სასურველია, მკვეთრად გაიმიჯნოს აღმასრულებელი ორგანოს მიერ გადასაწყვეტი და სამეთვალყურეო საბჭოსთან შესათანხმებელი საკითხების ჩამონათვალი,

⁹⁵ იქვე, მუხლი 7.

რათა წესდების ინტერპრეტაციის საფუძველზე, არ წარმოიშვას კითხვები.

3.9 „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის — სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 17 სექტემბრის N391 დადგენილება

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო (შემდგომში - სააგენტო) საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სისტემაში შემავალი იურიდიული პირია, რომელიც შექმნილია „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად და სახელმწიფო ქონების მართვას ახორციელებს.

„საჯარო სამართლის იურიდიული პირის — სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 17 სექტემბრის №391 დადგენილებით დამტკიცებული დებულების მე-2 მუხლი ადგენს სააგენტოს მიზნებს, რომლებიცაა: სახელმწიფო ქონების მართვა და განკარგვა; სახელმწიფო ქონების სარგებლობაში გადაცემა; სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებში პარტნიორის (აქციონერის) უფლებამოსილების განხორციელება. ამდენად, სააგენტო მის დაქვემდებარებაში მყოფ სახელმწიფო საწარმოებში პარტნიორის ყველა უფლება-მოვალეობას ასრულებს.⁹⁶

სააგენტოს დებულების მე-3 მუხლი განსაზღვრავს სააგენტოს

⁹⁶ საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 17 სექტემბრის №391 დადგენილება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 2, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 391, 17/09/2012, გამოქვეყნების თარიღი 17/09/2012, სარეგისტრაციო კოდი 010240010.10.003.017063.

ფუნქციების ვრცელ ჩამონათვალს და მისი პირველი პუნქტის „ტ“ ქვეპუნქტი ეხება სახელმწიფო საწარმოებს.⁹⁷ ამ ჩანაწერის მიხედვით, სააგენტო, როგორც სახელმწიფო საწარმოს აქციონერის უფლება-მოვალეობის შემსრულებელი, გადაწყვეტილებებს იღებს შემდეგ საკითხებზე: სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს კაპიტალში ცვლილების განხორციელება; სახელმწიფო საწარმოების ბიზნესგეგმების დამტკიცება; სახელმწიფო საწარმოების მიერ სასესხო ვალდებულებების და კრედიტების აღება; სახელმწიფო საწარმოების მიერ ფილიალების დაფუძნება-ლიკვიდაცია; სააგენტოს კომპეტენციის ფარგლებში, სახელმწიფო საწარმოების წმინდა მოგების განაწილება; სახელმწიფო საწარმოების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის, რეაბილიტაციისა და გაკოტრების საქმისწარმოების დაწყება; სახელმწიფო საწარმოების ქონების დროებით სარგებლობაში გადაცემა, ჩამონერა, გაყიდვა, გირავნობით, იპოთეკით და საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული სხვა ფორმებით. საინტერესოა ჩამონათვლის ის ჩანაწერი, რომელიც ეხება სახელმწიფო საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებას, რომელზეც სააგენტო გადაწყვეტილებას იღებს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში. როგორც ვიცით, აღნიშნულ საკითხზე გადაწყვეტილებას საქართველოს მთავრობა იღებს და ეს რეგულირებულია კანონქვემდებარე აქტით („სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისიის შემადგენლობისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 12 აპრილის №174 დადგენილება). აქედან გამომდინარე, უმჯობესი იქნება, თუ დამატებით განიმარტება, რა იგულისხმება სააგენტოს კომპეტენციაში.

⁹⁷ იქვე, მუხლი 3.

დებულების მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, სააგენტოს შეუძლია უფლებამოსილების დელეგირება განახორციელოს სახელმწიფო ორგანოზე, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირზე, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოზე ან სახელმწიფო საწარმოზე, რომელშიც სახელმწიფო 50%-ზე მეტ წილს ფლობს. თუმცა, ეს უფლებამოსილებები შეზღუდულია ამავე პუნქტით და იხსენიებს დებულების მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ქ“ ქვეპუნქტს, რომელიც, თავის მხრივ, არეგულირებს ქონების, მათ შორის, უმკვიდრო/მიტოვებული უძრავი ქონების, ასევე, სახელმწიფოსათვის გადმოცემული ქონების სახელმწიფოს საკუთრებად მიღების ან/და რეგისტრაციასთან დაკავშირებულ ღონისძიებებს; ასევე, სახელმწიფო ქონების განკარგვის/სარგებლობის უფლებით გადაცემის ცალკეულ შემთხვევასთან დაკავშირებით, შესაბამისი ხელშეკრულების გაფორმებისა და სახელშეკრულებო ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგის უფლებამოსილებებს. როგორც ვხედავთ, სააგენტოს, დებულების მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის საფუძველზე, შეუძლია გარკვეული უფლებამოსილებების დელეგირება სახელმწიფო საწარმოზე. თუმცა, ამ საწარმოში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა უნდა იყოს 50%-ზე მეტი.⁹⁸

რაც შეეხება სააგენტოს სტრუქტურას, მისი ხელმძღვანელია თავმჯდომარე, რომელიც თანამდებობაზე ინიშნება და თავისუფლდება ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის მიერ, ამავდროულად, შესაძლებელია, რომ მინისტრის მოადგილე იყოს სააგენტოს თავმჯდომარეც. სააგენტო შედგება სტრუქტურული ქვედანაყოფებისა და სტრუქტურული ერთეულებისაგან. სტრუქტურული ქვედანაყოფებია: სახელმწიფო ქონების პრივატიზების დეპარტამენტი, სახელმწიფო ქონების აღრიცხვისა და მონიტორინ-

⁹⁸ იქვე, მუხლი 3.

გის დეპარტამენტი, იურიდიული დეპარტამენტი, ადმინისტრაციული დეპარტამენტი, სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტი, ანალიტიკური დეპარტამენტი, რთული შემთხვევების მართვის დეპარტამენტი, მომსახურების მხარდაჭერის დეპარტამენტი. სტრუქტურული ერთეულებია: ადამიანური რესურსების მართვის სამსახური, კორესპონდენციის მართვის სამსახური, საინფორმაციო და დისტანციური მომსახურების სამსახური, სააგენტოს სტრუქტურული ქვედანაყოფის შემადგენლობაში შემავალი სტრუქტურული ერთეულები, მინისტრის ბრძანების შესაბამისად შექმნილი მომსახურების ცენტრები.

სახელმწიფო ქონებისა და პრივატიზების დეპარტამენტი, თავის მხრივ, შედგება ორი სტრუქტურული ერთეულისაგან, ესენია: გაყიდვების მხარდაჭერის სამსახური და გაყიდვების სამსახური. დებულების მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი შეეხება სწორედ გაყიდვების მხარდაჭერის სამსახურის ფუნქციებს.⁹⁹ ამ პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, გაყიდვების მხარდაჭერის სამსახურის ერთ-ერთი უფლებამოსილებაა შესაბამისი მიმართვის არსებობისას საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და ისეთი კერძო სამართლის იურიდიული პირების ქონების განკარგვის ხელშეწყობა, რომლებიც დაარსებულია სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით, ან რომელშიც სახელმწიფო რაიმე ოდენობის წილსა და აქციას ფლობს. ამდენად, გაყიდვების მხარდაჭერის სამსახურის ერთ-ერთი ფუნქციაა სახელმწიფო საწარმოებისათვის ქონების განკარგვაში დახმარების გაწევა. დეპარტამენტის მეორე სტრუქტურული ერთეულის, გაყიდვების სამსახურის, ფუნქციებს არეგულირებს დებულების მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის „დ“ ქვეპუნქტი ეხება სახელმწიფო საწარმოებს. ამ ქვეპუნქტის მიხედვით, გაყიდვების სამსახურის ფუნქციაა მოლაპარაკებების წარმოება მათ საკუთრებაში არსებუ-

⁹⁹ იქვე, მუხლი 7.

ლი ქონების განკარგვის ხელშეწყობის მიზნით საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებთან და ასევე კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან, რომლებიც დაფუძნებულია სახელმწიფო მონაწილეობით, ან რომელშიც სახელმწიფო რაიმე წილსა და აქციას ფლობს. შედეგად, სახელმწიფო ქონებისა და პრივატიზების დეპარტამენტის ორივე სტრუქტურული ერთეულის ფუნქციებში შედის საკითხები სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებით.

დებულების მიხედვით, სააგენტოს სტრუქტურული ქვედანაყოფის, ანალიტიკური დეპარტამენტის, ყველა ფუნქცია ეხება სახელმწიფო საწარმოებს. დებულების მე-12 მუხლი ადგენს ამ ფუნქციების ამომწურავ ჩამონათვალს: სააგენტოს მართვაში არსებული საწარმოების წლიური ფინანსური ანგარიშგებების ანალიზი, საწარმოების ფინანსური ანგარიშგებების აუდიტორული შემოწმების ჩატარების თაობაზე წინადადებების მომზადება და სააგენტოს ხელმძღვანელობისთვის წარდგენა, საწარმოთა მხრიდან შემოსული ფინანსურ და ქონებრივ მონაცემთა ბაზის წარმოება, მართვა და კონტროლი, საწარმოთა მოგების განაწილების თაობაზე წინადადებების მომზადება, მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულების მონიტორინგის ორგანიზება და მონიტორინგის შედეგების მიხედვით შესაბამისი სტრუქტურული ქვედანაყოფის/ერთეულისათვის მიმართვა შემდგომი რეაგირების მიზნით, საწარმოსათვის დამტკიცებული ბიზნესგეგმის მიმდინარე და საბოლოო შესრულების თაობაზე ინფორმაციის გამოთხოვა, ანალიზი და რეკომენდაციების მომზადება, სააგენტოში წარმოდგენილი ბიზნესგეგმების პროექტების ფინანსური ანალიზი და მათი დამტკიცების მიზნით შესაბამისი წინადადებების/დასკვნის მომზადება, საწარმოების მიერ სესესხო ვალდებულებების აღებასა და საწარმოს ქონების გირავნობით/იპოთეკით დატვირთვასთან დაკავშირებით შემოსული განცხადების განხილვა და სათანადო ფინანსური ანალიზის საფუძველზე სააგენტოს ხელმძღვანელობისათვის წინადადებების/

დასკვნების წარდგენა, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში საწარმოთა ფინანსური ანალიზის საფუძველზე საწარმოების პრივატიზების, რეორგანიზაციის, რეაბილიტაციის, გაკოტრების საქმის წარმოების გახსნის და ლიკვიდაციის შესახებ წინადადებების/დასკვნების მომზადება, სახელმწიფო საწარმოთა განვითარების რეკომენდაციების მომზადება და სააგენტოს ხელმძღვანელობისათვის წარდგენა, სახელმწიფო საწარმოებიდან მისაღები სავარაუდო შემოსავლების მოცულობის ანალიზი, საწარმოების მხრიდან სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმართ ვადაგადაცილებულ საგადასახადო დავალიანებათა რესტრუქტურისაციის შესახებ შემოსული წინადადებების განხილვა და სათანადო ანალიზის საფუძველზე შესაბამისი რეკომენდაციების მომზადება. როგორც დასახელებული მუხლის ანალიზი გვაჩვენებს, ანალიტიკური დეპარტამენტი გარკვეულწილად მონიტორინგს ახორციელებს სახელმწიფო საწარმოებსა და მათ ფინანსურ მდგომარეობაზე.¹⁰⁰ ანალიტიკური დეპარტამენტი განიხილავს და ანალიზს უკეთებს სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობას, რომელიც დაკავშირებულია ფინანსებთან.

სააგენტოს მომსახურების მხარდაჭრის დეპარტამენტი შედგება სამი სტრუქტურული ერთეულისაგან, ესენია: საჯარო სექტორთან ურთიერთობის სამსახური, კერძო სექტორთან ურთიერთობის სამსახური და სახელმწიფო საწარმოთა მართვის სამსახური.

სახელმწიფო საწარმოთა მართვის სამსახურის უშუალო ფუნქციებს განსაზღვრავს დებულების მე-14 მუხლის მე-4 პუნქტი. ეს ფუნქციებია: სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს პარტნიორის (აქციონერის) უფლებამოსილებების განხორციელება; სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს კაპიტალის ცვლილების, მათ შორის, ფულადი შენატანის განხორციელების თაობაზე წინადადებათა მომზადება და ამავე

¹⁰⁰ იქვე, მუხლი 12.

საწარმოთა კაპიტალის ცვლილების მიზნით შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება; საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, პირდაპირი გადაცემის ფორმით, წილებისა და აქციების მართვის უფლებით გადაცემის ინიცირება და შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება დადგენილი წესის მიხედვით, საწარმოს წესდების შესაბამისად, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, წინადადებათა მომზადება; საწარმოების მიერ ფილიალების დაფუძნება-ლიკვიდაცია; საწარმოების რეორგანიზაცია; ლიკვიდაცია; რეაბილიტაციისა და გაკოტრების საქმის წარმოების გახსნისა და საწარმოების ქონების დროებით სარგებლობაში გადაცემა; ჩამოწერა, გაყიდვა და საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული სხვა უფლებით დატვირთვის საკითხებზე, სააქციო საზოგადოებების, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებების, არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების დაფუძნების მიზნით შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება; სახელმწიფო უწყებებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისთვის სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოებში სახელმწიფოს წილის მართვის უფლებით გადაცემასთან დაკავშირებით წინადადებების მომზადება და მასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა კომპეტენციის ფარგლებში; სახელმწიფო უწყებებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისთვის მართვის უფლებით გადაცემული სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების კაპიტალში შენატანის ცვლილებაზე წინადადებების მომზადება.¹⁰¹ ამდენად, სახელმწიფო საწარმოთა მართვის სამსახურის უშუალო მოვალეობაა სახელმწიფო საწარმოში აქციონერის როლის შესრულება..

საბოლოო ჯამში, დებულება დეტალურად განიხილავს და აწესრიგებს სააგენტოს როლს სახელმწიფო საწარმოების მართვაში,

¹⁰¹ იქვე, მუხლი 14.4.

თუმცა, მიუხედავად ამისა, მაინც დასაზუსტებელია სხვადასხვა საკითხი. კერძოდ, თუ რა იგულისხმება სააგენტოს კომპეტენციაში, როდესაც საქმე ეხება სახელმწიფო საწარმოების მოგების გადანაწილებასა და გამოყენებას - რა როლს თამაშობს სააგენტო სახელმწიფო საწარმოების მოგების გადანაწილებაში?

3.10 „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისიის შემადგენლობისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 12 აპრილის N174 დადგენილება

„სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისიის შემადგენლობისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრის თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 12 აპრილის №174 დადგენილების პირველი მუხლი განსაზღვრავს კომისიის შემადგენლობას. კომისიას ხელმძღვანელობს და თავმჯდომარის უფლებამოსილებებს ასრულებს საქართველოს ფინანსთა მინისტრი, ხოლო თავმჯდომარის მოადგილეა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს (შემდგომში - სააგენტო) თავმჯდომარე. კომისიის წევრები არიან: საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრი, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის მოადგილე, განათლებისა და მეცნიერების მინისტრი, ფინანსთა მინისტრის პირველი მოადგილე, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის პირველი მოადგილე, ფინანსთა სამინისტროს მაკროეკონომიკური ანალიზისა და პროგნოზირების დეპარტამენტის უფროსი და საქართველოს ფი-

ნანსთა სამინისტროს იურიდიული დეპარტამენტის უფროსი.¹⁰²

პირველი მუხლის თანახმად, კომისია მოხსენიებულია, როგორც სათათბირო ორგანო. ასევე განსაზღვრულია, რომ დებულება შემუშავებულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით და კომისია თავის უფლებამოსილებებს ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. მე-2 მუხლი კი უშუალოდ ეხება კომისიის რეგლამენტს. ამ მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, კომისიამ გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს სხდომაზე. მე-2 პუნქტის თანახმად კი კომისიის სხდომას ინვეს კომისიის თავმჯდომარე, საჭიროების მიხედვით. ამდენად, ამ დადგენილებით არ არის განსაზღვრული, თუ როდის უნდა ჩატარდეს კომისიის სხდომა. ასევე, არ არის განმარტებული, თუ რა იგულისხმება საჭიროებაში.¹⁰³

დებულების მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი კომისიას ანიჭებს უფლებამოსილებას, გადაწყვეტილების მიღებისას მოიწვიოს საწარმოების, სამინისტროების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და უწყებების, აგრეთვე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები და სხვა პირები.¹⁰⁴ აქედან გამომდინარე, კომისია უფლებამოსილია, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართოს ნებისმიერი პირი, რომელსაც შეიძლება შეეხოს ან არ შეეხოს ეს გადაწყვეტილება. დებულების მე-2 მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით, სახელმწიფო საწარმოების მოგების განაწილებაზე წი-

¹⁰² საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 12 აპრილის №174 დადგენილება „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობის მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღები კომისიის შემადგენლობისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრის თაობაზე“, მუხლი 1, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 174, 12/04/2011, გამოქვეყნების თარიღი 15/04/2011, სარეგისტრაციო კოდი 240140000.10.003.016334.

¹⁰³ იქვე, მუხლი 2.

¹⁰⁴ იქვე, მუხლი 2.4.

ნადადეგებს სააგენტო წინასწარ უგზავნის ფინანსთა სამინისტროს, რომელიც, თავის მხრივ, ამ წინადადებას უთანხმებს შესაბამის საწარმოსა და ამ საწარმოს დარგობრივ სამინისტროს.¹⁰⁵ რაც შეეხება სამინისტროების მართვის ქვეშ მყოფ სახელმწიფო საწარმოებს, სამინისტრო მხოლოდ ამ საწარმოს უთანხმებს წინადადებას და აგზავნის კომისიაში. ამ მუხლის მე-6¹ პუნქტი დამატებით განმარტავს განხილულ ჩანაწერს და არეგულირებს ისეთ შემთხვევას, როდესაც სააგენტოს ან სამინისტროს მიერ გაგზავნილი წინასწარი წინადადება მოგების გადანაწილების შესახებ ითვალისწინებს საწარმოს მოგების ან ამ მოგების ნაწილის ისევ საწარმოში დატოვებას. ასეთ შემთხვევაში, წინადადებაში დასაბუთებული უნდა იყოს, თუ რატომ უნდა დარჩეს მოგება საწარმოს და განერილი უნდა იყოს ამ მოგების ხარჯვის გეგმა.¹⁰⁶

საბოლოოდ, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ დადგენილება არ განსაზღვრავს კომისიის შეკრებისათვის დროის კონკრეტულ პერიოდს და თავმჯდომარეს ანიჭებს უფლებამოსილებას, რომ „საჭიროების“ საფუძველზე მოიწვიოს კრება. სასურველია, კომისიის შეკრება არ იყოს დამოკიდებული კომისიის თავმჯდომარის ნებასა და „საჭიროებაზე“. ამ სუბიექტურ, ცალსახად ბუნდოვან გარემოებათა ნაცვლად, უმჯობესია, კომისია იკრიბებოდეს კონკრეტულად განსაზღვრულ დროის პერიოდში, მაგალითად, წელიწადში ერთხელ მაინც, ან მკაფიოდ იქნეს განმარტებული ტერმინი „საჭიროება“. ასევე აღსანიშნავია სხვადასხვა სახელმწიფო თუ თვითმართველობის ორგანოების, საწარმოებისა და სამინისტროების წარმომადგენლების ჩართულობის საკითხი კომისიის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. აღნიშნული დადგენილება კომისიას არ ავალდებულებს და მხოლოდ

¹⁰⁵ იქვე, მუხლი 2.6.

¹⁰⁶ იქვე, მუხლი 2.6.1.

უფლებამოსილებას ანიჭებს გადანყვეტილების მიღებისას მოინ-
ვიოს სხვადასხვა პირები, რომელთა ჩამონათვალიც ფართოა და
არ შემოისაზღვრება მხოლოდ ამ დოკუმენტით. კომისიას, გა-
დანყვეტილების მიღების დროს, საწარმოებისა თუ სახელმწი-
ფო ორგანოების წარმომადგენლების გარდა, ნებისმიერი პირის
მონვევა შეუძლია. შესაბამისად, შერჩევის კრიტერიუმი კვლავ
სუბიექტური და გაურკვეველია. აქედან გამომდინარე, უმჯობე-
სი იქნება, თუ პირთა წრე მეტად დაკონკრეტდება და გაჩნდება
ტერმინი „დაინტერესებული პირი“. დაინტერესებული პირი, ამ
შემთხვევაში, იქნება ისეთი საწარმოსა თუ სახელმწიფო ორგა-
ნოს წარმომადგენელი, რომელსაც უშუალოდ შეეხება (უშუალო
ზეგავლენას მოახდენს) კომისიის მიერ გამოტანილი გადანყვე-
ტილება სახელმწიფო საწარმოს მოგების გადანაწილებასთან ან/
და გამოყენებასთან დაკავშირებით.

**3.11 „სახელმწიფოს/ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს
50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით არსებული
საწარმოების ლიკვიდაციის წესის შესახებ დებულების
დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი
განვითარების მინისტრის 2010 წლის 27 დეკემბრის N1-1/2044
ბრძანება**

„მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-14 მუხლის მე-
10 პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო საწარმოების ლიკვიდაციის
წესს ადგენს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარე-
ბის მინისტრი. „სახელმწიფოს/ადგილობრივი თვითმმართველობის
ორგანოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით არსებული სა-
წარმოების ლიკვიდაციის წესის შესახებ დებულების დამტკიცების
თაობაზე“ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების
მინისტრის 2010 წლის 27 დეკემბრის №1-1/2044 ბრძანებით, სა-

ხელმწიფო საწარმოების ლიკვიდაციის კანონისგან განსხვავებული პროცედურაა დადგენილი.

ბრძანების პირველი მუხლის თანახმად, ლიკვიდაციის საფუძველი შეიძლება იყოს პარტნიორთა გადაწყვეტილება ან სასამართლოს განაჩენი. პარტნიორები გადაწყვეტილებას იღებენ საერთო კრების საფუძველზე, სადაც საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო წარმოადგენს სახელმწიფოს და ასრულებს მის უფლებამოსილებებს.¹⁰⁷

ლიკვიდაციის პროცესის დაწყებასა და დასრულებასთან დაკავშირებით, სახელმწიფო და კერძო საწარმოების შემთვევაში მოქმედებს შემდეგი წესი: ლიკვიდაციის პროცედურა დაწყებულად ითვლება ლიკვიდაციის შესახებ გადაწყვეტილების მენარმეთა და არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეესტრში რეგისტრაციის მომენტიდან. საწარმოს ლიკვიდაცია კი დასრულებულად ითვლება მარეგისტრირებელ ორგანოში საწარმოს ლიკვიდაციის პროცესის დასრულების შესახებ გადაწყვეტილების რეგისტრაციისთანავე. საწარმოს ლიკვიდაციას ახორციელებს ლიკვიდატორი, რომელიც შეიძლება განსაზღვრულ იქნეს წესდების მიხედვით პარტნიორების ან სამეთვალყურეო საბჭოს, ან აღმასრულებელი ორგანოს მიერ. ბრძანების მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, ლიკვიდატორმა ლიკვიდაციის შესახებ დაუყოვნებლივ წერილობით უნდა აცნობოს საგადასახადო ორგანოს. ასევე, ლიკვიდაციის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებიდან 15 დღის ვადაში საგადასახადო ორგანოს წარუდგინ-

¹⁰⁷ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2010 წლის 27 დეკემბრის №1-1/2044 ბრძანება „სახელმწიფოს/ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით არსებული საწარმოების ლიკვიდაციის წესის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“, პირველი მუხლი, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 1-1/2044, 27/12/2010, გამოქვეყნების თარიღი 29/12/2010, სარეგისტრაციო კოდი 240140000.22.024.016029.

ნოს მოგების გადასახადისა და ქონების გადასახადის საგადასახადო დეკლარაციები. ამავე პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, ლიკვიდატორმა ასევე უნდა შეაფასოს სალიკვიდაციო საწარმოს ქონება ლიკვიდაციის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებიდან ოცი დღის ვადაში, ექსპერტის ან სერტიფიცირებული აუდიტორის მეშვეობით, რომლის გასამრჯელოს აანაზღაურებს საწარმო. აუდიტორის ან ექსპერტის კანდიდატურა და მისი გასამრჯელოს ოდენობა შეთანხმებული უნდა იქნეს სააგენტოსთან. ბრძანების მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტის მიხედვით, ლიკვიდატორს შეუძლია ჩაერიოს ახალ გარიგებებში მხოლოდ სააგენტოს თანხმობის საფუძველზე. მე-2 მუხლის მე-7 პუნქტი ლიკვიდატორს ავალდებულებს, რომ ლიკვიდაციის შესახებ გადაწყვეტილების რეგისტრაციიდან ოცი დღის ვადაში, სააგენტოს წარუდგინოს საწარმოს ლიკვიდაციის გეგმა, რომელიც უნდა მოიცავდეს შემდეგ მონაცემებს: საწარმოს სახელწოდება, იურიდიული მისამართი და საბანკო ანგარიში; საწარმოს ფინანსური მდგომარეობა, ვალის მოცულობა და სტრუქტურა; საწარმოს აქტივების მოცულობა და სტრუქტურა; დებიტორული დავალიანების ამოსაღებად გასათარებელი ღონისძიებები; კრედიტორული დავალიანების დასაფარად გასათარებელი ღონისძიებები; კრედიტორთა მოთხოვნების ცნობისა და უარყოფის შესახებ ინფორმაცია; პირობები, ქონების საბაზრო ღირებულება და ფორმები, რომელთა მიხედვითაც მოხდება ქონების გაყიდვა; საწარმოს ლიკვიდაციისას სოციალური შედეგების ასაცილებლად გასათარებელი ღონისძიებები; კრედიტორებთან ანგარიშსწორების წესი; წინადადებები კრედიტორების დაკმაყოფილების შემდეგ დარჩენილი ფულადი სახსრების განაწილების შესახებ. ამ გეგმასთან ერთად, ლიკვიდატორმა სააგენტოს უნდა წარუდგინოს: საწარმოს ბალანსი ლიკვიდაციის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების მომენტისათვის; კრედიტორების სია, კრედიტორული დავალიანებების საერთო თანხის მითითებით; ექსპერტის

ან/და სერტიფიცირებული აუდიტორის დასკვნა სალიკვიდაციო სა-
ნარმოს ქონების საბაზრო ღირებულების თაობაზე; მონვეულ პირ-
თა რაოდენობა, ფუნქციები და ანაზღაურება.¹⁰⁸

ბრძანების მე-3 მუხლის მიხედვით, საწარმოს ლიკვიდაციის თა-
ობაზე გადანყვეტილება მენარმეთა და არასამენარმეო (არაკომერ-
ციული) იურიდიული პირების რეესტრში უნდა დარეგისტრირდეს.
მარეგისტრირებელი ორგანო საგადასახადო ორგანოს რეგისტრა-
ციის დასრულებისთანავე დაუყოვნებლივ აცნობებს ამის შესახებ.
ლიკვიდაციის თაობაზე მიღებული გადანყვეტილება, მარეგისტრი-
რებელ ორგანოში რეგისტრაციის შემდგომ, შეიძლება გამოქვეყნ-
დეს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში ათი დღის ვადაში. მე-3 მუხ-
ლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, საწარმოს ქონების აუქციონის მონ-
ყობის გარეშე რეალიზაცია უნდა შეთანხმდეს სააგენტოსთან.¹⁰⁹

აღნიშნული ბრძანების ანალიზიდან ჩანს, რომ სახელმწიფო
საწარმოების ლიკვიდაციის პროცესში სააგენტო აქტიურად არის
ჩართული, რადგან უშუალოდ ლიკვიდატორი ლიკვიდაციის პროცე-
დურის ძირითად ნაბიჯებს უთანხმებს მას.

