



"შე მივპარს სურათებში კონკურენციას" - ჯ.პ. მორგანი

კონკურენციის პოლიტიკა და კონკურენციის გარემოებებში ორგანო საქართველოში



საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო
გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება მოქმედებაში

კონკურენციის პოლიტიკა და კონკურენციის მარეგულირებელი ორგანო საქართველოში

საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო
თბილისი, 2013 წ.



ანგარიში მომზადებულია შვედეთის სერთაშორისო განვითარებისა და
თანამშრომლობის სააგენტოს (SIDA) ფინანსური მხარდაჭერით.
ანგარიშის შინაარსი და მასში გამოხატული მოსაზრებები "საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს"
ეკუთვნის და არ გამოხატავს შვედეთის საერთაშორისო განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს პოიციას.

გარეკანზე გამოყენებულია გამოცემლობა The Masses-ის მიერ 1913 წლის თებერვალში
გამოქვეყნებული არტ იანგის კარიკატურა, რომელზედაც კ. პ. შორგანი თავის მონოპოლიურ
ვისკის მცირეოდენ კონკურენციას -სოდას - ურევს. 1912 წელს, როდესაც კ. პ. შორგანს ჰკითხეს,
„უყვარდა თუ არა მას კონკურენცია“, მან უპასუხა: „მე მოყვარს ცოტაოდენიკონკურენცია“.

შინაარსი

კონკურენციის პოლიტიკა და კონკურენციის მარეგულირებელი ორგანო საქართველოში.....	3
რეზიუმე.....	3
ძირითადი მიგნებები.....	5
რეკომენდაციები.....	8
თავი 1. ზოგადი ინფორმაცია.....	10
თავი 2: კონკურენციის არსებული ინსტიტუციური ჩარჩოს პრობლემები რატომ ვერ ახერხებს კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო კონკურენტულ გარემოზე ეფექტიან სახელმწიფო ზედამხედველობას?	15
დანართი:	
ცხრილი 1: კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2012 წლის ბიუჯეტი (ათასი ლარი).....	23
ცხრილი 2: კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2013 წლის ბიუჯეტი (ათასი ლარი).....	23
ცხრილი 3: სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს კონკურენციის დეპარტამენტის შრომის ანაზღაურება (ლარი), 2012-2013 წწ.....	23

კონკურენციის პოლიტიკა და კონკურენციის მარეგულირებელი ორგანო საქართველოში

რეზიუმე

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა — საქართველო“ ქვეყანაში ეფექტიანი კონკურენციის პოლიტიკის არსებობის და, შესაბამისად, კონკურენტული გარემოს ეფექტიანი სახელმწიფო ზედამხედველობისა და ბაზარზე თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციის ხელშემწყობი პირობების შესაქმნელად სახელმწიფო პოლიტიკის რეფორმირების საჭიროებაზე ჯერ კიდევ გასულ წელს გამოქვეყნებულ ანგარიშში „კონკურენციის პოლიტიკა საქართველოში“ მიუთითებდა. ორგანიზაციამ აგრეთვე გამოაქვეყნა კონკრეტული რეკომენდაციები, რომლებიც ხელისუფლებამ ეფექტიანი კონკურენციის პოლიტიკის დანერგვის მიზნით უნდა გაითვალისწინოს.

როგორც ცნობილია, ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის (ანუ კონკურენციის პოლიტიკის) რეფორმირება კოალიცია „ქართული ოცნების“ წინასაარჩევნო დაპირება იყო. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა — საქართველო“ კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმირებისკენ მიმართულ ღონისძიებებშიც იყო ჩართული. ორგანიზაციას მიაჩნია, რომ ამ ეტაპზე კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმის პროექტის განხილვა და სხვადასხვა ბიზნესასოციაციიდან და საერთაშორისო ორგანიზაციიდან მიღებული წინადადებების საფუძველზე შეჯერება დასრულებულია. მნიშვნელოვანია ქვეყანაში კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმის დროულად განხორციელების აუცილებლობის გათვალისწინებაც. მთავრობის მიერ ამ რეფორმის გამოცხადება და შემდეგ მისი გატარების დაყოვნება ბიზნესს ე. წ. მოლოდინის რეჟიმში ამყოფებს, ინსტიტუციური გარემოს ცვლილებასთან დაკავშირებული მოლოდინი კი უარყოფით გავლენას ახდენს საინვესტიციო გადანაცვლებების მიღებაზე და სამეწარმეო საქმიანობისათვის არახელსაყრელ გარემოს ქმნის, რაც ასევე უარყოფითად

იმოქმედებს ქვეყნის მთელ ეკონომიკურ სისტემაზე. ამდენად, მიზანშეწონილია, საქართველოს მთავრობამ გაითვალისწინოს ის საფრთხეები, რომლებიც ანტიმონოპოლიური რეფორმის პროცესის დაყოვნებამ შეიძლება შექმნას, და დროულად მოახდინოს აღნიშნული პროექტის საქართველოს პარლამენტში ინიცირება.

კონკურენციის პოლიტიკა მნიშვნელოვანია ქვეყანაში კორუფციის პრევენციის კუთხითაც. ე.წ. ელიტური კორუფცია, რომლის შესახებაც საქართველოში ხშირად საუბრობენ, ზოგიერთ შემთხვევაში, ბაზარზე ცალკეული (პოლიტიკური კავშირების მქონე) კომპანიებისთვის პრივილეგირებული მდგომარეობის შექმნაში გამოიხატება. ამ ტიპის კორუფციის აღკვეთის აუცილებელი პირობაა დამოუკიდებელი და ძლიერი კონკურენციის სააგენტოს არსებობა, რომელიც სათანადო რესურსებითა და უფლებამოსილებებით იქნება აღჭურვილი.

ამ ანგარიშში წარმოდგენილია 2012 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ აღნიშნული მიმართულებით შესრულებული სამუშაო და არსებული მდგომარეობა. ანგარიშის პირველ თავში მიმოხილულია საქართველოში არსებული კონკურენციის ინსტიტუციური ჩარჩო და კოალიცია „ქართული ოცნების“ მიერ ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ განხორციელებული ღონისძიებები. მეორე თავში აღწერილია კონკურენციის ინსტიტუციური ჩარჩოს ხარვეზები, კერძოდ, „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის ნაკლოვანებები, აგრეთვე მოცემულია საქართველოში ეფექტიანი კონკურენციის პოლიტიკის დანერგვის ხელშეწყობისათვის ხელისუფლების ორგანოთა მიერ განსახორციელებელი კონკრეტული რეკომენდაციები.

ძირითადი მიზნაგეზი

- საქართველოში კონკურენციის მარეგულირებელი კანონმდებლობა 2005 წელს გაუქმდა. შესაბამისად, კონკურენციის წესებისა და პრინციპების დაცვაზე ქმედითი სახელმწიფო ზედამხედველობა აღარ ხორციელდებოდა, ეკონომიკის სექტორებში ვითარებას კი საბაზრო ლოგიკა განაპირობებდა. ყოველივე ამან ბაზარზე უკვე დამკვიდრებული სუბიექტების ანტიკონკურენტული ქმედებების და საბაზრო ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების რისკები შექმნა;
- კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებაზე (DCFTA) მრავალმხრივი მოლაპარაკებების წარმატებით დასრულებისათვის ერთ-ერთ პრიორიტეტულ სფეროდ განისაზღვრა. აღნიშნული მოთხოვნების შესაბამისად, კონკურენციის პოლიტიკის არსებობისთვის აუცილებელი საბაზისო რეგულაციები მხოლოდ 2012 წლის 8 მაისს აღდგა, როდესაც საქართველოს პარლამენტმა „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი მიიღო. 2012 წელსვე საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დაფუძნდა კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო;
- კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო კონკურენციის სახელმწიფო ზედამხედველობის განსახორციელებლად საჭირო ფუნქციებს წელიწადზე მეტია პრაქტიკულად ვერ ასრულებს - სააგენტოს ამოქმედებიდან (2012 წლის იანვარი) დღემდე ბაზარზე კონკურენციის არამართლზომიერი შემღუდვის ან, ზოგადად, კონკურენციის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის არცერთი საქმის ინიცირება/მოკვლევა არ განუხორციელებია. შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 2012 წლის იანვრიდან დღემდე სააგენტოს დასაფინანსებლად გაწეული ხარჯების შესახებ მონაცემები სახელმწიფო

სახსრების არაეფექტიან ხარჯვაზე მეტყველებს. სააგენტოს საქმიანობის შეფერხების მიზეზი საქართველოს მთავრობის მხრიდან იმ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიღების დაგვიანებაა, რასაც საქართველოს კანონი „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ ითვალისწინებდა;

კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმირება კოალიცია „ქართული ოცნების“ წინასაარჩევნო დაპირება იყო. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმირებისკენ მიმართულ ღონისძიებებშიც იყო ჩართული - „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შესახებ“ კანონპროექტი საკანონმდებლო წინადადების სახით საქართველოს პარლამენტის დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტმა 2013 წლის თებერვალში განიხილა. კომიტეტის სხდომაზე მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, რომ კანონპროექტის ინიცირება მარტის ბოლომდე საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მოეხდინა. ამასთანავე, საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან საქართველოს მთავრობის მიერ 2013 წლის მარტში ხელმოწერილ მემორანდუმში¹ მითითებულია, რომ შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები უკვე ინიცირებულია და ახალი კონკურენციის სააგენტო საქმიანობას მიმდინარე წლის ივნისიდან დაიწყებს, რაც სიმართლეს არ შეესაბამება. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების ხელშეკრულება², რომლის პარაფირება მხარეებმა ა.წ. 29 ნოემბერს ვიულნიუსში მოახდინეს, ასევე ითვალისწინებს, რომ ქვეყანაში უნდა არსებობდეს ეფექტიანი ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა და კონკურენციის მარეგულირებელი ქმედითი ორგანო;

მნიშვნელოვანია ქვეყანაში კონკურენციის პოლიტიკის (იგივე „ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის“) რეფორმის