3.12 „სახელმწიფოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების კაპიტალში არსებული ან/და ბალანსზე რიცხული ძირითადი საშუალებების განკარგვის წესის დამტკიცების თაობაზე” საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2010 წლის 29 ოქტომბრის N1-1/1732 ბრძანება

ბრძანება არეგულირებს სახელმწიფო საწარმოების კაპიტალში
ან მათ ბალანსზე არსებული ძირითადი საშუალებების განკარგვის

¹⁰⁸ იქვე, მუხლი 2.

¹⁰⁹ იქვე, მუხლი 3.

ნებს. ძირითადი საშუალებები, საგადასახადო კოდექსის განმარტებით, ნიშნავს მატერიალურ აქტივებს, რომელთაც საწარმო იყენებს წარმოების, მიწოდების/მომსახურების განევის, იჯარით (მათ შორის, ლიზინგით) გადაცემის ან/და ადმინისტრაციული მიზნებისათვის. ძირითადი საშუალებების გამოყენების სასარგებლო ვადა უნდა იყოს ერთ წელზე მეტი, წინააღმდეგ შემთხვევაში, იგი არ ითვლება ძირითად საშუალებად.¹¹⁰

ბრძანების პრეამბულაში განმარტებულია, რომ იგი არ ეხება ისეთ სახელმწიფო საწარმოებს, რომელთა წილები მართვის უფლებით გადაცემულია სხვა სუბიექტებზე. ასევე ბრძანება არ ეხება სს „საპარტნიორო ფონდის“ მიერ დაარსებულ საწარმოებს და ამ უკანასკნელთა მიერ დაარსებულ საწარმოებს. ამდენად, აღნიშნული ბრძანების მოქმედება მხოლოდ სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს (შემდგომში - სააგენტო) დაქვემდებარებაში მყოფ სახელმწიფო საწარმოებზე ვრცელდება.

სახელმწიფო საწარმოს მიერ ძირითადი საშუალებების განკარგვის ფორმებია: ბალანსიდან ჩამოწერა, დროებით სასყიდლიან სარგებლობაში გადაცემა, გაყიდვა, მათი საწარმოს კაპიტალიდან ამოღება ან სხვა საწარმოს კაპიტალში გადატანა. ამ ყველაფერთან ერთად, სახელმწიფო საწარმოს შეუძლია სააგენტოსთან შეთანხმებით, მატერიალური აქტივების განკარგვის სხვა ფორმებიც გამოიყენოს, რომლებიც სამოქალაქო კოდექსითაა გათვალისწინებული.

ძირითადი საშუალებების განკარგვის ფორმებთან ერთად, ბრძანების მე-2 მუხლი ასევე არეგულირებს სახელმწიფო საწარმოსა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის დავას და ადგენს, რომ საწარმოს ხელმძღვანელმა ადმინისტრაციული ორგანოს წინააღმდეგ

¹¹⁰ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 8.31, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 3591, 17/09/2010, გამოქვეყნების თარიღი 12/10/2010, სარეგისტრაციო კოდი 2000000000.05.001.016012.

სარჩელის შეტანამდე ორი კვირით ადრე ამის შესახებ სააგენტოს უნდა აცნობოს. ასევე, როდესაც საწარმოს წინააღმდეგ შედის სარჩელი და საწარმო მიიღებს სასამართლო შეტყობინებას, შეტყობინების მიღებიდან ერთ კვირაში ხელმძღვანელმა სააგენტოს უნდა მიაწოდოს წერილობითი ინფორმაცია ამ დავის შესახებ.¹¹¹

ძირითადი საშუალებების ბალანსიდან ჩამოწერას არეგულირებს ბრძანების მე-3 მუხლი. ამორტიზებული ან გამოუყენებელი ძირითადი საშუალებების ჩამოსაწერად საკმარისია საწარმოს ხელმძღვანელის ან სამეთვალყურეო საბჭოს თანხმობა, ხოლო კაპიტალში არსებული ან ბალანსზე რიცხული უძრავი ქონების ჩამოწერისას, სავალდებულოა სააგენტოს წერილობითი თანხმობა. ეს თანხმობა საჭიროა იმ შემთხვევაშიც, თუ წლის განმავლობაში ჩამოსაწერი მოძრავი ძირითადი საშუალებების ჯამური ნარჩენი საბალანსო ღირებულება საწარმოს მთელი ძირითადი საშუალებების ნარჩენი საბალანსო ღირებულების 10%-ს აღემატება.¹¹²

ძირითადი საშუალებების ჩამოწერა ხდება მიმდინარე წლის ბოლოს ჩატარებული აქტივებისა და ინვენტარიზაციის საფუძველზე, ხოლო ჩამოწერის შედეგები უნდა აისახოს საწარმოს წლიურ ბალანსზე. თუმცა დადგენილია გამონაკლისიც - შეიძლება ძირითადი საშუალებების ჩამოწერა მოხდეს წლის სხვა პერიოდშიც, თუ ამას ითვალისწინებს საწარმოს ინტერესები. მიუხედავად ამისა, საწარმოს ინტერესების განმარტება ბრძანებაში არ არის მოცემული და შესა-

¹¹¹ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2010 წლის 29 ოქტომბრის №1-1/1732 ბრძანება „სახელმწიფოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების კაპიტალში არსებული ან/და ბალანსზე რიცხული ძირითადი საშუალებების განკარგვის წესის დამტკიცების თაობაზე“, მუხლი 2, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 1-1/1732, 29/10/2010, გამოქვეყნების თარიღი 03/11/2010, სარეგისტრაციო კოდი 040030040.22.024.016013.

¹¹² იქვე, მუხლი 3.

ბამისად არც ისაა დაკონკრეტებული, თუ უნდა დაუდასტუროს თუ არა, ან რა ფორმით უნდა დაუდასტუროს, ეს „ინტერესი“ საწარმოს ხელმძღვანელმა სააგენტოს.

ბრძანების მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, ძირითადი საშუალებების ბალანსიდან ჩამოწერის მიზნით, კომისია უნდა შეიქმნას, რომელშიც შედიან საწარმოს ხელმძღვანელები, ბუღალტერები და სხვა თანამშრომლები, ასევე გარეშე პირებიც. კომისია საწარმოს ხელმძღვანელის წერილობითი გადაწყვეტილებით იქმნება. კომისიამ სწავლობს ძირითადი საშუალებების ფიზიკური მდგომარეობას, ასაბუთებს მათი ჩამოწერის აუცილებლობას და ადგენს შესაბამის აქტებს თითოეულ ძირითად საშუალებაზე ინდივიდუალურად. ამ აქტების საშუალებით სასაქონლო მატერიალური მარაგების საწარმოო მარაგების სახით ბალანსზე აყვანა ხდება. სახელმწიფო საწარმოს ხელმძღვანელმა ზემოთხსენებული აქტები უნდა შეამოწმოს და დაადასტუროს ისინი ექსპერტისა ან ლიცენზიის მქონე აუდიტორის მიერ, მხოლოდ ამ პროცედურის შემდეგ, ხელმძღვანელმა ჩამოწერასთან დაკავშირებული ყველა აქტი უნდა დაამტკიცოს.¹¹³

ბრძანების მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტი ეხება მშენებლობებსა და სხვადასხვა შენობა-ნაგებობებს, როგორც ძირითად საშუალებებს. ამ პუნქტის მიხედვით, დაუმთავრებელი მშენებლობის ან ექსპლუატაციისათვის გამოუსადეგარი შენობა-ნაგებობის ჩამოწერისას, საექსპერტო დასკვნაა საჭირო, თუმცა 6¹ პუნქტი ადგენს გამონაკლისს. ამ პუნქტის მიხედვით, „შენობა-ნაგებობის, დაუმთავრებელი მშენებლობის ან/და ექსპლუატაციისათვის გამოუსადეგარი შენობა-ნაგებობის ჩამოწერის მიზნით საწარმოს ხელმძღვანელი დასაბუთებული წინადადებით მიმართავს ქონების სააგენტოს“. შესაბამისად, სახელმწიფო საწარმო ვალდებულია შენობა-ნაგებობის

¹¹³ იქვე.

ჩამოსაწერად დასაბუთებული წინადადებით მიმართოს ექსპერტს ან სააგენტოს.¹¹⁴

მნიშვნელოვანია მე-3 მუხლის მე-7 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც, ძირითადი საშუალებების ჩამონერის შედეგად მიღებული ქონების რეალიზაცია საჯარო ან ელექტრონული აუქციონის ფორმით უნდა განხორციელდეს. ამ პუნქტიდან გამომდინარე, იკვეთება სახელმწიფო საწარმოების სპეციფიკა, რადგან კანონმდებელი მათ ძირითადი საშუალებების გაყიდვას საჯაროდ ავალდებულებს, რათა პროცესები გამჭვირვალე იყოს. აუქციონის ორგანიზებას უშუალოდ სახელმწიფო საწარმოს ხელმძღვანელობა ახორციელებს. პროცესის უფრო მეტი გამჭვირვალობისათვის და რისკების თავიდან ასაცილებლად, უმჯობესია, აუქციონის ორგანიზება სააგენტოს ფუნქცია იყოს. თუმცა სახელმწიფო საწარმოების რაოდენობიდან და ძირითადი საშუალებების ჩამონერის სიხშირიდან გამომდინარე, სავარაუდოდ, ეს პროცესი სააგენტოსთვის ძალიან რთული და შრომატევადი იქნებოდა. ამ ჩამონერილი საშუალებების გაყიდვებიდან შემოსული თანხა ირიცხება საწარმოს ანგარიშზე და ზოგადად, ჩამონერის მართლზომიერებასა და შედეგებზე აღნიშნული ბრძანება უშუალოდ საწარმოს დირექტორს აკისრებს პასუხისმგებლობას.¹¹⁵

ბრძანების მე-4 მუხლი არეგულირებს ძირითადი საშუალებების დროებით სასყიდლიან სარგებლობაში გადაცემასთან დაკავშირებულ საკითხებს. უძრავი ძირითადი საშუალებების სასყიდლიან სარგებლობაში გადაცემა საწარმოს ხელმძღვანელის (ან სამეთვალყურეო საბჭოს) გადაწყვეტილების საფუძველზე ხორციელდება. თუმცა, არსებობს გამოწვევის - თუ უძრავი ქონების ფართობის ოდენობა ჯამურად აღემატება 50მ²-ს ან შეადგენს იმ ქონების

¹¹⁴ იქვე, მუხლი 3.

¹¹⁵ იქვე.

საერთო ფართის 10%-ზე მეტს, რომელშიც გადასაცემი ფართია განთავსებული, აღნიშნული ფართის სასყიდლიან სარგებლობაში გადაცემა სააგენტოსთან შეთანხმებას საჭიროებს. სააგენტოსთან შეთანხმება იმ შემთხვევაშიცაა საჭირო, როდესაც საუბარია ისეთი მოძრავი ძირითადი საშუალებების სასყიდლიან სარგებლობაში გადაცემაზე, რომელთა ჯამური ნარჩენი საბალანსო ღირებულებაც საწარმოს ძირითადი საშუალებების ნარჩენი საბალანსო ღირებულების 5%-ს აღემატება.¹¹⁶

ბრძანების მე-4 მუხლის 1¹ პუნქტი გამონაკლისს უშვებს ისეთი სახელმწიფო საწარმოსათვის, რომელიც თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის ორგანიზატორია. ასეთი საწარმოს მიერ უძრავი ან მოძრავი ძირითადი საშუალებების დროებით სასყიდლიან სარგებლობაში გადაცემა ქონების სააგენტოსთან შეთანხმებას არ საჭიროებს, თუ ამ საშუალებების გადაცემა არანაკლებ ექსპერტისა ან აუდიტორის დასკვნით დადგენილი წლიური საფასურის ოდენობით ხორციელდება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, თუ სარგებლობაში გადაცემა ექსპერტისა ან აუდიტორის მიერ დადგენილ საფასურზე ნაკლებად ხდება, ეს სააგენტოსთან წინასწარ შეთანხმებას საჭიროებს.

ძირითადი საშუალებების სასყიდლიან სარგებლობაში გადაცემა საჯარო ან ელექტრონული აუქციონის ფორმით უნდა განხორციელდეს. თუმცა სააგენტოს აქვს იმის უფლებამოსილება, რომ ძირითადი საშუალებების სასყიდლიან სარგებლობაში გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილება აუქციონის მოწყობის გარეშე მიიღოს. სახელმწიფო საწარმომ სააუქციონო პირობები სააგენტოს უნდა შეუთანხმოს. თუ ძირითადი საშუალებების მიმართ ნორმატიული აქტით დამტკიცებულია სპეციალური ტარიფი, რომელიც ეხება დროებით სარგებლობაში გადაცემის ღირებულებას, მაშინ სახელ-

¹¹⁶ იქვე, მუხლი 4.

მნიფო სანარმოს არ აქვს ვალდებულება, რომ ეს დროებითი სარგებლობაში გადაცემა სააგენტოსთან შეათანხმოს, ან საჯარო ან ელექტრონული აუქციონი მოაწყოს.

სახელმნიფო სანარმოს გაყიდვის, ან სანარმოს დროებით სარგებლობაში გადაცემული ქონების გაყიდვის შემთხვევაში, შემძენს უფლება აქვს შეწყვიტოს ძირითადი საშუალებების სასყიდლიან სარგებლობაში გადაცემის ხელშეკრულებები მანამ, სანამ არ მოხდება სანარმოს ან ქონების რეალიზაცია. აღნიშნული პირობის მითითება აუცილებელია ძირითადი საშუალებების სასყიდლიან სარგებლობაში გადაცემის სააუქციონო და სახელშეკრულებო პირობებში. სანარმოს ხელმძღვანელობა ვალდებულია, სააგენტოს ინფორმაცია მიაწოდოს ძირითადი საშუალებების დროებით სარგებლობაში გადაცემის შედეგებისა და გადაცემული ქონების მდგომარეობის შესახებ ყოველწლიურად, წლიურ შედეგებთან ერთად.

ბრძანების მე-5 მუხლი არეგულირებს ძირითადი საშუალებების სანარმოს კაპიტალიდან ამოღებისა და სხვა სანარმოს კაპიტალში შეტანის საკითხებს. სანარმოს კაპიტალის შემცირებისა და გაზრდის შესახებ გადაწყვეტილებას სააგენტო იღებს. სააგენტოს სანარმოს კაპიტალში ცვლილებებისათვის ესაჭიროება ექსპერტის ან აუდიტორის დასკვნა. სანარმოს მიერ სხვა სანარმოში ქონებრივი შენატანის განხორციელების დროსაც, სანარმოს ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებასთან ერთად სააგენტოსთან შეთანხმებაც საჭიროა.¹¹⁷

ბრძანების მე-6 მუხლი ეხება ძირითადი საშუალებების გაყიდვის საკითხს. ამ შემთხვევაშიც, გაყიდვისას საჭიროა სააგენტოს თანხმობა და სავალდებულოა ელექტრონული ან საჯარო აუქცი-

¹¹⁷ იქვე, მუხლი 5.

ონი, პროცესის გამჭვირვალობისათვის. თუმცა სააგენტოს გადან-
ყვეტილებით, შეიძლება არ გახდეს აუქციონის გამართვა საჭირო.
საწარმოს ხელმძღვანელობა სააუქციონო პირობებს სააგენტოს
უთანხმებს, ხოლო სააუქციონო პროცესი საწარმოს ხელმძღვანე-
ლის მიერ შექმნილმა კომისიამ უნდა წარმართოს. რაც შეეხება გა-
ყიდვიდან მიღებულ სარგებელს, თანხა საწარმოს ანგარიშზე ირიც-
ხება, თუმცა მისი გამოყენება სააგენტოსთან უნდა შეთანხმდეს.¹¹⁸

საბოლოო ჯამში, როგორც ვხედავთ, სახელმწიფო საწარმო ძი-
რითადი საშუალებების განკარგასთან დაკავშირებით ყოველ მნიშ-
ვნელოვან ნაბიჯს სააგენტოს უთანხმებს. ასევე, განკარგვის პრო-
ცესში საჯარო ან ელექტრონული აუქციონი გამოიყენება. თუმცა,
ეს აუქციონი შეიძლება არ გაიმართოს სააგენტოს გადანყვეტილე-
ბიდან გამომდინარე. პროცესების გამჭვირვალობისათვის, უმჯო-
ბესი იქნება, თუ საჯარო ან ელექტრონული აუქციონის ჩატარება
სავალდებულო გახდება.

¹¹⁸ იქვე, მუხლი 6.

4. სახელმწიფო საწარმოების მართვის საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი

4.1. შესავალი

სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მართვის საუკეთესო პრაქტიკის კვლევას მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია არაერთი საერთაშორისო ორგანიზაციის დღის წესრიგში. აღნიშნული საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციისა და მსოფლიო ბანკის საქმიანობა სახელმწიფო საწარმოების მართვის არსებული პრაქტიკის კვლევისა და რეკომენდაციების შემუშავების მიმართულებით. კვლევის წინამდებარე თავი სწორედ ამ ორი საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ შემუშავებული დოკუმენტების ანალიზს ისახავს მიზნად, რის შემდეგაც მიმოიხილავს რამდენიმე ევროპული ქვეყნის გამოცდილებას.

მართალია, საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებული რეკომენდაციები სახელმწიფო საწარმოთა მართვასთან დაკავშირებით საკმაოდ მრავალფეროვანია და ინდივიდუალური მიდგომებით ხასიათდება, თუმცა მაინც შესაძლებელია გამოვყოთ რამდენიმე ძირითადი პრინციპი, რომელიც, როგორც წესი გვხვდება აღნიშნულ რეკომენდაციებში:

- სახელმწიფო უნდა მოქმედებდეს როგორც ინფორმირებული და აქტიური მფლობელი;
- სახელმწიფო სახელმწიფო საწარმოთა მენეჯერების საქმიანობაში არ უნდა ჩაერიოს და საწარმოს სამეთვალყურეო საბჭოსა და დირექტორატის დამოუკიდებლობა უნდა უზრუნველყოს;
- სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც არეგულირებს სახელმწიფო

საწარმოებს, თანაბარ შესაძლებლობებს უნდა უზრუნველყოფდეს სახელმწიფო და კერძო საწარმოებისთვის;

- სახელმწიფომ სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოებში არსებული სხვა პარტნიორების/აქციონერების მიმართ სამართლიანი მოპყრობა უნდა უზრუნველყოს;
- სახელმწიფო საწარმოები გამჭვირვალობის მაღალი ხარისხით უნდა საქმიანობდნენ და უნდა ექვემდებარებოდნენ იმავე წესებს ინფორმაციის გამჟღავნებასთან, ბუღალტრულ აღრიცხვასთან და რეპორტირებასთან დაკავშირებით, რაც ვრცელდება კერძო კომპანიებზე.¹¹⁹

4.2. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის სახელმძღვანელო პრინციპები

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (ეთგო) მიერ შემუშავებული სახელმძღვანელო პრინციპები სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის შესახებ (შემდგომში „სახელმძღვანელო პრინციპები“) წარმოადგენს რეკომენდაციებს, რომელთა მიზანია სახელმწიფო საწარმოთა საქმიანობაში ეფექტიანობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა. სახელმძღვანელო პრინციპები ადგენს საერთაშორისო დონეზე შეთანხმებულ სტანდარტს, თუ როგორ უნდა შეასრულოს სახელმწიფომ პარტნიორის/აქციონერის როლი სახელმწიფო საწარმოთა მართვის პროცესში და როგორ აიცილოს თავიდან როგორც პასიური როლი, ასევე ზედმეტი ჩარევა აღნიშნულ საწარ-

¹¹⁹ Curtis J. Milhaupt & Mariana Pargendler, Governance Challenges of Listed State-Owned Enterprises around the World: National Experiences and a Framework for Reform, ECGI Working Paper Series in Law, Working Paper 352/2017, 2017, გვ. 50-51.

მოთა საქმიანობის პროცესში.¹²⁰ ეთგომ აღნიშნული სახელმძღვანელო პრინციპები თავდაპირველად 2005 წელს შეიმუშავა კორპორაციული მართვის ზოგად პრინციპებთან ერთად.¹²¹ თუმცა მისი იმპლემენტაციის პროცესში მიღებული გამოცდილების საფუძველზე და ახალი გამოწვევების საპასუხოდ, სახელმძღვანელო პრინციპები 2015 წელს განახლდა.¹²²

სახელმძღვანელო პრინციპები ხაზს უსვამს სახელმწიფო სანარმოთა მნიშვნელოვან როლს არაერთი ქვეყნის ეკონომიკაში და მიუთითებს, რომ მათი როლი კიდევ უფრო დიდია განვითარებად ქვეყნებში, სადაც სახელმწიფო სანარმოები ხშირად მთლიანი შიდა პროდუქტის არსებით წილს ქმნიან და მნიშვნელოვან დამსაქმებლად გვევლინებიან.¹²³ სახელმწიფო სანარმოები ხშირად ისეთ ეკონომიკურ სექტორებში საქმიანობენ, როგორიცაა კომუნალური მომსახურება, ინფრასტრუქტურა, ენერგეტიკა, ტრანსპორტი და კომუნიკაციები და, შესაბამისად, გავლენას ახდენენ მოსახლეობისა და კერძო სექტორის დიდ ნაწილზე. ამდენად, სახელმწიფო სანარმოთა სწორი მართვა პოზიტიურ ზეგავლენას ახდენს ეკონომიკის განვითარებასა და კონკურენციის ზრდაზე.¹²⁴ სწორედ აღნიშ-

¹²⁰ Shapiro M Daniel, Globerman Steven (2012) The International Activities and Impacts of State-Owned Enterprises. In: Sauvart P Karl, Sachs E Lisa, Jonglboed Schmit Wouter P.F., Sovereign Investment, Oxford University Press, გვ. 106-108.

¹²¹ OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises (2005). სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: http://www.ecgi.org/codes/documents/oecd_soe_en.pdf. წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 15 ივლისს.

¹²² OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises (2015). სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244160-en.pdf?expires=1533797501&id=id&accname=guest&checksum=920EFB8DC204E18B47D54F1CE6FD4DC4>. წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 ივლისს.

¹²³ იქვე, გვ. 7.

¹²⁴ იქვე, გვ. 11.

ნულის გათვალისწინებით, სახელმძღვანელო პრინციპები მიზნად ისახავს:

(ა) სახელმწიფოს, როგორც პროფესიონალი პარტნიორის/აქციონერის როლის ზრდას;

(ბ) სახელმწიფო საწარმოთა ოპერირებას ისეთივე ეფექტიანობით, გამჭვირვალობითა და ანგარიშვალდებულებით, რაც დამახასიათებელია წარმატებული კერძო საწარმოებისთვის;

(გ) სამართლიანი კონკურენციის უზრუნველყოფას სახელმწიფო და კერძო საწარმოთა შორის.¹²⁵

მიუხედავად აღნიშნული ზოგადი მიზნებისა, სახელმძღვანელო პრინციპები მიუთითებს, რომ სახელმწიფო საწარმოთა მართვის უნივერსალური მეთოდი, რომლის გამოყენებას ყველა იურისდიქცია შეძლებს, არ არსებობს და, ამიტომაც, სხვადასხვა სამართლებრივი ტრადიციის გათვალისწინებით სახელმწიფოთა მიერ დადგენილი რეგულირების მექანიზმები ხშირად განსხვავდება ერთმანეთისგან.¹²⁶ შესაბამისად, სახელმძღვანელო პრინციპები ორიენტირებულია შედეგზე და თითოეულ სახელმწიფოს შეუძლია გადაწყვიტოს, თუ როგორ შეძლებს აღნიშნული შედეგის მიღწევას. სახელმძღვანელო პრინციპები ასევე არ უთითებს, თუ რა საქმიანობის განხორციელება არის სასურველი სახელმწიფო საწარმოთა მიერ და რა საქმიანობის პრივატიზაციაა მიზანშეწონილი - აღნიშნულის განსაზღვრაც სახელმწიფოთა კომპეტენციას განეკუთვნება ამათუიმ იურისდიქციისათვის დამახასიათებელი ინდივიდუალური თავისებურებების, მათი სოციალური, ეკონომიკური და სტრატეგიული ინტერესების გათვალისწინებით.

¹²⁵ OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises (2015), გვ. 11. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [_](#). წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 ივლისს.

¹²⁶ იქვე, გვ. 11.

აღსანიშნავია სახელმწიფო საწარმოთა როლის ცვლილება ეკონომიკის განვითარების, ტექნოლოგიური პროგრესის და გლობალიზაციის კვლადაკვალ. აღნიშნულმა ცვლილებებმა და ისეთი სექტორების დერეგულაციამ, რომლებიც მანამდე ბუნებრივად მონოპოლისტურ სექტორებად მიიჩნეოდა, სახელმწიფო საწარმოთა რესტრუქტურისაციისა და ახალ რეალობაზე მათი საქმიანობის მორგების საჭიროება წარმოშვა. ასევე, გლობალიზაციის შედეგად გაიზარდა სახელმწიფო საწარმოთა როლი საერთაშორისო ვაჭრობაში და ისინი უფრო და უფრო ხშირად ახორციელებენ ინვესტიციებს სხვა ქვეყნებში.

სახელმწიფო საწარმოთა მართვა არაერთ მნიშვნელოვან გამოწვევასთან არის დაკავშირებული. ერთი მხრივ, სახელმწიფო საწარმოებზე ნეგატიური გავლენა შეიძლება მოახდინოს პოლიტიკურად მოტივირებული გადანყვეტილებების მიღებამ და არამართლზომიერმა ჩარევამ მათ საქმიანობაში; მეორე მხრივ, სახელმწიფოს, როგორც პარტნიორის/აქციონერის, მხრიდან გამოჩენილმა პასიურობამ შეიძლება სახელმწიფო საწარმო დაასუსტოს და მასში დასაქმებულ პირებს არ ჰქონდეთ მოტივაცია საწარმოს წარმატებული საქმიანობის უზრუნველსაყოფად. სახელმწიფო საწარმოს, როგორც წესი, არ ემუქრება სხვა საწარმოს მიერ მისი დაუფლება ან გაკოტრება, რამაც ასევე უარყოფითი გავლენა შეიძლება იქონიოს საწარმოს მენეჯმენტის მოტივაციაზე. ასევე, სახელმწიფოს მხრიდან სამეწარმეო სამართლისთვის დამახასიათებელი რეგულაციების გავრცელებამ სახელმწიფო საწარმოებზე შესაძლოა დამატებითი პრობლემები და დაპირისპირება წარმოშვას სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს შორის. სახელმწიფო საწარმოთა მართვაზე საჯარო პოლიტიკის ზეგავლენა განსაკუთრებით აქტუალურია ისეთ საწარმოებთან მიმართებით, რომელთაც ეკონომიკურ საქმიანობასთან ერთად საჯარო ფუნქციების შესრულებაც ეკისრებათ.¹²⁷

¹²⁷ იქვე, გვ. 12.

სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციულ მართვასთან დაკავშირებულ სირთულეებს ძირითადად განაპირობებს მათ საქმიანობაში ჩართულ პირთა მრავალფეროვნება. სახელმწიფო საწარმოთა მენეჯმენტს, სამეთვალყურეო საბჭოს, სახელმწიფო ორგანოს, რომელიც საწარმოს პარტნიორის/აქციონერის როლს ასრულებს, სამინისტროებს, საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილებების გამიჯვნა ხშირად რთულია და თითოეულ ამ სუბიექტს აქვს ინტერესთა კონფლიქტი მთელ რიგ საკითხებში. ასეთმა ინტერესთა კონფლიქტმა შესაძლოა გამოიწვიოს ისეთი გადაწყვეტილებების მიღება, რომლებიც არ შეესაბამება საწარმოსა და მისი საქმიანობის საბოლოო ბენეფიციარის - მოსახლეობის - საუკეთესო ინტერესებს. შესაბამისად, სახელმწიფო საწარმოს საქმიანობით დაინტერესებულ პირთა უფლებამოსილებების დაბალანსება, საწარმოს მართვის პროცესში ეფექტიანი გადაწყვეტილებების მიღება და კორპორაციული მართვის სტანდარტების დანერგვა მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს. ეთგო-ს მიერ შემუშავებული სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის შვიდი სახელმძღვანელო პრინციპი სწორედ ამ გამოწვევებზე საპასუხოდ შეიქმნა და მიზნად ისახავს კორპორაციული მართვის ხარისხის გაუმჯობესებას სახელმწიფო საწარმოებში.

4.2.1. სახელმძღვანელო პრინციპი N1: სახელმწიფოს მიერ საწარმოს ფლობის მიზნობრიობა¹²⁸

ეთგო-ს მიერ შემუშავებული პირველი სახელმძღვანელო პრინციპი უთითებს, რომ სახელმწიფო საწარმოებში წილს მოსახლეობის ინტერესებისთვის ფლობს და ხელისუფლებამ უნდა დაასაბუთოს და გაასაჯაროს ის მიზნები, რაც ამართლებს საწარმოში

¹²⁸ იქვე, გვ. 17.

ნილის ფლობას. აღნიშნულ სახელმძღვანელო პრინციპს საფუძვლად უდევს ის გარემოება, რომ სახელმწიფო საწარმოების ფუნქციონირება საჯარო ფინანსებს უკავშირდება და სწორედ მოსახლეობა წარმოადგებს სახელმწიფო საწარმოს საბოლოო ბენეფიციარ მფლობელს. შესაბამისად, სახელმწიფო საწარმოსთვის დამახასიათებელი თავისებურებები, კერძოდ, ურთიერთობა საწარმოს მენეჯმენტსა და მოსახლეობას შორის, განსხვავდება კერძო საწარმოში საწარმოს მენეჯმენტსა და პარტნიორებს/აქციონერებს შორის არსებული სტანდარტული ურთიერთობისგან. იმის გათვალისწინებით, რომ მოსახლეობას სახელმწიფო საწარმოს მენეჯმენტზე პირდაპირი ზემოქმედების მექანიზმები არ გააჩნია, საჭიროა გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფა, რათა საზოგადოებას ჰქონდეს ინფორმაცია, რომ სახელმწიფო საწარმოთა მართვა საჯარო ინტერესების დაცვით ხორციელდება.

ეთგო-ს წევრ სახელმწიფოებში დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, სახელმწიფო, როგორც წესი, შემდეგ შემთხვევებში ფლობს ნილს საწარმოებში:

(ა) საჯარო მომსახურების განსახორციელებლად, როდესაც მიიჩნევა, რომ სახელმწიფოს მიერ საწარმოს ფლობა უფრო ეფექტიანია, ვიდრე აღნიშნული მომსახურების დელეგირება კერძო სექტორზე;

(ბ) ბუნებრივი მონოპოლიების საქმიანობა, როდესაც საბაზრო რეგულაცია კონტროლის არასაკმარისად ეფექტიან მექანიზმად მიიჩნევა;

(გ) ეროვნული ეკონომიკური და სტრატეგიული მიზნების მისაღწევად.

მიუხედავად აღნიშნული განზოგადებული პრაქტიკისა, ეთგო-ს

სახელმძღვანელო პრინციპების თანახმად, არსებითად მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფოს მიერ საწარმოს ფლობის საბოლოო მიზანი იყოს მოსახლეობისთვის დამატებითი ღირებულების შექმნა. შესაბამისად, სახელმწიფომ უნდა შეაფასოს კონკრეტულ საწარმოში წილის ფლობა წარმოადგენს თუ არა საჯარო ფინანსების ეფექტიან განაწილებას და შესაძლებელია თუ არა დასახული მიზნის რაიმე სხვა, უკეთესი, გზით მიღწევა.

სახელმწიფოს მიერ საწარმოს ფლობის მიზნობრიობის დასადგენად და შესაფასებლად, საჭიროა სახელმწიფომ შეიმუშავოს საწარმოებში წილის ფლობის პოლიტიკა, რაც მოიცავს სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნებისა და ფუნქციონირების ზოგად მიზნებს, სახელმწიფოს როლს სახელმწიფო საწარმოს მართვის პროცესში, რა ფორმით განახორციელებს სახელმწიფო საწარმოში წილის ფლობის პოლიტიკის იმპლემენტაციას და რა როლი ეკისრება ამ პროცესში ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოს. ასეთი პოლიტიკის დოკუმენტი შესაძლებლობას მისცემს სახელმწიფო საწარმოებს, კერძო სექტორს და მოსახლეობას გააანალიზონ და შეაფასონ სახელმწიფოს პოლიტიკა აღნიშნულ სექტორში, რაც, თავის მხრივ, სახელმწიფო პოლიტიკის განჭვრეტადობას უზრუნველყოფს. პოლიტიკის დოკუმენტის შემუშავების პროცესში მნიშვნელოვანია მოსახლეობის დაინტერესებული ფენების ჩართულობის უზრუნველყოფა, კონსულტაციები კერძო სექტორთან და ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს (მათ შორის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური) აქტიური ჩართულობა. მიმდინარე ცვლილებების გათვალისწინებით, დროდადრო შესაძლოა საჭირო გახდეს აღნიშნული პოლიტიკის დოკუმენტის გადახედვაც, რაც შესაძლოა განხორციელდეს საარჩევნო ციკლის ან საშუალო ვადიანი ფისკალური გეგმის შემუშავებისას.¹²⁹

¹²⁹ OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises

4.2.2. სახელმძღვანელო პრინციპი N2: სახელმწიფოს, როგორც პარტნიორის/აქციონერის, როლი

ეთგო-ს მიერ შემუშავებული მეორე სახელმძღვანელო პრინციპის თანახმად, სახელმწიფომ საქმიანობა უნდა წარმართოს როგორც ინფორმირებულმა და აქტიურმა პარტნიორმა/აქციონერმა და უზრუნველყოს, რომ სახელმწიფო საწარმოთა მართვა განხორციელდეს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპების დაცვით, ეფექტიანად და პროფესიონალიზმის მაღალი ხარისხით.¹³⁰

დასახელებული მიზნის მისაღწევად ეთგო-ს სახელმძღვანელო პრინციპები რამდენიმე ასპექტს გამოჰყოფს. სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს სახელმწიფო საწარმოთა სამართლებრივი ფორმის გამარტივება და სტანდარტიზაცია. სახელმძღვანელო პრინციპები უთითებს, რომ სახელმწიფო საწარმოთა სამართლებრივი ფორმა შესაძლოა განსხვავდებოდეს მენარმე სუბიექტებისთვის დამახასიათებელი სამართლებრივი ფორმისაგან, რასაც მთელი რიგი ობიექტური ფაქტორები განაპირობებს, მაგალითად: სახელმწიფო საწარმოებში დასაქმებული თანამშრომლების სტატუსი, განსხვავებული მიდგომა სახელმწიფო საწარმოთა გადახდისუუნარობისა და გაკოტრების პროცესის მიმართ, სამეთვალყურეო საბჭოს დაკომპლექტების სპეციფიური წესი, სახელმწიფო საწარმოთა საქმიანობის სფეროს მკაცრად განსაზღვრა (შეზღუდვა) შესაბამისი სამართლებრივი აქტით და სხვა. მიუხედავად სახელმწიფო საწარმო-

(2015), გვ. 11. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: 33797501&id=id&accname=guest&checksum=920EFB8DC204E18B47D54F1CE6FD4DC4. წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 ივლისს.

¹³⁰ OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises (2015), გვ. 18. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244160-en.pdf?expires=1533797501&id=id&accname=guest&checksum=920EFB8DC204E18B47D54F1CE6FD4DC4>. წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 ივლისს.

თათვის დამახასიათებელი აღნიშნული თავისებურებებისა, ეთგო-ს რეკომენდაციაა, რომ სახელმწიფო საწარმოები მაქსიმალურად მოექცნენ სახელმწიფოში არსებული საკორპორაციო სამართლის კანონმდებლობის რეგულირების ქვეშ, რომლისგანაც გადახვევა შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, როდესაც ეს საჭიროა ამა თუ იმ საწარმოსათვის დადგენილი საჯარო მიზნების მისაღწევად.¹³¹

სახელმწიფოს ჩართულობა საწარმოს საქმიანობაში უნდა შემოიფარგლოს პოლიტიკისა და საქმიანობის მიზნების განსაზღვრით, სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების ნომინირებით წინასწარ დადგენილი წესის შესაბამისად და სახელმწიფოს მიერ პარტნიორის/აქციონერის უფლებამოსილებების შესრულებით. სხვა მხრივ, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს საწარმოს მენეჯმენტის დამოუკიდებლობა საოპერაციო გადაწყვეტილებების მიღებისას და არ ჩაერიოს საწარმოს მენეჯმენტში.¹³² საწარმოს მენეჯმენტის ავტონომიურობის უზრუნველსაყოფად ასევე მნიშვნელოვანია სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების დამოუკიდებლობა. აღნიშნულის მისაღწევად მნიშვნელოვანია სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების შერჩევისა და ნომინირების დადგენილი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს შესაბამისი კვალიფიკაციის მქონე პირების შერჩევას სამეთვალყურეო საბჭოს წევრის თანამდებობაზე. სამეთვალყურეო საბჭოს წევრებისას შერჩევისას უნდა გაანალიზდეს ინტერესთა კონფლიქტის რისკები, მაგალითად, არ შეიძლება პირი, რომელიც მუშაობს მარეგულირებელ სახელმწიფო ორგანოში, დაინიშნოს იმ სახელმწიფო საწარმოს სამეთვალყურეო საბჭოს წევრად, რომელზეც ვრცელდება აღნიშნული რეგულაციები.

ეთგო-ს მეორე სახელმძღვანელო პრინციპი უთითებს, რომ

¹³¹ იქვე. გვ. 18-19.

¹³² Lioukas S, Bourantas D, Papadakis V (1993) Managerial Autonomy of State-Owned Enterprises: Determining Factors. *Organization Science* 4: 652.

სასურველია სახელმწიფოს, როგორც პარტნიორის/აქციონერის, ფუნქციის ცენტრალიზაცია და ამ ფუნქციის შემსრულებელი სახელმწიფო ორგანოს იდენტიფიცირება. აღნიშნულ ორგანოს უნდა ჰქონდეს კომპეტენცია (პროფესიული, სამართლებრივი, ფინანსური, ეკონომიკური და მენეჯმენტის უნარებით) და რე-სურსები სახელმწიფო საწარმოთა მიმართ სახელმწიფო პოლიტიკის გასატარებლად. ცენტრალიზაციის ძირითად უპირატესობას არსებული კომპეტენციისა და გამოცდილების თავმოყრა წარმოადგენს, რაც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს სახელმწიფო პოლიტიკის ერთგვაროვნად გატარებას ყველა საწარმოს მიმართ. მიუხედავად აღნიშნული რეკომენდაციისა, ეთგო აცნობიერებს, რომ ზოგიერთ იურისდიქციაში არსებული ისტორიული გამოცდილების გათვალისწინებით შეუძლებელია ცენტრალიზებული ორგანოს შექმნა. ასეთ შემთხვევაში ეთგო-ს რეკომენდაციაა შეიქმნას საკოორდინაციო ორგანო, რომელიც შედგება ყველა იმ სახელმწიფო სტრუქტურის წარმომადგენლებისგან, რომლებიც წარმოადგენენ სახელმწიფოს ამათუიმ სახელმწიფო საწარმოში. ასეთი ორგანოს ძირითადი მიზანია საქმიანობის კოორდინაცია და სახელმწიფო საწარმოთა მიმართ საერთო პოლიტიკის გატარება.

სახელმწიფო საწარმოებში პარტნიორის/აქციონერის ფუნქციის განმახორციელებელი ცენტრალიზებული ორგანოს საქმიანობის ძირითადი მიმართულებებია:¹³³

(ა) მონაწილეობის მიღება საერთო კრებაზე და კენჭისყრაში მონაწილეობა საერთო კრებაზე დასმულ საკითხებთან დაკავშირებით;

¹³³ Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises (2015), OECD, გვ. 18. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [საქართველოს განხორციელებულია 2018 წლის 10 ივლისს.](#)

(ბ) სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების ნომინაციის სტრუქტურით, მერიტოკრატიაზე დაფუძნებული და გამჭვირვალე სისტემის შექმნა;

(გ) სახელმწიფო საწარმოს საქმიანობის ძირითადი მიზნების (როგორც საჯარო, ასევე ეკონომიკური) განსაზღვრა, რაც მოიცავს სამიზნე ფინანსურ მაჩვენებლებს, კაპიტალის სტრუქტურას და მისაღები რისკის დონეს;

(დ) რაპორტინგის სისტემის შექმნა, რომელიც შესაძლებლობა მისცემს ცენტრალიზებულ ორგანოს სახელმწიფო საწარმოს საქმიანობის რეგულარული აუდიტი განახორციელოს და შეაფასოს მისი საქმიანობა კორპორაციული მართვის სტანდარტებთან მიმართებით;

(ე) სახელმწიფო საწარმოს მიერ ინფორმაციის გასაჯაროების პოლიტიკის შემუშავება გასაჯაროების არხების განსაზღვრითა და ინფორმაციის სათანადო ხარისხის უზრუნველყოფით, რომელიც მოიცავს იმ ინფორმაციის იდენტიფიცირებას, რომლის გასაჯაროება სავალდებულოა;

(ვ) განგრძობადი დიალოგი გარე აუდიტთან და სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოებთან;

(ზ) სახელმწიფო საწარმოს სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების ანაზღაურების პოლიტიკის განსაზღვრა, რაც უზრუნველყოფს საწარმოს საშუალო და გრძელვადიანი ინტერესების გათვალისწინებით კვალიფიციური პროფესიონალების მოზიდვასა და მოტივირებას.¹³⁴

¹³⁴ იქვე, გვ. 40-43.

4.2.3. სახელმძღვანელო პრინციპი N3: სახელმწიფო საწარმოები ბაზარზე¹³⁵

ეთგო-ს მიერ შემუშავებული მესამე სახელმძღვანელო პრინციპი ეხება ბაზარზე კონკურენციის უზრუნველყოფას და ადგენს, რომ სახელმწიფო საწარმოებზე გავრცელებულმა რეგულაციებმა უნდა უზრუნველყოს სამართლიანი კონკურენციის არსებობა, რაც განსაკუთრებით მაშინ არის მნიშვნელოვანი, როდესაც სახელმწიფო საწარმოები კონკურენტულ ეკონომიკურ საქმიანობას ახორციელებენ.¹³⁶ აღნიშნულის მისაღწევად საჭიროა, რომ მკვეთრად გაიმიჯნოს ერთმანეთისგან სახელმწიფოს, როგორც საწარმოს პარტნიორის/აქციონერის, როლი და მისი სხვა ფუნქციები, რომელმაც შესაძლოა გავლენა იქონიოს სახელმწიფო საწარმოს საქმიანობაზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში სახელმწიფო გვევლინება როგორც კერძო სექტორის კონკურენტად, ასევე არბიტრად აღნიშნულ კონკურენციაში, რაც ინტერესთა კონფლიქტს წარმოშობს.¹³⁷ სამართლიანი კონკურენციის უზრუნველსაყოფად ასევე მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო საწარმოს საქმიანობით დაინტერესებულ პირებს (მათ შორის, კრედიტორებსა და კონკურენტებს) ჰქონდეთ სამართლებრივი მექანიზმების გამოყენების შესაძლებლობა სახელმწიფო საწარმოთა წინააღმდეგ და სახელმწიფო საწარმოებზე არ ვრცელდებოდეს სხვადასხვა შეღავათი (მაგალითად, საგადასახადო

¹³⁵ იქვე, გვ. 20-21.

¹³⁶ Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business (2012) OECD, გვ. 19-24. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: . წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 მაისს.

¹³⁷ Kowalski P, Buge M, Stajerovska M, Egelan M (2013) State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications, OECD Trade Policy Papers, No. 147, OECD Publishing, გვ. 11. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: . წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 15 მაისს.

შელავათები).¹³⁸ ეთგო-ს სახელმძღვანელო პრინციპები განსაკუთრებით ამახვილებს ყურადღებას სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის გავრცელებაზე სახელმწიფო საწარმოებზე და განსაზღვრავს, რომ როდესაც სახელმწიფო საწარმო მონაწილეობს შესყიდვის პროცესში, როგორც შემსყიდველი ორგანიზაცია ან როგორც მომწოდებელი, არსებული პროცედურა უნდა იყოს გამჭვირვალე, კონკურენტული და გამორიცხავდეს დისკრიმინაციას.

სახელმძღვანელო პრინციპი ასევე უთითებს, რომ სასურველია შეძლებისდაგვარად გაიმიჯნოს სახელმწიფო საწარმოს ეკონომიკური საქმიანობა იმ საქმიანობისგან, რომელსაც ის საჯარო მიზნით ახორციელებს. სახელმწიფო საწარმოს ის ხარჯები, რომელიც საჯარო მიზნებით განხორციელებული საქმიანობის ფარგლებში გაიწევა უნდა დაფინანსდეს სახელმწიფოს მიერ, რათა სახელმწიფო საწარმო არაკონკურენტულ მდგომარეობაში არ აღმოჩნდეს კონკურენტ კერძო კომპანიებთან შედარებით. სახელმწიფო საწარმოებს ხელი უნდა მიუწვდებოდეთ სასესხო და კაპიტალის ბაზრებზე და მათი ურთიერთობა ფინანსურ და არაფინანსურ ინსტიტუტებთან მხოლოდ კომერციულ საწყისებს უნდა ეფუძნებოდეს.¹³⁹

¹³⁸ Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises (2015), OECD, გვ. 47-50. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [_](#). წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 ივლისს.

¹³⁹ Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises (2015), OECD, გვ. 45-46. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [_](#). წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 ივლისს.

4.2.4. სახელმძღვანელო პრინციპი N4: სამართლიანი მოპყრობა ინვესტორებისა და სხვა აქციონერების მიმართ¹⁴⁰

ეთგო-ს მიერ შემუშავებული მეოთხე სახელმძღვანელო პრინციპი უთითებს, რომ თუ სახელმწიფო საწარმოში არიან სხვა პარტნიორები/აქციონერები ან საწარმო წარმოადგენს ღია საზოგადოებას, რომლის აქციებითაც მიდინარეობს ბირჟაზე ვაჭრობა, სახელმწიფო საწარმომ და მასზე კონტროლის განმახორციელებელმა ცენტრალურმა ორგანომ უნდა უზრუნველყონ სამართლიანი მოპყრობა ყველა აქციონერის მიმართ და თანაბარი წვდომა საწარმოს ინფორმაციაზე.¹⁴¹ აღნიშნული საკითხის განხილვისას ეთგო-ს სახელმძღვანელო პრინციპები განსაკუთრებით უსვამს ხაზს კორპორაციული მართვის ზოგადი პრინციპების მნიშვნელობას და სახელმწიფო საწარმოების მიერ მათი დანერგვის მიზანშეწონილობას.¹⁴² აღნიშნულთან მიმართებაში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთი საკითხები, როგორიცაა: უმცირესობაში მყოფი პარტნიორის/აქციონერის ინტერესების დაცვა, გამჭვირვალობის მაღალი ხარისხი, სხვა პარტნიორებთან/აქციონერებთან კომუნიკაციისა და კონსულტაციის არსების არსებობა და სხვა.¹⁴³

¹⁴⁰ იქვე, გვ. 22.

¹⁴¹ State-Owned Enterprise Governance Reform - An Inventory of Recent Change (2011), OECD, გვ. 21. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [_ წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 20 მაისს.](#)

¹⁴² Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises (2015), OECD, გვ. 53-54. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [_ წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 ივლისს.](#)

¹⁴³ იქვე, გვ. 51.

4.2.5. სახელმძღვანელო პრინციპი N5: პასუხისმგებლიანი ბიზნესსაქმიანობა და ურთიერთობა დაინტერესებულ პირებთან¹⁴⁴

ეთგო-ს სახელმძღვანელო პრინციპების თანახმად, სახელმწიფო საწარმოს მართვის პროცესში დაინტერესებულ პირებთან ურთიერთობას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება, რათა შესაძლებელი გახდეს საწარმოს მდგრადი განვითარება. აღნიშნული განსაკუთრებით აქტუალურია სახელმწიფო საწარმოებისთვის, რადგან ხშირ შემთხვევაში მათი საქმიანობა საჯარო ფუნქციების განხორციელებას მოიცავს. დაინტერესებულ პირთა სხვადასხვა კატეგორია შეიძლება გამოიყოს, მაგალითად: ადგილობრივი მოსახლეობა, რომელზეც გავლენას ახდენს საწარმოს საქმიანობა; სახელმწიფო საწარმოში დასაქმებული პირები; საწარმოს კონტრაქტორები და სხვა. სადაც შესაძლებელია, განსაკუთრებით კი დიდი ზომის სახელმწიფო საწარმოების შემთხვევაში, სასურველია შემუშავდეს პოლიტიკის დოკუმენტი დაინტერესებულ პირთა სხვადასხვა კატეგორიასთან ურთიერთობის შესახებ.

სახელმწიფო საწარმომ პატივი უნდა სცეს დაინტერესებული პირების ლეგიტიმურ ინტერესებს და მათთვის საწარმოს საქმიანობის თაობაზე ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა უზრუნველყოს. მეხუთე სახელმძღვანელო პრინციპი განსაკუთრებით ხაზს უსვამს დასაქმებული პირების ჩართულობას საწარმოს მართვის პროცესში და მამხილებლის დაცვის მექანიზმების შემუშავებას. ამასთან, სახელმწიფო საწარმოთა მართვა უნდა განხორციელდეს უმაღლესი ეთიკური სტანდარტების დაცვით ისეთ სფეროებში, როგორიცაა: ადამიანის უფლებების დაცვა, გარემოს დაცვა, უსაფრთხო შრომის

¹⁴⁴ Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises (2015), OECD, გვ. 23. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [_](#). წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 ივლისს.

პირობების უზრუნველყოფა, და შეიქმნას სათანადო შიდა კონტროლის მექანიზმები.¹⁴⁵

4.2.6. სახელმძღვანელოპრინციპი N6: გამჭვირვალობა¹⁴⁶

ეთგო-ს მიერ შემუშავებული მეექვსე სახელმძღვანელო პრინციპი უთითებს, რომ სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობაზე გამჭვირვალობის მაღალი ხარისხი უნდა გავრცელდეს და ისინი უნდა დაექვემდებარონ იმავე დონის სტანდარტს ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის მიმართულებით, რაც ვრცელდება ღია საზოგადოებებზე. ფინანსური და არაფინანსური ინფორმაციის გამჭვირვალობა არსებითია სახელმწიფო საწარმოს სამეთვალყურეო საბჭოსა და მენეჯმენტის ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად და სახელმწიფოს მიერ მისი, როგორც პარტნიორის/აქციონერის, უფლებამოსილების განსახორციელებლად. სახელმწიფოებს შეუძლიათ შეიმუშავონ გამჭვირვალობის სხვადასხვა სტანდარტი სახელმწიფო საწარმოს ზომის შესაბამისად. გამჭვირვალობის სათანადო სტანდარტი მოიცავს ისეთი ინფორმაციის გასაჯაროვებას, როგორიცაა:

(ა) ინფორმაცია სახელმწიფო საწარმოს მიზნებისა და მათი შესრულების სტატუსის შესახებ;

(ბ) ინფორმაცია სახელმწიფო საწარმოს ფინანსური და საოპერაციო შედეგების შესახებ, მათ შორის, საჯარო მიზნების შესასრულებლად გაწეული ხარჯები და ამ ხარჯების დაფინანსების მექანიზმები;

(გ) სახელმწიფო საწარმოს მფლობელთა და მართვის სტრუქტუ-

¹⁴⁵ იქვე, გვ. 57-60.

¹⁴⁶ იქვე, გვ. 24-25.

რა და ხმის მიცემის წესი, მათ შორის, მითითება კორპორაციული მართვის კოდექსზე, ასეთის არსებობის შემთხვევაში. აღნიშნული ასევე მოიცავს საწარმოს წესდების (პარტნიორთა შეთანხმების) გასაჯაროვებას, თუმცა, დასაშვებია გარკვეული ხარისხით კონფიდენციალურობის დაცვა, თუ არსებობს შესაბამისი ლეგიტიმური ინტერესი;

(დ) სახელმწიფო საწარმოს სამეთვალყურეო საბჭოს წევრებისა და ძირითადი მენეჯმენტის ანაზღაურება;

(ე) სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების კვალიფიკაცია, მათი შერჩევის წესი და კონკრეტული წევრის სამეთვალყურეო საბჭოს დამოუკიდებელ წევრად მიჩნევის საკითხი;

(ვ) ინფორმაცია მნიშვნელოვანი რისკებისა და მათი მენეჯმენტის შესახებ;

(ზ) ინფორმაცია სახელმწიფოსგან მიღებული ფინანსური მხარდაჭერის შესახებ, მათ შორის, გრანტი, სუბსიდია, სახელმწიფო გარანტიები, სახელმწიფოს მიერ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებები და სხვა;

(თ) ინფორმაცია სახელმწიფოსთან ან დაკავშირებულ საწარმოსთან დადებული მნიშვნელოვანი ხელშეკრულებების შესახებ;

(ი) ინფორმაცია დასაქმებულებისათვის ან სხვა დაინტერესებული პირებისათვის (მომწოდებლები, ადგილობრივი მოსახლეობა) რელევანტური საკითხების შესახებ.¹⁴⁷

ეთგო-ს სახელმძღვანელო პრინციპი ასევე უთითებს სახელმწიფო საწარმოს წლიური ანგარიშის დამოუკიდებელი გარე აუდიტის აუცილებლობაზე და ხაზს უსვამს, რომ სახელმწიფო კონტროლის მექანიზმები (მაგალითად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური) სრუ-

¹⁴⁷ იქვე, გვ. 61-67.

ლად ვერ ჩაანაცვლებს გარე აუდიტის როლს. შესაძლებელია, რომ აღნიშნული ვალდებულება გავრცელდეს მხოლოდ დიდი ზომის სახელმწიფო საწარმოებზე.

გარდა თითოეული სახელმწიფო საწარმოსათვის დადგენილი გამჭვირვალობის ვალდებულებისა, მეექვსე სახელმძღვანელო პრინციპი ასევე ითვალისწინებს სახელმწიფო საწარმოებში პარტნიორობის/აქციონერის ფუნქციის განმახორციელებელი ცენტრალიზებული ორგანოს მიერ წლიური ანგარიშის გამოქვეყნებას, რომელიც შეაჯამებს სახელმწიფოში არსებული ყველა სახელმწიფო საწარმოს საქმიანობას. სასურველია ასევე ვებგვერდის შექმნა, სადაც ინფორმაცია სახელმწიფო საწარმოების შესახებ მარტივად იქნება ხელმისაწვდომი დაინტერესებული პირებისათვის.

4.2.7. სახელმძღვანელო პრინციპი N7: სახელმწიფო საწარმოს სამეთვალყურეო საბჭოს პასუხისმგებლობა¹⁴⁸

სახელმწიფო საწარმოს სამეთვალყურეო საბჭოს გამართული ფუნქციონირება არსებით როლს ასრულებს სახელმწიფო საწარმოებში კორპორაციული მართვის მაღალი ხარისხის უზრუნველსაყოფად. შესაბამისად, სამეთვალყურეო საბჭოს უნდა ჰქონდეს სათანადო უფლებამოსილება, კომპეტენცია და ობიექტურობა მენეჯმენტის საქმიანობაზე სტრატეგიული ზედამხედველობის ფუნქციის შესასრულებლად. ამისათვის საჭიროა, რომ სამეთვალყურეო საბჭოს როლი მკაფიოდ განისაზღვროს სამეწარმეო სამართლის მარეგულირებელი ნორმატიული აქტებით, მას ჰქონდეს სათანადო მანდატი და დაეკისროს სრული პასუხისმგებლობა სახელმწიფო საწარმოს საქმიანობაზე. ეთგო-ს მეშვიდე სახელმძღვანელო პრინციპი, ასევე, უთითებს სამეთვალყურეო საბჭოს ნევრთა პირად და

¹⁴⁸ იქვე, გვ. 26-27.