1 <http://www.imf.org/external/np/loi/2013/geo/030113.pdf>

2 http://eeas.europa.eu/georgia/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm

დროულად განხორციელების აუცილებლობის გათვალისწინება. მთავრობის მიერ ამ რეფორმის საჭიროების გამოცხადება და შემდეგ მისი გატარების დაყოვნება ბიზნესს ე. წ. მოლოდინის რეჟიმში ამყოფებს, ინსტიტუციური გარემოს ცვლილებასთან დაკავშირებული მოლოდინი კი უარყოფით გავლენას ახდენს საინვესტიციო გადაწყვეტილებების მიღებაზე და სამეწარმეო საქმიანობისათვის არახელსაყრელ გარემოს ქმნის, რაც ასევე უარყოფითად იმოქმედებს ქვეყნის მთელ ეკონომიკურ სისტემაზე. ამდენად, მიზანშეწონილია, საქართველოს მთავრობამ გაითვალისწინოს ის საფრთხეები, რომლებიც ანტიმონოპოლიური რეფორმის პროცესის დაყოვნებამ შეიძლება შექმნას, და დროულად მოახდინოს აღნიშნული კანონ-პროექტის საქართველოს პარლამენტში ინიცირება;

კონკურენტული გარემოს ეფექტიანი სახელმწიფო ზედამხედველობისა და ბაზარზე თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციის ხელშემწყობი პირობების შესაქმნელად ანტიმონოპოლიური პოლიტიკა (ანუ კონკურენციის პოლიტიკა) დროულ რეფორმირებას საჭიროებს.

რეკომენდაციები

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიაჩნია, რომ კონკურენტული გარემოს ეფექტიანი სახელმწიფო ზედამხედველობისა და ბაზარზე კონკურენციის ხელშემწყობი უკეთესი პირობების შექმნისათვის, აგრეთვე საქართველოსა და ევროკავშირის ბაზრების თავსებადობის გასაზრდელად მიზან-შეწონილია, საქართველოს ხელისუფლებამ გაითვალისწინოს შემდეგი რეკომენდაციები:

განხორციელდეს შესაბამისი ცვლილებები კანონმდებლობაში არსებული კონკურენციის ინსტიტუციური ჩარჩოს ნაკლოვანებების აღმოსაფხვრელად; საქართველოს მთავრობამ დროულად განახორციელოს კონკუ-

რენციის პოლიტიკის რეფორმის შესახებ კანონპროექტის საქართველოს პარლამენტში ინიცირება და პარლამენტმა უზრუნველყოს ამ რეფორმის გატარებისათვის აუცილებელი ინსტიტუციური ბაზის შექმნა;

■ ეფექტიანად გაიმიჯნოს კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს და ბიზნესის სხვადასხვა სექტორში მოქმედი დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების ფუნქციები, უზრუნველყოფილი იყოს კონკურენციის პოლიტიკის კოორდინაცია და გაიზარდოს კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დამოუკიდებლობა: სააგენტოს უნდა ჰქონდეს უფლებამოსილება, დამოუკიდებლად დაიწყოს ბაზრის ნებისმიერი სეგმენტის მოკვლევა, თუ არსებობს ამ სეგმენტზე კონკურენციის შემლუდვის სათანადო ნიშნები და შექმნილი მდგომარეობა კონკურენციის მარეგულირებელი ორგანოს ჩარევას საჭიროებს;

■ უზრუნველყოფილი იყოს, რომ კონკურენციის მარეგულირებელი ჩარჩო კანონმდებლობით (კერძოდ, „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონით) გათვალისწინებული შესაბამისი გამონაკლისები, რომლებზედაც კანონმდებლობითვე დადგენილი კონკურენციის მარეგულირებელი ნორმები არ გავრცელდება, არ ქმნიდეს იმის შესაძლებლობას, რომ სათანადო პროდუქციის ბაზრის მნიშვნელოვანი ნაწილის მიმართ კონკურენცია საერთოდ გამოირიცხოს;

■ შემუშავდეს და საქართველოს კანონმდებლობაში დაინერგოს ბაზარზე ეკონომიკური აგენტების ანტიკონკურენტული ქცევის წინააღმდეგ ბრძოლის ერთ-ერთი ძირითადი ინსტრუმენტი – „თანამშრომლობის პროგრამა“.

თავი 1. ზოგადი ინფორმაცია

კონკურენცია საბაზრო ეკონომიკის ფუნქციონირების არსებითი ელემენტია, კონკურენციის პოლიტიკა კი მიზნად ისახავს, უზრუნველყოს ისეთი პირობების არსებობა, როდესაც კონკურენცია ბაზარზე ისე არ შეიზღუდება, რომ საზოგადოების ეკონომიკურ კეთილდღეობას ზიანი მიადგეს. საერთაშორისო გამოცდილება ადასტურებს, რომ ლიბერალიზაციისა და დერეგულაციის პროცესი კონკურენციის ეფექტიანი პოლიტიკის გარეშე წარმატებული ვერ იქნება. ამდენად, ქვეყანაში კონკურენციის ეფექტიანი პოლიტიკის და შესაბამისი კანონმდებლობის არსებობა მისი განვითარების არსებითი კომპონენტებია.