ერთობლივ პასუხისმგებლობაზე და ადგენს, რომ დაუშვებელია პასუხისმგებლობის განსხვავებული სტანდარტის დადგენა იმის მიხედვით, თუ ვის მიერ არის ნომინირებული სამეთვალყურეო საბჭოს ესათუის წევრი.

სამეთვალყურეო საბჭოს უნდა ჰქონდეს სათანადო უფლებამოსილება მისი ფუნქციების შესასრულებლად. აღნიშნული მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა დირექტორის დანიშვნისა და გათავისუფლების და მენეჯმენტის ანაზღაურების განსაზღვრის უფლებამოსილება, კომპანიის სტრატეგიისა და შესრულებული სამუშაოს შეფასების ინდიკატორების განსაზღვრა, რისკის ეფექტური მენეჯმენტისათვის საჭირო ეფექტიანი პოლიტიკისა და პროცედურების შემუშავება და სხვა.¹⁴⁹ აღნიშნული უფლებამოსილებების ჯეროვნად განსახორციელებლად სამეთვალყურეო საბჭო სათანადო კვალიფიკაციის მქონე წევრებისგან უნდა შედგებოდეს, რომელთა შერჩევა გამჭვირვალე პროცესის შედეგად ხდება. მათი საქმიანობა მაქსიმალურად დაცული უნდა იყოს პოლიტიკური ინტერვენციისგან და თითოეული წევრი უნდა იყოს ანგარიშვალდებული სანარმოს წინაშე და არა იმ ორგანოს წინაშე, რომელმაც მოახდინა მისი ნომინირება აღნიშნულ თანამდებობაზე.

ეთგო-ს სახელმძღვანელო პრინციპები, ასევე, უთითებს სამეთვალყურეო საბჭოს წევრთა პროფილის მრავალფეროვნების მნიშვნელობაზე და ადგენს, რომ სასურველია სამეთვალყურეო საბჭოს დაკომპლექტება სხვადასხვა სქესის, ასაკის, განათლებისა და პროფესიული გამოცდილების მქონე წევრებისგან. სამეთვალყურეო საბჭოში აღმასრულებელი ხელისუფლების მაღალი თანამდებობის მქონე პირების ყოფნა, როგორიცაა სახელმწიფოს მეთაური, პრე-

¹⁴⁹ Frederick R W (2011) Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises, OECD Corporate Governance Working Papers, No.2, გვ. 6-8. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [_](#). წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 25 მაისს.

მიერ-მინიტრი ან მინისტრი, არ არის რეკომენდირებული, რადგან იზრდება სახელმწიფო საწარმოს საქმიანობაში არამართლზომიერი ჩარევის რისკი.

სახელმწიფო საწარმოს სამეთვალყურეო საბჭოში აუცილებელია გარკვეული რაოდენობის დამოუკიდებელი წევრების არსებობა, რომლებიც სრულად დამოუკიდებელნი არიან საწარმოს პარტნიორებისგან/აქციონერებისგან და მენეჯმენტისგან. სამეთვალყურეო საბჭოს თითოეულ წევრზე უნდა გავრცელდეს ინტერესთა კონფლიქტის შეზღუდვის მარეგულირებელი წესები; თუ არსებობს ინტერესთა კონფლიქტი უნდა მოხდეს მისი გასაჯაროება.

ეთგო-ს მიერ შემუშავებული მეშვიდე სახელმძღვანელო პრინციპის თანახმად, სახელმწიფო საწარმოს სამეთვალყურეო საბჭოს წევრს არ უნდა ეკავოს საწარმოს დირექტორის თანამდებობა და ის უნდა იყოს პასუხისმგებელი სამეთვალყურეო საბჭოს ეფექტიან საქმიანობაზე. სამეთვალყურეო საბჭომ უნდა განიხილოს სხვადასხვა სპეციალიზებული კომიტეტის შექმნის საჭიროება, რომლებიც დაკომპლექტდება დამოუკიდებელი და სათანადო კვალიფიკაციის მქონე პირებისგან და აქცენტს გააკეთებს ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა: აუდიტი, რისკის მენეჯმენტი, ხელმძღვანელთა ანაზღაურება. ასეთი კომიტეტების შექმნა არ ამცირებს სამეთვალყურეო საბჭოს სხვა წევრთა პასუხისმგებლობას და მისი მიზანია მხოლოდ საქმიანობის ეფექტიანობის გაუმჯობესება. სამეთვალყურეო საბჭო ასევე პასუხისმგებელია შიდა აუდიტის სტრუქტურის შექმნასა და მის გამართულ ფუნქციონირებაზე. შიდა აუდიტი ანგარიშვალდებული უნდა იყოს არა კომპანიის მენეჯმენტის, არამედ პირდაპირ სამეთვალყურეო საბჭოს წინაშე.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises (2015), OECD, გვ. 74-76. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: . წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 ივლისს.

სახელმძღვანელო პრინციპები, ასევე, ხაზს უსვამს სამეთვალყურეო საბჭოს საქმიანობის პერიოდულ შეფასების მნიშვნელობას, რომელიც მოიცავს ისეთი საკითხების ანალიზს, როგორიცაა: უთმობენ თუ არა საკმარის დროს სამეთვალყურეო საბჭოს ცალკეული წევრები საწარმოს საქმიანობას, რამდენად შეესაბამება სამეთვალყურეო საბჭოს წევრთა კვალიფიკაცია საწარმოს წინაშე არსებულ გამოწვევებს და სხვა.¹⁵¹

4.3. მსოფლიო ბანკის ანგარიში: სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვა

2014 წელს მსოფლიო ბანკმა შეიმუშავა ანგარიში სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის შესახებ (შემდგომში - ანგარიში). ანგარიშის მიზანია სახელმწიფო საწარმოთა მართვის რეგულირების სრულყოფილი ჩარჩოს შემუშავება და კონკრეტული მექანიზმების შეთავაზება არსებული მდგომარეობის შესაფასებლად და გასაუმჯობესებლად. ანგარიში ძირითადად ორიენტირებულია იმ სახელმწიფო საწარმოებზე, რომლებიც სამენარმეო საქმიანობას ახორციელებენ და სადაც სახელმწიფო გვევლინება მაჟორიტარ ან მნიშვნელოვან მინორიტარ პარტნიორად/აქციონერად.

სახელმწიფო საწარმოთა მართვის სისტემის კვლევისა და რეკომენდაციების შემუშავების გარდა, მსოფლიო ბანკის ანგარიშში მოცემულია შეფასების მექანიზმები, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის სტანდარტის საკვლევად და, ასევე, სახელმწიფო საწარმოში არსებული მდგომარეობის შესაფასებლად.

ანგარიშის მიხედვით, არაერთი კვლევა ადასტურებს, რომ სახელმწიფო საწარმოთა არადაამაკმაყოფილებელი საქმიანობა ძი-

¹⁵¹ იქვე, გვ. 73-74.

რითადად გაპირობებულია არა გარეშე ფაქტორებით ან ამათუიმ ეკონომიკური სექტორისთვის დამახასიათებელი თავისებურებებით, არამედ ფუნდამენტური ხარვეზებით მათ მართვაში. აღნიშნული მოიცავს ურთიერთობას სახელმწიფო საწარმოს მენეჯმენტსა და სახელმწიფოს წარმომადგენლებს შორის, მართვისას გამოყენებულ პროცესებს და არსებულ წესებს, რაც ხშირად იწვევს ურთიერთსაწინააღმდეგო ინსტრუქციების გაცემას სახელმწიფო საწარმოთათვის, პოლიტიზირებულ სამეთვალყურეო საბჭოსა და მენეჯმენტს, ყოველდღიურ საქმიანობაში მენეჯმენტის ავტონომიურობის შეზღუდვას, არასათანადო ფინანსური რაპორტირებისა და გამჭვირვალობის სტანდარტს, საქმიანობის შეფასების არასწორ მექანიზმებს, რაც, თავის მხრივ, ანგარიშვალდებულების ნაკლებობას იწვევს. ასეთ შემთხვევებში მნიშვნელოვნად იზრდება კორუფციის რისკიც.¹⁵²

აღნიშნული გამოწვევების საპასუხოდ მსოფლიო ბანკის ანგარიშში მოცემულია რეკომენდაციები, რომელთა მიზანია სახელმწიფო საწარმოებში გამართული კორპორაციული მართვის სისტემის დანერგვა. პირველ რიგში, ანგარიში ყურადღებას ამახვილებს სათანადო სამართლებრივი ჩარჩოს მნიშვნელობაზე და ადგენს, რომ სახელმწიფო საწარმოებზე უნდა გავრცელდეს ქვეყანაში არსებული სამეწარმეო კანონმდებლობა, რაც წაახალისებს კონკურენტული გარემოს შექმნას სახელმწიფო საწარმოებსა და კერძო სექტორს შორის. იმ შემთხვევაში, თუ მოხდება სახელმწიფო საწარმოების აქციების ან/და ფასიანი ქაღალდების საჯარო შეთავაზება საფონდო ბირჟაზე, ეს უზრუნველყოფს მათი საქმიანობის მეტ გამჭვირვალობას და დადებითად აისახება საწარმოს მართვაზე. ანგარიში ასევე ხაზს უსვამს სამეწარმეო სამართლის განვითარებას.

¹⁵² Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit (2014), World Bank Group, გვ.xxii. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [_](#). წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 20 მარტს.

რებისა და განახლების მნიშვნელობას, რათა ის შეესაბამებოდეს თანამედროვე მსოფლიოში არსებულ გამოწვევებს. სასურველია სახელმწიფო საწარმოები დაექვემდებარონ სახელმწიფოში არსებული კორპორაციული მართვის კოდექსს (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) ან შეიქმნას სახელმწიფო საწარმოთა მართვის საუკეთესო სტანდარტების კოდიფიცირებული დოკუმენტი, რომელსაც გამოიყენებს საწარმოთა მენეჯმენტი.¹⁵³

მსოფლიო ბანკის ანგარიში უთითებს, რომ სახელმწიფო საწარმოს საქმიანობაზე სახელმწიფოს მიერ ეფექტიანი ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია სახელმწიფო საწარმოთა ფლობის გამართული სტრუქტურის შექმნა. აღნიშნული მიიღწევა, თუ სახელმწიფოს, როგორც საწარმოს პარტნიორის/აქციონერის, როლი გამიჯნულია, მისი როგორც სახელმწიფო პოლიტიკის გამტარებლის ან/და მარეგულირებლის როლისგან და არსებობს მექანიზმები, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობაში სახელმწიფოს არამართლზომიერი ჩარევის შეზღუდვას. ანგარიშის მიხედვით, პარტნიორის/აქციონერის ფუნქციის განმახორციელებელი ცენტრალიზებული ორგანო დადებით როლს თამაშობს სახელმწიფო საწარმოებში გამართული კორპორაციული მართვის სისტემის დანერგვისა და ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბების პროცესში.¹⁵⁴ აღსანიშნავია, რომ ეს მიდგომა შეესაბამება ეთგო-ს სახელმძღვანელო პრინციპებით დადგენილ რეკომენდაციებსაც.

ანგარიშის მიხედვით, არსებითია სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობის მონიტორინგისა და შეფასების გამართული სისტემის დანერგვა. აღნიშნულის მისაღწევად საჭიროა სახელმწიფო საწარმოთა მიზნებისა და სტრატეგიის მკაფიოდ განსაზღვრა და

¹⁵³ იქვე, გვ. 31-45.

¹⁵⁴ იქვე, გვ. 78-79.

დოკუმენტირება. საწარმოს მიზნებისა და სტრატეგიის შესაბამისად უნდა შემუშავდეს საქმიანობის ამათუიმი მიმართულების მიზნები და შეფასების ინდიკატორები, რაც მოიცავს როგორც ფინანსურ, ასევე არაფინანსურ ასპექტებს. შეფასების ინდიკატორები საშუალებას იძლევა, შეფასდეს საწარმოს მენეჯმენტის საქმიანობა, მოხდეს არსებული პრობლემების დროული იდენტიფიცირება და უზრუნველყოფილ იქნეს მენეჯმენტის ანგარიშვალდებულება.¹⁵⁵

სახელმწიფო საწარმოები საჯარო ფინანსებს განკარგავენ. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია მათი ფინანსური საქმიანობის კონტროლი და ფისკალური დისციპლინის უზრუნველყოფა. ერთი მხრივ, სახელმწიფო საწარმოები შესაძლებელია ასრულებდნენ საჯარო ფუნქციებს, რისთვისაც მათ შეიძლება მიიღონ სუბსიდია სახელმწიფოს მხრიდან, რათა არ დაზარალებდნენ კერძო სექტორთან კონკურენციაში; თუმცა მეორე მხრივ, სახელმწიფო საწარმოებს ეკონომიკური საქმიანობის განსახორციელებლად არ უნდა ჰქონდეთ წვდომა საჯარო ფინანსებზე, რამაც მათ შეიძლება არამართლზომიერი კონკურენტული უპირატესობა შეუქმნას. აღნიშნული ორი, ერთი შეხედვით ურთიერთსაწინააღმდეგო, მიზნის მიღწევა შეიძლება, თუ სახელმწიფო საწარმო მაქსიმალურად გამიჯნავს ერთმანეთისგან მის საჯარო ფუნქციებს და ეკონომიკურ საქმიანობას. ამგვარი გამიჯვნის შემდეგ კი უნდა მოხდეს მხოლოდ საჯარო ფუნქციების სრული დაფინანსება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. ეს საკმაოდ რთულ პროცესთან არის დაკავშირებული, რადგან საჯარო ფუნქციების იდენტიფიცირება და მასთან დაკავშირებული ხარჯების ანალიზი ხშირ შემთხვევაში არც ისე მარტივია. თუმცა, სწორედ აღნიშნულის მაქსიმალურად უზრუნველყოფის შემთხვევაში შესაძლებელი იქნება კონკურენ-

¹⁵⁵ იქვე, გვ. 102-103.

ტიანი გარემოს შექმნა სახელმწიფო საწარმოებისათვის და კერძო სექტორისათვის.¹⁵⁶

სახელმწიფო საწარმოს მართვაში უმნიშვნელოვანესი როლი სამეთვალყურეო საბჭოს ეკისრება. ამ როლის წარმატებით შესასრულებლად საჭიროა როგორც სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების ნომინირებისა და დანიშვნის წესის განსაზღვრა, ასევე საბჭოს საქმიანობა არასათანადო ზეგავლენის გარეშე. ანგარიშის მიხედვით, სამეთვალყურეო საბჭოს წევრთა არჩევის პროცედურა სტრუქტურირებული და გამჭვირვალე უნდა იყოს. ასევე, საწარმოში მენეჯმენტის კონცენტრაციის თავიდან ასაცილებლად უნდა გაიმიჯნოს სამეთვალყურეო საბჭოს თავმჯდომარისა და დირექტორის როლი. სამეთვალყურეო საბჭოს სრულფასოვანი ფუნქციონირებისათვის საჭიროა, რომ მკაფიოდ განისაზღვროს მისი კომპეტენცია და მოხდეს მისი გამიჯვნა პარტნიორების/აქციონერების და მენეჯმენტის კომპეტენციისაგან. სამეთვალყურეო საბჭოს უმთავრესი ფუნქციაა საწარმოს სტრატეგიის განსაზღვრა, დირექტორის თანამდებობაზე დანიშვნა და მისი საქმიანობის ზედამხედველობა და რისკების მენეჯმენტი.¹⁵⁷

მსოფლიო ბანკის მიერ მომზადებული ანგარიშის მიხედვით, სახელმწიფო საწარმოში გამჭვირვალობის მაღალი ხარისხის მიღწევა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. აღნიშნულს დაინტერესებულ პირთა უფრო ფართო წრე კერძო სექტორის საწარმოებთან შედარებით განაპირობებს. სახელმწიფო საწარმოს საქმიანობა მთელს მოსახლეობაზე ახდენს გავლენას. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია მისი საქმიანობისა და შედეგების რაპორტირება და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა, რათა მოსახლეობამ შეაფასოს, თუ როგორ განკარგავს ესა თუ ის საწარმო საჯარო ფინანსებს. სახელმწიფომ,

¹⁵⁶ იქვე, გვ. 138-142.

¹⁵⁷ იქვე, გვ. 162-165.

თავის მხრივ, უნდა უზრუნველყოს სახელმწიფო საწარმოს საქმიანობის კონტროლი. კონტროლის ერთ-ერთ ეფექტურ მექანიზმს ასევე წარმოადგენს საწარმოს სავალდებულო გარე აუდიტის ჩატარება, რაც შეიძლება დაევალოს შედარებით დიდი ზომის სახელმწიფო საწარმოებს.¹⁵⁸

მსოფლიო ბანკის ანგარიში, ასევე, ამახვილებს ყურადღებას იმ საწარმოებზე, სადაც წილს სახელმწიფოსთან ერთად კერძო პირებიც ფლობენ. ასეთ საწარმოში მნიშვნელოვანია უმცირესობაში მყოფი პარტნიორის/აქციონერის უფლებების დაცვა და თანასწორი მოპყრობა აქციონერთა მიმართ. როდესაც სახელმწიფო მაჟორიტარ პარტნიორად/აქციონერად გვევლინება, მან უნდა წაახალისოს მონაწილეობა საერთო კრებაზე და უზრუნველყოს ყველა დაინტერესებული პირის მაქსიმალური ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. თუ სახელმწიფო უმცირესობაში პარტნიორი/აქციონერია, ის აქტიურად უნდა ჩაერთოს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და სრულად ისარგებლოს მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებებით.¹⁵⁹

ნებისმიერმა სახელმწიფომ, რომელიც გადაწყვეტს სახელმწიფო საწარმოთა რეგულირებისა და მათი საქმიანობის რეფორმირებას, პირველ რიგში, უნდა შეაფასოს არსებული სიტუაცია და მისი ანალიზის საფუძველზე გამოკვეთოს რეფორმის ძირითადი მიმართულებები. ამ სფეროში თითოეულ ქვეყანას განსხვავებული გამოწვევები აქვს, რაც დამოკიდებულია განვითარების ეტაპზე, სახელმწიფო საწარმოთა როლზე ეკონომიკურ აქტივობაში და სხვა ფაქტორებზე. შესაბამისად, ნებისმიერი დაგეგმილი რეფორმა აღნიშნულ გამოწვევებს უნდა შეესაბამებოდეს. სახელმწიფო საწარმოთა წარმატებული რეფორმისათვის მნიშვნელოვანია ხელისუფ-

¹⁵⁸ იქვე, გვ. 217.

¹⁵⁹ იქვე, გვ. 244-245.

ლების პოლიტიკური ნება და რეფორმების თანდათან გატარება არსებული გამოწვევების საპასუხოდ.

4.4. შუალედური დასკვნა

დასახელებული სახელმძღვანელო პრინციპების საფუძველზე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ეთგო და მსოფლიო ბანკი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებენ სახელმწიფო საწარმოებში ღიაობის და გამჭვირვალობის ხარისხს, როგორც ფინანსურ, ასევე, არაფინანსურ ინფორმაციასთან დაკავშირებით. აღნიშნული საკითხი საქართველოში დიდი პრობლემის და წინააღმდეგობის შემცველია, რადგან სახელმწიფო საწარმოებზე, როგორც კომერციულ იურიდიულ პირებზე, არ ვრცელდება ინფორმაციის საჯაროობის მავალდებულებელი ადმინისტრაციული ნორმები.¹⁶⁰ ინფორმაციის გაცემა, ფაქტობრივად, სახელმწიფო საწარმოების კეთილ ნებაზე არის დამოკიდებული. ეს ამცირებს ანგარიშვალდებულებისა და ღიაობის ხარისხს საწარმოებში, შესაბამისად, გაურკვეველია, რამდენადაა ასეთი საწარმოები მოსახლეობის ნების გამომხატველი. შექმნილი მდგომარეობიდან ერთ-ერთი გამოსავალია სახელმწიფო საწარმოებზე ანგარიშგებისა და აუდიტის იგივე სტანდარტის გავრცელება, როგორც ეს არის ღია ტიპის საზოგადოებების შემთხვევაში. აღნიშნული გაზრდის ანგარიშვალდებულების ხარისხს.¹⁶¹

ძალიან მნიშვნელოვანია სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობისას დაინტერესებული ჯგუფების ინტერესის გათვალისწინება,

¹⁶⁰ საქართველოს კანონი „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, მუხლები 28, 37, 40, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტის ნომერი 2181, 25/06/1999, გამოქვეყნების თარიღი 15/07/1999, სარეგისტრაციო კოდი 240140000.10.003.016334.

¹⁶¹ Mayes G D (2012) State Participation in Enterprise: Lessons from Experience. 18 NZBLQ 204: 10.

განსაკუთრებით ეს ითქმის კომპანიების თანამშრომლებზე. ამავდროულად, თანამშრომლებს აქვთ მოტივაცია, ხელი შეუშალონ კორპორაციისთვის მესამე პირების მხრიდან ფინანსური პრობლემების შექმნას და მონაწილეობა მიიღონ კორპორაციის წარმატებულ საქმიანობაში.¹⁶² სამწუხაროდ, საქართველოში რეგისტრირებული და ჩვენთვის ცნობილი სახელმწიფო საწარმოებიდან არც ერთში, თანამშრომლები არ არიან წარმოდგენილი საწარმოს სამეთვალყურეო საბჭოში. მაგალითად, შპს „თბილისის მეტროპოლიტენი“-ს თანამშრომლები გაიფიცნენ 2018 წლის ივნისში და მოითხოვეს ხელფასების გაზრდა. შპს „თბილისის მეტროპოლიტენი“ არის ქალაქ თბილისის კომპანიის, შპს „თბილისის სტრანსპორტო კომპანიის“ დაქვემდებარებაში მყოფი კომპანია. აღსანიშნავია, რომ თანამშრომლები ხელფასების გაზრდას რამდენიმე წლის განმავლობაში ითხოვდნენ და მოთხოვნების დაუკმაყოფილებლობის შემდეგ გაიფიცნენ. გაფიცვა ორი დღის განმავლობაში გაგრძელდა და თბილისში შეიქმნა სატრანსპორტო კოლაფსი. საბოლოოდ, მხარეები შეთანხმდნენ, რომ მოილაპარაკებდნენ თანამშრომლების ხელფასის 2019 წლიდან გაზრდაზე.

იმ შემთხვევაში, თუ შპს „თბილისის მეტროპოლიტენის“ თანამშრომლებს ეყოლებოდათ წარმომადგენელი ორგანიზაციის მენეჯმენტში, მათი წარმომადგენელი მრავალჯერ დააყენებდა თანამშრომლებისთვის პრობლემური საკითხების გადაჭრის გზებს და შესაძლოა მდგომარეობა გაფიცვამდე და სატრანსპორტო კოლაფსამდე არ მისულიყო.

ასევე, ეთგო განსაკუთრებით გამოჰყოფს სამეთვალყურეო საბჭოს დამოუკიდებლობის საკითხს. ხაზს უსვამს, რომ საბჭო უნდა შეირჩეს გამჭვირვალობისა და პოლიტიკური მიუკერძოებლობის

¹⁶² Bohinc R, Bainbridge M S (2001) Corporate Governance in Post-Privatized Slovenia. The American Journal of Comparative Law 49: 69.

საფუძველზე და მაქსიმალურად დაცული უნდა იყოს პოლიტიკური ინტერვენციისაგან. ეს პრაქტიკულად გამორიცხული იქნება სს „საპარტნიორო ფონდის“ შემთხვევაში, რადგან სამეთვალყურეო საბჭოს ნახევარი კომპლექტდება მთავრობის წარმომადგენლებისგან. ასევე, ეთგოს რეკომენდაციებში ხაზგასმულადაა აღნიშნული, რომ სამეთვალყურეო საბჭოს თითოეული წევრი პასუხისმგებელი უნდა იყოს საწარმოს, და არა იმ ორგანოს წინაშე, რომელმაც მათი ნომინირება მოახდინა. სს „საპარტნიორო ფონდის“ ანგარიშვალდებულების პოლიტიკა, სადაც საწარმო ანგარიშს აბარებს იმ ორგანოს, რომელმაც მოახდინა მისი სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების (თუნდაც ნაწილის) ნომინირება, მთლიანად ეწინააღმდეგება ეთგო-ს რეკომენდაციებს.

ეთგო მოუწოდებს სახელმწიფოებს, რომ საწარმოებმა კომპანიების შიგნით დანერგონ ზოგადი კორპორაციული მართვის სტანდარტები, მაგალითად, აქციონერების თანაბარი მოპყრობის სტანდარტი და სხვ. საკითხთა ჩამონათვალი ვრცელია და ინფორმაციის გამჭვირვალობასაც მოიცავს. რადგან სამენარმო კანონმდებლობა სახელმწიფო საწარმოებზე ვრცელდება, შესაბამისად, ისინი კორპორაციული მართვის ზოგადი სტანდარტებით ხელმძღვანელობენ, მაგრამ არაანგარიშვალდებული კომპანიების შემთხვევაში, კვლავ დაბალია გამჭვირვალობის ხარისხი.

ბოლოს, ეთგო სახელმწიფოებს მოუწოდებს, შექმნან სახელმწიფო საწარმოების მართვის ერთიანი ცენტრალიზებული რგოლი ან ამ საწარმოების მართვის ერთიანი საკოორდინაციო მექანიზმი, რაც საქართველოში ასევე არ არის გათვალისწინებული.

უნდა აღინიშნოს, რომ მსოფლიო ბანკის ანგარიშით გათვალისწინებული რეკომენდაციები და ეთგოს სახელმძღვანელო პრინციპები ერთმანეთთან შესაბამისობაშია.

მსოფლიო ბანკი ხაზს უსვამს, რომ სახელმწიფო საწარმოებმა

უნდა გამიჯნონ ეკონომიკური საქმიანობა და საჯარო ფუნქციები, რაც ხელს შეუწყობს სამართლიან კონკურენციას და სუბსიდირების პოლიტიკის დაგეგმვას.

ასევე მსოფლიო ბანკი დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს კორპორაციული მართვის სარეკომენდაციო კოდექსის შექმნას, რომელიც ხელს შეუწყობს კორპორაციული მართვის უკეთესი სტანდარტების დანერგვას.

5. ევროკავშირის წევრი ქვეყნების სახელმწიფო საწარმოთა მართვის სტანდარტების ანალიზი

5.1. ლატვია

ლატვია წარმოადგენს კონტინენტური ევროპის სამართლის სისტემის სახელმწიფოს და მისი სამართლებრივი სისტემა, კონსტიტუციისა და კომერციული სამართლის ჩათვლით, ძირითადად ეფუძნება გერმანულ მოდელს.¹⁶³ ლატვიაში სახელმწიფო საწარმოები სააქციო საზოგადოების ან შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების ფორმით ფუნქციონირებენ. 2012 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, ლატვიაში ფუნქციონირებდა 69 საწარმო, რომელთა წილსაც სრულად ფლობდა სახელმწიფო. სახელმწიფო ასევე ფლობდა 50%-ზე მეტ წილს 8 საწარმოში, 10%-დან 50%-მდე წილს 17 საწარმოში და 10%-ზე ნაკლებ წილს 51 საწარმოში. გარდა ამისა, ლატვიური სახელმწიფო საწარმოები ფლობდნენ წილს 114 სხვა საწარმოში. სახელმწიფო საწარმოები ფართოდ გამოიყენება სახელმწიფო პოლიტიკის განსახორციელებლად სხვადასხვა სექტორში, როგორიცაა ენერგეტიკა, ტრანსპორტი, ფინანსები, კავშირგაბმულობა, სოფლის მეურნეობა, ჯანდაცვა და სხვა.¹⁶⁴

ლატვიაში სახელმწიფო საწარმოთა მართვა და ანგარიშგება დეცენტრალიზებულია. საწარმოთა მართვა ხორციელდება 11 სამინისტროსა და 3 ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ.¹⁶⁵ ლატვიის კანონი „სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთრებაში არსებული წილისა და საწარმოთა შესახებ“ (Law on State and

¹⁶³ OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Latvia, OECD, 2015, გვ. 12. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [_](#). წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 30 მარტს.