რა ხდებოდა საქართველოში?

საქართველოში კონკურენციის მარეგულირებელი კანონმდებლობა 2005 წელს გაუქმდა. შესაბამისად, კონკურენციის წესებისა და პრინციპების დაცვაზე ქმედითი სახელმწიფო ზედამხედველობა აღარ ხორციელდებოდა, ეკონომიკის სექტორებში ვითარებას კი საბაზრო ლოგიკა განაპირობებდა. ყოველივე ამან ბაზარზე უკვე დამკვიდრებული სუბიექტების ანტიკონკურენტული ქმედებების და საბაზრო ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების რისკები შექმნა.

კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებაზე (DCFTA) მრავალმხრივი მოლაპარაკებების წარმატებით დასრულებისათვის ერთ-ერთ პრიორიტეტულ სფეროდ განისაზღვრა. აღნიშნული მოთხოვნების შესაბამისად, კონკურენციის პოლიტიკის არსებობისთვის აუცილებელი საბაზისო რეგულაციები მხოლოდ 2012 წლის 8 მაისს აღდგა, როდესაც საქართველოს პარლამენტმა „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი

მიიღო. 2012 წელსვე საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დაფუძნდა კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო. თუმცა სააგენტოს ამოქმედებიდან (2012 წლის იანვარი) დღემდე ბაზარზე კონკურენციის არამართ-ლზომიერი შეზღუდვის ან, ზოგადად, კონკურენციის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის არცერთი საქმის ინიცირება/მოკვლევა არ განუხორციელებია.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ შეისწავლა კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს შექმნიდან დღემდე არსებული სახელმწიფო ფინანსების ხარჯვის მდგომარეობა. ცხრილი 1÷3-ზე (დანართი 1) მოყვანილია სააგენტოს 2012–2013 წლების ბიუჯეტის და სახელფასო ფონდის შესახებ მონაცემები. იმის გათვალისწინებით, რომ სააგენტო კონკურენციის სახელმწიფო ზედამხედველობის განსა-ხორციელებლად საჭირო ფუნქციებს წელიწადზე მეტია პრაქტიკულად ვერ ასრულებს, ეს მონაცემები სახელმწიფო სახსრების არაეფექტიან ხარჯვაზე მეტყველებს, რაც, თავის მხრივ, კონკურენციის პოლიტიკის დროული რეფორმირების და ბაზარზე თავისუფალი კონკურენციის წესებისა და პრინციპების დაცვისათვის სააგენტოს საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდის აუცილებლობაზე მიუთითებს.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ ქვეყანაში ეფექტიანი კონკურენციის პოლიტიკის არსებობის და, შესაბამისად, კონკურენტული გარემოს ეფექტიანი სახელმწიფო ზედამხედველობისა და ბაზარზე თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციის ხელშეწყობი პირობების შესაქმნელად სახელმწიფო პოლიტიკის რეფორმირების საჭიროებაზე ჯერ კიდევ გასულ წელს გამოქვეყნებულ ანგარიშში მიუთითებდა. ორგანიზაციამ აგრეთვე გამოაქვეყნა კონკრეტული რეკომენდაციები, რომლებიც ხელისუფლებამ ეფექტიანი კონკურენციის პოლიტიკის დანერგვის მიზნით უნდა გაითვალისწინოს. „საერთაშორისო

გამჭვირვალობა – საქართველო“ კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმირებისკენ მიმართულ ღონისძიებებშიც იყო ჩართული.

„კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი საქართველოს განვითარების კვლევითმა ინსტიტუტმა მოამზადა. კანონპროექტში აისახა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ მიერ კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმირების მიზნით გამოთქმული რეკომენდაციები. აღნიშნული კანონ-პროექტი საკანონმდებლო წინადადების სახით საქართველოს პარლამენტის დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტმა 2013 წლის თებერვალში განიხილა. კომიტეტის სხდომაზე მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, რომ კანონპროექტის ინიცირება მარტის ბოლომდე საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მოეხდინა. ამასთანავე, საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან საქართველოს მთავრობის მიერ 2013 წლის მარტში ხელმოწერილ მემორანდუმში³ მითითებულია, რომ შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები უკვე ინიცირებულია და ახალი კონკურენციის სააგენტო საქმიანობას მიმდინარე წლის ივნისიდან დაიწყებს, რაც სიმართლეს არ შეესაბამება. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების ხელშეკრულება⁴, რომლის პარაფირება მხარეებმა ა.წ. 29 ნოემბერს ვიულნიუსში მოახდინეს, ასევე ითვალისწინებს, რომ ქვეყანაში უნდა არსებობდეს ეფექტიანი ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა და კონკურენციის მარეგულირებელი ქმედითი ორგანო.

კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმირების მიზნით მომზადებული კანონპროექტი საჯაროდ იქნა განხილული რამდენიმე ღონისძიებაზე, რომლებშიც საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტის, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის ორგანიზაციის, შვედეთის განვითარების სააგენტოს, საქართველოში ევროკავშირის დელეგაციის ექსპერტები და ბიზნესის წარმომად-

3 <http://www.imf.org/external/np/loi/2013/geo/030113.pdf>

4 http://eeas.europa.eu/georgia/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm

დგენლები მონაწილეობდნენ. კანონპროექტში აისახა მსოფლიო ბანკის და ამერიკის სავაჭრო პალატის მიერ შემუშავებული კონკრეტული რეკომენდაციები.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა — საქართველოს“ კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმირების არსებულ მდგომარეობასთან დაკავშირებით საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს პოზიციის თაობაზე შეხვედრა⁵ ჰქონდა მინისტრის მოადგილესთან, ქალბატონ ნათია მიქელაძესთან. სამინისტროს ოფიციალური პასუხი ასეთი იყო: „გამომდინარე იქიდან, რომ კანონპროექტი ძირეულად და არსებითად ცვლის კონკურენციის პოლიტიკას საქართველოში, რაც, თავის მხრივ, გავლენას იქონიებს ეკონომიკური აგენტების საქმიანობაზე, სამინისტრო განსაკუთრებული სიფრთხილით ეკიდება აღნიშნულ რეფორმას და ცდილობს, პარლამენტს წარუდგინოს მაქსიმალურად დამუშავებული რედაქცია, რათა საკომიტეტო და სასესიო განხილვებმა მშვიდ გარემოში ჩაიაროს ... საბოლოო სახით პროექტი პარლამენტში გაიგზავნება სამემოდგომო სესიების განმავლობაში“.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა — საქართველოს“ მიაჩნია, რომ ამ ეტაპზე ანტიმონოპოლიური რეფორმის პროექტის განხილვა და სხვადასხვა ბიზნეს ასოციაციიდან და საერთაშორისო ორგანიზაციიდან მიღებული წინადადებების საფუძველზე შეჯერება დასრულებულია. მნიშვნელოვანია ქვეყანაში კონკურენციის პოლიტიკის (ანუ ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის) რეფორმის დროულად განხორციელების აუცილებლობის გათვალისწინებაც. მთავრობის მიერ ამ რეფორმის გამოცხადება და შემდეგ მისი გატარების დაყოვნება ბიზნესს ე. წ. მოლოდინის რეჟიმში ამყოფებს, ინსტიტუციური გარემოს ცვლილებასთან დაკავშირებული მოლოდინი კი უარყოფით გავლენას ახდენს საინვესტიციო გადაწყვეტილებების მიღებაზე და სამენარმეო საქმიანობისათვის არახელსაყრელ გარემოს ქმნის, რაც ასევე უარყოფი-

5 ავტორის ინტერვიუ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის მოადგილესთან, ქ-ნ ნათია მიქელაძესთან, 2013 წ. აგვისტო.

თად იმოქმედებს ქვეყნის მთელ ეკონომიკურ სისტემაზე. ამდენად, მიზანშეწონილია, საქართველოს მთავრობამ გაითვალისწინოს ის საფრთხეები, რომლებიც ანტიმონოპოლიური რეფორმის პროცესის დაყოვნებამ შეიძლება შექმნას, და დროულად მოახდინოს აღნიშნული პროექტის საქართველოს პარლამენტში ინიცირება.

კონკურენციის პოლიტიკა მნიშვნელოვანია ქვეყანაში კორუფციის პრევენციის კუთხითაც. ე.წ. ელიტური კორუფცია, რომლის შესახებაც საქართველოში ხშირად საუბრობენ, ზოგიერთ შემთხვევაში, ბაზარზე ცალკეული (პოლიტიკური კავშირების მქონე) კომპანიებისთვის პრივილეგირებული მდგომარეობის შექმნაში გამოიხატება. ამ ტიპის კორუფციის აღკვეთის აუცილებელი პირობაა დამოუკიდებელი და ძლიერი კონკურენციის სააგენტოს არსებობა, რომელიც სათანადო რესურსებითა და უფლებამოსილებებით იქნება აღჭურვილი.

თავი 2: კონკურენციის არსებული ინსტიტუციური ჩარჩოს პრობლემები – რატომ ვერ ახერხებს კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო კონკურენტულ გარემოებათა შექმნასა და სახელმწიფო გადასახადების შემცირებას?

ამ თავში მიმოხილულია საქართველოში არსებული კონკურენციის ინსტიტუციური ჩარჩოს პრობლემები და მოცემულია ეფექტიანი კონკურენციის პოლიტიკის დანერგვის ხელშეწყობისათვის და სამენარმეო სექტორთან დაკავშირებული კორუფციის რისკების შესამცირებლად ხელისუფლების ორგანოთა მიერ განსახორციელებელი კონკრეტული რეკომენდაციები.

კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს (შემდგომ – „სააგენტო“) ამოქმედებიდან (2012 წლის იანვარი) დღემდე ბაზარზე კონკურენციის არამართლზომიერი შეზღუდვის ან, ზოგადად, კონკურენციის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის არცერთი საქმის ინიცირება/მოკვლევა არ განუხორციელებია. სააგენტოს ყოფილი თავმჯდომარის, ბატონი ტატო ურჯუმელაშვილის⁶, განმარტებით, სააგენტოს საქმიანობის შეფერხების მიზეზი საქართველოს მთავრობის მხრიდან იმ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიღების დაგვიანებაა, რომლებსაც „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებდა (საქართველოს პარლამენტმა ეს კანონი 2012 წლის მაისში მიიღო). როგორც ცნობილია, აღნიშნული კანონის აღსრულებისათვის გათვალისწინებული იყო შემდეგი სამართლებრივი აქტების შემუშავება (იხ. მუხლი 34):

- ა) ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების უმნიშვნელო ოდენობის განსაზღვრის შესახებ – 2012 წლის 30 ივნისამდე;
- ბ) სააგენტოს საქმიანობის პრიორიტეტული მიმართულებების შესახებ – 2012 წლის 1 დეკემბრამდე;

6 ავტორის ინტერვიუ ბ-ნ ტატო ურჯუმელაშვილთან, 2013 წლის აგვისტო.

გ) სახელმწიფო დახმარების გაცემის პროცედურის ზოგადი წესის შესახებ – 2012 წლის 30 ივნისამდე;

დ) საქმის მოკვლევის წესისა და პროცედურის შესახებ – 2012 წლის 1 ნოემბრამდე;

ე) განცხადებისა და საჩივრის ფორმების, მათი წარდგენის წესისა და განცხადებისა და საჩივრის დასაშვებობასთან დაკავშირებული პროცედურებისა და ვადების შესახებ – 2012 წლის 1 დეკემბრამდე.

სააგენტომ შეიმუშავა კანონით გათვალისწინებული ყველა სამართლებრივი აქტის პროექტი და წარუდგინა მთავრობას, მაგრამ საქართველოს მთავრობის მხრიდან ყოვნდება ამ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიღება. შესაბამისად, სააგენტო ქვეყანაში კონკურენციის წესებისა და პრინციპების დაცვაზე ქმედით სახელმწიფო ზედამხედველობას ვერ ახორციელებს.

საქართველოში არსებული კონკურენციის ინსტიტუციური ჩარჩო შემდეგი ნაკლოვანებებით ხასიათდება:

1. სააგენტოს დამოუკიდებლობისა და ქმედითობის ნაკლებობა:

ობა: კონკურენციის ინსტიტუციური ჩარჩო მთავრობას სააგენტოსთან მიმართებით დიდ უფლებამოსილებას ანიჭებს, კერძოდ:

ა) მთავრობა ამტკიცებს სააგენტოს საქმიანობის პრიორიტეტულ მიმართულებებს (იხ. „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-19 მუხლის 1-ლი პუნქტი);

ბ) სააგენტო განიხილავს საჩივარს მხოლოდ მთავრობის მიერ დამტკიცებული სააგენტოს საქმიანობის პრიორიტეტული მიმართულებების შესაბამისად და არ განიხილავს იმ საჩივრებს, რომლებიც არაპრიორიტეტულ სექტორებს ეხება (იხ. „თავისუფ-

ფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტი);

გ) მთავრობა უფლებამოსილია განსაზღვროს კონკურენციის შემზღუდველი ხელშეკრულების აკრძალვიდან გამონაკლისები (იხ. „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტი);

დ) სააგენტოს თავმჯდომარეს არ აქვს უფლება, გამოსცეს დამოუკიდებელი ნორმატიული აქტი (ბრძანება) კონკურენციის ნაწილში, რაც სააგენტოს დამოუკიდებლობას კიდევ უფრო ამცირებს (იხ. „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლი);

ე) სააგენტოს მოკვლევის დაწყება მხოლოდ ეკონომიკური აგენტის მიერ წარდგენილი განცხადების/საჩივრის საფუძველზე შეუძლია (იხ. „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლი).

მიზანშეწონილია, აღნიშნულ დებულებებში სააგენტოს დამოუკიდებლობის გაზრდის კუთხით ცვლილებები განხორციელდეს. კერძოდ, სააგენტოს უნდა ჰქონდეს უფლებამოსილება, დამოუკიდებლად დაიწყოს ბაზრის ნებისმიერი სეგმენტის მოკვლევა იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს ამ სეგმენტზე კონკურენციის შეზღუდვის სათანადო ნიშნები და შექმნილი მდგომარეობა კონკურენციის მარეგულირებელი ორგანოს ჩარევას საჭიროებს.

2. კონფლიქტური ფუნქციები: დღეისთვის სააგენტოს აქვს შემდეგი ფუნქციები:

ა) კონკურენციის მარეგულირებელი კანონმდებლობის იმპლემენტაცია;

ბ) სახელმწიფო შესყიდვების კოორდინაცია;

გ) სახელმწიფო შესყიდვების მონიტორინგი.

აღსანიშნავია, რომ ეს სამი ფუნქცია ერთმანეთისგან განსხვა-

ვებულისა, რის გამოც მათმა გაერთიანებამ და ერთი ორგანოსთვის დაკისრებამ შესაძლოა კონკურენციის პოლიტიკის ეფექტიანად აღსრულებისა და სახელმწიფო შესყიდვების ეფექტიანი ზედამხედველობის მხრივ პრობლემები შექმნას.