¹⁶⁴ იქვე, გვ. 13.

¹⁶⁵ იქვე, გვ. 15.

Local Government Capital Shares and Capital Companies) განსაზღვრავს სახელმწიფო სტრუქტურების ვალდებულებებს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული აქტივების მართვასთან დაკავშირებით, რაც მოიცავს სახელმწიფო საწარმოებში კორპორაციული მართვის ზედამხედველობასაც. აღნიშნული კანონი ადგენს პროცედურას სახელმწიფო საწარმოთა დაფუძნების, რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული წილის გასხვისების, ასევე გაზრდისა და შემცირების შესახებ. სახელმწიფო საწარმოთა მართვა წარმოადგენს მინისტრებისა და ადმინისტრაციული ორგანოების ხელმძღვანელ პირთა კომპეტენციას.¹⁶⁶

ლატივის კანონი „სახელმწიფო ადმინისტრაციის სტრუქტურის შესახებ“ (Law on State Administration Structure) განსაზღვრავს სახელმწიფო ორგანოების ადმინისტრირების წესს და ასევე მოიცავს დებულებებს საწარმოებში სახელმწიფოს მიერ წილის ფლობის შესაძლო მიზნების შესახებ. აღნიშნული კანონის თანახმად, სახელმწიფო ახორციელებს სამეწარმეო საქმიანობას, როდესაც: კერძო საწარმოების საქმიანობით ვერ მიიღწევა საჯარო მიზნები კონკრეტულ სფეროში; სექტორი წარმოადგენს ბუნებრივ მონოპოლიას; სექტორი სტრატეგიული მნიშვნელობის მქონეა; ინფრასტრუქტურის განსავითარებლად საჭიროა მნიშვნელოვანი ინვესტიცია; მაღალი ხარისხის სტანდარტის უზრუნველყოფა წარმოადგენს საჯარო ინტერესს.¹⁶⁷

სახელმწიფო საწარმოთა მიზნები განისაზღვრება სხვადასხვა სამართლებრივი ბუნების მქონე დოკუმენტებით, კერძოდ: კანონმდებლობით, მთავრობის დადგენილებებით, რიგი სექტორების განვითარებასთან დაკავშირებით დამტკიცებული კონცეფციებით, სტრატეგიებითა და სხვა დოკუმენტებით. შესაბამისი სამინისტრო-

¹⁶⁶ იქვე, გვ. 37.

¹⁶⁷ იქვე.

ები და ადმინისტრაციული ორგანოები, რომლებიც მართავენ სახელმწიფო საწარმოებს, შეიმუშავენ შესაბამისი სექტორისათვის დამახასიათებელ პოლიტიკის დოკუმენტებს, რაც მოიცავს სახელმწიფო საწარმოთა მიზნებს (აღნიშნული წარმოადგენს დეკლარაციულ დოკუმენტს). ასევე, შესაძლებელია სახელმწიფო ორგანოთა მიერ ადმინისტრაციული უფლებამოსილებების დელეგირება სახელმწიფო საწარმოებზე. აღნიშნულის მიუხედავად, სახელმწიფო საწარმოთა მიზნების განსაზღვრა პრობლემურ საკითხად მიიჩნევა, რადგან გაურკვეველია ისეთი საკითხები, როგორიცაა, მაგალითად, ბალანსი სახელმწიფოს საწარმოს კომერციულ და არაკომერციულ მიზნებს შორის.

ლატვიის „კომერციული კოდექსი“ (Commercial Code) არეგულირებს სახელმწიფო საწარმოთა საქმიანობას, თუმცა, თუ „სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთრებაში არსებული წილისა და საწარმოთა შესახებ კანონით“ განსხვავებული წესია დადგენილი, ამ უკანასკნელს ენიჭება უპირატესობა სახელმწიფო საწარმოებთან მიმართებაში.

ლატვიის კანონი „ჰოლდინგური კომპანიების შესახებ“ (Group of Companies Law) იმ სახელმწიფო საწარმოებსაც არეგულირებს, რომელთაც შვილობილი საწარმოები აქვთ. სახელმწიფო საწარმოებზე ვრცელდება ყველა ის ნორმატიული აქტი, რომელიც არეგულირებს კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს, მათ შორის, კონკურენციისა და საჯარო კომუნალური მომსახურების მარეგულირებელი კანონმდებლობა.

სახელმწიფო საწარმოთა მიერ დივიდენდების გაცემის პოლიტიკა განისაზღვრება მთავრობის დადგენილებით. გარდა აღნიშნული ზოგადი წესისა, ზედამხედველი სახელმწიფო ორგანოებისა და სახელმწიფო საწარმოთა ინიციატივით, მთავრობის მიერ დამატებით შესაძლოა ინდივიდუალურად განისაზღვროს გასაცემი დივიდენ-

დების განაკვეთები. სახელმწიფო საწარმოთა მიერ გაცემული დივიდენდები სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების მნიშვნელოვანი წყაროა.¹⁶⁸

ლათვიური საწარმოებისთვის დამახასიათებელია კორპორაციული მართვის ორსაფეხურიანი სისტემა, რომელიც მოიცავს სამეთვალყურეო საბჭოს და დირექტორთა საბჭოს. მიუხედავად ამისა, 2009 წლიდან სახელმწიფო საწარმოთა უმრავლესობაში გაუქმდა სამეთვალყურეო საბჭოები (გარდა ფინანსური ინსტიტუტებისა, სადაც სამეთვალყურეო საბჭოს არსებობა სავალდებულოა). აღნიშნული გადაწყვეტილება უარყოფითად შეფასდა და ის სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის წარმატებული პერსპექტივიდან გამომდინარე უკან გადაგზავნულ ნაბიჯად მიიჩნიეს. ცვლილების შედეგად, სახელმწიფო საწარმოების მართვა დაიწყო დირექტორთა საბჭომ, რომელიც ანგარიშვალდებული იყო შესაბამისი სამინისტროსა და ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელთან. დირექტორთა საბჭოს საქმიანობა კონტროლდებოდა პარტნიორთა კრების მიერ, სადაც სახელმწიფოს წარმომადგენდა შესაბამისი სამინისტრო ან ადმინისტრაციული ორგანო. შედეგად, აღნიშნული ორგანოები აქტიურად იყვნენ ჩართულნი სახელმწიფო საწარმოთა საქმიანობაში (მაგალითად, სახელმწიფო საწარმოთა მიერ განხორციელებული შესყიდვა, რომლის ღირებულება აღემატება 143,000 ევროს, მოითხოვდა პარტნიორთა კრების თანხმობას).¹⁶⁹

არსებული გამოწვევების საპასუხოდ, 2014 წლის ბოლოს მიღებულ იქნა კანონი „სახელმწიფო საწარმოთა და წილების რეგულირების შესახებ“ (Public Persons Enterprises and Capital Shares Governance Law). აღნიშნული კანონით შეიქმნა სახელმწიფო საწარმოთა მაკოორდინირებელი ინსტიტუტი, რომელიც ანგარიშ-

¹⁶⁸ იქვე, გვ. 44-45.

¹⁶⁹ იქვე, გვ. 45-46.

ვალდებულია მთავრობის წინაშე. ინსტიტუტის შექმნის მიზანია პოლიტიკის განსაზღვრისა და სახელმწიფო საწარმოთა ფლობის ფუნქციების გამიჯვნა, რადგან აღნიშნული კანონის მიღებამდე, ორივე ფუნქციას ერთი და იგივე ადმინისტრაციული ორგანო ასრულებდა. ახალი კანონით გათვალისწინებულ მეორე მნიშვნელოვან ინიციატივას წარმოადგენს დიდი ზომის სახელმწიფო საწარმოებში სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნა სავალდებულო წესით. კანონის თანახმად, სამეთვალყურეო საბჭოს ფუნქციას წარმოადგენს დირექტორთა საბჭოს წევრების დანიშვნა და განთავისუფლება; მათი ანაზღაურების განსაზღვრა; სახელმწიფო საწარმოს საშუალოვადიანი სტრატეგიის დამტკიცება და სხვა.¹⁷⁰

2015 წელს ეთგო-მ ლიტვაში არსებულ სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის სისტემა შეაფასა, რის შედეგადაც რამდენიმე მნიშვნელოვან გამოწვევაზე გამახვილდა ყურადღება. ეთგო-ს შეფასებით, მნიშვნელოვანია განისაზღვროს სახელმწიფოს მიერ საწარმოთა ფლობის მიზნები და მოხდეს სახელმწიფო საწარმოთა საქმიანობაზე ზედამხედველობის კოორდინაცია. ასევე მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს მიერ საწარმოს ფლობისა და სხვა საჯარო უფლებამოსილების გამიჯვნა. ეთგო რეკომენდაციას უწევს ლატვიურ სახელმწიფო საწარმოებში სამეთვალყურეო საბჭოს აღდგენას და სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების ნომინირებისა და შერჩევის პროცედურის განსაზღვრას.¹⁷¹ ასევე, დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს გამჭვირვალობის სტანდარტის დანერგვას სახელმწიფო საწარმოებში და მათ ფუნქციონირებას ბუღალტრული და აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.¹⁷²

¹⁷⁰ იქვე, გვ. 56.

¹⁷¹ How to Establish Professional Supervisory Boards in State-owned Enterprises (SOEs) in Latvia, Baltic Institute of Corporate Governance, 2016. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [_ წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 აპრილს.](#)

¹⁷² OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises,

5.2. ლიეტუვა

2014 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით, ლიეტუვაში ფუნქციონირებდა 131 საწარმო, რომელთაც სახელმწიფო ერთპიროვნულად ფლობდა ან წარმოადგენდა მაჟორიტარ პარტნიორს (ლიეტუვაში არ არსებობს სახელმწიფო საწარმოები, სადაც სახელმწიფო მინორიტარ პარტნიორად გვევლინება). აღნიშნული კომპანიების კაპიტალიზაცია შეადგენდა 5.6 მილიარდ აშშ დოლარს და ასაქმებდა 42,000 ადამიანს. მათი დიდი ნაწილი საქმიანობს ელექტროენერგიისა და გაზის, ტრანსპორტისა და კომუნალური მომსახურების სფეროებში.¹⁷³

ლიეტუვაში სახელმწიფო საწარმოები სამი სხვადასხვა ფორმით ფუნქციონირებს, ესენია: ა) სახელმწიფო საწარმო (Valstybės įmonės), რომელიც საწარმოს სპეციალიზებულ ფორმას წარმოადგენს და შესაძლებელია მხოლოდ სახელმწიფო ფლობდეს; ბ) შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება (Uždarojos akcinės bendrovės), რომელსაც მაქსიმუმ 250 პარტნიორი შეიძლება ჰყავდეს და დაუშვებელია მისი წილის საჯარო განთავსება და გ) სააქციო საზოგადოება (Akcinės bendrovės), რომელსაც 250-ზე მეტი აქციონერი უნდა ჰყავდეს და შესაძლებელია, განათავსოს აქციები საჯარო შეთავაზების გზით. 2014 წლის მდგომარეობით, არსებობდა 79 სახელმწიფო საწარმო, 32 - შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, ხოლო 20 - სააქციო საზოგადოება.¹⁷⁴

Latvia, OECD, 2015, გვ. 95-96. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [_ ნვდომა განხორციელდა 2018 წლის 30 მარტს.](#)

¹⁷³ OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Lithuania, OECD (2015) იქვე. 12. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [_ ნვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 მარტს.](#)

¹⁷⁴ იქვე, გვ. 14.

ლიეტუვაში სახელმწიფო საწარმოები თავიანთი მიზნების მიხედვით, ასევე დაყოფილია სამ ჯგუფად: ა) საწარმოები, რომელთაც მხოლოდ მოგების მიღების მიზანი აქვთ (24 საწარმო); ბ) საწარმოები, რომლებიც მოგების მიღების მიზნით ფუნქციონირებენ, თუმცა, ამავდროულად სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესების გათვალისწინებაც ევალებათ, როგორცაა სახელმწიფოს ეკონომიკური უსაფრთხოება, სტრატეგიული პროექტების განხორციელება, ხარისხიანი ინფრასტრუქტურის შექმნა და სხვა ფუნქციების განხორციელება (63 საწარმო) და გ) საწარმოები, რომლებიც ძირითადად სოციალური პროექტების განსახორციელებლად იქმნება და მოგების მიღება მათთვის მეორეხარისხოვან მიზანს წარმოადგენს (42 საწარმო).¹⁷⁵

ლიეტუვაში სახელმწიფო საწარმოთა მართვა და ანგარიშგება დეცენტრალიზებულია. საწარმოთა მართვა ხორციელდება 12 სამინისტროსა და 5 სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ (მათ შორისაა სახელმწიფო საწარმო საკუთრების ბანკი, რომელიც, თავის მხრივ, 6 საწარმოს მართავს). რამდენიმე სამინისტრო, რომელიც მართავს სახელმწიფო საწარმოებს, ამავდროულად წარმართავს სახელმწიფო პოლიტიკას იმ სფეროებში, სადაც აღნიშნული საწარმოები ფუნქციონირებენ. ზოგიერთ ასეთ შემთხვევაში, სახელმწიფო საწარმოთა მართვასა და სახელმწიფო პოლიტიკის წარმართვას სამინისტროს სხვადასხვა დეპარტამენტები ახორციელებენ.¹⁷⁶

2012 წელს ბალტიის ქვეყნების კორპორაციული მართვის ინს-

¹⁷⁵ 2014 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით ასევე არსებობდა 2 საწარმო, რომელიც არც ერთ აღნიშნულ ჯგუფს არ მიეკუთვნებოდა. იხ. Government of the Republic of Lithuania, Resolution on the approval of the procedure for the implementation of the state's property and non-property rights at state-owned enterprises, 2012.

¹⁷⁶ OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Lithuania, OECD (2015) გვ. 16. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [_ წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 მარტს](#)

ტიტუტის მიერ ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევის თანახმად, გამოკითხულთა 70% მიიჩნევდა, რომ სახელმწიფო საწარმოებში მმართველებად არ ინიშნებოდნენ კომპეტენტური პირები, სახელმწიფო საწარმოები გამოიყენებოდა პოლიტიკური მიზნებისთვის და ნაკლებად კონკურენტუნარიანი იყო კერძო საწარმოებთან შედარებით.¹⁷⁷

რაც შეეხება სახელმწიფო საწარმოთა მარეგულირებელ სამართლებრივ ჩარჩოს, უნდა აღინიშნოს, რომ ლიეტუვის კანონი „საწარმოთა შესახებ“ (Law on Companies) არეგულირებს შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებისა და სააქციო საზოგადოების სამართლებრივი ფორმით არსებულ სახელმწიფო საწარმოებს. აღსანიშნავია, რომ სააქციო საზოგადოებაში სავალდებულოა შეიქმნას დირექტორთა საბჭო ან სამეთვალყურეო საბჭო. რაც შეეხება შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებას, კოლეგიური სახის მენეჯმენტის ორგანოს შექმნა სავალდებულო არ არის და მენეჯმენტი შეიძლება ერთმა პირმა - დირექტორმა განახორციელოს. აღნიშნული წესი ასევე ეხება სახელმწიფო საწარმოებსაც და, შესაბამისად, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების ფორმით არსებულ სახელმწიფო საწარმოთა უმრავლესობაში მენეჯმენტის კოლეგიური ორგანო არ ფუნქციონირებს. ასევე, ხშირია შემთხვევები, როდესაც სააქციო საზოგადოების ფორმით რეგისტრირებულ სახელმწიფო საწარმოში არ არსებობს სამეთვალყურეო საბჭო და მხოლოდ დირექტორთა საბჭო ფუნქციონირებს.¹⁷⁸

ლიეტუვის კანონი „სახელმწიფო და ადგილობრივი საწარმოების

¹⁷⁷ Governance of State-Owned Enterprises in the Baltic States, Baltic Institute of Corporate Governance (2012) გვ. 12. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [_](#). წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 მარტს.

¹⁷⁸ OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Lithuania, OECD (2015) გვ. 29. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [_](#). წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 მარტს.

შესახებ“ (Law on State and Municipal Enterprises) არეგულირებს იმ სახელმწიფო საწარმოებს, რომლებიც კერძო სამართლის იურიდიული პირის ფორმით არ ფუნქციონირებენ. კანონი განსაზღვრავს ასეთ საწარმოთა შექმნას, საქმიანობას, რეორგანიზაციასა და ლიკვიდაციას. კანონის მიხედვით, სახელმწიფო საწარმოთა მართვა ხორციელდება კომპეტენტური სახელმწიფო ორგანოსა და მის მიერ დანიშნული მმართველის მიერ. წესდება შესაძლოა ასევე ითვალისწინებდეს მენეჯმენტის კოლეგიური ორგანოს არსებობას, თუმცა, დაუშვებელია მენეჯმენტის ორსაფეხურიანი სისტემის შექმნა. კანონი ასევე ითვალისწინებს მინიმალურ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს სახელმწიფო საწარმოთა მმართველებისათვის.¹⁷⁹

სახელმწიფო ორგანო, რომელიც მართავს სახელმწიფო საწარმოს, ვალდებულია დაამტკიცოს საწარმოს სტრატეგია, დანიშნოს და თანამდებობიდან გაათავისუფლოს საწარმოს მმართველი და კოლეგიური ორგანოს წევრები (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), დანიშნოს აუდიტორი და სხვა.

2014 წელს ლიეტუვაში მიიღეს კანონი „სახელმწიფო აქტივების ცენტრალიზებული მმართველის შესახებ“ (Law on the Manager of State Assets Managed on a Centralised Basis), რომლის მიხედვითაც, საკუთრების ბანკს (Bank of Property), რომელიც, თავის მხრივ, ფინანსთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფ სახელმწიფო საწარმოს წარმოადგენს, გადაეცა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების მართვისა და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული აქციების პრივატიზების უფლებამოსილება. ასევე, საკუთრების ბანკს დაევალა სახელმწიფო საწარმოთა მართვის სფეროში არსებული სახელმწიფო პოლიტიკის იმპლემენტაციის პროცესის კოორდინირება.¹⁸⁰

¹⁷⁹ იქვე, გვ. 29.

¹⁸⁰ იქვე, გვ. 30.

საკანონმდებლო აქტების გარდა, ლიეტუვის მთავრობის მიერ დადგენილია სახელმწიფო საწარმოთა ფლობის სახელმძღვანელო პრინციპები,¹⁸¹ განსაზღვრულია სახელმწიფო საწარმოთათვის შესასრულებლად სავალდებულო წესები და, ასევე, დისპოზიციური ნორმები, რომლებიც უნდა შეასრულოს სახელმწიფო საწარმოებმა ან განმარტონ, თუ რატომ არ ითვალისწინებენ მათ (comply-or-explain). მთავრობის მიერ დადგენილი სახელმძღვანელო პრინციპები სხვადასხვა საკითხს არეგულირებს, მაგალითად: ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან არიდების მიზნით, სახელმწიფო საწარმოთა მართვის და სექტორის რეგულირების ფუნქციების გამიჯვნა; თითოეული სახელმწიფო საწარმოსათვის სამიზნე მოგების განსაზღვრის წესი; წლიური სტრატეგიის შემუშავება და ზედამხედველობა მისი იმპლემენტაციის პროცესზე; სანქციები სტრატეგიით განსაზღვრული მიზნების მიუღწევლობის შემთხვევაში; საწარმოთა მმართველი ორგანოებისა და კომიტეტების შექმნა; დირექტორთა საბჭოსა და სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების ნომინირებისა¹⁸² და ანაზღაურების წესი და სხვა. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო საწარმოთა მმართველების დანიშვნა ლიეტუვაში ერთ-ერთ ყველაზე პრობლემატურ საკითხად მიიჩნევა. ბალტიის ქვეყნების კორპორაციული მართვის ინსტიტუტის მიერ ჩატარებული კვლევის თანახმად, ლიეტუვური სახელმწიფო საწარმოების დირექტორების დანიშვნის, საქმიანობის მონიტორინგისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების არსებული წესი არ შეესაბამება საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას, გამჭვირვალედ არ ფასდება პოტენციური დირექტორების კვალიფიკაცია და გამოცდილება და

¹⁸¹ Government of the Republic of Lithuania, Resolution on the Approval of the Procedure for the Implementation of the State's Property and Non-Property Rights at State owned Enterprises, 2012.

¹⁸² Government of the Republic of Lithuania, Resolution on the Approval of the Procedure for the Selection of Candidates to the Board of a State Enterprise or Municipal Enterprise, 2015.

მაღალია საზოგადოების მიერ სახელმწიფო საწარმოებში კორუფციის აღქმა.¹⁸³

ლიეტუვის მთავრობის მიერ ასევე დადგენილია გამჭვირვალობის სახელმძღვანელო პრინციპები სახელმწიფო საწარმოთათვის,¹⁸⁴ რომელთა მიმართ ასევე გამოიყენება პრინციპი დაემორჩილე ან განმარტე (comply-or-explain). აღნიშნული სახელმძღვანელო პრინციპები ითვალისწინებს ისეთი ინფორმაციის გამოქვეყნების ვალდებულებას, როგორიცაა: წლიური და შუალედური ანგარიშები; ფინანსური შედეგები და მათი შედგენისას გამოყენებული ბუღალტრული და აუდიტორული სტანდარტები და სხვა.¹⁸⁵

სახელმწიფო საწარმოებზე ასევე ვრცელდება კონკურენციის, სახელმწიფო შესყიდვებისა და ენერგეტიკის სფეროს მარეგულირებელი (აღნიშნული განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რადგან ეკონომიკურად მნიშვნელოვან სახელმწიფო საწარმოთა დიდი ნაწილი სწორედ ენერგეტიკის სფეროში საქმიანობს) კანონმდებლობა.

2015 წელს ეთგო-მ ლიეტუვაში არსებულ სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციული მართვის სისტემა შეაფასა, რა დროსაც ხაზი გაესვა ზემოთხსენებული რეფორმების მნიშვნელობას ეთგო-ს სახელმძღვანელო პრინციპებთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად. თუმცა, შეფასების შედეგად, რამდენიმე მნიშვნელოვანი

¹⁸³ CEOs in Lithuanian State-Owned Enterprises, Baltic Institute of Corporate Governance (2013) გვ. 6. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [_ წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 20 მარტს.](#)

¹⁸⁴ Government of the Republic of Lithuania, Resolution on the Approval of the Guidelines for Ensuring Transparency of the Activities of State-Owned Enterprises and Designating a Coordinating Authority“, 2010.

¹⁸⁵ OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Lithuania, OECD (2015) გვ. 35. სრული ტექსტი ხელმისაწვდომია: [_ წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 მარტს.](#)

პრობლემაც გამოიკვეთა, რომელთაგან ერთ-ერთი მთავარი საკითხია სახელმწიფოს მიერ საწარმოთა ფლობის მიზნების განსაზღვრა და თითოეული საწარმოს საქმიანობის პერიოდული შეფასება აღნიშნული მიზნების გათვალისწინებით. ასევე აღინიშნა, რომ პრობლემებია მთავრობის მიერ დამტკიცებული სახელმძღვანელო პრინციპების აღსრულებასთან დაკავშირებით და ეთგო-მ შემდეგი რეკომენდაციები გამოსცა: სახელმწიფო საწარმოების მართვის ცენტრალიზებული კოორდინირება და მთავრობის დადგენილებებით დამტკიცებული სახელმძღვანელო პრინციპების აღსრულების უზრუნველყოფა; მენეჯმენტის დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდა და დამოუკიდებელი დირექტორების აქტიური ჩართულობა სახელმწიფო საწარმოთა მენეჯმენტში; სახელმწიფო საწარმოთა სამართლებრივი ფორმის სტანდარტიზაცია; შესასრულებლად სავალდებულო გამჭვირვალობის სტანდარტების დადგენა.¹⁸⁶

5.3. შვედეთი

შვედეთი წარმოადგენს წარმოადგენს კონტინენტური ევროპის სამართლის სისტემის სახელმწიფოს და სამართლის ძირითად წყაროს აქ ნორმატიული აქტები (კანონები და რეგულაციები), სასამართლოს გადაწყვეტილებები და საკანონმდებლო ისტორია წარმოადგენს. სახელმწიფო საწარმოები კი იმართება ცენტრალიზებული მოდელის მიხედვით - ეს ფუნქცია ერთი სახელმწიფო ორგანოს ქვეშაა გაერთიანებული.

შვედეთის საწარმოებისა და ინოვაციების სამინისტრო (Näringsdepartementet) პასუხისმგებელია სახელმწიფო საწარმოებთან მიმართებით უნიფიცირებული და ყოველისმომცველი საკუთრების პოლიტიკის შექმნასა და კომპანიათა უმრავლესობის

¹⁸⁶ იქვე, გვ. 108.

მართვაზე. მინისტრის, მიკაელ დამბერგის განცხადებით, სახელმწიფოს, როგორც მესაკუთრის, როლი უნდა იყოს მკაფიო, როგორც საწარმოს, ისე საზოგადოებასთან მიმართებით. სახელმწიფო საწარმოები, რომლებიც, საბოლოო ჯამში, შვედი ხალხის საკუთრებას წარმოადგენს, პროცენტულად შვედური საწარმოების საკმაოდ მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენენ სახელმწიფოს საკუთრების პოლიტიკა განსაზღვრავს კორპორაციული მართვის ჩარჩო პრინციპებს.

სახელმწიფო საწარმოს მმართველობის ჩარჩოები დადგენილია „სახელმწიფო საკუთრების პოლიტიკით“ (State Ownership Policy¹⁸⁷), რომლის თანახმადაც, შვედეთი აქტიურ მონაწილეობას იღებდა 2005 წელს ეთგო-ს სახელმძღვანელო პრინციპების შექმნის პროცესში, ეს უკანასკნელი კი მეტწილად დამყარებულია შვედეთის მთავრობის მიერ შემუშავებულ საწარმოთა მართვის პრინციპზე. სახელმწიფო საკუთრების პოლიტიკის დოკუმენტით არეგულირებს შემდეგ საკითხებს: შვედეთის კორპორაციული მართვის კოდექსი; დირექტორთა საბჭოს დანიშვნა; ფინანსური მიზნები; მდგრადი ბიზნესი; სახელმძღვანელო წესები ხელფასების თაობაზე; სახელმძღვანელო წესები გარე ანგარიშგებაზე. სახელმწიფო საკუთრების პოლიტიკის დოკუმენტით მთავრობა განსაზღვრავს საკუთარ მიდგომას მმართველობისა და ხელმძღვანელობის ისეთი ძირითადი პრინციპების მიმართ, როგორებიცაა: აქციონერებს შორის პასუხისმგებლობის გადანაწილება, დირექტორთა საბჭო და აღმასრულებელი მენეჯმენტი. დასახელებული პოლიტიკის დოკუმენტი ვრცელდება იმ საწარმოებზე, სადაც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა 100 პროცენტია. იმ საწარმოებში, სადაც სახელმწიფო მხოლოდ აქციათა გარკვეულ ნაწილს ფლობს, მთავრობა კომ-

¹⁸⁷ State Ownership Policy, 2006, Ministry of Industry, Employment and Communications (2006). ხელმისაწვდომია: _

პანიებს მოუწოდებს, ნებაყოფლობით დაექვემდებარონ სახელმწიფო საკუთრების პოლიტიკის დოკუმენტს. ზოგადად, სახელმწიფო საწარმო, როგორც კერძო კომპანია, ექცევა „საწარმოთა შესახებ კანონის“ (Companies Act) და შვედეთის კორპორაციული მართვის კოდექსის (Swedish Code of Corporate Governance) რეგულირების ქვეშ. სახელმწიფო საწარმოები იმავე გარე ფინანსური ანგარიშგების სტანდარტებს ემორჩილებიან, როგორსაც ღია ტიპის სააქციო საზოგადოებები.