3. ზედმეტად მაღალი ზღვარი კონკურენციის უმნიშვნელოდ შემზღუდველი ხელშეკრულებების დასადგენად: საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ზღვრები კონკურენციის უმნიშვნელოდ შემზღუდველი ხელშეკრულებების დასადგენად არ შეესაბამება ევროკავშირის კანონმდებლობას და ეკონომიკურ აგენტებს შორის დადებული ხელშეკრულებების მნიშვნელოვან ნაწილს კონკურენციის რეგულირების მიღმა ტოვებს. მიზანშეწონილია, ევროკავშირის კანონმდებლობის შესაბამისად, აღნიშნული ზღვრები დაიწიოს (შედარებისათვის იხ. „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლი და ევროკავშირის კომისიის 2001/C 368/07 დადგენილება).

4. კონკურენციის გამოორიცხვა: „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლით დადგენილი კონკურენციის შემზღუდველი ხელშეკრულების აკრძალვიდან გამონაკლისები არ ითვალისწინებს ევროკავშირის სადამფუძნებლო ხელშეკრულების 101-ე მუხლის მე-3 პუნქტში მოცემულ დამატებით პირობას იმის შესახებ, რომ კონკურენციის მარეგულირებელი კანონმდებლობით დადგენილმა გამონაკლისებმა არ უნდა შექმნას სათანადო პროდუქციის მნიშვნელოვანი ნაწილის მიმართ კონკურენციის საერთოდ გამოორიცხვის შესაძლებლობა. შესაბამისი ბაზრის მნიშვნელოვანი ნაწილის მიმართ კონკურენციის მთლიანად გამოორიცხვის თავიდან ასაცილებლად ეს მნიშვნელოვანი გარემოება უნდა აისახოს „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში.

5. ანტიკონკურენტული ქმედების თავიდან აცილება: კონკურენციის მარეგულირებელი კანონმდებლობის დარღვევისათვის გათვალისწინებული ჯარიმები შეზღუდულია წინა ფინანსური წლის განმავლობაში კომპანიის მიერ მიღებული მოგების მაქსიმუმ 10 პროცენტით, ხოლო თუ კომპანიას წინა ფინანსურ წელს მოგება არ მიუღია — წინა ფინანსური წლის განმავლობაში კომპანიის ბრუნვის მაქსიმუმ 2 პროცენტით (იხ. „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 33-ე მუხლი). შესაბამისად, შესაძლებელია, რომ კომპანიას, რომელსაც წინა ფინანსურ წელს მცირე მოგება ჰქონდა დეკლარირებული, უფრო ნაკლები ჯარიმის გადახდა მოუხდეს, ვიდრე იმ კომპანიას, რომელსაც მოგება არ მიუღია. ასეთ შემთხვევაში კომპანიისთვის შესაძლოა ეკონომიკურად უფრო მოგებიანი იყოს ანტიკონკურენტული ქმედების გაგრძელება სარგებლის მიღების და შეზღუდული ჯარიმის დაკისრების რისკით. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა — საქართველოს“ მიაჩნია, რომ ანტიკონკურენტული ქმედების თავიდან აცილებისათვის კანონით გათვალისწინებული ჯარიმის დანესების კრიტერიუმები დაზუსტებას მოითხოვს. კერძოდ, მიზანშეწონილია, ბაზარზე კომპანიის ანტიკონკურენტული ქცევის შემთხვევაში ჯარიმა მხოლოდ წინა ფინანსური წლის განმავლობაში კომპანიის ბრუნვის მიხედვით განისაზღვროს, ვინაიდან კომპანიის წლიური ბრუნვაა სწორედ ის ეკონომიკური ინდიკატორი, რომელიც ყველაზე ზუსტად აჩვენებს კომპანიისათვის მიყენებული ზარალის ოდენობას.

6. ფასწარმოქმნა: სააგენტოს უფლებამოსილება საგრძნობლადაა შეზღუდული იმის გამო, რომ მას არ შეუძლია ეკონომიკური აგენტის ფასწარმოქმნის კომპონენტების შეფასება (იხ. „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-5 პუნქტი). ფასწარმოქმნა, რომელიც ფასის დანესების კომპონენტებისა და ხარჯების შეფასებას მოიცავს, კომპანიის ანტიკონკურენტული ქცევის

ანალიზის არსებითი ნაწილია. ამდენად, სააგენტოს აღნიშნული შეფასების შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს.

7. თანამშრომლობის პროგრამა: ეს პროგრამა (Leniency Program) ბაზარზე ეკონომიკური აგენტების ანტიკონკურენტულ ქცევასთან ბრძოლის ერთ-ერთი ძირითადი ინსტრუმენტი ამერიკასა და ევროპაში. თანამშრომლობის პროგრამის საშუალებით სააგენტო იღებს მოკვლევის მიზნებისთვის საჭირო ინფორმაციას ეკონომიკური აგენტების ანტიკონკურენტული ქმედებების შესახებ. ამიტომ მიზანშეწონილია, საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებდეს აღნიშნული ინსტრუმენტის არსებობას.

8. ფუნქციების გადაფარვა: „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონმა მკაფიოდ უნდა გამიჯნოს სააგენტოს და ორი დამოუკიდებელი სექტორული მარეგულირებლის – საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის და საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის – ფუნქციები.

9. დროული მოკვლევის წარმოება: „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 25-ე მუხლი ადგენს, რომ სააგენტომ მოკვლევა უნდა დაასრულოს და გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს საქმის მოკვლევის დაწყებიდან არაუმეტეს 6 თვის ვადაში. გარდა ამისა, სააგენტოს აქვს საქმის მოკვლევის ვადის 15 თვემდე გაგრძელების უფლებამოსილება. აქედან გამომდინარე, ბაზარზე ეკონომიკური აგენტის ანტიკონკურენტული ქცევის 21 თვემდე გაგრძელების შემთხვევაში სააგენტოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას შესაძლებელია არსებითი გავლენა აღარ ჰქონდეს. ამდენად, სააგენტოს საქმიანობის ეფექტიანობისა და ბაზარზე სამართლიანი კონკურენციის უზრუნველყოფისათვის მნიშვნელოვანია სააგენტოს მიერ გადაწყვეტი-

ლების დროულად მიღება.

10. კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმირების საჭიროება სახელმწიფო დახმარებების კონტროლის ნაწილში კონკურენციის არამართლზომიერი შეზღუდვის ფაქტებთან დაკავშირებით: კონკურენციის პოლიტიკის ეფექტიანობის და სააგენტოს ქმედითობის გაზრდა აუცილებელია განსაკუთრებით კონკურენციის არამართლზომიერი შეზღუდვის ფაქტებთან დაკავშირებული სახელმწიფო დახმარებების კონტროლის ნაწილში, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ბაზრის ღიაობა და გამჭვირვალობა, ეკონომიკური აგენტების საქმიანობაში დაცული იქნეს თანასწორუფლებიანობის პრინციპი და ხელისუფლების ორგანო არ ახდენდეს ბაზარზე შესვლის ადმინისტრაციული, სამართლებრივი და დისკრიმინაციული ბარიერების დანესებას და კონკურენციის არამართლზომიერ შეზღუდვას.

11. გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება: საქართველოს პარლამენტისა და სამოქალაქო საზოგადოების მიერ სააგენტოს საქმიანობის მონიტორინგის განსახორციელებლად მნიშვნელოვანია, რომ სააგენტომ უზრუნველყოს თავისი საქმიანობის გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება.

12. კანონის საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისობა: „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი (23-ე მუხლი) ითვალისწინებს სააგენტოსთვის განცხადების ან საჩივრის წარდგენის შემთხვევაში განმცხადებლის ან მომჩივნის მიერ სააგენტოს მომსახურების საფასურის გადახდას, რომელიც საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრება. ეს დებულება ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის მე-2 პუნქტს, რომლის თანახმად, „გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურას, შემოღების წესს ადგენს მხოლოდ კანონი“. ამ ნორმასთან დაკავშირებით

მნიშვნელოვანია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 10 იანვრის №2/1/187-188 გადაწყვეტილება, რომლის შესაბამისად, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით დადგენილი საფასური არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი.

13. მეორეული კანონმდებლობის საჭიროება: „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის ეფექტიანი ამოქმედებისათვის მნიშვნელოვანია შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტების (საქმის მოკვლევის წესი და პროცედურა, მოკვლევის მეთოდოლოგია და სხვა) დროულად შემუშავება და მიღება.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიაჩნია, რომ დღეისთვის საქართველოში არსებული კონკურენციის ინსტიტუციური ჩარჩო ეფექტიანი სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების უზრუნველსაყოფად ზემოაღნიშნული რეკომენდაციების საფუძველზე დროულ რეფორმირებას საჭიროებს.

ცხრილი 1: კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს
2012 წლის ბიუჯეტი (ათასი ლარი)

პროგრამული კოდი	დასახელება	მათ შორის			
		2012 წ. გეგმა	საბიუჯეტო სახსრები	გრანტები	კრედიტები
43 00	სსიპ – კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო	1 200,90	711,2	489,7	0
43 00	მომუშავეთა რიცხოვნობა	59	59	0	0
	ხარჯები	712,4	682	30,4	0
	შრომის ანაზღაურება	626	626	0	0
	არაფინანსური აქტივების ზრდა	488,5	29,3	459,2	0

ცხრილი 2: კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს
2013 წლის ბიუჯეტი (ათასი ლარი)

პროგრამული კოდი	დასახელება	მათ შორის			
		2013 წლის გეგმა	საბიუჯეტო სახსრები	გრანტი	კრედიტი
43 00	სსიპ – კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო	680,00	680	0	0
	მომუშავეთა რიცხოვნობა	59	59	0	0
	ხარჯები	680	680	0	0
	შრომის ანაზღაურება	626	626	0	0

ცხრილი 3: სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს კონკურენციის
დეპარტამენტის შრომის ანაზღაურება (ლარი), 2012-2013 წწ.

დასახელება	2012 წელი	2013 წელი
სსიპ – კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს კონკურენციის დეპარტამენტის შრომის ანაზღაურება (ლარი)	121 667,00	79 200,00