შვედეთის საწარმოებისა და ინოვაციების სამინისტროს მიერ მომზადებული 2015 წლის ანგარიშის თანახმად,¹⁸⁸ სახელმწიფო საწარმოთა საკმაოდ გამორჩეული მესაკუთრეა შვედეთში. მისი ბიზნეს პორტფოლიო მოიცავს 50 სრულად, თუ ნაწილობრივ საკუთრებაში მყოფ საწარმოს (41 სრულად, 9 ნაწილობრივ), რომელთაგან ორი აქციებით ვაჭრობს საერთაშორისო საფონდო ბირჟებზე; 7 მათგანზე კი ((Vattenfall (100%); PostNord (60%); Telia Company (37%); Systembolaget (100%); Apoteket (100%); LKAB (100%); SJ (100%)), წმინდა მოგების 80% მოდის. ამავე ანგარიშზე დაყრდნობით, სახელმწიფო საწარმოებსა და მათ შვილობილ კომპანიებში, ჯამურად, 121,000 ადამიანია დასაქმებული. ეს რიცხვი დაახლოებით 158,000-მდე იზრდება, როდესაც მხედველობაში მიიღება დაკავშირებული საწარმოებიც. საწარმოთა დიდი ნაწილი ძირითადად ინდუსტრიულ და ენერგეტიკულ სფეროშია წარმოდგენილი. მათი უმრავლესობა მოგებაზე ორიენტირებული საწარმოა, დაახლოებით ნახევარს კი, მათთვის სპეციალურად განსაზღვრული საჯარო პოლიტიკური დავალებები გააჩნია. საწარმოთა განაწილება სფეროების მიხედვით (2015 წლის მდგომარეობით) შემდეგნაირია: ტრანსპორტი - 3%; ინფრასტრუქტურა - 5%; სამომხმარებლო საქონელი

¹⁸⁸ Annual report state-owned enterprises 2015, Ministry of Enterprise and Innovation (2015). ხელმისაწვდომია: _

- 6%; ფინანსები - 10%; საკუთრება - 13%; მომსახურება - 14%; ტელეკომუნიკაცია - 16%; ძირითადი ინდუსტრია/ენერგეტიკა - 32%.

2007 წლის ნოემბერში შვედეთის მთავრობამ, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობის მიზნით, შეცვალა სახელმწიფო საწარმოების მიერ მნიშვნელოვანი ინფორმაციის გამოქვეყნების წესები (მეტი საჯაროობის მიმართულებით).¹⁸⁹ ახალი წესების თანახმად, გარე ანგარიშგების დოკუმენტი ისეთივე გამჭვირვალე გახდა სახელმწიფო საწარმოში, როგორც იმ სააქციო საზოგადოებაში, რომლის აქციებიც დაშვებულია საერთაშორისო საფონდო ბირჟებზე სავაჭროდ. სახელმძღვანელო პრინციპები დამყარებული იყო პრინციპზე - „დაემორჩილე ან განმარტე“ (comply-or-explain). კერძოდ, საწარმოს მმართველი ორგანო ვალდებული გახდა, ყოველწლიურ ანგარიშში აესახა დადგენილი წესების გამოყენების ან მათგან განსხვავებული მიდგომის გატარების მიზეზი. დამატებით, 2008 წლიდან დირექტორთა საბჭოს დაეკისრა ვალდებულება მოემზადებინა და საკუთარ ვებგვერდზე გამოექვეყნებინა მდგრადობის ანგარიში (დამოუკიდებელი დოკუმენტის ან წლიური ანგარიშის ნაწილის სახით), რომელიც შესაბამისობაში იქნებოდა გლობალური რაპორტინგის ინიციატივის (Global Reporting Initiative (GRI)) სტანდარტებთან.

2009 წლის აპრილში მთავრობამ სახელმწიფო საწარმოებში მაღალი რანგის აღმასრულებელ მენეჯერებთან მიმართებით ახალი სახელმძღვანელო წესები დაადგინა,¹⁹⁰ რომელთა თანახმად, აღმასრულებელი დირექტორის ანაზღაურების საკითხზე პასუხისმგებელი სრულად დირექტორთა საბჭო გახდა. ახალი წესების ამოქმედებიდან „ბორდს“ უნდა უზრუნველყო, როგორც აღმასრულებ-

¹⁸⁹ State-Owned Enterprise Governance Reform, An Inventory of Recent Change, OECD (2011). ხელმისაწვდომია: _

¹⁹⁰ იქვე.

ბელი დირექტორის, ისე სხვა მაღალი რანგის აღმასრულებლების ანაზღაურების მოქცევა საერთო კრების მიერ განსაზღვრულ სახელმძღვანელო სტანდარტის ფარგლებში. მთავრობის დადგენილი წესებისაგან განსხვავებული მიდგომის ადაპტირების შემთხვევაში, დირექტორთა საბჭო ვალდებული გახდა წარედგინა ანგარიში იმ განსაკუთრებული მიზეზების შესახებ, რამაც კონკრეტული შემთხვევა განაპირობა.

შვედეთის მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდის თანახმად,¹⁹¹ სახელმწიფოს აქვს პასუხისმგებლობა, იყოს აქტიური და პროფესიონალი მესაკუთრე. მთავრობის ზოგადი მიზნები სახელმწიფო საწარმოებთან მიმართებით არის მათ მიერ ღირებულების შექმნა და, სათანადო შემთხვევებში, სპეციალურად განსაზღვრული სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების უზრუნველყოფა. საწარმოსათვის ეკონომიკური მიზნების დასახვა მიმართულია ღირებულების შექმნის, კაპიტალის ეფექტიანობის, ფინანსური რისკების დაბალანსების, მესაკუთრის მიერ მდგრადი და წინასწარგანჭრეტადი შემოსავლის მიღებისა და საწარმოს ეფექტიანობის, მომგებიანობისა და რისკების შეფასების უზრუნველყოფისაკენ.

სახელმწიფო საწარმოები ხშირად თამაშობენ მნიშვნელოვან როლს შვედეთის საზოგადოებაში, იმის გათვალისწინებით, რომ მათგან ბევრი წარსულში სახელმწიფო დანესებულებას, სამთავრობო სააგენტოს ან სახელმწიფო მონოპოლიას წარმოადგენდა. დღეს საწარმოთა უმრავლესობა ოპერირებს სრულად კონკურენტუნარიან ბაზრებზე;მათი პოლიტიკა მიმართულია იმისკენ, რომ სახელმწიფო კვლავ იყოს ერთ-ერთი ყველაზე დიდი ბიზნესის მესაკუთრე.¹⁹²

¹⁹¹ შვედეთის მთავრობის ვებ-გვერდი: _

¹⁹² Annual report state-owned enterprises 2015, Ministry of Enterprise and Innovation (2015). ხელმისაწვდომია: _

5.4. ფინეთი

ფინეთში, დიდი კერძო მესაკუთრეების ნაკლებობისა და კაპიტალის ბაზრის გვიანი ლიბერალიზაციის გამო, სახელმწიფო საწარმოს როლი ყოველთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობის იყო. ძირითადი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც არეგულირებს სამთავრობო კონტროლის განხორციელებას სახელმწიფო საწარმოზე, არის კანონი „სახელმწიფო საწარმოებისა და საკუთრების მართვის შესახებ“.¹⁹³ დასახელებული ნორმატიული აქტი აწესრიგებს გადანაწილების მიღების საკითხებს სახელმწიფო საწარმოში და, როგორც მაჟორიტარი, ისე მინორიტარი, აქციონერის მიერ საწარმოს კონტროლს.

2007 წლის კანონი „სახელმწიფო საწარმოებისა და საკუთრების მართვის შესახებ“, რომლითაც სახელმწიფო საწარმოთა უმრავლესობა პრემიერ-მინისტრის კაბინეტის საკუთრებად იქცა, მიჩნეულია, როგორც მარეგულირებელი და სექტორული სამინისტროებისაგან მესაკუთრის ფუნქციების გამოყოფის ხელშემწყობი ინსტრუმენტი. ახალმა კანონმა, ჩაანაცვლა 1991 წლის კანონი „სახელმწიფო საწარმოების შესახებ“ (State Company Act 740/1991), იგი არეგულირებდა სახელმწიფოს მიერ აქციონერის უფლების გამოყენებას რიგ შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებებში, რომლებიც ჩართულნი იყვნენ ეკონომიკურ საქმიანობაში. ამ ორ აქტს შორის ძირითადი განსხვავება უკავშირდება გადანაწილებაუნარიანობას და სამართლებრივ რეგულაციებს სახელმწიფოს როლთან მიმართებით კომერციულ საწარმოში.¹⁹⁴ იმ ფუნქციებს, რომლებიც სახელმწიფო საწარმოს მართვას უკავშირდება, პრე-

¹⁹³ State Shareholdings and Ownership Steering Act 1368/2007. ხელმისაწვდომია: [_](#). ნდომა განხორციელდა 2018 წლის 5 მარტს.

¹⁹⁴ State-Owned Enterprise Governance Reform - An Inventory of Recent Change (2011), OECD, გვ. 14. ხელმისაწვდომია: [_](#). ნდომა განხორციელდა 2018 წლის 20 მარტს.

სახელმწიფოს 50%-ზე ნაკლები აქციები ჰქონდა და, რომლებიც ითვლებოდა არასტრატეგიულ საწარმოებად. „სოლიდიუმი“ მიჩნეულია სპეციალური მიზნის საწარმოდ, რომელსაც ჰყავს დამოუკიდებელი დირექტორთა საბჭო (ბორდი - სამეთვალყურეო საბჭო), მენეჯმენტი და სტრუქტურა. დირექტორთა საბჭოს შვიდკაციანი შემადგენლობიდან მხოლოდ ერთი წევრია მთავრობიდან, კერძოდ, პრემიერ-მინისტრის სახელმწიფო მდივანი. სხვა წევრები შერჩეულნი არიან კერძო სექტორიდან. „სოლიდიუმის“ მენეჯმენტის აღმასრულებელ გუნდში შედიან მხოლოდ კერძო სექტორის წარმომადგენლები.¹⁹⁶

ფინეთის მთავრობის შეხედულებით, ცენტრალიზებული მართვის სისტემის ძირითად მიღწევებს წარმოადგენს საკუთრების უფლების გამოყოფა რეგულირების ფუნქციისაგან, სახელმწიფოს საკუთრების პოლიტიკის იმპლემენტაცია, დამოუკიდებლობა სახელმწიფოს სხვა ინსტიტუტებისაგან და ჰარმონიზებული მიდგომა ყოველდღიური საქმიანობისადმი.

ამჟამად, „Solidium Oy“ არის ჰოლდინგური კომპანია, რომელიც სრულად ეკუთვნის სახელმწიფოს და, რომელიც მინორიტარი აქციონერია 12 ღია ტიპის საზოგადოებაში.¹⁹⁷ „სოლიდიუმის“ ოფიციალურ ვებგვერდზე (<http://www.solidium.fi/en/>) გამოქვეყნებული 2016 წლის წლიური ანგარიშის თანახმად, საწარმო აქტიურად ასრულებს აქციონერის როლს ყველა იმ საზოგადოებაში, სადაც იგი ფლობს მინიმალურ, არასტრატეგიულ წილებს, კერძოდ - სოლიდიუმი მონაწილეობს დირექტორთა საბჭოს წევრთა არჩევის პროცესში, ჩართულია მიმდინარე დიალოგებში ძირითად სტრატეგიულ საკითხებთან დაკავშირებით, მონაწილეობას იღებს მნიშვნელოვანი ფინანსური ტრანზაქციების მომზადებაში, მათ შორის, შეძენებთან

¹⁹⁶ იქვე.

¹⁹⁷ Solidium Oy, _.

და შერწყმებთან მიმართებით, სადაც აუცილებელია მესაკუთრის შეხედულების გათვალისწინება.

2009 წლის დასაწყისში სახელმწიფო საკუთრების მართვის დეპარტამენტი პასუხისმგებელი იყო 30 კომპანიაზე, რომლიდანაც ოთხი წარმოადგენდა ღია ტიპის სააქციო საზოგადოებას, ორი კი ასრულებდა სპეციალურ დავალებას. დამატებით, სახელმწიფოს საკუთრებაში იყო 15 სპეციალური მიზნის მქონე საწარმო, სადაც მართვის პასუხისმგებლობა სექტორულ სამინისტროებს ეკისრებოდა. ამჟამად, სახელმწიფო საკუთრების მართვის დეპარტამენტის მმართველობის ქვეშაა 24 კომერციული საწარმო, მათ შორის, 3 ღია ტიპის საზოგადოება. სექტორული სამინისტროების დაქვემდებარებაში კი, 28 სპეციალური მიზნის მქონე კომპანიაა.¹⁹⁸

„სახელმწიფო საწარმოებისა და საკუთრების მართვის შესახებ“ (State Shareholdings and Ownership Steering Act 1368/2007) კანონის თანახმად, სახელმწიფო საწარმოს წარმოადგენს შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, რომელშიც სახელმწიფო ფლობს ხმის უფლების მქონე აქციების უმრავლესობას. სახელმწიფოსთან დაკავშირებული კომპანია კი, განიმარტება, როგორც შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, სადაც სახელმწიფო 10-დან 50%-მდე ხმის უფლების მქონე აქციების მფლობელია. იგივე აქტი განსაზღვრავს, რომ ყველა გადაწყვეტილება, რომელიც უკავშირდება ისეთი საწარმოების მართვის უფლების დათმობას, სადაც სახელმწიფო შეიძლება იყოს ერთადერთი აქციონერი (ხმების 100%) ან საკონტროლო წილის მფლობელი (ხმების 50.1%), მიიღება პარლამენტის მიერ. ამასთან, გადაწყვეტილებები ასეთი უფლების მოპოვების (შეძენის) შესახებაც პარლამენტის

¹⁹⁸ State-Owned Enterprise Governance Reform - An Inventory of Recent Change (2011), OECD, გვ. 14. ხელმისაწვდომია: [_](#). წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 20 მაისს.

მიერ იქნება მიღებული, თუ განსახილველი კომპანია მომეტებული მნიშვნელობის მქონეა. ერთი მხრივ, აქციების შეძენა/გასხვისების გადანყვებილებების მიმღებია მთავრობა, მეორე მხრივ, მართვის უფლების განმხორციელებელი სამინისტრო წყვეტს ყველა იმ საკითხს, რაც უკავშირდება მართვას და აქციონერის მიერ კონტროლის განხორციელებას.

„სახელმწიფო საწარმოებისა და საკუთრების მართვის შესახებ“ კანონის გარდა, ზოგიერთი სახელმწიფო საწარმო ხვდება სპეციალური კანონმდებლობის რეგულირების ქვეშ, როგორცაა „კანონი სესხებისა და გარანტიების შესახებ“ (Act on Credits and Guarantees Provided by the State-Owned Specialist Financing Company) და ალკოჰოლური სასმელების მომწესრიგებელი სამართლებრივი აქტები. ნებისმიერი შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების საქმიანობა რეგულირდება „შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების შესახებ“ კანონით (Limited Liability Companies Act). დამატებით, ღია ტიპის სააქციო საზოგადოებები ვალდებული არიან, დაემორჩილონ „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“ კანონსა (Securities Markets Act) და სახელმძღვანელო პრინციპებს, რომელიც დადგენილია ფინანსური ზედამხედველობის სამსახურისა და ჰელსინკის საფონდო ბირჟის მიერ.

5.5. საბერძნეთი

სახელმწიფო საწარმოების თვალსაზრისით, საბერძნეთის გამოცდილება და თანამედროვე გამოწვევები, განსაკუთრებით საინტერესოა ეკონომიკური კრიზისისა და პოლიტიკური არასტაბილურობის ფონზე. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მონაცემებით, საბერძნეთი ეთგოს ქვეყნებს შორის ერთ-ერთი ქვეყანაა, სადაც სახელმწიფო ჩართულობა კერძო სამწარმოო სექტორში, საკმაოდ მაღალია. ამასთან, ეთგოს საჯარო

ბაზრის რეგულაციის ინდიკატორის მიხედვით, საბერძნეთის ეკონომიკაში სახელმწიფო კონტროლი ერთ-ერთი ყველაზე მაღალია ეთგო-ს ქვეყნებს შორის.¹⁹⁹ ეთგო, საბერძნეთის პოლიტიკის შეჯამების დოკუმენტში საბერძნეთის მთავრობას აძლევს რეკომენდაციას, გააუმჯობესოს სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მართვის მოდელი და დააჩქაროს პრივატიზაციის პროცესი.²⁰⁰

ეთგოს მიხედვით, საბერძნეთში სახელმწიფო საწარმოების მართვის დეცენტრალიზებული სისტემაა და ეს არ შეესაბამება თანამედროვე საუკეთესო პრაქტიკას, რომლის მიხედვითაც, საწარმოების მმართველობის ცენტრალიზება აუცილებელია ერთ ორგანოში/სააგენტოში.²⁰¹

საბერძნეთში პრობლემურია სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მართვის ისეთი სისტემის დანერგვა, რომელიც ფინანსურად წარმატებული იქნება და უზრუნველყოფს საწარმოების ეფექტურ ფუნქციონირებას. აღნიშნული პრობლემის გამომწვევი მიზეზებია არასტაბილური პოლიტიკური კლიმატი, ეკონომიკური კრიზისიდან გამომდინარე წნეხი, რომლის გამოც სახელმწიფოს პოლიტიკა სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებით რამდენჯერმე შეიცვალა. 2011 წელს დაწყებული პრივატიზების მასშტაბური პროგრამა 2015 წელს შეჩერდა ქვეყანაში მიმდინარე პოლიტიკური ცვლილებების გამო. პრივატიზაციის ეს პროცესი სწრაფადვე განახლდა და ახლაც გრძელდება, თუმცა, ნაკლები სიჩქარით და მასშტაბებით.²⁰²

¹⁹⁹ Greece Policy Brief, OECD (2016) გვ. 1. ხელმისაწვდომია: [_ წვდომა განხორციელდა 2017 წლის 16 ოქტომბერს.](#)

²⁰⁰ იქვე.

²⁰¹ იქვე, გვ. 2.

²⁰² LAMPROPOULOU, Manto. (2017). State-owned enterprises in greece: The evolution of a paradigm 1996-2016. Annals of Public and Cooperative Economics. 10.1111/apce.12174. გვ. 5.

ეთგო საბერძნეთს აძლევს რამდენიმე მნიშვნელოვან რეკომენდაციას სახელმწიფო საწარმოების მართვასთან დაკავშირებით. ეს რეკომენდაციები ძირითადად შეეხება სახელმწიფო საწარმოებიდან პოლიტიკური კონტექსტის მოშორებას და აქტიური პოლიტიკოსების საწარმოების მმართველობით ორგანოებში მონაწილეობის შეზღუდვას. ეთგოს ექსპერტების აზრით, ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ საბერძნეთის სახელმწიფომ თითოეულ სახელმწიფო საწარმოს განუსაზღვროს მკაფიო კომერციული და არაკომერციული მიზნები და დაწერგოს ამ მიზნების იმპლემენტაციის მონიტორინგის სისტემა.²⁰³

საბერძნეთში სახელმწიფო საწარმოების ნაწილის ზოგად ზედამხედველობას უზრუნველყოფს საბერძნეთის ფინანსთა სამინისტროს სპეციალური სამდივნო საჯარო საწარმოებისა და ორგანიზაციებისათვის, რომელიც ჩამოყალიბდა 2005 წლის 27 დეკემბრის №3429/2005 კანონით „საჯარო საწარმოებისა და ორგანიზაციების შესახებ“ (Public Enterprises and Organizations)²⁰⁴. სამდივნოს გარდა, არსებობს სხვადასხვა ფონდები, რომლებსაც აბარია ეკონომიკურად მნიშვნელოვანი სახელმწიფო საწარმოები და მათ, სწორედ ამ საწარმოების მართვა კორპორაციული მართვის თანამედროვე სტანდარტებით და მათი პრივატიზაცია ევალებათ.²⁰⁵

საბერძნეთში სახელმწიფო საწარმოების ჩამოყალიბება და განვითარება შეიძლება დავეყთ რამდენიმე ფაზად. პირველი ფაზა (1950-1990 წ.) იწყება მეორე მსოფლიო ომის შემდგომი პერიოდი-

²⁰³ Greece Policy Brief, OECD (2016) გვ. 2. ხელმისაწვდომია: [_](#). წვდომა განხორციელდა 2017 წლის 16 ოქტომბერს.

²⁰⁴ კანონი საჯარო საწარმოებისა და ორგანიზაციების შესახებ, 2005 წლის 27 დეკემბერი, №3429, საბერძნეთის პარლამენტი, ხელმისაწვდომია: [_](#). წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 სექტემბერს.

²⁰⁵ Greece Policy Brief, OECD (2016) გვ. 2. ხელმისაწვდომია: [_](#). წვდომა განხორციელდა 2017 წლის 16 ოქტომბერს.

დან. მნიშვნელოვანი სახელმწიფო საწარმოების უმეტესობა საბერძნეთში სწორედ მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში დაარსდა და ეტაპობრივად. მათი ეკონომიკურ-ინდუსტრიული აქტივობები გაფართოვდა. სახელმწიფომ განახორციელა დიდი საინვესტიციო პროექტები საჯარო ქსელებში, ინფრასტრუქტურასა და კომუნალურ სექტორში იმ მიზნით, რომ მეორე მსოფლიო ომისა და საბერძნეთის სამოქალაქო ომის დასრულების შემდეგ მიეღწია სრული შიდა რეკონსტრუქციისა და სტაბილიზაციისათვის.²⁰⁶ ამ დროინდელი სახელმწიფო საწარმოების მახასიათებლები იყო პირდაპირი სახელმწიფო კონტროლი, მკაცრი ბიუროკრატიული მონაცობა და ცენტრალიზება. სახელმწიფო საწარმოები ხშირად ფასდებოდა „პოლიტიკურ საწარმოებად“ პოლიტიკური სისტემისა და სახელმწიფო საწარმოების ძლიერი კავშირის გამო. ამდენად, ბერძნული სახელმწიფო საწარმოების მთავარი მახასიათებელი იყო კომერციული აქტივობებისა და „სახალხო“ მისიის კომბინაცია.²⁰⁷

სახელმწიფო საწარმოების შესახებ პოლიტიკის ცვლილებები (მეორე ფაზა) დაიწყო 1990-იანი წლების შუაში, რაც მეტწილად განპირობებული იყო ევროკავშირთან ინტეგრაციით. პირველი კრიტიკული ინსტიტუციური ცვლილებები გამოიწვია 1996 წლის 2414/1996 კანონმა „საჯარო საწარმოების მოდერნიზაციის შესახებ“, რომლითაც მენეჯმენტის სახელმწიფოსგან დამოუკიდებლობას ჩაეყარა საფუძველი.²⁰⁸ ამ რეფორმების მიზანი იყო სახელმწიფო საწარმოების მოდერნიზება და რაციონალიზაცია

²⁰⁶ LAMPROPOULOU, Manto. (2017). State-owned enterprises in greece: The evolution of a paradigm 1996-2016. *Annals of Public and Cooperative Economics*. 10.1111/apce.12174. გვ. 3.

²⁰⁷ იქვე, გვ. 4.

²⁰⁸ *Regulatory Reform in Greece, OECD Reviews of Regulatory Reform* (2001) გვ. 137. ხელმისაწვდომია: . წვდომა განხორციელდა 2017 წლის 20 ოქტომბერს.

მენეჯერული, ეკონომიკური და ტექნოკრატიული პრინციპების გათვალისწინებით. პროცესი დაიწყო რამდენიმე სახელმწიფო საწარმოს სააქციო საზოგადოებად (Joint Stock, Societe Anonym) გარდაქმნით და სახელმწიფოს მიერ კაპიტალის დათმობის თანმიმდევრული პროცესით.²⁰⁹ ამ პერიოდის განმავლობაში, სახელმწიფო საწარმოების საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩო თავიდან გადაისინჯა 3429/2005 კანონით „საჯარო საწარმოებისა და ორგანიზაციების შესახებ“, რომელმაც კიდევ უფრო დაუახლოვა მენეჯმენტისა და საწარმოს მართვის პროცედურები კორპორაციულ მართვის უკეთეს სტანდარტებს.

სახელმწიფო საწარმოების ევოლუციის მესამე ფაზა 2010 წელს მოულოდნელად დაიწყო, როდესაც ბერძნული ეკონომიკა კრიზისში მოექცა. იმდროინდელი მოვლენებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო საწარმოების რესტრუქტურიზაცია და მათი პრივატიზება საბერძნეთის მთავრობის დღის წესრიგის ნაწილი გახდა. სახელმწიფო საწარმოთა ნაწილი შეერწყა ერთმანეთს, რიგი მათგანი გაიყო და, რაც მთავარია, დაიწყო თითქმის ყველა სახელმწიფო საწარმოს რესტრუქტურიზაცია, რათა მათი კორპორაციული მართვის სტანდარტები და ფინანსური შედეგები გაუმჯობესებულიყო. საბერძნეთის მთავრობამ, მოგების გაზრდისა და ვალების შემცირების მიზნით, მასშტაბური პრივატიზაციის პროგრამა წამოიწყო, რომელმაც გამოიწვია მნიშვნელოვანი ცვლილებები სახელმწიფო საწარმოების მფლობელობასთან და მენეჯმენტთან დაკავშირებით. 2011 წელს ინფრასტრუქტურისა და კორპორაციულ სექტორებში მომუშავე თითქმის ყველა მნიშვნელოვანი სახელმწიფო საწარმო გადავიდა ელინისტური რესპუბლიკის აქტივების განვითარების ფონდში (HRDAFT/TAIPED), რომელსაც უნდა დაეწყო საწარმოების

²⁰⁹ Lampropoulou, Manto. (2017). State-owned enterprises in greece: The evolution of a paradigm 1996-2016. *Annals of Public and Cooperative Economics*. 10.1111/apce.12174. გვ. 3-5.

პრივატიზების სწრაფი პროცესი. 2015 წელს, მთავრობის ცვლილების შემდეგ, პრივატიზაციის პროგრამა დროებით შეჩერდა, მაგრამ მზარდმა ფისკალურმა წნეხმა და სახელმწიფოს გარე შეთანხმებებმა პროცესის თავიდან დაწყება გამოიწვია. HRDAFT-ის პორტფოლიოში არსებული სახელმწიფო საწარმოების ნაწილი ახლად შექმნილ საჯარო ჩართულობის კომპანიას (EPC/EDIS) გადაეცა. HRADFT და EPC ამჟამად არიან აქტივებისა და ჩართულობის ელინისტური კორპორაციის (HCAP) შვილობილი კომპანიები, რომელიც შეიქმნა 2016 წელს და ახორციელებს სახელმწიფო აქტივების მენეჯმენტს. ამჟამინდელი მდგომარეობით, სახელმწიფო საწარმოების რესტრუქტურისაციისა და პრივატიზაციის პროცესები მიმდინარეობს, მაგრამ ეს პროცესი საკმაოდ დაბალი ტემპის მქონეა და თავდაპირველად დაგეგმილ სტანდარტებს არ შეესაბამება.²¹⁰

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში სახელმწიფო საწარმოების მართვამ და მენეჯმენტმა მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა. პრივატიზაციის საწყის ფაზაში საბერძნეთის სახელმწიფომ შესაბამის კანონმდებლობაში დატოვა კონტროლის მექანიზმები „ოქროს წილისა“ და სახელმწიფოს საწარმოში მინიმალური სავალდებულო მონაწილეობის სახით (51%), თუმცა, ეს ჩანაწერები გაუქმდა 2012 წლის 4092/2012 კანონით.

სახელმწიფო საწარმოების მმართველობისა და სამართლებრივი სტატუსის ცვლილებებმა მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია საწარმოების კორპორაციული მართვის სისტემებზე. როგორც ვთქვით, მნიშვნელოვანი საწარმოები გარდაიქმნა სააქციო საზოგადოებებად (Societes Anonymes) და მათი აქციები სავაჭრო ბირჟებზე განთავსდა, ამ ფაქტიდან გამომდინარე, კორპორაციული მართ-

²¹⁰ Lampropoulou, Manto. (2017). State-owned enterprises in greece: The evolution of a paradigm 1996-2016. *Annals of Public and Cooperative Economics*. 10.1111/apce.12174. გვ. 5.

ვის წესები შეიცვალა. საკანონმდებლო ჩარჩოს, სახელმწიფო საწარმოების წესდებებისა და ორგანიზაციული მოწყობის აქტების მიხედვით, უმაღლესი ორგანო არის აქციონერთა საერთო კრება. სახელმწიფო საწარმოების უმეტესი ნაწილის აქციონერთა საერთო კრებაში წარმოდგენილია ფინანსთა სამინისტროს მიერ (ზოგოერთ საწარმოში აღნიშნული უფლებამოსილება აკისრია სხვა სამინისტროს, საწარმოს მოქმედების სფეროს მიხედვით). დირექტორთა საბჭო (შემდგომში - ბორდი) არის უმაღლესი მმართველობითი ორგანო, რომელიც ქმნის საწარმოს პოლიტიკასა და სტრატეგიას და პასუხისმგებელია საწარმოს ზედამხედველობასა და ადმინისტრაციის კონტროლზე, ქონების მართვაზე, ბიუჯეტსა და საწარმოს მიზნების დაგეგმვაზე. სახელმწიფო საწარმოების დიდი ნაწილი, რესტრუქტურისაციისა და მოდერნიზაციის პროგრამის შედეგად, ვალდებულია წარმოადგინოს სტრატეგიული გეგმა, რომელიც საწარმოს სტრატეგიულ მიზნებსა და ბიზნეს გეგმას განსაზღვრავს. აღნიშნული საწარმოები სტანდარტული საბუღალტრო წესებისა და კონტროლის სუბიექტებია და მათ აქვთ ვალდებულება, რომ აუდიტის დასკვნები და სხვა ფინანსური დოკუმენტები საჯარო გახადონ.²¹¹

დირექტორთა საბჭოში, რომელსაც ზედამხედველობითი ფუნქციები გააჩნია და სამეთვალყურეო საბჭოს უფლებამოსილებებსაც ასრულებს, წევრების უმრავლესობას მთავრობა ნიშნავს. დირექტორთა საბჭოში, პროფკავშირებისა და უმცირესობაში მყოფი აქციონერების წარმომადგენლებიც შედიან.²¹² საბჭოს შემადგენლობა არ უნდა იყოს ცხრაზე მეტი, მასში გათვალისწინებულია ისეთი სპეციალური საარჩევნო კომიტეტის არსებობა, რომელიც საწარმოში

²¹¹ იქვე, გვ. 11.

²¹² Investment Climate Statement 2014, US Department of State (2014) გვ. 14. ხელმისაწვდომია: [_](#). წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 11 აგვისტოს.

დასაქმებულთაგან ირჩევს საბჭოს წევრებს.²¹³ ასევე, გათვალისწინებულია დამოუკიდებელი წევრების არსებობაც, თუმცა, მათი რაოდენობა და კრიტერიუმები კანონში დაზუსტებული არ არის²¹⁴.

5.6. სლოვენია

სლოვენია სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპასა და ბალკანეთის რეგიონში ეკონომიკურად ერთ-ერთი ყველაზე განვითარებული სახელმწიფოა, რომელიც 2004 წლიდან ევროკავშირის წევრია, ხოლო 2010 წლიდან - ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის წევრი. ეთგოს მონაცემებით, 2015 წლის არსებული მდგომარეობით, სლოვენიის ეკონომიკაში სახელმწიფოს მონაწილეობის წილი ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი იყო ეთგოს ქვეყნებს შორის. სახელმწიფო საწარმოებსა და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოებში დასაქმებული იყო ქვეყნის მასშტაბით დასაქმებულთა 11%, რაც უარყოფით გავლენას ახდენდა ქვეყნის ეკონომიკაზე.²¹⁵

სლოვენია ეთგოს მასშტაბით წევრია იმ ჯგუფისა, რომელიც სახელმწიფო აქტივების განკარგვის პოლიტიკასა და რეკომენდაციებზე მუშაობს. სლოვენიამ ორგანიზაციაში გაერთიანების დღიდან სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მართვის გაუმჯობესებისთვის რამდენიმე ცვლილება გაატარა ეთგოს პრინციპებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინებით.

ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის (შემდ-

²¹³ კანონი საჯარო საწარმოებისა და ორგანიზაციების შესახებ, 2005 წლის 27 დეკემბერი, #3429, მუხლი 3.3, საბერძნეთის პარლამენტი, ხელმისაწვდომია: [_](#). წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 სექტემბერს.

²¹⁴ იქვე, მუხლი 3.6.

²¹⁵ Slovenia Policy Brief on Corporate Governance, OECD (2015). ხელმისაწვდომია: [_](#). წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 მარტს.

გომში „EBRD“) 2017-2018 წლის შუალედური ანგარიშის მიხედვით, სლოვენიაში სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მართვის გაუმჯობესება იგრნობა და შესამჩნევია, მიუხედავად ამისა, სლოვენია აპირებს, რომ 2018 წელს ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტად სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მართვის გაუმჯობესება და პრივატიზაციის პროცესის დაჩქარება დაისახოს.²¹⁶

როგორც ეთგოსა და EBRD-ის ანგარიშებიდან ჩანს, სლოვენიაში სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მართვის სტანდარტები და მათი პრივატიზაციის პროცესი სირთულეებით გამოირჩევა, თუმცა, 2010 წლიდან იგრძნობა კორპორაციული მართვის სტანდარტის გაუმჯობესება, რაც განაპირობა მნიშვნელოვანმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა.

2010 წელს ეთგოში გაწვერიანების შემდეგ, სლოვენიამ ჩამოაყალიბა ცენტრალიზებული ორგანო - აქტივების მართვის სააგენტო (შემდგომში „AUKN“), რომლის მიზანიც იყო სახელმწიფო აქტივების ეფექტური მართვა. 2013 წელს სლოვენიამ AUKN გარდაქმნა სლოვენიის უმაღლეს პოლდინგად (შემდგომში „SSH“ ან „პოლდინგი“), რომელიც ამჟამად სახელმწიფო საწარმოების მართვასა და ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელ ერთადერთ ორგანოს წარმოადგენს. SSH-ს გადაეცა სახელმწიფო საწარმოები და სახელმწიფო აქტივების პრივატიზაციის პროცესის დაწყება დაევალა.

SSH დამოუკიდებელი ორგანოა, რომელიც უშუალოდ პასუხისმგებელია სლოვენიის რესპუბლიკის ეროვნული ასამბლეის წინაშე, რომელიც, თავის მხრივ, სლოვენიური ბიკამერალური პარლამენტის შემადგენელი ნაწილია და პრაქტიკაში სლოვენიის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოდ ითვლება. პოლდინგი ვალდებულია, რომ ასამბლეას ყოველწლიურად წარუდგინოს ანგარიში კორპო-

²¹⁶ Transition Report on Slovenia 2017-2018, EBRD (2018). ხელმისაწვდომია: [_](#).
წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 12 მარტს.

რაციული მართვის სტანდარტების იმპლემენტაციის თაობაზე. ამავდროულად, SSH-ის სამეთვალყურეო და აღმასრულებელ საბჭოებში არ გვხვდება სახელმწიფოს წარმომადგენელი არც ერთი მოხელე.²¹⁷ მმართველობითი სტრუქტურები მთლიანად დაკომპლექტებულია წარმომადგენლებით კერძო სექტორიდან.

SSH-ს სამართლებრივ სტატუსს აწესრიგებს The Slovenian Sovereign Holding Act (ZSDH-1, Official Gazette of RS, No 25/2014²¹⁸), რომელიც ძალაში შევიდა 2014 წლის 26 აპრილს. აღნიშნული აქტი არეგულირებს SSH-ს ორგანიზაციულ სტატუსს და მისი მუშაობის პრინციპებს. აქტი SSH-ს ავალებს სახელმწიფო აქტივების მართვას და, ასევე, კორპორაციული მართვის სტანდარტების შექმნას. სწორედ ამ საკანონმდებლო აქტის 32-ე მუხლით²¹⁹ SSH-ს დაევალა კორპორაციული მართვის კოდექსის შექმნა სახელმწიფო საწარმოებისათვის.

SSH-ს მიერ სახელმწიფოს აქტივების მართვაში იგულისხმება აქტივების მოზიდვა, განკარგვა და აქციონერის ან პარტნიორის უფლებამოსილების განხორციელება²²⁰. SSH აქტივების მართვასა და განკარგვაში დამოუკიდებელია, თუმცა, აქტით დაწესებული გარკვეული შეზღუდვები განკარგვასთან დაკავშირებით თითოეული აქტივის კლასიფიკაციის მიხედვით.

SSH-ს მიერ მართული აქტივები დაყოფილია სამ ტიპად: სტრატეგიული აქტივები, მნიშვნელოვანი აქტივები და პორტფოლიო აქტივები²²¹. სტრატეგიულ აქტივების განკარგვის დროს მინიმა-

²¹⁷ Slovenian Sovereign Holding, . ნვდომა განხორციელდა 2018 წლის 1 მაისს.

²¹⁸ The Slovenian Sovereign Holding Act (ZSDH - 1). ხელმისაწვდომია: . ნვდომა განხორციელდა 2018 წლის 1 მაისს.

²¹⁹ იქვე, მუხლი 32.

²²⁰ იქვე, მუხლი 3.

²²¹ იქვე, მუხლი 10.

ლური წილი უნდა დარჩეს 50% + 1 ხმა, მნიშვნელოვან აქტივებში 25+1 ხმა, ხოლო პორტფოლიო აქტივების განკარგვა SSH-ს შეზღუდვების გარეშე შეუძლია²²².

აქციონერთა საერთო კრებაზე სამეთვალყურეო საბჭოს არჩევისას SSH-ს, როგორც აქციონერს, კანონით აქვს გარკვეული ვალდებულებები, რომ ხმა მისცეს ისეთ კანდიდატს, რომელსაც აქვს შესაბამისი კომპეტენცია. ასევე, გათვალისწინებულია ინტერესთა კონფლიქტის საკითხებიც და SSH-ს ასეთ დროს ეკრძალება ხმის მიცემა ისეთი კანდიდატისთვის, რომელიც არ აკმაყოფილებს კანონით გათვალისწინებულ კრიტერიუმებს²²³.

უშუალოდ SSH-ს სამეთვალყურეო საბჭოს დაკომპლექტებას აქტში ცალკე მუხლი ეძღვნება. სამეთვალყურეო საბჭო შედგება ხუთი წევრისაგან. აქტი მათ უწესებს გარკვეულ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს - მათ უნდა ჰქონდეთ შესაბამისი, მინიმუმ, ათწლიანი გამოცდილება, კორპორაციული მართვის პრინციპების ცოდნა და სხვა²²⁴. სამეთვალყურეო საბჭოს ირჩევს სლოვენიის რესპუბლიკის ეროვნული ასამბლეა. სამეთვალყურეო საბჭოს კანდიდატებს წარადგენს სლოვენიის რესპუბლიკის მთავრობა²²⁵. სამეთვალყურეო საბჭოში შესაძლებელია სხვადასხვა კომიტეტების არსებობა. ამჟამად, საბჭოში არსებობს აუდიტის კომიტეტი, რისკის კომიტეტი და ნომინაციის კომიტეტი, რომელიც მენეჯმენტის დაკომპლექტებაში იღებს მონაწილეობას²²⁶.

SSH-მ შეიმუშავა კორპორაციული მართვის კოდექსი ეთგოს რე-

²²² იქვე, მუხლი 14.

²²³ იქვე, მუხლი 21.3.

²²⁴ იქვე, მუხლი 39.

²²⁵ იქვე, მუხლები 38 და 40.

²²⁶ Slovenian Sovereign Holding, „წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 5 მაისს.

კომენდაციებზე, ევროკავშირის, ბრიტანეთის და ჰოლანდიის კორპორაციული მართვის პრინციპებზე დაყრდნობით²²⁷. კორპორაციული მართვის კოდექსის ადრესატები სახელმწიფო საწარმოები არიან. მართვის კოდექსი ასევე ვრცელდება იმ სუბსიდიარ კომპანიებზე, რომელთა მმართველი კომპანიებიც სახელმწიფო საწარმოებია.

კორპორაციული მართვის კოდექსი შეიცავს იმ პრინციპებსა და რეკომენდაციებს, რომლებიც შეესაბამება სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მართვის საუკეთესო პრაქტიკასა და ეთგოს რეკომენდაციებს. კოდექსის მიზანია მმართველობისა და ზედამხედველობის სტანდარტის დამკვიდრება სახელმწიფო საწარმოებში. კოდექსი მოქმედებს „comply or explain“ პრინციპით სახელმწიფო საწარმოებისათვის. აღსანიშნავია, რომ, როგორც სლოვენიის საკორპორაციო სამართლის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ასევე, დასახელებული კოდექსი, ითვალისწინებენ თანამშრომლების მონაწილეობას კომპანიების სამეთაურო საბჭოს ფორმირების პროცესში.²²⁸ კოდექსის რეკომენდაციებიდან გადახვევა გამართლებულია, თუ კომპანიას, სტრუქტურის, აქტივობისა და სხვა სპეციალური დამახასიათებელი თვისებებიდან გამომდინარე, დანერგილი აქვს ისეთი კორპორაციული მართვის სისტემა, რომელიც კოდექსით დადგენილ მინიმალურ სტანდარტს შეესაბამება ან მასზე მაღლა დგას.

კორპორაციულ მართვის კოდექსში ყურადღებაა გამახვილებული სამეთვალყურეო საბჭოს მოვალეობებსა და დაკომპლექ-

²²⁷ Corporate Governance Code of State-owned Enterprises (2016). ხელმისაწვდომია: [https://www.sdh.si/doc/Pravni_akti/Eng/EN-KODEKS%20SDH%20-%20februar%202016%20\(002\).pdf](https://www.sdh.si/doc/Pravni_akti/Eng/EN-KODEKS%20SDH%20-%20februar%202016%20(002).pdf) . ნედლომა განხორციელდა 2018 წლის 5 მაისს.

²²⁸ Bohinc R, Bainbridge M S (2001) Corporate Governance in Post-Privatized Slovenia. The American Journal of Comparative Law 49: 59-60.

ტების ზოგად წესებზე. კოდექსის მიხედვით, სამეთვალყურეო საბჭო ისეთი ფორმით უნდა ჩამოყალიბდეს, რომ კომპანიის საქმიანობაზე მეთვალყურეობა იყოს ეფექტური და მომგებიანი. კოდექსი, ასევე, ყურადღებას ამახვილებს სამეთვალყურეო საბჭოს მრავალფეროვნებაზე და ხაზს უსვამს ასაკისა და გენდერული ბალანსის დაცვას სადაც შესაძლებელია²²⁹. დამოუკიდებელი წევრები უნდა შეადგენდნენ სამეთვალყურეო საბჭოს უმრავლესობას²³⁰.

კოდექსის მიხედვით, სამეთვალყურეო საბჭოში ასევე უნდა არსებობდეს აუდიტის კომიტეტი, რომელიც შესაბამისი კვალიფიკაციის მქონე დამოუკიდებელი წევრებისგან უნდა იყოს დაკომპლექტებული²³¹.

შეიძლება ითქვას, რომ სლოვენიის შიდა საკანონმდებლო ჩარჩო და პოლიტიკა სახელმწიფო საწარმოების მართვასთან დაკავშირებით მიმართულია მათი ეფექტური მართვისა და პრივატიზაციისაკენ. პრივატიზაციის პროცესი, რომელსაც რეკომენდაციას უწევს ეთგო და EBRD, სირთულეებით და დაბალი ტემპით გამოირჩევა, თუმცა, პოზიტიურია სახელმწიფოს მიერ საწარმოების ეფექტურ მართვასთან დაკავშირებული პოლიტიკა, რომლითაც კორპორაციული მართვის ერთიანი სტანდარტი დაინერგა ყველა სახელმწიფო საწარმოსათვის.

²²⁹ Corporate Governance Code of State-owned Enterprises (2016), Article 6.4. ხელმისაწვდომია: [https://www.sdh.si/doc/Pravni_akti/Eng/EN-KODEKS%20SDH%20-%20februar%202016%20\(002\).pdf](https://www.sdh.si/doc/Pravni_akti/Eng/EN-KODEKS%20SDH%20-%20februar%202016%20(002).pdf) . წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 5 მაისს.

²³⁰ იქვე, მუხლი 6.6.

²³¹ იქვე, მუხლი 6.5.

5.7. შუალედური დასკვნა

განხილული სახელმწიფოები ერთმანეთისგან განსხვავდებიან სახელმწიფო სანარმოების ევოლუციისა და პრაქტიკის თვალსაზრისით. თუმცა, განხილული საკითხები და ამ სახელმწიფოების მიერ მიღებული ღონისძიებები სახელმწიფო სანარმოების კორპორაციული მართვის პრაქტიკის განახლების და შეცვლის თვალსაზრისით შესაძლებელია საინტერესო იყოს საქართველოსთვის. განსაკუთრებით აღსანიშნავია სლოვენია, სადაც ბოლო წლების რეფორმების შედეგად სახელმწიფო სანარმოებთან დაკავშირებული მდგომარეობა შესამჩნევად გაუმჯობესდა. ამავდროულად, სლოვენია იყო იუგოსლავიის, შესაბამისად, სოციალისტური ბლოკის ერთ-ერთი ქვეყანა, რომელიც ამჟამად ევროკავშირის წევრია.

უპირველეს ყოვლისა, დასახელებული სახელმწიფოები გამორჩეულ მნიშვნელობას ანიჭებენ კორპორაციული მართვის სარეკომენდაციო კოდექსის მოქმედებას. სარეკომენდაციო კოდექსი სავალდებულოა სახელმწიფო სანარმოებისათვის, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც დაასაბუთებენ, თუ რატომ არ უნდა გამოიყენონ მისი დებულებები. კორპორაციული მართვის სარეკომენდაციო კოდექსი შეიძლება დაგროვილი პრობლემების გადაჭრის ძალიან კარგ საშუალებად მოგვევლინოს.

ამავდროულად, სახელმწიფო სანარმოების სფეროში განხორციელებული რეფორმების ძირითადი მიზანი იყო სახელმწიფო სანარმოების ჩამოშორება პოლიტიკის სფეროსგან, ინფორმაციის საჯაროობა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა (მაგალითად, შედეგების შემთხვევაში სახელმწიფო სანარმოების ანგარიშვალდებულება თითქმის იდენტურია ღია ტიპის სააქციო საზოგადოებების ანგარიშვალდებულებისა) და ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოს (როგორც წესი, სამეთვალყურეო საბჭოს) სხვადასხვა დაინტერესებული ჯგუფების (ე.წ. „სტეიკჰოლდერების“)

წარმომადგენლებისაგან დაკომპლექტება, მაგალითად, პროფკავშირების, თანამშრომლებისა და უმცირესობაში მყოფი აქციონერებისაგან.

გასათვალისწინებელია, რომ სლოვენიის და ფინეთის შემთხვევებში, სახელმწიფო საწარმოების მმართველი კორპორაციის სტრუქტურაში თითქმის არ შეგვხვდა სახელმწიფოს წარმომადგენელი (მხოლოდ ფინეთის სახეზეა პრემიერ-მინისტრის აპარატის ერთი წარმომადგენელი). ასევე, სლოვენიის შემთხვევაში, მმართველი კორპორაცია ანგარიშს წარუდგენს სლოვენიის პარლამენტს, ხოლო ფინეთის შემთხვევაში მმართველ კორპორაციას კოორდინირებას უწევს პრემიერ-მინისტრის კაბინეტი და ფინეთის თავდაცვის სამინისტრო, როგორც ყველაზე მიუკერძოებელი სახელმწიფო ორგანიზაცია (რადგან არ ფლობს არც ერთ სახელმწიფო საწარმოს). შესაბამისად, სახელმწიფოები დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს პოლიტიკური ინტერვენციისგან დამოუკიდებლობას. ამავდროულად, საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები მოუწოდებს სახელმწიფოებს, რომ მაქსიმალურად გამიჯნონ საწარმოები პოლიტიკური კონტექსტისგან.

ასევე, გასათვალისწინებელია სახელმწიფო საწარმოს ფინური განმარტება, კერძოდ, სახელმწიფო საწარმოს წარმომადგენს შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, რომელშიც სახელმწიფო ხმის უფლების მქონე აქციების უმრავლესობას ფლობს. სახელმწიფოსთან დაკავშირებული კომპანია განმარტებულია, როგორც შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, სადაც სახელმწიფო 10%-დან 50%-მდე ხმის უფლების მქონე აქციების მფლობელია. აღნიშნული განმარტება შესაძლებელია გადმოვიტანოთ ქართულ საკორპორაციო სამართალშიც, იმ განსხვავებით, რომ სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე კომპანიად ჩაითვლება ყველა ის კომპანია, სადაც სახელმწიფო ფლობს წილს, გარდა იმ კომ-

პანიებისა, სადაც სახელმწიფო ფლობს 50%-ზე მეტს. ასეთი კომპანიები უნდა ჩაითვალოს სახელმწიფო საწარმოებად წილის ფლობის უმრავლესობიდან გამომდინარე. ამავედროულად, სავსებით შესაძლებელია ე.წ. „ოქროს წილის“ არსებობა კომპანიაში, რომლის მფლობელიც შეიძლება იყოს სახელმწიფო.²³² აღნიშნული გულისხმობს სახელმწიფოს მხრიდან შედარებით მცირე წილის ფლობას, თუმცა, კრიტიკულ საკითხებზე გადამწყვეტი ხმის უფლებით სარგებლობას.²³³ ამის მაგალითია საქართველოში შპს „ანაკლიის განვითარების კონსორციუმი“, სადაც სახელმწიფო, ანაკლიის მშენებარე პორტის განსაკუთრებული მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ფლობს წილის 0.01%-ს. აღნიშნული წილი, დასახელებული კომპანიის წესდების მე-6 მუხლის თანახმად, საშუალებას აძლევს სახელმწიფოს, რომ მხოლოდ მისი თანხმობით გადაწყდეს ისეთი საკითხები, როგორიცაა კომპანიის ძირითადი ბიზნეს აქტივობების ნებისმიერი არსებითი ცვლილება, კომპანიის ლიკვიდაცია, შერწყმა, მიერთება და სხვა.

²³² Baev A A (1995) Is There a Niche for the State in Corporate Governance? Securitization of State-Owned Enterprises and New Forms of State Ownership. 18 Hous. J. Int'l L. 1: 32-35.

²³³ Bortolotti B, Faccio M (2009) Government Control of Privatized Firms. The Review of Financial Studies 22:8: 2918.

6. სახელმწიფო საწარმოებისა და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოების მართვის სახელმძღვანელო მითითებები და რეკომენდაციები

წიგნში განხილული საკითხების საფუძველზე შესაძლებელია შემუშავდეს საქართველოში სახელმწიფო საწარმოების სფეროში არსებული პრობლემების გადაჭრის გზები. ამავდროულად, აღნიშნული რეკომენდაციები შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს როგორც საქართველოს, ასევე, ყველა იმ სახელმწიფოს მიზნებისთვის, რომელთაც სახელმწიფო საწარმოების სფეროში აქვს პრობლემები.

პირველი, რეკომენდაციების და მითითებების ჩამოყალიბება უნდა დაიწყოს სახელმწიფო საწარმოს და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოს ცნების მოდიფიცირებული ვერსიით. როგორც ზემოთ აღინიშნა, დღეს არსებული ფაქტობრივი მდგომარეობიდან გამომდინარე, სახელმწიფო საწარმოდ გვევლინება საწარმო, სადაც სახელმწიფოს, მიუხედავად წილობრივი მონაწილეობის პროცენტული ოდენობისა, აქვს ფაქტობრივი შესაძლებლობა, გადამწვეტი ზეგავლენა მოახდინოს საწარმოს საერთო კრების გადანყვეტილებაზე, რომელიც უკავშირდება წმინდა მოგების განაწილებას ან მატერიალური აქტივის განკარგვას.

სახელმწიფო საწარმოს ცნების მოდიფიცირებულ ვერსიაში სახელმწიფო საწარმოდ ჩაითვლება მხოლოდ ისეთი საწარმო, სადაც სახელმწიფო ფლობს წილის 50%-ს ან მეტს. აღნიშნული ცნებიდან გამონაკლისი იქნება ისეთი საწარმოები, სადაც სახელმწიფო ფლობს „ოქროს წილს“, რომელიც მას წმინდა მოგების განაწილება-სა და მატერიალური აქტივის განკარგვის შესაძლებლობას აძლევს.

სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოდ ჩაით-

ვლება საწარმო, სადაც სახელმწიფო ფლობს წილის 50%-ზე ნაკლებს და არ შეუძლია ზეგავლენა მოახდინოს წმინდა მოგების განაწილებაზე და მატერიალური აქტივის განკარგვაზე.

მოდუფიცირებული დეფინიცია და მისი პრაქტიკული განხორციელება გაზრდის საწარმოების დამოუკიდებლობის ხარისხს, შეამცირებს სახელმწიფოს ჩარევას, უზრუნველყოფს სახელმწიფო საწარმოების სამეურნეო მოქმედებების დამოუკიდებლობას. აღნიშნული, ასევე, ნიშნავს ეთგოს პრინციპების და უკეთესი პრაქტიკის იმპლემენტაციას.

თუმცა, იმისათვის, რომ მოდუფიცირებული ცნება დაინერგოს, აუცილებელია წიგნის დასაწყისში განხილულ საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებში ისეთი ცვლილებების შეტანა, რაც უზრუნველყოფს სამეურნეო მოქმედებების დამოუკიდებლად განხორციელებასა და მონიტორინგის ერთმანეთისგან გამიჯვნას.

მეორე, მნიშვნელოვანია, ზუსტად განისაზღვროს სახელმწიფო საწარმოსთვის უპირატესობის მინიჭების სახელმწიფოებრივი ან/და საზოგადოებრივი ინტერესი. როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის მე-8 მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, „სახელმწიფო ორგანოებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების კერძო სამართლებრივი ურთიერთობები სხვა პირებთან ასევე წესრიგდება სამოქალაქო კანონებით, თუკი ეს ურთიერთობები, სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, არ უნდა მოწესრიგდეს საჯარო სამართლით“.²³⁴

ზემოთ განხილული საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებიდან ძირითადად გამოიკვეთა, რომ სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი ინტერესი საწარმოებთან მიმართებით ვლინდე-

²³⁴ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხლი 8.2, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 786, 26/06/1997, გამოქვეყნების თარიღი 24/07/1997, სარეგისტრაციო კოდი 040.000.000.05.001.000.223.

ბა ქონების განკარგვისა და მოგების განაწილების საჭიროების მიხედვით, მაგალითად, ძირითადი საშუალებები შეიძლება ჩამოინეროს, თუ ამას ითვალისწინებს საწარმოს ინტერესები.²³⁵ თუმცა, კანონმდებლობაში არ არის დაკონკრეტებული, რას შეიძლება გულისხმობდეს ეს ინტერესი. ჩვენი ვარაუდით, ამ შემთხვევაში ხაზი აქვს გასმული საკუთრივ სახელმწიფოს ინტერესს, რაც საბუთდება საწარმოს ინტერესით. ჩამოწერის შემთხვევაში, ქონება უკან უბრუნდება სახელმწიფოს. კიდევ ერთი სახელმწიფო ინტერესი განმარტებული იყო საბიუჯეტო კოდექსის 63-ე მუხლში, რომლის თანახმადაც, საქართველოს ფინანსთა მინისტრი იხილავს ვადაგადაცელებული სასესიო დავალიანების დაფარვის საშუალების გამოყენების ან გამოუყენებლობის საკითხს და იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას. იგივე მუხლი განმარტავს სახელმწიფო ინტერესს - სახელმწიფო ინტერესად ჩაითვლება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე, საწარმოებზე (რომელთა აქციების ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო) და სახელმწიფო პროგრამებში მონაწილე იურიდიულ/ფიზიკურ პირებზე გაცემული სესხები.²³⁶

აუცილებელია სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი ინტერესების ზუსტი განმარტება, ვინაიდან, სწორედ, მის საფუძველზე სახელმწიფო საწარმოს ენიჭება უპირატესობა. აღნიშნული მნიშვნელოვანია ამ ინტერესების პრაქტიკაში განხორციელებისათვის, იმისათვის, რომ არ დაირღვეს მესამე პირების ინტერესი.

მესამე, რაზეც ზემოთ განხილული საკითხები მიუთითებენ, არის სამეთვალყურეო საბჭოს კრიტიკულად მნიშვნელოვანი როლი საწარმოს ანგარიშვალდებულების და დამოუკიდებლობის განმტკიცებაში. კორპორაციული მართვის სისტემების საფუძველზე ცნო-

²³⁵ იქვე, მუხლი 3.

²³⁶ იქვე, მუხლი 63.

ბილია, რომ სამეთვალყურეო საბჭო შესაძლებელია შედგებოდეს როგორც შიდა, ასევე, გარე დირექტორებისგან. ამ შემთხვევაში აქცენტი უნდა გაკეთდეს ზედამხედველობის განმახორციელებელ გარე დირექტორებზე. გარე დირექტორები, რომლებიც კორპორაციის საქმიანობას და მმართველობით რგოლს ზედამხედველობენ, აუცილებლად უნდა იყვნენ მოწვეული ექსპერტებისა და გარეშე პირების რიგებიდან, და არა სახელმწიფოს წარმომადგენლებისა ან საჯარო მოსამსახურეებისაგან. ასეთ შემთხვევაში იზრდება კორპორაციის დამოუკიდებლობის და ანგარიშვალდებულების ხარისხი, რაც, ერთი მხრივ, დადებით გავლენას მოახდენს კორპორაციის ეკონომიკური და საჯარო ფუნქციების გამიჯვნის თვალსაზრისით, ხოლო, მეორე მხრივ, კორპორაციის ფისკალური პოლიტიკის რისკები უკეთესად იქნება განსაზღვრული.

ზემოთ განხილული სახელმწიფოების პრაქტიკა და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები მიუთითებენ, რომ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სამეთვალყურეო საბჭოს საქმიანობის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა. ამასთან, რადგან დირექტორს სახელმწიფო საწარმოში სააგენტო ან/და საპარტნიორო ფონდი ნიშნავს, შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ სამეთვალყურეო საბჭო იყოს დაკომპლექტებული დამოუკიდებელი პირებით და არა საჯარო მოსამსახურეებით. წინააღმდეგ შემთხვევაში, სახელმწიფოს მიერ დანიშნულ კადრებზე უშუალოდ სახელმწიფოსთან კავშირში მყოფი პირები განახორციელებენ ზედამხედველობას. ამგვარი რეალობაა სახეზე „საპარტნიორო ფონდის“ შემთხვევაში, სადაც სამეთვალყურეო საბჭოს შემადგენლობაში პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები გვხვდებიან. დირექტორატის და სამეთვალყურეო საბჭოს ერთმანეთთან ან/და საერთო პარტნიორობასთან (ანუ სახელმწიფოსთან) კავშირში მყოფი პირებით დაკომპლექტება ამცირებს საწარმოების ანგარიშვალდებულების და ფისკალური რისკების სწორად გათვლის ხარისხს, რაც, როგორც ზემოთ აღინიშ-

ნა, მითითებულია საერთაშორისო ორგანიზაციების (მაგალითად, IMF-ის) დასკვნაში.

მეოთხე, სახელმწიფოს ერთიანი სტრატეგიისა და ხედვის ჩამოყალიბებისათვის მნიშვნელოვანია განისაზღვროს სახელმწიფო საწარმოს დაფუძნების და სახელმწიფოს მიერ საწარმოში წილის ფლობის მიზნობრიობა.

როგორც განხილული სახელმძღვანელო პრინციპები მიუთითებენ, სახელმწიფო საწარმოებში წილს მოსახლეობის ინტერესებისთვის ფლობს და ხელისუფლებამ უნდა დაასაბუთოს და გაასაჯაროოს ის მიზნები, რაც ამართლებს საწარმოში წილის ფლობას. სახელმწიფო საწარმოების ფუნქციონირება საჯარო ფინანსებს უკავშირდება და სწორედ მოსახლეობა წარმოადგენს სახელმწიფო საწარმოს საბოლოო ბენეფიციარ მფლობელს. შესაბამისად, ურთიერთობა საწარმოს მენეჯმენტსა და მოსახლეობას შორის განსხვავდება კერძო საწარმოში საწარმოს მენეჯმენტსა და პარტნიორებს/აქციონერებს შორის არსებული სტანდარტული ურთიერთობისგან. იმის გათვალისწინებით, რომ მოსახლეობას სახელმწიფო საწარმოს მენეჯმენტზე პირდაპირი ზემოქმედების მექანიზმები არ გააჩნია, საჭიროა გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფა, რათა საზოგადოებას ჰქონდეს ინფორმაცია, რომ სახელმწიფო საწარმოთა მართვა საჯარო ინტერესების დაცვით ხორციელდება.

სახელმწიფოს მიერ საწარმოს ფლობის საბოლოო მიზანი მოსახლეობისთვის დამატებითი ღირებულების შექმნა უნდა იყოს. შესაბამისად, სახელმწიფომ უნდა შეაფასოს კონკრეტულ საწარმოში წილის ფლობა წარმოადგენს თუ არა საჯარო ფინანსების ეფექტიან განაწილებას და შესაძლებელია თუ არა, დასახული მიზნის რაიმე სხვა, უკეთესი, გზით მიღწევა.

სახელმწიფოს მიერ საწარმოს ფლობის მიზნობრიობის დასად-

გენად და შესაფასებლად საჭიროა, სახელმწიფომ შეიმუშავოს საწარმოებში წილის ფლობის პოლიტიკა, რაც მოიცავს სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნებისა და ფუნქციონირების ზოგად მიზნებს, სახელმწიფოს როლს სახელმწიფო საწარმოს მართვის პროცესში, სახელმწიფო საწარმოში წილის ფლობის პოლიტიკის იმპლემენტაციის განხორციელების ფორმას და ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოს როლს ამ პროცესში.²³⁷

მეხუთე, ანგარიშვალდებულების გაძლიერებისათვის მნიშვნელოვანია სახელმწიფო საწარმოებში ინფორმაციის საჯაროობა. ვინაიდან სახელმწიფო საწარმოებს გადაცემული აქვს სახელმწიფო ქონება და მათი საქმიანობა ხშირად პირდაპირ უკავშირდება სახელმწიფო ბიუჯეტს, დასაწყისისთვის აუცილებელია სახელმწიფო ბიუჯეტთან და სახელმწიფო ქონებასთან დაკავშირებული საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა. ამავდროულად, დასაშვებია გარკვეული ხარისხით კონფიდენციალურობის დაცვა, თუ იარსებებს ლეგიტიმური და დასაბუთებული სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ინტერესი.

საინტერესო მოსაზრებაა სახელმწიფო საწარმოების პრივატიზაცია²³⁸ ფასიანი ქაღალდების სავაჭროდ საფონდო ბირჟებზე დაშვების გზით, რაც ავტომატურად გამოიწვევს მათ გადაქცევას ანგარიშვალდებულ კომპანიებად²³⁹ და შესაბამისად გაიზრდება როგორც ინფორმაციის გამჭვირვალობის, ასევე, ან-

²³⁷ OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises (2015), გვ. 11. სრული ტექსტი შეგიძლიათ იხილოთ: [_](#). ნვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 ივლისს.

²³⁸ Baev A A (1995) Is There a Niche for the State in Corporate Governance? Securitization of State-Owned Enterprises and New Forms of State Ownership. 18 Hous. J. Int'l L. 1: 8-9.

²³⁹ Dewenter L K, Malatesta H P (1997) Public Offerings of State-Owned and Privately-Owned Enterprises: An International Comparison. The Journal of Finance 4: 1663.

გარიშვალდებულების ხარისხი.²⁴⁰ ამ შემთხვევაში კორპორაციების მარეგულირებელი გახდება საკუთრივ საფონდო ბირჟა და ფასიანი ქაღალდების ბაზრის სფეროში მოქმედი კანონმდებლობა, რომელიც ცდილობს ინვესტორების ინტერესების მაქსიმალურ დაცვას და, შესაბამისად, კორპორაციების გამჭვირვალობის გაზრდას.²⁴¹

მეექვსე, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციის გაზიარება სახელმწიფო საწარმოების მართვის ერთიანი ცენტრალიზებული რგოლის შექმნასთან დაკავშირებით. აღნიშნული დაეხმარება სახელმწიფოს აქტიურად განახორციელოს პარტნიორის როლი კორპორაციებში, რაც საბოლოო ჯამში გაამარტივებს სახელმწიფო საწარმოების ზედამხედველობას. საქართველოს შემთხვევაში, სადაც მმართველობას ახორციელებენ როგორც სექტორული სამინისტროები, ასევე, სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო და „საპარტნიორო ფონდი“, ცენტრალიზებულ მოდელზე გადასვლა გაამარტივებდა საწარმოების მართვას და ერთიანი პოლიტიკის განხორციელებას.

მეშვიდე, მნიშვნელოვანია კორპორაციის მმართველობითი რგოლების საქმიანობაში დაინტერესებული პირების ე.წ. „სტიქქოლდერების“²⁴² ჩართვა. განსაკუთრებით, ხაზი უნდა გაუუსვას უმცირესობაში მყოფი აქციონერების და თანამშრომლების ჩართულობას.²⁴³ უმცირესობაში მყოფ აქციონერებს უნდა ჰქონ-

²⁴⁰ Shapiro M Daniel, Globerman Steven (2012) The International Activities and Impacts of State-Owned Enterprises. In: Sauvant P Karl, Sachs E Lisa, Jonglboed Schmit Wouter P.F., Sovereign Investment, Oxford University Press, pp. 111-112.

²⁴¹ Pargendler M (2012) State Ownership and Corporate Governance. 80 Fordham L. Rev. 2917: 2.

²⁴² Heath J, Norman W (2004) Stakeholder Theory, Corporate Governance and Public Management: What Can the History of State-Run Enterprises Teach Us in the Post-Enron Era? Journal of Business Ethics 53:3: 247-248.

²⁴³ Pargendler M (2012) State Ownership and Corporate Governance. 80 Fordham

დეთ სამეთვალყურეო საბჭოში წარმომადგენლის ყოლის უფლება. ამავდროულად, აუცილებელია ყველა აქციონერის, კვალიფიციური უმრავლესობის ან უმცირესობაში მყოფი აქციონერების უმრავლესობის თანხმობა კორპორაციისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საკითხებზე ისეთი გადაწყვეტილებების მისაღებად, რომლებმაც შეიძლება უმცირესობის ფინანსურ ინტერესზეც მოახდინოს ზეგავლენა. აღნიშნული მეტნაკლებად რეგულირებულია ზოგადი სამენარმო კანონმდებლობით.

მნიშვნელოვანია კორპორაციის თანამშრომლების წარმომადგენლობა სამეთვალყურეო საბჭოში. ამასთან, აღნიშნული არის ძალიან გავრცელებული და ჩვეულებრივი პრაქტიკა ევროპის ქვეყნებში, განსაკუთრებით დიდი კორპორაციების შემთხვევაში. თანამშრომლების მონაწილეობა მმართველობით ორგანოებში გააძლიერებს მათი ინტერესების დაცვას, რაც დადებითად აისახება კორპორაციის საქმიანობაზე.²⁴⁴

მერვე, აუცილებელია, სახელმწიფო საწარმოებმა დაიცვან სამართლიანი კონკურენციის პირობები, რადგან ისინი იმყოფებიან ბუნებრივ უპირატესობაში კერძო სამართლის სუბიექტებთან შედარებით. სახელმწიფო საწარმოებს საჯარო ფინანსებზე წვდომა უნდა ჰქონდეთ მხოლოდ საჯარო ფუნქციების განხორციელებისას. ამისათვის უნდა გაიმიჯნოს სახელმწიფო საწარმოს საჯარო და ეკონომიკური ფუნქციები.

ბოლოს, აუცილებელია განსაკუთრებული მნიშვნელობა მიენიჭოს კორპორაციული მართვის სარეკომენდაციო კოდექსის არსე-

L. Rev. 2917: 10.

²⁴⁴ Watson R, Ezzamel M (2005) Financial Structure and Corporate Governance. In: Keasey K, Thompson S, Wright M (eds), Corporate Governance – Accountability, Enterprise and International Comparisons, John Wiley & Sons Ltd, გვ. 56-58.

ბობას, რომელიც **comply or explain**-ის პრინციპით იქნება განხორციელებული. სარეკომენდაციო კოდექსის მიზანი იქნება კორპორაციული მართვის უკეთესი სტანდარტების დანერგვა, რაც ხელს შეუწყობს მოქალაქეების ინტერესების უკეთ განხორციელების მიზნით სახელმწიფო საწარმოების მართვას.

დასკვნა

მკვლევართა ჯგუფმა საკანონმდებლო ბაზის ანალიზის, სხვადასხვა ქვეყნების პრაქტიკისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების განხილვის საფუძველზე ჩამოაყალიბა საქართველოს სახელმწიფოს მიერ სახელმწიფო საწარმოების სფეროში განსახორციელებელი სახელმძღვანელო მითითებების ერთობლიობა.

აღნიშნული სახელმძღვანელო მითითებები გაზრდის სახელმწიფო საწარმოების გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას, ხელს შეუწყობს მონიტორინგისა და სამეურნეო მოქმედებების განხორციელების ფუნქციის გამიჯვნას, შექმნის ეფექტურ სამეთვალყურეო საბჭოს, რაც საბოლოო ჯამში დადებითად იმოქმედებს სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებული რისკების შემცირებაზე.

მიუხედავად წინამდებარე ნაშრომში გამოკვლეული საკითხებისა, მნიშვნელოვანია, რომ გაგრძელდეს კვლევა სახელმწიფო საწარმოების სფეროში და გამოვლინდეს უკეთესი პრაქტიკის დანერგვის ხელშემწყობი ახალი გარემოებები.

აღნიშნული თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია კორპორაციული მართვის სარეკომენდაციო კოდექსის შექმნა და დანერგვა, რომელიც შესაძლოა არ იყოს სავალდებულო ხასიათის, თუმცა, სახელმწიფო საწარმოებს შესთავაზებს რეგულაციებში გამოხატულ კორპორაციული მართვის თანამედროვე სტანდარტებს.

გამოყენებული წყაროები

საქართველოს კანონი საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, 26/06/1997, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, სარეგისტრაციო კოდი 040.000.000.05.001.000.223

საქართველოს ეკონომიკისა და მდრგადი განვითარების მინისტრის ბრძანება 1-1/1732 „სახელმწიფოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების კაპიტალში არსებული ან/და ბალანსზე რიცხული ძირითადი საშუალებების განკარგვის წესის დამტკიცების თაობაზე“, 29/10/2010, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე 03/11/2010, სარეგისტრაციო კოდი 040030040.22.024.016013.

საქართველოს კანონი „მენარმეთა შესახებ“, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 577, 28/10/1994, გამოქვეყნების თარიღი 28/10/1994, სარეგისტრაციო კოდი 240.000.000.05.001.000.087.

საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 3512, 21/07/2010, გამოქვეყნების თარიღი 09/08/2010, სარეგისტრაციო კოდი 040.110.030.05.01.004.174.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 3591, 17/09/2010, გამოქვეყნების თარიღი 12/10/2010, სარეგისტრაციო კოდი 2000000000.05.001.016012.

საქართველოს მთავრობის დადგენილება „სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისიის შემადგენლობისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრის თაობაზე“, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტის ნომერი 174, 12/04/2011, გამოქვეყნების თარიღი 15/04/2011, სარეგისტრაციო კოდი 240140000.10.003.016334.

საქართველოს კანონი „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“, , საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 1745, 24/12/1998,

გამოქვეყნების წყარო 14/01/1999, სარეგისტრაციო კოდი 040.170.280.05.001.000.467.

საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 982, 17/10/1997, გამოქვეყნების თარიღი 11/11/1997, სარეგისტრაციო კოდი 010.320.050.05.001.000.268.

საქართველოს კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 880, 26/12/2008, გამოქვეყნების თარიღი 15/01/2009, ძალაში შესვლის თარიღი 29/01/2009, სარეგისტრაციო კოდი 010.230.000.05.001.003.421.

საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 2440, 18/12/2009, გამოქვეყნების თარიღი 28/12/2009, სარეგისტრაციო კოდი 190.020.010.05.001.003.829.

საქართველოს კანონი „სააქციო საზოგადოების - საპარტნიორო ფონდის შესახებ“, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 4522-Is, 08/04/2001, გამოქვეყნების თარიღი 13/04/2011, სარეგისტრაციო კოდი 240060000.05.001.016271.

საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 2 ივნისის #230 დადგენილება „სს „საპარტნიორო ფონდის“ წესდების დამტკიცებისა და კაპიტალის ფორმირების შესახებ“, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 230, 02/06/2011, გამოქვეყნების თარიღი 08/06/2011, სარეგისტრაციო კოდი 040030000.10.003.016390.

საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 17 სექტემბრის №391 დადგენილება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 391, 17/09/2012, გამოქვეყნების თარიღი 17/09/2012, სარეგისტრაციო კოდი 010240010.10.003.017063.

საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 12 აპრილის №174 დად-

გენილება „სახელმწიფოს ნილობრივი მონაწილეობის მოქმედი საწარმოების წმინდა მოგების განაწილებისა და გამოყენების შესახებ წინადადებების განხილვისა და გადაწყვეტილების მიმღები კომისიის შემადგენლობისა და საქმიანობის წესის განსაზღვრის თაობაზე“, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 174, 12/04/2011, გამოქვეყნების თარიღი 15/04/2011, სარეგისტრაციო კოდი 240140000.10.003.016334.

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2010 წლის 27 დეკემბრის №1-1/2044 ბრძანება „სახელმწიფოს/ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს 50%-ზე მეტი ნილობრივი მონაწილეობით არსებული საწარმოების ლიკვიდაციის წესის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 1-1/2044, 27/12/2010, გამოქვეყნების თარიღი 29/12/2010, სარეგისტრაციო კოდი 240140000.22.024.016029.

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2010 წლის 29 ოქტომბრის №1-1/1732 ბრძანება „სახელმწიფოს 50%-ზე მეტი ნილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების კაპიტალში არსებული ან/და ბალანსზე რიცხული ძირითადი საშუალებების განკარგვის წესის დამტკიცების თაობაზე“, საკანონმდებლო მაცნე, დოკუმენტი 1-1/1732, 29/10/2010, გამოქვეყნების თარიღი 03/11/2010, სარეგისტრაციო კოდი 040030040.22.024.016013.

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) (2014) *სახელმწიფო საწარმოები საქართველოში და მათი ეფექტიანობა*, https://idfi.ge/ge/soes_and_their_efficiency_analysis_of_agricultural_sector . ხელმისაწვდომია 2014 წლის 9 სექტემბრიდან.

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (2015) *სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული საწარმოების გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება*, https://gyla.ge/files/news/sawarmoebi_geo.pdf . ხელმისაწვდომია 2015 წლიდან.

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო (2016) *საქართველოს სახელმწიფო საწარმოები: გამჭვირვალობა, ანგარიშვალ-*

დებულება და კორუფციის პრევენცია, https://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/sakartvelos_saxelmcpo_sacarmoebi_gamchvirvaloba_angarishvaldebuleba_da_korupciis_prevencia.pdf . ხელმისაწვდომია 2016 წლიდან.

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია) და ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) 2016 სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების მართვა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება საქართველოში https://idfi.ge/public/upload/Meri/Blogposts/IDFI_GYLA_policy_paper.pdf . ხელმისაწვდომია 2016 წლის სექტემბრიდან.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური (2015) სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი, <https://sao.ge/files/auditi/efeqtianobis-angarishi/2015/sacarmota-martva.pdf> . ხელმისაწვდომია 2015 წლის 30 იანვრიდან.

მაისურაძე დ., (2016) საწარმოში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა საქართველოს მაგალითზე. საკუთრება და სამართლებრივი სტაბილურობა: საკუთრების ცნების ტრანსფორმაცია, თამარ ზარანდია (რედ.), ივანე ჯავახიშვილის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, გვ. 203.

Shapiro M Daniel, Globerman Steven (2012) The International Activities and Impacts of State-Owned Enterprises. In: Sauvant P Karl, Sachs E Lisa, Jonglboed Schmit, Wouter P.F., Sovereign Investment, Oxford University Press, pp. 110-111.

Lioukas S, Bourantas D, Papadakis V (1993) Managerial Autonomy of State-Owned Enterprises: Determining Factors. Organization Science 4: 645. <https://doi.org/10.1287/orsc.4.4.645>.

Pargendler M (2012) State Ownership and Corporate Governance. Fordham L. Rev. 80:2917.

OECD (2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>.

Mayes G D (2012) State Participation in Enterprise: Lessons from Experience. 18 NZBLQ 204: 1-5.

IMF (2018) Staff Report and Statement by the Executive Director for Georgia 9. <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/06/28/Georgia-2018-Article-IV-Consultation-Second-Review-under-the-Extended-Fund-Facility-46036>. წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 15 აგვისტოს.

Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business (2012) OECD 19-24. <http://www.oecd.org/corporate/50302961.pdf>. წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 მაისს.

Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises (2005) OECD. http://www.ecgi.org/codes/documents/oecd_soe_en.pdf. წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 15 ივლისს.

Kowalski P, Buge M, Stajerovska M, Egelan M (2012) State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications, OECD Trade Policy Papers, No. 147, OECD Publishing, p. 11. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP\(2012\)10/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP(2012)10/FINAL&docLanguage=En). წვდომა განხორციელდა 2018 15 მაისს.

OECD (2011) State-Owned Enterprise Governance Reform - An Inventory of Recent Change 21. <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48455108.pdf>. წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 20 მაისს.

Frederick R W (2011) Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises, OECD Corporate Governance Working Papers, No.2, pp. 6-8. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kg9xfg6n4wj-en.pdf?expires=1533806110&id=id&accname=guest&checksum=6A6725752A70A50F446CB4625EC4636A>.

წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 25 მაისს.

Mayes G D (2012) State Participation in Enterprise: Lessons from Experience. 18 NZBLQ 204: 10.

Bohinc R, Bainbridge M S (2001) Corporate Governance in Post-Privatized Slovenia. The American Journal of Comparative Law 49: 69.

World Bank Group (2014) Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit xxii. <http://documents.worldbank.org/curated/en/228331468169750340/pdf/913470PUB097810B00PUBLIC00100602014.pdf>. წვდომა განხორციელდა 2018 15 მარტს.

OECD (2015) Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Lithuania 12. https://www.oecd.org/daf/ca/Lithuania_SOE_Review.pdf. წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 მარტს.

Government Resolution (No. 665) of the Republic of Lithuania (2012) „On the approval of the Description of the Procedure for the Implementation of the Property and Non-property Rights of the State in State-Owned Enterprises“.

Baltic Institute of Corporate Governance (2012) Governance of State-Owned Enterprises in the Baltic States 12. <http://www.bicg.eu/wp-content/uploads/2016/02/Governance-of-State-Owned-Enterprises-in-the-Baltic-States.pdf>. წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 მარტს.

Government of the Republic of Lithuania, Resolution on the Approval of the Procedure for the Selection of Candidates to the Board of a State Enterprise or Municipal Enterprise, 2015.

Baltic Institute of Corporate Governance (2013) CEOs in Lithuanian State-Owned Enterprises 6. <http://www.bicg.eu/wp-content/uploads/2016/02/CEOs-in-Lithuanian-State-Owned-Enterprises.pdf>. Accessed 10 July 2018.

Government of the Republic of Lithuania, Resolution on the Approval of the Guidelines for Ensuring Transparency of the Activities of State-Owned Enterprises and Designating a Coordinating Authority“, 2010.

Prime Minister's Office, Finland (2007) State Shareholdings and Ownership Steering Act 1368/2007. https://vnk.fi/documents/10616/1221497/2017_01674_Laki_yhti%C3%B6mistuksesta_en_rev.pdf/0965fb1f-0a9e-4ff0-bd5e-4020dab76c34. Accessed 5 March 2018.

Solidium Oy. <https://www.solidium.fi/en/>. წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 ივნისს.

OECD (2015) Slovenia Policy Brief on Corporate Governance. <http://www.oecd.org/policy-briefs/slovenia-ensuring-effective-management-and-privatization-of-state-owned-enterprises.pdf>. წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 10 მარტს.

EBRD (2018) Transition Report on Slovenia 2017-2018. <http://2017.tr-ebd.com/country/slovenia/>. წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 12 მარტს.

The Slovenian Sovereign Holding Act (ZSDH - 1). http://www.zdrufenje-ns.si/db/doc/upl/ssha_1.pdf. Accessed 1 May 2018.

Slovenian Sovereign Holding. <https://www.sdh.si/en-gb/about-ssh/corporate-governance/supervisory-board>. წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 5 მაისს.

Slovenian Sovereign Holding (2016) Corporate Governance Code of State-owned Enterprises.

[https://www.sdh.si/doc/Pravni_akti/Eng/EN-KODEKS%20SDH%20-%20februar%202016%20\(002\).pdf](https://www.sdh.si/doc/Pravni_akti/Eng/EN-KODEKS%20SDH%20-%20februar%202016%20(002).pdf). წვდომა განხორციელდა 2018 წლის 5 მაისს.

Bohinc R, Bainbridge M S (2001) Corporate Governance in

Post-Privatized Slovenia. *The American Journal of Comparative Law* 49: 59-60.

Baev A A (1995) Is There a Niche for the State in Corporate Governance? Securitization of State-Owned Enterprises and New Forms of State Ownership. *18 Hous. J. Int'l L.* 1: 32-35.

Bortolotti B, Faccio M (2009) Government Control of Privatized Firms. *The Review of Financial Studies* 22:8: 2918.

Dewenter LK, Malatesta HP (1997) Public Offerings of State-Owned and Privately-Owned Enterprises: An International Comparison. *The Journal of Finance* 4: 1663.

Heath J, Norman W (2004) Stakeholder Theory, Corporate Governance and Public Management: What Can the History of State-Run Enterprises Teach Us in the Post-Enron Era? *Journal of Business Ethics* 53:3: 247-248.

Watson R, Ezzamel M (2005) Financial Structure and Corporate Governance. In: Keasey K, Thompson S, Wright M (eds), *Corporate Governance – Accountability, Enterprise and International Comparisons*, John Wiley & Sons Ltd, pp. 56-58.

Joo W. T., *Corporate Governance, Law, Theory and Policy*, Kent Greenfield, *There's a Forest in Those Trees: Teaching About the Role of Corporations in Society*, Carolina Academic Press, 2nd ed., Durham, 2010.

Curtis J. Milhaupt & Mariana Pargendler, *Governance Challenges of Listed State-Owned Enterprises around the World: National Experiences and a Framework for Reform*, ECGI Working Paper Series in Law, Working Paper 352/2017, 2017.

Lampropoulou, Manto. (2017). State-owned enterprises in Greece: The evolution of a paradigm 1996-2016. *Annals of Public and Cooperative Economics*. 10.1111/apce.12174.